

Konkordátní smlouva se Svatým stolcem

I. Součástí referenčního rámce přezkumu ústavnosti mohou být jen ty mezinárodní smlouvy, které byly k 1. 1. 1993 buď recipovány jako mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (čl. 10 Ústavy ve znění účinném před 1. 6. 2002), anebo byly mezi 1. 1. 1993 a 31. 5. 2002 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.

II. Podmínkou aplikační přednosti jednotlivých ustanovení mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ve znění účinném od 1. 6. 2002 je jejich samovykonatelnost, tj. vnitrostátní přímá použitelnost normy obsažené v mezinárodní smlouvě, bez nutnosti přetváření do zákonného ustanovení.

Samovykonatelnost je standardně určována kritérii a metodami založenými v právu vnitrostátním, nikoli mezinárodním. Pokud je z textu mezinárodní smlouvy zřejmé, že smluvní ustanovení zavazuje stát 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. Neplatí však, 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. Samovykonatelnosti nebrání bez dalšího ani to, že pravidlo mezinárodní smlouvy obsahuje neurčitý právní pojem.

III. Článek 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vyjadřuje sekulární a konfesně neutrální charakter státu, který 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. Požadavky článku 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.

IV. Důsledkem sekulárního a konfesně neutrálního charakteru státu (čl. 2 odst. 1 Listiny) a dílčích kooperačních prvků vztahu mezi státem a církvemi (čl. 16 Listiny) je rovný přístup státu k církvím. Pokud 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. Církvím musí být zaručeno rovnocenné právní postavení, nejsou-li dány legitimní důvody pro přístup odlišný.

V. Samotný fakt, že byla uzavřena mezinárodní smlouva se Svatým stolcem jako subjektem reprezentujícím zájmy pouze dvou z registrovaných církví (církev řeckokatolická a církev římskokatolická), nelze považovat bez dalšího za rozporný s čl. 2 odst. 1 Listiny. Klíčové pro posouzení ústavnosti takové smlouvy není to, že tato smlouva byla uzavřena, ale to, jaký má obsah a zda právě tento obsah není v rozporu s ústavním pořádkem.

VI. Přizná-li mezinárodní smlouva se Svatým stolcem katolické církvi odlišný a na zákonu nezávislý

právní režim v oblasti zpovědního práva či zpřístupnění církevního kulturního dědictví, získává tím katolická církev v právním řádu privilegované postavení. Mezinárodní 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.

VII. Zpovědní tajemství [§ 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 (zákon o církvích a náboženských společnostech)] 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 (čl. 16 odst. 1 Listiny).

VIII. Právo obdobné zpovědnímu tajemství [§ 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 (zákon o církvích a náboženských společnostech)] se nevztahuje na listiny v držení církve, např. spisy z různých vnitrocírkevních řízení.

IX. Ze svobody vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny) i z práva na přístup ke kulturnímu bohatství v souladu se zákonem (čl. 34 odst. 2 Listiny) plynou státu pozitivní závazky, byť to samozřejmě neznamená povinnost zajistit každému badateli přístup k jakémukoli dokumentu či archiválii. 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 právnických osob právo stanovit podmínky přístupu ke kulturnímu dědictví "za jimi stanovených podmínek", aniž sama obsahuje kritéria, meze či mechanismus přezkumu těchto podmínek.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 8/25 ze dne 25.3.2026)

Ústavní soud rozhodl o návrhu skupiny 17 senátorů Senátu Parlamentu, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem P., 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, tak, že

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.

Z 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 (body 2 až 16)
 - II. Původní a doplněná vyjádření účastníků řízení a amicorum curiae, replika navrhovatelky (body 17 až 78)
 - II. 1. Vyjádření Parlamentu České republiky (body 20 až 25)
 - II. 2. Vyjádření prezidenta republiky (body 26 až 39)
 - II. 3. Vyjádření vlády (body 40 až 55)
 - II. 4. Vyjádření amicorum curiae (body 56 až 77)
 - II. 4. 1. Vyjádření a doplnění vyjádření České biskupské konference (body 59 až 70)
 - II. 4. 2. Vyjádření Ekumenické rady církví (body 71 až 74)
 - II. 4. 3. Vyjádření Náboženské společnosti Svědkové Jehovovi (body 75 až 77)
 - II. 5. Replika navrhovatelky (bod 78)
 - III. Procesní předpoklady řízení (body 79 až 83)
 - IV. Výchozí premisy a další procesní otázky (body 84 až 88)
 - V. Vstupní úvahy k mezinárodnímu právu smluvnímu (body 89 až 111)
 - V. 1. Mezinárodněprávní povaha konkordátní smlouvy a zásady její interpretace (body 91 až 95)
 - V. 2. Možnost začlenění konkordátní smlouvy do referenčního rámce přezkumu ústavnosti (body 96 až 104)
 - V. 3. Aplikační přednost, samovykonatelnost a další účinky mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy (body 105 až 111)
 - VI. K tvrzené neústavnosti konkordátní smlouvy jako celku: svrchovanost státu, vázanost katolické církve českým právem a k námitkám souvisejícím (body 112 až 134)
 - VI. 1. K ústavnosti čl. 2 odst. 3 smlouvy (body 114 až 121)
 - VI. 2. K závazku katolické církve dodržovat právní řád České republiky (body 122 až 132)
 - VI. 3. Zbývající námitky (body 133 až 134)
 - VII. K tvrzenému rozporu konkordátní smlouvy jako celku se zákazem vazby státu na náboženské vyznání podle čl. 2 odst. 1 Listiny (body 135 až 165)
 - VII. 1. K zákazu vazby státu na náboženské vyznání (čl. 2 odst. 1 Listiny) (body 137 až 156)
 - VII. 2. K (ne)možnosti uzavřít konkordátní smlouvu se Svatým stolcem jako subjektem reprezentujícím pouze zájmy katolické církve (body 157 až 165)

VIII. K rozporu jednotlivých ustanovení konkordátní smlouvy s ústavním pořádkem (body 166 až 233)

VIII. 1. Ustanovení, kde Ústavní soud shledal rozpor s ústavním pořádkem (body 177 až 220)

VIII. 1. 1. Článek 4 odst. 1 smlouvy (zповědní tajemství) (body 177 až 194)

VIII. 1. 2. Článek 7 odst. 4 smlouvy (zpřístupnění kulturního dědictví) (body 195 až 209)

VIII. 1. 3. Shrnutí (body 210 až 220)

VIII. 2. Ustanovení, kde Ústavní soud rozpor s čl. 2 odst. 1 Listiny neshledal (body 221 až 233)

VIII. 2. 1. Právo obdobné zповědnímu tajemství (čl. 4 odst. 2 smlouvy) (body 221 až 225)

VIII. 2. 2. Výhrada svědomí nebo náboženského vyznání (čl. 3 smlouvy) (body 226 až 228)

VIII. 2. 3. K námitkám o nerovném způsobu řešení sporů vznikajících z dohod o poskytování pastorační péče (body 229 až 231)

VIII. 2. 4. K námitkám o neústavnosti čl. 13 odst. 2 smlouvy (body 232 až 233)

IX. Závěr (body 234 až 236)

I. Původní a doplněná argumentace navrhovatelky

2. Návrhem podaným podle čl. 87 odst. 2 Ústavy a § 71a odst. 1 písm. b) 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 (nále z dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01, konkursní nále z).

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. adopcí). Poukazuje také na to, že tzv. Modus vivendi z roku 1928 (Úmluva mezi Československem a Svatým stolicem, 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 prerogativách, 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 právem 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 náleze ze dne 30. 8. 2017 sp. zn. III. ÚS 3591/16, z něhož plyne, že církve 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 určen rozsah 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 stolcem. To staví katolickou církvev 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 amicum 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 amicum 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, pročež 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, navrhovatelka 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 kategorii 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 stolcem. 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 stolcem 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 církví: a) model státní církve, b) kooperační model, c) model sekulárního státu, d) model laického státu, tj. francouzský princip laicité. 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 reciprocity 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 "zповědní tajemství" je nutno vykládat ve světle věrouky katolické církve o jeho absolutní a neprolomitelné povaze. To by vedlo k zavedení výjimky z povinnosti duchovních přezkázat 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 nepřezkoumatelnou 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 nespĺňuje. 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 téže judikatuře.

41. Za nepřípustný 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 stolicem 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" (nálezný 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 nespátřuje 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 překazit 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 stolicem,

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 jednotlivec 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 nereflektuje 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 dovedl, 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 katoličtí 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, nekonfesně 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 vymežit, 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 pečeť") neporušitelné, vyplývá z textu kán. 983 § 1 Kodexu kanonického práva: "Svátostné zpovědní tajemství je neporušitelné; proto nesmí zpovědník nic vyzradit 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, nezbývá 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, pročež 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 odposlechnů (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 nekonesním 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, inkluzivní 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 odhlízející 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 odůvodněnosti a proporcionalitě 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 jejích 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 vsutku 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 přdestřela 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 státu. 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 plénum 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. nálezy 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 subjektivitu 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 nepochybně, 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. náleze ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01, konkursní náleze, 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 přihlídnutím 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 přiřkládat tehdy,

potvrdí-li se, že to bylo úmyslem stran (čl. 31 odst. 4).

94. Doplnkových 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 nepřípustnosti 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 nález 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 neznamená, 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. nález 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 nález ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04, eurozatykač, 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. Samovykonatelností se rozumí vnitrostátní přímá použitelnost normy obsažené v mezinárodní smlouvě, bez nutnosti převtělení do konkrétního zákonného ustanovení (nálezy 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 nálezy 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 nálezy 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 nejrůznějšího 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, Náhrada 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 kautely 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. Dovožují to primárně z tvrzené asymetričnosti, resp. z nedostatku recipročních smluvních závazků Svatého 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. nálezy 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 církve a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují 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.

Omezí-li se jejich aktivita na vnitřní záležitosti (zejména na organizační členění), není možno tato opatření přezkoumávat před českými soudy (nálezy 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 nevyjímaje - 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 přikazovala 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, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, 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 [1] 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 [2] z roku 2008: "Brazilská 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 [3] z roku 2011; čl. 4 smlouvy s Litevskou republikou [4] z roku 2000, čl. 1 smlouvy s Estonskou republikou [5] 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 "církvní 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 různé 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 "církvní 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 "církvní 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 církvních 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 církvní 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 církvní právnické osoby). Závazek církvních 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 prázdňou skořápkou a veškeré činnosti jsou realizovány evidovanými právnickými osobami. Příkladem je Církev římskokatolická, která jako samostatná právnická osoba nemá žádný majetek a takřka nevstupuje do žádných právních vztahů" (Chocholáč, dílo cit. v bodě 127 shora, komentář k § 21).

129. Ve smlouvě zakotvená povinnost církvních 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. Zbývající 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 právem 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 rekapitulují 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 "církve" i tam, kde jde přísně vzato o církve 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 (laicité). 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 církve podrobeny striktní odluce, stát neuznává ani nefinancuje 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 církve 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 [6]), 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 [7], 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 "oddělující zdi" ("wall of separation") mezi církví a státem [Jeffersonova odpověď [8] na dopis, který mu zaslala komise Danburské baptistické asociace; srov. nedávno Kennedy v. Bremerton School District, 597 U.S. 507 (2022) [9]]. 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 stylovým prvkem českého modelu vztahu státu a církví 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 náboženské 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 [10] k čl. 2 odst. 1 Listiny zdůraznil, že stát se "má ke svým občanům - pokud výslovně není stanoveno jinak - jako např. v hlavě 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 vyprázdňenost 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: [11] Pocta 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 upraví 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 (nález 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 světónázorům" (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. [12] a s. 119 násl. [13], kde autor tvrdí, že konkordát jako "pravoplatná smlouva mezi dvěma samostatnými svazy 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, laicité (problematická uzavření nového konkordátu plyne např. z již zmíněného rozhodnutí francouzské Ústavní rady ze dne 21. 2. 2013 č. 2012-297 QPC [14], 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 nevyklučili 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 nevycházal 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 [15] z roku 1997, který pro vztahy státu a katolické církve uzavření konkordátu se Svatým stolcem výslovně vyžaduje; čl. 2 Ústavy Malty [16] prohlašuje římskokatolické náboženství za náboženství státní, Německo - jak vysvětleno výše - má již z ústavy nastaven čistý kooperační model vztahu státu a církvi; estonská smlouva [17] 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 (církev řeckokatolické a církev 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 (zprístupnění kulturního dědictví církevními právními 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 právní 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. Církví a náboženskou společností je totiž dobrovolné společenství osob s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, 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 [18] 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 zázemí pro takovou činnost" (Sněmovní tisk 919 [19], 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 [20] 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 (náleží 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 (zповědní tajemství)

177. Navrhovatelka namítá, že čl. 4 konkordátní smlouvy zvýhodňuje katolickou církev v oblasti zповědního tajemství a práva obdobného zповědnímu 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. Zповědní 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 zповědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zповědnímu tajemství, je-li tato povinnost tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let; tím není dotčena povinnost překazít trestný čin uložená zvláštním zákonem. Na to navazuje úprava v trestním zákoníku. Podle § 368 trestního zákoníku (přechin 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 zповědního tajemství nebo v souvislosti s výkonem práva obdobného zповědnímu tajemství (odst. 3). Naopak § 367 trestního zákoníku (přechin nepřekážení trestného činu) žádnou obdobnou výjimku nezná. Povinnost překazít trestný čin se proto vztahuje i na skutečnosti, o nichž se duchovní dozví v souvislosti s výkonem zповědního tajemství nebo práva obdobného zповědnímu tajemství, což předvídá i samotný zákon o církvích. Trestní zákoník shodným způsobem reguluje též povinnost mlčenlivosti advokáta.

180. Třeba předeslat, že panuje značné napětí mezi výlukou ze zповědního tajemství, jak ji chápou právě uvedené české zákonné normy, a absolutním pojetím zповědního 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 zповědního 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 zповědního tajemství něco mění v důsledku přijetí konkordátní smlouvy. Článek 4 konkordátní smlouvy zní:

(1) Česká republika uznává zповědní tajemství.

(2) Pastorační pracovníci mají právo obdobné zповědnímu 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, T. Zpovědní tajemství v českém právu ve světle (nejen) sjednaného konkordátu se Svatým stolcem [21], Právnik, 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 stolcem 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 podmínek 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 [22] 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 [23]; čl. 7 smlouvy s Lotyšskem [24] z roku 2000, čl. 8 smlouvy s Litevskou republikou [25] 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 byť do dílčího rozporu. Toto ustanovení zakládá státu negativní závazek (k tomu srov. již rozebíraný náleží 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 přezkázat 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 přezkázat 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 "nadzákoně" 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. porušením 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. Zadruhé, 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 trvající 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 neprojevalo. 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. náleze 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 [26], na s. 51 (1980), nebo německého Spolkového ústavního soudu, který taktéž uznává srovnatelnou ústavní hodnotu advokátního tajemství a zpovědního tajemství: "Ochrana konverzace 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 [27] - 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 studia"). 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 [28], jejíž čl. 13 odst. 5 stanoví, že "Katolická církev, která si přeje, aby její kulturní dědictví bylo i nadále přístupné veřejnosti, zajistí, aby jej zájemci mohli studovat a zkoumat." (tedy bez sporného autonomního kritéria samotnou církví stanovených podmínek).

197. Pozitivní povinnost státu střežit a rozvíjet zděděné 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 právnickým 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 právnických 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 právnických 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 právnickým osobám přímo aplikovatelné a před zákonem přednostní právo).

204. Tím konkordátní smlouva vyjímá katolické církevní právnické osoby z dosahu povinnosti respektovat archivní zákon. Zatímco na všechny jiné církevní právnické 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 právnické 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. [29] 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 právnických 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 míjí 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 [nález 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. nález 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 společenstvem 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. Smlouvy uzavírané mezi náboženskými spoločenstvy a Českou republikou, in: Benák, J. /ed./ Církev a stát 2016: Potřebujeme nový zákon o církvích(?) [30] 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 (jáhnny, 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" (náleze 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 nezavazuje orgány činné v trestním řízení možnosti a povinnosti posoudit, zda je mlčenlivost uplatňována oprávněně a zda jsou skutečně splněny podmínky pro nevyhovění dožádání (§ 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 [31], [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. Výhrada 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 (náleze ze dne 2. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 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 církve (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 právníckou 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 právníckým 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).

[1] Informace dostupné na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2004-02-0013>

[2] Informace dostupné na:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7107.htm

[3] Informace dostupné na: <https://www.iuscangreg.it/conc/azerbaigian-2011.pdf>

[4] Informace dostupné na:
https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2000/documents/rc_seg-st_20000505_santa-se-de-lituania-giuridico_en.html

[5] Informace dostupné na:
https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/1998/documents/rc_seg-st_19981223_santa-se-estonia_en.html#:~:text=%20The%20Republic%20of%20Estonia%20guarantees%20freedom,to%20practise%20in%20public%20the%20Catholic%20Religion.&text=%20The%20Catholic%20Church%20as%20also%20its,Canon%20Law%20C%20have%20the%20status%20of%20either

[6] Informace dostupné na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2012297QPC.htm>

- [7] Informace dostupné na:
https://www.supremecourt.gov/pdfs/USReports/USREPORTS-456_PDFa.pdf
- [8] Informace dostupné na: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-36-02-0152-0002>
- [9] Informace dostupné na: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/21-418_i425.pdf
- [10] Informace dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/011schuz/s011004.htm>
- [11] Informace dostupné na: <https://www.wintr.cz/images/ceskaidea.pdf>
- [12] Informace dostupné na:
<https://www.digitalniknihovna.cz/cuni/view/uuid:ee6784bc-6a1d-4b54-a87c-935eda3dce95?page=uuid:956c77dd-23aa-4ea5-b5f1-8dd7c64f4300>
- [13] Informace dostupné na:
<https://www.digitalniknihovna.cz/cuni/view/uuid:ee6784bc-6a1d-4b54-a87c-935eda3dce95?page=uuid:119a0c53-0c53-433a-9c6f-addaf70fc80d>
- [14] Informace dostupné na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2012297QPC.htm>
- [15] Informace dostupné na: https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009
- [16] Informace dostupné na: <https://legislation.mt/eli/const/eng>
- [17] Informace dostupné na:
https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/1998/documents/rc_seg-st_19981223_santa-se-de-estonia_en.html
- [18] Informace dostupné na:
<https://mk.gov.cz/data-registrace-cirkvi-a-nabozenskych-spolecnosti-a-svazu-cirkvi-a-nabozenskych-s-polecnosti-cs-408?lang=cs>
- [19] Informace dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=919&ct1=0>
- [20] Informace dostupné na: <https://mk.gov.cz/zvlastni-prava-cs-33>
- [21] Informace dostupné na:
https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2025/6/4_DISKUSE_Grygar_542-559_6_2025.pdf
- [22] Informace dostupné na:
<https://press.vatican.va/content/salastampa/en/bollettino/pubblico/2024/10/24/241024g.html>
- [23] Informace dostupné na: <https://www.epi.sk/zz/2001-326>
- [24] Informace dostupné na:
<https://m.likumi.lv/ta/id/66744-agreement-between-the-republic-of-latvia-and-the-holy-see#:~:text=A%20GREEMENT%20BETWEEN%20THE%20REPUBLIC%20OF%20LATVIA%20AND%20THE%20HOLY%20SEE.>
- [25] Informace dostupné na:
https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2000/documents/rc_seg-st_20000505_santa-se-de-lituania-giuridico_en.html

[26] Informace dostupné na:

https://www.supremecourt.gov/pdfs/USReports/USREPORTS-445_PDFa.pdf

[27] Informace dostupné na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv109279.html>

[28] Informace dostupné na:

https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2000/documents/rc_seg-st_20000505_santa-se-de-lituania-cultura_en.html

[29] Informace dostupné na: <https://spcp.prf.cuni.cz/1-10/RCP-1-1-95.pdf>

[30] Informace dostupné na:

<https://munispace.muni.cz/library/catalog/view/929/2891/5063-1/0#preview>

[31] Informace dostupné na:

<https://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1991/1991canlii40/1991canlii40.html>

Další články:

- [Daňová exekuce](#)
- [Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem](#)
- [Konkordátní smlouva se Svatým stolcem](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Katastr nemovitostí](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Práva dětí](#)
- [Určitost sankcionované povinnosti](#)
- [Zemědělská půda \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)