



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **A. A.**, zast. JUDr. Anitou Pešulovou, advokátkou se sídlem Nuselská 499/132, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 1 Az 62/2018 - 47,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 1 Az 62/2018 - 47, **se** ve výroku I. a II. **ruší**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 24. 9. 2018, č. j. OAM-288/ZA-ZA11-P17-2018, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- IV. Odměna a náhrada hotových výdajů ustanovené zástupkyně žalobce v řízení o kasační stížnosti JUDr. Anity Pešulové **se určuje** částkou 3400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto rozsudkem městský soud zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2018, č. j. OAM-288/ZA-ZA11-P17-2018, kterým nebyla stěžovateli udělena 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“) – výrok I.; současně městský soud rozhodl o náhradě nákladů řízení – výrok II. a ustanovené zástupkyni určil odměnu – výrok III.

[2] Stěžovatel přicestoval do České republiky na základě lotyšského víza dne 1. 6. 2017, cestoval letecky z Uzbekistánu do Běloruska, poté mikrobusem do Polska a odtud autobusem do České republiky. O mezinárodní ochranu požádal dne 2. 4. 2018 v Příjímacím středisku Zastávka. Uvedl, že je muslim, ale nevyznává žádnou konkrétní muslimskou odnož. Není členem

žádné politické strany a nikdy se politicky neangažoval. Je ženatý, v Uzbekistánu žije jeho manželka a dvě dcery (nar. 2002, 2004). Na podzim roku 2016 po něm správce vesnice v Uzbekistánu požadoval, aby odjel sbírat bavlnu. V tu dobu však byla nemocná jeho dcera, sběru bavlny se tak nemohl účastnit. Správce vesnice proto na stěžovatele podal stížnost. Následně byl třikrát předvolán na policii, kde mu vyhrožovali vězením na dva až tři roky. Na konci února 2017 odjel do Taškentu, kde byl až do svého odjezdu z vlasti. Podle stěžovatele vyplácí vláda za sběr bavlny peníze, ale policie a správci vesnice si je nechávají, jde tedy o nucenou práci, které se musí účastnit vždy jeden člen rodiny, aniž by dostal za práci jakoukoli odměnu. Oficiálně je však sběr bavlny dobrovolný. Na dotaz žalovaného stěžovatel dále uvedl, že disponoval vízem za účelem strpení, jehož platnost však skončila a stěžovateli bylo uloženo správní vyhoštění; byl mu udělen výjezdní příkaz s platností do 12. 4. 2018.

[3] Žalovaný uvedené důvody spočívající v obavách z uvěznění z důvodu neúčasti na sběru bavlny a ve snaze o legalizaci pobytu neshledal jako relevantní z hlediska možného udělení mezinárodní ochrany, a proto vydal žalobou napadené rozhodnutí. V něm uvedl, že jednání policie, která stěžovatele několikrát předvolávala, nesouviselo s jeho rasou, pohlavím, náboženstvím, národností ani s příslušností k určité sociální skupině. Předvolání se týkalo stěžovatelovy absence na sběru bavlny, přičemž povinnost účastnit se sběru se neoficiálně dle žalovaného zcela zjevně vztahuje na všechny občany země, proto nelze říci, že by šlo o diskriminační přístup ve vztahu ke stěžovateli. Přestože měl stěžovatel potíže s představiteli státních orgánů, nejednalo se ani o závažné porušení jeho lidských práv, ani o opatření působící psychický nátlak, která by ve svém souhrnu dosahovala intenzity pronásledování. Stěžovatel nebyl oficiálně z ničeho obviněn. Žalovaný zdůraznil účelovost žádosti o mezinárodní ochranu, neboť jeho motivy k vycestování byly především ekonomické a stěžovateli bylo před podáním žádosti uloženo správní vyhoštění. Ve vztahu k doplňkové ochraně žalovaný zopakoval, že stěžovatel nečelil ve své vlasti takovým potížím, které by dosahovaly intenzity nelidského či ponižujícího zacházení. Přestože Uzbekistán podle názoru žalovaného nelze označit za zemi s vysokým stupněm demokracie, stěžovatel neuvedl žádné důvody, pro které by mu bylo možno udělit mezinárodní ochranu.

## II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, ve které namítal, že celé správní řízení bylo jednostranné a neobjektivní. Zdůraznil, že žalovaný nijak nezjišťoval, jaké jsou v Uzbekistánu tresty za nedostavení se na nucený sběr bavlny. Ze zpráv o zemi původu založených ve správním spise vyplývá, že státní orgány Uzbekistánu rutinně mučí a zneužívají podezřelé, aby se přiznali k protistátním činnostem. Nejedná se přitom pouze o politicky aktivní obyvatele, ale také o pracovní migranty, kteří jsou běžně šikanováni pod záminkou boje proti terorismu. Stěžovatel je osobou, která se do Uzbekistánu musí vrátit nedobrovolně, jde tedy o typického adresáta možného policejního násilí. Žalovaný přitom neposoudil, zda stěžovateli v případě návratu do vlasti nehrozí skutečně nebezpečí vážné újmy.

[5] Městský soud žalobu stěžovatele podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. Předně zdůraznil, že žalovaný vycházel z aktuálních podkladů. Přestože se stěžovatelovo tvrzení o nuceném sběru bavlny evidentně zakládá na pravdivých informacích, neboť zprávy o zemi původu potvrzují skutečnost, že nucená práce v odvětví zpracování bavlny má v Uzbekistánu systematický charakter, žalovaný podle názoru městského soudu adekvátně seznal, že skutečnosti uváděné stěžovatelem nejsou důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Dle zpráv o zemi původu hrozí lidem, kteří nucenou práci odmítnou, sankce v ekonomické rovině – konkrétně pokuty a ztráta zaměstnání či dávek. Stěžovatel však ničemu takovému vystaven nebyl a o ničem takovém ani v průběhu pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu nehovořil. Následkem, který stěžovatel v důsledku svého odmítnutí účasti na sběru bavlny zaznamenal, bylo opětovné předvolání na policii, kde mu mělo

pokračování

být vyhrožováno vězením. I nadále se věnoval svému zaměstnání (prodeji zeleniny) a bez problémů odcestoval nejprve do Taškentu a poté vlast opustil. Žalovaný proto správně uzavřel, že opakované dostavení se na policii nepředstavuje jednání, které by mohlo dosahovat intenzity pronásledování, ani vážnou újmu. Dodal, že i kdyby se v budoucnu znovu nedostavil ke sběru bavlny, nevyplývají z dostupných informací o Uzbekistánu takové sankce, které by naplnily znaky pronásledování. Obavy stěžovatele např. z možného podstrčení drog a případného vězení jsou podle městského soudu spíše hypotetické.

### III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Vyjádřil své přesvědčení, že skutkový stav byl zjištěn nedostatečně a důvody pro udělení mezinárodní ochrany nebyly řádně posouzeny. Uvedl, že z dostupných informací o zemi původu stěžovatele je nesporné, že k nucenému sběru bavlny dochází a lidem, kteří se sběru odmítnou účastnit, hrozí určité sankce. Odmítnutí sběru tedy představuje vyjádření nesouhlasu s postupy státních orgánů. Městský soud však vyhodnotil obavy stěžovatele z následků nedostavení se na sběr bavlny nesprávně. Zprávy neziskových organizací jednoznačně dokazují systematický charakter nucených prací v Uzbekistánu. Dochází také k zastrasování aktivistů bojujících za lidská práva, používání síly a svévolnému věznění těchto osob. Přesto všechno však městský soud překvapivě uzavřel, že stěžovatelovy obavy nepředstavují důvod pro udělení mezinárodní ochrany; jeho obavy označil dokonce za hypotetické. Zprávy však naopak potvrzují, že obava z podstrčení drog či jiného křivého obvinění z důvodu odmítnutí nastoupení na nucené práce je zcela odůvodněná. Uzbecké úřady v rámci zostřeného boje proti terorismu soustavně šikanují pracovní migranty vracející se ze zahraničí. Stěžovatelem tvrzené důvody tak žalovaný řádně neposoudil, přičemž městský soud pouze převzal závěry žalovaného, aniž by se dostatečně vypořádal s námitkami uvedenými v žalobě.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jak rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, tak rozhodnutí městského soudu bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Odkázal na obsah správního spisu a zdůraznil, že důvodem podání žádosti o mezinárodní ochranu byla především snaha o legalizaci pobytu na území České republiky. Stěžovatel podle názoru žalovaného domýšlí krajní scénáře, aniž by měly jakoukoli reálnou spojitost s jeho azylovým příběhem. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen ustanovenou advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté, vzhledem k tomu, že se jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

[9] Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle citovaného usnesení je tedy kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany přípustná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (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, resp. městského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že předložená kasační stížnost přdestírá k rozhodnutí několik na sebe navazujících otázek spojených s nucenými pracemi, které dosud nebyly v judikatuře zdejšího soudu plně judikovány. Nejvyšší správní soud se dosud ve své judikatuře nezabýval tím, zda může odmítnutí účasti na nucených pracích představovat určitou formou projevu politického přesvědčení či názoru, jsou-li nucené práce běžnou praxí státních orgánů, resp. zda mohou být na základě odmítnutí nástupu na nucené práce stěžovateli určité politické názory (zejm. nesouhlas s postupy státních orgánů a jejich představitelů) připisovány, aniž by je on sám zastával a aktivně vyjadřoval. Zdejší soud se dosud nevyjadřoval ani k tomu, zda lze na osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány, případně které účast na nich odmítly, nahlížet jako na určitou sociální skupinu. Současně nebylo možné v dané věci *a priori* vyloučit takové pochybení městského soudu, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Z důvodů uvedených sub (1) a (4) kritérií přijatelnosti proto shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako přijatelnou. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl mj. jako důvod také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tento důvod však nijak blíže nekonkretizoval, ustal na pouhém odkazu na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. I přes tuto obecnost se Nejvyšší správní soud musel případnou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu zabývat, neboť nepřezkoumatelnost představuje takovou vadu, kterou se zdejší soud musí zabývat z úřední povinnosti. Pouze přezkoumatelné rozhodnutí může Nejvyšší správní soud kvalifikovaně věcně posoudit.

[13] Nejvyšší správní soud však neshledal, že by rozsudek městského soudu trpěl nepřezkoumatelností. Úvahy městského soudu, kterými se při věcném posouzení žaloby řídil, jsou z napadeného rozsudku zřejmé – tvrzení stěžovatele nepovažoval z hlediska případného udělení některé z forem mezinárodní ochrany za dostatečnou. Uzavřel totiž, že stěžovatel neuvedl žádný důvod, který by byl pro udělení mezinárodní ochrany dostatečně relevantní, a jednání policie, kterému byl v zemi původu stěžovatel vystaven, nedosahuje intenzity pronásledování, proto dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby. Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti svou námitku týkající se nepřezkoumatelnosti nijak blíže nekonkretizoval, Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelným, přičemž skutečnost, že stěžovatel s věcným hodnocením městského soudu nesouhlasí, nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí nezpůsobuje.

[14] Následně Nejvyšší správní soud posoudil napadený rozsudek městského soudu věcně. Při jeho přezkumu přitom postupoval podle výše nastíněných a v judikatuře dosud plně nevyjasněných otázek, tj. nejprve hodnotil, zda lze odmítnutí účasti na (státem organizovaných) nucených pracích považovat za určitou formu projevu politického přesvědčení či názoru, resp. zda může být takové osobě v důsledku odmítnutí výkonu nucených prací určité politické přesvědčení připisováno. Následně se zabýval také otázkou, zda osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány (případně které jejich výkon odmítly), mohou představovat určitou sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Obě tyto otázky přitom nejprve posoudil obecně; teprve následně se zabýval aplikací nastíněných závěrů na případ stěžovatele (viz dále).

pokračování

[15] Ještě před samotným posouzením však Nejvyšší správní soud nemohl pominout širší souvislosti a východiska, jež se s otázkou nucených prací obecně pojí. Nucené práce sice samy o sobě (resp. jejich výkon) důvod pro udělení mezinárodní ochrany nepředstavují (ty jsou v zákoně o azylu vymezeny taxativně), jedná se však o fenomén, který lze podřadit pod pojem „obchodování s lidmi“ ve smyslu Protokolu o předcházení, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi (dále jen „Palermský protokol“, č. 15/2015 Sb. m. s.), jež doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu ze dne 15. 11. 2000 (č. 75/2013 Sb. m. s.), a který byl jménem České republiky podepsán 10. 12. 2002.

[16] Palermský protokol definuje obchodování s lidmi v čl. 3 písm. a) jako „*najmutí, přepravu, předání, přechovávání nebo přijetí osob za účelem vykořisťování, a to prostřednictvím pohrůžky násilím nebo použitím násilí či jiných forem donucení, prostřednictvím únosu, podvodu, uvedení v omyl nebo zneužití moci či stavu zvláštní zranitelnosti nebo prostřednictvím poskytnutí nebo přijetí plateb či výhod s cílem získat souhlas osoby mající kontrolu nad jinou osobou. Vykořisťování zahrnuje přinejmenším zneužívání prostituce jiných, jiné formy sexuálního vykořisťování, nucenou práci nebo služby, otroctví nebo podobné praktiky jako je otroctví, nevolnictví nebo odnětí orgánů*“, důraz přidán Nejvyšším správním soudem. Obchodování s lidmi tedy představuje proces složený z řady vzájemně spjatých jednání, která v citelné míře zasahují do základních lidských práv a svobod jednotlivce či skupiny osob. Podle směrnice Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) k mezinárodní ochraně č. 7 ze dne 7. 4. 2006: Uplatňování čl. 1A odst. 2 Ženevské úmluvy z roku 1951, tedy Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), na obchodování s lidmi a osoby takto ohrožené (směrnice HCR/GIP/06/07, která poskytuje vodítka v oblasti právní interpretace vládám, právním poradcům, osobám rozhodujícím v azylovém řízení a soudcům i pracovníkům UNHCR, kteří posuzují právní postavení uprchlíků v terénu) je obchodování s lidmi definováno na základě tří vzájemně propojených skupin znaků. Těmito znaky jsou (i) jednání – najímání, přepravování, převádění, přechovávání nebo přijímání osob; (ii) prostředky – hrozba silou nebo použitím síly či jiných forem nátlaku, únos, lest podvod, zneužití moci nebo zranitelné situace a poskytnutí nebo přijetí peněz nebo jiného prospěchu k získání souhlasu osoby ovládající jinou osobu; a (iii) účel – vykořisťování oběti, kterým je mj. také nucená práce. Jsou-li přítomny tyto znaky, jedná se o obchodování s lidmi. Za nucenou (či povinnou) práci je přitom považována „*každá práce nebo služba, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídl dobrovolně*“, viz čl. 2 odst. 1 Úmluvy mezinárodní organizace práce č. 29, tj. Úmluvy o nucené nebo povinné práci (č. 506/1990 Sb.).

[17] Ne každá oběť obchodování s lidmi, resp. oběť nucených prací má však nárok na mezinárodní ochranu. Ta může být udělena pouze tomu, kdo splňuje definici uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy. S udělením mezinárodní ochrany oběti obchodování – oběti nucených prací přitom počítá i zmiňovaný Palermský protokol, který ve svém čl. 14 odst. 1 stanoví: „*Nic v tomto Protokolu nemá vliv na práva, povinnosti a odpovědnost států a jednotlivců podle mezinárodního práva, včetně mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv a zejména, pokud přichází v úvahu jejich použití, Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 o právním postavení uprchlíků a zásady nenavrácení v nich uvedené*.“ Všechna opatření uvedená v Palermském protokolu proto musí být vykládána a prováděna tak, aby nedocházelo k diskriminaci osob v důsledku toho, že jsou obětmi obchodování s lidmi (viz čl. 14 odst. 2 Palermského protokolu).

[18] Jak již bylo uvedeno výše, nucené práce samy o sobě důvod pro udělení mezinárodní ochrany nepředstavují, jde však o natolik závažný jev, který nelze v řízení o udělení mezinárodní ochrany pominout. Vyjdou-li najevo takové skutečnosti, které praxi nucených prací (či obecněji obchodování s lidmi) nasvědčují, je povinností žalovaného zabývat se všemi souvislostmi s nucenými pracemi spojenými. Nelze zjednodušeně konstatovat, že nucené práce nejsou v daném řízení relevantní, nepředstavují-li samy o sobě důvod pro udělení mezinárodní ochrany. Naopak, žalovaný má povinnost zabývat se komplexně celou situací tak, aby mohl zodpovědně

posoudit, zda cizinec – oběť nucených prací nenaplňuje definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy. V řízení o udělení mezinárodní ochrany pak musí zohlednit zejména zvláštní situaci obětí obchodování, které jsou v souladu s čl. 20 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 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 poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), zranitelnými osobami – viz např. § 2 odst. 1 písm. i), § 10 odst. 4, § 79 odst. 8 a § 81 odst. 2 zákona o azylu, které zakotvují některé povinnosti žalovaného ve vztahu ke zranitelným osobám (zejm. materiální a procesní podporu).

[19] Na tomto místě ostatně nelze nepřipomenout také čl. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), který ve svém odst. 2 stanoví, že od nikoho se nebude vyžadovat, aby vykonával nucené nebo povinné práce. Z tohoto článku přitom vyplývají pro smluvní státy pozitivní povinnosti – tzn., že od státu jakožto smluvní strany se vyžaduje nejen to, aby sám od osob nacházejících se na svém území (ve své jurisdikci) nucené práce nevyžadoval (aby se sám zásahů do práv jednotlivců zdržel), ale rovněž aby jednal „pozitivně“ – tj. aby efektivně lidská práva chránil prostřednictvím vlastní aktivity, zejména vytvořením legislativního a správního rámce. Blíže k pozitivním povinnostem smluvních států EÚLP ve vazbě na její čl. 4 srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 7. 2005, věc *Siliadin proti Francii*, č. 73316/01; nebo rozsudek velkého senátu ze dne 7. 1. 2010, věc *Rantsev proti Kypru a Rusku*, č. 25965/04.

[20] Přestože Evropský soud pro lidská práva dosud výslovně nepotvrdil extrateritoriální použitelnost čl. 4 odst. 2 EÚLP, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem švýcarského Spolkového správního soudu (*Bundesverwaltungsgericht*) nastíněného v rozsudku ze dne 10. 7. 2018, *E-5022/2017*, který se týkal občana Eritreje, u něhož hrozilo, že bude po svém vyhoštění podroben nuceným pracím v Eritreji, a který se zabýval právě možnými extrateritoriálními účinky čl. 4 odst. 2 EÚLP. Švýcarský Spolkový správní soud připomněl, že nucené práce jsou spojeny s čl. 3 EÚLP, neboť při jejich výkonu zpravidla dochází k mučení, nelidskému a ponižujícímu zacházení. Současně však dospěl k závěru o nepřipustnosti vyhoštění cizince tehdy, existuje-li v zemi jeho původu vážné riziko zjevného porušení čl. 4 odst. 2 EÚLP; viz oddíl 6.1.5.2 zmíněného rozsudku švýcarského Spolkového správního soudu, který je dostupný z: [https://www.refworld.org/cases,CHE\\_TFS,5b55eede4.html](https://www.refworld.org/cases,CHE_TFS,5b55eede4.html). Pro závěr o nepřipustnosti vyhoštění cizince tudíž nestačí pouhá možnost, že cizinec bude v zemi původu podroben nuceným pracím (tj. samotná existence nucené práce), nýbrž vysoká pravděpodobnost, v důsledku které by byl čl. 4 odst. 2 EÚLP fakticky vyprázdněn – zbaven podstatného obsahu. Takovou pravděpodobnost ovšem v dané věci švýcarský Spolkový správní soud neshledal.

#### *IV. A Odmítnutí výkonu nucených prací jako forma projevu politického přesvědčení, resp. jeho připisování*

[21] Pronásledováním se podle § 2 odst. 4 zákona o azylu 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;“ tzn. státními orgány, stranami nebo organizacemi ovládajícími stát nebo podstatnou část jeho území ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství. Za pronásledování se považuje i jednání soukromých osob, pokud lze prokázat, že stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním (viz § 2 odst. 6 téhož zákona). Bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, azyl se tomuto cizinci udělí [viz § 12 písm. a) zákona o azylu]. Stejně tak se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že má odůvodněný strach

pokračování

z pronásledování (mj.) pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož je státním občanem [viz § 12 písm. b) zákona o azylu].

[22] Podstatou věci je posouzení otázky, zda může být odmítnutí účasti na (státem organizovaných) nucených pracích považováno za uplatňování politických práv, resp. zastávání určitých politických názorů, v důsledku čehož by stěžovatel mohl mít odůvodněný strach z pronásledování. Žalovaný i městský soud uzavřeli, že stěžovatel nebyl politicky aktivní, nebyl ani členem žádné politické strany. Během řízení neuvedl, že by měl ve vlasti potíže s uplatňováním politických práv, proto nebyly dány takové skutečnosti, které by odůvodňovaly udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu. Zároveň neshledali, že by stěžovateli hrozilo pronásledování z některého z taxativně vymezených důvodů podle § 12 písm. b) zákona o azylu, neboť jeho obavy z jednání policejních složek neměly žádnou spojitost s jeho rasou, náboženstvím, národností, příslušností k určité sociální skupině či zastáváním určitých politických názorů.

[23] Předně je třeba uvést, že žalovaný azylový příběh stěžovatele ve svém rozhodnutí nijak nezpochybnil; naopak – vzal jej za základ svého právního posouzení. Totéž potvrdil v napadeném rozsudku také městský soud, jenž v bodě 37 výslovně uvedl, že tvrzení stěžovatele o nuceném sběru bavlny v Uzbekistánu se zakládá na pravdivých informacích. Skutečnosti o nucených pracích vyplývají také ze zpráv o zemi původu stěžovatele, jež byly žalovaným založeny do správního spisu. Výpověď stěžovatele, nebyla-li v průběhu řízení zpochybněna, je tedy v dané věci v souladu s judikaturou zdejšího soudu stěžejním důkazem, ze kterého musí vycházet rovněž Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 - 57).

[24] Pokud jde o možné pronásledování, ve vztahu k § 12 písm. a) zákona o azylu Nejvyšší správní soud s žalovaným a městským soudem souhlasí. Stěžovatel se skutečně v zemi původu nijak aktivně politicky neangažoval, nebyl členem politické strany, nevystupoval veřejně s cílem aktivně své politické přesvědčení prezentovat, v důsledku čehož by se stal terčem pronásledování. V průběhu pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu, který s ním byl uskutečněn dne 5. 4. 2018, a následně také doplňujícího pohovoru vedeného dne 10. 4. 2018, neuvedl žádné skutečnosti, které by svědčily o jeho aktivním politickém vystupování, resp. o jakémkoli jeho aktivním uplatňování politických práv či svobod. Jelikož je udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu vázáno na zkušenost z již uskutečněného (prožitého) pronásledování za uplatňování politických práv a svobod, o kterou se opírá také odůvodněný strach z dalšího pronásledování v případě návratu do země původu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 Azs 20/2014 - 44), a stěžovatel aktivně svá politická práva a svobody neuplatňoval, žalovaný i městský soud správně uzavřeli, že důvody pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu nebyly dány.

[25] Ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu však vychází z koncepce *odůvodněných obav z pronásledování*, která není pouhým odrazem snahy zakotvit mezinárodní závazky České republiky obsažené v Ženevské úmluvě, ale je také odrazem snahy implementovat unijní azylové právo, zejm. již zmiňovanou kvalifikační směrnici. Zákon o azylu proto musí být vykládán s touto směrnicí konformně; k tomu srov. čl. 39 kvalifikační směrnice, ale také čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy České republiky.

[26] Podle čl. 10 odst. 1 písm. e) a odst. 2 kvalifikační směrnice není rozhodující, zda stěžovatel sám aktivně vyjadřoval politickou podporu uzbeckému autoritářskému režimu, či naopak zda sám aktivně vystupoval proti tomuto režimu. Z hlediska výše uvedené koncepce odůvodněných obav z pronásledování je dostatečné, že mu orgány veřejné moci (reprezentované policejními složkami, ale také představiteli jednotlivých měst či vesnic v daném regionu) připisovaly určitou politickou afiliaci na základě jeho vyjadřování, jednání, odmítání určitých

postupů či činností organizovaných ze strany státu apod. Čl. 10 odst. 2 kvalifikační směrnice totiž výslovně stanoví, že „[p]ři posuzování otázky, zda má žadatel odůvodněnou obavu z pronásledování, není důležité, zda žadatel skutečně má rasové, náboženské, národnostní, sociální nebo politické charakteristické rysy, které vedou k pronásledování, jestliže původce pronásledování tyto rysy žadateli připisuje.“ Ostatně, otázka připisování určitých rysů, aniž by žadatel o mezinárodní ochranu tyto rysy skutečně měl, byla v judikatuře zdejšího soudu mnohokrát řešena – příkladem srov. rozsudek ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 - 67, č. 1713/2008 Sb. NSS; již citovaný rozsudek č. j. 6 Azs 235/2004 - 57, z novější judikatury srov. např. rozsudek ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 343/2017 - 31, č. 3729/2018 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 15. 10. 2020, č. j. 3 Azs 15/2020 - 84.

[27] V posledně uvedeném rozsudku č. j. 3 Azs 15/2020 - 84 se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze odmítnutí žadatele o mezinárodní ochranu účastnit se určitých praktik nebo metod, které používala vládní strana k prosazení svých cílů, považovat za výraz jeho politického přesvědčení. Jednalo se však o případ od nyní souzené věci odlišný, neboť Nejvyšší správní soud posuzoval odmítnutí účasti na praktikách vládní strany stěžovatele – cizince, který byl členem této vládní strany, přičemž nesouhlas nevyjadřoval veřejně politicky, nýbrž fakticky odmítáním plnění stanovených úkolů. Nejvyšší správní soud v dané věci odkázal právě na čl. 10 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice, podle kterého zahrnuje pojem politických názorů „zejména zastávání názorů, myšlenek nebo přesvědčení ohledně potenciálních původců pronásledování uvedených v článku 6 a jejich politik nebo postupů, bez ohledu na to, zda žadatel podle dotyčných názorů, myšlenek nebo přesvědčení jednal.“ Rovněž kvalifikační směrnice tak počítá s tím, že žadatel o mezinárodní ochranu může být pronásledován za to, že nesouhlasí s určitými praktikami nebo postupy původců pronásledování. Není proto nezbytně nutné, aby žadatel o mezinárodní ochranu projevoval své politické názory veřejně. Postačí, jestliže původci pronásledování o nesouhlasu dotčeného žadatele s jejich praktikami či postupy vědí, a z toho důvodu jej pronásledují. Z hlediska koncepce odůvodněných obav z pronásledování pak plně postačí také to, jestliže původci pronásledování žadateli o mezinárodní ochranu jeho přesvědčení ve smyslu nesouhlasu s určitými postupy pouze připisují, ačkoli ten ve skutečnosti žádné takové politické přesvědčení nemá (viz bod 43 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 15/2020 - 84).

[28] Pojem „politický názor“ ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu je tedy ve světle výše uvedené judikatury nezbytně vykládat široce tak, aby zahrnoval jakýkoli názor na jakoukoli otázku související s fungováním státu, vládou, společností či politikou. Je nezbytné pod toto vymezení zahrnout i případy prisuzovaných politických názorů či přesvědčení také v důsledku určitého nekonformního jednání, kterým může být právě odmítání státem, orgány veřejné moci či většinovou společností zavedené praxe. Tento negativní postoj k zavedené praxi totiž může být vnímán v dané společnosti jako její zpochybnění či nesouhlas s orgány či institucemi, které tuto praxi zavedly (nebo vykonávají), ať už jde o subjekty na celostátní či místní úrovni.

[29] S ohledem na shora uvedené proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že pakliže státní orgány využívají určité praxe či postupů pod pohrůžkou uplatnění sankcí vůči tomu, kdo se této praxi či těmto postupům odmítne účastnit, lze s ohledem na citovanou judikaturu konstatovat, že takové odmítnutí může představovat vyjádření určitého politického přesvědčení. A i když žadatel o mezinárodní ochranu takové přesvědčení fakticky nemá, odmítnutí účasti na státem zavedené praxi může být vnímáno jako vyjadřování nesouhlasu se způsobem vlády, resp. obecně jako nesouhlas s politickým vedením země, ať už na místní nebo celostátní úrovni. Nelze tedy vyloučit, že v důsledku odmítnutí výkonu nucených prací bude obyvatelům země, ve které k nuceným pracím systematicky dochází, ze strany orgánů veřejné moci připisováno zastávání určitých politických názorů, přestože oni sami žádný takový názor fakticky nemají. Tento závěr je pak pravděpodobnější o to více, dochází-li v daném státě k systematickým snahám o potírání jakýchkoli pokusů o zlepšení stavu lidských práv týkajících se oblasti, ve které je taková praxe zavedena.



pokračování

[30] V návaznosti na prvně uvedenou otázku proto Nejvyšší správní soud v obecné rovině uvádí, že v důsledku odmítnutí výkonu nucených prací může být žadateli o mezinárodní ochranu připisováno určité politické přesvědčení, ačkoli on sám takové přesvědčení nemá, představují-li nucené práce běžnou praxi tamějších orgánů veřejné moci, které současně jejich odmítání trestají.

[31] Pro posouzení této otázky v konkrétní věci je však naprosto stěžejní dostatečné zjištění skutkového stavu – to je předpokladem jak úvahy o tom, zda může být lidem odmítajícím zavedenou praxi (nucené práce) politické přesvědčení připisováno, tak i na tuto úvahu navazujícího posouzení toho, zda k pronásledování skutečně dochází či může docházet (zda jsou tedy obavy z pronásledování opodstatněné). Nelze však zkratkovitě říci, že žadatel o mezinárodní ochranu nemohl pocítovat obavu z pronásledování podle § 12 písm. b) zákona o azylu pouze na základě toho, že nebyl členem žádné politické strany a aktivně veřejně nevystupoval. Takový přístup je v rozporu s koncepcí odůvodněných obav z pronásledování v případech, kdy je žadatelům o mezinárodní ochranu politické přesvědčení připisováno, ačkoli oni sami jej fakticky nezastávají.

[32] Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti připomíná, že přestože žadatel o mezinárodní ochranu neuvádí své obavy z návratu do vlasti přímo ve spojitosti se svým politickým přesvědčením, žalovaný má povinnost vést pohovor k žádosti o mezinárodní ochranu tak, aby byl následně schopen komplexně posoudit jeho žádost z hlediska všech důvodů pro udělení azylu či doplňkové ochrany, tj. cíleně klást otázky takovým způsobem, který bude reflektovat jeho konkrétní azylový příběh a současně bude reagovat na konkrétní situaci v zemi jeho původu. A skutečnost, že stěžovatel své obavy z návratu do vlasti sám výslovně nespojil s jedním z důvodů pro udělení azylu předpokládaným v § 12 písm. b) zákona o azylu, na této povinnosti nic nemění.

#### IV. B Osoby vykonávající nucené práce jako sociální skupina

[33] Druhou otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud dosud ve své judikatuře nezabýval, je ta, zda lze na osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány, případně které účast na nich odmítly, nahlížet jako na určitou sociální skupinu.

[34] Sociální skupina ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu je „*skupina osob sdílející objektivně společnou charakteristiku nebo je alespoň takto společností vnímána. Tato charakteristika má často povahu vrozeného, nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotýkajících osob*“; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2004, č. j. 5 Azs 63/2004 - 60, č. 364/2004 Sb. NSS. Jedná se tedy o jakýsi společenský útvar, jenž je objektivně dostatečně přesně určitelný. Tento koncept umožňuje prostřednictvím výkladu reagovat na situace, ve kterých dochází k pronásledování na základě určitého znaku společného dané sociální skupině, který nemusel být zákonodárci v době přijímání zákona o azylu vůbec znám. Příslušnost k sociální skupině je proto nutno vnímat jako možnost, na jejímž základě může být cizinci mezinárodní ochrana udělena i na základě obav z pronásledování z jiných důvodů než z důvodu rasy, náboženství, národnosti či politického přesvědčení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, č. j. 2 Azs 69/2003 - 48).

[35] Na druhou stranu to však neznamená, že by bylo možné tento pojem vykládat neomezeně široce a zahrnovat pod něj i takové skupiny osob, které objektivně žádný charakteristický znak nepojí, či naopak osoby, které jsou pronásledovány nikoli na základě příslušnosti k sociální skupině, ale z jiného azylově relevantního důvodu (např. náboženství či politického přesvědčení). I sociální skupina jako taková proto musí být určitým způsobem blíže vymezena tak, aby se ostatní azylově relevantní důvody nestaly v důsledku výkladu tohoto pojetí nadbytečnými. Interpretace důvodů, na základě kterých může být cizinci mezinárodní ochrana udělena, proto musí odpovídat cíli a účelu Ženevské úmluvy.

[36] Za sociální skupinu považoval Nejvyšší správní soud dříve ve své judikatuře např. skupinu založenou na společné charakteristice sexuální orientace, tj. např. homosexuály (srov. rozsudek ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 343/2017 - 31, č. 3729/2018 Sb. NSS). Existenci sociální skupiny připustil také u ruskojazyčného obyvatelstva pocházejícího z Ukrajiny (viz rozsudek ze dne 31. 5. 2017, č. j. 5 Azs 62/2016 - 87); dále např. u branců (rozsudek ze dne 9. 6. 2008, č. j. 5 Azs 18/2008 - 83, č. 2406/2011 Sb. NSS) či osob, které před pádem režimu Saddáma Husajna v Iráku působily v irácké armádě, v jiných ozbrojených složkách nebo se podílely na výkonu moci, a z tohoto důvodu jsou ostatním obyvatelstvem vnímány jako přívrženci či představitelé bývalého režimu (viz rozsudek ze dne 2. 8. 2012, č. j. 5 Azs 2/2012 - 49). Za sociální skupinu považoval také v závislosti na situaci v zemi původu např. muslimky, které porodily za trvání manželství dítě, jehož otcem je jiný muž než manžel (viz rozsudek ze dne 29. 7. 2015, č. j. 4 Azs 114/2015 - 27).

[37] Všechny výše uvedené příklady potvrzují obecné pravidlo, podle kterého je sociální skupina charakterizována společným znakem, který je u všech členů této skupiny objektivně přítomen – ať už se jedná o sexuální orientaci či jazyk, kterým členové skupiny na území určitého státu hovoří, apod. Charakteristika, která danou sociální skupinu spojuje, totiž musí být odlišná od pouhého rizika pronásledování, neboť pronásledování samo o sobě není definičním prvkem sociální skupiny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2004, č. j. 5 Azs 63/2004 - 60, č. 364/2004 Sb. NSS; či ze dne 26. 8. 2004, č. j. 5 Azs 187/2004 - 49, č. 401/2004 Sb. NSS). Jinými slovy řečeno, sociální skupinu nemůže definovat jen a pouze pronásledování jejích členů nebo společná obava z pronásledování, neboť pronásledování (či odůvodněná obava, že k němu dojde) je samostatným kritériem, které musí být pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu rovněž splněno – srov. již citovaný rozsudek č. j. 5 Azs 20/2014 - 44, ve kterém zdejší soud shrnul všechna kritéria, která musí být pro udělení azylu splněna kumulativně. Perzekuční jednání namířené proti určité skupině sice může být důležitým faktorem při určování sociální skupiny ve společnosti, nemůže však samo o sobě představovat onen objektivní znak, který je pro sociální skupinu definující.

[38] Pojetí sociální skupiny názorně vystihuje jednoduchý příklad uvedený ve směrnici Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) k mezinárodní ochraně č. 2 ze dne 7. 5. 2002: Příslušnost k určité sociální skupině ve smyslu článku 1A odst. 2 Ženevské úmluvy z roku 1951 a/nebo jejího Protokolu z roku 1967 (směrnice HCR/GIP/02/02). Tato směrnice vysvětluje odlišnost objektivního znaku spojujícího členy sociální skupiny a pronásledování na příkladu mužů písících levou rukou – ti sami o sobě netvoří zvláštní sociální skupinu. Pokud by však byli pronásledováni právě proto, že jsou leváci, stali by se ve společnosti rychle rozpoznatelnými jako určitá sociální skupina – toto pronásledování by ve společnosti vytvořilo vnímání, že se jedná o zvláštní sociální skupinu. Objektivně spojujícím znakem by však bylo právě psaní levou rukou, které by tyto osoby identifikovalo jako skupinu, nikoliv samotné jednání, kterému jsou (či mohou být) její členové vystaveni.

[39] Stejně jako pro posouzení toho, zda lze odmítnutí výkonu nucených prací považovat za vyjadřování určitého politického přesvědčení, tak také pro učinění závěru o tom, zda lze na takové osoby pohlížet jako na sociální skupinu, je zcela zásadní dostatečné zjištění skutkového stavu – čemu konkrétně je cizinec (žadatel o mezinárodní ochranu) vystaven, resp. v čem konkrétně nucené práce spočívají a jak probíhají. Již samotný výkon nucených prací totiž může představovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu pronásledování, dochází-li k natolik závažnému porušování lidských práv, včetně ohrožení života. To lze dovodit z čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy, který zakotvuje zásadu nenavrácení (*non-refoulement*) cizince – uprchlíka do státu, ve kterém je ohrožen jeho život (srov. také Příručku o postupech a kritériích pro určení postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy z roku 1951 a jejího Protokolu z roku 1967, UNHCR, Ženeva, 2019, s. 21; v originále *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee*

pokračování

*Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.* Vždy je však potřeba důsledně vážit veškeré okolnosti každého jednotlivého případu.

[40] Zásadní roli hraje také to, na základě čeho jsou nucené práce vyžadovány právě po konkrétním žadateli o azyl, neboť jak již bylo vysvětleno výše v souvislosti s obecným pojetím příslušnosti k určité sociální skupině, samotné pronásledování znak objektivně spojující sociální skupinu nepředstavuje; charakteristika sociální skupiny musí být od rizika pronásledování odlišná. Nelze tedy dojít k závěru, že určité společenství osob představuje sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu pouze na základě toho, že je od těchto osob vyžadována nucená práce. Odlišná situace však nastává tehdy, je-li osobám, od kterých je nucená práce vyžadována, společný právě zmiňovaný objektivně existující znak, v důsledku kterého je společnost jako sociální skupinu vnímá. Připomene-li Nejvyšší správní soud výše uváděný příklad mužů písčících levou rukou, i v případě osob vykonávajících nucené práce může být perzekuční jednání, které je vůči nim namířeno (tj. právě výkon nucených prací), důležitým faktorem při určování těchto osob jako sociální skupiny ve společnosti. Samotné požadování výkonu nucených prací však nemůže představovat jejich společný charakteristický znak. V opačném případě by kritérium azylově relevantního důvodu pronásledování a samotného pronásledování splynulo v jedno.

[41] S ohledem na shora uvedené lze dospět k obecnému závěru, že osoby, po kterých jsou nucené práce vyžadovány, mohou tvořit sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu, jsou-li charakterizovány společným znakem, který je u všech členů této skupiny objektivně přítomen a který je odlišný od pouhého rizika pronásledování.

#### *IV. C Aplikace uvedených východisek a obecných závěrů na případ stěžovatele*

[42] V nyní projednávané věci se stěžovatel odmítl účastnit nucených prací z důvodu nemoci své dcery. Zprávy o zemi původu založené ve spise přitom potvrzují, že k nuceným pracím v Uzbekistánu spočívajícím v nuceném sběru bavlny skutečně dochází. Jde konkrétně o výroční zprávu organizace Human Rights Watch o Uzbekistánu z roku 2018, výroční zprávu organizace Amnesty International z roku 2018, zprávu organizace Freedom House (svoboda ve světě 2018 – Uzbekistán), ale také zprávu Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických ze dne 20. 4. 2018 o dodržování lidských práv v Uzbekistánu v roce 2017. Všechny tyto zprávy v obecné rovině potvrzují skutečnosti, které tvrdil stěžovatel při pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu – v Uzbekistánu dochází k ekonomickému vykořisťování obyvatel. Obyvatelé jsou nuceni pracovat v odvětví výroby a zpracování bavlníku, přičemž nucená práce měla i v roce 2017 systematický charakter jak při jarním období likvidace plevelu, tak při podzimní sklizni bavlny (viz výroční zprávu Human Rights Watch 2018). Výroční zpráva Amnesty International pak výslovně zmiňuje, že uzbecké úřady vyhrožovaly těm, kteří práci na bavlníkových polích odmítli, vysokými pokutami, propuštěním z práce či ztrátou sociálních dávek. Také se snažily zastavit aktivisty za lidská práva v oblasti monitorování práce na bavlníkových polích, docházelo k zastrašování, používání síly a svévolnému věznění těchto osob.

[43] Všechny výše uvedené zprávy tedy potvrzují, že k praxi spočívající v nucených pracích obyvatel Uzbekistánu při sběru bavlny v období, kdy stěžovatel v Uzbekistánu pobýval, běžně docházelo. Z těchto zpráv také vyplývá, že nucená práce je organizována, či minimálně tolerována ze strany státu. Policie zadržuje desítky osob jak ve věznicích, tak i ve zdravotnických zařízeních (např. dle zprávy Amnesty International aktivistka bojující za lidská práva Elena Urlaeva, která monitorovala běžnou praxi týkající se právě nucené práce v bavlníkovém průmyslu, byla po dobu jednoho měsíce násilně zadržována v psychiatrické nemocnici, a to v době, kdy do Taškentu přijela delegace ze Světové banky, se kterou měla své poznatky o nucené práci prodiskutovat). Ze zprávy organizace Freedom House dále vyplývá, že představitelé státní správy na místní úrovni čelí tlaku kvůli dodržování vládních kvót stanovených pro sběr bavlny.

[44] Na druhou stranu však tyto zprávy blíže nekonkretizují, jaké skupiny obyvatel jsou nuceným pracím podrobeny, tj. na koho se fakticky nucené práce vztahují a jakým způsobem probíhají – a to ani v hrubých rysech. Zprávy organizací Amnesty International, Freedom House a Human Rights Watch vyznívají tak, že se nucené práce vztahují na všechny obyvatele Uzbekistánu, tzn., že tato praxe je ze strany státních orgánů zavedena plošně bez rozdílů. Zpráva Amnesty International pak obecně uvádí, že práce na bavlníkových polích probíhá „*ve velmi špatných pracovních podmínkách*.“ Ministerstvo zahraničních věcí Spojených států amerických ale naopak uvádí, že zákon v Uzbekistánu zakazuje všechny formy nucené či povinné práce, vláda se zabývá případnými stížnostmi i od nezávislých pozorovatelů a vynakládá úsilí na informování obyvatel o zákazu nucených prací – tyto informace tedy naopak vyznívají v tom smyslu, že od dříve zavedené praxe státní orgány ustupují. Sám stěžovatel pak v řízení o udělení mezinárodní ochrany uvedl, že nucené práce jsou oficiálně zakázány, ale k vynucování účasti na nich stále dochází – sběru bavlny se musí dle tvrzení stěžovatele účastnit vždy jeden člen rodiny.

[45] Nejvyšší správní soud na tomto místě znovu zdůrazňuje, že pro posouzení otázky, zda může být stěžovateli v důsledku odmítnutí účasti na nucených pracích v Uzbekistánu připisováno určité politické přesvědčení, či zda lze na osoby, které nucené práce musí vykonávat (případně které tuto praxi odmítly), pohlížet jako na sociální skupinu, je naprosto klíčové komplexní zmapování situace v Uzbekistánu a dostatečné zjištění skutkového stavu věci ve všech jejích souvislostech. Toto zjištění však žalovaný neučinil. Přestože do spisu založil zprávy o zemi původu stěžovatele, tyto zprávy o konkrétní praxi neuvádí ve své podstatě vlastně nic. Pouze obecně popisují, že k nucené práci dochází, ale konkrétní podrobnosti – tj. konkrétní popis toho, kdo je nuceným pracím fakticky vystaven (od jakých obyvatel jsou nucené práce vyžadovány) a za jakých podmínek k nim dochází, neobsahují. Výslovně tyto zprávy hovoří toliko o pracovnících veřejného sektoru, učitelích, o zdravotním personálu a studentech (vč. dětí), u kterých se projevují snahy nucené práce ukončit (viz zprávu Human Rights Watch, Amnesty International, Freedom House). Stěžovatel přitom žádným takovým pracovníkem nebyl (prodával zeleninu).

[46] Nicméně nucené práce tak, jak byly předestřeny v řízení o udělení mezinárodní ochrany samotným stěžovatelem, nelze vyloučit jakožto důvod pronásledování ani pro připisované politické přesvědčení, ani pro příslušnost k sociální skupině – viz výše uvedené obecné závěry ve vztahu k oběma důvodům pronásledování. Konkrétnější závěr pro nyní projednávanou věc však nebylo možné učinit, neboť správní spis k tomu neposkytuje dostatek informací. Zejména neobsahuje takové informace o zemi původu, které by byly specificky zaměřeny právě na tu problematickou oblast v Uzbekistánu, kterou stěžovatel při svém pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany uváděl – a sice výkon nucených prací (k povinnosti obstarat dostatečně přesné informace o zemi původu, které by měly být specificky zaměřeny na konkrétní azylový příběh cizince tak, aby žalovaný mohl posoudit, zda žadateli o mezinárodní ochranu v zemi původu pronásledování ve smyslu zákona o azylu skutečně nehrozí, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 Azs 207/2017 - 36).

[47] A nejen že nebylo možné vyloučit uvedené důvody pronásledování, nebylo možné blíže zhodnotit ani to, zda je stěžovatel jakožto osoba, která odmítla vykonávat nucené práce, skutečně pronásledován (resp. zda je jeho obava z pronásledování důvodná), neboť zprávy o Uzbekistánu založené ve správním spise se tím, jaké jsou konkrétní důsledky pro obyvatele, kteří nastoupení na nucené práce odmítnou, nezabývají. Přestože uvádějí příklady osob – aktivistů bojujících za lidská práva, kteří byli v důsledku své činnosti např. uvězněni, z daných zpráv nelze vyčíst, zda se tyto důsledky týkají také „běžného“ obyvatelstva, tj. lidí, kteří se aktivně o změnu zavedené praxe nezasazují, avšak z nějakého důvodu se nucených prací neúčastní. Pouze zpráva Amnesty International v jediné větě uvádí, že „*úřady vybrožovaly těm, kteří práci na bavlníkových polích odmítli,*

pokračování

*vysokými pokutami, propuštěním z práce či ztrátou sociálních dávek.*“ Zpráva Human Rights Watch pak hovoří o pohružkách tresty či ztráty zaměstnání pracovníkům veřejného sektoru a studentům.

[48] Stručně shrnuto: na jednu stranu tedy zprávy o zemi původu založené ve spise potvrzují to, že k nuceným pracím v Uzbekistánu dochází, na druhou stranu však k podmínkám jejich výkonu a případným trestům za odmítnutí účasti na této praxi neuvádí vůbec nic bližšího. Žalovaný správní orgán měl ovšem povinnost důsledně zkoumat, jak uzbecké orgány veřejné moci reagují na „*neposlušnost*“ svých občanů, kteří se zavedené praxi odmítnou podrobit, a při vedení pohovoru se měl na tyto skutečnosti zaměřit kladením cílených otázek. K tomu žalovaný nepřistoupil a spokojil se s konstatováním, že předvolání na policii intenzity pronásledování nedosahuje. Městský soud pak namísto toho, aby rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť skutkový stav byl zjištěn nedostatečně (a to nejen ve vztahu k důvodům pronásledování, ale také k samotným obavám z pronásledování), uvedl, že ekonomické sankce, které v Uzbekistánu za odmítnutí nucených prací hrozí, na stěžovatele nedopadly, neboť ten se i nadále věnoval svému zaměstnání – prodeji zeleniny. Zcela pak pominul tvrzení stěžovatele, že mu bylo při předvolání na policii opakovaně vyhrožováno vězením, přestože jeho výpověď nebyla nijak zpochybněna.

[49] Nejvyšší správní soud připomíná, že opatření, kterým je žadatel o mezinárodní ochranu v zemi svého původu vystaven, nelze hodnotit izolovaně, tj. samostatně bez ohledu na další možné ústrky, kterým může čelit. Za pronásledování se totiž nepovažují jen taková jednání, která sama o sobě představují vážné porušení základních lidských práv. Čl. 9 kvalifikační směrnice naopak zdůrazňuje, že pronásledováním je také jednání, které je „*souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a)*“ – jedná se o tzv. pronásledování na kumulativním základě (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 5. 2009, č. j. 5 Azs 7/2009 - 98, č. 1913/2009 Sb. NSS, nebo též rozsudek ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, č. 1749/2009 Sb. NSS). V souladu s požadavkem eurokonformního výkladu je proto povinností žalovaného komplexně a zodpovědně posoudit všechna možná opatření, kterým jednak cizinec v zemi původu již čelil, ale také ta, kterým s ohledem na svá tvrzení a situaci v zemi původu může být v budoucnu vystaven, a to ve svém souběhu. Posuzování odůvodněných obav z pronásledování má totiž prospektivní povahu, proto hodnocení toho, čemu byl žadatel o mezinárodní ochranu vystaven v minulosti, aniž by byla zohledněna případná budoucí rizika právě ve svém souběhu, není a nemůže být dostatečné (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 Azs 39/2019 - 77, č. 3924/2019 Sb. NSS).

[50] Přestože lze s žalovaným v obecné rovině souhlasit v tom, že samotné předvolání na policii intenzity pronásledování nedosahuje, nelze pominout, že stěžovatel od samého počátku uváděl, že mu bylo opakovaně vyhrožováno vězením. Žalovaný přitom tuto skutečnost nijak nezpochybnil. Naopak, stěžovatele nepovažoval za nevěrohodného – z jeho tvrzení sám vycházel. V rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany nevedl, že by jím tvrzené skutečnosti neodpovídaly tomu, čemu jsou obyvatelé Uzbekistánu běžně při odmítnutí nucené práce vystaveni, tj. že by jeho tvrzení neodpovídalo informacím obsaženým ve zprávách o zemi původu. Jak již bylo uvedeno výše, tyto zprávy se k důsledkům odmítnutí nucené práce (vyjma jediné věty o ekonomických sankcích ve zprávě Amnesty International) nevyjadřují. A ani samotné opakované předvolávání na policii za účelem podávání vysvětlení nelze v případě států s autoritářskými režimy zlehčovat způsobem, jakým činí žalovaný a městský soud, neboť jde o typickou praxi takových režimů, přičemž požadavky na podávání vysvětlení se často promítají i do roviny fyzického násilí. Takovou zkušenost, dnes již historickou, má ostatně také řada obyvatel České republiky z období nesvobody mezi lety 1948 - 1989.

[51] Stejně tak nelze bagatelizovat ani ekonomické sankce, neboť také tato opatření mohou ve svém důsledku způsobit závažné porušení práv žadatele o mezinárodní ochranu. Intenzity

pronásledování mohou dosahovat především v kumulaci se sankcemi trestněprávními, z nichž stěžovatel odvozoval své obavy v průběhu pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu. Opět je však základním předpokladem pro toto posouzení řádně zjištěný skutkový stav.

[52] Jak již bylo naznačeno shora, není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují. Bylo proto na žalovaném, aby shromáždil další informace o tom, jak nucené práce v Uzbekistánu probíhají, kdo je jim skutečně vystaven a jaké důsledky má pro obyvatele Uzbekistánu odmítnutí jejich výkonu, tj. jaké tresty za odmítnutí jejich výkonu následují atd.

[53] V této souvislosti nelze nezmínit také důvody pro případné udělení doplňkové ochrany jakožto druhé z forem mezinárodní ochrany. Za vážnou újmu ve smyslu § 14a zákona o azylu se totiž považuje také mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Žalovaný stejně jako v případě odůvodnění neudělení azylu konstatoval, že podání vysvětlení na policii vážnou újmu nepředstavuje. Zcela přitom pominul otázky související s podmínkami výkonu nucených prací, a to přesto, že zpráva Amnesty International výslovně hovoří o „*velmi špatných pracovních podmínkách*.“ Stejně tak tato zpráva výslovně uvádí, že „*bezpečnostní složky nadále zadržovaly spoustu lidí obviněných z členství v zakázaných ‚extrémistických‘ skupinách včetně pracovních migrantů, kteří se vrátili ze zahraničí. Příbuzní a aktivisté za lidská práva uvedli, že policie a zaměstnanci Služby národní bezpečnosti mučili mnoho lidí obviněných z nelegálního členství, aby se ‚přiznali‘ ke vykonstruovaným obviněním, a že soudci nadále ignorovali důvěryhodná tvrzení, dokonce když byli konfrontováni se stopami mučení v soudní síni a uznali je jako důkaz*“; důraz přidán Nejvyšším správním soudem.

[54] V případě, že by žalovaný dostatečně důkladně zvážil obsah zpráv o zemi původu, které sám do správního spisu doložil, musel by dojít k závěru o nezbytnosti obstarání dalších podkladů, ze kterých budou vyplývat informace o konkrétních podmínkách výkonu nucené práce. I v případě, že by po bližším zmapování situace v Uzbekistánu dospěl k závěru, že důvody pro udělení azylu skutečně dány nebyly, bylo jeho povinností dostatečně zvážit také případnou újmu, která stěžovateli po návratu do Uzbekistánu hrozí. Tj. bylo jeho povinností stejně zodpovědně posoudit, zda nejsou dány důvody pro udělení doplňkové ochrany – zejména, zda stěžovateli nehrozí mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání tím, že bude muset opětovně vykonávat nucené práce nebo, že je odmítne, či v důsledku toho, že se jedná o neúspěšného žadatele o mezinárodní ochranu v jiném státě. Namísto toho žalovaný konstatoval, že stěžovateli vážná újma při návratu do Uzbekistánu nehrozí, přičemž poukázal na to, že skutečným důvodem žádosti o mezinárodní ochranu byla snaha stěžovatele o legalizaci pobytu na území České republiky, neboť žádost podal poté, co mu mělo být uloženo správní vyhoštění.

[55] Obecně lze sice s žalovaným souhlasit v tom, že příjezd stěžovatele, který disponoval lotyšským vízem a o mezinárodní ochranu požádal až poté, co mu mělo být uloženo správní vyhoštění, může svědčit o účelovosti jeho žádosti. Nicméně nelze přehlédnout, že správní spis samotné rozhodnutí o uložení správního vyhoštění neobsahuje. Obsahuje ovšem závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování ze dne 25. 9. 2017, ev. č. ZS37528. V úvodu tohoto stanoviska Ministerstvo vnitra uvádí, že se jedná již o druhé závazné stanovisko, přičemž první stanovisko ze dne 13. 6. 2017 (ev. č. ZS35898) bylo naopak negativní. Následné kladné stanovisko k možnosti vycestování ze dne 25. 9. 2017 již neuvádí, proč bylo předchozí stanovisko negativní. Tuto skutečnost neřeší v rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany ani žalovaný, a není seznatelná ani z dalších listin obsažených ve spise. Pakliže však žalovaný postavil své rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany na tom, že ústrky, kterým byl stěžovatel vystaven, nedosahují intenzity pronásledování (ani vážné újmy) a že žádost o mezinárodní ochranu byla podána účelově, musí mít tyto závěry oporu ve správním spise. Dostatečnou oporu

pokračování

ve spise však nemá ani závěr o neexistenci azylově relevantního důvodu pronásledování a vážné újmy (viz výše).

[56] Podstatné dokumenty, ze kterých by účelovost žádosti vyplývala (zejm. rozhodnutí, kterým bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění, protokol o jeho výpovědi v řízení o správním vyhoštění) žalovaný od příslušných orgánů nevyžádal a do spisu nedoložil. Naopak, závazné stanovisko Ministerstva vnitra, ze kterého vyplývá, že předchozí stanovisko k možnosti vycestování stěžovatele bylo negativní, aniž by jakkoli změnu v náhledu na možnost vycestování vysvětlilo, pochyby o návratu stěžovatele do jeho vlasti spíše podporují.

[57] Za této situace bylo povinností městského soudu rozhodnutí žalovaného zrušit a zavázat jej právním názorem, podle něhož by byl povinen doplnit správní spis o další podklady jak ve vztahu k možnému pronásledování, motivům tohoto pronásledování a případné vážné újme, tak ve vztahu k závěru o účelovosti žádosti o mezinárodní ochranu. Namísto toho však městský soud žalobu stěžovatele zamítl, aniž by přitom závěry žalovaného měly dostatečnou oporu ve spise. Nejvyšší správní soud proto neměl jinou možnost, než napadený rozsudek městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného zrušit z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jak stěžovatel v kasační stížnosti důvodně namítal.

## V. Závěr a náklady řízení

[58] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil výroky I. a II. napadeného rozsudku městského soudu. Výrokem III. rozhodl městský soud o odměně ustanovené advokátky, která má na odměnu nárok bez ohledu na výsledek věci. Nejedná se tedy o výrok závislý na úspěchu žaloby ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., proto jej Nejvyšší správní soud nezrušil, přestože jej stěžovatel rovněž kasační stížností napadl.

[59] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského, resp. městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaný vázán vysloveným právním názorem zdejšího soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.], který lze shrnout následovně.

[60] V dalším řízení je žalovaný povinen dostatečně zjistit skutkový stav věci tak, aby bylo možné dojít k přesvědčivému závěru, zda stěžovateli mohou být v důsledku odmítnutí výkonu nucených prací připisovány určité politické názory či přesvědčení, případně zda na něj může být pohlíženo jako na člena určité sociální skupiny. Aby však žalovaný mohl tyto závěry učinit, musí se blíže zabývat podmínkami výkonu nucených prací v Uzbekistánu – zejména tím, na koho se tyto práce fakticky vztahují (zda jsou po obyvatelích vymáhány plošně bez rozdílu, či zda je jejich výkon motivován nějakým konkrétním znakem, který je nuceně pracujícím obyvatelům objektivně společný). Stejně tak se musí zaměřit na otázku, jaké tresty za odmítnutí jejich výkonu stěžovateli hrozí a zda tyto tresty nemohou dosahovat intenzity pronásledování, a to ani ve svém souběhu. Jestliže žalovaný dospěje k závěru, že stěžovateli pronásledování z azylově relevantního důvodu skutečně nehrozí, je povinen znovu komplexně a zodpovědně posoudit, zda stěžovateli při návratu do Uzbekistánu nehrozí rovněž skutečné nebezpečí vážné újmy, zejména zda nebude vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Zjištěné skutečnosti je pak povinen v rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu konfrontovat s úvahou o účelovosti jeho žádosti. V této souvislosti je povinen také zjistit, na základě jakých skutečností

bylo předchozí závazné stanovisko k možnosti vycestování v řízení o uložení správního vyhoštění negativní a jaké skutečnosti zapříčinily změnu náhledu na stěžovatelův návrat.

[61] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek městského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (viz ustanovení § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 z části ve spojení s § 120 s. ř. s.

[62] Neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel byl na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšný. Z obsahu soudního spisu je však patrné, že mu žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že mu náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[63] Podle § 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s. hradí zástupci stěžovatele, který byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Zástupkyně stěžovatele, advokátka JUDr. Anita Pešulová, byla stěžovateli ustanovena již v řízení o žalobě usnesením městského soudu ze dne 27. 11. 2018, č. j. 1 Az 62/2018 - 28. O výši odměny ustanovené advokátky za úkony učiněné v řízení u městského soudu rozhodl v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. výrokem III. městský soud (tento výrok napadeného rozsudku městského soudu zůstává i nadále v platnosti). V řízení o kasační stížnosti učinila ustanovená zástupkyně 1 úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé – doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], za který jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů [§ 13 odst. 4 advokátního tarifu], tj. celkem částka 3 400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. dubna 2021

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu