

Poř. č. 3/2015

Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k výkladu trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku¹

Ustanovení § 340 trestního zákoníku se vztahuje na všechny případy organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice České republiky v jakémkoli jejím místě a případnou následnou přepravu přes státní území.

Nedovolenost vstupu na území České republiky nelze omezovat pouze na ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic, ale je třeba vzít v úvahu i ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Analytickému a legislativnímu odboru Nejvyššího státního zastupitelství byl Okresním státním zastupitelstvím v Ostravě zaslán poznatek o rozdílné aplikační praxi státních zastupitelství ve vztahu k trestnému činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku spolu se žádostí o zaujetí výkladového stanoviska podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. O zaujetí stanoviska k výkladu § 340 trestního zákoníku dále požádal národní člen České republiky v Eurojustu a ředitel odboru bezpečnostní politiky a prevence kriminality Ministerstva vnitra.

Nejednotnost aplikační praxe spočívá obecně v tom, že někteří státní zástupci s odvoláním na znění důvodové zprávy k návrhu nového trestního kodexu (PSP,

¹ Stanovisko bylo zpracováno s přihlédnutím ke stanovisku katedry trestního práva Právnické fakulty MU v Brně k právnímu posouzení trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku ze dne 18. 5. 2010 a navazuje na stanovisko analytického a legislativního odboru Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 26. 7. 2010 sp. zn. 1 SL 741/2010 k téže otázce.

tisk 410/0), komentář² k § 339 a 340 trestního zákoníku a dále i na § 2 až 9 zákona č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 216/2002 Sb.“), uvádí, že **vnitřní hranici České republiky lze překračovat na jakémkoliv místě a tudíž není u pachatelů, kteří překračují hranice České republiky se státem, pro který jsou závazná ustanovení Schengenské dohody, naplněn zákonný znak trestného činu - nedovolené překročení státní hranice**, a proto se obvinění nemohli dopustit předmětného trestného činu. V těchto případech jsou podle § 159a odst. 1 trestního řádu odkládány trestní věci vedené v prověřování, popř. jsou podle § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu rušena usnesení o zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu jako nezákonná.

Tento právní názor má zásadní dopady, protože v praxi se tzv. převaděčství téměř ve všech případech odehrává cestou pozemní hranice a uvedený výklad ve své podstatě znemožňuje vést trestní řízení v těchto případech a pachatelům zajišťuje nestíhatelnost.

K výkladu trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku zpracoval analytický a legislativní odbor Nejvyššího státního zastupitelství v součinnosti s mezinárodním odborem Nejvyššího státního zastupitelství již v roce 2010 stanovisko, a to k žádosti ředitele Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu plk. Mgr. Roberta Šlachty (sp. zn. 1 SL 741/2010 ze dne 26. 7. 2010). Stanovisko dospělo k závěru, že **„nedovolenost vstupu na území České republiky, resp. pojem nedovolené překročení státní hranice užitý v § 340 odst. 1 trestního zákoníku, nemůže být omezen jen na vymezení v § 3 odst. 3 zákona o ochraně státních hranic a dále, že ustanovení § 340 trestního zákoníku se vztahuje na všechny případy organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice České republiky v jakémkoli jejím místě a případnou následnou přepravu přes státní území.“** Již toto stanovisko bylo zpracováno se znalostí stanoviska katedry trestního práva Právnické fakulty MU v Brně k právnímu posouzení trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku ze dne 18. 5. 2010³, které též dospělo k výše uvedenému závěru.

² Šámal, P. a kol. Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 2928. Šámal, P. a kol. Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 3213-3214.

K tomu však srov. **opačný názor** Fenyk, J., Hájek, R., Stříž, I., Polák, P. Trestní zákoník a trestní řád. Průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou. 1 díl - Trestní zákoník. Linde Praha, 2010, s. 1168, kde se uvádí: „...Přestože důvodová zpráva uvádí, že ustanovení ...bude možno aplikovat pouze na tzv. vnějších schengenských hranicích vzdušného typu - letiště, nebo při dočasném znovuzavedení kontrol na tzv. vnitřních pozemních schengenských hranicích, **ustanovení samo o sobě takovéto omezení neobsahuje**“. Dále srov. Zezulová, J. in Draštík, A., Fremr, R., Durdík, T., Růžička, M., Sotolář, A. a kol. Trestní zákoník. Komentář. II. díl. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015 s. 2689, kde se uvádí, že **„ustanovení (§ 340) by se mělo vztahovat na všechny případy organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice České republiky v jakémkoli jejím místě a případnou následnou přepravu přes státní území“**.

³ Stanovisko bylo zpracováno prof. JUDr. Jaroslavem Fenykem, Ph.D., DSc. taktéž k žádosti ředitele Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu.

Stanovisko bylo poté prostřednictvím Vrchních státních zastupitelství v Praze a Olomouci zasláno do soustavy státního zastupitelství dne 26. 7. 2010 pod sp. zn. 1 SL 741/2010.

I přesto, že předmětná otázka byla již Nejvyšším státním zastupitelstvím řešena a nutno podotknout, že byla zcela jasným způsobem vyřešena, s ohledem na opětovné předložení, rozdílnou (byť ojedinělou) rozhodovací praxi státního zastupitelství a aktuální bezpečnostní situaci, bylo shledáno důvodným reagovat na uvedený výkladový problém formou výkladového stanoviska podle § 12 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.

Pojem „**překročení státní hranice**“ je podmínkou trestnosti činů ve smyslu § 339 a zejména pak § 340 trestního zákoníku, kde se jedná výslovně o překročení „**nedovolené**“ (srov. § 3 odst. 3 zákona č. 216/2002 Sb.). Podle výše zmíněných komentářů k § 339 trestního zákoníku platí, že „**s ohledem na náš vstup do schengenského prostoru toto ustanovení platí pouze u tzv. vnějších hranic vzdušného typu a při případném dočasném zavedení kontrol na vnitřních hranicích. Jinak se na vnitřních hranicích neprovádí ochrana a lze je překračovat na kterémkoliv místě.**“ Tytéž prameny komentují danou problematiku ve vztahu k § 340 trestního zákoníku takto: „... **byla tato skutková podstata nově formulována tak, aby byla v souladu s rámcovým rozhodnutím Rady ze dne 28. 11. 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu. Po vstupu našeho státu do schengenského prostoru je toto ustanovení aplikovatelné pouze na tzv. vnějších schengenských hranicích (naš stát má pouze vzdušnou vnější schengenskou hranici - letiště) a pouze při dočasném zavedení kontrol i na vnitřních pozemních hranicích.**“

Předmětem pozornosti je tedy především pojem „**nedovolené překročení státní hranice**“ a otázka **trestnosti, či beztrestnosti překračování samotné vnitřní pozemní státní hranice České republiky do jiného členského státu Evropské unie.**

Při posuzování dané problematiky je třeba vzít v úvahu, že předmětná skutková podstata trestného činu má za **cíl prevenci a postih případů trestné součinnosti k nedovolenému překročení české státní hranice.** Pohybujeme se tedy v oblasti boje proti nelegální migraci a nelegálnímu převaděčství. Proto je důležité věnovat pozornost **příslušným aktům orgánů Evropské unie**, jimiž je upraven režim překračování státních hranic členských států Evropské unie a transport cizinců přes jejich území, jakož i **vnitrostátní úpravě**, především pak zákonu č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“). Analýzu příslušných předpisů Evropské unie a předpisů vnitrostátního práva je pak třeba doplnit požadavkem na **eurokonformní výklad vnitrostátního práva.**

Ad 1/ Právní předpisy Evropské unie

Schengenský acquis

Základním cílem **schengenského acquis**⁴ je odbourávání kontrol na společných státních hranicích, které jsou označovány jako hranice **vnitřní**. Hranice členských států a států nečlenských je označována jako **vnější** hranice. Schengenský prostor je území všech států zapojených do této formy spolupráce, a to bez ohledu na to, zda mají nějaké společné hranice. **Česká republika se stala součástí schengenského prostoru dne 21. prosince 2007. Schengenskou dohodou**⁵ došlo **ke zrušení kontrol prováděných na vnitřních hranicích** členských států, avšak je třeba zdůraznit, že **hranice mezi Českou republikou a ostatními státy Evropské unie zrušeny nebyly**. Jelikož neexistuje ani hranice Evropské unie (nejde o stát), tvoří vnější hranici hranice členských států Evropské unie, která je odděluje od třetích (tj. nečlenských) zemí.

Schengenská prováděcí úmluva⁶

Konkrétní opatření pro boj proti ilegální migraci (trestání převaděčů) obsahovala **Schengenská prováděcí úmluva v článku 27**⁷, podle něhož „se smluvní strany zavazují zavést přiměřené **sankce proti osobám, které v rozporu s právními předpisy** dané smluvní strany **týkajícími se vstupu a pobytu cizinců** z výdělečných důvodů napomáhají nebo se snaží napomáhat cizincům ke vstupu nebo pobytu na území smluvní strany.“

Schengenský hraniční kodex⁸

Kodex představuje přímo aplikovatelný předpis upravující otázky související s překročením **vnitřních** hranic. Podle Kodexu lze „**vnitřní hranice** překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost“. **Zrušení ochrany vnitřních hranic se však nedotýká (mimo jiné) možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady ani povinnosti státních příslušníků třetích zemí hlásit svou přítomnost na území jakéhokoliv členského státu podle článku 22 Schengenské úmluvy.**

⁴ Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (úřední věstník L 236 ze dne 23. 9. 2003).

⁵ Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. června 1985.

⁶ Úmluva podepsaná 19. 6. 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané 14. 6. 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Schengenská prováděcí úmluva).

⁷ Článek 27 byl nahrazen Směrnicí rady č. 2002/90/ES ze dne 28. 11. 2002.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)

Dále je třeba zmínit i to, že podle článku 2 odst. 5 Kodexu⁹ jsou definovány „**osoby požívající právo Společenství na volný pohyb**“. Z toho lze dovodit, že existuje zvláštní kategorie osob, na kterou se právo volného pohybu vztahuje, zatímco na ostatní nikoli¹⁰. Podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí pak stanoví čl. 5 Kodexu.

Podle nařízení platí obecná dovozenost vstupu přes vnitřní hranice osobám, které jsou občany států zavázaných Schengenskou dohodou (čl. 1 nařízení). Vnitřními hranicemi se rozumí společné pozemní hranice členských států, včetně říčních hranic atd. Vnějšími hranicemi se pak rozumějí pozemní hranice členských států, pokud nejsou vnitřními hranicemi.

Vstup přes hranice je možný za splnění stanovených předpokladů:

- Jde-li o obecně dovolený přechod na základě Schengenské dohody, pak u osob požívajících právo na volný pohyb může jít nanejvýš jen o tzv. minimální kontrolu.
- Jde-li o ostatní osoby, tj. státní příslušníky třetích zemí, musejí být pro přechod hranic splněny stanovené podmínky, zejména povinnost podrobit se důkladné kontrole (ověřením platného dokladu ke vstupu s příp. vízem nebo povolením k pobytu, prohlídkou cestovního dokladu z hlediska jeho pravosti, kontrolou vstupních razítek, ověřením místa odjezdu a cíle dotyčného státního příslušníka a účelu zamýšleného pobytu atd., ověřením prostředků z hlediska jejich dostatečnosti k obživě, ověřením zda nedojde k ohrožení veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti nebo zdraví či mezinárodních vztahů, otiskem vstupního razítka).

Podle čl. 12 bodu 1 Kodexu hlavním účelem ostrahy hranic je **zabránit nedovolenému překročení hranic**. Účelem je rovněž záměr čelit přeshraniční trestné činnosti a přijímat opatření proti osobám, které překročily hranice nezákonně.

Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/946/SVV a Směrnice Rady č. 2002/90/ES

Z legislativy Evropské unie dále vzešly dva dokumenty kladoucí si za cíl posílit sankční opatření coby nástroje boje proti napomáhání k nedovolenému přistěhovalectví jak v souvislosti s překračováním státních hranic, tak v souvislosti

⁹ „Osobami požívajícími právo Společenství na volný pohyb“:

a) občané Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy a státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie vykonávajícího právo volného pohybu a na které se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států,

b) státní příslušníci třetích zemí a jejich rodinní příslušníci bez ohledu na státní příslušnost, kteří na základě dohod mezi Společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají právo volného pohybu rovnocenné právu občanů Unie“.

¹⁰ Fenyk, J. Aplikační problémy legální definice trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku. Kriministika č. 4/2011, s. 245.

s nedovoleným usídlováním se na území členských států Evropské unie a vytvářením a posilováním mezinárodních zločineckých struktur zabývajících se nelegálním převaděčstvím. Uvedené dokumenty je třeba chápat i jako další nástroje Evropské unie proti nelegální migraci. Konkrétně se jedná o **Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/946/SVV ze dne 28. 11. 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu a Směrnici Rady č. 2002/90/ES ze dne 28. 11. 2002, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu**. Oba dokumenty byly náležitě implementovány do české trestněprávní úpravy¹¹, čímž Česká republika dostala svým mezinárodním závazkům.

Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/946/SVV v čl. 1 odst. 1, 2 ukládá všem členským státům „**přijmout nezbytná opatření, aby za protiprávní jednání uvedená v čl. 1 a čl. 2 Směrnice Rady č. 2002/90/ES bylo možné uložit účinné, přiměřené a odrazující sankce, které mohou vést k vydání pachatele, nebo přijmout opatření spočívající v zabránění věci nebo zákazu činnosti či vyhoštění**“. Dále v čl. 1 odst. 3, 4 zavazuje členské státy přijmout takovou úpravu, aby závažnější způsoby jednání (zločinné spolčení, ohrožení života lidí) byly postihovány trestem odnětí svobody s horní sazbou nejméně 8 let, resp. 6 let.

Podle **Směrnice Rady č. 2002/90/ES** „každý členský stát přijme vhodné **sankce** vůči **a) každé osobě, která úmyslně napomůže osobě, která není státním příslušníkem členského státu, vstoupit na území členského státu nebo přejít přes území takového státu v rozporu s právními předpisy dotyčného státu o vstupu nebo přechodu cizinců,**
b) každé osobě, která úmyslně za úplatu napomůže osobě, která není státním příslušníkem členského státu, k pobytu na území členského státu v rozporu s právními předpisy dotyčného státu o pobytu cizinců“.

Shrnutí:

- **Koncept „schengenského prostoru“ rozlišuje vnitřní a vnější hranice členských států Evropské unie a jejich ochranu; státní hranice mezi Českou republikou a ostatními státy Evropské unie však konceptem „schengenského prostoru“ zrušeny nebyly.**
- **Právní předpisy Evropské unie stanoví členským státům povinnost postihovat organizování a umožnění nedovoleného překročení jejich státních hranic (vstup, pobyt a tranzit), přičemž nerozlišují v tomto ohledu mezi vnitřní a vnější hranicí členských států.**
- **V otázce překročení státních hranic členských států Evropské unie právní předpisy Evropské unie výslovně počítají s vnitrostátními**

¹¹ Srov. zákon č. 178/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění zákona č. 481/2004 Sb.

právními předpisy jednotlivých členských států o vstupu a pobytu cizinců na jejich území.

Ad 2) Vnitrostátní právní úprava

Zákon o ochraně státních hranic a zákon o pobytu cizinců na území České republiky

Z hlediska práva vnitrostátního je třeba na prvním místě věnovat pozornost výše uvedeným zákonům.

Zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic ve svém § 1 upravuje - mimo jiné - **ochranu státních hranic České republiky proti jejich nedovolenému překračování a zajištění plnění některých závazků, vyplývajících z mezinárodních úmluv o odstraňování kontrol na společných hranicích, (dále jen „schengenská dohoda“).**

Ochranou hranic se podle § 2 odst. 1 rozumí „soubor opatření organizačního a technického charakteru, jehož cílem je **zabránit nedovolenému překračování státních hranic České republiky**“. Podle § 2 odst. 2 ochranu hranic zajišťuje policie soustavně po celé délce hranic.

Podle § 3 odst. 3 se za „**nedovolené překročení hranic**“ považuje:

- a) jejich překročení mimo hraniční přechod,
 - b) jejich překročení na hraničním přechodu v jiné než stanovené provozní době nebo překročení v rozporu s účelem hraničního přechodu,
 - c) úmyslné vyhnutí se kontrole na hraničním přechodu,
- pokud zvláštní právní předpis (zákon č. 326/1999 Sb.) nebo mezinárodní smlouva nestanoví jinak.

Dále zákon definuje vnitřní a vnější hranice. **Vnitřní hranice** jsou hranice České republiky se státem, pro který jsou závazná ustanovení Schengenské dohody. Vnitřními hranicemi se rozumí také letiště na území České republiky určené výhradně pro lety mezi smluvními státy. **Vnějšími hranicemi** jsou hranice České republiky s jiným než smluvním státem. Vnějšími hranicemi se rozumí také mezinárodní letiště na území České republiky určené pro lety, jejichž místo odletu, mezipřistání nebo příletu není na území smluvního státu (§ 7).

Ustanovení § 9 odst. 1 stanoví, že na vnitřních hranicích se neprovádí ochrana hranic podle ustanovení § 2 a lze je překračovat na kterémkoli místě.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky upravuje v návaznosti na přímo použitelný právní předpis Evropských společenství (Schengenský hraniční kodex) **podmínky vstupu cizince na území České republiky** a vycestování cizince z území, **stanoví podmínky pobytu cizince na území** a vymezuje působnost Policie České republiky, Ministerstva vnitra a Ministerstva zahraničních věcí v této oblasti státní správy.

Za pozornost stojí § 3 odst. 2 písm. c), podle něhož se **hraničním přechodem rozumí i vnitřní hranice**; § 5 odst. 1, podle něhož **podmínky vstupu na území a provádění hraniční kontroly stanoví přímo použitelný právní předpis Evropských společenství (Schengenský hraniční kodex)**, a dále i § 9, upravující **odepření vstupu na území České republiky - nerozlišující mezi vnitřní a vnější schengenskou hranicí**.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že přímo použitelným právním předpisem ES je právě **Schengenský hraniční kodex**, podle něhož (jak již bylo výše uvedeno) **zrušení ochrany vnitřních hranic se však nedotýká (mimo jiné) možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady ani povinnosti státních příslušníků třetích zemí hlásit svou přítomnost na území jakéhokoliv členského státu podle článku 22 Schengenské úmluvy**.

Odkazem na **Schengenský hraniční kodex** se odstraňují legislativní disproporce interních předpisů, vzniklé zrušením vnitřních kontrol na státní hranici, kdy byli cizinci oprávněni vstupovat na území České republiky jen přes tyto kontrolované přechody. Jinak by totiž cizinci mohli cestovat do České republiky jen vzdušnými dopravními prostředky a překročit hranici jen na letištích, která kontrole podléhají, což je nereálné a nesmyslné.¹²

Novela trestního zákona č. 178/2007 Sb. a trestní zákoník č. 40/2009 Sb.

Jak již bylo výše uvedeno novelou trestního zákona č. 178/2007 Sb.,¹³ Česká republika splnila svůj závazek transponovat **směrnici Rady 2002/90/ES**, kterou se definuje napomáhání k nedovolenému vstupu, přechodu a pobytu a navazující **rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/SVV** o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu, do tehdy platného trestního zákona.

Touto novelou byla (mimo jiné) doplněna stávající skutková podstata trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice (§ 171a) tehdy platného trestního zákona tak, aby postihovala všechny typy jednání uvedených v **článku 1 písm. a)** výše citované **směrnice** a zároveň zpřísnila dosavadní trestní sazby uvedené v základní skutkové podstatě i v kvalifikovaných skutkových podstatách. Nově byla do trestního zákona v souladu s **článkem 1 písm. b) směrnice** doplněna skutková podstata umožňující postihovat zjištěně motivované napomáhání k neoprávněnému pobytu občana státu, který není členem EU na území České republiky. Cílem bylo minimalizovat možnosti ilegálního imigranta usilovat

¹² Fenyk, J. Aplikační problémy legální definice trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku. Kriminální věda č. 4/2011, s. 246.

¹³ Viz zákon č. 178/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění zákona č. 481/2004 Sb.

mimo zákonný rámec o integraci, což se zpravidla děje s pomocí dalších nezákonných jednání.

Konkrétně k pojmu „**nedovolenému překročení státní hranice**“ se pro odstranění jakýchkoli pochybností uvádí, že **předložená právní úprava postihuje nedovolené překročení státní hranice ze strany občanů - státních příslušníků států mimo EU a naplňuje tak cíl evropských předpisů zamezit nedovolenému usidlování na území členských států Evropské unie. Nikterak se právní úprava nedotýká práva občanů členských států EU na volný pohyb osob.**

Nový **trestní zákoník** upravuje trestný čin organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice v § 340. Chráněným objektem je zájem České republiky na **kontrole osob, které překračují její státní hranici, přičemž tento zájem vyplývá z potřeby dostát mezinárodním závazkům regulovat nelegální migraci a bojovat proti mezinárodnímu zločinu v podobě nelegálního převaděčství.** Upozornit je třeba i na to, že ustanovení § 340 trestního zákoníku navazuje na § 171a trestního zákona (trestný čin organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice) a jeho základní skutková podstata byla převzata bez významnějších změn z dikce tohoto ustanovení tehdy platného trestního zákona.

Ke skutkové podstatě tohoto trestného činu se vyjadřuje i judikatura Nejvyššího soudu. V rozhodnutí **č. 48/2008 Sb. rozh. tr.** Nejvyšší soud uvádí, že znak "**státní hranice**" uvedený v § 171a trestního zákona (nyní § 340 odst. 1 trestního zákoníku) je třeba chápat tak, že **jde pouze o státní hranice České republiky se sousedními státy, nikoli o jakékoli státní hranice mezi kterýmikoli státy.**¹⁴

V usnesení z roku 2012¹⁵ Nejvyšší soud konstatoval, že **pojem "nedovolené překročení státní hranice" nutno vyložit jako její překročení bez příslušných platných dokladů, přičemž i s těmi je zakázáno překračovat státní hranici mimo hraniční přechody.**

V dalším usnesení ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. 6 Tdo 151/2015, se Nejvyšší soud vyjadřoval k objektům trestných činů podle § 340 a § 341 trestního zákoníku. Uvádí se zde, že ačkoli tato ustanovení chrání **zájmy** (regulovat nelegální migraci, bojovat proti mezinárodnímu zločinu, dostát mezinárodním závazkům), které jsou oběma ustanovením **společná**, je nezbytné usuzovat, že mají **rozdílný individuální objekt.** V prvním případě (§ 340 odst. 1, alternativa alinei první a druhé) je chráněn zájem státu na **nedotknutelnosti a suverenitě státního území** projevující se v jeho oprávnění prostřednictvím k tomu určených složek **kontrolovat osoby - cizince (občany zemí vně tzv. Schengenského prostoru) vstupující na jeho území a takto překračující státní hranici** (kontrola oprávněnosti jejich vstupu na území státu, resp. přechodu hranic oběma směry). V druhém případě (§ 341) jde o zájem,

¹⁴ Za pozornost však rozhodně stojí i druhá právní věta, podle níž **znak trestného činu podle § 171a odst. 1 tr. zák. „umožní nebo pomáhá jinému překročit státní hranici“ je naplněn i v případě, kdy pachatel dopraví osobu, která již dříve nedovoleně překročila státní hranici České republiky, dále do vnitrozemí sousedních států nebo do dalších zemí, za předpokladu, že přislíbí tuto pomoc před jejím překročením státní hranice České republiky.**

¹⁵ Usnesení NS ČR ze dne 11. 12. 2012 sp. zn. 4 Tdo 993/2012.

aby na území státu pobývaly osoby, jejichž pobyt s sebou nepřináší rizika sociálních a ekonomických problémů, rizika bezpečnostní apod., a aby se tak dělo při kontrole ze strany státu a v souladu s oprávněnými zájmy České republiky, jakož i v souladu se závazky, které tato (na úseku boje proti ilegální migraci, organizovanému zločinu atd.) přijala.

„Státní hranicí“ podle § 340 trestního zákoníku **nemůže** být myšlena ani tzv. **vnější** schengenská hranice, neboť to není hranice státu. Evropská unie není státem, nýbrž mezinárodní organizací, nehledě na to, že územní rozsah schengenského prostoru (který navíc není ani mezinárodní organizací - jedná se pouze o smluvní státy tzv. schengenských dohod) není totožný s územním rozsahem Evropské unie. Pojem „státní hranice“ užitý v § 340 trestního zákoníku je třeba vykládat v souladu s § 2 zákona č. 312/2001 Sb., o státních hranicích a o změně zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o státních hranicích). **Kategorie vnitřní a vnější hranice vytvořené v rámci (resp. pro účely) schengenského prostoru jsou tedy zásadně bez vlivu na pojem „státní hranice“ užitý v § 340 trestního zákoníku (definovaný v § 2 odst. 1 zákona č. 312/2001 Sb., o státních hranicích) a neomezuje jeho aplikaci jen na tzv. „vnější“ schengenskou hranici.**

Obecně platí, že státní hranice lze překračovat za podmínek stanovených zvláštním předpisem (zákon č. 326/1999 Sb.) nebo mezinárodní smlouvou, jíž je Česká republika vázána. Za nedovolené překročení státní hranice se považuje jejich překročení typicky či zejména v rozporu se zákonem č. 216/2002 Sb., resp. s jeho **§ 3 odst. 3**. S ohledem na náš vstup do schengenského prostoru **toto ustanovení (rozuměj § 3 odst. 3 zákona č. 216/2002 Sb.) platí pouze u tzv. vnějších hranic vzdušného typu [naš stát má pouze vzdušnou vnější schengenskou hranici - (mezinárodní) letiště] a při případném dočasném zavedení kontrol i na vnitřních pozemních hranicích. Je však mylné z tohoto závěru učiněného ve vztahu k § 3 odst. 3 zákona č. 216/2002 Sb., dovozovat i omezenou platnost či dosah § 340 trestního zákoníku.** Povinnost České republiky, resp. orgánů činných v trestním řízení, trestně stíhat organizování, umožnění či napomáhání nedovoleného překročení státní hranice i po zrušení kontrol na pozemní hranici (vnitřní hranici) nadále trvá.

V neposlední řadě je třeba upozornit i na to, že **nedovolenost překročení státní hranice** nezahrnuje jen nerespektování kontroly na (vzdušné) státní hranici, ale je třeba ji **vykládat širěji** ve smyslu respektování všech dalších požadavků, které si Česká republika stanovila jako podmínky vstupu na své území.

Uvádí-li důvodová zpráva k novému trestnímu zákoníku, že skutková podstata § 340 byla nově formulována tak, aby byla v souladu s rámcovým rozhodnutím Rady ze dne 28. 11. 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu, pak není možné, aby stát rezignoval na potrestání „převaděčů“ s tím, že překročili pouze hranici českou (tj. vnitřní), nikoliv vnější schengenskou hranici (což by znamenalo pouze vzdušnou vnější hranici - letiště). Tímto by se stal trestný čin podle § 340 trestního zákoníku de facto obsolentním, odhlédneme-li od případů převaděčství přes vzdušnou hranici.

Ustanovení § 340 trestního zákoníku je třeba interpretovat **ústavně konformním způsobem**. K tomu se dále uvádí následující. Ochranu státních hranic České republiky nelze účelově omezovat. K tomuto omezení však nevede respektování práva Společenství, pokud jde o vymezení rozsahu volného pohybu osob. **Podstatu státních hranic nutno zachovat, má-li být zachován princip státní svrchovanosti České republiky, který platí na území vymezeném právě státními hranicemi.** Přitom **Ústava nerozlišuje**, zdali jde o **vnější nebo vnitřní hranice**. Výklad, že ústavní institut ochrany státní hranice je skrze pojem „vnitřní hranice“ omezen, by vedl k **oslabení pojetí ochrany jednotného svrchovaného státního celku** (čl. 1 Ústavy České republiky). Bylo by minimálně nesystémové, kdyby takové omezení ochrany státních hranic stanovil jen zákon, když i ke změně státních hranic je zapotřebí ústavního zákona (čl. 11 Ústavy České republiky). Tím spíše by bylo protismyslné, stanovil-li by pouze zákon omezení, jež může mít dopad do oblastí zachování ochrany proti narušení území ČR nedovoleným vstupem. Svrchovanost státu by nutně musela být dotčena, kdyby se stát vzdal hodnotné ochrany svých vlastních státních hranic, např. tím, že by jejich nedovolené překročení nepostihoval trestněprávně, protože by vlastní hranice neuznával za plnohodnotné. **Snížení standardu ochrany územní svrchovanosti v důsledku změny principu ochrany státní hranice by se tedy dotýkalo základů ústavněprávní úpravy.**

Shrnutí:

- Rozlišování tzv. „vnitřní a vnější hranice“ pro účely schengenského prostoru se nijak nedotýká pojmu „státní hranice“ v § 340 trestního zákoníku a tudíž neomezuje jeho aplikaci jen na tzv. „vnější“ schengenskou hranici.
- Nedovolenost překročení státní hranice nelze zúžit jen na nerespektování kontroly na (vzdušné) státní hranici, ale je ji třeba vykládat širěji ve smyslu respektování všech dalších požadavků, které si Česká republika stanovila jako podmínky vstupu na své území (cestovní doklady¹⁶, bezpečnostní, zdravotní, veterinární omezení atd.).
- S ohledem na účel ochrany hranic způsobem vyjádřeným i v Schengenském hraničním kodexu, bylo by nesmyslné, kdyby si stát nemohl zajistit ochranu tzv. vnitřních hranic jen proto, že sousedí jen se signatáři tzv. Schengenského prostoru.

Ad 3) Eurokonformní výklad vnitrostátního práva

V neposlední řadě další argumentační rovinu v tomto kontextu mimořádně významnou, tvoří požadavek na eurokonformní výklad vnitrostátního práva.

¹⁶ Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech.

Eurokonformní výklad znamená, že se předpis evropského práva použije jako vodítko výkladu předpisu vnitrostátního, čili že soud v trestním řízení aplikuje vnitrostátní normu, ale ve světle práva Evropské unie, protože právo Evropské unie má přednost před právem národním¹⁷. Typicky půjde o směrnice, ale není vyloučen žádný jiný akt (srov. rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Maria Pupino ze dne 16. 6. 2005 č. C-105/03, v němž soud konstatoval, že se princip eurokonformního výkladu vztahuje i na rámcová rozhodnutí).

V případě trestního řízení jsou tedy orgány činné v trestním řízení povinny vykládat vnitrostátní právní předpisy upravující ochranu státních hranic České republiky, vstup a pobyt cizinců na území České republiky i předpisy trestního práva v souladu s požadavky plynoucími z unijních aktů, zejména pak směrnice č. 2002/90/ES a rámcového rozhodnutí č. 2002/946/SVV, jejichž cílem je, jak již bylo několikrát uvedeno, především boj proti napomáhání k nepovolenému přistěhovalectví.

Odvozuje-li směrnice č. 2002/90/ES ve svém článku 1 odst. 1 písm. a) **znak protiprávnosti od rozporu jednání s předpisy dotyčného státu o vstupu nebo přechodu cizinců a je-li takovým předpisem v České republice též zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců** (viz jeho § 1 odst. 1), poskytuje **eurokonformní výklad další argument** pro to, aby pojem „**nedovolené překročení státní hranice**“ v § 340 trestního zákoníku **nebyl omezován na vymezení v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic**¹⁸.

Toto stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší státní zástupce:
JUDr. Pavel Zeman v.r.

¹⁷ Bethelam, G. The Doctrine of Consistent Interpretation - Managing Legal Uncertainty. Oxford Journal of Legal Studies, 2002, Vol. 22, No. 3, s. 397-420. In.: Fenyk, J., Císařová, D., Gřivna, T. a kol. Trestní právo procesní. 6., aktualizované vydání. Wolters Kluwer, 2015, s. 42.

¹⁸ Fenyk, J. Aplikační problémy legální definice trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku. Kriminální č. 4/2011, s. 251.