

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Michala Bartoně, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna (soudce zpravodaje), Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Winttra a Daniely Zemanové o návrhu **skupiny 17 senátorů Senátu Parlamentu**, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 15, Praha 5 – Smíchov, na posouzení souladu Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsané v Praze dne 24. října 2024, s ústavním pořádkem, za účasti **Parlamentu**, jehož jménem jednájí Poslanecká sněmovna a Senát, **vlády a prezidenta republiky**, jako účastníků řízení, takto:

Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsaná v Praze dne 24. října 2024:

I. není v rozporu se svrchovaností České republiky podle čl. 1 odst. 1 Ústavy;

II. v rozsahu svého čl. 4 odst. 1 je v rozporu s neutralitou státu podle čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zákazem diskriminace podle čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod;

III. v rozsahu svého čl. 7 odst. 4 je v rozporu s neutralitou státu podle čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zákazem diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, s právem přístupu ke kulturnímu bohatství podle čl. 34 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a se svobodou vědeckého bádání podle čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod;

IV. v rozsahu svých čl. 4 odst. 2, čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

Odůvodnění:

1. V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval ústavností konkordátní smlouvy uzavřené mezi Českou republikou a Svatým stolcem. Zde je podán pro přehlednost obsah nálezu:

I. Původní a doplněná argumentace navrhovatelky..... 3

II. Původní a doplněná vyjádření účastníků řízení a *amicorum curiae*, repliky navrhovatelky..... 5

II. 1. Vyjádření Parlamentu České republiky..... 6

II. 2. Vyjádření prezidenta republiky	7
II. 3. Vyjádření vlády	9
II. 4. Vyjádření <i>amicorum curiae</i>	12
II. 4. 1. <i>Vyjádření a doplnění vyjádření České biskupské konference</i>	13
II. 4. 2. <i>Vyjádření Ekumenické rady církví</i>	15
II. 4. 3. <i>Vyjádření Náboženské společnosti Svědkové Jehovovi</i>	16
II. 5. Replika navrhovatelky	17
III. Procesní předpoklady řízení	17
IV. Výchozí premisy a další procesní otázky	18
V. Vstupní úvahy k mezinárodnímu právu smluvnímu	19
V. 1. Mezinárodněprávní povaha konkordátní smlouvy a zásady její interpretace	19
V. 2. Možnost začlenění konkordátní smlouvy do referenčního rámce přezkumu ústavnosti	20
V. 3. Aplikační přednost, samovykonatelnost a další účinky mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy	22
VI. K tvrzené neústavnosti konkordátní smlouvy jako celku: svrchovanost státu, vázanost katolické církve českým právem a k námitkám souvisejícím	23
VI. 1. K ústavnosti čl. 2 odst. 3 smlouvy	24
VI. 2. K závazku katolické církve dodržovat právní řád České republiky	25
VI. 3. Zbývající námitky	28
VII. K tvrzenému rozporu konkordátní smlouvy jako celku se zákazem vazby státu na náboženské vyznání podle čl. 2 odst. 1 Listiny	28
VII. 1. K zákazu vazby státu na náboženské vyznání (čl. 2 odst. 1 Listiny)	28
VII. 2. K (ne)možnosti uzavřít konkordátní smlouvu se Svatým stolcem jako subjektem reprezentujícím pouze zájmy katolické církve	32
VIII. K rozporu jednotlivých ustanovení konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem	34
VIII. 1. Ustanovení, kde Ústavní soud shledal rozpor s ústavním pořádkem	36
VIII. 1. 1. <i>Článek 4 odst. 1 smlouvy (zpovědní tajemství)</i>	36
VIII. 1. 2. <i>Článek 7 odst. 4 smlouvy (zpřístupnění kulturního dědictví)</i>	40
VIII. 1. 3. <i>Shrnutí</i>	43
VIII. 2. Ustanovení, kde Ústavní soud rozpor s čl. 2 odst. 1 Listiny neshledal	45
VIII. 2. 1. <i>Právo obdobné zpovědnímu tajemství (čl. 4 odst. 2 smlouvy)</i>	45
VIII. 2. 2. <i>Výhrada svědomí nebo náboženského vyznání (čl. 3 smlouvy)</i>	46
VIII. 2. 3. <i>K námitkám o nerovném způsobu řešení sporů vznikajících z dohod o poskytování pastorační péče</i>	47
VIII. 2. 4. <i>K námitkám o neústavnosti čl. 13 odst. 2 smlouvy</i>	48
IX. Závěr	48

I. Původní a doplněná argumentace navrhovatelky

2. Návrhem podaným podle čl. 87 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, navrhovatelka, skupina 17 senátorů, požádala, aby Ústavní soud posoudil soulad Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsané v Praze dne 24. října 2024 (dále též jen „konkordátní smlouva“ nebo „smlouva“), s ústavním pořádkem.

3. Konkrétně navrhla posouzení souladu smlouvy jako celku s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Alternativně se domáhá posouzení vybraných ustanovení smlouvy s ústavním pořádkem (čl. 4 odst. 2, čl. 7 odst. 4, čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 konkordátní smlouvy). Byť z přezkumu původně výslovně vyňala čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy, po rozšíření návrhu (které Ústavní soud připustil usnesením ze dne 7. 10. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 8/25) se domáhá též posouzení ústavnosti tohoto ustanovení konkordátní smlouvy.

4. Striktně vzato, navrhovatelka netvrdí rozpor konkordátní smlouvy a jejích ustanovení s ústavním pořádkem, nýbrž pouze vyslovuje pochybnosti o jejich souladu. Vychází z toho, že podle zákona a ustálené doktríny nemá řízení o posouzení souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy povahu kontradiktorní, ale konzultační nebo posudkovou. Tomuto nazírání odpovídá i formulace petitu návrhu, jenž je vymezen jako alternativní.

5. Za otázku předběžnou navrhovatelka považuje zhodnocení charakteru konkordátní smlouvy. Až do novely Ústavy č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela Ústavy), která nabyla účinnosti dne 1. 6. 2002, byly mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách součástí referenčního rámce přezkumu ústavnosti. Ač po euronovele Ústavy tato specifická kategorie mezinárodních smluv zanikla, Ústavní soud dovodil, že tyto mezinárodní smlouvy i nadále zůstávají součástí ústavního pořádku, jelikož podle čl. 9 odst. 2 Ústavy nelze snižovat již dosaženou procedurální úroveň ochrany základních práv a svobod (nález ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01, *konkursní nálež*).

6. V návaznosti na to navrhovatelka poukazuje na předkládací zprávu ke konkordátní smlouvě, dle níž „*článek 1 má lidskoprávní charakter. Týká se svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Ve svém znění odráží články 15 a 16 [Listiny] a článek 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“ Během parlamentní rozpravy byla nastolena otázka charakteru konkordátní smlouvy. Alespoň část poslanců podle navrhovatelky konkordátní smlouvu považuje za lidskoprávní ve shora vymezeném smyslu. Je proto nezbytné, aby se Ústavní soud vyjádřil k jejímu charakteru a budoucímu postavení v právním řádu.

7. Navrhovatelka dále vyslovuje pochybnosti o souladu konkordátní smlouvy jako celku s principem svrchovanosti podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Každý smluvně založený mezinárodní závazek je omezením vlastní suverenity státu, symetrie a vzájemnost je silným principem mezinárodního práva. Konkordátní smlouva poskytuje výhody pouze Svatému stolci. Svatý stolec je atypickým subjektem mezinárodního práva, přesto existují oblasti, v nichž by se mohl zavázat k určitým ústupkům. Jde například o uzavírání civilních sňatků, civilní rozvody manželství nebo vztahy navazující na sňatky stejnopohlavních párů (zejm. adopci). Poukazuje také na to, že tzv. *Modus vivendi* z roku 1928 (Úmluva mezi Československem a Svatým stolcem, sjednaná v lednu 1928 na vládní úrovni) zakotvoval silné právo státu ovlivňovat obsazení postů arcibiskupů, diecézních biskupů, koadjutorů

cum iure successionis a armádního ordináře, a to tak, že jimi mohli být pouze českoslovenští občané schválení československými úřady a tyto osoby skládaly slib věrnosti československému státu. Ač již nedává smysl trvat na těchto historických prerogativech, jejich odstranění vedlo k tomu, že smlouva je jednostranná a nevyvážená.

8. Dále navrhovatelka vyslovuje pochybnosti o souladu smlouvy jako celku se zákazem vazby státu na výlučnou ideologii nebo na náboženské vyznání podle čl. 2 odst. 1 Listiny. Po historickém exkurzu chápání víry a nastavení vztahů mezi státem a církví argumentuje, že historický vývoj vedl k ústavní preferenci individuálního pojetí víry před pojetím kolektivním. Církvím je přiznána pouze odvozená a ryze služební role. Čl. 2 odst. 1 Listiny naopak chrání věřící před mnohými potenciálními aktéry, včetně samotných církví.

9. Konkordátní smlouva poskytuje katolické církvi a jejím věřícím privilegia spočívající ve zvýšené ochraně výhrady svědomí, absolutního zpovědního tajemství a práva obdobného zpovědnímu tajemství a v právu garantovaném přístupu k pastorační aktivitě v armádě, ozbrojených sborech, zdravotnických zařízeních a zařízeních sociálních služeb. Je pak otázkou, jak to bude vnímáno jinými církvemi a jejich věřícími, nevěřícími a veřejností obecně. Faktickým důsledkem této regulace totiž může být silnější pastorační vliv katolické církve oproti jiným variantám hodnotového a transcendentního diskursu, snížení plurality v oblasti vnímání těchto otázek, posílení institucionální stránky katolické církve a zakotvení jejího přístupu do institucí státu. Na druhé straně lze případnou ratifikaci smlouvy vnímat i pozitivně jako snahu o zlepšení dostupnosti pastorační péče.

10. Ve druhé řadě se navrhovatelka obává snížení názorové plurality ve společnosti, vnitrocírkevní plurality a nepřípustného nátlaku na věřící i nevěřící ze strany katolické církve. Stát by měl chránit věřící i před jejich vlastní církví. Může totiž bránit tomu, aby určitá církev disciplinovala své věřící způsobem vedoucím ke stigmatizaci nebo společenskému vyloučení, a současně garantovat těm, kdo nějakou víru definují jinak (a z hlediska autorit své dosavadní denominace se dopouštějí hereze či odpadlictví), aby mohli praktikovat svou víru i nadále.

11. Navrhovatelka vyslovuje pochybnosti i o souladu konkordátní smlouvy jako celku s principem rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Na jedné straně by její ratifikace mohla vést k nerovnosti mezi církvemi a jejich členy, na straně druhé by však mohla vést k přiznání – právě s odkazem na princip rovnosti – obdobných práv a garancí i dalším jednotlivcům, skupinám či entitám podobného charakteru či postavení. Pochybuje ale, jestli bude katolická církev hájit zájmy jiných církví.

12. Navrhovatelka namítá také rozpor čl. 4 konkordátní smlouvy s právem na účinné vyšetřování podle čl. 36 Listiny, a to jde-li o právo obdobné zpovědnímu tajemství, jehož nositeli mají být pastorační pracovníci. Vymezení pojmu „pastorační pracovník“ považuje za nejasné a neukotvené. Poukazuje na nález ze dne 30. 8. 2017 sp. zn. III. ÚS 3591/16, z něhož plyne, že církev s tímto pojmem nakládá svévolně. Podobně nejasný je i pojem „právo obdobné zpovědnímu tajemství“. České právo tento pojem používá pro označení prakticky identického institutu státem chráněné důvěrnosti pro nekatolické církve, jejichž věrouka pojem zpovědi nezná. Konkordátní smlouva používá tento pojem v jiném významu, což je matoucí.

13. Tento problém neodstraňuje ani odkaz konkordátní smlouvy na vnitrostátní právo, neboť současná vnitrostátní úprava [zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů

(zákon o církvích a náboženských společnostech) – dále jen „zákon o církvích“] nepřipouští přiznání dvou odlišných režimů důvěrnosti jedné a téže církvi. Jelikož je určení rozsahu personálního (tj. kdo je pastoračním pracovníkem) a věcného (tj. co je právem obdobným zpovědnímu tajemství) v rukou samotné církve a jelikož konkordátní smlouva je nadřazená zákonu, lze mít obavy, jaký dopad bude mít do oblasti vyšetřování závažné trestné činnosti, která se nevyhýbá ani církevním strukturám. Poukazuje na rozsudek ESLP ve věci *Z proti České republice* ze dne 20. 6. 2024, č. 37782/21, jenž je příkladem latence vyšetřování mravnostní trestné činnosti uvnitř katolické církve.

14. Navrhovatelka namítá také potenciální rozpor čl. 7 odst. 4 smlouvy se svobodou vědeckého bádání podle čl. 15 odst. 2 Listiny. Pod pojem „kulturní dědictví“ je nutno zahrnout i archiválie. Obecně neexistuje subjektivní právo kohokoli na jakoukoli archiválii. Existuje ale pozitivní povinnost státu stanovit režim, který bádání umožní. Ten se může nebo nemusí vztahovat na církve a jejich archivy. Obecně však platí, že stát jako celek má neomezenou moc nad archivy, které se nalézají na jeho území. Demokratické a právní státy pak přístup k nim regulují tak, aby byl pokud možno neomezený. Omezení přístupu k nim lze opřít pouze o státem uznatelné zájmy. To platí i o archivech soukromých osob, včetně církví. Smlouva ale katolické církvi dává nepřezkoumatelnou možnost stanovit si podmínky přístupu k archivům, čímž vzniká nepřezkoumatelná exempce nebo imunita z vědeckého bádání v rozsahu, který je mimo ovlivnění státem.

15. Nakonec navrhovatelka uvádí, že čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 konkordátní smlouvy mohou být v rozporu s principem rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Podle těchto ustanovení – s výjimkou čl. 13 odst. 2 – platí, že další, resp. bližší podmínky k usnadnění a zajištění duchovenské péče v tam specifikovaných zařízeních nebo institucích (v zařízeních sociálních služeb, zdravotnických zařízeních, věznicích a zařízeních obdobného charakteru, ozbrojených silách a bezpečnostních sborech) mohou být upraveny vzájemnou dohodou mezi příslušnými církevními a státními orgány. Podle předkládací zprávy má jít o veřejnoprávní dohody. Šlo by zřejmě o tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 160 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Problémem je však řešení sporů z těchto smluv (dohod), protože by o nich muselo být rozhodováno pouze diplomatickou cestou podle čl. 14 konkordátní smlouvy, nikoli před orgány státu, jak je u veřejnoprávních smluv běžné. To by znamenalo výrazně silnější postavení orgánů církve, jejich faktické povýšení na veřejnoprávní status a snížení faktické právní odpovědnosti. Tím by byla založena nerovnost. I kdyby to bylo překlenuto, o sporech z veřejnoprávních smluv, jež byly uzavřeny jinými (nekatolickými) církvemi, by rozhodovaly orgány státu z pozice vrchnostenské a nadřízené; u katolické církve by rozhodovala diplomatická jednání mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Svatým stolicí. To staví katolickou církev do výhodnějšího nebo nevýhodnějšího postavení.

16. Ústavní soud následně usnesením ze dne 7. 10. 2025 připustil rozšíření původního návrhu o návrh na přezkum souladu čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy. Navrhovatelka si výslovně v tomto rozsahu osvojila argumentaci prezidenta republiky (viz bod 38 dále).

II. Původní a doplněná vyjádření účastníků řízení a *amicorum curiae*, repliky navrhovatelky

17. Ústavní soud si k posouzení návrhu vyžádal vyjádření Parlamentu České republiky, prezidenta republiky a vlády jako účastníků řízení (§ 71c zákona o Ústavním soudu).

18. Jelikož mu bylo – bez předchozího vyžádání – zasláno vyjádření České biskupské konference se žádostí o přiznání postavení *amici curiae*, rozhodl se této žádosti vyhovět. Současně oslovil další registrované církve a náboženské společnosti s oprávněním k výkonu zvláštních práv, resp. jejich svazy, zda rovněž žádají o přiznání postavení *amicorum curiae*.

19. Ústavní soud si taktéž od Ministerstva zahraničních věcí vyžádal tzv. přípravné práce (*travaux préparatoires*), tedy dokumenty zachycující průběh sjednávání konkordátní smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolicem.

II. 1. Vyjádření Parlamentu České republiky

20. Ústavní soud si podle § 71c zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, tedy Poslanecké sněmovny a Senátu.

21. **Poslanecká sněmovna** uvedla, že konkordátní smlouva jí byla předložena v 9. volebním období jako tisk 844. Znění smlouvy bylo poslancům rozesláno dne 1. 11. 2024. První čtení proběhlo na 125. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 19. a 20. 12. 2024, kdy byl tisk 844 přikázán k projednání ústavně-právnímu výboru a zahraničnímu výboru. Oba uvedené výbory doporučily dát souhlas k ratifikaci. Druhé čtení proběhlo na 131. schůzi dne 6. 3. 2025. Poslanecká sněmovna dala svůj souhlas k ratifikaci téhož dne (usnesení Poslanecké sněmovny č. 1295). Z přítomných 152 poslanců se pro návrh vyslovilo 92 a proti návrhu 9. Pro přijetí doprovodného usnesení se ze 154 přítomných poslanců vyslovilo 110, proti bylo 9 poslanců. Souhlas s ratifikací smlouvy byl tedy schválen potřebnou většinou poslanců. Poslanecká sněmovna jednala v přesvědčení, že konkordátní smlouva je v souladu s Ústavou a právním řádem.

22. V reakci na připuštění rozšíření původního návrhu Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu, aby se k této skutečnosti vyjádřila. Poslanecká sněmovna v doplňujícím vyjádření setrvala na obsahu svého původního vyjádření.

23. **Senát** uvedl, že konkordátní smlouva mu byla předložena k vyslovení souhlasu s ratifikací dne 1. 11. 2024. Projednána byla v 15. funkčním období jako tisk č. 2. Tisk byl organizačním výborem přikázán k projednání ústavně-právnímu výboru a výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Ústavně-právní výbor doporučil Senátu dát souhlas k ratifikaci. Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost ke konkordátní smlouvě nakonec nepřijal žádné usnesení. Tímto výborem nejprve nebyl schválen návrh na posouzení souladu konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem (z přítomných 8 členů hlasovali pro 4, proti 3 a hlasování se zdržel 1), následně nebyl schválen ani návrh na vyslovení souhlasu k ratifikaci (z přítomných 8 členů hlasovali pro 3, proti 2 a hlasování se zdrželi 3 členové).

24. Senát se konkordátní smlouvou zabýval na 5. schůzi dne 23. 1. 2025. Po rozpravě (kde proběhla diskuse mj. o oboustranné vyváženosti smlouvy, privilegovaném postavení katolické církve, zpovědním tajemství a právu obdobném zpovědnímu tajemství a o kaplanech působících v sociálních zařízeních, zdravotnických zařízeních, vězeních, armádě a bezpečnostních sborech) Senát hlasoval nejprve o návrhu na to, aby byla věc předložena k posouzení Ústavnímu soudu – z přítomných 72 senátorů (při kvoru 37) se pro návrh vyslovilo 32 a proti 8, protože návrh nebyl přijat. Následně Senát hlasoval o

návrhu na vyslovení souhlasu k ratifikaci konkordátní smlouvy – z přítomných 73 senátorů (při kvoru 37) se pro návrh vyslovilo 52 a proti 8. Senát tudíž vyslovil souhlas s ratifikací konkordátní smlouvy. Na základě toho Senát konstatoval, že při projednávání návrhu na vyslovení souhlasu s ratifikací konkordátní smlouvy postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

25. V reakci na připuštění rozšíření původního návrhu Ústavní soud vyzval taktéž Senát, aby se k této skutečnosti vyjádřil. Senát uvedl, že v rozpravě na 5. schůzi Senátu dne 23. 1. 2025 bylo diskutováno i ustanovení čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy. Toto ustanovení nebylo senátory, kteří se k němu v rozpravě vyjadřovali, shledáno problematickým.

II. 2. Vyjádření prezidenta republiky

26. Ústavní soud si podle § 71c zákona o Ústavním soudu vyžádal také vyjádření prezidenta republiky.

27. Prezident republiky ve vyjádření zdůrazňuje, že v tomto typu řízení není přípustné, aby Ústavní soud v pochybnostech podal pouze ústavně konformní výklad, nýbrž musí vyslovit závěr o rozporu konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem. Podstatou inkorporace mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy je totiž zachování jejich mezinárodněprávního charakteru, protože se při jejich výkladu uplatní interpretační pravidla mezinárodního práva (zejm. čl. 31 až 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb.).

28. Podle prezidenta je konkordátní smlouva jako celek v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Dále má za to, že

- čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy je v rozporu s čl. 6 odst. 1 a 2, čl. 7 a čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 2 a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 6 a čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ve spojení s čl. 3, čl. 4 a čl. 19 Úmluvy o právech dítěte, a
- čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy je v rozporu s čl. 15 odst. 2 a čl. 34 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 17 odst. 1 a 2, čl. 33 odst. 1 Listiny a čl. 2 odst. 1 a čl. 15 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

29. Prezident také podotýká, že ač je návrh na zahájení řízení formulován nestandardním způsobem, návrhovatka unesla své břemeno tvrzení (s odkazem na nález ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08, *Lisabon I*, body 74 a 75).

30. Prezident republiky je přesvědčen, že konkordátní smlouvu nelze – zcela ani zčásti – považovat za součást ústavního pořádku ve smyslu konkursního nálezu (nález Pl. ÚS 36/01). Konkursním nálezem vymezenou kategorií mezinárodních smluv lze chápat jako retrospektivní, tj. vztahující se výlučně k mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách ratifikovaných a vyhlášených do doby nabytí účinnosti euronovely Ústavy. Ústavní soud k této extenzivní interpretaci pojmu „ústavní pořádek“ přistoupil s ohledem na zákaz snižování „*již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod*“, vyplývající z čl. 9 odst. 2 Ústavy, což je argument směřující do minulosti.

Opačná interpretace by znamenala neomezené rozšiřování ústavního pořádku pomocí pouhé interpretace, aniž by tyto mezinárodní smlouvy byly přijaty zvláštní procedurou a kvalifikovanou většinou.

31. Podle prezidenta republiky je smlouva rozporná s ústavním pořádkem jak ve své celistvosti, tak v jednotlivých ustanoveních. K jejímu celkovému nesouladu s ústavním pořádkem uvádí, že narušuje ústavní charakteristiku České republiky jako státu svrchovaného, sekulárního a republikánského a zavádí privilegované postavení katolické církve v rozporu s principem (konfesní) neutrality státu.

32. Privilegovanost postavení katolické církve spatřuje nejen v podobě konkrétních záruk, ale především již v samotné mezinárodněprávní formě úpravy jejího postavení. Sporné je již to, zda lze vůbec uzavřít mezinárodní smlouvu se Svatým stolicí. Ústavní soud se k této otázce zatím nevyjádřil; nejbližší tak učinili soudci Ústavního soudu Pavel Holländer a Jiří Malenovský ve svém odlišném stanovisku k odůvodnění nálezu ze dne 27. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 6/02. Problematická je též mezinárodněprávní forma konkordátní smlouvy a závazků v ní obsažených. I kdyby měly tyto mezinárodněprávní závazky totožný obsah jako vnitrostátní právní úprava, forma jejich zakotvení je mnohem rigidnější, což katolickou církev samo o sobě zvýhodňuje. Katolická církev bude mít – na rozdíl od jiných církví – možnost výkonu některých zvláštních práv podle § 7 odst. 1 zákona o církvích zakotvenou přímo v mezinárodní smlouvě. To může být důležité zejména tehdy, pokud by byly dány důvody ke zrušení oprávnění katolické církve k výkonu zvláštních práv podle § 21 zákona o církvích. U jiných církví by k takovému kroku postačovalo rozhodnutí Ministerstva kultury, kdežto u katolické církve by pravděpodobně bylo nutno dojednat změnu konkordátní smlouvy nebo od ní odstoupit.

33. Prezident má za to, že rozpor konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem je dán i sekulárně-republikánským charakterem české ústavnosti. Z hlediska jazykového výkladu dovozuje, že čl. 2 odst. 1 Listiny nespojuje se zákazem vázanosti státu na náboženské vyznání znak výlučnosti, jak to činí u vázanosti na ideologie. Požadavek na nevázanost státu na náboženské vyznání je širšího rozsahu. O tom svědčí také historický výklad Listiny: všeobecná vůle členů Federálního shromáždění směřovala k výslovnému a úplnému zákazu vázanosti státu na jakékoli náboženské vyznání nebo přiznání jakýchkoli výsad církví. Jednou z hlavních charakteristik republikánství je jeho sekulární charakter (v podobě neutrality státu vůči církvím a náboženským společnostem) a důraz na rovnost všech před zákonem. Smlouva ale slouží pouze malé a neustále se zmenšující skupině osob. Česká státnost byla od samého počátku ideově budována v opozici vůči privilegovanému postavení některé církve. Po celou dobu trvání československé státnosti byl se Svatým stolicí uzavřen pouze tzv. *Modus vivendi* v roce 1928.

34. Co se týče komparativního výkladu, z teoreticko-komparativního hlediska lze konstruovat několik modelů vztahu státu a církvi: a) model státní církve, b) kooperační model, c) model sekulárního státu, d) model laického státu, tj. francouzský princip *laïcité*. Česká republika se nachází v modelu sekulárního státu, přičemž z komparativního pohledu má nejbližší k americkému modelu nastavení vztahů mezi státem a církví, nikoli k modelu německému (německá doktrína a judikatura je kvůli tomu nepoužitelná).

35. Prezident se dále ztotožňuje s námitkou navrhovatelky, že konkordátní smlouva je v rozporu s principem svrchované rovnosti a principem reciprocit mezinárodních smluv, jelikož v ní chybí reciproční závazky Svatého stolce. Argumentuje, že jakkoli je vznik jednostranných mezinárodněprávních závazků státu podle ústavního pořádku přípustný

[viz čl. 1 odst. 2 a (kupříkladu) čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy], nenachází se tyto jednostranné mezinárodněprávní akty z ústavního hlediska v postavení přiznaném mezinárodním smlouvám dle čl. 10 Ústavy; nemohou být tedy součástí právního řádu s aplikační předností před zákonem. Z toho lze usuzovat na nepřímou vyjádřenou vůli ústavodárce, že mezinárodní smlouvy dle čl. 10 Ústavy mají mít reciproční charakter.

36. V konkordátní smlouvě rovněž chybí závazek katolické církve dodržovat právní řád České republiky, byť u církevních právnických osob je tento závazek výslovně uveden v čl. 6 konkordátní smlouvy. To je dalším z projevů asymetričnosti a nedostatku reciprocity konkordátní smlouvy, jehož důsledkem je rozšíření autonomního prostoru katolické církve na úkor svrchovanosti státu. Ustanovení o povinnosti katolické církve dodržovat právní řád České republiky bylo navíc vypuštěno na přání Svatého stolce, ač jej Česká republika původně chtěla učinit součástí konkordátní smlouvy.

37. Za zásah do svrchovanosti lze označit i konkordátní smlouvou konstruované postavení České biskupské konference (dále též „ČBK“). Čl. 13 jí totiž přiznává kvazimezinárodněprávní subjektivitu, ač ČBK doteď plnila pouze roli statutárního orgánu Církve římskokatolické. To povede k omezení svrchovanosti státu, neboť na jeho území bude svou činnost vykonávat s rovnocenným postavením vůči státním orgánům entita, která se bude řídit především mezinárodním a kanonickým právem, jakožto pověřenec Svatého stolce.

38. Prezident dále argumentuje, že konkordátní smlouva je rozporná s ústavním pořádkem i v jednotlivých ustanoveních. Její čl. 4 je v rozporu s povinností státu provést účinné vyšetřování zejm. v případech namítaného porušení práva na život a práva nebýt mučen nebo podroben špatnému zacházení. Konkrétně pak napadá čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy, u kterého má za to, že zakotvuje autonomní záruku zpovědního tajemství bez odkazu na podmínky stanovené právním řádem České republiky. Právě absence odkazu na vnitrostátní právo vede k tomu, že výraz „zpovědní tajemství“ je nutno vykládat ve světle věrouky katolické církve o jeho absolutní a neprolomitelné povaze. To by vedlo k zavedení výjimky z povinnosti duchovních překazít trestný čin (pozn. ÚS: tuto argumentaci si posléze osvojila též navrhovatelka).

39. Nakonec se prezident ztotožňuje s názorem navrhovatelky, že čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy je v rozporu mj. se svobodou vědeckého bádání podle čl. 15 odst. 2 Listiny. Stát má povinnost vytvořit odpovídající institucionální rámec, v němž budou jednotlivci moci svá práva efektivně uplatňovat. Konkordátní smlouva ale může zakládat nepřekoumatelnou výjimku z práva na přístup ke kulturnímu bohatství církevních právnických osob, zejm. k jejich archivům.

II. 3. Vyjádření vlády

40. Vláda požádala, aby byl návrh projednán přednostně mimo pořadí (§ 71d odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Dále vznáší námitku nepřípustnosti návrhu. Podle nálezu Pl. ÚS 19/08, *Lisabon I*, body 74 a 75, Ústavní soud může zkoumat pouze kvalifikovaně napadená ustanovení mezinárodní smlouvy, navrhovatele tíží břemeno tvrzení jejich rozporu s ústavním pořádkem. Nyní posuzovaný návrh tyto požadavky nesplňuje. Navrhovatelka pouze vymezuje okruhy otázek, aniž by vznášela vlastní návrhy, jak o nich má být rozhodnuto. To lze jen stěží akceptovat, jelikož Ústavní soud v minulosti uvedl, že má „*postavení soudu, a nikoli výkladového místa. Ústavní soud ... je orgánem rozhodovacím, a není*

institucí poskytující jakákoli stanoviska či dobrozdání“ (Lisabon I, bod 75). Vymezuje se také proti tvrzení, že Ústavní soud není návrhem vázán, neboť to neodpovídá též judikatuře.

41. Za nepřipustný označuje vláda také návrh na posouzení toho, zda jde o mezinárodní smlouvu o lidských právech podle čl. 10 Ústavy, ve znění účinném před euronovelou. Alternativně namítá, že konkordátní smlouvu nelze považovat za mezinárodní smlouvu o lidských právech. Tato kategorie mezinárodních smluv, jejich privilegované postavení v ústavním pořádku a zvláštní způsob ratifikace byly euronovelou Ústavy opuštěny. Bylo by absurdní, aby mezinárodní smlouva schvalovaná prostou většinou přítomných členů dané komory Parlamentu mohla mít postavení a účinky ústavního zákona.

42. K rozporu konkordátní smlouvy jako celku s principem svrchovanosti podle čl. 1 odst. 1 Ústavy uvádí, že námitky navrhovatelky jsou přinejmenším zavádějící. Konkordátní smlouva nezavádí nová práva a závazky ve prospěch Svatého stolce. Většina z nich totiž již dávno plyne z vnitrostátního práva nebo z jiných mezinárodních smluv. Konkordátní smlouva pouze poskytuje souhrnný rámec pro současný vztah státu a katolické církve, aniž by upravila nová práva či povinnosti. Rovněž právo uzavírat církevní sňatky plyne z platných právních předpisů.

43. Smlouvu navíc nelze považovat ani za asymetrickou nebo nevyváženou. Předně nelze u mezinárodních smluv uzavřených se Svatým stolicí zcela dobře uvažovat o symetrii vzájemných práv a povinností. Tyto mezinárodní smlouvy nezaručují práva pro občany Městského státu Vatikán ani pro hodnostáře Svatého stolce, ale pouze garantují práva osobám katolického vyznání, což nelze považovat za narušení nebo popření suverenity České republiky. Navíc, aritmeticky vzato, jsou výlučně ve prospěch Svatého stolce tři ustanovení konkordátní smlouvy (čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 6), výlučně ve prospěch České republiky dvě ustanovení (čl. 2 odst. 2, čl. 7 odst. 4) a ve prospěch jednotlivců devět ustanovení (čl. 1, čl. 3, čl. 4, čl. 5, čl. 8, čl. 9, čl. 10, čl. 11 a čl. 12). Za neproveditelný vláda považuje také požadavek, aby Svatý stolec uznával občanské sňatky, rozvody apod. Nelze nutit věřícím názor, jak má jejich věrouka na tyto otázky nahlížet. Není ani zřejmé, v čem by takový postup byl pro stát výhodný. Je irelevantní, jak jsou tyto věci upraveny v kanonickém právu, neboť to nemá pro české právo žádné důsledky.

44. K tvrzenému rozporu smlouvy jako celku se zákazem vazby státu na výlučnou ideologii nebo náboženské vyznání podle čl. 2 odst. 1 Listiny vláda připomíná, že sekulární charakter státu nelze chápat „jako aktivní zaměření veřejné moci na vyloučení náboženství z veřejného života“ (nález ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13, *Církevní restituce*, bod 305).

45. České konfesní právo stanoví jasná a nediskriminační pravidla pro všechny církve. Konkordátní smlouva obsahuje pouze ta práva a záruky, které katolická církev tak jako tak již požívá podle vnitrostátního práva. Výhrada svědomí je v současnosti pro oblast vojenské služby garantována všem bez rozdílu v čl. 15 odst. 3 Listiny a pro oblast zdravotní péče v § 50 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Přístup do zařízení sociálních a zdravotních služeb, armády nebo bezpečnostních sborů mají i podle současného stavu všechny registrované církve. I současné prováděcí dohody nebyly uzavřeny pouze s katolickou církví, nýbrž společně také s Ekumenickou radou církví (dále též „ERC“). Z toho důvodu čl. 13 odst. 2 konkordátní smlouvy výslovně říká, že „*stávající praxe sjednávání vícestranných ujednání mezi orgány České republiky a církvemi a náboženskými společnostmi... není dotčena.*“ Vláda navíc zdůrazňuje, že smlouva nezakotvuje ani absolutní zpovědní tajemství nebo právo obdobné zpovědnímu tajemství. Článek 4 odpovídá současnému právnímu stavu a nerozšiřuje jej ani co do nositelů, ani co do rozsahu.

46. Ve vztahu k tvrzení navrhovatelky, že konkordátní smlouva jako celek je v rozporu s principem rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, vláda připomíná, že smlouva katolické církvi ani jejím příslušníkům negarantuje žádná zvláštní privilegia. Právě naopak, na základě principu rovnosti mají být tato práva zajištěna i nekatolíkům.

47. Vláda nespatřuje ani rozpor čl. 4 odst. 2 konkordátní smlouvy s právem na účinné vyšetřování. Povinnost mlčenlivosti duchovních v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo práva obdobného zpovědnímu tajemství upravuje § 7 odst. 1 písm. e) zákona o církvích. Oprávnění k výkonu tohoto zvláštního práva může církev získat až po splnění zákonem stanovených podmínek. Duchovní si registrovaná církev podle českého práva ustanovuje sama nezávisle na státních orgánech; informace o způsobu jejich ustavování a odvolávání musejí být součástí základního dokumentu církve a přiloženy k návrhu na její registraci [§ 10 odst. 3 písm. f) zákona o církvích].

48. Jiným osobám než duchovním nepřísluší povinnost mlčenlivosti v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo práva obdobného. Na povinnost mlčenlivosti v § 7 odst. 1 písm. e) zákona o církvích navazuje § 368 odst. 3 věta druhá trestního zákoníku, dle něhož duchovní nemá povinnost oznámit trestný čin, dozví-li se o jeho spáchání v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo práva obdobného zpovědnímu tajemství. Naopak duchovní má podle § 367 trestního zákoníku povinnost překazít spáchání nebo dokončení již páchaného trestného činu, o němž se hodnověrným způsobem – a to i v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo práva obdobného – dozví. Tato problematika je řešena i v oblasti trestního práva procesního (§ 99 odst. 2 trestního řádu), civilního práva procesního (§ 124 občanského soudního řádu) a potažmo správního soudnictví.

49. Svatý stolec z vlastních důvodů trval na začlenění zpovědního tajemství do konkordátní smlouvy. Jelikož však mezi stranami neexistovala shoda na jeho rozsahu (Česká republika trvala na zachování shora uvedené právní úpravy, kdežto podle učení katolické církve, reprezentované Svatým stolcem, je zpovědní tajemství absolutní), v konkordátní smlouvě je pouze – bez dalších podrobností – konstatováno, že zpovědní tajemství se uznává. Konkordátní smlouva tudíž žádným způsobem nevylučuje, aby české právo uplatňovalo limity zpovědního tajemství, jak byly popsány výše. To je patrné i z komparativního srovnání s jinými konkordáty.

50. Pojem „právo obdobné zpovědnímu tajemství“ byl do českého právního řádu zaveden z důvodu rovného zacházení s fakticky identickou situací, kdy se jednotlivce vyznává při důvěrném duchovním rozhovoru osobě pověřené duchovní péčí, ale nejsou splněny podmínky pro samotnou zpověď. Zpověď je synonymickým výrazem pro jednu ze svátostí udělovaných v rámci katolické, pravoslavné, anglikánské, starokatolické a husitské církve knězem pokřtěné osobě. Nejsou-li kumulativně splněny uvedené podmínky (např. činí-li vyznání nepokřtěná osoba nebo je-li vyznání učiněno před jinou osobou pověřenou duchovní péčí, kupř. nemocničním kaplanem), nejde o zpověď, ale „pouze“ o právo obdobné zpovědnímu tajemství.

51. Jde-li o pojem „pastorační pracovník“ podle čl. 4 odst. 2 konkordátní smlouvy, výklad navrhovatelky je pouhým nepochopením a dezinterpretací. Tento pojem byl zvolen jako termín neutrální a obecnější, jelikož obsah pojmu „duchovní“ je v českém právu a kanonickém právu odlišný (v kanonickém právu jde o pojem užší). Aby se zaručila co největší flexibilita vnitrostátní úpravy zpovědního tajemství nebo práva obdobného

zpovědnímu tajemství, trvala česká strana na výslovném odkazu na podmínky podle vnitrostátního práva. Státu zůstala zachována možnost tyto podmínky měnit, aniž by tím došlo k porušení konkordátní smlouvy. O tom, kdo je „pastoračním pracovníkem“ podle čl. 4 odst. 2, tudíž neexistují žádné pochybnosti – z důvodu odkazu na vnitrostátní právo jím je pouze „duchovní“ ve smyslu zákona o církvích.

52. V této souvislosti je rovněž nutno odmítnout domněnku navrhovatelky, že právo obdobné zpovědnímu tajemství je vyhrazeno pouze pro církve nepraktikující zpověď. Takový výklad by byl diskriminační a nelogický. Podle vlády proto nedochází k žádnému omezení možnosti vyšetřovat trestné činy.

53. Vláda odmítá i tvrzení navrhovatelky stran omezení svobody vědeckého bádání v důsledku čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy. Stát nemá plnou a neomezenou moc nad všemi archivy na svém území, ač vykonává jistou míru dohledu a regulace nad archivy podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Tato možnost ovšem není neomezená ani absolutní, zejm. i s ohledem na to, že církevní archivy jsou archivy soukromými, jež jsou spravovány různými institucemi. Všechny z nich jsou však přístupné badatelům a veřejnosti podle stanovených pravidel, plynoucích z právního rámce regulace archivnictví. Vláda tudíž nevidí v čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy žádné myslitelné omezení svobody vědeckého bádání.

54. Jde-li o tvrzený rozpor čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 konkordátní smlouvy s principem rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, vláda má za to, že tento argument není opodstatněný. Zmíněná ustanovení jsou pouze novým odkazem na dohody, které mají v České republice mnohaletou a bezproblémovou tradici. Zpravidla jsou uzavírány mezi orgánem moci veřejné na jedné straně a Českou biskupskou konferencí a Ekumenickou radou církví na straně druhé. Vláda nesouhlasí s tvrzením navrhovatelky, že spory z těchto veřejnoprávních dohod by snad měly být řešeny diplomatickou cestou podle čl. 14 konkordátní smlouvy. Uvedené ustanovení se vztahuje výlučně na Českou republiku a Svatý stolec jako vysoké smluvní strany, nikoli na smluvní strany prováděcích dohod. Celá navrhovatelčina konstrukce o údajně problematických vrchnostenských vztazích, nerovnosti a nemožnosti soudního přezkumu se proto nutně musí zhroutit.

55. V reakci na připuštění rozšíření původního návrhu Ústavní soud vyzval k dodatečnému vyjádření rovněž vládu. Vláda se vyjádřila, že nepovažuje za nutné doplnit své původní vyjádření, neboť má za to, že již v něm vyvrátila veškeré pochybnosti vznesené navrhovatelkou i prezidentem republiky.

II. 4. Vyjádření *amicorum curiae*

56. Ratifikace konkordátní smlouvy může mít přinejmenším nepřímý dopad do právní sféry všech registrovaných církví a náboženských společností, zejména těch s oprávněním k výkonu zvláštních práv. Ústavní soud proto umožnil vyjádřit se těm církvím a náboženským společnostem (event. jejich svazům), jež mají v současnosti oprávnění k výkonu zvláštních práv podle § 7 zákona o církvích. Které to jsou, Ústavní soud ověřil v rejstříku církví a náboženských společností a v rejstříku svazů církví a náboženských společností, vedených Ministerstvem kultury (§ 17 až 19 zákona o církvích).

57. Česká biskupská konference zaslala Ústavnímu soudu své vyjádření a požádala o přiznání postavení *amici curiae*, aniž by k tomu byla Ústavním soudem vyzvána. Další církve a náboženské společnosti, resp. jejich svazy, Ústavní soud vyzval k tomu, aby mu ve lhůtě sedmi dnů sdělily, zda rovněž žádají o přiznání tohoto postavení, a event. zaslaly svá vyjádření.

58. O takový vstup do řízení požádala ve lhůtě pouze Ekumenická rada církví, Náboženská společnost českých unitářů (ta se však dále nijak nevyjádřila) a Náboženská společnost Svědkové Jehovovi.

II. 4. 1. *Vyjádření a doplnění vyjádření České biskupské konference*

59. Česká biskupská konference (ČBK) ve vyjádření uvedla, že konkordátní smlouva byla uzavřena se Svatým stolcem jakožto specifickým subjektem mezinárodního práva, uznaným drtivou většinou států světa a majícím smluvní způsobilost. Účelem konkordátní smlouvy není napodobovat určitou historickou situaci, ale přinést regulatorní rámec pro aktuálně žité situace. Struktura a obsah konkordátní smlouvy proto odpovídají současnému kontextu vztahu státu a církve. Poukazuje zejm. na závěry 2. vatikánského koncilu, z nichž mj. plyne odlišení a oddělení státu a církve, z nichž oba mají svou vlastní oblast působnosti. Současné smlouvy konkordátního typu – na rozdíl od těch předchozích – věnují větší pozornost člověku jako příjemci ochrany, kladou větší důraz na náboženskou svobodu a ke státu přistupují jako k nábožensky neutrálnímu útvaru.

60. K námitce asymetričnosti, resp. nevyváženosti konkordátní smlouvy ČBK uvádí, že rozhodně nejde o smlouvu mezi „trůnem a oltářem“, nýbrž o mezinárodní smlouvu týkající se otázky svobody náboženského vyznání v individuální i kolektivní rovině. Požadavek na protiplnění ze strany Svatého stolce evokuje transakční přístup k základním právům, což není u mezinárodních smluv podobného typu standardní. Navíc požadavek např. na uznávání civilních sňatků a rozvodů církví nereflexuje odlišnost dotčených normativních systémů.

61. K námitce rozporu s náboženskou neutralitou státu ČBK mj. uvádí, že Ústavní soud již rozpracoval význam čl. 2 odst. 1 Listiny a dovodil, že toto ustanovení vyžaduje akceptaci náboženského pluralismu a příkaz oddělení státu od konkrétních náboženských vyznání. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bodě 311, pak vymezil test náboženské neutrality státu. Smlouva s tímto testem není v rozporu. Důsledkem ratifikace nebude legitimizace výkonu veřejné moci náboženským argumentem, tato smlouva nezaujímá postoj k obsahu nebo praxi katolické církve a nezakládá neodůvodněnou nerovnost. Otázka snížení vnitřní plurality katolické církve je otázkou čistě teologické povahy, o níž soudy nemají pravomoc rozhodovat.

62. Navrhovatelčina námitka založení nerovnosti v přístupu k náboženským vyznáním měla dva aspekty. První z nich (tvrzení, že katolíci věřící budou mít přístup k širšímu spektru práv než věřící jiných církví) není nijak odůvodněn a neodráží relevantní právní úpravu. Druhý (tvrzení, že samotná forma mezinárodněprávní garance určitých práv zakládá nerovnost) není opodstatněný. Důvod, proč byla konkordátní smlouva uzavřena pouze s katolickou církví, spočívá v tom, že pouze katolická církev má k dispozici subjekt mezinárodního práva. Tato odlišnost je legitimním důvodem pro odlišné zacházení. Navíc již v současnosti stát uplatňuje diferencovaný přístup k církvím a náboženským společnostem (srov. zvláštní práva v § 7 zákona o církvích).

63. ČBK by přivítala, kdyby stát zvolil cestu známou např. ze Slovenska nebo Německa a v návaznosti na ratifikaci konkordátní smlouvy uzavřel vnitrostátní smlouvy obdobného obsahu také s dalšími církvemi a náboženskými společnostmi. Zdůrazňuje také, že v České republice je duchovní služba v ozbrojených sborech, armádě, věznicích nebo zdravotnických zařízeních poskytována na ekumenickém principu, nekonesně a nemisijně. Obecný rámec je zpravidla zajištěn na základě trojstranných smluv a dohod mezi Českou biskupskou konferencí, Ekumenickou radou církví a příslušným orgánem moci veřejné. Konkordátní smlouva obsahuje poprvé právní základ takových dohod a jasně vyjadřuje vůli katolické církve pokračovat v tomto modelu spolupráce.

64. Nakonec se ČBK vyjádřila také k námitkám o právu obdobném zpovědnímu tajemství, resp. související povinnosti mlčenlivosti pastoračních pracovníků (čl. 4 odst. 2 smlouvy). Obavy navrhovatelky jsou patrně založeny na terminologickém omylu o obsahu pojmu „pastorační pracovník“. Zatímco české právo zná pojem duchovního se specifickým vnitrostátním obsahem (tj. pojem, jež není vázán na určitý náboženský úkon, teologickou justifikaci nebo podobu pověření ke službě), druhá smluvní strana ekvivalentním pojmem nedisponuje. Ve smlouvě byl proto zvolen neutrální pojem pastorační pracovník. Aby však byl ochráněn zájem české strany na nerozšiřování institutu práva zpovědního a obdobného tajemství na osoby, které ho podle stávající vnitrostátní úpravy nepožívají, obsahuje dotčené ustanovení odkaz na český právní řád. Zpovědní tajemství a právo obdobné zpovědnímu tajemství se proto bude i po ratifikaci konkordátní smlouvy vztahovat pouze na duchovní ve smyslu českého právního řádu. Rovněž možnost církve vymezit, kdo jsou její duchovní či pastorační pracovníci požívající práva a povinnosti plynoucí ze zpovědního nebo obdobného tajemství, není a nebude unikátní pro katolickou církev, ale je garantována všem registrovaným církvím [§ 10 odst. 3 písm. f) zákona o církvích]. Konkordátní smlouva na tom nic nemění. Platí, že řešení otázky, na které osoby se vztahuje zákonná povinnost překazit trestný čin nebo jej oznámit, je i nadále v moci vnitrostátního zákonodárce.

65. V doplnění vyjádření (které reagovalo na vyjádření prezidenta republiky, viz část **II. 2.** shora) ČBK především odmítá tvrzení prezidenta o nutnosti striktního oddělení státu od církví. Česká republika je konfesně neutrálním státem, což však státu nebrání být v kontaktu a spolupracovat ve věcech společného zájmu s církvemi, event. tuto spolupráci diferencovat podle různých kritérií. Uzavírání písemných dohod o podrobnostech výkonu pastorační péče mezi orgány moci veřejné a církvemi a náboženskými společnostmi, které na smlouvě kritizuje prezident republiky, bylo předvídáno původním vládním návrhem zákona o církvích a – byť nakonec nebylo výslovně zakotveno v právním řádu – bylo posléze vynuceno praxí. Prezidentem republiky prosazovaná striktní verze sekularismu nemá oporu ani v právním řádu, ani v judikatuře.

66. Nelze souhlasit ani s tvrzením, že čl. 13 smlouvy přiznává (kvazi)mezinárodněprávní subjektivitu ČBK. ČBK požívá právo jednat a vystupovat jménem římskokatolické církve, jelikož je jejím statutárním orgánem. Uvedené ustanovení má spíše význam z pohledu kanonického práva, k němuž bude mít po ratifikaci postavení *lex specialis*.

67. Rozpor smlouvy s ústavním pořádkem nelze spatřovat ani v absenci ustanovení o povinnosti katolické církve dodržovat český právní řád. Katolická církev na území České republiky působí pouze prostřednictvím církevních právnických osob ve smyslu čl. 6 smlouvy. I kdyby snad smlouva neobsahovala explicitní závazek katolické církve jako celku dodržovat při svém působení na území České republiky český právní řád, jednoduše

vyplývá ze samotného principu jejího působení na území České republiky v podobě dvou registrovaných církví, tedy vnitrostátních subjektů podle zákona o církvích.

68. Závěrem se ČBK vyjadřuje k argumentaci prezidenta republiky proti čl. 4 odst. 1 smlouvy (kterou si posléze osvojila též navrhovatelka, viz bod 16 shora). Nejprve tento problém rozebírá z pohledu kanonického práva, kde je zpovědní tajemství považováno za absolutní a neprolomitelné. Skutečnost, že z hlediska perspektivy vnitřních předpisů církve je tzv. zpovědní tajemství („sigillum sacramentale“, tedy „svátostná pečť“) neporušitelné, vyplývá z textu kán. 983 § 1 Kodexu kanonického práva: „*Svátostné zpovědní tajemství je neporušitelné; proto nesmí zpovědník nic vyžradit na kajícího ani slovem, ani žádným jiným způsobem a z žádného důvodu.*“ Kán. 984 § 1 upravuje také další aspekt této mlčenlivosti, když stanoví: „*Zpovědníkovi je přísně zakázáno použít ke škodě kajícího vědomostí získaných z vyznání hříchů, a to i tehdy, kdy je vyloučeno jakékoliv nebezpečí odhalení.*“ Dále obsáhle vysvětluje význam zpovědního tajemství z pohledu katolického náboženství a podotýká, že v souvislosti se zpovědí nevznikají žádné listiny.

69. Kněz nemusí vůbec znát identitu kajícího. Jakkoli případy, kdy kněz identitu kajícího zná, nejsou výjimečné, je třeba vzít do úvahy, že vlastním místem udílení svátosti smíření je zpovědnice opatřená mřížkou mezi kajícím a zpovědníkem; mřížka zajistí, že zpovědník slyší kajícího hlas, ale nevidí jej; kajícího nemá současně žádnou povinnost se identifikovat pomocí údajů, podle nichž by mohl být ztotožněn. Zvláště při zpovědích na poutních místech nebo při významnějších slavnostech je běžné, že kněz vyzpovídá větší množství kajících, které nezná a jejichž vyznání si ani nemůže zapamatovat, i kdyby snad chtěl.

70. ČBK dále vysvětluje, jak třeba chápat zpovědní tajemství v českém právním řádu. Protože se český Ústavní soud touto otázkou v minulosti meritorně nezabýval, nezbyvá než poukázat na judikaturu jiných soudů. Judikatura Spolkového ústavního soudu Německa spatřuje základ uznání zpovědního tajemství v právu na svobodu náboženského vyznání a lidské důstojnosti, protože nejen komunikace uskutečněná v rámci zpovědi, ale také „rozhovor zpovědní povahy“ si zaslouží „absolutní ochranu“ (BVerfG, 3. 3. 2004, 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, odst. 148). Ochranu důvěrnosti rozhovorů s duchovním zmínil také jako korektiv přípustnosti akustických odposlechů (BVerfG, 11. 5. 2007, 2 BvR 543/06, odst. 36).

II. 4. 2. Vyjádření Ekumenické rady církví

71. Ekumenická rada církví (ERC) úvodem poukazuje na stanovisko přijaté jejím řídicím výborem dne 17. 10. 2024: „*Ekumenická rada církví v ČR vítá návrh smlouvy České republiky se Svatým stolicí a věří, že přijetí této smlouvy přispěje k ochraně duchovních, lidských a kulturních hodnot a pevněji zakotví dodržování lidských práv a základních svobod v naší zemi. Ochrana, kterou tato smlouva poskytuje, se týká nejen katolické církve, ale i ostatních církví a náboženských společností.*“ ERC by navíc ocenila, kdyby se jiní účastníci řízení zdrželi výroků o porušování konfesní neutrality státu a práv nekatolických církví a náboženských společností, aniž by si předtím opatřili jejich stanoviska.

72. ERC na smlouvu nahlíží přes čl. 2 odst. 1 Listiny. Skutečnost, že Svatý stolec coby subjekt mezinárodního práva má (na rozdíl od jiných církví a náboženských společností) způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy, není rozporné s čl. 2 odst. 1 Listiny. Naopak, Česká republika je nepochybně nekonfesním státem kooperačního typu. Je proto

přípustné a žádoucí, aby s církvemi a náboženskými společnostmi uzavírala dohody a smlouvy (i mezinárodní) za účelem jejich společné kooperace. ERC vnímá konkordátní smlouvu tak, že všechna práva přiznaná katolické církvi si mohou ostatní registrované církve a náboženské společnosti nárokovat *eo ipso* v mezích českého právního řádu.

73. K rozsahu a implikacím zpovědního a jemu obdobného tajemství ERC uvádí, že čl. 16 odst. 2 Listiny garantuje církvím a náboženským společnostem možnost ustanovit si své duchovní nezávisle na státních orgánech. To se pak promítlo i do § 10 odst. 3 písm. f) zákona o církvích, podle kterého základní dokument registrované církve musí obsahovat mj. informaci o způsobu ustavování a odvolávání duchovních a seznam jejich označení v rámci církve. Stát ani účastníci řízení si proto nemohou osobovat právo vykládat, kdo za duchovního považován je a kdo ne. Rovněž rozlišování mezi zpovědním a jemu obdobným tajemstvím je užitečné a odůvodněné, jelikož ne všechny církve a náboženské společnosti znají institut zpovědi (znají pouze institut důvěrného duchovního rozhovoru).

74. Naopak je podle ERC výsostným právem státu upravit rozsah práva zachovávat povinnost mlčenlivosti v souvislosti s výkonem zpovědního nebo obdobného tajemství; konkordátní smlouva na tom nic nemění. Mlčenlivost lze podle současného právního stavu uplatňovat výlučně v souvislosti se zpovědí nebo důvěrným rozhovorem, který je zpovědí obdobný. Je-li pravdou, že představitelé některých církví odmítají s odkazem na zpovědní tajemství vydat orgánům činným v trestním řízení spisy z vnitrocírkevních šetření, jde o zcela nepřijatelnou praxi a zneužití ochrany mlčenlivosti, které má za následek poškození pověsti všech náboženských společností.

II. 4. 3. *Vyjádření Náboženské společnosti Svědkové Jehovovi*

75. Náboženská společnost Svědkové Jehovovi (NSSJ) ve vyjádření zdůraznila, že pro posouzení věci jsou klíčové principy náboženské svobody a zákazu diskriminace. Proto též její stanovisko primárně poukazuje na principy plynoucí z judikatury ESLP, a to zejména z judikatury vztahující se k čl. 9 a 14 Úmluvy. K tomu, jak má věc být Ústavním soudem posouzena, pak nezaujímá NSSJ žádné stanovisko. Zároveň ani neusiluje o žádné zvláštní zacházení, nýbrž pouze o rovnou zákonnou ochranu a ujištění, že jakýkoli právní rámec přijatý Českou republikou ve vztahu k náboženským komunitám bude neutrální, inkluзивní a v souladu s principy právního státu.

76. Principy náboženské svobody a zákazu diskriminace vyžadují, aby stát, pokud se rozhodne poskytnout zvláštní výhody nebo postavení jedné náboženské komunitě, zároveň zajistil, aby všechny ostatní náboženské komunity měly spravedlivou a rovnocennou možnost přístupu ke stejným výhodám. Zajištění musí být provedeno podle právního rámce, který je dostupný, předvídatelný a podléhá účinnému soudnímu přezkumu. Jakmile stát přijme právní rámec, který náboženským skupinám přiznává určité výhody nebo privilegia, je povinen tento rámec uplatňovat nestranným a nediskriminačním způsobem.

77. Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolcem nemůže být vykládána či uplatňována způsobem, který by poskytoval výjimečné nebo přednostní zacházení jedné náboženské komunitě, aniž by k němu měly rovnocenný přístup i ostatní. NSSJ žádá, aby Ústavní soud potvrdil, že jakékoli výhody, které by podle jeho výkladu posuzovaná smlouva přiznávala katolické církvi, musejí být dostupné všem církvím prostřednictvím transparentního, objektivního a přezkoumatelného právního postupu.

II. 5. Replika navrhovatelky

78. Navrhovatelka v replice nesouhlasí s tvrzením vlády o neprojednatelnosti návrhu. Závěry Ústavního soudu o náležitostech návrhu v řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem byly vysloveny v odlišném kontextu. Pozdější doktrína se ustálila na tom, že tento typ řízení je řízením posudkovým a konzultačním. Navrhovatelka považuje vyjádření vlády za čistě formalistické, textualistické a odhlížející od širšího kontextu konkordátní smlouvy. Každé uzavření mezinárodní smlouvy je ve své podstatě delegace vlastní suverenity a tedy její faktické omezení. Pokud tudíž z vyjádření vlády plyne, že ratifikací konkordátní smlouvy by se na právní úpravě fakticky nic nezměnilo, zakládá to pouze další pochybnost o jejím smyslu, jakož i o důvodnosti a proporcionality omezení suverenity České republiky. S vyjádřením prezidenta se naopak navrhovatelka ztotožňuje. Závěrem uvádí, že v této procesní fázi považuje své vyjádření za konečné.

III. Procesní předpoklady řízení

79. Ústavní soud posoudil procesní předpoklady řízení a shledal, že návrh – včetně jeho rozšíření – byl podán oprávněnou navrhovatelkou v době k tomu vymezené [§ 71a odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], není nepřipustný (§ 71b téhož zákona) a Ústavní soud je příslušný k jeho projednání (čl. 87 odst. 2 Ústavy).

80. S ohledem na nestandardní formulaci návrhu se nicméně Ústavní soud musel zabývat tím, zda splňuje náležitosti návrhu podle § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, konkrétně zda z něj dostatečně jasně plyne, čeho se navrhovatelka domáhá. Navrhovatelka netvrdí nesoulad konkordátní smlouvy nebo jejích ustanovení s ústavním pořádkem, nýbrž pouze to, že má jisté pochybnosti o jejich souladu. Rovněž petit není formulován jako návrh na vyslovení nesouladu konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem, nýbrž jako soubor otázek, zda je konkordátní smlouva a její jednotlivá ustanovení v souladu s ústavním pořádkem. Odůvodňuje to tím, že nejde o řízení kontradiktorní, nýbrž o řízení konzultační či posudkové. Na nestandardní koncepci návrhu poukazují i další účastníci řízení, vláda navrhuje dokonce jeho odmítnutí.

81. Takto pojatý návrh vskutku vyvolává pochybnosti o své projednatelnosti. Byla-li navrhovatelka ve svém přesvědčení o konzultační, resp. posudkové povaze tohoto řízení inspirována jedním z komentářů k Ústavě (Langášek T., in Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2015, s. 898), přehlíží, že se v něm výslovně dodává, že jde jen o „první dojem“ a že Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 19/08, *Lisabon I*, takový charakter řízení popřel. V nálezu *Lisabon I* se totiž uvádí, že řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy je, co do břemena tvrzení neústavnosti tížícího navrhovatele, analogické řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy. Ústavní soud zdůraznil, že i zde má „postavení soudu, a nikoli „výkladového místa“. [...] není institucí poskytující jakákoli stanoviska či dobrozdání.“ (nález Pl. ÚS 19/08, *Lisabon I*, body 74 a 75). Jeho úkolem „není odpovídat na otázky, nýbrž autoritativně rozhodovat; v tomto případě o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem.“ (nález ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09, *Lisabon II*, bod 103).

82. Je proto třeba odmítnout tvrzení navrhovatelky, že stačí předložit Ústavnímu soudu jenom sadu otázek nebo pochybností o tom, zda je mezinárodní smlouva souladná s ústavním pořádkem. Navrhovatelku tíží břemeno tvrzení neústavnosti mezinárodní smlouvy nebo jejích jednotlivých ustanovení.

83. Ústavní soud se proto zabýval tím, zda lze z obsahu návrhu dovodit, že navrhovatelka tvrdí neústavnost konkordátní smlouvy, resp. jednotlivých ustanovení, jakož i důvody, pro které tak činí. Dospěl k závěru, že to možné je, byť ne zcela bez problémů. Ústavní soud vyšel z toho, že by bylo nerozumné, aby navrhovatelka podávala návrh podle čl. 87 odst. 2 Ústavy jen za účelem veřejné deklarace svého přesvědčení o souladu smlouvy s ústavním pořádkem. Proto dospěl k závěru, že navrhovatelka tento návrh podala za účelem opačným, tj. aby Ústavnímu soudu předestřela argumenty o nesouladu smlouvy s ústavním pořádkem. Touto optikou proto vnímal návrh, jeho důvody, petit i argumenty uplatněné na jeho podporu prezidentem republiky, které si navrhovatelka osvojila jako vlastní.

IV. Výchozí premisy a další procesní otázky

84. Ústavní soud zdůrazňuje, že jeho úkolem při přezkumu souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem není posuzovat vhodnost a potřebnost navázání smluvních vztahů s tím kterým subjektem mezinárodního práva nebo hledat ideální nastavení mezinárodních vztahů států. Jeho úkolem není ani určit, zda by bylo optimální upravit v mezinárodní smlouvě i jiné otázky nebo učinit její součástí i jiné závazky než ty, které v ní byly zakotveny. Tato rozhodnutí jsou rozhodnutími politickými, za něž nesou odpovědnost příslušné orgány moci výkonné a zákonodárné. Úkolem Ústavního soudu je posoudit, zda napadená mezinárodní smlouva – v té podobě, ve které byla sjednána a předložena k ratifikaci – nevybočuje z limitů stanovených ústavním pořádkem.

85. Ústavní soud posuzoval konkordátní smlouvu v tom rozsahu, v jakém ji navrhovatelka výslovně napadla a předložila konkrétní argumenty o jejím nesouladu s ústavním pořádkem, samozřejmě ve znění eventuální argumentace prezidenta republiky (podobně nálezy Pl. ÚS 19/08, *Lisabon I*, body 72 a 74 až 77, a Pl. ÚS 29/09, *Lisabon II*, body 105 až 109).

86. Ústavní soud projedná návrh mimo pořadí, ve kterém jej obdržel, a bez zbytečného odkladu, jestliže o to požádá některý z účastníků řízení (§ 71d odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Navrhovatelka návrh na přednostní projednání nevznesla, tento návrh nicméně vznesla vláda jakožto účastnice řízení. Ústavní soud proto návrh na posouzení souladu konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem projednal bez zbytečného odkladu.

87. Ústavní soud dospěl k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další objasnění věci, než jaké přinesla písemná vyjádření navrhovatelky, účastníků řízení a *amicorum curiae*. S ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání.

88. Usnesením ze dne 28. 1. 2026 plénium vyloučilo z projednávání a rozhodování věci soudce Martina Smolka. Protože na jednání pléna dne 11. 3. 2026 nezískal návrh původního soudce zpravodaje Milana Hulmáka potřebnou většinu hlasů, určil téhož dne předseda Ústavního soudu k vypracování návrhu rozhodnutí soudce Zdeňka Kühna jako nového soudce zpravodaje (§ 55 zákona o Ústavním soudu).

V. Vstupní úvahy k mezinárodnímu právu smluvnímu

89. Svatý stolec je subjektem mezinárodního práva *sui generis*, způsobilým uzavřít i tuto mezinárodní smlouvu. Česká republika uznává mezinárodněprávní subjektivitu Svatého stolce a udržuje s ním diplomatické styky. Svatý stolec není státem a nelze jej ani ztotožňovat s Městským státem Vatikán. Mezinárodněprávní subjektivita Svatého stolce a Vatikánu je odlišná. Existence a činnost Svatého stolce se zaměřují především na otázky spojené s existencí a fungováním katolické církve, nikoli na otázky standardně spojované s existencí a fungováním státu (srov. nález Pl. ÚS 10/13, *církevní restituce*, bod 193). Současně nelze ztotožňovat mezinárodněprávní subjektivitu Svatého stolce s postavením řecko- a římskokatolické církve v České republice.

90. Ve světle těchto skutečností je pak nutno nahlížet i na obsah a význam (nenapadeného) čl. 2 odst. 1 konkordátní smlouvy, dle něhož *katolická církev v České republice požívá právní subjektivity v souladu s českým právním řádem*. Toto ustanovení je třeba chápat mj. i jako potvrzení odlišnosti Svatého stolce jakožto subjektu mezinárodního práva od řecko- a římskokatolické církve jakožto právnických osob s právní formou církve, registrovaných a konstituovaných v souladu s § 6 odst. 1 zákona o církvích.

V. 1. Mezinárodněprávní povaha konkordátní smlouvy a zásady její interpretace

91. Žádný z účastníků nezpochybnil, že konkordátní smlouva byla komorám Parlamentu předložena k vyslovení souhlasu s ratifikací jako tzv. prezidentská mezinárodní smlouva podle čl. 49 Ústavy. V případě naplnění všech nezbytných podmínek (vyslovení souhlasu s ratifikací Parlamentem; ratifikace mezinárodní smlouvy státem; závaznost mezinárodní smlouvy pro Českou republiku; vyhlášení zákonem stanoveným způsobem) by se tak smlouva stala z pohledu vnitrostátního práva mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.

92. Ustanovení čl. 10 Ústavy je ve vztahu k tzv. prezidentským mezinárodním smlouvám generální recepční klauzulí provedenou formou inkorporace (Malenovský, J. *Mezinárodní právo veřejné - obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 7. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 356, srov. nález ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01, *konkursní náleží*, část VII).

93. Mezinárodní smlouvy inkorporací neztrácejí svůj mezinárodněprávní charakter, což má zásadní dopad i na jejich interpretaci a aplikaci vnitrostátními orgány. I konkordátní smlouva proto musí být vykládána ve světle příslušných pravidel mezinárodního práva, zejména pak Vídeňské úmluvy o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.), jejíž smluvní stranou je Česká republika i Svatý stolec. Podle Vídeňské úmluvy musí být mezinárodní smlouva především *vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy* (čl. 31 odst. 1). Je nutno především přihlížet k samotnému textu mezinárodní smlouvy, včetně její preambule a příloh, jakož i k celkovým souvislostem jejího sjednání (čl. 31 odst. 2 a 3). Zvláštní význam lze výrazům použitým v mezinárodní smlouvě přikládat tehdy, potvrdí-li se, že to bylo úmyslem stran (čl. 31 odst. 4).

94. *Doplňkových prostředků výkladu*, včetně přípravných materiálů na smlouvě a okolností, za nichž byla smlouva uzavřena, lze použít buď pro potvrzení významu, který vyplývá z

použití čl. 31, nebo pro určení významu, pokud výklad provedený podle čl. 31 buď ponechává význam nejednoznačným, nebo nejasným; nebo vede k výsledku, který je zřejmě protismyslný nebo nerozumný (čl. 32). U výkladu vícejazyčných mezinárodních smluv je nutno použít pravidla obsažená v čl. 34 (autentické znění konkordátní smlouvy je v jazyce českém a italském, přičemž obě znění mají stejnou platnost).

95. Je nutno mít na paměti, že ač mohou mezinárodní a vnitrostátní pramen práva používat tentýž pojem, jeho obsah nemusí být v těchto normativních systémech totožný. Pro výklad ustanovení mezinárodní smlouvy tak není relevantní – natož určující – jejich chápání nebo výklad pouze jednou ze stran, resp. v jejím právním řádu. Obecně se smluvní strany nemohou dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění mezinárodní smlouvy (čl. 27 Vídeňské úmluvy).

V. 2. Možnost začlenění konkordátní smlouvy do referenčního rámce přezkumu ústavnosti

96. Takřka všichni účastníci (s výjimkou komor Parlamentu) poukazují na nutnost zodpovědět otázku, zda by mohla ratifikace konkordátní smlouvy vést s ohledem na obsah a formulaci některých jejích ustanovení k začlenění této smlouvy do referenčního rámce přezkumu ústavnosti.

97. Tato námitka má svůj původ v předchozí – v současnosti již neplatné – ústavní úpravě a na ni navazující judikatuře Ústavního soudu. Článek 10 Ústavy (ve znění účinném do 31. 5. 2002, před novelizací Ústavy ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., tj. euronovelou Ústavy) vymezil speciální kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Ke schválení, resp. vyslovení souhlasu s ratifikací těchto mezinárodních smluv, bylo nutno získat souhlas Parlamentu kvalifikovanou, třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů (čl. 49 odst. 2 a čl. 39 odst. 4 Ústavy, ve znění do 31. 5. 2002). Šlo o stejné podmínky, jaké tehdy Ústava stanovila pro přijetí ústavního zákona. To se následně projevilo i v tom, jak bylo vymezeno a vnímáno postavení mezinárodních smluv o lidských právech v právním řádu. Článek 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy je do 31. 5. 2002 zahrnoval do referenčního rámce přezkumu ústavnosti Ústavním soudem, což mezinárodní smlouvy o lidských právech podle čl. 10 Ústavy fakticky stavělo naroveň ústavním zákonům.

98. Euronovela Ústavy tuto kategorii mezinárodních smluv odstranila. Ústavní soud se záhy po nabytí účinnosti euronovely v konkursním nálezu (Pl. ÚS 36/01) zabýval dopady euronovely na vymezení rozsahu ústavního pořádku. Konkrétněji, Ústavní soud posuzoval, zda tato novelizace vedla k odstranění „*referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky*“, přičemž dospěl k závěru, že nikoli. Odůvodnil to především tím, že „*z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*“

99. Ústavní soud na těchto závěrech stojí i nadále. Je však nutno zdůraznit, že tyto závěry byly zaměřeny do minulosti, na ty mezinárodní smlouvy, které tvořily až do přijetí euronovely referenční rámec přezkumu ústavnosti. Závěry vyslovené v konkursním nálezu se tak ze své podstaty mohly vztahovat pouze na ty mezinárodní smlouvy, které

byly k 1. 1. 1993 buď recipovány jako mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (původním čl. 10 Ústavy), anebo byly po 1. 1. 1993 ratifikovány příslušnou procedurou podle čl. 10 ve spojení s čl. 39 odst. 4 a čl. 49 odst. 2 Ústavy (vše ve znění účinném před 1. 6. 2002). Jen na tuto uzavřenou množinu mezinárodních smluv se mohl vztahovat argument o zákazu snižování „*již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod*“, plynoucí ze zákazu změny podstatných náležitostí demokratického právního státu – tj. materiálního jádra Ústavy – podle čl. 9 odst. 2 Ústavy (podobně v právní doktríně Langášek, T. cit. dílo v bodě 81, s. 854, 988, nedávno shodně náleze ze dne 25. 2. 2026 sp. zn. I. ÚS 1935/24, body 25 až 27).

100. Závěr o zákazu snižování dosažené úrovně ochrany základních práv tedy nesměřoval do budoucnosti a nedopadal na mezinárodní smlouvy ratifikované až po euronovele. Ústava od 1. 6. 2002 již neodlišuje kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách od jiných mezinárodních smluv a neuvádí ani žádnou speciální proceduru pro vyslovení souhlasu s jejich ratifikací. V současnosti k vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy – ač by obsahovala mezinárodní závazky, které mohou mít lidskoprávní povahu – postačuje dosažení prosté většiny přítomných poslanců a senátorů (čl. 39 odst. 2 Ústavy). Bylo by jen stěží obhajitelné, aby tato prostá většina mohla mezinárodními smlouvami modifikovat referenční rámec přezkumu ústavnosti. Tento závěr je o to naléhavější, vezme-li se do úvahy, že jakékoli změny ústavního pořádku a tedy i referenčního rámce přezkumu ústavnosti jsou vyhrazeny ústavnímu zákonu (čl. 9 odst. 1 Ústavy) s nutností dosažení kvalifikované třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů (čl. 39 odst. 4 Ústavy).

101. To neznamena, že mezinárodní smlouvy, jež sice obsahují závazky lidskoprávního charakteru, avšak netvoří ve smyslu konkursního nálezu součást referenčního rámce přezkumu ústavnosti, jsou ústavně bezvýznamné. Z čl. 1 odst. 2 Ústavy totiž plyne příkaz k dodržování závazků, které pro stát plynou z mezinárodního práva (přiměřeně např. náleze ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 31/03, *utajované skutečnosti*, část IV).

102. Umožňuje-li to jejich povaha a obsah, těmto lidskoprávním mezinárodním smlouvám je třeba přikládat interpretační význam, a to i při výkladu ustanovení ústavního pořádku. Tyto mezinárodněprávní závazky lidskoprávního charakteru jsou nezřídka obsaženy ve stávajících ustanoveních ústavního pořádku (byť mlčky), jsou spíše jejich konkretizací, než zakotvením závazků zcela nových a ústavním pořádkem doposud nepoznaných. To ostatně odpovídá též „dynamické“ povaze výkladu základních práv v Listině (srov. již náleze ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04, *eurožatykač*, body 67 násl.).

103. Z výše řečeného plyne dílčí závěr, že konkordátní smlouva není mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy ve znění účinném do 31. 5. 2002, jelikož vzhledem ke způsobu a době své potenciální ratifikace jí ani být nemůže. Nemůže se stát součástí referenčního rámce přezkumu ústavnosti, jak se obávala navrhovatelka a prezident republiky.

104. Ústavní soud současně koriguje dílčí závěry, které v minulosti vyslovil (často jen *obiter dictum*) například k Evropské sociální chartě, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s. (nálezy ze dne 4. 10. 2000 sp. zn. IV. ÚS 511/98; ze dne 21. 6. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000) a Evropské chartě místní samosprávy, vyhlášené pod č. 181/1999 Sb. (nálezy ze dne 5. 2. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02, část V; ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod 91). Zmíněné mezinárodní smlouvy se nestaly součástí referenčního rámce přezkumu ústavnosti, neboť nebyly ratifikovány speciální procedurou podle čl. 39 odst. 4 a čl. 49 odst. 2 Ústavy ve

znění účinném do 31. 5. 2002, ale jako běžné prezidentské mezinárodní smlouvy, ač Ústava v té době znala zvláštní kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách a speciální proceduru vyslovení souhlasu s jejich ratifikací.

V. 3. Aplikační přednost, samovykonatelnost a další účinky mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy

105. Článek 10 Ústavy ve stávajícím znění upravuje aplikační přednost prezidentských mezinárodních smluv (čl. 49 Ústavy) před zákonem. Podle něj *stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*.

106. Z toho plyne několik zásadních skutečností. Zaprvé, prezidentské mezinárodní smlouvy mají aplikační přednost před zákonem, nikoli před ústavním pořádkem. Zadruhé, jde o aplikační přednost těchto mezinárodních smluv, nikoli o jejich hierarchickou nadřazenost zákonu. Tyto smlouvy si totiž po inkorporaci do českého právního řádu uchovávají svou mezinárodněprávní povahu. Zatřetí, aplikační přednost těchto mezinárodních smluv se uplatní tehdy, je-li zákon se smlouvou v rozporu („*stanoví něco jiného*“).

107. Podmínkou aplikační přednosti jednotlivých ustanovení mezinárodní smlouvy je jejich „samovykonatelnost“ (povaha *self-executing*). Ta je standardně určována kritérii a metodami založenými v právu vnitrostátním, nikoli mezinárodním. Samovykonatelnost se rozumí vnitrostátní přímá použitelnost normy obsažené v mezinárodní smlouvě, bez nutnosti převtlení do konkrétního zákonného ustanovení (nález ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17, bod 33).

108. Pokud je z textu mezinárodní smlouvy zřejmé, že ustanovení smlouvy zavazuje smluvní státy k přijetí právní úpravy a přizpůsobení vnitrostátního zákonodárství požadavkům mezinárodní smlouvy, pak zpravidla bezprostředně použitelné není a nemá ani aplikační přednost před zákonem podle čl. 10 Ústavy (to ale nevylučuje, aby ustanovení smlouvy založilo protiústavní opomenutí zákonodárce). Neplatí, že jedno ustanovení samovykonatelné buď je, anebo není. Běžná jsou i ustanovení smíšená. Byť se může na první pohled jevit, že ustanovení mezinárodní smlouvy není dostatečně komplexní pro svou bezprostřední aplikovatelnost, přesto může být samovykonatelné přinejmenším v tom rozsahu, v jakém zakládá státu **negativní závazek** zdržet se určitého konání, třebaže v jiných svých aspektech stejné ustanovení bude vyžadovat provedení zákonem (k tomu komplexně nález I. ÚS 2637/17, bod 33; v právní doktríně srov. zejm. klasickou práci Buergenthal, T. *Self-executing and Non-Self-Executing Treaties*, in: *National And International Law, Académie de Droit International: Recueil des Cours IV*, sv. 235, Dordrecht/Boston/London 1992, s. 317 násl.; nověji např. Lange, F. *Treaties in Parliaments and Courts*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024).

109. Samovykonatelnosti nebrání ani to, že pravidlo mezinárodní smlouvy obsahuje neurčitý právní pojem (srov. např. čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož *zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí*, k samovykonatelnosti tohoto pravidla již nález ze dne 9. 4. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 31/96 a na něj navazující konstantní judikatura).

110. Zákonné ustanovení může být pro rozpor s mezinárodní smlouvou nepoužitelné jako celek. V jiném případě však obsahově užší smluvní norma vyloučí jen část skutkové podstaty zákonné normy; tj. pro takto vyloučené části skutkové podstaty se přednostně

použije mezinárodní smlouva, ve zbytku (tam, kam samovykonatelné smluvní ustanovení nedopadá) se použije norma zákonná (právě tento aspekt samovykonatelnosti bude důležitý pro posouzení konkordátní smlouvy). Pokud zde žádný rozpor mezi samovykonatelným pravidlem mezinárodní smlouvy a zákonem není, použije se vnitrostátní zákon, který je však i s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy třeba vykládat ve světle mezinárodní smlouvy (opět nález I. ÚS 2637/17, bod 33; v detailech v češtině Kühn, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, sv. 143, 2004, č. 5, s. 471 až 501).

111. Z uvedeného ale neplyne, že jiná než samovykonatelná ustanovení mezinárodních smluv jsou normativně bezvýznamná. I takováto ustanovení nejrozumnějšího charakteru (normy teleologické čili finální, případně obecné principy a hodnoty) jsou součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 a mají významný interpretační dopad do výkladu vnitrostátního práva, opět s odvoláním na čl. 1 odst. 2 Ústavy a ústavní povinnost státu dodržovat závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva [z početné judikatury srov. např. nálezy ze dne 19. 3. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 17/24, *kauza Anička*, bod 55, zde ve vztahu k Lanzarotské úmluvě, č. 59/2016 Sb. m. s.; ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19, zde ve vztahu k Aarhuské úmluvě, č. 124/2004 Sb. m. s.; ze dne 26. 8. 2010 sp. zn. III. ÚS 101/05, *Nábrada nákladů řízení u odškodnění pracovního úrazu*, část IV.b, zde ve vztahu k Úmluvě o odškodnění pracovních úrazů (č. 17), č. 437/1990 Sb.: „*Jakkoli je z textu tohoto ustanovení patrné, že toto ustanovení nemá samovykonatelnou povahu (self-executing), a není tedy možné použití kautele čl. 10 in fine Ústavy, je nevyhnutelné, aby bylo zákonné ustanovení implementující tento mezinárodněprávní závazek vykládáno pokud možno takovým způsobem, který zaručí vyhovění cíli stanovenému tímto závazkem (princip výkladu domácího práva v souladu s mezinárodněprávními závazky, obecně vyjádřený v čl. 1 odst. 2 Ústavy).*“; z právní doktríny např. Mikeš, P. *Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe*, Praha, Wolters Kluwer, 2012, s. 132 násl.].

VI. K tvrzené neústavnosti konkordátní smlouvy jako celku: svrchovanost státu, vázanost katolické církve českým právem a k námitkám souvisejícím

112. Navrhovatelka a prezident republiky namítají rozpor smlouvy jako celku (tj. konkordátní smlouvy jako takové, resp. možnosti jejího uzavření) a jejího čl. 2 odst. 3 s principem svrchovanosti (suverenity) státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Dovození to primárně z tvrzené asymetrickosti, resp. z nedostatku recipročních smluvních závazků Svátého stolce vůči České republice. Navrhovatelka navrhuje „*určité ústupky*“ v oblasti uznávání civilních sňatků, civilních rozvodů a adopcí dětí stejnopohlavními páry katolickou církví. Prezident pak argumentuje tím, že konkordátní smlouva by měla obsahovat alespoň závazek katolické církve dodržovat právní řád České republiky.

113. Ústavní soud předesílá, že rozpor konkordátní smlouvy s principem svrchovanosti není dán tvrzenou nevyvážeností smlouvy a nedostatkem její reciprocity. Požadavek vyváženosti mezinárodněprávních závazků není součástí principu svrchovanosti (suverenity) státu. Vyváženost mezinárodních smluvních závazků je bezpochyby relativně častou, avšak pouze fakticky existující (tj. nikoli vyžadovanou) vlastností mezinárodních smluvních vztahů mezi státy. Z této fakticity ovšem nelze bez dalšího dovozovat pravidlo. Platí, že – až na výjimečné případy – nemůže nevyváženost smlouvy ani porušit svrchovanost státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

VI. 1. K ústavnosti čl. 2 odst. 3 smlouvy

114. Prezident republiky zpochybňuje čl. 2 odst. 3 konkordátní smlouvy, který stanoví, že „*katolická církev v České republice vykonává své poslání a spravuje své záležitosti podle svých vlastních předpisů, zejména ustavuje, mění, nebo ruší své orgány a své vnitřní struktury; rovněž vybírá, jmenuje a odvolává své duchovní a další osoby přímo zapojené do pastorační činnosti nezávisle na státních orgánech.*“ Podle prezidenta republiky lze toto ustanovení chápat jako autonomní, jež může nejen nad rámec ústavní záruky náboženské svobody zvětšit prostor katolické církve pro výkon svého poslání a správu svých záležitostí na úkor vnitřních aspektů státní svrchovanosti a omezit volnost zákonodárce regulovat tyto otázky. Prezident republiky upozorňuje, že preambule smlouvy se odvolává na předpisy kanonického práva.

115. Pokud jde o autonomii církví a náboženských společností obecně, Ústavní soud ve stručnosti připomíná, že náboženská svoboda má nejen individuální, nýbrž také kolektivní a institucionální rozměr. Všechny tyto aspekty náboženské svobody jsou chráněny v ústavním pořádku (čl. 15 odst. 1 a čl. 16 Listiny). S obecným kolektivně-institucionálním aspektem náboženské svobody je úzce spojen specifický princip vnitřní autonomie církví, z něž plyne zásada, že si mohou spravovat své vnitřní záležitosti nezávisle na státu (např. náález ze dne 30. 10. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 2/06, *Evidence / registrace církevních právnických osob Ministerstvem kultury*, bod 47).

116. Vnitřní autonomie církví je přirozeným důsledkem principu oddělení státu od náboženských vyznání podle čl. 2 odst. 1 Listiny – stát se na jedné straně nemůže vázat na žádné náboženské vyznání ani splynout s některou z církví, čímž jim však současně na druhé straně vytváří autonomní prostor pro to, aby si své záležitosti spravovaly samy nezávisle na státu. Tento autonomní prostor zahrnuje řadu oblastí. Podle čl. 16 odst. 2 Listiny platí, že *církev a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a říší řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech*, přičemž již z textu plyne, že uvedený výčet je pouze demonstrativní.

117. České soudy se principem autonomie církví zabývaly opakovaně. Ústavní soud uzavřel, že jeho podstata spočívá v zákazu zasahovat do vnitřní autonomie církví. Omezili se jejich aktivity na vnitřní záležitosti (zejména na organizační členění), není možno tato opatření přezkoumávat před českými soudy (náález ze dne 27. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 6/02, část IV, podobně např. usnesení NS ze dne 29. 5. 2006 sp. zn. 28 Cdo 1271/2006 či rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2008 č. j. 2 As 54/2007-94, č. 1556/2008 Sb. NSS, *Arcibiskupské vinné sklepy Kroměříž*).

118. Pokud jde o autonomii ustavování, změn nebo rušení vnitřních orgánů a struktur katolické církve, ta výslovně plyne již z čl. 16 odst. 2 Listiny. Totéž platí pro personální otázky uvnitř katolické církve. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že orgány moci veřejné – soudy nevýmáje – nemohou zasahovat do jmenování nebo odvolání duchovních ani tuto otázku posuzovat (např. nálezy ze dne 26. 3. 1997 sp. zn. I. ÚS 211/96; ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10; ze dne 16. 10. 2018 sp. zn. III. ÚS 3910/17, bod 30).

119. Těmito argumenty zpochybněný čl. 2 odst. 3 konkordátní smlouvy tedy nezvětšuje autonomní prostor katolické církve nad rámec současného právního stavu. Konkordátní smlouva ani neobsahuje žádnou normu, která by příkazovala státu respektovat právní subjektivitu církve, kterou konstituoval jiný normotvůrce.

120. Na tom nic nemění ani skutečnost, že čl. 2 odst. 3 konkordátní smlouvy odkazuje na výkon „poslání“ katolické církve. Ač ústavní pořádek tento pojem nezná, podústavní právo jej zná již desítky let. Znal jej (zrušený) zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, a zná jej i současný zákon o církvích. Učení a poslání církve musí být vymezeno jak v návrhu na registraci církve [§ 10 odst. 2 písm. a) zákona o církvích], tak v jejím základním dokumentu [§ 10 odst. 3 písm. b) zákona o církvích]. Zákon stanoví, že registrovaná církev může „*k plnění svého poslání*“ zejména vyučovat a vychovávat své duchovní a laické pracovníky na vlastních (vysokých) školách, fakultách a jiných zařízeních, nebo získat oprávnění k výkonu zvláštních práv (§ 6 odst. 3 a § 7 zákona o církvích). Dosavadní praxe – tvořená zejména zněním základních dokumentů registrovaných církví – ukazuje, že poslání církve je úzce provázáno s vymezením základních článků věrouky dané církve. Jde o vymezení toho, jak dané náboženství chápe samo sebe a svůj účel existence (srov. Kříž, J. *Zákon o církvích a náboženských společnostech*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 163). Posláním církve tudíž může být pouze „*vyznávání určité náboženské víry, at' veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného sbíračství, bohoslužby, vyučování, duchovní služby a případně obecně prospěšné činnosti*“ [§ 3 písm. a) zákona o církvích].

121. Ústavní soud proto neshledal důvod pro konstatování rozporu čl. 2 odst. 3 smlouvy s principem svrchovanosti podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ani s jiným ústavním ustanovením. Článek 2 odst. 3 smlouvy neomezuje svrchovanost státu a neomezuje ani legislativní volnost zákonodárce nad rámec omezení plynoucích z ústavního pořádku. Třeba zdůraznit, že odkaz na „poslání“ církve ani zmínka o kanonickém právu v preambuli smlouvy nevytváří „ohnisko“ alternativního systému pozitivního práva uvnitř státu.

VI. 2. K závazku katolické církve dodržovat právní řád České republiky

122. Ústavní soud se dále věnuje kritice prezidenta republiky, že konkordátní smlouva porušuje svrchovanost státu, neboť v ní není upraven závazek katolické církve dodržovat právní řád České republiky.

123. Z článku 1 odst. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, plyne též zásada, že stát je výlučným zdrojem práva na svém území. V procesu sjednávání konkordátní smlouvy proto stát navrhoval mj. i to, aby tato mezinárodní smlouva obsahovala výslovný závazek katolické církve řídit se ve své činnosti na území České republiky jejím právním řádem. Vládní směrnice pro expertní jednání o návrhu textu smlouvy výslovně uváděla, že ve smlouvě „*bude zakotvena zásada, která říká, že katolická církev se ve své činnosti na území České republiky řídí právním řádem České republiky*.“ Takto jasně formulovaný závazek obsahoval též český návrh smlouvy z května 2023 (navržený čl. 1 odst. 1 věta druhá: „*Ve své činnosti na území České republiky se katolická církev řídí právním řádem České republiky*“). Svatý stolec v protinávru z října 2023 použil podobný, byť mírně odlišně formulovaný závazek (čl. 1 odst. 3 návrhu: „*Katolická církev v České republice při své činnosti jedná plně v souladu s platným českým právním řádem*“). Poprvé toto pravidlo chybí v dalším protinávru Svatého stolce z ledna 2024, naposledy se však objevuje v jiné podobě ještě ve verzi po jednání 29. 2. 2024 (čl. 2 odst. 1: „*Katolická církev má při své činnosti na území České republiky povinnost dbát právního řádu České republiky*“). Ve sjednaném znění konkordátní smlouvy však takto formulovaný závazek chybí.

124. Konkordátní smlouva je v tomto ohledu odlišná od řady srovnatelných smluv. Například v čl. 1 *in fine* [slovinské smlouvy se Svatým stolcem z roku 2004](#) je závazek dodržovat slovinské právo jasně obsažen („*Katolická církev v Republice Slovinsko uskutečňuje*

svou činnost v úplné svobodě, podle norem kanonického práva a v souladu s právním řádem Republiky Slovinsko.“). Podobná ustanovení obsahuje i řada dalších podobných smluv, např. čl. 2 a čl. 3 [konkordátu s Brazílií](#) z roku 2008: „*Brazílská federativní republika, na základě práva na náboženskou svobodu, uznává právo katolické církve vykonávat její apoštolské poslání a zaručuje veřejné vykonávání jejích činností v souladu s brazilským právem [...] potvrzuje právní subjektivitu katolické církve a všech církevních institucí, které takovou subjektivitu mají v souladu s kanonickým právem, za předpokladu, že to není v rozporu s ústavním systémem a brazilskými zákony [...]*“; čl. 1 [smlouvy s Ázerbájdžánem](#) z roku 2011; čl. 4 [smlouvy s Litevskou republikou](#) z roku 2000, čl. 1 [smlouvy s Estonskou republikou](#) z roku 1998 atd.).

125. Chybějící vázanost katolické církve českým právním řádem proto nutně vyvolává závažné ústavněprávní otázky, které klade ve vyjádření i prezident republiky. Ústavní soud má nicméně v souladu se zásadou výkladu smluv v dobré víře (čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, viz bod 93 shora) za to, že **konkordátní smlouva obsahuje závazek katolické církve respektovat při své činnosti český právní řád**, a to v poslední větě čl. 6, ač je formulován poněkud odlišně. Poslední věta čl. 6 konkordátní smlouvy stanoví, že „*církevní právnické osoby mají při své činnosti povinnost dbát právního řádu České republiky*.“ Pro pochopení významu tohoto ustanovení je nutno podívat se především na to, jakým způsobem je katolická církev v České republice vnitřně organizována a na jakou právní a sociální realitu smluvní strany při sjednávání různých konkordátní smlouvy reagovaly.

126. V České republice je zákon o církvích postaven na tom, že dobrovolné společenství osob, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, může postupem podle zákona o církvích vytvořit právnickou osobu českého práva s právní formou církve [§ 3 písm. a) zákona o církvích]. Po splnění zákonných podmínek pak vznikne tzv. registrovaná církev nebo náboženská společnost (§ 6 odst. 1 zákona o církvích). Ta se následně může dále vnitřně členit do organizačních útvarů, které se také mohou dále dělit, čímž vzniká poměrně komplexní vnitřní struktura jako např. u římskokatolické církve. Ke svému vnitřnímu členění registrované církve a náboženské společnosti využívají formu evidované právnické osoby, tedy právnické osoby založené registrovanou církví a náboženskou společností za účelem vyznávání náboženské víry nebo pro výkon charitativní, sociální, zdravotnické nebo jiné obecně prospěšné činnosti a evidované podle zákona o církvích [§ 3 písm. b) zákona o církvích]; k jejich vzniku dochází postupem podle § 15a a násl. zákona o církvích.

127. Komentářová literatura poukazuje na to, že pojem „evidovaná právnická osoba“ se – patrně pro svou nejednoznačnost – nikdy nevžil a namísto něj je v judikatuře i odborné literatuře setrvale používán pojem „církevní právnická osoba“ (Chocholáč, A. *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*, komentář k § 15a, stav k 1. 1. 2020, dostupné v systému ASPI-online; srov. např. náleze ze dne 15. 10. 2024 sp. zn. I. ÚS 806/23, *Cisterciácké opatství Vyšší Brod*, bod 3 a mnoho dalších). Právě pojem „církevní právnická osoba“ je použit i v poslední větě čl. 6 konkordátní smlouvy. Celkový obsah a kontext čl. 6 konkordátní smlouvy i přípravné práce svědčí o tom, že tento pojem označuje totéž, co zákon o církvích rozumí pod pojmem „evidovaná právnická osoba“. Lze proto učinit dílčí závěr, že konkordátní smlouva stanoví výslovný závazek evidovaných právnických osob, které jsou zřizovány katolickou církví (tj. jejich církevních právnických osob), dbát právního řádu České republiky.

128. Význam tohoto závazku se projeví po zohlednění toho, jakým způsobem je katolická církev v České republice vnitřně členěna a strukturována. Po nahlédnutí do veřejně

přístupného rejstříku registrovaných církví a náboženských společností lze kupříkladu zjistit, že zapsaným statutárním orgánem římskokatolické církve je Česká biskupská konference, která je však podle rejstříku evidovaných právnických osob rovněž evidovanou právnickou osobou (resp. v terminologii konkordátní smlouvy církevní právnickou osobou). I další vnitřní součásti římskokatolické církve v České republice mají formu evidované právnické osoby podle zákona o církvích (resp. v terminologii konkordátní smlouvy církevní právnické osoby). Závazek církevních právnických osob dbát při své činnosti právního řádu České republiky tak fakticky pokrývá podstatnou část činnosti římskokatolické církve. Podobné závěry platí i ve vztahu k řeckokatolické církvi. Na tuto skutečnost upozorňuje i odborná literatura: „*U některých církví a náboženských společností je však registrovaná církev a náboženská společnost jako právnická osoba spíše prázdnou skořápkou a veškeré činnosti jsou realizovány evidovanými právnickými osobami. Příkladem je Církev římskokatolická, která jako samostatná právnická osoba nemá žádný majetek a také nevstupuje do žádných právních vztahů*“ (Chocholáč, dílo cit. v bodě 127 shora, komentář k § 21).

129. Ve smlouvě zakotvená povinnost církevních právnických osob dbát při své činnosti právního řádu České republiky je tudíž svým významem funkčním ekvivalentem (českou stranou navrhované) povinnosti katolické církve dbát (tj. dodržovat) při své činnosti v České republice jejího právního řádu, a to přinejmenším tam, kde evidované právnické osoby odvozené od katolické církve vstupují do nejrůznějších soukromoprávních (a některých veřejnoprávních) vztahů. Na druhou stranu přinejmenším některá práva patří řecko- či římskokatolické církvi jako takové (zejm. zvláštní práva, k tomu viz dále).

130. Závazek katolické církve dodržovat při své činnosti na území České republiky její právní řád však lze dovodit i z mezinárodního a ústavního práva. Tento závazek platí i tam, kde katolická církev sama vstupuje do právních vztahů. Na tomto místě je nejprve nutné vrátit se k rozlišení Svatého stolce jakožto subjektu mezinárodního práva, na straně jedné, a řecko- a římskokatolické církve jakožto registrovaných církví, na straně druhé (§ 6 odst. 1 zákona o církvích). Ve vyjádřeních účastníků jsou totiž výrazy „katolická církev“ a „Svatý stolec“ často používány jako pojmy zaměnitelné, ač mohou vést ke značně odlišným závěrům. Pokud pojem „katolická církev“ použitý ve vyjádření prezidenta měl označovat řeckokatolickou a římskokatolickou církev jakožto církve působící v České republice, jejich povinnost dodržovat český právní řád plyne již z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

131. Napadená konkordátní smlouva nemá ambici komplexně upravit všechny myslitelné právní vztahy mezi státem a Svatým stolicem, nýbrž pouze – jak plyne i z jejího názvu – *některé* právní otázky. Smluvní strany navíc v preambuli odkazují na skutečnost, že při uzavírání konkordátní smlouvy byly vedeny „*obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva*“. To ve svém souhrnu znamená, že mezi státem a Svatým stolicem se v oblastech neupravených mezinárodní smlouvou budou nadále uplatňovat normy mezinárodního práva (obyčejového nebo smluvního původu), které se mezi nimi uplatňovaly před uzavřením, resp. nezávisle na uzavření smlouvy. K těmto paralelně existujícím normám práva mezinárodního bezpochyby patří i princip územní svrchovanosti a jurisdikce státu.

132. Jelikož řecko- a římskokatolická církev byly registrovány a konstituovány jako registrované církve podle českého práva a působí na českém území (v podrobnostech viz výše, body 89 až 90), stát již z tohoto titulu může stanovovat závazná pravidla (nejen) jejich fungování a chování a tato pravidla vynucovat. Uvedené církve pak mají odpovídající povinnost tato pravidla dodržovat. Jejich povinnost dodržovat český právní řád v plné šíři (včetně např. § 5 zákona o církvích) tak plyne z obecnějších principů ústavního a mezinárodního práva.

VI. 3. Zbývajících námitky

133. K „ústupkům“ Svatého stolce, které zmiňuje navrhovatelka (zakotvení závazku katolické církve uznávat civilní sňatky a adopce dětí stejnopohlavními páry, civilní rozvody apod.), lze jen stručně uvést, že otázky spojené se vznikem manželství (§ 656 násl. občanského zákoníku), zánikem manželství (§ 754 až 770 občanského zákoníku) a osvojením (§ 794 až 854 občanského zákoníku) upravuje české právo nezávisle na právu kanonickém (které z pohledu českého práva právem není). Je proto bez významu, jak na tyto otázky nahlíží katolická věrouka.

134. Stejně stručně se lze postavit k námitce navrhovatelky, že ratifikace konkordátní smlouvy může snížit pluralitu uvnitř katolické církve a ochranu příslušníků katolické církve před touto církví. Ústavní soud v této souvislosti jen opakuje, že z čl. 2 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 2 Listiny plyne princip vnitřní autonomie církví a náboženských společností. Stát do těchto vnitřních záležitostí zásadně nesmí zasahovat, námitka navrhovatelky je tudíž již na první pohled lichá.

VII. K tvrzenému rozporu konkordátní smlouvy jako celku se zákazem vazby státu na náboženské vyznání podle čl. 2 odst. 1 Listiny

135. Námitky podřaditelné pod čl. 2 odst. 1 Listiny tvoří obsahově nejdůležitější část argumentace navrhovatelky a prezidenta republiky, a to ve vztahu ke smlouvě jako celku i k jejím dílčím ustanovením. Proto se v úvodu rekapituluje vůdčí principy zákazu vazby státu na výlučnou ideologii či náboženské vyznání a z nich plynoucí náboženská neutralita státu (část VII. 1.). Poslední kritérium tohoto testu (posouzení, zda nedochází k neodůvodněnému zvýhodnění na základě určitého náboženství) tvoří „odrazový můstek“ pro posouzení jednotlivých námitek navrhovatelky a prezidenta. Neutralita státu nezakazuje navázat mezinárodní smluvní vztahy se subjektem reprezentujícím pouze zájmy katolické církve; klíčový je obsah smlouvy, tedy zda smlouva nezakládá neodůvodněnou nerovnost založenou výhradně na kritériu náboženství (VII. 2.). Dále v části VIII. se proto Ústavní soud zaměří přesně na tuto otázku.

136. Pro plynulost a zjednodušení textu Ústavní soud používá jeden termín „církev“ i tam, kde jde přísně vzato o církev a náboženské společnosti.

VII. 1. K zákazu vazby státu na náboženské vyznání (čl. 2 odst. 1 Listiny)

137. Sekulární a konfesně neutrální stát je oddělen od náboženských vyznání a vyznačuje se náboženským pluralismem. Jak říkal Jürgen Habermas, *„ústavně zaručená náboženská svoboda je vhodnou odpovědí na výzvy politického pluralismu. Jde o způsob, jak omezit potenciál konfliktu na úrovni sociálních interakcí jednotlivců, zatímco na kognitivní úrovni mohou mezi názory věřících, věřících jiných vyznání a nevěřících na existenciálně důležité otázky i nadále existovat hluboké neshody“* (Habermas, J. Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy*, 2006, sv. 14, č. 1, s. 4). Podobně podle Johna Rawlse, *„moderní demokratická společnost se vyznačuje nejen pluralismem komplexních náboženských, filozofických a morálních doktrín, ale také pluralismem neslučitelných, avšak rozumných komplexních doktrín.“* „Výkon politické moci je správný pouze tehdy, když upřímně věříme, že důvody, které uvádíme pro naše politické kroky, jsou dostatečné, a také se rozumně domníváme, že ostatní občané by tyto důvody mohli rovněž rozumně přijmout.“ Právě proto

podle něj musí stát být nábožensky neutrální (Rawls, J. *Political Liberalism*. Columbia University Press 2005, s. 156 násl.).

138. Kategorizace modelů vztahu mezi státem a církvemi je problematická, jelikož vztah státu a církve ovlivňuje historie toho či onoho státu. Stejně tak teoretických modelů existuje nespočet. V Evropě dnes již historickým modelem je stát konfesní, který bral svou legitimitu z určitého náboženství, toto náboženství státní mocí privilegoval či protežoval, zatímco ostatní náboženství (či jen některá z nich) toleroval (např. Rakouská říše přinejmenším do roku 1867). Ze sekulárních modelů státu na jedné straně pomyslného spektra stojí odlukový stát laický. Ten s prvky „*distancující se neutrality*“ staví náboženství do soukromé sféry a v ní ho pevně udržuje. Naopak veřejná sféra musí být náboženství prostá. Typickým představitelem tohoto modelu je francouzská koncepce laického státu (*laïcité*). Na druhé straně stojí model kooperační, vyznačující se „*převládající otevřenou neutralitou*“. Kooperační model poskytuje církvím prostor v části veřejné sféry, např. ve veřejných školách, vzdělávacích zařízeních, aniž by se však stát s jakýmkoli náboženstvím ztotožňoval. Distancující se neutralita laického modelu formuje právní pořádek čistě světsky, odmítá náboženské náhledy ve veřejné sféře jako irelevantní. Naopak otevřená neutralita kooperačního modelu připouští projevy náboženství i ve sféře veřejné, pokud jsou slučitelné se světskými účely státního uspořádání [Böckenförde, E.-W. *Sekularizovaný stát. Jeho povaha, jeho zdůvodnění a jeho problémy v 21. století*. Kalligram 2022, s. 42 násl. (překl. P. Holländer)].

139. V modelu laického státu jsou stát a církev podrobeny striktní odluce, stát neuznává ani neřadí žádné vyznání. Náboženská víra je považována za ryze soukromou záležitost jednotlivce. Projevování náboženských symbolů na veřejnosti, zejména ve veřejných institucích a školách, je výrazně omezeno (např. zákaz nošení nápadných náboženských symbolů ve školách). Veřejné školství je sekulární a náboženská výuka v něm neprobíhá. Naopak v modelu kooperačním vnímá stát církev jako partnera při plnění společenských úkolů, ústava garantuje církvím pastorační práva v armádě, ve věznicích a dalších institucích. Stát zajišťuje církvím financování, a to speciální církevní daní (*Kirchensteuer*). Náboženská výchova je řádným vyučovacím předmětem na státních školách. Velké církve mají podle ústavy status veřejnoprávních subjektů, který nese řadu privilegií (čl. 137 odst. 5 a 6 výmarské ústavy ve spojení s čl. 140 Základního zákona SRN).

140. Oba modely mají v zemích svého původu ústavní oporu. Ve Francii je to v čl. 1 platné Ústavy (srov. k tomu též rozhodnutí francouzské Ústavní rady ze dne 21. 2. 2013 [č. 2012-297 QPC](#)), v Německu pak inkorporací článků 136 až 139 a 141 „výmarské ústavy“ z roku 1919 jako součásti platné německé ústavy (čl. 140 Základního zákona).

141. Od obou modelů se pak liší americký přístup k oddělení státu a náboženství. První dodatek k americké Ústavě zakazuje Kongresu vydávat zákony zavádějící nějaké náboženství („*establishment of religion*“), což v prvé řadě znamená, „že jedna náboženská denominace nemůže být oficiálně upřednostňována před jinou.“ Stejný dodatek zahrnuje zákaz vytvářet národní církve či jinak propojovat stát a náboženství, přijímat zákony, které upřednostňují náboženství před sekularismem či naopak. Ústava tak zajišťuje, že stát zůstává neutrální [viz *Larson v. Valente*, [456 U.S. 228](#), na s. 244 násl. (1982)]. Stejný ústavní dodatek však také chrání právo jednotlivce praktikovat náboženství podle svého výběru (nebo žádné náboženství) bez zásahů nebo represálií ze strany státu. Toto uspořádání nazval Thomas Jefferson „oddělovací zdí“ („*wall of separation*“) mezi církví a státem [[Jeffersonova odpověď](#) na dopis, který mu zaslala komise Danburské baptistické asociace; srov. nedávno *Kennedy v. Bremerton School District*, [597 U.S. 507](#) (2022)]. Práva jednotlivců

odlišují americký model od modelu francouzského. Americký model je inkluzivní, náboženství není ve veřejné sféře odmítáno, stát však nesmí žádné náboženství zvýhodnit či znevýhodnit. Francouzský model je exkluzivní, náboženství je čistě soukromá věc, aby veřejný prostor zůstal neutrální a náboženství prostý.

142. Základem a stylotvorným prvkem českého modelu vztahu státu a církvi je nyní vykládaný čl. 2 odst. 1 Listiny. Podle čl. 2 odst. 1 Listiny platí, že *stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženského vyznání.*

143. Význam tohoto ustanovení podtrhuje to, jaká pozornost mu byla věnována během projednávání návrhu Listiny v lednu 1991. Například společný zpravodaj výborů Sněmovny národů poslanec [V. Ševčík](#) k čl. 2 odst. 1 Listiny zdůraznil, že stát se „*má ke svým občanům – pokud výslovně není stanoveno jinak – jako např. v blavě čtvrté listiny, chovat neutrálně. To znamená, že především nesmí bezdůvodně zvýhodňovat jedny před druhými. Pro oblast řízení státu pak platí, že stát nesmí být ovládán určitou konkrétní ideologií, ať již politickou nebo náboženskou, neboť porušení této zásady je prvním krokem k tomu, aby se státu se všemi nedobrymi důsledky zmocnila určitá nekontrolovatelná skupina lidí.*“

144. Zákaz vazby státu na ideologie nebo náboženství neznamena hodnotovou a ideovou vyprázdněnost ústavního pořádku, popřípadě norem, které se uplatňují na jeho základě. Ústavní soud konstatoval již v samých počátcích své činnosti, že „*Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti*“ (nález Pl. ÚS 29/09, *Lisabon II*, bod 142, s odkazem na nález ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93, *ústavnost zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu*).

145. Jádrem čl. 2 odst. 1 Listiny je vyjádření sekulárního a konfesně neutrálního charakteru státu. Ten svou legitimitu neodvozuje z náboženského zdůvodnění (tj. z důvodů transcendentních), nýbrž z demokratických a právních principů. V sekulárním státu není základem státního uspořádání či právního řádu náboženství. Stát a náboženství jsou od sebe oddělené, stát se neváže na žádné náboženství a ani žádné náboženství nereprezentuje. Stát se tak od náboženství emancipoval a současně se v tomto smyslu sekularizoval. Při utváření konceptu lidského soužití stát sleduje jen světské účely a z nich se legitimuje; náboženské účely jsou „*mimo okruh jeho kompetence*“, jak výstižně již v roce 1829 uvedl R. von Mohl. Jde o vnitřní vlastnost moderního státu, přičemž počátek procesu oddělení státu od náboženství lze připsat na vrub neblahé zkušenosti náboženských válek šestnáctého a sedmnáctého století a nástupu politické a náboženské plurality ve století devatenáctém (Böckenförde, dílo cit. v bodě 138 shora, s. 40 násl., s. 71 násl., příp. nález Pl. ÚS 10/13, *Církevní restituce*, bod 304).

146. Česká republika je sekulárním státem nikoli náhodou, ale jako výsledek historické zkušenosti. Článek 2 odst. 1 Listiny souvisí s „*dobrymi tradicemi státnosti československé*“ (preambule Ústavy), která byla již od roku 1918 ideově budována v duchu republikánství a v opozici vůči privilegovanému postavení *jakékoli* církve v právním řádu i v politickém systému (srov. již Prohlášení nezávislosti ze dne 18. 10. 1918; k tomu Wintr, J. [Pokus o vystižení hodnotového základu české ústavy](#): *Posta Janu Filipovi*, Brno 2020, s. 144-151).

147. Z čl. 2 odst. 1 Listiny tak na jedné straně plyne princip sekulárního a konfesně neutrálního státu, který vyžaduje oddělení státu od náboženského vyznání, náboženskou neutralitu státu a zákaz favorizace jakéhokoli náboženství či jakékoli církve či náboženské společnosti. Na druhé straně však z ústavního pořádku, zejména z čl. 16 Listiny, plynou

jisté kooperační prvky vztahu mezi státem a církvemi. Již samotná Listina předpokládá mj. pozitivní povinnost státu přijmout právní úpravu umožňující výkon náboženské svobody, akceptovat existenci a činnost církví a stanovit zákonem podmínky vyučování náboženství na státních školách. V České republice se proto neuplatní ani požadavek na úplné vyloučení náboženství z veřejného života. Článek 2 odst. 1 Listiny neobsahuje příkaz přerušit jakékoli vztahy mezi státem a církvemi, ve smyslu jednostranného negativního vymezení se státu (nález Pl. ÚS 10/13, *Církevní restituce*, body 305 a 306).

148. Nad rámec těchto ústavních limitů má zákonodárce prostor pro uvážení, jak upravit vztahy mezi státem a církvemi. Český zákonodárce tak učinil především v zákoně o církvích, který – společně s chybějící podrobnější ústavní úpravou postavení církví, která by byla srovnatelná s úpravou německou – posouvá český model blíže francouzskému. Na rozdíl od Německa (kde již ústava zakládá financování církví speciální církevní daní), Česko zvolilo cestu majetkového vyrovnání a finanční odluky církví a státu; církve dostávají náhrady za nevydaný majetek a přechází na samofinancování, čímž se státní podpora snižuje až k úplné finanční a hospodářské odluce (nález Pl. ÚS 10/13, body 217, 224 a zejm. bod 318). Na rozdíl od Německa (čl. 7 odst. 3 Základního zákona) v českých veřejných školách náboženská výchova není povinnou součástí kurikula, ale může se na státních školách vyučovat jako nepovinný předmět. Avšak na rozdíl od Francie český stát s církvemi mnohem úžeji spolupracuje v oblasti sociálních služeb, zdravotnictví a vězeňské či vojenské duchovní služby; tato spolupráce však nemá ústavní základ (jako je tomu v Německu), ale základ zákonný (k tomu viz níže).

149. Lze proto shrnout, že 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 (Ústavní soud tak vyjasňuje určité terminologické napětí mezi nálezem Pl. ÚS 7/02, část IV, který hovoří o principu „laického státu“, a naproti tomu nálezem ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07, *Restituce církevního majetku*, bod 93, který hovoří o modelu kooperačním).

150. Neutralita státu znamená jednak rovnou vzdálenost státu od všech náboženství, jednak zakazuje institucionální preferenci. Důsledkem sekulárního a konfesně neutrálního charakteru státu a dílčích kooperačních prvků vztahu mezi státem a církvemi je tedy **rovný přístup státu k církvím**. Pokud totiž stát na sebe převzal závazek vytvářet právní a faktický rámec pro výkon náboženské svobody, aniž by se současně mohl vázat na kterýkoli z dotčených náboženských směrů, musí k nim přistupovat rovně a bez nedůvodného rozlišování. V duchu rovného přístupu musí být církvím zaručeno v zásadě rovnocenné právní postavení, nejsou-li dány legitimní důvody pro přístup odlišný. Stát „*musí akceptovat a tolerovat náboženský pluralismus, tzn. především nesmí diskriminovat či naopak bezdůvodně zvýhodňovat některý z náboženských směrů*“ (nález Pl. ÚS 6/02, část IV, shodně nález Pl. ÚS 10/13, *Církevní restituce*, bod 306).

151. Ústavní soud zdůrazňuje, že požadavek náboženské a ideologické neutrality nezavazuje stát odmítnout své hodnotové a historické kořeny, na něž měla náboženská zkušenost významný vliv. Filozofické, kulturní a sociální dědictví, nesené více než tisíc let zejména křesťanstvím a křesťanskými církvemi a projevující se ve společnosti i nadále, je ovšem věcí faktu, nikoli náboženského přesvědčení (nález Pl. ÚS 10/13, bod 310).

152. Na základě uvedených východisek Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 10/13, *Církevní restituce*, body 311 a násl., formuloval test náboženské neutrality, pozůstávající ze třech kritérií:

- a) zda nedochází k sebeidentifikaci státu s určitou náboženskou doktrínou;
- b) zda nedochází k výkonu veřejné moci takovým způsobem, který by vedl k propojení státu s kterýmkoli náboženským směrem nebo s kteroukoli církví a náboženskou společností;
- c) zda nedochází k výkonu veřejné moci takovým způsobem, který by zakládal neodůvodněnou nerovnost založenou na kritériu náboženství.

153. První kritérium zkoumá *formální propojení státu* a určité náboženské doktríny. Ústavní soud především posuzuje, zda nebo nakolik došlo k odstranění demokratické legitimacy veřejné moci a k jejímu nahrazení náboženským zdůvodněním. Za neústavní lze považovat takové ztotožnění státu s určitým náboženstvím, které směřuje k legitimizaci výkonu veřejné moci na základě náboženského argumentu. V takovém případě by stát ztratil sekulární charakter a byla by vyloučena pluralita a tolerance mezi náboženskými směry. Již na první pohled je jasné, že k porušení tohoto kritéria by v důsledku ratifikace konkordátní smlouvy nedošlo.

154. Druhé kritérium se zaměřuje zejména na *faktické propojení státu* a určité náboženské doktríny. Může jít o zaujímání zásadních postojů k obsahu a praxi náboženských doktrín v rozporu s principem konfesní neutrality státu; státní indoktrinaci nebo jiné donucování jednotlivců v otázkách náboženství; propojení státu s některou církví; v krajním případě o vytvoření státní církve. Ani k tomu by po eventuální ratifikaci smlouvy zjevně nedošlo.

155. Třetí kritérium zkoumá *dodržení neutrality státu a principu materiálního rovného zacházení*. K porušení může dojít i tehdy, neváže-li se stát formálně ani fakticky na žádnou náboženskou doktrínu, avšak k jednotlivým náboženským směrům přistupuje rozdílně, aniž by k tomu existoval legitimní a přesvědčivý důvod, respektive objektivní a rozumná kritéria (nálezy Pl. ÚS 10/13, bod 332). V minulosti tak např. Ústavní soud shledal, že zákonodárce při majetkovém vyrovnání s církvemi neučinil „jednostranné zvýhodnění některé církve nebo náboženské společnosti, a to na základě určitých hodnotících postojů zákonodárce k jednotlivým náboženským směrům či světonázorům“ (tamtéž, bod 331, srov. též bod 330).

156. Soulad konkordátní smlouvy se třetím kritériem testu náboženské neutrality bude podrobně zkoumán v následujících částech nálezu, neboť tvoří klíč k námitkám navrhovatelky a prezidenta.

VII. 2. K (ne)možnosti uzavřít konkordátní smlouvu se Svatým stolcem jako subjektem reprezentujícím pouze zájmy katolické církve

157. Prezident republiky zpochybňuje již samotnou možnost uzavřít konkordátní smlouvu se Svatým stolcem jakožto reprezentantem katolické církve, což dle prezidenta naráží na limity čl. 2 odst. 1 Listiny.

158. Na tomto místě je proto třeba znovu připomenout, že postavení Svatého stolce je unikátním jevem. Žádná další církev nemá srovnatelný subjekt mezinárodního práva. To je zásadní odlišnost mezi katolickou církví a jinými církvemi. Na tuto odlišnost v postavení Svatého stolce lze teoreticky reagovat i vyloučením možnosti uzavřít

komplexní smlouvu konkordátního typu se Svatým stolcem, jak naznačuje prezident republiky. Takovéto názory ostatně nebyly a ani nejsou v evropském kontextu ojedinělé.

159. Na prvním místě možno uvést kritické názory meziválečné československé doktríny (např. Hobza, A. *Poměr mezi státem a církví: jeho vývoj a přítomný stav*, Praha 1931, nákladem vlastním, s. 74 násl. a s. 119 násl., kde autor tvrdí, že konkordát jako „pravoplatná smlouva mezi dvěma samostatnými svazky je negací výlučné suverenity státní moci a světského práva na státním území a proto je neslučitelný s ideou moderního státu.“). Z těchto názorů však nelze v současné době vycházet mechanicky, neboť kriticky reagovaly mj. na absolutistické teze katolické věrouky z doby před druhým vatikánským koncilem (1962-1965), která byla podle prvorepublikových autorů neslučitelná s náboženským pluralismem a hodnotami republikánství a právního státu. Naopak katolická církev po roce 1965 otevřela dialog s ostatními křesťanskými církvemi i cestu k uznání hodnot nekřesťanských náboženství. Současně církev oficiálně uznala právo každého člověka na náboženskou svobodu jako základní lidské právo (srov. k tomu ostatně též preambuli nyní posuzované smlouvy).

160. Soudobé názory o nekompatibilitě konkordátu s moderním demokratickým právním státem se opírají zejména o výchozí teze francouzského modelu laického státu, *laïcité* (problematicčnost uzavření nového konkordátu plyne např. z již zmíněného rozhodnutí francouzské Ústavní rady ze dne 21. 2. 2013 č. 2012-297 QPC, které ale přesto nechalo nedotčen historický napoleonský konkordát v regionu Alsaska Lotrinska; v české doktríně srov. zejm. Karola, P. *Česká republika jako laický stát*. Praha: Wolters Kluwer 2022).

161. Je však třeba zopakovat, že český model není identický s francouzským modelem laického státu. Samotné uzavření konkordátu se Svatým stolcem nemusí narušit povinnosti státu podle čl. 2 odst. 1 Listiny. Klíčový je obsah smlouvy, tedy zda v jejím důsledku nedochází k sebeidentifikaci státu s katolickým náboženstvím (to však v nynější věci nikdo netvrdí), anebo zda smlouva nezakládá neodůvodněnou nerovnost založenou výhradně na kritériu náboženství (což je jádrem námitek navrhovatelky i prezidenta republiky).

162. Ústavní soud se k obecné možnosti uzavření mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem nepřímou vyjádřil již v nálezu Pl. ÚS 6/02, část VI. Byť tato otázka netvořila jádro odůvodnění, Ústavní soud v něm opakovaně odkazoval na v tu dobu již sjednanou, avšak neratifikovanou mezinárodní smlouvu mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách z roku 2002 (tj. na její první, Parlamentem odmítnutou verzi). Obecnou možnost uzavřít konkordátní smlouvu ostatně nevyklučovali ani soudci Holländer a Malenovský, kteří si vyhradili k odůvodnění nálezu Pl. ÚS 6/02 odlišné stanovisko (zmiňované prezidentem republiky). Oba konkurující soudci nevyloučili možnost uzavření konkordátu, ale zdůraznili, že „rozumnost“ a zejména „přiměřenost“ „odchylek od principu rovnosti v poměru ke katolické církvi jsou veličinami, jež mají ústavní rozměr. Jejich posouzení je mj. na Parlamentu ČR, který uděluje souhlas k mezinárodním smlouvám podle čl. 49 Ústavy, a v konečném důsledku na Ústavním soudu, pokud by obdržel návrh, aby posoudil soulad Smlouvy mezi ČR a Svatým stolcem s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy.“).

163. Ústavní soud tedy nikdy nevycházel z toho, že český ústavní pořádek uzavření podobné mezinárodní smlouvy *a priori* nepřipouští.

164. Ani v Evropě není uzavření konkordátu ničím výjimečným, mezinárodní smlouvy konkordátního typu má v současnosti uzavřeno 14 z 27 států Evropské unie (Rakousko,

Estonsko, Německo, Itálie, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Chorvatsko, Maďarsko, Litva, Malta a Španělsko). Ústavní soud si je nicméně vědom toho, že takovýto komparativní argument je zjednodušující, neboť právě uvedené země a jejich ústavní systémy se zásadně liší právě v nastavení vztahu státu a církve (srov. např. čl. 25 odst. 4 [polské Ústavy](#) z roku 1997, který pro vztahy státu a katolické církve uzavření konkordátu se Svatým stolcem výslovně vyžaduje; čl. 2 [Ústavy Malty](#) prohlašuje římskokatolické náboženství za náboženství státní, Německo – jak vysvětleno výše – má již z ústavy nastaven čistý kooperační model vztahu státu a církvi; [estonská smlouva](#) byla přijata bez ratifikace parlamentem, jen formou diplomatické nóty apod.).

165. Ústavní soud tedy shrnuje, že samotný fakt, že byla uzavřena mezinárodní smlouva se subjektem reprezentujícím zájmy pouze dvou z registrovaných církví (církve řeckokatolické a církve římskokatolické), nelze považovat bez dalšího za rozporný s čl. 2 odst. 1 Listiny. Klíčové pro posouzení konkordátní smlouvy není to, že tato smlouva byla uzavřena, ale to, **jaký má obsah a zda právě tento obsah není v rozporu s ústavním pořádkem**. Zkoumá se, jaké účinky má konkordátní smlouva z pohledu zásady náboženské neutrality. Bylo by ústavně nepřijatelné, aby smlouva vytvářela pro jednu církev autonomní a partikulární právní úpravu, odlišnou od obecné zákonné úpravy církví a náboženských společností. Právě o tomto pojednává následující část.

VIII. K rozporu jednotlivých ustanovení konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem

166. Navrhovatelka i prezident republiky zpochybňují naplnění třetího kritéria testu náboženské neutrality státu, tedy požadavku rovného přístupu státu k jednotlivým církvím. Jmenovitě napadají ústavnost čl. 4 odst. 1 a 2 (zpovědní tajemství a právo obdobné zpovědnímu tajemství), čl. 7 odst. 4 (zpřístupnění kulturního dědictví církevními právníky osobami), čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2 (možnost uzavření dohody pro zajištění duchovenské a pastorační péče v zařízeních sociálních služeb, veřejných zdravotnických zařízeních, ve věznicích, vazebních věznicích a v dalších zařízeních obdobného charakteru, pro příslušníky ozbrojených sil a pro příslušníky bezpečnostních sborů, mezi příslušným církevním orgánem a příslušným zařízením či orgánem veřejné moci) a čl. 13 odst. 2 (možnost České biskupské konference uzavírat se souhlasem Svatého stolce ujednání s příslušnými orgány státu).

167. Ústavní soud následující analýzu rozdělí na posouzení těch ustanovení smlouvy, kde shledal neústavnost, tj. u čl. 4 odst. 1 (ochrana zpovědního tajemství) a čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy, podle něhož církevní právníké osoby dají k dispozici a zpřístupní své kulturní dědictví za jimi stanovených podmínek (část **VIII. 1.**), a dalších napadených ustanovení, kde Ústavní soud naopak neústavnost neshledal (část **VIII. 2.**).

168. K pochopení dalšího textu je však třeba nejprve stručně vymezit stávající úpravu církevního práva v České republice. Obě ustanovení, jejichž neústavnost Ústavní soud shledal, se totiž tak či onak týkají tzv. zvláštních práv církví a náboženských společností.

169. Zákon o církvích rozlišuje *zaprvé*, neregistrovanou církev, *zadruhé*, registrovanou církev, a konečně, *zatřetí*, registrovanou církev s oprávněním k výkonu zvláštních práv. Zákon o církvích z dobrých důvodů nespojuje existenci církve nebo náboženské společnosti s registrací podle zákona. Církvi a náboženskou společností je totiž *dobrovolné sdružení osob s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry*,

založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, at' veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, boboslužby, vyučování, duchovní služby a případně obecně prospěšné činnosti [§ 3 písm. a) zákona o církvích]. Existence církve není podmíněna její právní osobností (jakkoli některé neregistrované církve mohou mít právní podobu zejm. spolků).

170. Registrace církve je relevantní pro to, aby se stala právnickou osobou soukromého práva (§ 6 odst. 1 zákona o církvích). Registrace je též významná pro získání řady práv. Jako příklad lze uvést duchovní péči ve zdravotnických zařízeních. Nejde o zvláštní právo, toto právo je upravené jen v zákoně o zdravotních službách, a je poskytováno všem registrovaným církvím [§ 28 odst. 3 písm. j) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)].

171. Všechny tradiční církve, které po řadu staletí působily na českém území, včetně obou katolických církví, jsou registrovány již od dob starého Rakouska (viz přechodná pravidla v § 28 odst. 1 stávajícího zákona o církvích; § 22 odst. 1 zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností). Ke dni účinnosti zákona o církvích (7. 1. 2002) bylo v Česku registrováno celkem 21 církví a náboženských společností, v současnosti (ke dni rozhodování Ústavního soudu) je [podle údajů ministerstva kultury](#) registrovaných celkem 45 církví a náboženských společností.

172. Největší přesah činnosti církví do veřejné sféry je tam, kde se církev buď dostává do oblasti upravené veřejným právem a naráží na významný veřejný zájem (výuka na státních školách, vlastní školství), při pastorační činnosti se dostává do vězení či obdobných zařízení, nárokuje si výluky z trestního práva (tj. zpovědní tajemství upravené v čl. 4 konkordátní smlouvy) nebo provádí obřady, kterými jsou uzavírány církevní sňatky s dopady pro světské právo. Jde o tzv. zvláštní práva církví (§ 7 zákona o církvích).

173. Důvodová zpráva k zákonu o církvích zdůraznila především **rovnost církví v přístupu ke zvláštním právům** a to, že zákonné podmínky „*nevedou k nerovnosti v obsahu a podstatě náboženské svobody, která musí být pro všechny občany stejná.*“ To ale neznamená, že by zvláštní práva mohly získat všechny církve: předkladatel návrhu zákona, tedy vláda, zdůraznila, že úprava míří na „*ty církve a náboženské společnosti, u nichž lze na základě jejich delší činnosti do značné míry garantovat serióznost v tomto působení, ale též patřičné odborné zájemství pro takovou činnost*“ ([Sněmovní tisk 919](#), Poslanecká sněmovna, III. volební období, návrh vládního zákona o církvích a náboženských společnostech ze dne 25. 4. 2001).

174. Podle [veřejně dostupného výpisu z rejstříku registrovaných církví a náboženských společností](#) vedle obou katolických církví má k datu rozhodování Ústavního soudu oprávnění k výkonu všech nebo některých zvláštních práv dalších 19 církví. Výkon zvláštních práv podléhá veřejnoprávní regulaci. Registrovaná církev s oprávněním k výkonu zvláštních práv má povinnost každoročně zveřejnit výroční zprávu o výkonu těchto práv (vyjma práva zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními). Ministerstvo může rozhodnout o **zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv**, ovšem jen na základě důvodů, které předvídá § 21 zákona o církvích. Učiní tak, pokud a) církev závažným způsobem nebo opakovaně porušuje závazky vůči státu nebo třetím osobám, b) na základě její žádosti, c) na základě podnětu orgánu státní správy, doloží-li závažné nebo opakované porušování povinností církve nebo její dohody s tímto orgánem, nebo d) ztratí-li církev bezúhonnost.

175. Při zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv musí státní orgány pamatovat na ústavněprávní rozměr celé věci. Toto rozhodnutí musí učinit pouze při respektu k

principu proporcionality, tj. musí dbát o to, aby tu byl vyvážený vztah mezi porušením práva církví a státem uplatněným opatřením, tj. zrušením oprávnění (nález Pl. ÚS 6/02, část VII, bod 5). Současně je třeba vždy pamatovat na neutralitu státu a principy rovného přístupu ke všem registrovaným církvím (čl. 2 odst. 1 Listiny).

176. Ústavní soud se k povaze zvláštních práv již detailně vyjádřil. Nepovažoval je za porušení rovnosti mezi církvemi, neboť byl zachován ústavní požadavek rovného přístupu k těmto právům. Nárok na jejich přiznání neplyne z ústavy (zabezpečit náboženskou svobodu lze i jinými způsoby, zákonodárce tu má poměrně velký prostor pro uvážení), proto jsou přísné zákonné podmínky a kritéria pro jejich udělení legitimní (nález Pl. ÚS 6/02, část VII, body 2 a 3).

VIII. 1. Ustanovení, kde Ústavní soud shledal rozpor s ústavním pořádkem

VIII. 1. 1. Článek 4 odst. 1 smlouvy (zpovědní tajemství)

177. Navrhovatelka namítá, že čl. 4 konkordátní smlouvy zvýhodňuje katolickou církev v oblasti zpovědního tajemství a práva obdobného zpovědnímu tajemství v rozporu s čl. 2 odst. 1 Listiny. Slučitelnost čl. 4 („zejména“ jeho odst. 1) konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem zpochybňuje také prezident republiky. Navrhovatelka si jeho argumentaci následně osvojila. Ústavní soud se v této části zaměřuje na čl. 4 odst. 1 smlouvy.

178. Zpovědní tajemství plní vícero navzájem se překrývajících funkcí. Zahrnuje povinnosti a současně též ochranu duchovních osob, stejně jako aspekt církevní nebo náboženské autonomie, ale též systémovou záruku náležející církvím a náboženským společnostem, záruku, která slouží ústavním hodnotám a základním právům, jako je ochrana důvěry a svobody náboženského vyznání.

179. V českém právu je povinnost mlčenlivosti upravena především v § 7 odst. 1 písm. e) zákona o církvích, jako jedno ze zvláštních práv, které lze přiznat některé z registrovaných církví, pokud splní zákonem stanovené podmínky. Podle tohoto ustanovení církev může získat oprávnění *zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství, je-li tato povinnost tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let; tím není dotčena povinnost překažit trestný čin uložená zvláštním zákonem*. Na to navazuje úprava v trestním zákoníku. Podle § 368 trestního zákoníku (přčin neoznámení trestného činu), oznamovací povinnost *nemá advokát nebo jeho zaměstnanec, který se dozví o spáchání trestného činu v souvislosti s výkonem advokacie nebo právní praxe. Oznamovací povinnost nemá také duchovní registrované církve a náboženské společnosti s oprávněním k výkonu zvláštních práv, dozví-li se o spáchání trestného činu v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo v souvislosti s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství* (odst. 3). Naopak § 367 trestního zákoníku (přčin nepřekažení trestného činu) žádnou obdobnou výjimku nezná. Povinnost překažit trestný čin se proto vztahuje i na skutečnosti, o nichž se duchovní dozví v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo práva obdobného zpovědnímu tajemství, což předvídá i samotný zákon o církvích. Trestní zákoník shodným způsobem reguluje též povinnost mlčenlivosti advokáta.

180. Treba předeslat, že panuje značné napětí mezi výlukou ze zpovědního tajemství, jak ji chápou právě uvedené české zákonné normy, a absolutním pojetím zpovědního práva, jak ji chápe právo kanonické (Tretera, J. R. – Horák, Z. *Církevní právo*. 2. vydání. Praha:

Leges 2021, s. 233; obdobně srov. vyjádření ČBK v bodě 68 shora). Za současného právního stavu (před ratifikací konkordátní smlouvy) však toto napětí nemá právní význam, neboť opačný náhled katolické církve na rozsah zpovědního tajemství nemůže změnit pravidla českého práva.

181. První otázkou, kterou na tomto místě musí Ústavní soud vyřešit, je, zda se na stávajícím českém trestněprávním pojetí zpovědního tajemství něco mění v důsledku přijetí konkordátní smlouvy. Článek 4 konkordátní smlouvy zní:

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

182. Již prostým jazykovým výkladem tohoto ustanovení je patrný jasný rozdíl mezi jeho prvním a druhým odstavcem. Zatímco první odstavec nepodmíněným způsobem, bez jakéhokoli odkazu na vnitrostátní právo, upravuje **zpovědní tajemství**, druhý odstavec podstatně jiným způsobem normuje **právo obdobné zpovědnímu tajemství**, které mají pastorační pracovníci „*za podmínek stanovených zákonem*“. Konkordátní smlouva tedy zakotvuje zpovědní tajemství bez jakýchkoli výluk či výjimek [srov. k tomu Grygar, J. [Zpovědní tajemství v českém právu ve světle \(nejen\) sjednaného konkordátu se Svatým stolicem](#), *Právník*, 2025, č. 6, s. 542 násl., na s. 555, podle něhož uznal-li „*stát bezvýhradně a bezvýjimečně zpovědní tajemství, které je podle kanonického práva absolutně neporušitelné [...] uznal tím zpovědní tajemství en bloc, tj. i jeho neporušitelnost v rámci práva vnitrostátního. [...] stát se konkordátem zavázal respektovat zpovědní tajemství duchovních (kněží) Římskokatolické církve bezvýjimečně a v plném rozsahu.*“; podobně Jambor, P. Povinná mlčenlivost duchovních. Trestněprávní dopady Smlouvy mezi ČR a Svatým stolicem o některých právních otázkách. *Trestněprávní revue*, 2025, č. 1, s. 23; pro podobné argumenty srov. též připomínky ministerstva spravedlnosti v mezirezortním řízení k čl. 4 odst. 1 návrhu smlouvy, předložené vládou Ústavnímu soudu: podle ministerstva je toto ustanovení formulováno velice obecně, „*optimálně by mělo odkázat na podmínky stanovené ve vztahu ke zpovědnímu tajemství českým právním řádem. [...] Odkaz na podmínky stanovené českým právním řádem je zásadní i s ohledem na to, že smlouva v předloženém znění neobsahuje ani obecné ustanovení, které by stanovilo, že ve své činnosti na území České republiky se katolická církev řídí právním řádem České republiky; to bylo v průběhu vyjednávání součástí textu*“].

183. Vídeňská úmluva o smluvním právu závazně stanoví posloupnost výkladových metod v mezinárodním smluvním právu. „Standardní“ interpretační pravidla obsažená v čl. 31 Vídeňské úmluvy (*obvyklý význam, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti*) sama o sobě poskytují jasnou odpověď na význam čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy (viz bod 93 shora).

184. Doplnkové prostředky výkladu, tj. okolnosti uzavření konkordátní smlouvy a přípravné práce, nemohou být v tomto případě použity *proti* textu konkordátní smlouvy, neboť její význam je jednoznačný a jasný a ani nevede k výsledku, který je zřejmě protismyslný nebo nerozumný (čl. 32 Vídeňské úmluvy). Doplnkové prostředky výkladu nicméně jasně vedou k témuž závěru, k němuž Ústavní soud dospěl výkladem jazykovým.

185. V původním vládním návrhu smlouvy z května 2023 ustanovení o zpovědním tajemství nebylo. S úpravou zpovědního tajemství nepočítala ani vládní směrnice pro expertní jednání o návrhu smlouvy. Poprvé se toto ustanovení objevilo v návrhu Svatého stolce z října 2023 („*Česká republika uznává, že svátostné tajemství je nedotknutelné a zaručuje i*

v soudní oblasti právo zpovědníka zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s udělováním svátosti smíření.“ a „Česká republika zaručuje, že osoby vykonávající pastorační péči jsou vázány mlčenlivostí o důvěrných informacích sdělených z důvodů jejich služby. Tuto mlčenlivost může zrušit pouze tatáž osoba, která se svěřila.“). Na to reagovala česká strana protinávrhem, který vázal zpovědní tajemství podmínkami stanovenými českým právním řádem („Česká republika uznává zpovědní tajemství a povinnost mlčenlivosti osob pověřených duchovní službou za podmínky stanovených právním řádem České republiky.“). Protinávrh Svatého stolce z ledna 2024 obsahoval tuto formulaci v navrženém článku 3 odst. 1: „Česká republika uznává neporušitelnost zpovědního tajemství, tj. svátostné pečeti“ (naopak podle navrženého čl. 3 odst. 2 byla mlčenlivost osob pověřených duchovní službou omezena zákonnými podmínkami). V únorové verzi se poprvé objevila stávající verze čl. 4 odst. 1, ovšem ještě s odkazem na zákon („Podrobnosti stanoví zákon.“). Verzi stávající, tedy již bez odkazu na zákon, lze datovat až k 27. 5. 2024.

186. Z přípravných materiálů je tedy patrné, že stát prosazoval užší pojetí zpovědního tajemství, které by odkazovalo na vnitrostátní právo a zachovalo tak stávající povinnost duchovních překazit trestný čin podle § 367 trestního zákoníku. Svatý stolec prosazoval jeho širší a neprolomitelné pojetí, z něhož by nebyly stanoveny žádné výjimky. Jakkoli vláda nyní dovozuje, že výsledkem byla kompromisní formulace, která nebude nijak vymezovat přesný rozsah zpovědního tajemství, klíčové je jazykové vyjádření tohoto pravidla, které nenechává žádný prostor pro pochybnosti ohledně výkladu. Pro výklad mezinárodní smlouvy není určující chápání smluvního pravidla pouze jednou ze smluvních stran (srov. body 93 až 95 shora), podstatné je vyjádření pravidla v textu smlouvy.

187. V této věci nelze ani použít čl. 31 odst. 4 Vídeňské úmluvy o smluvním právu („*Výraz bude chápán ve zvláštním smyslu, potvrdí-li se, že to bylo úmyslem stran*“). Je totiž zřejmé, že obě smluvní strany chápou význam čl. 4 odst. 1 jinak. Zatímco vláda tvrdí, že smlouva neupravuje absolutní zpovědní tajemství a čl. 4 odpovídá současnému právnímu stavu a nijak jej nerozšiřuje (bod 45 shora), výklad Svatého stolce je odlišný. Svatý stolec ve stručném [komuniké](#) v den podpisu konkordátní smlouvy 24. 10. 2024 zdůraznil, že smlouva „*chrání nedotknutelnost svátostné pečeti bez podmínek a omezení*“ („*protects the inviolability of the sacramental seal, without conditions or limitations*“). V podstatě shodný názor má též Česká biskupská konference (viz k tomu obsáhlé citace v bodech 68 a 69, k pozici kanonického práva, a v bodu 70, k výkladu platného českého práva). Lze jen dodat, že zmíněné komuniké, jako součást *okolností, za nichž byla smlouva uzavřena*, stejně jako přípravné materiály na smlouvě, spadá pod doplňkové prostředky výkladu a již jen proto nepodléhá pravidlům o dokazování (k tomu čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu).

188. Ke komparativním argumentům, které srovnávají znění čl. 4 odst. 1 české smlouvy s jinými obdobnými smlouvami (např. s čl. 8 slovenské [Základnej zmluvy](#); čl. 7 [smlouvy s Lotyšskem](#) z roku 2000, čl. 8 [smlouvy s Litevskou republikou](#) apod.), kde je ochrana zpovědního tajemství zakotvena podrobněji, lze zopakovat, co již Ústavní soud uvedl v bodě 125 shora: každá konkordátní smlouva reaguje na odlišnou sociální a právní realitu v té či oné zemi. Jak plyne ze shora podaného výkladu (body 108 až 110), český Ústavní soud byl vždy velmi otevřený k samovykonatelnosti mezinárodních smluv. Proto nelze na samovykonatelnost mezinárodních smluv v českém právu klást podmínky, které jsou českému právu cizí.

189. Článek 4 odst. 1 smlouvy je tedy obsahově jasný, nic nebrání v českém vnitrostátním právu jeho samovykonatelnosti, tj. bezprostřední použitelnosti a případné přednosti před

zákonem, který by se s ní dostal byt' do dílčího rozporu. Toto ustanovení zakládá státu **negativní závazek** (k tomu srov. již rozebíraný nález I. ÚS 2637/17, bod 33; v podrobnostech bod 108 shora). Logicky pak dále platí závěr, že přímá aplikace konkordátní smlouvy by po její ratifikaci vylučovala použití § 367 trestního zákoníku na duchovní katolické církve, tedy dále se již na ně neuplatní povinnost překazit trestný čin. Stanoví-li čl. 4 odst. 1 bezvýjimečně a bezpodmínečně, že stát „uznává zpovědní tajemství“, nelze již po duchovních katolické církve pod hrozbou trestněprávního postihu jakkoli vynucovat, aby podle § 367 trestního zákoníku sdělovali státním orgánům informace chráněné zpovědním tajemstvím.

190. Text čl. 4 odst. 1 smlouvy nelze aplikovat na duchovní těch církví, které zpovědní tajemství neznají a místo něj uplatňují výkon práva obdobného zpovědnímu tajemství (což jsou typicky církve protestantské – viz bod 222 dále). Proto pro ně bude stále povinnost překazit trestný čin dopadat. Již to neústavním způsobem privileguje katolickou církev v právním řádu.

191. Článek 4 odst. 1 smlouvy je **neústavní nikoli proto, že rozšiřuje zpovědní tajemství nad rámec zákona, ale proto, že tak v rovině „nadzákonné“ činí** (a s ohledem na povahu smlouvy to nemůže činit jinak) **nerovně, jen ve vztahu ke katolické církvi**. Na jiné církve by totiž i po ratifikaci a vyhlášení smlouvy plně dopadala dosavadní česká právní úprava, včetně § 367 trestního zákoníku. Již to je evidentním porušením čl. 2 odst. 1 Listiny, tj. porušení neutrality státu a principu rovného zacházení s různými církvemi. Stát se sice formálně ani fakticky na žádnou náboženskou doktrínu neváže, avšak k jednotlivým náboženským směrům přistupuje rozdílně, aniž by k tomu existoval legitimní a přesvědčivý důvod, respektive objektivní a rozumná kritéria (viz bod 155 shora).

192. Zadruté, konkordátní smlouva na mezinárodněprávní úrovni garantuje katolické církvi **přístup k právu na zpovědní tajemství bez ohledu na splnění zákonných podmínek upravených v zákoně o církvích**, tj. bez ohledu na trvalý oprávnění k výkonu zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. e). Zatímco všechny ostatní církve se zvláštními právy musí plnit zákonné povinnosti uvedené shora a nesplní-li je, jsou ohroženy eventuálním odnětím zvláštních práv (srov. body 174 a 175 shora), katolická církev by po ratifikaci konkordátní smlouvy měla právo zpovědního tajemství garantováno přímo na základě mezinárodní smlouvy (neboť *stricto sensu* jen katolické církvi svědčí práva ze smlouvy, viz její *ratione personae*). Odnětí zvláštního práva by se v právní sféře katolické církve nijak neprojevovalo. Měla by je totiž beztak z mezinárodní smlouvy, a to díky její přednostní aplikaci před právní úpravou domácí. I to samozřejmě bez dalšího porušuje neutralitu státu (čl. 2 odst. 1 Listiny).

193. Současně má čl. 4 odst. 1 smlouvy ještě další aspekt neústavnosti, opět ve vztahu k čl. 2 odst. 1 Listiny. V důsledku konkordátní smlouvy by totiž nastala **nerovnost mezi zpovědním tajemstvím a advokátním tajemstvím** (k ústavnímu významu advokátního tajemství srov. nález ze dne 11. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 3533/18, body 20 až 22, včetně toho, že advokátní mlčenlivost je součástí práva na spravedlivý proces, současně ale není absolutní, především nesmí být zneužívána k páchání trestné činnosti). Trestní zákoník reguluje shodně dva typy tajemství, advokátní tajemství jako tajemství sekulárního typu, a zpovědní tajemství a práva obdobná zpovědnímu tajemství, jako tajemství typu náboženského. Konkordátní smlouva vyjímá z dosahu § 367 trestního zákoníku (některé) typy náboženského tajemství (zpovědní tajemství). Z čl. 2 odst. 1 Listiny však plyne též zákaz svévolné favorizace náboženských argumentů před argumenty světskými. Je

porušením neutrality státu, pokud na základě smlouvy se Svatým stolcem získala katolická církev určitou výhodu (vynětí z dopadů § 367 trestního zákoníku) ve srovnání s tajemstvím advokátní komunikace, tedy tajemstvím, které je podobně ústavně hodnotné, jeho ústavní hodnota se však zakládá na argumentech čistě světských.

194. Ústavní hodnota obou tajemství je plně srovnatelná též podle právní doktríny nebo srovnávacího práva ústavního. Výjimka z dopadů § 368 trestního zákoníku, tj. neoznámení trestného činu, chrání osoby v určitém postavení proto, že „*v tomto postavení vykonávají určité společensky prospěšné činnosti, které pro řádné naplnění svého účelu vyžadují vysoký stupeň důvěry, jenž se s oznamovací povinností vylučuje, a zájem na dosažení účelu takových činností podle zákonodárce převažuje nad zájmem na oznámení uvedených trestných činů.*“ [Provazník, J. § 368. In: Ščerba, F. a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (3. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2025, marg. č. 30; k odlišnostem od jiných zákonem chráněných tajemství srov. Šámal, P. – Rizman, S. – Tejská, K. § 368. In: Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4602, marg. č. 9; k principiální a hodnotové srovnatelnosti zpovědního a advokátního tajemství srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Trammel v. United States*, [445 U.S. 40](#), na s. 51 (1980), nebo německého Spolkového ústavního soudu, který taktéž uznává srovnatelnou ústavní hodnotu advokátního tajemství a zpovědního tajemství: „*Ochrana konverzáce náboženského charakteru je součástí ústavně zaručené lidské důstojnosti, která je vlastní praktikování náboženství, jak je zakotveno v čl. 4 odst. 1 a 2 Základního zákona. Stejně tak rozhovory s obhájcem plní důležitou funkci ochrany lidské důstojnosti tím, že zajišťují, aby obžalovaný nebyl v trestním řízení redukován na pouhý objekt.*“, viz [BVerfGE 109, 279](#) – *Großer Lauschangriff*, na s. 321 násl.].

VIII. 1. 2. Článek 7 odst. 4 smlouvy (zpřístupnění kulturního dědictví)

195. Článek 7 odst. 4 konkordátní smlouvy uvádí, že *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*. Navrhovatelka a prezident republiky shodně upozorňují, že citovaný článek konkordátní smlouvy znemožňuje státu, aby plnil pozitivní povinnosti, které má vůči tvorbě, rozvíjení a zachování kulturního bohatství. Oba argumentují, že také církevní archivy, resp. archiválie s církevním původem tvoří kulturní bohatství. Ústavní pořádek ukládá státu, aby institucionálně zajistil přístup ke kulturnímu bohatství. Sporný článek konkordátní smlouvy nicméně plnění tohoto veřejného úkolu fakticky znemožňuje, neboť to jsou církevní katolické právnické osoby, které jednostranně určují, zda a v jakém rozsahu se umožní přístup k církevním archivům, resp. církevním archiváliím.

196. Ústavní soud předně upozorňuje, že v prvním českém návrhu smlouvy z května 2023 bylo srovnatelné ustanovení formulováno podstatně jinak, totiž jako bezpodmínečný závazek katolické církve, tedy v podobě ústavně bezproblémové (čl. 8 odst. 3 návrhu: „*Katolická církev, vědoma si významu poznání a udržování kulturního dědictví, se zavazuje, že umožní všem, kdo mají zájem se s ním seznámit, aby k němu měli přístup a aby se mohlo stát předmětem jejich studií*“). Nynější formulace se objevila až ve verzi po jednání 29. 2. 2024. Jde současně o ustanovení z komparativního hlediska dosti nezvyklé. Nejpodobnější ustanovení v jiných srovnatelných smlouvách lze nalézt ve [smlouvě mezi Litvou a Svatým stolcem o spolupráci v oblasti vzdělávání a kultury](#), jejíž čl. 13 odst. 5 stanoví, že „*Katolická církev, která si přeje, aby její kulturní dědictví bylo i nadále přístupné veřejnosti, zajišťuje, aby její zájemci mohli studovat a zkoumat.*“ (tedy bez sporného autonomního kritéria samotnou církví stanovených podmínek).

197. Pozitivní povinnost státu střežit a rozvíjet *zdeděné kulturní, hmotné a duchovní bohatství* plyne již z preambule Ústavy. Listina v čl. 34 odst. 2 zaručuje právo přístupu ke kulturnímu bohatství za podmínek stanovených zákonem. Ústavní pořádek však blíže nevysvětluje, co se rozumí *kulturním bohatstvím*. Není ale pochyb o tom, že kulturní bohatství zahrnuje též kulturní dědictví, o kterém hovoří napadený článek smlouvy. Kulturním bohatstvím tak budou také písemnosti s historickým, kulturním, vědeckým či podobným informačním významem. Tyto písemnosti jsou nosiči lidské paměti, nesou svědectví o chodu lidských dějin. Proto tu existuje veřejný zájem na jejich zachování, čímž současně vzniká, rozvíjí se a udržuje se kulturní bohatství na území státu.

198. Článkem 34 odst. 2 Listiny předvídaným zákonem je též tzv. archivní zákon (zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě). Smyslem a účelem archivního zákona je pečovat o dokumenty, které byly vzhledem k jejich politickému, historickému, kulturnímu anebo vědeckému významu ve *veřejném zájmu* vybrány k trvalému uchování, ochraně a zpřístupnění a které jako celek představují *národní kulturní dědictví*. Stát tím plní na úseku archivnictví vícero funkcí: správní, informační, vědeckou a kulturní [srov. § 2 písm. a), b) a f) archivního zákona].

199. Aby stát mohl výše uvedený ústavně garantovaný cíl naplnit, ukládá archivní zákon soukromoprávním původcům povinnost uchovávat své dokumenty a *umožnit* jejich výběr za archiválie [§ 3 odst. 2 archivního zákona]. Kdo a jak provádí výběr archiválií, podrobně upravuje archivní zákon. Výběr potenciálních archiválií provádí jen ten archiv, přesněji *správní orgán*, který má k plnění tohoto veřejného úkolu kompetenci. Soukromoprávní původci ani soukromé archivy (byť podle § 42 archivního zákona tvoří společně s veřejnými archivy soustavu archivů na území České republiky) neposuzují hodnotu vlastních dokumentů, nerozhodují o jejich výběru za archiválie ani je nezařazují do evidence archiválií, tj. neprovádí výběr archiválií ve smyslu § 2 písm. g) archivního zákona. Ve vztahu k nim výběr archiválií provádí Národní archiv a státní oblastní archivy [§ 46 odst. 1 písm. b) a c) a § 49 odst. 1 písm. b) a c) archivního zákona].

200. Výkon veřejné moci na úseku archivnictví stát nikomu nesvěřil. Výběr archiválií je veřejným úkolem, který tíží pouze a jen stát, a je to stát a jeho orgány, kdo tento úkol musí v první řadě splnit. To je také důvod, proč postavení správního orgánu mají podle archivního zákona jen entity veřejnoprávního původu (srov. § 43 archivního zákona).

201. Jakmile je určitý dokument vybrán a zařazen do evidence, stává se archiválií; je součástí Národního archivního dědictví (§ 16 odst. 2 archivního zákona). Soukromoprávní původci ovšem jako vlastníci zůstávají; jejich vlastnictví není výběrem nijak dotčeno. Vlastník musí o archiválii řádně pečovat, jmenovitě ji musí udržovat v dobrém stavu, chránit ji před poškozením, znehodnocením atd. [§ 25 odst. 1 písm. a) archivního zákona]. Pokud chce převést vlastnictví k archiválii, musí ji přednostně nabídnout České republice ke koupi (§ 28 odst. 1 archivního zákona). Proto archivní zákon kompenzuje omezení vlastnického práva paušálním příspěvkem a náhradou nezbytných nákladů (§ 24 odst. 2 a 3 archivního zákona, souladně s tím čl. 7 odst. 5 konkordátní smlouvy).

202. Vše řečené se beze zbytku uplatní též vůči církvím, a to těm, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv podle zákona o církvích. Archivní zákon je považuje za soukromoprávní původce, kteří musí své dokumenty s historickým, kulturním, vědeckým či jiným významem uchovat a musí je Národnímu archivu a státním oblastním archivům zpřístupnit za účelem výběru archiválie [§ 3 odst. 2 písm. b) archivního zákona].

Zákon výslovně pamatuje na soukromé archivy zřizované registrovanou církví nebo náboženskou společností, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv podle zákona o církvích: tam se nahlížení do archiválií řídí archivním zákonem a vnitřním předpisem registrované církve nebo náboženské společnosti [§ 57 písm. b) archivního zákona], tj. vnitřní předpis tu může působit jen v mezích daných zákonem.

203. Článek 7 odst. 4 konkordátní smlouvy dává katolickým církevním právníkům osobám silný nástroj, jak své dokumenty, potenciální archiválie, nezpřístupnit. V zásadě umožňuje, aby si tyto osoby stanovily, kdo všechno a za jakých podmínek může poznat jejich dokumenty. Jednostranně určují podmínky přístupu k církevním archivním fondům („*dají k dispozici a zpřístupní za jimi stanovených podmínek všem, kdo je chtějí poznat*“). Napadené ustanovení neváže postup církevních právníků osob na splnění podmínek českého právního řádu, jak naopak činí některá jiná smluvní ustanovení (např. čl. 9 odst. 2 nebo čl. 10 odst. 2 smlouvy; nelze ani tvrdit, že tuto absenci nahradí čl. 6 *in fine* smlouvy, tj. povinnost církevních právníků osob při své činnosti dodržovat právní řád České republiky, protože obecná povinnost podle čl. 6 se samozřejmě uplatní jen tehdy, pokud konkordátní smlouva ve zvláštním ustanovení nestanoví jinak a nedá církevním právníkům osobám přímo aplikovatelné a před zákonem přednostní právo).

204. Tím konkordátní smlouva vyjímá katolické církevní právníky osoby z dosahu povinnosti respektovat archivní zákon. Zatímco na všechny jiné církevní právníky osoby bude stále dopadat § 57 písm. b) archivního zákona, podle něhož se nahlížení do archiválií řídí **tímto zákonem** a vnitřním předpisem registrované církve nebo náboženské společnosti, na katolické církevní právníky osoby bude dopadat přímo čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy, který s aplikací zákona nepočítá.

205. Archiválie církevního původu jsou významným pramenem českých dějin a představují vysoce hodnotné kulturní dědictví minulosti (Babička, V. [Legislativní úpravy církevního archivnictví](#). *Revue církevního práva*, 1995, č. 1, s. 17). Proto se i ve vztahu k nim uplatní právo přístupu ke kulturnímu bohatství *za podmínek stanovených zákonem* (čl. 34 odst. 2 Listiny). Článek 7 odst. 4 konkordátní smlouvy však tento zdroj archiválií ze zákonné regulace archiválií vyjmul a umožnil katolické církvi jednostranně stanovit podmínky přístupu do církevních archivních fondů.

206. Ze stejných důvodů by byla ohrožena též svoboda vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny), neboť smlouva vylučuje zákonnou ochranu zpřístupnění kulturního dědictví katolické církve. Ze svobody vědeckého bádání plynou státu i pozitivní závazky, byť to samozřejmě neznamená povinnost zajistit každému badateli přístup k jakémukoli dokumentu či archiválii. Zároveň ale platí, že stát nesmí vytvářet nepřiměřené a nepřezkoumatelné překážky vědeckému poznání. Tak tomu bude i tehdy, pokud mezinárodní smlouva s aplikační předností před zákonem přiznává určité kategorii soukromých právníků osob právo stanovit podmínky přístupu ke kulturnímu dědictví „*za jimi stanovených podmínek*“, aniž sama obsahuje kritéria, meze či mechanismus přezkumu těchto podmínek. Ti, kdo by chtěli (slovy Listiny) vědecky bádát, by ve vztahu k církevním archivům byli vyloučeni ze zákonné ochrany.

207. Nelze ani argumentovat tím, že napadené ustanovení je ve skutečnosti „otevírací“, protože ukládá kulturní dědictví zpřístupnit. To se mívá s podstatou věci. Ústavní problém nespočívá v absenci povinnosti zpřístupňovat, ale v tom, že rozhodující moc nad výkonem této povinnosti je v rukou subjektů stojících mimo veřejnou moc, a to *bez výslovných zákonných mantinelů*. Takový model je neslučitelný s požadavkem právní jistoty.

V oblasti, která se přímo dotýká svobody vědeckého bádání, stát nemůže rezignovat na svou odpovědnost za vymezení základních pravidel a přenechat je soukromým subjektům jen proto, že jde o subjekty katolické církve. Právě zde se napadené ustanovení dostává do rozporu s čl. 15 odst. 2 Listiny. Svoboda vědeckého bádání je omezena neurčitým a privilegovaným zmocněním, jehož rozsah není předvídatelný a jehož korektivy nejsou ve smlouvě vyjádřeny.

208. Tím neústavní důsledky čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy nekončí. Archivní fondy katolické církve jsou tímto článkem privilegovány. Zatímco na jiné církve bude dále dopadat archivní zákon včetně jeho § 57 písm. b), na řecko- či římskokatolickou církev (respektive na její církevní právnické osoby) nikoli, neboť je to jen ona, kdo rozhoduje o tom, za jakých podmínek mohou jiné osoby poznat její archivy. Taková situace by se samozřejmě přičila též čl. 2 odst. 1, který státu zapovídá, aby upřednostňoval tu či onu církev.

209. Článek 7 odst. 4 konkordátní smlouvy tedy porušuje jednak základní právo na přístup ke kulturnímu bohatství v souladu se zákonem (čl. 34 odst. 2 Listiny) a svobodu vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny), jednak čl. 2 odst. 1 Listiny, který státu zapovídá, aby upřednostňoval jakoukoli církev.

VIII. 1. 3. *Shrnutí*

210. Ústavní soud uzavírá, že konkordátní smlouva v čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 4 v rozporu s požadavky čl. 2 odst. 1 Listiny neústavně privileguje katolickou církev. Katolická církev by oproti jiným církvím měla privilegované postavení u zpovědního tajemství (čl. 4 odst. 1 smlouvy) i u autonomního a na zákonu zcela nezávislého rozhodování, za jakých podmínek zpřístupní třetím osobám své kulturní dědictví (čl. 7 odst. 4 smlouvy). Článek 7 odst. 4 konkordátní smlouvy nadto porušuje jednak základní právo na přístup ke kulturnímu bohatství v souladu se zákonem (čl. 34 odst. 2 Listiny), jednak svobodu vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny).

211. V právě uvedených oblastech konkordátní smlouva v podstatě vytváří pro obě katolické církve **zvláštní právní režim, který má (v případě rozporu) přednost před zákonem a který je na zákonných podmínkách nezávislý**. Konkordátní smlouva vytváří pro katolickou církev odlišnou (bezvýjimečnou) ochranu zpovědního tajemství ve srovnání s církvemi jinými, stejně jako zakládá pro katolickou církev výhodnější regulaci ústavně stejně hodnotného institutu sekulární povahy (advokátní tajemství) ve srovnání s absolutně a bezpodmínečně pojatou ochranou (katolického) zpovědního tajemství. Stejně tak vytváří katolické církvi autonomní režim regulace přístupu ke svému kulturnímu dědictví.

212. Katolické církvi obě ustanovení v obou oblastech přiznávají vlastní právní režim, který je svébytný a nezávislý na českém pozitivním právu. Jakékoli legislativní změny či rozhodnutí orgánů veřejné moci, týkající se zpovědního práva či zpřístupnění církevního kulturního dědictví, se nebudou vztahovat na katolickou církev. Tím získává katolická církev v právním řádu privilegované postavení. Konkordátní smlouva tak zakládá neodůvodněnou nerovnost založenou výhradně na kritériu náboženství, nerovnost, která má ústavní rozměr a porušuje náboženskou neutralitu státu podle čl. 2 odst. 1 Listiny.

213. Podobné závěry lze subsumovat též pod zákaz diskriminace na základě víry a náboženství (čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 16 odst. 1 Listiny). Ve standardním testu

diskriminace Ústavní soud posuzuje, zda jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny (první krok), zda je s nimi zacházeno odlišně na základě podezřelého důvodu (druhý krok), zda jde odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži, ať už uložením břemene nebo odepřením dobra (třetí krok), a zda je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené (čtvrtý krok) (např. nálezy ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10, bod 34; ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17, *Zákon o střetu zájmů*, bod 173).

214. Ústavní soud v minulosti upozornil, že srovnatelnost církví z hlediska rovného zacházení a neutrality státu nemůže zahrnovat všechny registrované církve, ale vychází z historické tradice a ukotvenosti církví v českém prostředí [nálezy Pl. ÚS 10/13, body 237 až 241 a body 327 a 328, kde Ústavní soud aproboval ústavnost výběru subjektů pro účely majetkového vyrovnání s církvemi podle zvláštního práva církví na financování podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o církvích, ve znění do konce roku 2012]. Proto je třeba za církve ve srovnatelném postavení považovat všechny ty církve a náboženské společnosti, jimž bylo přiznáno oprávnění k některému ze zvláštních práv (tj. nikoli všechny registrované církve a náboženské společnosti). Jde o církve a náboženské společnosti kulturně ukotvené v českém prostředí (srov. bod 174 shora).

215. Naplněn je taktéž druhý krok testu, tj. posouzení, zda k tvrzenému rozlišování dochází na základě podezřelého důvodu. Z výše řečeného je zřejmé, že kritérium rozlišování ve vztahu k oprávněným subjektům podle konkordátní smlouvy je právě to, že jde o církev katolickou. Zákaz diskriminace na základě víry a náboženství je jedním z (podezřelých) rozlišovacích znaků uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny. Namítané porušení zákazu diskriminace na základě víry a náboženství je proto nutno posuzovat standardním (přísnějším) testem diskriminace, nikoli jen mírnějším testem vyloučení libovůle (např. nálezy ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 87/20, *Daňový balíček pro rok 2020*, bod 106).

216. Posouzení třetího kroku testu diskriminace zahrnuje odpověď na otázku, zda jde odlišné zacházení dotčeným církvím a náboženským společnostem k tíži, ať už uložením břemene nebo odepřením dobra. Ústavní zásada rovnosti církví nechrání jen před odebráním práv, ale i před vznikem strukturálních privilegií. Výčet v bodě 211 ukazuje, že jiným (srovnatelným) církvím jsou odepřena některá práva, která mají obě církve katolické na základě konkordátní smlouvy.

217. Otázku, zda je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené, Ústavní soud v podstatě zodpověděl výše. Nerovnost není založena na legitimním cíli či na přesvědčivém důvodu. Ústavně souladným důvodem nerovnosti nemůže být samotný fakt uzavření konkordátní smlouvy, která založila katolické církvi samovykonatelná a na českých zákonech nezávislá práva. Nemůže to být ani „*společná vůle k podpoře prospěšné spolupráce*“ mezi státem a Svatým stolcem, jak se říká v preambuli smlouvy. Jak Ústavní soud vysvětlil výše, to, že je obecně ústavně přípustné uzavřít konkordátní smlouvu, nemůže vést k tomu, že smlouva založí nerovnost mezi jednotlivými církvemi nebo z katolické církve vytvoří církev privilegovanou.

218. Je tedy dáno též porušení čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 16 odst. 1 Listiny, tj. konkordátní smlouva neústavně rozlišuje na základě víry a náboženství.

219. Ústavní soud zvážil, zda alespoň některé z uvedených problémů nelze překlenout důrazem na paritu všech srovnatelných církví, tedy zdůrazněním, že práva přiznaná katolické církvi na základě konkordátu musí připadnout všem srovnatelným církvím.

Ostatně Náboženská společnost Svědkové Jehovovi ve vyjádření žádala, aby Ústavní soud potvrdil, že jakékoli výhody, které by smlouva přiznávala katolické církvi, musí být dostupné všem církvím na základě transparentního, objektivního a přezkoumatelného právního postupu.

220. Nic takového ovšem Ústavní soud potvrdit nemůže. Výhody plynoucí katolické církvi, které ji dílem vyvazují ze zákonného režimu regulace církví, jsou „nadzákonné“ povahy. Konkordátní smlouva o paritě či čemkoli podobném nehovoří. Paritní přístup k dalším církvím tak například nemůže eliminovat obecnou zákonnou regulaci zvláštních práv (ve vztahu ke zpovědnímu tajemství), jak ji Ústavní soud popsal výše. Nelze zakládat jiným církvím – jen na základě ústavních principů a v rozporu s jasným textem zákona o církvích – srovnatelná „nadzákonná“ práva, jaká mají díky konkordátní smlouvě obě církve katolické. Ostatní církve by výhod, které má ze smlouvy katolická církev, nemohly dosáhnout jinak než uzavřením srovnatelné mezinárodní smlouvy v režimu čl. 10 Ústavy, což však z již naznačených důvodů (jiné církve nemají reprezentanta s mezinárodněprávní subjektivitou) není možné. Případné „zrcadlení“ některých „konkordátních“ práv katolické církve v zákoně by naráželo na právní sílu tohoto „zrcadla“: zatímco katolická církev by měla práva, která stát nemůže zákonem měnit, ostatní církve práva, která stát může zákonem změnit kdykoli. Úvahy o „kooperačních“ smlouvách uzavíraných mezi státem a nekatolickými církvemi jako autonomním pramenem práva s předností před zákonem pak nemají žádnou oporu v ústavním pořádku (k těmto idejím srov. např. Csukás, A. *Zmluvy uzavírané mezi náboženskými spoločenstvími a Českou republikou*, in: Benák, J. /ed./, [*Církev a stát 2016: Potřebujeme nový zákon o církvích\(?\)*](#) Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 23 násl.).

VIII. 2. Ustanovení, kde Ústavní soud rozpor s čl. 2 odst. 1 Listiny neshledal

VIII. 2. 1. Právo obdobné zpovědnímu tajemství (čl. 4 odst. 2 smlouvy)

221. K **čl. 4 odst. 2 konkordátní smlouvy** (právo obdobné zpovědnímu tajemství) lze ve stručnosti připomenout, že navrhovatelka i prezident republiky toto ustanovení zpochybňují především kvůli neurčitému výrazu „*pastorační pracovníci*“, který toto právo rozšiřuje na předem neurčený okruh osob. Na rozdíl od čl. 4 odst. 1 je evidentní, že toto pravidlo nemůže být samovykonatelné, tj. s přednostním použitím před odlišným zákonem, neboť smlouva toto právo váže na podmínky stanovené zákonem.

222. Mezi zpovědním tajemstvím a právem obdobným zpovědnímu tajemství rozlišuje též česká vnitrostátní úprava (srov. bod 178 shora). Posléze uvedené právo tak, jak je upraveno v českých zákonech, podle právní doktríny „*dopadá na ty církve a náboženské společnosti, jejichž věrouka sice nezná zpověď sensu stricto (svátost smíření), ale jistým způsobem přesto pracuje s různou formou vyznání hříchů, při níž se dostávají informace k duchovnímu.*“ Půjde především o církve protestantské (Grygar, dílo cit. v bodě 182 shora, na s. 549). Co se však týče čl. 4 odst. 2 smlouvy, nedává jeho použití na jiné církve než na církev katolickou smysl, protože konkordátní smlouva upravuje vztahy mezi státem a Svatým stolcem jako reprezentantem katolické církve (*ratione personae*). Proto se Ústavní soud přiklání k vyjádření vlády, že v konkordátní smlouvě toto pravidlo upravuje situaci, kdy se jednotlivec vyznává během důvěrného duchovního rozhovoru osobě pověřené *katolickou* církví duchovní péčí, ale nejsou splněny podmínky pro samotnou zpověď (např. vyznání činí nepokřtěná osoba, viz CIC kán. 842 § 1, nebo je vyznání učiněno před jinou osobou pověřenou duchovní péčí, kupř. nemocničním nebo vězeňským kaplanem, srov. bod 50 shora).

223. Co se týče pojmu pastorační pracovníci (v italské verzi smlouvy *operatori pastorale*), se kterým konkordátní smlouva v čl. 4 odst. 2 pracuje, jde vskutku o pojem velmi nejasný. Jen proto nicméně toto ustanovení nemůže být neústavní. Česká biskupská konference ve vyjádření uvedla, že české a kanonické právo nedisponují stejným pojmovým aparátem, který by se významově překrýval. V kanonickém právu je výraz duchovní (přesněji spíše „klerik“, resp. v italštině *clerico*) významově užší a označuje jenom nositele svěcení (jáhny, kněze, biskupy), nikoli již např. zpravidla nevysvěcené vězeňské nebo nemocniční kaplany. I tyto osoby však české vnitrostátní právo za duchovní bezpochyby považuje. Ústavní soud proto nevidí důvod k tomu, aby byl výraz pastorační pracovníci vykládán jinak, než jak je podle současné právní úpravy ustáleně vykládán pojem duchovní, přičemž za duchovní lze označovat pouze osoby splňující podmínky podle zákona o církvích. K určení, kterým osobám podle vnitřních předpisů jednotlivých církví náleží dle českého právního řádu zvláštní práva a povinnosti, slouží základní dokument (§ 10 odst. 3 zákona o církvích). Základní dokument každé církve tak představuje jisté „kolizní rozhraní“ mezi vnitřní autonomií v ustanovování jejích duchovních a jeho vnějšími důsledky při interakci s třetími subjekty, tedy mezi vnitřní a vnější rovinou pojmu „duchovní“ (nález ze dne 30. 8. 2017 sp. zn. III. ÚS 3591/16, bod 31, který se dále vyjadřuje též k možnostem a limitům soudcovského ověřování, kdo je duchovním uvnitř té či oné církve).

224. Posuzované ustanovení konkordátní smlouvy výslovně odkazuje na podmínky stanovené zákonem. Podle jeho výslovného znění se vztahuje jen na případy, kdy nepůjde o zpovědní tajemství ve vlastním slova smyslu. Ústavní soud proto konstatuje, že takto chápaný čl. 4 odst. 2 žádná privilegia ani odlišné zacházení katolické církvi nezakládá.

225. Jen stručně se Ústavní soud vyjádří k argumentům navrhovatelky, podle nichž čl. 4 odst. 2 konkordátní smlouvy ohrožuje zájem státu na vyšetřování závažné (zejm. sexuálně motivované) trestné činnosti. Z ústavně garantovaného práva na účinné vyšetřování neplynou konkrétní požadavky na to, jak má být vymezeno zpovědní tajemství (podobně jako toto právo nepředurčuje třeba rozsah advokátního tajemství). Uznání zpovědního tajemství a práva obdobného zpovědnímu tajemství v právním řádu nezbavuje orgány činné v trestním řízení možnosti a povinnosti posoudit, zda je mlčenlivost uplatňována oprávněně a zda jsou skutečně splněny podmínky pro nevyhovění dožadání (§ 8 odst. 4 trestního řádu) či pro zákaz výslechu (§ 99 odst. 2 trestního řádu). Ne každá komunikace jednotlivce s duchovním musí být spojena s výkonem zpovědního tajemství nebo práva obdobného zpovědnímu tajemství [přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ve věci *R. v. Gruenke*, [1991] 3 SCR 263], na což ostatně ve svém vyjádření poukazuje Ekumenická rada církví. Ani za současné právní úpravy nemohou orgány činné v trestním řízení přistupovat k posouzení této otázky povrchně, ledabyly nebo čistě formálně. Právo obdobné zpovědnímu tajemství se jistě nemůže vztahovat na listiny v držení katolické církve, např. spisy z různých vnitrocírkevních řízení (srov. k tomu např. vyjádření ČBK, cit. v bodě 68 shora, které zdůrazňuje, že v souvislosti se zpovědí či obdobnými instituty žádné listiny nevznikají). Článek 4 odst. 2 smlouvy proto není ani v rozporu s pozitivní povinností státu provést účinné vyšetřování.

VIII. 2. 2. *Výbrada svědomí nebo náboženského vyznání (čl. 3 smlouvy)*

226. Navrhovatelka dále namítá privilegia katolické církve a jejích příslušníků v oblasti výhrady svědomí. Tato otázka je v konkordátní smlouvě upravena v čl. 3, dle něhož Česká

republika zaručuje právo odmítnout vojenskou službu, jakož i právo odmítnout poskytnutí zdravotní služby z důvodu svědomí nebo náboženského vyznání za podmínek stanovených zákonem.

227. V českém právu je výhrada svědomí nebo náboženského vyznání ve vztahu k vojenské službě výslovně upravena v čl. 15 odst. 3 Listiny. V čl. 9 odst. 2 písm. b) Listiny je upřesněno, že zákaz nucených prací se nevztahuje na *vojenskou službu nebo jinou službu stanovenou zákonem namísto povinné vojenské služby*. Možnost odmítnutí vojenské služby tedy stanoví již Listina, a to v podstatě stejným způsobem, jak to činí čl. 3 konkordátní smlouvy. Článek 3 toto právo nekonkretizuje ani jinak nerozvíjí, dokonce není ani samovykonatelný, neboť odkazuje na zákon. Již jen proto nemůže být čl. 3 neústavní.

228. Výhrada svědomí nebo náboženského vyznání v oblasti zdravotní péče není v Listině upravena výslovně. Co se týče přijímání zdravotní péče, je obecně obsažena v právu na nedotknutelnost osoby podle čl. 7 odst. 1 Listiny, z něhož Ústavní soud dovodil mj. i princip autonomie vůle při nakládání se svým tělem (nález ze dne 2. 1. 2017 sp. zn. I. US 2078/16, bod 30). U poskytování zdravotní péče je tato výhrada upravena v § 50 odst. 2 zákona o zdravotních službách, z něhož plyne možnost zdravotnického pracovníka odmítnout poskytnutí zdravotních služeb pacientovi z důvodu náboženské nebo sekulární výhrady svědomí. Tato možnost však není absolutní a nemůže jít k tíži pacienta, zejména nemůže ohrozit jeho život nebo vážným způsobem zdraví. Platí tedy stejný závěr jako u možnosti odmítnutí vojenské služby, s důrazem na to, že konkordátní smlouva v čl. 3 nijak neupřednostňuje katolickou církev nebo její věřící, ale odkazuje na podmínky stanovené zákonem.

VIII. 2. 3. *K námitkám o nerovném způsobu řešení sporů vznikajících z dohod o poskytování pastorační péče*

229. Navrhovatelka namítá neústavnost ustanovení smlouvy, že další podmínky k usnadnění a zajištění duchovenské a pastorační péče v určité oblasti mohou být upraveny vzájemnou dohodou mezi příslušným orgánem státu a církví (čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2 a čl. 12 odst. 2 konkordátní smlouvy). Má za to, že tato pravidla jsou v rozporu s principem rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, protože – ač jsou podle navrhovatelky tyto dohody tzv. koordinačními veřejnoprávními smlouvami podle § 160 správního řádu – o sporech z nich vznikajících by nebylo rozhodováno standardním způsobem ve správním řízení a event. ve správním soudnictví, nýbrž diplomatickou cestou podle čl. 14 konkordátní smlouvy. To vede k založení trvalé a neodstranitelné nerovnosti mezi katolickou církví na straně jedné a jinými církvemi na straně druhé.

230. Napadená ustanovení obsahově navazují na ustanovení týkající se výkonu a přístupu k pastorační aktivitě v armádě, ozbrojených sborech, zdravotnických zařízeních a zařízeních sociálních služeb. Tato ustanovení stanoví, jakým způsobem, resp. jakou právní formou mohou být upraveny podrobnější podmínky poskytování pastorační péče v daných zařízeních.

231. Pro účely posouzení předloženého návrhu není nezbytné, aby se Ústavní soud podrobně zabýval právní povahou těchto dohod nebo způsobem řešení sporů, které z nich mohou vznikat; tyto otázky lze posoudit až s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci. Podstatné je pouze to, že navrhovatelčino tvrzení, podle něhož ve vztahu ke katolické církvi by tyto spory musely být řešeny pouze diplomatickou cestou, je patrně založeno na nepochopení významu čl. 14 smlouvy. Podle něj platí, že *případné sporné otázky*

týkající se výkladu nebo provádění této smlouvy budou řešeny jednáním mezi smluvními stranami diplomatickou cestou. Jde o ustanovení, které se z povahy věci – podobně jako navazující čl. 15 a čl. 16 – vztahuje výlučně na spory mezi státem a Svatým stolcem (tj. na spory mezi subjekty mezinárodního práva, jež konkordátní smlouvu uzavřely), nikoli na spory mezi stranami prováděcích dohod předvídaných konkordátní smlouvou (tj. na spory mezi vnitrostátními subjekty). Byť mohou být sporné otázky nebo řízení zahájena na vnitrostátní úrovni bezpochyby také podnětem pro zahájení diplomatických rozhovorů, jde o dva oddělené a navzájem nezávislé režimy řešení výkladových rozporů. Nic v konkordátní smlouvě nenaznačuje, že by tyto prováděcí dohody měly být podrobeny speciálnímu a odlišnému režimu řešení případných sporů, ať na vnitrostátní nebo mezinárodní úrovni. Již proto nedochází k založení neústavní nerovnosti mezi katolickou církví a dalšími církvemi.

VIII. 2. 4. *K námitkám o neústavnosti čl. 13 odst. 2 smlouvy*

232. Navrhovatelka napadá také čl. 13 odst. 2 konkordátní smlouvy. Toto ustanovení stanoví, že Česká biskupská konference se souhlasem Svatého stolce a příslušné orgány České republiky mohou uzavírat ujednání o otázkách upravených v prvním odstavci čl. 13 (tedy o otázkách týkajících se celé katolické církve). Jde o ustanovení, jehož obsah se značně odlišuje od ustanovení týkajících se možnosti uzavírání dohod o poskytování pastorační péče v různých zařízeních. Navrhovatelčina argumentace, jak byla vymezena výše, na něj proto z povahy věci nemůže dopadat; navrhovatelka neuplatňuje ani žádné další, samostatné argumenty stran tvrzeného rozporu tohoto ustanovení s ústavním pořádkem. Proti totožnému ustanovení nicméně brojí prezident republiky, který má za to, že přiznává České biskupské konferenci (kvazi)mezinárodněprávní subjektivitu a vytváří z ní subjekt mezinárodního práva, který – ačkoli bude působit na území České republiky – se bude řídit výlučně mezinárodním a kanonickým právem na úkor svrchovanosti České republiky.

233. Ústavní soud k tomu stručně uvádí, že Česká biskupská konference je statutárním orgánem římskokatolické církve a současně evidovanou právnickou osobou založenou římskokatolickou církví podle § 3 písm. b) zákona o církvích. Nejde o subjekt mezinárodního práva a nic v konkordátní smlouvě nenaznačuje tomu, že by se na tom mělo něco změnit. Jak poukazuje Česká biskupská konference v doplnění vyjádření, čl. 13 odst. 2 smlouvy má spíš význam z pohledu kanonického práva, k němuž představuje *lex specialis* (tj. jeho význam se spíš projevuje ve vztahu ke Svatému stolci). Ve vztahu ke státu jde o pouhé určení subjektu, s nímž má být jednáno v otázkách týkajících se katolické církve, což však – s ohledem na postavení České biskupské konference jako statutárního orgánu římskokatolické církve – nepředstavuje posun oproti současnému stavu.

IX. Závěr

234. Ústavní soud proto podle § 71e odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl, že konkordátní smlouva je v rozporu s čl. 2 odst. 1 Listiny a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 16 odst. 1 Listiny v rozsahu článku 4 odst. 1, který poskytuje katolické církvi privilegovanou a bezvýjimečnou ochranu katolického zpovědního tajemství, ve srovnání se zákonem limitovanou ochranou obdobného tajemství u jiných církví a ve srovnání s ochranou srovnatelně ústavně hodnotného sekulárního tajemství (advokátní mlčenlivosti); a v rozsahu článku 7 odst. 4 smlouvy, který umožňuje církevním právnickým osobám

zpřístupnit své kulturní dědictví jen za jimi stanovených podmínek. Obě ustanovení poskytují katolické církvi odlišný a na zákonu nezávislý právní režim v rozporu s čl. 2 odst. 1 Listiny. Článek 7 odst. 4 smlouvy je též v rozporu s právem přístupu ke kulturnímu bohatství podle čl. 34 odst. 2 Listiny a se svobodou vědeckého bádání podle čl. 15 odst. 2 Listiny (výroky II a III).

235. Naopak konkordátní smlouva není v rozporu se svrchovaností České republiky podle čl. 1 odst. 1 Ústavy (výrok I) a dále v rozsahu svých čl. 4 odst. 2, čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 není ani v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (výrok IV).

236. Nález Ústavního soudu brání ratifikaci mezinárodní smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn (§ 71e odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 25. března 2026

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudců a soudkyně Milana Hulmáka, Michala Bartoně
a Dity Řepkové**

1. Podle § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňujeme odlišné stanovisko k výrokům II. a III. nálezu a příslušným částem odůvodnění, jimiž byl konstatován rozpor čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 4 Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsané v Praze dne 24. října 2024 (dále jen „konkordátní smlouva“), s ústavním pořádkem.
2. Kromě toho máme za to, že Ústavní soud nevypořádal část návrhu, jež se týkala namítaného rozporu konkordátní smlouvy jako celku s čl. 2 odst. 1 Listiny. Ani výrok, ani odůvodnění nálezu neobsahuje žádnou reakci na námitku navrhovatelky o zvýhodnění katolické církve v oblasti poskytování pastorační péče v rozličných typech institucí a zařízení, resp. o právu jednotlivců nacházejících se v nich, přijímat pastorační péči (první odstavce čl. 8 až 12 konkordátní smlouvy). Právě tyto námitky přitom tvořily páteří část námitky o rozporu konkordátní smlouvy s čl. 2 odst. 1 Listiny.
3. S výroky I. a IV. nálezu a příslušnými částmi odůvodnění naopak souhlasíme, a to mj. proto, že vycházejí z původního zpravodajského návrhu, který jsme podpořili.

I.

**Založení protiústavní nerovnosti mezi církvemi a náboženskými společnostmi
v důsledku mezinárodněprávní formy konkordátní smlouvy ve smyslu čl. 2 odst.
1 Listiny**

4. Nález stojí mimo jiné na závěru, že konkordátní smlouva, resp. některá její ustanovení jsou v rozporu se zákazem vazby státu na náboženství podle čl. 2 odst. 1 Listiny nebo s principem rovného zacházení podle čl. 3 odst. 1 Listiny již kvůli tomu, že katolické církvi poskytují „nadzákonné“ garance (např. body 191, 192, 211, 212, 217).
5. Podle většiny samotná mezinárodněprávní forma určitých garancí zakládá z povahy věci protiústavní zvýhodnění jejich beneficentů. K protiústavnímu zvýhodnění určitého subjektu (v tomto případě řecko- a římskokatolické církve) dochází již v důsledku toho, že ve vztahu k němu budou po ratifikaci prezidentské mezinárodní smlouvy¹ určité garance zakotveny na dvou – vnitrostátní i mezinárodní – úrovních, zatímco ve vztahu k jiným srovnatelným subjektům budou tytéž garance poskytovány jenom na jedné – vnitrostátní – úrovni ve formě zákona. S tímto názorem nesouhlasíme.
6. Odlišná *právní forma* garancí (resp. zdvojení těchto garancí na mezinárodní a vnitrostátní úrovni u části dotčených církví a náboženských společností) bez dalšího

¹ Pokud bude v tomto odlišném stanovisku mluveno o mezinárodní smlouvě, myslí se tím tzv. prezidentská mezinárodní smlouva podle čl. 49 ve spojení s čl. 10 Ústavy. Zaprvé, pouze prezidentské mezinárodní smlouvy mohou upravovat práva a povinnosti osob, pročez nemá smysl vést na tomto místě diskuzi také o tzv. vládních/ resortních mezinárodních smlouvách. Zadruhé, pouze prezidentské mezinárodní smlouvy mohou mít přednost před zákonem podle čl. 10 Ústavy. Zatřetí, nejsou pochybnosti o tom, že konkordátní smlouva by se v případě své ratifikace stala právě prezidentskou mezinárodní smlouvou.

nezakládá nerovné zacházení v rozporu s posledním krokem testu náboženské a názorové neutrality podle čl. 2 odst. 1 Listiny nebo se zákazem diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Vedou nás k tomu následující důvody.

7. Připomínáme, že rovnost neexistuje sama o sobě, ale vždy v souvislosti s jinými hodnotami či lidskými právy (Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 313). To je dáno mj. tím, že rovnost „je typicky ‚výkladovou‘ hodnotou, která předtím, než je vážena a balancována proti jiným hodnotám, musí nejdříve být vyložena a nabýt tvaru“ (Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.). *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 6).

8. Ve standardním testu diskriminace Ústavní soud posuzuje, zda a) jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny, b) je ve věci dán některý z podezřelých diskriminačních důvodů, c) je se srovnatelnými subjekty zacházeno odlišně na základě tohoto podezřelého důvodu, d) jde odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži, ať už uložením břemene nebo odepřením dobra, a e) je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34; nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.), bod 173].

a) První krok testu diskriminace

9. V rámci prvního kroku testu je nutno nejdříve určit, kdo nebo co má být srovnáváno, a následně posoudit, zda jde o subjekty nacházející se ve srovnatelném postavení. Jde-li o otázky odněti oprávnění k výkonu zvláštních práv podle § 7 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o církvích“), na které nynější nález naráží, je podle nás nutno srovnávat řecko- a římskokatolickou církev na straně jedné a další církve a náboženské společnosti s příslušnými oprávněními k výkonu zvláštního práva na straně druhé. Současné však podotýkáme, že již na tomto místě by mohlo být racionálně namítáno, že pro účely posouzení ústavní přípustnosti „dvojího“ zakotvení určitých garancí ve vnitrostátním i mezinárodním právu se řecko- a římskokatolická církev nenacházejí ve srovnatelném postavení s dalšími církvemi a náboženskými společnostmi, neboť jako jediné disponují subjektem mezinárodního práva se způsobilostí uzavírat mezinárodní smlouvy.

b) Druhý krok testu diskriminace

10. V rámci druhého kroku se zkoumá, zda je dán některý z podezřelých diskriminačních důvodů. Náboženství coby jeden z diskriminačních důvodů výslovně uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny by tímto podezřelým důvodem bezpochyby bylo (nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 106; obdobně srov. Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*, s. 332 a 333).

c) Třetí a čtvrtý krok testu diskriminace

11. V rámci třetího a čtvrtého kroku se posuzuje, zda je se srovnatelnými subjekty zacházeno odlišně a zda jim jde toto odlišné zacházení k tíži. Již v těchto krocích

shledáváme kámen úrazu nynějšího nálezu. Nález ve své podstatě naráží na to, že obě katolické církve by měly totéž právo garantováno na dvou úrovních (vnitrostátní a mezinárodní), zatímco zbylé církve a náboženské společnosti by jej měly zaručeno „pouze“ zákonem na vnitrostátní úrovni. Toto „zdvojení“ ve vztahu ke katolické církvi však nejde ostatním relevantním církvím a náboženským společnostem k tíži, neboť má čistě formální povahu, jež se neprojevuje v tom, jak je s těmito církvemi a náboženskými společnostmi skutečně (substantivně) zacházeno.

12. Ostatně situace, kdy jsou srovnatelným skupinám stejná práva garantována různými právními instrumenty s různou právní silou či rigiditou, aniž by to bylo považováno za diskriminační, nejsou v českém právním řádu nijak výjimečné. S touto situací se lze běžně setkat v oblasti unijního práva a dokonce i v oblasti mezinárodních smluv tvořících součást právního řádu České republiky. Pro ilustraci lze poukázat na Úmluvu Mezinárodní organizace práce o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách (č. 128), vyhlášenou pod č. 416/1991 Sb., která poměrně extenzivně upravuje, kdo a za jakých podmínek má mít nárok na tu kterou sociální dávku; tutéž problematiku upravuje na vnitrostátní úrovni mj. zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Jelikož ale uvedená úmluva a zákon nemají stejný rozsah, ve vztahu k jedné části osob a situací jsou tatáž práva garantována na dvou úrovních (zákonně i mezinárodní), zatímco ve vztahu k druhé části osob a situací jsou garantována pouze na jedné úrovni. Nikoho ale doposud nenapadlo, že by snad tento rozdíl ve formě a rigiditě zakotvení určitých práv byl sám o sobě ústavně problematický [nález sp. zn. Pl. ÚS 11/25 ze dne 25. 6. 2025 (256/2025 Sb.), body 102 až 120]. Stejně závěry lze vyslovit i ve vztahu k řadě dalších úmluv Mezinárodní organizace práce, jimiž je Česká republika vázána [např. ve vztahu k Úmluvě o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102), vyhlášené pod č. 461/1991 Sb.; Úmluvě o lékařském vyšetření způsobilosti mladistvých k zaměstnání pod zemí v dolech (č. 124), vyhlášené pod č. 25/1981 Sb.; Úmluvě o lékařském vyšetření způsobilosti dětí a mladistvých k zaměstnání neprůmyslovými pracemi (č. 78), vyhlášené pod č. 24/1981 Sb., a mnoha dalším].

13. V žádném z uvedených případů doposud nikdo z dobrých důvodů netvrdil, že by snad samotná mezinárodněprávní forma určitých garancí zakládala protiústavní nerovné zacházení jdoucí k tíži osob, na něž ta která mezinárodní smlouva nedopadá. Nevidíme důvod, proč je tak činěno pouze ve vztahu ke konkordátní smlouvě.

d) Pátý krok testu diskriminace

14. I kdybychom snad připustili, že onen dvojí režim jde k tíži těch, na něž mezinárodní záruka nedopadá, je uvedená odlišnost zdůvodnitelná právě povahou dané mezinárodní smlouvy (tj. konkordátu). Má-li mít mezinárodní smlouva nějaký obsah, z povahy věci bude zakotvovat odlišný režim. A to, že se onen odlišný režim bude lišit podle kritéria vyznání, je opět objektivním důvodem spočívajícím v mezinárodní subjektivitě Svatého stolce.

15. Odkazuje-li většina na odlišné stanovisko soudců Holländera a Malenovského k nálezu Pl. ÚS 6/02, je nutno z daného stanoviska citovat *celou* pasáž, které se nález dovolává: „**Mezinárodně právní osobnost Svatého stolce je podstatným odlišujícím znakem katolické církve v poměru k ostatním církvím. Klade se proto otázka, zda a v jaké míře mají být obecná pravidla v zákoně č. 3/2002 Sb. na katolickou církev uplatněna. Rozdíly**

náboženství nejsou důvodem k různému zacházení z hlediska základních práv a svobod (čl. 3 odst. 1 Listiny). Rovnost však není absolutní kategorií. Rozdílné zacházení je přípustné, je-li založeno na objektivních a rozumných důvodech. Skutečnost, že Svatý stolec je subjektem mezinárodního práva, který ČR uznala, je nepochybně „objektivním“ důvodem k odlišnému zacházení s katolickou církví v různých otázkách upravených zákonem č. 3/2002 Sb. Svědčí o tom např. i § 106 odst. 2 Ústavy ČSR z r. 1920, jenž připouštěl odchylky od zásady rovnosti, pokud je „dovoluje mezinárodní právo“. Jinými slovy, pokud bude platně uzavřena Smlouva mezi ČR a Svatým stolicí o úpravě vzájemných vztahů, může tento mezinárodně právní instrument upravit ve vztahu ke katolické církvi různé otázky upravené obecně v zák. č. 3/2002 Sb. odlišným způsobem od něj. S využitím čl. 10 Ústavy ve znění úst. zákona č. 395/2001 Sb. se pak použije speciální úprava smluvní, nikoli obecná zákonná (lex specialis)“.

16. Většina vychází z toho, že požadavek „rozumnosti“ a zejména „přiměřenosti“ odlišného zacházení, s nímž pracuje shora uvedené stanovisko (bod 162 nálezu), není v posuzované věci naplněn. Je však otázkou, v jaké podobě by měl být konkordát vlastně sjednán, aby tomu tak bylo. Většina totiž např. již samotnou záruku institutu zpovědního tajemství v konkordátu považuje za neústavní („přístup k právu na zpovědní tajemství bez ohledu na splnění zákonných podmínek upravených v zákoně o církvích“ – bod 192). Pomineme-li tedy spor o absolutní ochranu zpovědního tajemství, je jako neústavní shledávána pouhá záruka institutu zpovědního tajemství, a to jen proto, že se Česká republika zavázala určitý aspekt náboženské svobody plynoucí z čl. 15 a 16 Listiny chránit též mezinárodní smlouvou.

17. Konkordát je smlouvou zcela specifickou a nelze odhlédnout od historického vývoje vedoucího k současnému faktickému i právnímu stavu, tj. mezinárodní subjektivity Svatého stolce. Ztotožňujeme se s citovaným odlišným stanoviskem v tom, že tato mezinárodní subjektivita je „*nepochybně objektivním důvodem k odlišnému zacházení s katolickou církví v různých otázkách upravených zákonem č. 3/2002 Sb.*“. Ani nálezný závěr výslovně nepolemizuje, navazuje až na tezi následující, že ono odlišné zacházení musí být zároveň rozumné a přiměřené. Nález tak sice rétoricky nebrání tomu, aby byla konkordátní smlouva uzavřena, ovšem zůstává otázkou, jaká práva a povinnosti by mohla zakotvovat, aby nenarazila na přísné požadavky tohoto nálezu. Obáváme se, že v podstatě žádné. Neústavnost je spatřována již v tom, že mezinárodní smlouva garantuje konkrétní právo „bez ohledu na splnění zákonných podmínek upravených v zákoně o církvích“. Není však zřejmé, v čem je spatřována ona nepřiměřenost či nerozumnost (v důsledku tedy neústavnost) odlišného zacházení, pokud nemá plynout jen z existence nadzákonné regulace (mezinárodní smlouvy) samotné. Jinými slovy není zřejmé, zda vůbec může existovat „rozumné“ a „přiměřené“ odlišné zacházení založené konkordátem, je-li neústavnost dovozována již z pouhého faktu, že je určitý institut náboženské svobody garantován právě konkordátem.

18. Pokud je varianta smluvního zakotvení konkrétních práv plynoucích ze svobody vyznání náleznem spojována s rizikem diskriminačního přístupu jen proto, že smlouva stanoví cokoli odlišně od zákonné regulace („*bez ohledu na splnění zákonných podmínek*“), pak Ústavní soud ponechává jiným složkám moci veřejné pouze varianty 1) sjednat konkordátní smlouvu bez obsahu (bez práv a povinností) či 2) nesjednat. Otázkou je, zda to není v systému dělby moci málo. Máme za to, že je.

II.

Článek 4 odst. 1 konkordátní smlouvy (zpovědní tajemství)

II. 1.

Skutečný obsah a význam čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy

19. Nález považuje za rozporný s ústavním pořádkem mj. čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy. Odůvodnění stojí především na tom, že čl. 4 odst. 1 jasně zakotvuje „*absolutně neporušitelně*“ zpovědní tajemství „*bez jakýchkoliv výluk či výjimek*“ (bod 182), které státu zakládá negativní závazek, jehož přímá aplikace by po ratifikaci konkordátní smlouvy „*vylučovala použití § 367 trestního zákoníku na duchovní katolické církve, tedy dále se již na ně neuplatní povinnost přezkoušet trestný čin. Stanoví-li čl. 4 odst. 1 bezvýjimečně a bezpodmínečně, že stát „uznává zpovědní tajemství“, nelze již po duchovních katolické církve pod hrozbou trestněprávního postihu jakkoli vynucovat, aby podle § 367 trestního zákoníku sdělovali státním orgánům informace chráněné zpovědním tajemstvím*“ (bod 189). Podle nálezu je přitom nutno odmítnout vysvětlení vlády, že z důvodu nesouhlasu smluvních stran jak s formulací zakotvující absolutní zpovědní tajemství (ze strany České republiky), tak s formulací odkazující na podmínky stanovené právním řádem České republiky (ze strany Svatého stolce), byla přijata kompromisní formulace, která nijak nevymezuje přesný rozsah zpovědního tajemství.

20. S těmito závěry nesouhlasíme. Chybnost uvedené argumentace se ukáže při podrobnější analýze toho, jaké závazky a z jakých důvodů čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy zakotvuje.

21. Ještě předtím je však nutno ve stručnosti nastínit relevantní výkladová pravidla podle Vídeňské úmluvy, jak jsou chápána a používána zejm. Mezinárodním soudním dvorem (dále též „MSD“). Prvním a základním pravidlem interpretace mezinárodních smluv podle čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy je, že „*musí být především založena na textu smlouvy*“ [viz např. rozsudek MSD ve věci *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)* ze dne 3. 2. 1994, bod 41; rozsudek MSD o jurisdikci a přípustnosti ve věci *Maritime Delimitation and Territorial Questions Between Qatar and Bahrain (Qatar/ Bahrain)* ze dne 15. 2. 1995, bod 33]. Výrazy použité v mezinárodní smlouvě musejí být vykládány v dobré víře, ve svém obvyklém významu a s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Text smlouvy je přitom považován za věrné vyjádření skutečného společného úmyslu stran (viz např. rozsudek MSD o jurisdikci a přípustnosti ve věci *Maritime Delimitation*, cit. výše, poslední věta bodu 41; obdobně viz např. David, V., Sladký, P. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 105 až 106). Správnost gramatického výkladu je zpravidla ověřována pomocí srovnání s obdobnými mezinárodními smlouvami [viz např. rozsudek MSD o předběžných námitkách ve věci *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)* ze dne 12. 12. 1996, druhý pododstavec bodu 27 a druhý a třetí pododstavec bodu 28] a analýzy přípravných prací (viz např. rozsudek MSD ve věci *Oil Platforms*, cit. výše, bod 29; rozsudek MSD ve věci *Territorial Dispute*, cit. výše, body 55 a 56).

22. Pokud mezi smluvními stranami nebylo možné dosáhnout shody na zahrnutí určitého výrazu do mezinárodní smlouvy, který v důsledku toho nebyl do mezinárodní smlouvy vtělen, nelze do ní tento výraz „*dointerpretovat*“ pouze na základě vůle jedné ze stran [viz např. rozsudek MSD ve věci *Arbitral Award (Guinea-Bissau v. Senegal)* ze dne 12.

11. 1991, body 54 až 56]. Mezinárodní soudní dvůr současně připomněl, že opuštění formulace odpovídající výkladu podanému jednou ze smluvních stran neznamena, že příslušné ustanovení je nutno vykládat v souladu s výkladem učiněným druhou smluvní stranou (rozsudek MSD ve věci *Maritime Delimitation*, cit. výše, třetí pododstavec bodu 41, v němž konkrétně stojí: „*The Court is unable to see why the abandonment of a form of words corresponding to the interpretation given by Qatar ... should imply that they must be interpreted in accordance with Bahrain's thesis.*“). To přirozeně odpovídá základnímu pravidlu, že pro interpretaci bilaterálních mezinárodních smluv je rozhodné to, v jakém rozsahu došlo k průniku vůlí obou smluvních stran, jak je vyjádřen v přijatém textu smlouvy. Lapidárně řečeno, má se za to, v mezinárodní smlouvě je zakotveno pouze to, na čem se strany shodly, že v ní má být zakotveno, a nic víc.

23. Nález na základě přípravných prací (*travaux préparatoire*) ve své podstatě správně shrnuje, že mezi odmítnutými formulacemi týkajícími se zpovědního tajemství byly jak návrhy Svatého stolce zahrnující absolutní (nedotknutelné, neprolomitelné apod.) zpovědní tajemství, tak návrhy České republiky podmiňující jeho rozsah podmínkami stanovenými českým právním řádem. Dovojuje z toho ale nesprávné závěry. Je proto vhodné nastínit vývoj negociačního procesu.

24. Na jedné straně je evidentní, že v prvotním českém návrhu konkordátní smlouvy z května 2023 nebylo zahrnuto ustanovení týkající se zpovědního tajemství. Taktéž je pravdou, že se neprosadila první sloučená verze konkordátní smlouvy po společném jednání pracovní skupiny ze dne 30. 11. 2023, jejíž součástí bylo mj. ustanovení, že „*Česká republika uznává zpovědní tajemství a povinnost mlčenlivosti osob pověřených duchovní službou za podmínky stanovených právním řádem České republiky*“, ani sloučená verze po jednání pracovní skupiny ze dne 29. 2. 2024, jejíž součástí bylo mj. ustanovení, že „*Česká republika uznává zpovědní tajemství. Podrobnosti stanoví zákon.*“

25. Na straně druhé je však z přípravných prací evidentní i to, že Česká republika odmítla návrhy Svatého stolce, aby bylo v konkordátní smlouvě zakotveno absolutní (neprolomitelné, neporušitelné apod.) zpovědní tajemství. Konkrétně z nich jasně plyne, že česká strana odmítla již první protinávrh konkordátní smlouvy z října 2023, jenž mj. obsahoval ustanovení, že „*Česká republika uznává, že svátostné tajemství je nedotknutelné, a zaručuje i v soudní oblasti právo zpovědníka zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s udělováním svátosti smíření.*“ Taktéž odmítla druhý protinávrh Svatého stolce ze dne 4. 1. 2024, dle něhož mj. „*Česká republika uznává neporušitelnost zpovědního tajemství, tj. svátostné pečeti.*“ Do třetice odmítla i sloučenou verzi po jednání pracovní skupiny ze dne 31. 1. 2024, podle které „*Česká republika uznává neporušitelnost zpovědního tajemství.*“

26. Tento vývoj negociačního procesu vedl k tomu, že ve čtvrté (po jednání ve dnech 27. a 28. 5. 2024), páté (po jednání dne 24. 6. 2024) a nakonec i šesté (po jednání dne 3. 7. 2024) sloučené verzi znění konkordátní smlouvy se objevuje pouze současné znění čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy, podle něhož „*Česká republika uznává zpovědní tajemství.*“ Jinými slovy, tato kompromisní formulace byla ve své současné podobě předmětem celkem tří společných jednání pracovní skupiny. Její přijetí tak nebylo ani dílem náhody, ani výsledkem nepromyšlených změn na poslední chvíli, jak se snaží naznačovat nynější nález. Právě naopak.

27. Již vládní směrnice pro expertní jednání o návrhu konkordátní smlouvy totiž vymezovala mantinely toho, co je Česká republika ochotna akceptovat a co nikoliv. Mimo jiné v ní stálo, že „*uplatňuje se zde svrchovanost zákona a žádné náboženské či církevní předpisy (např. kanonické právo) nemohou právnímu řádu České republiky konkurovat nebo dokonce mít před ním přednost*“, resp. že „*limity pro jednání jsou dány výše uvedenými zásadami a těmito body: - nepřipouští se jakékoliv náznaky přednosti kanonického práva před právním řádem České republiky; - nepřipouští se jakékoliv zpochybnění suverenity České republiky; - zásahy do právního řádu České republiky se připouští pouze v zájmu dosažení kompromisu s druhou stranou, a to pouze v rámci výše uvedených zásad smluvní úpravy*“. Jak je patrné z výše uvedeného, toto základní vymezení limitů, za které Česká republika odmítla při sjednávání konkordátní smlouvy jít, se pak vinulo jako červená nit celým negociačním procesem.

28. Nejpresnější popis toho, co smluvní strany chtěly zakotvit a zakotvily v čl. 4 odst. 1, pak poskytují písemné podklady, které byly předloženy vládě a Parlamentu v souvislosti se sjednáním konkordátní smlouvy (dokumenty č. 12, 13 a 17 přípravných prací).

29. V dokumentu nazvaném „Zpovědní tajemství – stručné vysvětlení“ (č. 12) je podrobně vysvětleno, že „*Svatý stolec ze svých vlastních důvodů trval na začlenění zpovědního tajemství do Smlouvy. Podle kanonického práva je zpovědní tajemství absolutní, tj. kněz by neměl informovat další osoby o ničem, co zaznělo při zpovědi. Současný český právní řád upravuje ve vztahu ke zpovědnímu tajemství výjimku z oznamovací povinnosti (§ 368 trestního zákoníku), tedy v souvislosti se skutkem, který se již stal, ale nikoli z nepřekážení trestného činu (§ 367 trestního zákoníku), tj. ze skutku, který je teprve plánován. S ohledem na to Smlouva pouze konstatuje, že uznává zpovědní tajemství, ale neupravuje rozsah tohoto práva, čili nevylučuje, aby české právo nadále uplatňovalo limity zpovědního tajemství. Je to dobře patrné ze srovnání s obdobnými ustanoveními některých dalších smluv Svatého stolce, které stanoví, že zpovědní tajemství je absolutní či nedotknutelné.*“ V odpovědi na jednu z navazujících otázek je nad rámec toho doplněno, že s ohledem na neshodu smluvních stran ohledně rozsahu zpovědního tajemství byla „*jako kompromis ... nalezena varianta s pouhým konstatováním uznání zpovědního tajemství bez toho, aniž by byl řešen jeho rozsah. To znamená, že Smlouva neupravuje zpovědní tajemství jako absolutní či nedotknutelné, ale z druhé strany ani neodkazuje na podmínky podle českého práva (obojí by znamenalo vymezení rozsahu zpovědního tajemství).*“

30. V navazujícím dokumentu (č. 13) jsou uvedeny příklady obdobných mezinárodních smluv, jež zakotvují absolutní zpovědní tajemství a jimž se Česká republika cíleně a vědomě od počátku negociačního procesu vyhýbala. Kupříkladu čl. 8 odst. 1 smlouvy se Slovenskem stanovuje, že „*zpovědní tajemství je nedotknutelné. Nedotknutelnost zpovědního tajemství zahrnuje právo odmítnout vypovídat před státními orgány Slovenské republiky.*“ Ustanovení čl. 7 smlouvy s Lotyšskem stanovuje, že „*pečeť svátostné zpovědi se uznává za nedotknutelnou. Nikdo nesmí nikdy vyslýchat katolického kněze ve věcech spojených se zpovědním tajemstvím, i kdyby tento kněz vystupoval jako svědek nebo strana před občanským soudem.*“ Podle čl. 8 smlouvy s Litvou platí, že „*Litvská republika zaručí nedotknutelnost tajemství spojeného se svátostnou zpovědí, i když je kněz povolán jako svědek nebo se má účastnit soudního řízení.*“ Dle čl. 5 smlouvy s Portugalskem „*osoby pověřené duchovní péčí nesmějí být vyslýčány soudci nebo jinými orgány o skutečnostech a věcech, o nichž se dozvěděly z titulu své služby.*“ Dále podle čl. 8 odst. 2 smlouvy s Chorvatskem platí, že „*v každém případě tajemství ze zpovědi je nedotknutelné.*“ Smlouvy s Rakouskem a Německem taktéž obsahují ustanovení o tom, že osoby pověřené

duchovní péči „*nesmějí být soudními ani jinými orgány požádány o poskytnutí informací*“ o skutečnostech, „*o nichž se dozvěděly v rámci mlčenlivost spojené s jejich duchovním úřadem*“ (čl. XVIII smlouvy s Rakouskem), resp. „*které jim byly svěřeny při výkonu duchovní péče a které proto spadají pod tajemství jejich duchovního úřadu*“ (čl. 9 smlouvy s Německem). Právě tyto formulace přitom z pohledu České republiky představovaly onu jasnou nepřekročitelnou mez procesu sjednávání konkordátní smlouvy.

31. Také z předkládací zprávy pro Parlament (č. 17) plyne, že „*článek 4 se týká zpovědního tajemství. ... konstatování ohledně uznávání zpovědního tajemství odráží současný stav upravený § 367 a § 368 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a § 127 č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.*“

32. Na tutéž skutečnost nakonec poukazovala ve svých vyjádřeních k návrhu na posouzení souladu konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem i vláda, podle které „*není pravdou, že by smlouva garantovala ‚neprolomitelné‘ zpovědní tajemství.*“ Po srovnání čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy se shora uvedenými smlouvami Svatého stolce s Chorvatskem, Litvou, Lotyšskem apod. zdůraznila, že „*naproti tomu v čl. 4 odst. 1 Smlouvy se pouze konstatuje, že Česká republika zpovědní tajemství uznává. Obdobně konstatování, že Česká republika např. uznává svobodu projevu, neznamená, že je tato svoboda absolutní či neomezená*“ (body 19 až 21 prvního vyjádření vlády). K tomu vláda dodala, že pokud jde mj. o povinnost duchovního překazit trestný čin podle § 367 trestního zákoníku, „*Smlouva ve vztahu ke zpovědnímu tajemství pouze konstatuje, že uznává zpovědní tajemství, ale neupravuje rozsah tohoto práva, čili žádným způsobem nevylučuje, aby české právo nadále uplatňovalo limity zpovědního tajemství. Je to dobře patrné ze srovnání s obdobnými ustanoveními některých dalších smluv Svatého stolce s jinými státy, které stanoví, že zpovědní tajemství je absolutní či nedotknutelné*“ (bod 44, jakož i s ním související body 38 až 43 vyjádření vlády).

33. Podpůrně lze poukázat také na vyjádření České biskupské konference (dále též „ČBK“). Ačkoli jde jenom o jednoho z adresátů konkordátní smlouvy (ČBK je totiž evidovanou církevní právnickou osobou podle zákona o církvích a současně statutárním orgánem Církve římskokatolické), nikoli o její smluvní stranu, její vyjádření dokreslují, jak byl sporný čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy vnímán ze strany církví a náboženských společností. ČBK k tomuto ustanovení výslovně uvedla, že „*i nadále platí, že řešení otázky, na které osoby se vztahuje zákonná povinnost překazit trestný čin nebo jej oznámit, je i nadále v moci vnitrostátního zákonodárce.*“ Nynější nález přitom obsah vyjádření České biskupské konference vykládá zavádějícím způsobem a opomíjí ty pasáže vyjádření, jež nesedí do narativu, tedy že ČBK prosazovala prolomení zákonné povinnosti duchovních překazit trestný čin (§ 367 trestního zákoníku) pomocí konkordátní smlouvy.

34. Všechny shora uvedené skutečnosti mají zásadní význam pro určení skutečného obsahu čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy a potažmo pro posouzení správnosti závěrů vyslovených ve výroku II. a v navazujících bodech 177 až 194 odůvodnění nynějšího nálezu.

35. Jak bylo v obecné rovině uvedeno výše, každá správná interpretace mezinárodní smlouvy musí být především založena na textu smlouvy, který je nutno vykládat v dobré víře a ve svém obvyklém významu. Již od prvního pohledu na znění čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy je přitom zřejmá nejen absence dovětky o uznání zpovědního

tajemství v rozsahu stanoveném právním řádem České republiky, ale také absence jakékoliv zmínky o neprolomitelnosti, neporušitelnosti nebo absolutnosti zpovědního tajemství (viz výše, body 25 a 30 tohoto odlišného stanoviska). Na záměrnou absenci jedné i druhé podmínky v čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy jasně poukazují také přípravné práce (viz výše, body 21 až 28 tohoto odlišného stanoviska).

36. Není nám zřejmé, jakou formou gramatického výkladu mohla většina pléna dospět k závěru, že jazykové vyjádření výrazů použitých v čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy nenechává žádný prostor pro pochybnosti a logicky vede k závěru, že „*přímá aplikace konkordátní smlouvy by po její ratifikaci vylučovala použití § 367 trestního zákoníku na duchovní katolické církve, tedy dále se již na ně neuplatní povinnost překažit trestný čin. Stanoví-li čl. 4 odst. 1 bezvýjimečně a bezpodmínečně, že stát „uznává zpovědní tajemství“, nelze již po duchovních katolické církve pod brožbou trestněprávního postihu jakkoli vynucovat, aby podle § 367 trestního zákoníku sdělovali státním orgánům informace chráněné zpovědním tajemstvím*“ (bod 189 nálezu). Tento výklad totiž nepodporuje ani text čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy (srov. rozsudek MSD ve věci *Territorial Dispute*, cit. výše, bod 41; rozsudek MSD o jurisdikci a přípustnosti ve věci *Maritime Delimitation*, cit. výše, bod 33), ani přípravné práce (srov. rozsudek MSD ve věci *Territorial Dispute*, cit. výše, body 55 a 56; rozsudek MSD ve věci *Oil Platforms*, cit. výše, bod 29) a nakonec ani srovnání s obdobnými mezinárodními smlouvami (rozsudek MSD ve věci *Oil Platforms*, cit. výše, body 27 a 28)².

37. S ohledem na judikaturu Mezinárodního soudního dvora rovněž neplatí, že odmítnutí formulace preferované Českou republikou automaticky znamená akceptaci formulace preferované Svatým stolcem, resp. spíše kanonickým právem (rozsudek MSD ve věci *Maritime Delimitation*, cit. výše, bod 41). Nynější nález však stojí přesně na tomto chybném úsudku (bod 187 nálezu).

38. Většina pléna tudíž do čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy nepřipustným způsobem „dointerpretovala“ výrazy, které v něm již od pohledu nejsou obsaženy (srov. rozsudek MSD ve věci *Arbitral Award*, cit. výše, body 54 až 56). Ve svém důsledku tím byl upřednostněn výklad preferovaný Svatým stolcem (respektive kanonickým právem), který česká strana od počátku negociačního procesu odmítala, a současně zcela potlačena vůle České republiky.

39. V podstatě jediným argumentem většiny pléna v tomto ohledu je srovnání textu čl. 4 odst. 1 a 2 konkordátní smlouvy, z něhož je dovozováno, že pokud jedno ustanovení odkaz na právní řád odkazuje a druhé nikoli, tak to druhé „logicky“ zakotvuje absolutní zpovědní tajemství (bod 182 nálezu). To však bez zohlednění dalších okolností nestačí. Tato ustanovení se liší nejen v (ne)zakotvení odkazu na právní řád, ale celkově ve své formulaci („*Česká republika uznává...*“ v prvním odstavci vs. „*pastorační pracovníci mají*

² Jde-li o tvrzení, že srovnání s jinými obdobnými mezinárodními smlouvami není přípustné, protože reagují na odlišnou realitu a podléhají jiným podmínkám samovykonatelnosti (bod 188 nálezu), jde o argument mimoběžný a nesprávný. Zprv, otázka samovykonatelnosti je problémem vnitrostátní aplikace mezinárodních smluv, nikoli kritériem pro zjištění a posouzení jejich obsahu. Zadruhé, pokud nález výslovně poukazuje na smlouvy mezi Svatým stolcem a Slovenskem, Lotyšskem a Litvou, sluší se podotknout, že všechny jmenované země jsou v zásadě stejně otevřené mezinárodnímu právu jako Česká republika a uplatňuje se v nich přednost ratifikovaných mezinárodních smluv před vnitrostátním právem. Není tudíž zřejmé, v čem spočívají ony podmínky samovykonatelnosti, které jsou českému právu cizí.

právo...“ ve druhém odstavci), obsahu či (ne)zakotvení konkrétních závazků či práv konkrétní skupiny osob. Nález je tudíž i v této části postaven na argumentaci, která se – metaforicky řečeno – dívá pouze na jednu stranu rovnice, a i to neúplným způsobem. S tímto postupem se nemůžeme ztotožnit.

40. Nad rámec toho lze poznamenat, že pokud se nález odvolává v bodě 187 na komuniké Svatého stolce coby důkaz vůle jedné ze stran konkordátní smlouvy (Svatého stolce), jde o překvapivý argument. Toto komuniké nebylo předloženo některou ze stran, ale nalezeno samotným Ústavním soudem na internetu. Ústavní soud neučinil pokus o ověření vůle Svatého stolce a neumožnil účastníkům nynějšího řízení vyjádřit se k tomuto komuniké, neboť je ani neinformoval o tom, že jej hodlá při svém rozhodování zohlednit. Většina proto postupovala přesně tím způsobem, který Ústavní soud setrvale vyčítá obecným soudům (srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2349/24 ze dne 30. 7. 2025; nález sp. zn. II. ÚS 798/25 ze dne 22. 7. 2025; nález sp. zn. I. ÚS 2003/24 ze dne 7. 11. 2024 a mnoho dalších). Rovněž nám není zřejmé, z čeho většina dovozuje, že okolnosti uzavření mezinárodní smlouvy nejsou předmětem dokazování, jelikož praxe mezinárodních soudů a odborná literatura poukazují na opak [přiměřeně srov. např. rozsudek MSD ve věci *Frontier Dispute (Burkina Faso/ Mali)* ze dne 22. 12. 1986, bod 147, a příslušné části vyjádření stran sporu; Devaney, J. *Evidence: International Court of Justice (ICJ)*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law, zejm. marg. 10 a 18]. Navíc ať už by to bylo s těmito názory Svatého stolce jakkoliv, mohly by představovat nanejvýš důvod pro iniciaci diplomatických jednání mezi Českou republikou a Svatým stolicí podle čl. 14 konkordátní smlouvy. V žádné myslitelné variantě nepředstavují důvod pro prolomení vůle České republiky.³

41. Máme proto za to, že čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy nezakotvuje absolutní (neprolomitelné, neporušitelné apod.) zpovědní tajemství. Pokud by většina pléna vykládala uvedené ustanovení v souladu s vůlí stran, jak byla vyjádřena v textu smlouvy, nemohla by dospět k závěru o tom, že vylučuje použití § 367 trestního zákoníku na duchovní katolické církve. Jediným negativním závazkem, který z tohoto ustanovení pro Českou republiku plyne, je závazek zcela neodstranit institut zpovědního tajemství ze svého právního řádu (což by beztak bylo problematické z pohledu čl. 16 odst. 1 Listiny a čl. 9 Úmluvy).

II. 2.

Nerovnost plynoucí z čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy

42. Závěr o protiústavnosti čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy stojí ve svém základu na nesprávné premise, že je v něm zakotveno absolutní zpovědní tajemství, s čímž z výše uvedených důvodů nesouhlasíme. Máme za to, že již samotná skutečnost, že konkordátní smlouva *nezakotvuje* absolutní zpovědní tajemství, nabourává další navazující argumenty

³ V této souvislosti považujeme za vhodné poznamenat, že neexistuje snad žádná mezinárodní smlouva (resp. obecněji právní norma), u níž by nikdy nemohly vzniknout nejasnosti nebo rozpory stran jejího výkladu; právě za účelem jejich odstranění však existují mechanismy řešení sporů jako např. čl. 14 konkordátní smlouvy. Podmínění ústavní konformity právní normy absencí jakýchkoliv potenciálních rozporů ohledně jejího výkladu je nesplnitelnou podmínkou.

většiny, které proto nemohou obstát. Každopádně považujeme za důležité vyjádřit se i k těmto navazujícím argumentům.

43. Současně podotýkáme, že většina pléna podle nás v této části vykládá ústavní pořádek prostřednictvím podústavního práva, což považujeme za metodologicky nesprávný přístup, který Ústavní soud opakovaně odmítl. Neudržitelnost tohoto způsobu určování obsahu ústavního pořádku lze ilustrovat na tom, že pokud by se běžný zákonodárce rozhodl jakkoliv změnit zákonnou koncepci zvláštních práv podle zákona o církvích (např. by se rozhodl vrátit k modelu předchozího zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, nebo zvolil úplně jiný model), zmizel by i většinou tvrzený důvod rozporu čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem.

a) Nerovná aplikace § 367 trestního zákoníku na katolické a nekatolické církve a náboženské společnosti

44. Pokud jde o tvrzenou nerovnost mezi katolickými a nekatolickými církvemi a náboženskými společnostmi (bod 191 nálezu), argumentace většiny pléna vychází z myšlenky, že čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy je neústavní nikoli proto, že rozšiřuje zpovědní tajemství nad rámec zákona, ale proto, že tak v rovině „nadzákonné“ činí nerovně. Jak ale bylo ukázáno výše, i po ratifikaci a vstupu konkordátní smlouvy v platnost by povinnost překazít trestný čin podle § 367 trestního zákoníku pod pohrůžku trestní sankce dopadala na všechny duchovní relevantních církví a náboženských společností [tj. jimž bylo přiznáno zvláštní právo podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o církvích] bez rozdílu. Katoličtí duchovní by i nadále měli stejnou povinnost překazít trestný čin jako duchovní kterékoliv jiné relevantní církve a náboženské společnosti. Navíc „nadzákonnost“ nebo „zdvojení“ určitých garancí na vnitrostátní a mezinárodní úrovni bez dalšího nezakládají protiústavní nerovnost.

b) Nerovnost mezi advokátním a zpovědním tajemstvím

45. Nesouhlasíme rovněž s tvrzením o **nerovnosti mezi zpovědním a advokátním tajemstvím** (body 193 a 194 nálezu). I kdybychom odhlédli od všech shora uvedených závěrů, tato část odůvodnění vychází z problematické konstrukce, že advokátní tajemství je sekulárním protějškem zpovědního tajemství, protože si zasluhuje stejnou ochranu a stejné zacházení. Smysl a účel obou povinností mlčenlivosti, stejně jako jejich právní základ, se liší. Za advokátem se chodí pro právní rady, nikoli pro útěchu a odlehčení špatnému svědomí. Pýcha, závist, lenost nebo smilstvo určitě budou velmi významnými prohřešky pro kněze, zatímco advokáta zajímat nebudou. Naopak u celé řady věcí může mít klient silný zájem na tom, aby byl jeho advokát vázán povinností mlčenlivosti, byť se nebude jednat o morálně problematické – natož trestněprávně relevantní – otázky (např. v oblasti duševního vlastnictví nebo obchodní soutěže). U zproštění povinnosti mlčenlivosti advokáta má význam souhlas klienta, u zpovědního tajemství nikoli. Advokátní tajemství tudíž není sekulárním protějškem zpovědního tajemství, a to ani právně, ani fakticky.

46. V české právní úpravě má každá z těchto povinností mlčenlivosti své zákonné zakotvení a vymezení: advokátní tajemství zejm. v § 21 zákona o advokacii, lékařské

tajemství v § 51 zákona o zdravotních službách, zpovědní tajemství v zákoně o církvích. U každého z nich zákon stanovuje odlišný obsah a rozsah, odlišné podmínky jeho vzniku, trvání a prolomení, odlišné výjimky z něj atp. Totéž platí pro ústavní úroveň ochrany těchto práv – každé z nich spadá do rozsahu jiného základního práva a má jiné *ratio*. Zpovědní tajemství spadá do rozsahu svobody náboženství a víry podle čl. 16 odst. 1 Listiny a je omezitelné za podmínek stanovených v čl. 16 odst. 4 Listiny (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. 5 As 25/2005). Naopak advokátní tajemství plyne z práva na spravedlivý proces a soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny [nález sp. zn. II. ÚS 4071/19 ze dne 14. 10. 2020 (N 198/102 SbNU 251), bod 24] a je omezitelné za diametrálně odlišných podmínek (*ibid.*, body 27 až 35).

47. Většina pléna přehlíží českou právní úpravu a vlastní judikaturu Ústavního soudu, kterou je tento soud – na rozdíl od zahraničních rozhodnutí – obecně vázán [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.), část V. 2.], a místo toho se odvolává na nepřiléhavou zahraniční judikaturu.

c) Nerovnost při odnímání oprávnění k výkonu zvláštního práva uplatňovat zpovědní tajemství

48. Nález bez podrobnějšího odůvodnění dospívá také k závěru, že po ratifikaci konkordátní smlouvy by již nebylo možné na rozdíl od jiných církví a náboženských společností odejmout katolické církvi oprávnění k výkonu zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o církvích, resp. že toto odnětí by se v právní sféře katolické církve nijak neprojevalo. Většina tak spatřuje nerovnost mezi katolickými a nekatolickými církvemi a náboženskými společnostmi již v tom, v jakém prameni práva je zpovědní tajemství zakotveno (bod 192 nálezu). Přiznávání či odnímání oprávnění k výkonu zvláštních práv je však pouze institutem podústavního práva a je jednou z řady možností, jak v podústavním právu výkon náboženských svobod zajišťovat či omezovat. Optikou tohoto zákonného institutu však nelze posuzovat soulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem.

49. Jak jsme uvedli výše, rozdíl ve formě zakotvení určitých garancí (vnitrostátní *versus* mezinárodní) nepovažujeme za ústavně problematický. Na tomto místě se proto budeme nad rámec již uvedeného věnovat pouze specificky otázce, zda tento rozdíl ve formě nemůže nabýt problematických obrysů v oblasti odnímání zvláštních práv.

50. Především znovu připomínáme, že čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy z vůle smluvních stran nezakládá katolickým duchovním (resp. katolické církvi) žádné trvalé či nezrušitelné právo uplatňovat zpovědní tajemství, natož absolutní zpovědní tajemství. Jeho formulace se od čl. 4 odst. 2 konkordátní smlouvy, jenž mluví o právu pastoračních pracovníků, značně liší. Z obsahu konkordátní smlouvy je přitom zřejmé, že smluvní strany pečlivě rozlišovaly, kdy je právo přiznáno katolické církvi (např. čl. 2 odst. 3, čl. 6), kdy je přiznáno věřícím (např. první odstavce čl. 8 až 10), kdy jde o obecný požadavek na právní řád (např. čl. 1).

51. I kdybychom vyšli z interpretace většiny, že čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy zakotvuje zvláštní právo katolické církve uplatňovat zpovědní tajemství, lze pochybovat

o tvrzení, že katolické církvi by po ratifikaci konkordátní smlouvy nebylo možné toto zvláštní právo odebrat. Jde o situaci jednoduše řešitelnou již na základě konkordátní smlouvy. Nabízí se možnost sjednání změny konkordátní smlouvy podle jejího čl. 15⁴ nebo možnost jednostranného vypovězení konkordátní smlouvy podle jejího čl. 16 odst. 3. Nadto, kdyby se katolická církev dopouštěla tak závažných prohřešků, jež by byly s to odůvodnit proporcionalitu odnětí oprávnění k výkonu zvláštních práv, bezpochyby by tím také porušila svou povinnost dbát právního řádu České republiky coby jednoho z esenciálních ustanovení konkordátní smlouvy. To by České republice umožnilo přistoupit mj. k částečnému nebo úplnému přerušení provádění konkordátní smlouvy podle čl. 60 odst. 1 ve spojení s odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy (přiměřeně srov. rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 26. 3. 1957 sp. zn. 2 BvG 1/55, část D. – I., s. 334 a 335). I v krajně nepravděpodobném případě selhání všech jiných mechanismů a pojistek demokratického právního státu by pořád existovala „záchranná brzda“ v podobě upřednostnění vnitrostátního ústavního pořádku před mezinárodněprávními závazky, včetně konkordátní smlouvy. Podle čl. 10 Ústavy totiž mají ratifikované mezinárodní smlouvy aplikační přednost pouze před zákonem, nikoli před ústavním pořádkem. Shrnutí a podtrženo, řecko- a římskokatolické církvi by i v takovém případě šlo bez větších komplikací odejmout oprávnění k výkonu zvláštního práva podle čl. 7 odst. 1 písm. e) zákona o církvích, jakož i jakéhokoliv jiného zvláštního práva. Orgány České republiky by v každé variantě měly k dispozici celou paletu ústavně konformních řešení. Nechápeme, proč nálezy předpokládá, že ani jedno z nich by nebylo využito.

52. Nakonec v zájmu úplnosti lze dodat, že na všechna ustanovení konkordátní smlouvy dotýkající se dílčích aspektů výkonu náboženské svobody (čl. 4 odst. 1 nevyjímaje) navíc dopadá obecná limitační klauzule podle čl. 1 odst. 2 konkordátní smlouvy, která vymezuje, za jakých podmínek může být výkon náboženské svobody omezen. Jde o prakticky totožné ustanovení, jaké se na vnitrostátní úrovni nachází v čl. 16 odst. 4 Listiny.

53. Máme proto za to, že čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy protiústavní nerovnost mezi církvemi a náboženskými společnostmi nezakládá.

III.

Článek 7 odst. 4 konkordátní smlouvy (přístup ke kulturnímu dědictví církevních právnických osob)

54. Výrok III. a příslušná část odůvodnění nálezu (body 195 až 209) vycházejí z toho, že čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy umožňuje církevním právnickým osobám jednostranně a nad rámec zákona určovat podmínky přístupu ke kulturnímu dědictví katolické církve,

⁴ V této souvislosti zdůrazňujeme, že i v mezinárodním srovnání lze nalézt příklady, kdy byla smluvními stranami ujednána změna textu mezinárodní smlouvy konkordátního typu v reakci na změnu vnitrostátních podmínek a nahlížení společnosti na určité otázky. Kupříkladu Svatý stolec a Malta – v návaznosti na výsledky referenda o legalizaci rozvodů manželství, které proběhlo dne 28. 5. 2011 – dojednaly počátkem roku 2014 změnu, resp. vypuštění těch ustanovení Dohody o uznávání občanskoprávních účinků církevních sňatků a rozhodnutí církevních orgánů a soudů o těchto sňatcích z roku 1993, jež byly s výsledky referenda v přímém rozporu. Nešlo by tudíž o postup bezprecedentní nebo nevídaný.

především k církevním archivním fondům, pročez v rozporu s ústavním pořádkem. S tímto závěrem nesouhlasíme.

55. V první řadě podotýkáme, že většina pléna určuje obsah ústavního pořádku prostřednictvím podústavního práva, což je standardně odmítáno jako metodologicky nesprávný postup (z poslední doby viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 29/25 ze dne 17. 9. 2025, bod 11). Neudržitelnost této metody výkladu ústavního pořádku lze s jistou dávkou zjednodušení demonstrovat na tom, že pokud by se zákonodárce prostřednictvím prosté většiny v Parlamentu (nikoli ústavodárce prostřednictvím kvalifikované většiny) rozhodl jakkoliv změnit podústavní právní úpravu, implicitně by tím změnil také obsah ústavního pořádku, což však přípustné není (čl. 9 odst. 1 Ústavy; srov. také Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, V., Syllová, J. *Ústava České republiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 106). V kontextu nyní posuzované věci to znamená, že pokud by se běžný zákonodárce rozhodl jakkoliv změnit zákon č. 499/2004 Sb. o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o archivnictví“), nebo obecněji koncepci zpřístupňování archiválií (což se ostatně stalo již několikrát), odpadl by jeden z klíčových argumentů většiny o rozporu čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem. Ani Listinu, ani konkordátní smlouvu tak nelze vykládat optikou podústavního práva (např. zákona o archivnictví), ale pouze vyložit autonomně a konfrontovat navzájem.

56. Dále považujeme za důležité připomenout, že pojem kulturní dědictví (bohatství) podle čl. 34 odst. 2 Listiny a ostatně ani podle čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy zahrnuje celou paletu kulturně či historicky významných statků, nikoli pouze archiválie. Rozsah i dopad těchto ustanovení je mnohem širší.

57. Ačkoli český právní řád a nakonec ani konkordátní smlouva pojem kulturního dědictví (bohatství) nijak nedefinuje, z judikatury, odborné literatury i relevantních mezinárodních smluv, které Česká republika ratifikovala, plyne, že jde o souhrn kulturních statků vytvořených člověkem v průběhu dějin. Pod tento pojem lze zařadit nejrozličnější materiální statky (např. architektonická, sochařská či malířská díla, užité umění, prvky či struktury archeologické povahy atp.) a nemateriální statky (rozličná audio-vizuální díla, tradice a zvyklosti atp.), nikoli pouze písemnosti (Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*, s. 1221 a násl.).⁵ Jinými slovy, čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy nedopadá pouze na písemnosti a neupravuje pouze přístup k písemnostem, ale k celé paletě statků kulturního dědictví (bohatství). To je důležité i pro posouzení toho, co smluvní strany chtěly upravit a upravily ve sporném ustanovení konkordátní smlouvy a zda v něm zakotvily nepřiměřená omezení přístupu ke kulturnímu dědictví (bohatství) jdoucí nad rámec zákona.

58. Především zdůrazňujeme, že podle přípravných prací – a ostatně i podle samotné textace čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy – šlo o ustanovení, které bylo výlučně ve prospěch České republiky a které mělo za cíl rozšířit okruh zpřístupněných statků kulturního dědictví (bohatství) katolické církve. Zahrnutí tohoto ustanovení do konkordátní smlouvy požadovala Česká republika. To patrně bylo dáno tím, že katolická

⁵ Této skutečnosti si je nálež v základních rysech vědom, protože v bodě 197 uvádí, že součástí kulturního dědictví (bohatství) jsou „také“ písemnosti s historickým, kulturním, vědeckým či podobným informačním významem.

církev není, striktně vzato, *povinna* podle současné vnitrostátní právní úpravy umožnit přístup k celé paletě kulturně či historických významných statků (a to nejen archiválií), které má ve vlastnictví. U mnoha kulturně a historicky významných statků katolické církve neexistuje v současné době právní povinnost zpřístupnit je nebo je poskytnout zájemcům ke studiu.⁶ A proto ač tak katolická církev nezřídka sama dobrovolně činí, tuto povinnost v mnoha případech nemá a nic ji k tomu nenutí. Česká republika z toho důvodu usilovala o to, aby se okruh zpřístupněných statků rozšířil. Výsledkem této úspěšné snahy bylo zakotvení čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy, jenž všem zájemcům o poznání kulturního dědictví katolické církve ve skutečnosti poskytuje práva *nad rámec* vnitrostátní právní úpravy.

59. Možnost církevních právnických osob stanovovat podmínky přístupu zájemců ke statkům kulturního bohatství (dědictví), které mají ve vlastnictví, přitom strany konkordátní smlouvy zjevně chápaly pouze ve smyslu stanovení různých provozních, technických, organizačních a jiných podobných podmínek.⁷ S ohledem na širokou paletu statků kulturního bohatství, které se katolická církev rozhodla zpřístupnit, a na současnou vnitrostátní právní úpravu se stranám konkordátní smlouvy nelze divit, že se rozhodly ponechat církevním právnickým osobám možnost stanovovat podmínky přístupu.

60. Článek 7 odst. 4 konkordátní smlouvy z tohoto hlediska nepředstavoval pro církevní právnické osoby žádnou výjimku z povinností stanovených v českém právním řádu. Ostatně podle čl. 6 konkordátní smlouvy dbají církevní právnické osoby při své činnosti právního řádu České republiky. Jistě lze argumentovat, že i výjimka v čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy by tvořila součást právního řádu (bod 203 nálezu).

61. Povinnost dbát právního řádu znamená dbát též ústavního pořádku. Ostatně lze odkázat i na preambuli konkordátní smlouvy, v níž se Česká republika dovolává svého ústavního pořádku. I když by se konkordátní smlouva včetně čl. 7 odst. 4 stala součástí právního řádu, jak správně uvádí nález, nestává se součástí ústavního pořádku (srov. body 96 – 104 nálezu). Ačkoli nález uvádí, že „obecná povinnost podle čl. 6 se samozřejmě uplatní jen tehdy, pokud konkordátní smlouva ve zvláštním ustanovení nestanoví jinak“ (bod 203 nálezu), nemáme za to, že by čl. 7 odst. 4 mohl obecnou podmínku čl. 6 zcela nahradit či negovat. Obecná povinnost „dbát právního řádu“ se týká celého právního řádu, včetně ústavního pořádku a tam vymezených práv, resp. jejich limitů. Nemůže tak představovat výjimku z povinností „stanovených právním řádem“, navzdory tomu, že dikci „za podmínek českého právního řádu“ neobsahuje. Jiná situace by nastávala, pokud by byl čl. 7 odst. 4 formulován způsobem, který nepřipouští pochyby o tom, že jde o explicitní výluku protiústavně zasahující do některých základních práv (např. vyloučení přístupu ke kulturnímu bohatství konkrétním skupinám osob apod.). Takto však podmínka přístupu ke kulturnímu dědictví formulována není. Pouze stanovuje, že

⁶ Paradoxem je, že v důsledku přijetí nynějšího nálezu Ústavního soudu se tato povinnost do právního řádu České republiky nedostane ani díky konkordátní smlouvě.

⁷ Na to ostatně poukazuje i předkládací zpráva pro Parlament, dle níž „*odkazem na „za jimi stanovených podmínek“ je myšleno za podmínek, které odpovídají především ochraně archiválií.*“ Zjednodušeně řečeno, šlo by o stejnou možnost církevních právnických osob coby soukromoprávních původců upravit např. otevírací hodiny nebo pravidla pro zacházení s archiváliemi (např. zakázat konzumaci jídla či nápojů v badatelně nebo vynášení archiválií mimo určené prostory), jakou mají i podle současné vnitrostátní právní úpravy.

soukromá osoba (vlastník) má právo se podílet na podmínkách přístupu k jeho vlastnictví. Což je podmínka snadno ústavně konformně vyložitelná.

62. Pokud se podíváme na současnou vnitrostátní právní úpravu, zjistíme, že ochrana kulturního dědictví (bohatství) je zajišťována celou řadou zákonných a podzákonných předpisů. Mnoho z nich přitom upravuje otázky spojené s ochranou jednotlivých statků kulturního dědictví (bohatství), aniž by počítalo s tím, že tyto statky, jsou-li ve vlastnictví soukromých osob, *musejí* být zpřístupněny zájemcům o jejich poznání. Kupříkladu prohlášení nemovitosti za kulturní památku ještě neznámá, že její vlastník ji musí zpřístupnit veřejnosti (a to navíc bez možnosti určovat podmínky takového přístupu) nebo že stát ho k tomu může nutit. Jen stěží si lze představit, že by stát katolické církvi např. uložil, aby umožňovala neomezený přístup veřejnosti (co do otevíracích hodin nebo míst, do nichž lze vstupovat) do všech částí funkčního kláštera pouze proto, že jde o cennou kulturní památku. Podobně vlastnictví jakékoliv historicky či kulturně významné písemnosti ještě neznámá, že soukromý původce – a to dokonce ani soukromý původce podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona o archivnictví – ji *musí* bez omezení zpřístupnit veřejnosti nebo že ho k tomu stát může nutit. Ani zákon o archivnictví nedopadá na *všechny* historicky či kulturně hodnotné dokumenty a předměty, které by mohly spadat do rozsahu čl. 34 odst. 2 Listiny, ale pouze na ty, které definuje jako archiválie [§ 2 písm. f) zákona o archivnictví]. Pokud by stát nutil soukromoprávní původce k tomu, aby bezpodmínečně zpřístupnili všechny statky spadající pod kulturní dědictví (bohatství) ve smyslu čl. 34 odst. 2 Listiny, šlo by o zcela disproporční zásah do jejich základních práv, např. práva na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny [přiměřeně srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.), část VII.].

63. Zaměříme-li se na nálezem zmiňovaný zákon o archivnictví, právě z důvodu nutnosti vyvažovat právo na přístup ke kulturnímu bohatství podle čl. 34 odst. 2 Listiny nebo svobodu vědeckého bádání podle čl. 15 odst. 2 Listiny s jinými základními právy a veřejnými zájmy (např. u soukromoprávních původců s jejich právem na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny) tento zákon pečlivě rozlišuje mezi tím, zda jsou za archiválie vybírány dokumenty od veřejnoprávních nebo soukromoprávních původců (k nimž patří podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona o archivnictví také církve a náboženské společnosti) a potažmo zda jsou vybírány ve skartačním řízení nebo mimo skartační řízení.

64. *Ve skartačním řízení* jsou vybírány archiválie veřejnoprávních původců, případně také archiválie soukromoprávních původců (vč. církví), mají-li zřízený soukromý archiv (§ 7 odst. 1 zákona o archivnictví). U soukromoprávních původců mohou být archiválie vybírány ve skartačním řízení také tehdy, pokud o to výslovně požádají (§ 7 odst. 2 zákona o archivnictví). Jinými slovy, u soukromoprávních původců probíhá výběr archiválií ve skartačním řízení pouze tehdy, pokud k tomu projeví vůli buď tím, že si dobrovolně zřídí soukromý archiv (§ 56 an. zákona o archivnictví), nebo tím, že požádají o výběr konkrétních archiválií ve skartačním řízení. Naopak *mimo skartační řízení* jsou vybírány archiválie z dokumentů všech ostatních soukromoprávních původců, tj. všech těch, kteří neučinili některý z výše uvedených projevů vůle směřujících k umožnění výběru archiválií ve skartačním řízení [§ 11 odst. 1 písm. a) zákona o archivnictví]. Totéž platí pro výběr archiválií nabídnutých vlastníkem České republiky nebo jinému zřizovateli veřejného archivu darem, ke koupi nebo do úschovy, což některé církve a náboženské společnosti také využívají [§ 11 odst. 1 písm. c) zákona o archivnictví]. Výběr archiválií podle odst. 1

písm. a) a c) se přitom zahajuje pouze *na žádost* původce či vlastníka dokumentů. S ohledem na výše uvedené lze proto shrnout, že soukromoprávní původci (vč. církví a náboženských společností) mají navzdory obecné povinnosti uchovávat dokumenty a umožnit výběr archiválií podle § 3 odst. 2 zákona o archivnictví větší volnost v tom, jaké dokumenty a jakým způsobem budou vybrány za archiválii, než si nynější nález uvědomuje.

65. Ostatně ani u těch soukromoprávních původců, kteří se dobrovolně rozhodnou zřídit soukromý archiv a obdržít akreditaci (což je samo o sobě kompenzováno poskytováním odborné pomoci, státních příspěvků na provoz apod. – § 56 zákona o archivnictví), neplatí, že nad nimi ztrácí veškerou kontrolu nebo že je musejí zpřístupnit kdykoliv komukoliv. *Zaprvé*, již § 58 odst. 7 zákona o archivnictví a v návaznosti na něj vyhláška č. 645/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, předpokládají, že zřizovatel archivu vydá badatelský řád, v němž mj. vymezí podmínky přístupu k archiváliím. Vyhláška sice v příloze č. 3 uvádí vzorový badatelský řád, avšak ve svém § 16 odst. 2 současně výslovně uvádí, že archivy jej mohou rozšířit (nikoli zúžit) o „*vlastní ustanovení, která vycházejí ze zvláštních podmínek archivů*“. *Zadruhé*, ve vztahu k církvím a náboženským společnostem § 57 písm. b) zákona o archivnictví výslovně počítá s tím, že „*nabližení do archiválií řídí tímto zákonem a vnitřním předpisem registrované církve nebo náboženské společnosti*“. Již samotný zákon tak předpokládá, že přístup k jejich archiváliím se bude řídit i vnitřním předpisem církve a náboženské společnosti. Ustanovení čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy by tuto koncepci nijak nenarušovalo.

66. Pokud čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy stanovuje, že „*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 svého studia*“, nijak to nezprísňuje podmínky stanovené vnitrostátní právní úpravou, právě naopak. Již v současnosti jim vnitrostátní právní úprava umožňuje stanovovat podmínky přístupu k jejich kulturnímu dědictví, ač někdy šířeji a někdy úžeji. Tato vnitrostátní právní úprava je výrazem vůle zákonodárce nalézt přiměřenou rovnováhu mezi základním právem soukromoprávních původců např. na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny na straně jedné a právem ostatních osob na přístup ke kulturnímu bohatství (dědictví) podle čl. 34 odst. 2 Listiny a svobodou vědeckého bádání podle čl. 15 odst. 2 Listiny. Závěry nálezu stran toho, jaká práva a povinnosti vnitrostátní právní úprava údajně zakotvuje, tuto rovnováhu naopak zásadně narušují.

67. Nevidíme proto důvody pro vyslovení rozporu čl. 7 odst. 4 s ústavním pořádkem. Toto ustanovení by nepředstavovalo pro církevní právnické osoby žádnou výjimku z povinností stanovených v českém právním řádu.

IV.

Nevypořádání části návrhu skupiny senátorů

68. Nakonec máme za to, že nález ponechal nevypořádanou nemalou část návrhu skupiny senátorů. Jde o návrh na přezkoumání souladu konkordátní smlouvy *jako celku* s čl. 2 odst. 1 Listiny, konkrétněji o námitky stran tvrzené privilegizace katolické církve v oblasti poskytování pastorační péče v rozličných typech institucí a zařízení. Navzdory

mírně neobratné formulaci těchto námitek navrhovatelka požadovala přezkoumání souladu prvních odstavců čl. 8 až 12 konkordátní smlouvy se zákazem vazby státu na náboženství podle čl. 2 odst. 1 Listiny. Nynější nález však tuto část petitu a námitek nakonec nechal bez povšimnutí a reakce. Nález sice shledává soulad konkordátní smlouvy jako celku s ústavním pořádkem, ale jen z pohledu slučitelnosti se suverenitou státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), nikoli již z pohledu čl. 2 odst. 1 Listiny v kontextu navrhovatelkou uplatněných námitek.

69. Nezpochybujeme, že příslušná část navrhovatelčiny argumentace je poněkud nepřehledná. Navrhovatelka v rámci ní vznesla argumenty stran tvrzené potřeby chránit katolické věřící před samotnou katolickou církví (body 53 a 54 návrhu), zvýšené ochrany věřících v oblasti výhrady svědomí (bod 57), absolutního zpovědního tajemství (bod 58) a nakonec privilegovaného přístupu katolické církve k pastorační aktivitě v prostředí armády, ozbrojených sborů, zdravotnických zařízení a zařízení sociálních služeb (body 59 až 64 návrhu).

70. Konkrétně k pastorační péči uvedla, že „*smlouva dále předpokládá, že církev má právně garantovaný a privilegovaný přístup k pastorační aktivitě v prostředí armády, ozbrojených sborů, zdravotnických zařízení a zařízeních sociálních služeb. Ve všech těchto případech pak není tento přístup regulován zákonem nebo právem, ale dohodou orgánu církve s příslušnou institucí. Je tedy zřejmé, že faktický přístup do této oblasti bude privilegovaný a usnadněný. Dlužno dodat, že v mnoha případech absentuje pro obecný přístup do těchto oblastí ze strany pastoračních aktérů jiných denominací pozitivní právní úprava, přičemž v případě absence zákona bude postavení katolické církve s jinými srovnatelnými entitami o to více odlišné*“ (bod 59 návrhu). Tuto myšlenku o privilegovaném přístupu katolické církve k pastorační aktivitě v oblastech upravených čl. 8 až 12 konkordátní smlouvy pak dále rozvíjela jak v bodech 60 až 64 návrhu (tj. ve vztahu k zákazu vazby státu na náboženství podle čl. 2 odst. 1 Listiny), tak v bodech 76 a 77 návrhu (tj. ve vztahu k zákazu diskriminace podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny).

71. Ústavní soud se nemůže tvářit, že navrhovatelka vůbec nenapadla konkordátní smlouvu jako celek i z důvodu tvrzeného zvýhodnění katolické církve, resp. katolických věřících při poskytování či přijímání pastorační péče v rozlišných typech institucí a zařízení. Tyto argumenty totiž ve skutečnosti tvoří *gras* její argumentace pod čl. 2 odst. 1 Listiny.

72. Přístup Ústavního soudu je navíc nekonzistentní s tím, jak nález přistupuje k dalším námitkám, které navrhovatelka vznesla v rámci argumentace pod čl. 2 odst. 1 Listiny, ač jejich formulace nebyla o nic konkrétnější, srozumitelnější nebo rozpracovanější. *Zaprvé* připomínáme, že pouhá zmínka o „absolutním“ zpovědním tajemství v bodu 58 návrhu – a to bez výslovného odkazu na čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy – vedla Ústavní soud k položení dotazu, zda stěžovatelka hodlá napadat také čl. 4 odst. 1 Listiny, a potažmo k rozšíření petitu návrhu o toto ustanovení konkordátní smlouvy. *Zadruhé*, zmínka o zvýšené ochraně katolických věřících v oblasti výhrady svědomí – opět bez výslovného odkazu na jakékoliv ustanovení konkordátní smlouvy – vedla k tomu, že nález se této otázce podrobně věnuje v části VIII. 2. 2. *Zatřetí*, taktéž pouhá zmínka o potenciálním snížení plurality uvnitř katolické církve vedla Ústavní soud k reakci na ni v bodě 134 nálezu.

73. Návrh na posouzení souladu ustanovení o poskytování a přijímání pastorační péče v rozličných typech institucí a zařízení (tj. prvních odstavců čl. 8 až 12 konkordátní smlouvy) s ústavním pořádkem je tak jediným ze skupiny námitek vznesených pod čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, jimž se Ústavní soud bez jasných důvodů odmítl zabývat. S tímto postupem se neztotožňujeme.

V.

Význam předběžné kontroly souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem a závaznost nálezů Ústavního soudu

74. Přijatý nález je prvním nálezem týkajícím se běžné mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy (nikoli tedy smluv podle čl. 10a Ústavy, jako tomu bylo v řízeních ve věcech *Lisabon I* a *Lisabon II*). Ústavní soud tak svým přístupem poprvé nastavuje obecná pravidla pro přezkum těchto mezinárodních smluv.

75. Máme za to, že čl. 4 odst. 1 i čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy bylo možno vyložit tak, aby se normy v nich obsažené neocitly v kolizi s ústavním pořádkem. Ústavní soud upřednostnil výklad poměrně striktní (dle našeho názoru navíc nesprávný) se závěrem o nemožnosti smlouvu ratifikovat. Klademe si otázku, zda takto přísně nastaveným standardem přezkumu, zejm. při zjišťování skutečného normativního obsahu smlouvy, vůbec může projít většina smluv budoucích, resp. zda by jím prošly mnohé smlouvy, které již součástí českého právního řádu (a některé dokonce ústavního pořádku) jsou.

76. Určité výkladové nejasnosti se mohou týkat téměř každé mezinárodní smlouvy. Účelem řízení podle čl. 87 odst. 2 Ústavy však není ratifikační proces při jakýchkoli výkladových pochybnostech zastavit. Naopak je možno závazným nálezem případné nejasnosti včas (předem) odstranit a ratifikaci umožnit. Po ratifikaci mezinárodní smlouvy by tak byly všechny orgány aplikující právo – a příp. také aplikující mezinárodní smlouvu přednostně před zákonem podle čl. 10 Ústavy – vázány nálezem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Je obtížně představitelné, aby jakýkoli orgán veřejné moci aplikoval mezinárodní smlouvu v rozporu s již vyslovenými závěry Ústavního soudu. Účelem řízení dle čl. 87 odst. 2 Ústavy je mj. právě odstranit výkladové obtíže před tím, než se mezinárodní smlouva stane součástí právního řádu. Málokterá mezinárodní smlouva, která bude přezkoumávána Ústavním soudem, však bude prostá výkladových obtíží, resp. bude na první pohled (explicitně) v rozporu s ústavním pořádkem. Ve většině případů půjde jen o otázku interpretace jak napadených ustanovení smlouvy, tak příslušných ustanovení ústavního pořádku, s nímž by měla smlouva kolidovat.

77. Máme za to, že napadená ustanovení bylo možno vyložit způsobem, který by k závěru o rozporu s ústavním pořádkem nevedl. At' už jde o čl. 4 odst. 1 nebo čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy, bylo možné všechna rizika, na něž nález upozorňuje, eliminovat již předem závazným výkladem. Stejným způsobem postupoval slovenský Ústavní soud při

přezkumu souladu slovinské konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem Slovinska (nález slovinského Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2003, sp. zn. Rm-1/02).⁸⁹

78. Účelem řízení o předběžné kontrole mezinárodních smluv je předběžně vyloučit, aby byla do právního řádu inkorporována (čl. 10 Ústavy) a tedy přednostně aplikována mezinárodní smlouva rozporná s ústavním pořádkem. Sporná norma (pravidlo chování) je výsledkem interpretace napadených ustanovení mezinárodní smlouvy. Při námi navrhovaném řešení (výkladu) by byl účel řízení taktéž naplněn, ovšem při vyšším respektu k dělbě moci, resp. kompetencím jiných orgánů veřejné moci (sjednání mezinárodní smlouvy exekutivou a vyslovení souhlasu k ratifikaci oběma komorami Parlamentu).

V Brně 25. března 2026

Milan Hulmák

Michal Bartoň

Dita Řepková

⁸ Dostupné na: <https://www.us-rs.si/en/case-law/decisions/rm-102>.

⁹ Pouze na okraj v tomto kontextu poznamenáváme, že riziko, že by jiný mezinárodněprávní orgán vyložil konkordátní smlouvu odlišným způsobem než Ústavní soud a příp. zavázal Českou republiku k přijetí tohoto odlišného výkladu, bylo prakticky nulové. Svatý stolec coby nestátní subjekt mezinárodního práva není na rozdíl od České republiky členským státem Organizace spojených národů a nemá přístup k Mezinárodnímu soudnímu dvoru (viz seznam smluvních stran Charty Organizace spojených národů ve spojení s čl. 34 odst. 1 ve spojení s čl. 35 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora). Současně není členským státem regionálních (evropských) organizací, a proto nemá přístup ani k jejich soudním orgánům. Nakonec není založena – a to ať už prostřednictvím konkordátní smlouvy, nebo jiných multilaterálních mezinárodních smluv – ani jurisdikce jiného mezinárodního orgánu soudního typu, kupříkladu Stálého rozhodčího soudu. Naopak, z čl. 14 konkordátní smlouvy plyne, že spory týkající se výkladu nebo provádění této smlouvy budou řešeny „pouze“ diplomatickou cestou.

Odlišné stanovisko soudkyně Dity Řepkové

Podle §14 zákona o Ústavním soudu doplňuji výše uvedené společné odlišné stanovisko, k němuž jsem se připojila, následující separátní argumentací stran (I) výroku nálezu a (II) jeho odůvodnění ve vztahu k čl. 4 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsané v Praze dne 24. října 2024 (dále jen „konkordátní smlouva“).

I.

Ač jsem si vědoma, že výrok nálezu je koncipován tak, aby odpovídal petitu vymezenému v návrhu, jsem toho názoru, že Ústavní soud měl výrok učinit tak, aby odpovídal § 71e zákona o Ústavním soudu.

§ 71e

Nález a jeho právní následky

- (1) Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, vysloví tento nesoulad nálezem; v nálezu uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu.
- (2) Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem.
- (3) Nález Ústavního soudu podle odstavce 1 brání ratifikaci mezinárodní smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn.

Z výše uvedené citace je zřejmé, že Ústavní soud v řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem (podle čl. 87 odst. 2 Ústavy), rozhoduje buď kladným či záporným výrokem; jiný výrok citované znění zákona o Ústavním soudu nenabízí. Domnívám se tedy, že Ústavní soud může rozhodnout toliko dvěma způsoby, a to vyslovením souladu či nesouladu mezinárodní smlouvy jako celku (viz rovněž Filip J., Holländer P., Šimíček V., *Zákon o Ústavním soudu*, 2. vydání, C.H.Beck, 2007, s. 486, bod 5, P. Holländer).

Byť z téhož komentáře k zákonu o Ústavním soudu vyplývá, že součástí výroku by měl být i výčet konkrétních ustanovení ústavního pořádku, s nimiž je přezkoumávaná smlouva v rozporu, tento závěr není dále vysvětlen. Naopak z jazykového výkladu i větné konstrukce § 71e odst. 1 mám za to, že výrok nálezu by nemusel ani obsahovat výčet těch ustanovení ústavního pořádku, s nimiž je posuzovaná mezinárodní smlouva v rozporu, když z první části citovaného ustanovení je zřejmé, jak má znít výrok („*vysloví tento nesoulad*“), z části za středníkem pak, co je obligatorní částí odůvodnění takového nálezu („*v nálezu uvede*“). Ve výše uvedeném smyslu mám pochybnosti o formě výroku nálezu, který konstatuje, že „*Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsaná v Praze dne 24. října 2024: není v rozporu se smlouvou České republiky podle čl. 1 odst. 1 Ústavy*“ (I); následně v bodech II – IV činí výčet ustanovení (konkordátní smlouvy), která jsou v rozporu s konkrétními ustanoveními Listiny základních práv a svobod, resp. nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

II.

Nad rámec b. II [čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy (zpovědní tajemství)] společného odlišného stanoviska, na jehož odůvodnění odkazuji, bych ráda doplnila, že v odůvodnění nálezu většiny se pracuje ve vztahu k přezkoumávanému čl. 4 odst. 1

konkordátní smlouvy s termínem „ochrana zpovědního tajemství“. Já ovšem vnímám tento termín ve vztahu k primární ochraně věřících (fyzických osob), nikoli jako ochranu poskytovanou autonomně tomuto institutu, s čímž souvisí následující argumentace.

Se zřetelem k uvedenému je nutné konstatovat, že i obecná část trestního zákoníku pamatuje na ochranu povinnosti mlčenlivosti, kdy ve smyslu § 124 trestního zákoníku se za státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti považuje mlčenlivost, která je uložena nebo uznána jiným právním předpisem, což lze s odkazem na § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o církvích“), jistě aplikovat i na zpovědní tajemství. Této hmotněprávní úpravě odpovídá i § 99 odst. 2 trestního řádu, podle kterého nesmí být svědek vyslýchán též tehdy, jestliže by svou výpověď porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn. Je však nutné uvést, že dle kanonického práva je zpovědní tajemství neprolomitelné, tudíž je vyloučeno zproštění povinnosti mlčenlivosti.

Z odůvodnění nálezu vyplývá obava, že ustanovení čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy je nutné vykládat tak, že *„nelze již po duchovních katolické církve pod brožbou trestněprávního postihu jakkoli vynucovat, aby podle § 367 trestního zákoníku sdělovali státním orgánům informace chráněné zpovědním tajemstvím“* (bod 189 nálezu). S takovým konstatováním nemohu souhlasit a nad rámec odůvodnění společného odlišného stanoviska bych ráda doplnila několik praktických poznámek.

Trestní stíhání pro přečin nepřekážení trestného činu podle § 367 trestního zákoníku je zcela ojedinělé a v aplikační praxi se jedná o velmi okrajovou záležitost (viz statistické přehledy kriminality za rok 2025). Nejsem si vědoma statistik ohledně páchání tohoto přečinu konkrétními osobami, ovšem ve vztahu k duchovním osobám a obsahu zpovědního tajemství se spíše nabízí úvahy veskrze filmové či beletristické povahy, mající k realitě dosti daleko - jednak velmi často zpovědník nezná identitu zpovídajícího se (kajícího), ale především se kající při zpovědi tradičně vyznává z hříchů minulých, nikoli z plánování budoucího.

Institut zpovědního tajemství (v katolické církvi) se vyvíjel od 13. století. Dle Kán. 983 Kodexu kanonického práva z roku 1983 (dále jen „CIC“) je zpovědní tajemství neporušitelné, což platilo vždy bez ohledu na znění trestního zákona č. 140/1961 Sb. či trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. Do trestního zákona č. 140/1961 Sb. se ustanovení týkající se neexistence oznamovací povinnosti duchovních o informacích získaných při zpovědi (§ 168 odst. 3 trestního zákona ve znění od 7. 1. 2002) dostalo právě v souvislosti s novým zákonem o církvích. U trestného činu nepřekážení trestného činu (§ 167 tehdejšího trestního zákona) žádná výjimka v tomto smyslu neexistovala. Současná úprava trestního zákoníku (§ 367, § 368) je obdobná.

Vzhledem k uvedenému jsem přesvědčena, že čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy by na uvedené koncepci ničeho nezměnil. Stále by to byly orgány činné v trestním řízení, které by vyhodnocovaly na základě dostupných důkazů podmínky trestní odpovědnosti konkrétních osob v konkrétních situacích, a to i ve vztahu k možnému spáchání přečinu nepřekážení trestného činu podle § 367 trestního zákoníku. Ostatně, bylo by rovněž na těchto orgánech, jak by samy vyhodnotily situaci možného vyloučení trestnosti podle

§ 367 odst. 2 trestního zákoníku, tj. zda by trest exkomunikace v případě porušení zpovědního tajemství (Kán. 1388 CIC) mohl naplňovat znak „jiné závažné újmy“.

V Brně dne 25. března 2026

Dita Řepková

Odlišné stanovisko soudce Tomáše Langáška

1. Podle § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňuji odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění dnes vyhlášeného nálezu Ústavního soudu o neústavnosti konkordátní smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem. Ztotožňuji se také se společným odlišným stanoviskem soudců Milana Hulmáka, Michala Bartoně a Dity Řepkové, koncipovaným převážně prvním z nich jakožto původním soudcem zpravodajem v tomto řízení, jehož návrh nálezu vyslovující soulad konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem většina pléna nakonec po mnoha kolech jednání nepřijala. Ostatně celé to dlouhé řízení o přezkumu konkordátní smlouvy evokovalo schéma klasického antického dramatu – prošli jsme kolizí, odvrátili krizi, ale stejně to nakonec skončilo katastrofou (katarze zatím nepřišla). Jeví se vhodným jednotlivé dějové zvraty představit a současně vysvětlit, proč to tak dlouho trvalo, když – jak nález sám uvádí – šlo o věc přednostní, kterou Ústavní soud projednal bez zbytečného odkladu (bod 86 nálezu).

* * *

Expozice

(úvod do situace; představení tématu a základního konfliktu)

2. Když se před časem v médiích začaly objevovat pochybnosti o ústavnosti konkordátní smlouvy, se zájmem jsem se s ní seznámil. Překvapilo mne, že je po právní stránce obsahově docela chudá a nepřináší oproti současnému stavu v zásadě nic nového. Její význam pro tehdejší politickou reprezentaci, která si dokonce její sjednání vetkla do vládního programového prohlášení, jsem proto shledával spíše v rovině symbolické, historické, politické a kulturní. Právně jen jako utvrzení stávajících garancí svobody náboženského vyznání ve formě mezinárodní smlouvy.

3. Utvrdil mne v tom posléze i návrh skupiny senátorů na zahájení řízení o jejím přezkumu, který Ústavnímu soudu předkládal jen jednu (alespoň z mého pohledu) zásadní ústavněprávní otázku, resp. obavu, že je konkordátní smlouva podle svého obsahu tzv. mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, která by se proto Ústavnímu soudu stala referenčním kritériem pro přezkum zákonů, a dokonce by vstoupila do ústavního pořádku České republiky.

... parados

(nástup chóru; chór přichází a komentuje výchozí situaci; zatím žádné drama, tím to ale nekončí)

4. Neměl jsem ovšem ani nejmenší pochybnosti o tom, že tato obava byla lichá. Někdejší kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách opustila tzv. euronovela Ústavy z roku 2001. Ústavní soud sice ve svém (tzv. konkursním) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 krátce poté dospěl k závěru, že euronovela Ústavy nevedla k odstranění „referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním

soudem,“ nikdy jsem však toto *dictum* nechápal jako trvalou změnu způsobu novelizace Ústavy (oproti jednoznačnému znění veledůležitého čl. 9 odst. 1 Ústavy) či jako otevření prostoru ke spekulacím, jaké normy tvoří náš ústavní pořádek, a to v závislosti na následné a ne zcela předvídatelné soudní kategorizaci nejrozumnějších mezinárodních smluv jako lidskoprávních. Ústavní pořádek totiž je a musí být definován zcela jednoznačně (nelze připustit nejistotu o tom, co je naší ústavou), jak činil a činí dosud nezměněný čl. 112 odst. 1 Ústavy.

5. Ono *dictum* Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 tedy logicky mohlo zahrnovat jen dosavadní mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Jsou mezi nimi ty nejdůležitější, které hrály podstatnou roli při formování a sjednocování demokratické opozice v socialistickém Československu (zejm. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 120/1976 Sb. jako výsledky tzv. helsinského procesu, na což navázal vznik Charty 77), anebo měly mimořádný význam v období přechodu k demokracii, popř. v rané fázi demokratické konsolidace polistopadového režimu (zejm. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech či Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání). Tyto mezinárodní smlouvy tak stvrzovaly lidskoprávní orientaci státu a současně sloužily jako nástroje zajišťující jeho „externí demokratizační kotvy“ (Janků L., Janovský J., Smekal H., Šipulová K. *Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv*, Středoevropské politické studie, 2012, roč. 24, č. 2–3, s. 213). Jinak vyjádřeno, ratifikace uvedených lidskoprávních smluv vedla k „uzamčení“ prodemokratického a lidskoprávního směřování tehdy nového a křehkého demokratického režimu (obecně Moravcsik A., *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*, International Organization, 2000, roč. 54, č. 2, s. 244).

6. Tyto historické souvislosti podporují závěr, že Ústavní soud v onom konkursním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 cílil právě na tuto kategorii dosavadních mezinárodních smluv, neboť měly zásadní vliv na ústavní a politické směřování státu k demokracii založené na úctě k právům a svobodám člověka a občana a které právě proto Ústavní soud hodlal zachovat i nadále jako referenční kritérium v řízení o kontrole norem. Pouze na tuto uzavřenou a do budoucna nerozšiřovatelnou množinu mezinárodních smluv se pak logicky mohl vztahovat jeho argument o zákazu snižování „již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod“, plynoucí ze zákazu změny podstatných náležitostí demokratického právního státu (tj. materiálního jádra Ústavy) podle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Tento názor jsem vyjádřil již v roce 2015 ve svém komentáři k Ústavě (Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 854, 988) a I. senát Ústavního soudu, jehož jsem členem, jej nedávno bez zaváhání uplatnil v nálezu sp. zn. I. ÚS 1935/24 ze dne 25. 2. 2026; body 25 až 27.

7. Přivítal jsem proto, že jsme se na tomto závěru jednomyslně i v plénu Ústavního soudu shodli již na počátku posuzování konkordátní smlouvy (jak patrně z části V.2. nálezu, body 96-104). Domníval jsem se, že již samo vyvrácení této kardinální obavy, že se konkordátní smlouva stane součástí ústavního pořádku, předurčí výsledek celého řízení. Ostatně návrh skupiny senátorů nebyl – řečeno kulantně – obsahově nijak silný; vznášel jen pochybnosti a otázky, motivované zřejmě snahou předejít nějakým divokým výkladům či aplikacím konkordátní smlouvy, spíše než zabránit její ratifikaci, popřípadě

prodloužit ideologický politický boj jeho přenesením na fórum Ústavního soudu (což by mohly naznačovat poněkud frivolně formulované nápady, co by výměnou za akceptaci konkordátní smlouvy mohl Svátý stolec nabídnout – viz body 7, 112, 133 a 134 nálezu). Ani v petitu senátoři nenavrhovali vyslovení nesouladu konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem.

8. Nebyl to ale jen můj dojem. Na tuto „nestandardnost“ návrhu skupiny senátorů, a dokonce pochybnosti o jeho projednatelnosti, poukazuje i dnes vyhlášený náleze v bodech 80 a 81 (a vláda z tohoto důvodu návrh skupiny senátorů navrhovala odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost). Navzdory tomu se Ústavní soud – v duchu svých nejlepších tradic procesní vstřícnosti k účastníkům řízení – posouzení ústavnosti konkordátní smlouvy s plným nasazením ujal.

* * *

Kolize

(vznik konfliktu; protagonista se dostává do střetu s jinou postavou, osudem či zákonem; děj se začíná komplikovat)

9. Z obsahu nálezu je zřejmé, že průběh řízení i rozsah a hloubku přezkumu zásadním způsobem poznamenalo vyjádření prezidenta republiky, který šel daleko nad rámec návrhu skupiny senátorů a výslovně navrhl Ústavnímu soudu, aby nálezem shledal nesoulad konkordátní smlouvy ve svém celku s ústavním pořádkem, *in eventum* alespoň v rozsahu jejího čl. 4 (zpovědní tajemství a právo obdobné zpovědnímu tajemství) a čl. 7 odst. 4 (zpřístupnění kulturního dědictví, byť otázku ústavnosti tohoto závazku katolické církve stručně nadhodili i senátoři).

10. Pochybnosti, zda lze stanovisko prezidenta republiky ještě považovat za (pouhé) vyjádření účastníka řízení k obsahu návrhu, či zda ve skutečnosti již sám nevystupuje jako navrhovatel se všemi procesními a politickými důsledky, se Ústavní soud rozhodl ověřit u prezidenta republiky dotazem. Prezident republiky odpověděl, že nemůže být navrhovatelem, neboť mu konkordátní smlouva ještě nebyla k ratifikaci formálně předložena, nicméně inicioval, že by si jeho vyjádření mohli navrhuující senátoři osvojit. To nakonec Ústavní soud umožnil a usnesením sp. zn. Pl. ÚS 8/25 ze dne 7. 10. 2025 připustil změnu návrhu a rozšířil svůj přezkum o čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy. Učinil tak navzdory tomu, že senátoři ve svém návrhu uvedli, že „proti jeho formulaci nemají žádné výhrady.“ Již ve svém odlišném stanovisku k onomu usnesení jsem poukázal na to, že toto rozšíření návrhu (ve skutečnosti obsahově opačný návrh) Ústavní soud akceptoval přesto, že bylo vzneseno opožděně a že nebylo přípustné podle výkladu Ústavního soudu přijatého v druhém nálezu k přezkumu Lisabonské smlouvy (náleze sp. zn. Pl. ÚS 29/09 z 3. 11. 2009, Lisabonská smlouva II, body 122 a 123).

11. Tyto procesní souvislosti zde uvádím bez hodnocení jako fakta, která promlouvají sama za sebe. Mohou se jevit jako nepodstatná a snaha o procesně korektní postup jako nepraktická. Prezident republiky by samozřejmě mohl vznést vlastní návrh na posouzení souladu konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem poté, co by Ústavní soud odmítl, anebo zamítl (vyslovil soulad napadených článků s ústavním pořádkem) tento návrh skupiny senátorů. To však ještě neznamená, že by tak prezident i učinil. Přezkum ze strany Ústavního soudu je fakultativní a naprostá většina mezinárodních smluv se stává součástí právního řádu bez přezkumu Ústavním soudem. Vznesení vlastního návrhu hlavou státu má úplně jinou ústavní a politickou váhu a jiné politické souvislosti a důsledky

během času, nadto nelze vyloučit, že část, popřípadě všechny pochybnosti prezidenta republiky mohly být nálezem Ústavního soudu (k tomu, co původně bylo obsahem návrhu) natolik rozptýleny, že by prezident republiky svůj vlastní nový návrh na další přezkum konkordátní smlouvy nepodal a smlouvu ratifikoval.

* * *

Krise

(vyhrocení konfliktu, situace se stává téměř neřešitelnou, napětí vrcholí)

12. Poté, co byl původní návrh senátorů změněn a sjednocen s vyjádřením prezidenta republiky (což náleží vyjadřuje slovy „že si navrhovatelka osvojila argumentaci prezidenta republiky“, popř. že Ústavní soud smlouvu posoudil v tom rozsahu, v jakém ji senátoři napadli, „samozřejmě ve znění eventuální argumentace prezidenta republiky“ – body 16, 38, 68, 83, 85 a 177 nálezu), bylo zřejmé, že se Ústavní soud bude zabývat konkordátní smlouvou z nejrůznějších úhlů a v nejrůznějších kombinacích (soulad konkordátní smlouvy jako celek s ústavním pořádkem jako celkem, se svrchovaností České republiky, soulad různých částí konkordátní smlouvy s různými částmi ústavního pořádku), což může vyústit do různých výroků podporovaných různými skupinami soudců v různých počtech. Naplno se přitom odhalilo, jak nedůsledně toto řízení upravitel zákonodárce, neboť v § 13 zákona o Ústavním soudu bez rozlišování předepsal, že rozhodnutí podle čl. 87 odst. 2 Ústavy je přijato, jestliže se pro ně vyslovilo alespoň devět přítomných soudců. Je však devět hlasů potřeba pro vyslovení souladu konkordátní smlouvy nebo naopak pro vyslovení nesouladu konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem, anebo v obou případech pro přijetí jakéhokoli (meritorního) rozhodnutí?

13. Tyto otázky (nastolené i prezidentem republiky) nad plénem visely po celou dobu řízení jako Damoklův meč a vyvolávaly děsivé představy zazdřeného konkláve s postupně se snižujícími přiděly chleba a vody. Nicméně nebyly zodpovězeny, protože nakonec nemusely být zodpovězeny. Kvórum se sice v průběhu řízení snížilo (nově jmenovaný ústavní soudce Martin Smolek byl z rozhodování vzápětí vyloučen, což Ústavní soud odůvodnil, zdůrazňují, jen jeho účastí na zpracování podkladů pro vyjádření vlády v řízení, nikoli jeho roli hlavního vyjednavatele konkordátní smlouvy za Českou republiku – viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/25 ze dne 28. 1. 2026), nakonec se však zformovaly spolehlivé většiny. K výroku I a IV nálezu o souladu konkordátní smlouvy, resp. jejích částí s označenými částmi ústavního pořádku, si nikdo odlišné stanovisko nevyhradil, k výroku II a III o rozporu uplatnili odlišné stanovisko čtyři soudci. Lze tedy konstatovat, že všechny výroky byly přijaty hlasy alespoň devíti soudců ve smyslu § 13 zákona o Ústavním soudu. Krize byla odvrácena a mohli jsme se všichni, vysvobození hlasováním, v míru rozejít.

14. Přesto považuji za vhodné vyjádřit *pro futuro* (dříve či později totiž ta krize opět nastane) svůj názor, že kvalifikovaná většina devíti hlasů je nezbytná pro výrok o nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, nikoli pro výrok o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem.

15. Vedou mne k tomu zejména následující argumenty. Jakkoli by čtenář mohl z Ústavy a ze zákona o Ústavním soudu na první pohled získat dojem, že v případě preventivního přezkumu mezinárodní smlouvy jde o jakési posudkové řízení, Ústavní soud ve svých nálezech k Lisabonské smlouvě a koneckonců i v tomto nálezu (body 81 a 82) toto pojetí odmítl. Obdobně jako v řízení o kontrole norem navrhovatel nese břemeno tvrzení

k nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Vyslovení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je tedy obdobou nevyhovění (zamítnutí) návrhu a je důsledkem toho, že pro výrok o nesouladu nebyla shromážděna kvalifikovaná většina devíti hlasů. Tento výklad dále podporují jiné výrokové situace, k nimž může v řízení dojít. Návrh může být za určitých okolností pouhým usnesením odmítnut pro nepřipustnost, popřípadě kvazimeritorně pro zjevnou neopodstatněnost, což má tentýž důsledek jako vyslovení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem; pro taková procesní usnesení zákon s kvalifikovanou většinou hlasů přirozeně nepočítá. Výklad § 13 zákona o Ústavním soudu o kvalifikované většině hlasů pro přijetí rozhodnutí nemůže vést k procesně neřešitelným situacím a neschopnosti soudu o návrhu rozhodnout. Takový pat by nastal v situaci, kdy by bylo osm či sedm soudců pro soulad mezinárodní smlouvy na straně jedné a sedm či osm soudců pro rozpor mezinárodní smlouvy na straně druhé.

16. Konečně je nutno si uvědomit, že Ústava předpokládá ratifikaci mezinárodních smluv bez obligatorního zapojení Ústavního soudu (přezkum je fakultativní a co do kvantity a frekvence výjimečný). V tomto kontextu byl by jen obtížně udržitelný výklad, podle něhož by pouhá menšina sedmi soudců mohla blokovat (protahováním řízení) anebo zabránit ratifikaci mezinárodní smlouvy a zmařit vládou mezinárodně sjednaný závazek, odsouhlasený oběma komorami Parlamentu, resp. vyvolat tlak na sjednání nové mezinárodní smlouvy nebo dokonce změnu ústavního pořádku (což jsou důsledky vyhovujícího nálezu a základní možnosti odstranění nesouladu). *Nota bene* došlo-li by k tomu na základě návrhu menšiny zákonodárců či ústavně neodpovědného prezidenta. Takový důsledek by zřejmě nebylo možné považovat za legitimní. I při přezkumu mezinárodní smlouvy musí Ústavní soud vycházet z domněnky (byť vyvratitelné), že jiné ústavní orgány při výkonu své ústavou svěřené kompetence jednaly v dobré víře a přesvědčení o tom, že postupují v souladu s ústavním pořádkem. Právě v tomto aspektu spolupracujícího konstitucionalismu lze nakonec spatřovat smysl a účel § 13 zákona o Ústavním soudu předepisujícího kvalifikovanou většinu pro přijetí takového rozhodnutí, jež blokuje výkon ústavní pravomoci jiných ústavních orgánů.

17. S otázkou kvalifikované většiny pro přijetí nálezu nutně nesouvisí, zda má Ústavní soud přistupovat k přezkumu podle výkladového principu *in favorem conventionis* (ve prospěch smlouvy), anebo *in favorem constitutionis* (ve prospěch ústavy). To je totiž otázka vnitřního nastavení obsahového hodnocení souladu mezinárodní smlouvy. Ústavní soudci mohou k výkladu mezinárodní smlouvy na pozadí ústavního pořádku přistupovat v duchu jednoho či druhého výkladového principu (ve prospěch či v neprospěch mezinárodní smlouvy) a podle toho zaujmout individuální stanovisko, nicméně na přijetí nálezu o rozporu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem se bez ohledu na uplatněný výkladový princip musí shodnout alespoň devět soudců.

18. V této souvislosti považuji za vhodné preventivně zareagovat i na názor prezidenta republiky, že „pokud ... nebude přijata interpretace požadující pro přijetí nálezu konstatujícího soulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem kvalifikované většiny alespoň devět soudců Ústavního soudu, bude to v důsledku znamenat, že je to menšina soudců Ústavního soudu, kdo fakticky zaváže prezidenta republiky povinností ratifikovat“. Považuji jej za zavádějící a nesprávný. I kdyby skutečně pouze menšina hlasů soudců Ústavního soudu vedla k přijetí nálezu o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, mělo by to pouze ten následek, že Ústavní soud by svým nálezem ratifikaci smlouvy nezabránil. Povinnost ústavně neodpovědného prezidenta republiky ratifikovat takovou mezinárodní smlouvu (ve smyslu bodu 116 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 z 3. 11. 2009, Lisabonská smlouva II) by za takové situace nepochybně neplynula

z rozhodnutí menšiny soudců Ústavního soudu, nýbrž – v souladu s ústavním pořádkem – z rozhodnutí prezidenta republiky přenést na vládu sjednávání mezinárodních smluv, z rozhodnutí vlády danou smlouvu uzavřít a z rozhodnutí obou komor Parlamentu dát souhlas s její ratifikací.

* * *

Peripetie

(vlastní jádro tragédie, zvrát v ději, klíčový dramatický moment)

19. Dostávám se nyní k důvodům, jimiž většina Ústavního soudu odůvodnila rozpor čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem.

20. Zásadní vadou v konstrukci nálezu je výklad konkordátní smlouvy v rozporu s pravidlem čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu o výkladu mezinárodní smlouvy v dobré víře. Jako červená nit se nálezem vine tušené podezření, že Svatý stolec uzavřením konkordátní smlouvy sledoval získat nějaké výhody pro Katolickou církev na úkor ostatních církví a náboženských společností (pro zjednodušení dále jen „církev“) a že na to česká strana z nedbalosti či neznalosti přistoupila, což odhalil teprve Ústavní soud. Většina pléna Ústavního soudu přitom blíže nezkoumala skutečný postoj Svatého stolce, resp. Katolické církve (opřený např. o její vlastní koncilní dokumenty k náboženské svobodě a postavení církve v moderním sekulárním státu, jakkoli si jich byla vědoma – viz bod 159 nálezu), když už tedy nepovažovala za přesvědčivé ani odkazy obou smluvních stran v preambuli konkordátní smlouvy na zásady mezinárodního práva, dodržování lidských práv a základních svobod, ekumenický a mezináboženský dialog a zejména na čl. 1 konkordátní smlouvy recitující ústavněprávní garance svobody víry a náboženského vyznání pro všechny bez rozdílu tak, jak jsou vyjádřeny v čl. 15 a 16 naší Listiny, či jednoznačná vyjádření vlády o obsahu a výsledku vyjednávání.

21. Další zásadní vadou je, že Ústavní soud dovozuje nerovnost, resp. privilegované postavení Katolické církve, tedy diskriminaci jiných církví, z konfrontace konkordátní smlouvy s obsahem existujícího podústavního práva. Nález těžko může popřít, že sama formulace čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy – „Česká republika uznává zpovědní tajemství“ – jen vyjadřuje to, co platí již více než 30 let a co je zřejmé z řady zákonných ustanovení napříč právním řádem. Většina pléna tedy konstruuje hypotetické odlišné zacházení pro případ, že někdy v budoucnu katolická a jiná církev souběžně naplní podmínky pro odnětí jim již přiznaných zvláštních práv (včetně uznávání zpovědního tajemství, na němž to Ústavní soud demonstroval) s tím, že Katolické církvi odňata oproti jiné církvi nebudou jen proto, že tomu (údajně) brání tato konkordátní smlouva, zatímco vůči jiným bude mít stát volnější ruce (viz zejména bod 192 nálezu).

22. Jinými slovy nález shledává protiústavní rozdílné zacházení již v tom, v jaké formě pramene práva jsou subjektu práva přiznána, resp. garantována.

23. Chatrnost této konstrukce odhalí, že se zcela zhroutí v případě, že stát zruší platný zákon o církvích s kategorií zvláštních práv a vrátí se např. k modelu předchozímu, který vůbec zvláštní práva neznal a prostě jen registrované církve a jimi zřízené právnické osoby evidoval a v jejich činnosti uznával, anebo kdyby na zákonné úrovni zvolil úplně jiný model. Co pak zbyde z onoho údajného odlišného zacházení ve vztahu ke zvláštním právům (konkrétně k uznávání zpovědního tajemství) v rovině ústavního pořádku?

24. Tak triviální to je. Ústavní soud má mezinárodní smlouvu posoudit jen z hlediska jejího souladu s nejvyšším patrem právního řádu, s ústavním pořádkem (čl. 87 odst. 2 Ústavy), nikoli se zákonem. Rozpor mezinárodní smlouvy se zákonem, i kdyby opravdu nastal, není rozhodující. Je naopak pravidlem, že se mezinárodní smlouvou stát zavazuje k nějakému cíli, k jehož dosažení bude muset nějaký zákon přijmout, nebo naopak nepřijmout či existující zákon změnit či zrušit, a že v případě rozporu se zákonem se uplatní mezinárodní smlouva, a to navíc jen za předpokladu, že ji vůbec lze přednostně a bezprostředně aplikovat (kvalita samovykonatelnosti ustanovení mezinárodní smlouvy). Ústavní pořádek nelze interpretovat odspoda prostřednictvím právních předpisů nižší právní síly. Přesně to však většina tímto nálezem činí, když koncepci zvláštních práv nynějšího zákona o církvích vytahuje do výkladu ústavního pořádku a tím ji konstitucionalizuje a následně poměřuje spekulativními scénáři budoucího porušování zákona ze strany Katolické církve.

25. Při takto extenzivně nastaveném referenčním kritériu by v přezkumu Ústavního soudu nemohla obstát žádná mezinárodní smlouva (určitě ne ta lisabonská). Případy, kdy určitá skupina osob získává subjektivní práva právními předpisy s různou právní silou, jsou přitom běžné. Značná část unijního práva přiznává prostřednictvím obtížněji, resp. jinak změnitelných předpisů řadu subjektivních práv přeshraničním unijním pracovníkům. Úmluvy Mezinárodní organizace práce (tj. smlouvy s aplikační předností podle čl. 10 Ústavy) pravidelně přiznávají subjektivní práva, a to i samovykonatelná, jen některým skupinám pracovníků. V takových případech přece ani neuvažujeme o tom, že rozdílný pramen ochrany v těchto případech představuje sám o sobě rozdílné zacházení, natož problematické. Nebyl jsem si až dosud vědom případu, kdy by bylo nerovné zacházení dovozeno jen z kombinace zaručení práva předpisem jiného charakteru a hypotetického scénáře komplikací při odnímání práv různým skupinám. Ani nález žádný takový příklad nezmiňuje.

26. Podstatné je, že veřejná moc s reálnými právy zachází rovně. Pokud by snad v budoucnu měla mít Katolická církev v důsledku konkordátu nějaká silnější práva oproti církvím jiným, pak by bylo třeba je na základě parity a čl. 2 odst. 1 Listiny přiznat i těmto dalším církvím, jak plyne již z celé řady nálezů Ústavního soudu, nakonec i z bodu 150 tohoto nálezu. Proto ostatně jiné církve (alespoň ty, co se vyjádřily) přijetí konkordátu když ne přímo vítají, tak akceptují jako jednu z dalších garancí zachování náboženských svobod, s vědomím zřejmého faktu, že pouze Katolická církev disponuje v mezinárodním právu subjektem, který takovou mezinárodní smlouvu v její prospěch může uzavřít. Chovají se strategicky, nikoli v duchu onoho starého židovského vtipu, v němž se Kohn modlí k Hospodinu, aby se měl stejně jako jeho bohatší soused Roubíček, načež Hospodin modlitbu vyslyší a ... soused vyhoří. Přestože se ostatní církve nijak necítí být uzavřením konkordátní smlouvy diskriminovány a berou ji na vědomí jako nástroj imunizace či posílení již přiznaných práv nejen pro Katolickou církev, ale i pro ně samotné, Ústavní soud jim sděluje, že se mylí, pocit diskriminace jim vnutí a vůči všem direktivně nastolí rovnost. V tom horším.

27. Při abstraktním výkladu nelze vycházet z předpokladu, že ústavní aktéři nedostojí své ústavní povinnosti řídit se principem parity. Pokud jde o scénář nerovnosti na základě nemožnosti odnětí zvláštních práv Katolické církvi, ustanovení konkordátu žádná absolutní, bezpodmínečná a neomezitelná (zvláštní) práva nezakotvují, určitě ne nad rámec toho, co je již garantováno Listinou. Je to navíc scénář zcela nereálný – nález sám poznamenává, že Katolická církev stejně jako další tradiční církve jsou u nás registrovány (resp. uznávány) již od dob starého Rakouska (bod 171). Potlačování základních práv

věřících a mocenské omezování působení těchto církví bylo vlastní pouze totalitním režimům 20. století. Konstruovat hypotetické scénáře omezování či odnímání zvláštních práv těmto církvím v duchu péče Ústavního soudu o to, aby v tom státní moc nebyla v budoucnu nijak svazována konkordátní smlouvou, tak působí vzhledem k našim nedávným historickým zkušenostem značně nepatřičně.

28. Závěr o protiústavnosti čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy, který zní „Česká republika uznává zpovědní tajemství,“ pak náleží posiluje tím, že toto ustanovení vykládá jako zakotvení „absolutně neporušitelného“ zpovědního tajemství „bez jakýchkoliv výluk či výjimek“, jak je ve svém pojetí chápe Katolická církev. Tento výklad Ústavní soud prosazuje navzdory skutečné vůli obou smluvních stran k tomu, co učiní obsahem svého společného ujednání (a to přesto, že náleží sám na jiném místě, v bodě 95, zdůrazňuje, že „pro výklad ustanovení mezinárodní smlouvy není relevantní – natož určující – chápání nebo výklad pouze jednou ze stran“). Nebudu zde opakovat precizní argumentaci původního soudce zpravodaje Milana Hulmáka, vyjádřenou i ve společném odlišném stanovisku, prokazující, že jde o výklad mezinárodní smlouvy nikoli v dobré víře (tedy s presumpcí zlé víry minimálně u jedné z kontraktačních stran). Poznámám toliko, že i kdyby měla většina pléna pravdu v tom, že onen čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy nově zakotvuje v českém právním řádu uznání absolutního bezvýjimečného zpovědního tajemství – oproti nynějšímu § 367 trestního zákoníku (trestný čin nepřekážení trestného činu), resp. § 7 odst. 1 písm. e) zákona o církvích – neznámá to ještě, že by taková právní úprava byla v rozporu s ústavním pořádkem. Pokud si většina Ústavního soudu opravdu nemyslí, že by uznání absolutního zpovědního tajemství bez jakýchkoli výjimek bylo samo o sobě protiústavní, že by zákonodárce sám nemohl rozšířit rozsah uznání zpovědního tajemství nad rámec nyní platného zákona, jak plyne ze zvýrazněného textu bodu 191, pak ani sjednání mezinárodní smlouvy s takovým závazkem nemůže být protiústavní.

29. Přesvědčení většiny, že tak konkordátní smlouva činí a že tak navíc činí nerovně jen ve vztahu k některým církvím (zvýrazněný bod 191), vychází z nepochopení či spíše přehlížení vztahů a rozdílů mezi odstavcem prvním čl. 4 a jeho odstavcem druhým. Ustanovení čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy posiluje stávající garanci uznávání zpovědního tajemství tou nejobecnější formulací, na niž se smluvní strany byly ochotny shodnout a která jen potvrzuje stávající stav. „Česká republika uznává zpovědní tajemství,“ což může samozřejmě platit jen pro ty registrované církve a náboženské společnosti, které tento institut ve své věrouce a pastorační praxi uplatňují a kterým – *de lege lata* – bylo toto zvláštní právo přiznáno. To není jen Katolická církev. Už proto je falešným argument o nerovnosti s jinými církvemi a náboženskými společnostmi, které zpovědní tajemství neznají – nemají je, a proto nemohou být jeho uznáním diskriminovány. Garance je to ve své obecnosti podobná např. ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny „dědění se zaručuje“ – lze z ní dovodit jen to, že stát se zavazuje přijmout a uznat institut dědění, to však ještě neznámá, že nemůže stanovit a upravit konkrétní formy, podmínky a okruhy dědiců a že nakonec zděděný majetek nemůže podrobit daním a poplatkům. Jestli z takto formulovaných garancí lze dovodit nějaký právní závazek, pak jen ten, že Česká republika zcela institut dědění neeliminuje, že zachová jeho podstatu a smysl. Totéž platí pro čl. 4 odst. 1 konkordátní smlouvy. Pokud z něj tedy něco vyplývá, pak je to závazek státu zpovědní tajemství pozitivně právně upravit tak, aby byla jeho ochrana reálná a efektivní. To zahrnuje i vyvážení jeho ochrany s jinými základními právy, což je nejen požadavek plynoucí z ústavního pořádku, ale také ze smlouvy samotné (z její preambule, které jistě nelze upřít přinejmenším funkci interpretačního vodítka).

30. Ustanovení čl. 4 odst. 2 konkordátní smlouvy o tom, že „pastorační pracovníci mají právo obdobné zpovědnímu tajemství za podmínek stanovených zákonem“, pak není nějakým zbytkovým právem pro členy nekatolických církví a náboženských společností, jak se většina mylně domnívá (bod 191 nálezu) a co jí pak umožňuje argumentovat nerovností mezi nimi a církví katolickou. I toto ustanovení se týká Katolické církve, stejně tak jako – vzhledem k principu parity – všech ostatních církví a náboženských společností. Nejde o nějakou svátost smíření druhé kategorie, nýbrž o ochranu nejrukšnějších duchovních rozhovorů, které s věřícími nebo víru či útěchu hledajícími vedou rozliční pastorační pracovníci ve všech církvích a náboženských společnostech při různých pastoračních příležitostech. Většina pléna (viz bod 182 nálezu) klade důraz na rozdíl mezi oběma ustanoveními na jejich konci („za podmínek stanovených zákonem“ v čl. 4 odst. 2, kterážto formulace se nevyskytuje u čl. 4 odst. 1), přehlíží však zjevný a podstatný rozdíl na začátku obou ustanovení: v odstavci prvním jde o obecné uznání institutu zpovědního tajemství bez určení nositele subjektivního práva, oproti tomu v odstavci druhém o přiznání subjektivního práva pastoračním pracovníkům. Pokud by u něj nebyl odkaz na zákonem stanovené podmínky, bylo by toto ustanovení jako samovykonatelné bezprostředně použitelné v případě, že by zákon ono právo pastoračních pracovníků limitoval nebo neupravil vůbec.

31. K nefunkčnímu a zavádějícímu srovnávání zpovědního a advokátního tajemství v bodech 193 a 194 nálezu odkazují opět na společné odlišné stanovisko soudců Milana Hulmáka, Michala Bartoně a Dity Řepkové. Dodávám pouze, že z hlediska ústavní garance rovnosti před zákonem a v právech lze srovnávat pouze osoby, nikoli právní instituty. Krom toho advokátní tajemství bude nově garantováno i mezinárodní smlouvou (Úmluva Rady Evropy o ochraně profese advokáta, podepsaná dne 14. 11. 2025, čl. 6 odst. 3) a nelze rozumně očekávat, že by její případné ratifikaci Ústavní soud bránil s argumentem, že zvýhodňuje ochranu advokátního tajemství oproti zpovědnímu, které zakotveno v mezinárodní smlouvě vzhledem k tomuto nálezu nebude. Navíc ono advokátní tajemství se vztahuje například i na listiny, oproti zpovědnímu tajemství, jak nález zdůrazňuje (bod 225). Již to prokazuje, že většina používá argumenty o protiústavní nerovnosti zpovědního a advokátního tajemství selektivně jen na podporu jí vytvořené konstrukce.

32. Konečně poznamenávám, že většina pléna stále vnímá zpovědní tajemství značně redukovane jen jako institucionální privilegium církví (viz bod 178, podle něhož zahrnuje „povinnosti a současně též ochranu duchovních osob, stejně jako aspekt církevní a náboženské autonomie, ale též systémovou záruku náležející církvím“), nikoli jako uplatnění základního práva věřících podle čl. 16 Listiny, kteří tímto způsobem projevují svou víru a vedou niterní duchovní rozhovor s duchovním, jenž je jen prostředníkem v jejich vztahu k transcendentní autoritě. Jde zřejmě o důsledek nově objeveného pravidla, dovozeného z čl. 2 odst. 1 Listiny, který prý „zakazuje svévolnou favorizaci náboženských argumentů před argumenty světskými“ (bod 193 nálezu). Pozorný čtenář jistě v této souvislosti nepřehlédln, že Ústavní soud tiše modifikoval i test náboženské a světonázorové neutrality státu oproti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, v němž jej definoval – nově jde jen o test náboženské neutrality (viz body 152 a násl.). Vazba státu na světonázor zřejmě již nebude nijak závadná.

33. Velké obavy vyvolává argumentace, kterou většina Ústavního soudu uplatňuje vůči čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy. Nevěřil bych, že Ústavní soud v jakékoli podobě přistoupí na tvrzení skupiny senátorů rekapitulovaná v bodu 14 nálezu, že stát má (musí mít) neomezenou moc nad archivy, které se na jeho území nacházejí, že přístup k nim má být

neomezený, resp. omezitelný jen tehdy, když stát zájem na omezení uzná. Tyto teze jsou totiž uplatnitelné nejen na registrované církve, ale na každou soukromou osobu. Nejen na archivy, ale na celé kulturní bohatství, jehož jsou archiválie jen součástí, a to bez ohledu na to, kdo je vlastní.

34. Ústavní soud však této argumentaci přitakal. I když to vyjádřil jinak, podstata jeho argumentace zůstala stejná. Protiústavnost čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy shledal navzdory tomu, že jak vláda, která s požadavkem na zakotvení takového závazku v konkordátní smlouvě přišla, tak Svatý stolec toto ujednání chápou zjevně jako nový závazek k něčemu, k čemu dosud církevní právnické osoby zavázány nebyly. Ústavní soud se ovšem zaměřil na klauzuli „za jimi stanovených podmínek“ a z ústavních garancí svobody vědeckého bádání čl. 15 odst. 2 Listiny a práva na přístup ke kulturnímu bohatství v čl. 34 odst. 2 Listiny dovodil, že se všichni mylí, že Svatý stolec církevní právnické osoby v Katolické církvi zavazuje k něčemu, co již ve skutečnosti dávno bylo jejich povinností, a to dokonce bezpodmínečnou, kterou může omezit pouze zákon. Přesněji řečeno, že takovou povinnost mají všechny církve a že ustanovení čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy Katolickou církev zvýhodňuje tím, že jen jí umožňuje stanovit si další podmínky zpřístupnění jejího kulturního dědictví, nad rámec zákona, který tyto povinnosti upravuje, anebo dokonce teprve v budoucnu upraví.

35. Odkazují opět na oponenturu společného disentančního stanoviska a jen připomínám, že i v tomto ohledu se zřetelně projevil výklad konkordátní smlouvy v rozporu s čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, tedy v rozporu s pravidlem výkladu mezinárodní smlouvy v dobré víře. Navzdory doslovnému znění závazku zpřístupnit své kulturní dědictví (zdaleka nikoli jen archiválie) všem, kdo je chtějí poznat a studovat, většina Ústavního soudu dezinterpretuje klauzuli „za jimi stanovených podmínek“ tak, že Katolická církev (její církevní právnické osoby) své kulturní bohatství všem badatelům zpřístupnit nemusí, že tuto klauzuli využije k výběrovému zpřístupňování, či spíše znepřístupňování svého kulturního dědictví, jež je – jen tak mimochodem – v jejím vlastnictví (viz bod 206 nálezu). Takový výklad presumuje zlou víru jedné ze smluvních stran, která závazek přijímá s tím, že jej nebude a nemusí dodržovat, a znevažuje schopnost druhé smluvní strany takovou podlost rozpoznat a postavit se jí.

36. Racionální a dobrověrný výklad oné klauzule „za jimi stanovených podmínek“ se přitom prvoplánově nabízí v tom smyslu, že jde o klasické režimové podmínky zpřístupnění, tedy kdy, kde a jak (jakým způsobem). Vzhledem k tomu, že jde o vlastnictví církve a že půjde mimo jiné o archiválie a věci, k nimž se pojí náboženská úcta věřících, těžko cokoli namítat například proti stanovení otevírací doby či regulaci vhodného oděvu apod.

37. Konečně argumentace podústavní právní úpravou zákona o archivnictví trpí stejným defektem jako v případě zákona o církvích s jeho koncepcí zvláštních práv. Referenčním kritériem pro Ústavní soud je pouze ústavní pořádek. Soulad jakékoli mezinárodní smlouvy se zákonem Ústavní soud v tomto řízení neposuzuje a není oprávněn z důvodu jím vykonstruovaného rozporu se zákonem její ratifikaci zabránit.

38. Nakonec ale ani zákon o archivnictví se do kolize s čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy nijak nedostává. Církve jsou v zákoně vyjmenovány mezi povinnými subjekty jako možní soukromoprávní původci archiválií, ale to neznamená, že jako soukromoprávní původci musí dát veřejné moci v podobě národního či oblastního archivu všechny své dokumenty k dispozici. Povinnosti stanovené v zákoně o archivnictví vůči soukromoprávním

původcům spočívají především v povinnosti zachovat a chránit archiválie a umožnit kontrolu státu nad výběrem archiválií, za podmínek stanovených zákonem (§ 3 odst. 2 zákona). S tím se ovšem zcela míjí čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy, jímž se církev zavazuje své kulturní dědictví (bez ohledu na to, jde-li o archiválie) zpřístupnit veřejnosti. Pokud jde o archiválie, výběr dokumentů se u soukromoprávního původce provádí na jeho žádost ve skartačním řízení, má-li zřízen soukromý archiv (§ 7 zákona), ovšem ten také zřizuje dobrovolně; ke zřízení soukromého archivu nelze nikoho nutit. Ale i mimo skartační řízení, nemá-li soukromoprávní původce zřízen soukromý archiv, se výběr archiválií provádí jen na základě žádosti soukromoprávního původce nebo vlastníka dokumentů (§ 11 odst. 2 zákona). A pokud si církev zřídí akreditovaný soukromý archiv, zákon umožňuje nahlížet veřejnosti (badatelům) do archivu za podmínek zákona a vnitřního předpisu církve [§ 57 písm. b)], což jistě mohou být i ty „jimi stanovené podmínky“ ve smyslu čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy.

39. Výklad většiny o rozporu čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem tak stojí na mimořádně vratkých základech. Vrcholí bodem 204, v němž Ústavní soud dovodil, že toto ustanovení „vyjímá katolické církevní právnické osoby z dosahu povinnosti respektovat archivní zákon“, neboť čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy „s aplikací zákona nepočítá.“ Je zřejmé, že žádná mezinárodní smlouva, v níž se jiný subjekt mezinárodního práva explicitně nezaváže důsledně dodržovat zákony České republiky, by už nemohla v preventivním přezkumu Ústavního soudu obstát.

* * *

Katastrofa

(závěrečné rozuzlení, tragický konec, důsledky konfliktu)

40. Konkordátní smlouva je tedy podle nálezu Ústavního soudu z části v rozporu s ústavním pořádkem, a prezident republiky ji proto ratifikovat nesmí.

41. To samo o sobě žádnou velkou katastrofu nepředstavuje, i s ohledem na chabý obsah konkordátní smlouvy. Tato země byla bez konkordátu více než sto let a jistě přežije bez konkordátu dalších sto či násobně více let. *Sub specie aeternitatis* – přinejmenším z pohledu věřících a církví – půjde o nepříliš významnou epizodu komplikovaného vztahu novodobého českého státu k církvím, nanejvýš ke Katolické církvi. Fakt, že Ústavní soud svůj závěr o protiústavnosti konkordátu postavil mimo jiné na tom, že stát jím chtěl posílit garanci uznávání zpovědního tajemství, působí jako trpká historická kuriozita – učinil tak Ústavní soud země (oproti jiným v nálezu zmíněným), jež zrodila ve světě proslulého sv. Jana Nepomuckého, onoho „hrdinu vzdoru vůči svévoli sekulárních sil“ (Podiven), který za neprozrazení zpovědního tajemství zaplatil cenu nejvyšší. A nakonec nelze ani vyloučit, že bude vládou vyjednána smlouva nová, ještě méně obsažná, bez čl. 4 odst. 1, který žádnou podstatnou změnu v oblasti uznání zpovědního tajemství oproti stávajícímu stavu nepřinášel, a bez závazku Katolické církve zpřístupnit své kulturní dědictví všem, kdo je chtějí poznat a studovat.

42. Za katastrofu – nejen ve smyslu onoho posledního dějství antického dramatu – lze ovšem považovat důsledky, které tento nálezn může mít nejen pro praxi navazování mezinárodních vztahů Českou republikou, ale zejména pro ochranu základních práv a svobod. Své závěry – pokud jde o čl. 7 odst. 4 konkordátní smlouvy – Ústavní soud vystavěl na kreativní interpretaci stávajících ústavních garancí svobody bádání a přístupu ke kulturnímu bohatství. Sluší se je na tomto místě ocitovat: „Svoboda vědeckého bádání

a umělecké tvorby je zaručena.“ (čl. 15 odst. 2 Listiny) a „Právo přístupu ke kulturnímu bohatství je zaručeno za podmínek stanovených zákonem“ (čl. 34 odst. 2 Listiny). Tato práva a svobody jsou samozřejmě zakotvena i vzhledem k historickým zkušenostem především vůči veřejné moci. Jistě i tato práva jako všechna ostatní zahrnují i pozitivní závazky státu vytvořit právní a institucionální rámec pro to, abychom těchto svobod mohli všichni užívat. Ovšem za akceptovatelnou hranou se ocitá výklad, že pozitivní závazky plynoucí z těchto garancí stát nejen opravňují, ale dokonce po státu vyžadují stanovovat povinnosti soukromým subjektům, zasahujícím jejich vlastní svobody, dokonce v nakládání s jejich vlastnictvím (Ústavní soud považuje za rozporné s ústavním pořádkem, že konkordátní smlouva „v zásadě umožňuje“, aby si církev, tedy soukromé osoby, „stanovily, kdo všechno a za jakých podmínek může poznat jejich dokumenty“; bod 203 nálezu). Už k tomu nemusí docházet zákonem, nýbrž stačí jen výklad Ústavního soudu a jeho představa o tom, jaké pozitivní závazky k prosazení a současně regulaci toho či onoho základního práva na straně státu nalezne. Svoboda se stává povinností a povinnost bude vydávána za právo. Přestává být relevantní, jak konkrétně ústavní pořádek základní práva garantuje, jak vymezuje jejich rozsah a hranice a jak omezuje možnosti veřejné moci základní práva omezit, v jakých formách a k jakým ústavně legitimním cílům. Listina základních práv a svobod se tak stává jen seznamem aproximativních cílů, k nimž se máme přibližovat jakýmkoli prostředky, které soudy budou považovat za vhodné a potřebné a jež jakožto pozitivní závazky veřejné moci budou připraveny vynucovat i na účet soukromých osob.

43. Tento náleze se tedy může stát dalším příspěvkem k zásadní paradigmatické změně v roli a funkci ústavního soudnictví. Demonstrovat to lze srovnáním s oním konkursním náleze sp. zn. Pl. ÚS 36/01. Jím naši předchůdci, vedeni dobrými úmysly v představě, že je nutné zabránit snížení dosavadního procedurálního standardu ochrany základních práv, učinili smělý a riskantní krok a eliminovali pokus odvozeného ústavodárce vyjmout mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách z referenčního rámce pro kontrolu ústavnosti zákonů. V dnes vyhlášeném náleze se Ústavní soud naopak postavil proti záměru veřejné moci (vlády a Parlamentu) vzít na sebe mezinárodněprávní závazek, že již dosažený a na zákonné úrovni garantovaný standard ochrany základních náboženských práv a svobod i v budoucnu zachová. Ústavním soudem projevovaná úzkostlivá péče o rovné zacházení mezi církvemi a náboženskými společnostmi je pouze zástupná.

44. Nepřijatý koncept nálezu z pera soudce zpravodaje Milana Hulmáka i připojená odlišná stanoviska ukazují, že bylo možné zaujmout dobrověrný racionální výklad konkordátní smlouvy, jenž by se nijak neocítl v kolizi s ústavním pořádkem. Bylo tak možné dosáhnout cíle, s nímž se na Ústavní soud skupina senátorů obrátila, eliminovat obavy a pochybnosti, zda konkordátní smlouva nepovede k extrémním výkladům a aplikacím. Většina Ústavního soudu však zaujala právě takový extrémní výklad konkordátní smlouvy, jenž jí pak umožnil dospět k závěru o jejím rozporu s ústavním pořádkem.

V Brně o Škaredé středě 1. 4. 2026

Tomáš Langášek