

Otázky a odpovědi

k nálezu Ústavního soudu o ústavnosti konkordátní smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem

(nález sp. zn. Pl. ÚS 8/25)

1. Kdo je navrhovatelka a čeho se před Ústavním soudem domáhala?

V březnu 2025 podala skupina 17 senátorů (navrhovatelka) k Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách s ústavním pořádkem.

Konkrétně požadovala posouzení souladu konkordátu jako celku s principem svrchovanosti, principem rovnosti a zákazem vazby státu na výlučnou ideologii nebo na náboženské vyznání.

Také se domáhala posouzení vybraných ustanovení konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem. Namítala rozpor čl. 4 odst. 2 konkordátní smlouvy s právem na účinné vyšetřování, a to jde-li o právo obdobné zpovědnímu tajemství, jehož nositeli mají být pastorační pracovníci.

Byť z přezkumu původně výslovně vyňala čl. 4 odst. 1, podle kterého Česká republika uznává zpovědní tajemství, v rozšířeném návrhu si osvojila argumentaci prezidenta republiky (účastníka řízení).

Rovněž spatřovala rozpor čl. 7 odst. 4 smlouvy se svobodou vědeckého bádání podle čl. 15 odst. 2 Listiny. Zbývající v návrhu uvedené články konkordátní smlouvy pak podle navrhovatelky mohou být v rozporu s principem rovnosti.

2. Jak Ústavní soud rozhodl?

Ústavní soud rozhodoval několika výroky.

Plénium Ústavního soudu označilo dva články konkordátu za rozporné s ústavním pořádkem, konkrétně článek 4 odst. 1 (podle kterého *Česká republika uznává zpovědní tajemství*), a článek 7 odst. 4 (podle kterého *církev dává k dispozici a zpřístupní své kulturní dědictví za jimi stanovených podmínek*).

- Oba články jsou v rozporu s ústavně zakotvenou neutralitou státu a zákazem diskriminace.
- Článek 7 odst. 4 je pak navíc v rozporu právem přístupu ke kulturnímu bohatství a se svobodou vědeckého bádání.

Ústavní soud dále rozhodl, že samotné uzavření tohoto typu smlouvy není v rozporu se svrchovaností České republiky.

Ústavní soud také vyslovil, že ostatní napadená ustanovení konkordátu nejsou v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 4 odst. 2, čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2 ani čl. 13 odst. 2).

3. Jaký bude nyní osud konkordátu?

Ústavní soud vyslovil rozpor dvou článků konkordátu s ústavním pořádkem (v oblasti zpovědního tajemství a zpřístupnění kulturního dědictví). Tento závěr Ústavního soudu nyní brání ratifikaci mezinárodní smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn.

Dokument tvoří Odbor vnějších vztahů (tisková mluvčí).

Otázky a odpovědi slouží ke zjednodušené prezentaci rozhodnutí veřejnosti.

4. Jak probíhalo řízení před Ústavním soudem? Jaká má předběžný přezkum ústavnosti mezinárodních smluv specifika?

Ústavní soud se souladem mezinárodních smluv s ústavním pořádkem zabývá výjimečně, vždy na základě podnětu některého oprávněného navrhovatele. Zákon o Ústavním soudu tuto pravomoc dává v různých fázích schvalování smlouvy oběma parlamentním komorám, dostatečně početným skupinám poslanců a senátorů, případně pak prezidentovi.

Zatímco zákony soud přezkouvává až po jejich schválení, mezinárodními smlouvami se zabývá před ratifikací (předběžně).

O souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem rozhoduje Ústavní soud v plénu, tedy sboru všech soudkyň a soudců Ústavního soudu, kterých je celkem 15. Z rozhodování v plénu byl však tentokrát vyloučen soudce Martin Smolek. Důvodem je to, že za své předchozí funkce na ministerstvu zahraničí zpracovával přímo pro toto řízení před Ústavním soudem podklady pro vyjádření účastníka řízení (vlády).

Každý návrh na zahájení řízení je přidělen podle klíče stanoveného rozvrhem práce jednomu ze soudců, který pak vystupuje jako soudce zpravodaj. To znamená, že shromažďuje podklady pro rozhodnutí a předkládá samotný návrh rozhodnutí plénu. V tomto případě byl původně soudcem zpravodajem Milan Hulmák. Jím předložený návrh rozhodnutí však v plénu nezískal potřebnou většinu. Rozhodnutí tedy (poprvé) nebylo přijato. Zákon nicméně i na tyto situace pamatuje a umožňuje změnu soudce zpravodaje. V minulosti došlo ke změně zpravodaje například v případech snížení valorizace důchodů ([tisková zpráva](#)) nebo u vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí, kterým nebylo uděleno státní občanství cizinci z důvodu bezpečnosti státu ([tisková zpráva](#)).

Novým soudcem zpravodajem se stal Zdeněk Kühn, který pro svou variantu rozhodnutí získat potřebnou kvalifikovanou většinu.

5. Jak přesně znějí problematická ustanovení, která jsou s ústavním pořádkem v rozporu?

Článek 4 konkordátní smlouvy zní:

- (1) Česká republika uznává zpovědní tajemství.
- (2) Pastorační pracovníci mají právo obdobné zpovědnímu tajemství za podmínek stanovených zákonem.

Článek 7 odst. 4 konkordátní smlouvy zní:

Církevní právnické osoby dají k dispozici a zpřístupní své kulturní dědictví za jimi stanovených podmínek všem, kdo je chtějí poznat a učinit z nich předmět studia.

6. Zpovědní tajemství: Proč smluvní úprava v konkordátu odporuje ústavnímu pořádku? S čím konkrétně je v rozporu?

V případě zpovědního tajemství je čl. 4 odst. 1 konkordátu v rozporu s neutralitou státu a zákazem diskriminace (ostatních církví).

Na vnitrostátní úrovni je zpovědní tajemství zakotveno v zákoně o církvích, v trestním zákoníku i trestním řádu. Podle trestního zákoníku přečin neoznámení trestného činu nespáchá duchovní,

kterému se např. pachatel svěřil při zpovědi (oproti tomu nepřekažení trestného činu takovou výjimku nemá). Stejně trestní zákoník upravuje i povinnost mlčenlivosti advokáta.

Podle čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy ale uznávání zpovědního tajemství státem *nedopadá* na duchovní těch církví, které zpovědní tajemství neznají a místo něj uplatňují výkon obdobného práva zpovědnímu tajemství (typicky jde o protestantské církve). Podle konkordátu pro ně měla stále platit povinnost trestný čin překazít. Již to neústavním způsobem zvýhodňuje katolickou církev oproti ostatním.

Není problematické, že konkordátní smlouva rozšiřuje zpovědní tajemství nad rámec zákona. Ústavní problém je, že tak činí nerovně – jen ve vztahu ke katolické církvi, a to mezinárodní smlouvou (v rovině „nadzákonné“). V důsledku toho by na jiné církve i po ratifikaci a vyhlášení smlouvy dopadala dosavadní česká právní úprava. To je porušením neutrality státu a principu rovného zacházení s různými církvemi, aniž by k tomu existoval rozumný důvod. Nadřazený režim (mezinárodní smlouvy) také vyňal katolickou církev z jakékoliv regulace zvláštních práv.

V důsledku konkordátní smlouvy by navíc nastala nerovnost mezi zpovědním tajemstvím a advokátním tajemstvím.

Advokátní tajemství je tajemstvím sekulárního typu. Zpovědní tajemství a práva obdobná zpovědnímu tajemství jsou náboženského typu. Trestní zákoník reguluje oba typy tajemství shodně. Konkordátní smlouva ale z dosahu povinnosti překazít trestný čin vyjímá pouze zpovědní tajemství. Z ústavního zakotvení neutrality státu plyne zákaz svévolného preferování náboženských argumentů před těmi světskými. I v tomto ohledu jde o porušení neutrality státu.

7. Přístup ke kulturnímu dědictví: Proč smluvní úprava v konkordátu odporuje ústavnímu pořádku? S čím konkrétně je v rozporu?

V případě přístupu ke kulturnímu dědictví je čl. 7 odst. 4 konkordátu v rozporu s neutralitou státu, zákazem diskriminace (ostatních církví), právem přístupu ke kulturnímu bohatství a se svobodou vědeckého bádání.

Stát má podle ústavního pořádku povinnosti vůči *tvorbě, rozvíjení a zachování kulturního bohatství*. To tvoří i církevní archivy, které jsou významným pramenem českých dějin a představují vysoce hodnotné kulturní dědictví minulosti.

Článek 7 odst. 4 plnění tohoto úkolu státu fakticky znemožňuje. Konkordátní smlouva dává katolickým církevním právníkům osobám silný nástroj, jak své dokumenty (archiválie) nezpřístupnit. Rozhodující moc nad rozvíjením a zachováním kulturního bohatství by tak byla v rukou subjektů mimo veřejnou moc a bez zákonných mantinelů.

Konkordát vyjímá katolické církve z dosahu povinnosti respektovat archivní zákon, který by ale na všechny ostatní církve i nadále dopadal.

Ohrožena by byla také svoboda vědeckého bádání. Smlouva vylučuje zákonnou ochranu zpřístupnění kulturního dědictví katolické církve. Zájemci o vědecké bádání by byli ve vztahu ke katolickým církevním archivům vyloučeni ze zákonné ochrany poskytované archivním zákonem.

8. Je samotné uzavření konkordátu v rozporu se svrchovaností či neutralitou České republiky?

Nikoli.

Samotné uzavření tohoto typu smlouvy není v rozporu se svrchovaností České republiky. Vnitřní součástí římskokatolické církve v ČR mají vždy formu právnické osoby, na které dopadá český právní řád. Konkordát pak obsahuje ustanovení, podle kterého katolické církve při své činnosti respektují český právní řád, což je dostačující.

Neutralitu státu nemůže ohrozit samotné uzavření konkordátní smlouvy, ale až její konkrétní obsah. K posouzení, zda (a jak) smlouva případně ovlivní náboženskou neutralitu státu, Ústavní soud používá tříkrokový test. Nejprve zkoumá formální propojení státu a určité náboženské doktríny, poté se zaměřuje na fakticitu propojení. Posledním kritériem testu je posouzení, zda nedochází k neodůvodněnému zvýhodnění na základě určitého náboženství.

9. Co je obsahem neutrality státu podle ústavního pořádku České republiky?

Podle čl. 2 odst. 1 Listiny je stát založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.

Jádrem čl. 2 odst. 1 Listiny je vyjádření sekulárního a konfesně neutrálního charakteru českého státu. Takový stát je oddělen od náboženských vyznání a vyznačuje se náboženským pluralismem.

Z ústavního pořádku (čl. 16 Listiny) ale plynou jisté kooperační prvky vztahu mezi státem a církvemi. V České republice se tak neuplatní požadavek na úplné vyloučení náboženství z veřejného života.

Neutralita státu znamená v poměrech ČR rovnou vzdálenost státu od všech náboženství. Neutralita dále zakazuje institucionální preferenci jedné z církví. V duchu rovného přístupu musí být církvím zaručeno rovnocenné právní postavení, nejsou-li dány legitimní důvody pro přístup odlišný.

Kategorizace modelů vztahu mezi státem a církvemi je obecně problematická. Vztah státu a církve totiž ovlivňují nejrůznější historické okolnosti a kulturní specifika. Stejně tak existuje nespočet teoretických modelů. Český model leží někde mezi modelem francouzským a německým, v některých aspektech je podobný modelu americkému: uplatňuje se tu princip sekulárního a konfesně neutrálního státu, ovšem s určitými prvky kooperace mezi státem a církvemi.

10. Uplatnil někdo ze soudců odlišné stanovisko?

Ano.

Je právem (ne povinností) soudce, který hlasoval proti výroku rozhodnutí nebo nesouhlasil s odůvodněním, vyjádřit svůj nesouhlas.

Společné odlišné stanovisko k výrokům a odůvodnění, jimiž byl konstatován rozpor čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 4 smlouvy, uplatnili soudci a soudkyně Hulmák, Bartoň a Řepková.

Samostatné disentanční stanovisko proti výroku a odůvodnění pak uplatnili soudkyně Řepková a soudce Langášek.

Odlišná stanoviska jsou tradičně připojena za publikovanými nálezy.