



# Nepředchází



US25015118

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 6 -03- 2025 <sup>1</sup>
Vyřizuje:  krát Přílohy: 	

### Základní údaje

**Číslo podání:** US CKDP 0003549/25

**Odesílatel**

**Věc:** Návrh na posouzení ústavností mezinárodní smlouvy

**Doručeno:** 6. 3. 2025 21:02:00

**K Rukám:**

**ID zprávy:**

**Do vlastních rukou:**

**Email/DS:**

**Spisová značka:**

**SP. Zn. Odesílatele:**

### Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	zprava_1490447725_prijata.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	zprava_1490447725_prijata.pdf		
Příloha je validní	00_01_svatostol_skupina_converted.pdf		
Podpis je platný	00_01_svatostol_skupina_converted.pdf	SERIALNUMBER=P120520, G=Pavel, SN=Uhl, CN=Pavel Uhl, OU=ev. č. ČAK 10960, OU=ev. č. ČAK 10960, O="Pavel Uhl, advokát", OID.2.5.4.97=NTRCZ-71638806, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	01_01_tisk_se_smlouvou.pdf		
Podpis je platný	01_01_tisk_se_smlouvou.pdf	SERIALNUMBER=ICA - 10139212, SN=Knotek, G=Jan, E=knotekj@senat.cz, O=Česká republika - Kancelář Senátu, CN=Jan Knotek, C=CZ	C=CZ, OID.2.5.4.97=NTRCZ-26439395, O="První certifikační autorita, a.s.", CN=I.CA EU Qualified CA2/RSA 06/2022

Nepředchází

Nepředchází

Ústavnímu soudu Joštova 8 660 83 Brno	<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno
	Došlo dne: - 6 -03- 2025 krát Přílohy: _____ Vyřizuje: _____

V Praze dne 6. března 2025 v 19:05

Ke sp. zn.: **Pl. ÚS \_\_\_\_/25**

Věc: návrh dle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen Ústava) na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem

Navrhovatelka: skupina nejméně sedmnácti senátorů dle ust. § 71a odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

*(podpisy a uvedení jmen senátorů, jakožto náležitost podání dle ust. § 71a odst. 2 zákona o Ústavním soudu jsou v závěru podání za jeho textem)*

zastoupena dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem, č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5 – Smíchov, datová schránka 5iza9qd podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným kvalifikovaným certifikátem S/N: 1789235 (1A: 14: B3) vydaným PostSignum Qualified CA – Česká pošta, s. p. IČ: 47114983, Česká republika



**Pavel Uhl, advokát**  
evidenční číslo ČAK: 10960  
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00  
IČ: 71638805, DIČ: CZ7508100083

Účastníci řízení: **Senát**, se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, Praha 1, 118 01 - Malá Strana a

**Poslanecká sněmovna**, se sídlem Sněmovní 176/4, 118 26 Praha 1 - Malá Strana

*jednající jménem **Parlamentu** ve smyslu ust. § 9 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon),*

**prezident republiky**, se sídlem Hrad, I. nádvoří č. p. 1, 119 08 Praha 1 - Hradčany

**vláda**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana

elektronicky: do datové schránky **z2tadw5**

příloha: senátní tisk č. 2 (15. funkční období)

## I.

**Vylíčení skutkových a právních okolností před podáním návrhu**

**[1]** Navrhovatelka je skupinou senátorů Parlamentu České republiky a podle ust. § 71a odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále též zákon o Ústavním soudu) je oprávněna podat Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním zákonem, a to od okamžiku, kdy s ratifikací této smlouvy byl vysloven souhlas Parlamentem.

**[2]** Vláda předložila dne 1. listopadu 2024 Senátu a současně jeho sesterské komoře Poslanecké sněmovně Parlamentu vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsaná v Praze dne 24. října 2024, dále též smlouva. Tento návrh projednal Senát pod číslem senátního tisku č. 2 (15. funkční období) a Poslanecká sněmovna jej projednala pod svým číslem tisku 844 (9. volební období). S ratifikací vyslovily obě komory souhlas. Jako druhá tak učinila Poslanecká sněmovna dne 6. března 2025 v 12:52. Tento návrh je tedy podáván v době, kdy již obě komory, tedy Parlament jako celek, vyslovil s ratifikací souhlas.

**[3]** V důsledku diskuse nad obsahem sjednané, podepsané a zatím neratifikované smlouvy vyvstaly na straně navrhovatelky určité pochybnosti ohledně toho, zda smlouva zcela nepochybně je v souladu s ústavním pořádkem. Vzhledem k tomu, že soulad s ústavním pořádkem nelze testovat v případě mezinárodních smluv *ex post* a vzhledem k tomu, že jedná o smlouvu s potenciálně významnými společenskými a právními dopady, rozhodla se navrhovatelka obrátit se na Ústavní soud s návrhem, aby tuto ústavnost předběžně posoudil.

**[4]** Navrhovatelka v této souvislosti konstatuje, že je veden především pochybami a nikoliv pevným přesvědčením o tom, zda smlouva je nebo není v souladu s ústavním pořádkem. Senát rovněž bere v úvahu skutečnost, že tato otázka je předmětem diskusí v širší odborné a i neodborné veřejnosti a považuje tedy za velmi vhodné, aby tyto spory byly autoritativně odstraněny institucí, která je k tomu Ústavou České republiky (dále též Ústava) výslovně povolána.

**[5]** Pravomoc Ústavního soudu k předběžné kontrole ústavnosti je výjimečná a vztahuje se pouze na mezinárodní smlouvy. Ústavodárce k určení této kompetence přistoupil nepochybně právě proto, že v případě mezinárodních smluv, jejichž výklad, aplikace a dopad není zcela podřízen suverenitě svrchovaného státu, může být otázka případného konfliktu se základním zákonem státu citlivá a ve svých potenciálních důsledcích obtížně předvídatelná. V případě později zjištěné konfliktu rovněž prakticky neřešitelná právními prostředky. Ústavní soud může rušit zákon, může rušit ústavní zákon, ale nikoliv mezinárodní smlouvu.

**[6]** Navrhovatelka tedy s tímto návrhem předkládá konkrétní pochyby a sporné otázky s cílem odstranit případné spory ohledně jejich obsahu a případných dopadů, protože případný nesoulad zjištěný později v jiném typu řízení či procedury jako otázky předběžné by v sobě nesl dalekosáhlé a obtížně řešitelné následky spojené s problematickými transakčními náklady v podobě potřeby renegociace nového znění smlouvy nebo jejího vypovězení. Jedná se navíc o prostředky politické a nikoliv právní.

[7] Řízení o abstraktní předběžné kontrole mezinárodních smluv není podle zákona a podle ustálené doktríny řízení kontradiktorní ale konzultační či posudkové; k tomu např. **Tomáš Langášek: komentář k čl. 87, bod 112** in: **Pavel Rychetský, Tomáš Langášek, Tomáš Herc, Petr Mlsna aj.: Ústava České republiky. Komentář**; Wolters Kluwer (ČR), Praha 2015, ISBN: 978-80-7478-809-3: „Kompetence Ústavního soudu, alespoň na první dojem, posílená pohledem na prováděcí ustanovení § 71a až 71e zák. o ÚS (srov. "návrh na posouzení souladu" v návrhí § 71a odst. 1, resp. výrokové varianty "je v souladu" či "je v rozporu" v § 71e, namísto "návrh se zamítá"), se zde svou povahou vzdaluje klasickému pojetí kontradiktorního soudního sporu, a je naopak charakteru konzultačního či posudkového, [...]“.

[8] Z těchto důvodů v návrhové – petitorní části tohoto návrhu navrhovatelka vymezuje okruhy otázek, aniž by vznášela vlastní návrh varianty rozhodnutí, který ponechává zcela na posudkové a konzultační úvaze Ústavního soudu, jenž rozhodne, zda příslušná smlouva nebo její část *je v souladu* nebo *je v rozporu* s ústavním pořádkem.

[9] Navrhovatelka si je vědoma toho, že Ústava ve svém čl. 87 odst. 2 hovoří o souladu s ústavním pořádkem, kdežto ust. § 71a odst. 1 zákona o Ústavním soudu hovoří o souladu s ústavním zákonem, naproti tomu § 71d odst. 3 zákona o Ústavním soudu se zase vrací k pojmu ústavního pořádku. Navrhovatelka vnímá tyto pojmy v jistém smyslu obecnosti pojmu „zákon“ jako částečně synonymické a bude se držet obecnějšího pojmu používaného předpisem vyšší právní síly (Ústavou), tedy pojmu ústavní pořádek.

[10] Navrhovatelka se domáhá posouzení souladu s ústavním pořádkem, a to

1. smlouvy jako celku, ve vztahu k možnému rozporu s
  - a. ust. čl. 1 odst. 1 Ústavy,
  - b. ust. čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též Listina) a
  - c. ust. čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, a dále
2. případného rozporu ust. čl. 4 odst. 2 smlouvy s ust. čl. 36 Listiny,
3. případného rozporu ust. čl. 7 odst. 4 smlouvy s ust. 15 odst. 2 Listiny a
4. případného rozporu ust. čl. 8 odst. 5, ust. čl. 9 odst. 3, ust. čl. 10 odst. 3, ust. čl. 11 odst. 2, ust. čl. 12 odst. 2 a ust. čl. 13 odst. 2 s ust. čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

[11] Navrhovatelka si je nicméně vědoma toho, že Ústavní soud není tímto vymezením vázán a sám může nalézt jiné normativní prvky smlouvy, které je vhodné posoudit z hlediska souladu s ústavním pořádkem.

## II.

### Odůvodnění návrhu

#### *Otázka charakteru smlouvy*

[12] Navrhovatelka před tím, než rozvede jednotlivé sporné aspekty smlouvy jako takové, považuje za nezbytné, aby Ústavní soud nejprve posoudil uzavřenou smlouvu z hlediska charakteru smlouvy, což je otázka, jež sama o sobě nevstupuje do otázky souladu s ústavním pořádkem, ale ve vztahu k navazujícím otázkám je otázkou předběžnou, protože odpověď na ní může řešení nyní položených otázek ovlivnit.

[13] Ústavní tradice České republiky zná specifické postavení mezinárodních smluv lidských práv a základních svobodách. Tyto smlouvy měly specifické postavení jak od přijetí ústavního zákona uvozujícího Listinu (ust. § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky), tak v Ústavě České republiky ve znění platném do 31. května 2002. Tyto smlouvy a jenom tyto smlouvy měly specifické postavení spočívající v tom, že byly součástí referenčního rámce pro posuzování ústavnosti jiných (hierarchicky nižších) norem. Doktrína (nikoliv výhradně) je pak vnímala jako materiální součást ústavního pořádku.

[14] Po přijetí tzv. euronovely Ústavy provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. nerozlišuje sice ústavní text běžné mezinárodní smlouvy a mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, nicméně Ústavní soud ve svém nálezu vydaném dne 25. června 2002 pod sp. zn. dne Pl. ÚS 36/01 (paralelní citace: 403/2002 Sb., N 80/26 SbNU 317; populární název: *Odměna a náhrada výdajů správce konkursní podstaty. Ústavní pořádek. Zákaž snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv.*) jim přiznal specifické postavení, jehož podstatou je skutečnost, že i nadále jsou mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, byť text ústavy již tento pojem nezná, stále součástí a referenčního rámce ústavního pořádku pro posuzování ústavnosti jiných aktů, na rozdíl od běžných mezinárodních smluv, které nově po tzv. euronovele mají ve srovnání s dobou před ní rovněž aplikační přednost.

[15] Pojem mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách je přitom pro tento účel autonomním pojmem českého (dříve československého) ústavního práva a má význam pro popis normativního účinku takové smlouvy v kontextu vnitrostátního práva. Odpověď na otázku po definici tohoto pojmu tak nelze hledat v právu mezinárodním. Situaci poněkud komplikuje fakt, že od 1. června 2002 se tyto smlouvy ratifikují jako jiné mezinárodní smlouvy a nikoliv po vyslovení souhlasu třípětinovou většinou, jak tomu bylo do 31. května 2002. Samotný proces vyjadřování souhlasu ratifikace tedy nijak nepředjímá, zda jde o tuto „*lidskoprávní*“ smlouvu nebo nikoliv. Ústavní soud, obecné soudy, jiné orgány či ustálený akademický konsensus (*opinio iuris doctorum*) doposud nedefinovaly algoritmus nebo jiný věcný návod materiálního posouzení mezinárodní smlouvy, jestli se jedná o smlouvu o lidských právech základních svobodách nebo nikoliv. Neexistuje dokonce ani úplně jednoznačná odpověď na otázku, zda určitá smlouva může být smlouvou o lidských právech a základních svobodách pouze v části svého normativního obsahu.

[16] Samotná předkládací zpráva k posuzované smlouvě tuto otázku neřeší výslovně, ale spíše náznakem a implicitně. V textu předkládací zprávy se uvádí doslova: „*Článek 1 má lidskoprávní charakter. Týká se svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Ve svém znění odruší články 15 a 16 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, a článek 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“).*“ Při projednávání smlouvy jako takové na plénu Poslanecké sněmovny tuto otázku nastolil jako nevyřešenou poslanec Jakub Michálek a na to pak zástupce předkladatele ministr Jan Lipavský reagoval těmito slovy: „*Co se týče toho, jestli ta smlouva je nebo není lidskoprávní, si myslím, že klíčové je, že je tam ten článek číslo 1, který je vlastně kopíí čl. 9 Evropské úmluvy o lidských právech a potom se tam využívá čl. 15 a 16 Listiny základních práv a svobod České republiky.*“ Navrhovatelka z toho dovozuje, že předkladatel, nebo alespoň jeho zástupce tuto smlouvu má za smlouvu o základních právech a lidských svobodách.

[17] Podle navrhovatelky takový závěr rozhodně není jednoznačný, ale navrhovatelka má za to, že v procesu ratifikace a vyjednávání souhlasu s ní by tato otázka měla být vyřešena.

[18] Otázka úpravy nějakých práv skupiny osob, která jsou optikou ústavního nebo mezinárodního práva vnímána jako lidská práva nebo svobody skrze dvoustrannou mezinárodní smlouvu není zcela výjimečná a ve 20. století se tak dělo často, a to dokonce v případě menšin (nebo i většin), které mohou mít s těmi náboženskými společné znaky. Tento trend započal již v mírových smlouvách po první světové válce, což byly sice formálně vícestranné smlouvy, ale obsahovaly nemálo ustanovení, která zavazovala pouze jeden stát. Příkladem budiž například versailleská mírová smlouva s Německem publikovaná pod č. 217/1921 Sb. jako Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Německem a Protokol, podepsané ve Versailles dne 28. června 1919.

[19] Podle jejího čl. 86 prvního nečíslovaného odstavce byl československý stát zavázán k ochraně menšin, včetně těch náboženských: „*Stát československý tím, že svoluje k jejich zařazení do smlouvy s Čelnými mocnostmi spojenými a sdruženými, přijímá ustanovení, která tyto mocnosti budou pokládati za nutná k ochraně zájmů těch obyvatelů v Československu, kteří se od většiny obyvatelstva liší rasou, jazykem neb náboženstvím.*“. Podobná ustanovení obsahovaly i další mírové smlouvy z pařížských předměstí, tedy saint-germainská smlouva s Rakouskem (vyhlášená pod č. 507/1921 Sb.) a trianonská smlouva s Maďarskem (vyhlášená pod č. 102/1922 Sb.). K tomu je třeba dodat, že tyto smlouvy jsou stále platné a Českou republiku jako nástupnický stát státu, který je v nich zavázán, stále zavazují. Menšinová práva a právo na užívání jazyka a svoboda vyznání jsou samozřejmě také agendou lidských práv a základních svobod, jak je vymezuje Listina nebo mezinárodní smlouvy. Navrhovatelce pak není znám právní názor nebo závěr soudu, jejichž podstatou by bylo, že se jedná o smlouvy *lidskoprávní*.

[20] Podobná praxe pak ovlivnila čistě dvoustranné smlouvy, které měly normalizovat vztahy států, ať už po první světové válce nebo později, a to dokonce po pádu železné opony nebo dokonce po zániku Československa. Garance individuálních práv příslušníků menšin tak namátkou obsahují například ust. čl. 11 až 22 Smlouvy mezi republikou Československou a republikou Polskou o otázkách právních a finančních vyhlášené pod č. 56/1926 Sb.. Smlouva zavazuje chránit menšiny „druhé strany“, respektovat jejich práva, umožnit jim vzdělání v jejich jazyce a současně právo na úřední styk v mateřském jazyce. Smlouva také zakazuje odnárodňování. Dalším příkladem podobné smlouvy je Smlouva mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Spolkovou republikou Německo o dobrém sousedství a přátelské spolupráci vyhlášená pod č. 521/1992 Sb., která je zajímavá tím, že závazek k ochraně menšin je upraven asymetricky s větším důrazem na existenci německé menšiny v Československu (srovnej čl. 20 a 21). Součástí oboustranného závazku v této smlouvě je ochrana náboženské svěbytnosti.

[21] Navrhovatelka si dovoluje také zmínit i smlouvu uzavřenou o podobných otázkách s Ukrajinou, a to Smlouvu o přátelských vztazích a spolupráci mezi Českou republikou a Ukrajinou vyhlášenou pod č. 38/1997 Sb. I tato smlouva upravuje, podobně jako dvě zmíněné starší smlouvy, garance individuálních menšinových práv osob, které mají původ nebo občanství druhé strany, přičemž tyto závazky jsou formulovány jako lidskoprávní. Čím více se jedná o pozdější právní úpravu, tím je dikce dvoustranné smlouvy podobnějším lidskoprávním závazkům z vícestranných smluv, popřípadě se na ně doslova odkazují; k tomu například čl. 17 poslední zmíněné smlouvy: „*Smluvní strany, vycházejíce z toho, že přátelské vztahy mezi jejich národy a rovněž mír, spravedlnost, demokracie a stabilita vyžadují, aby etnická, kulturní, jazyková a **náboženská** svěbytnost národnostních menšin požívala vzájemnou ochranu, budou za tím účelem vytvářet nezbytné podmínky v souladu s dokumenty Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě a dalšími příslušnými mezinárodními dokumenty. Smluvní strany přijmou jednostranná i společná opatření pro posílení plnění těchto závazků.*“ Dokumenty Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, tedy například oba pakty vyhlášené pod

č. 120/1975 Sb., jsou při tom nepochybně smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které dokonce byly primárním motivem pro jejich konstitucionalizaci v roce 1991.

**[22]** Posledně jmenovaná dvoustranná smlouva s Ukrajinou je při tom významná tím, že její ratifikace proběhla v době, kdy podle Ústavy České republiky vyžadovaly smlouvy o lidských právech a základních svobodách ratifikaci třípětinovou většinou (tehdy po praktické stránce pouze v Poslanecké sněmovně, protože Senát ještě nebyl ustaven a jeho pravomoci vykonávala sněmovna). O smlouvě hlasovala Poslanecká sněmovna jako o smlouvě běžné a nikoliv v režimu tehdy účinného čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky ve znění účinném do 31. května 2002. Smlouva tedy byla ratifikována na základě prosté většiny přítomných poslanců (přítomno bylo 83 poslanců, potřebná většina byli 42 poslanci a pro souhlas s ratifikací jich hlasovalo 65. Nikdo v diskusi nenastolil otázku, zda se jedná o smlouvu dle tehdy účinného čl. 10 Ústavy.

**[23]** K tomu je třeba dodat, že například Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin vyhlášená pod č. 96/1998 Sb. byla projednána v režimu čl. 39 odst. 4 Ústavy jako smlouva podle čl. 10 Ústavy tehdejšího znění. Díkce některých článků, například 6 a 8 jsou pak obdobné těm garancím, které jsou upraveny ve zmiňovaných smlouvách dvoustranných pro menšiny obmyšlené logikou dané smlouvy.

**[24]** Pokud lze identifikovat v parlamentní praxi let 1993 až 2002 nějaký úvahový model, které smlouvy lze považovat za smlouvy o lidských právech a základních svobodách, tak Parlament za tyto smlouvy považoval výhradně smlouvy multilaterální, jejichž hlavním a převážným cílem byla ochrana práv a svobod, a to na základě zcela universalistického pojetí těchto práv a svobod. Z parlamentní praxe pak není znám jediný případ, kdyby režimu tehdy účinnému čl. 39 odst. 4 Ústavy byla podřízena smlouva dvoustranná.

**[25]** V případě nyní projednávané smlouvy tedy navrhovatelka jednu stranu vnímá, že ji část veřejnosti a státní moci považuje za smlouvu o lidských právech a základních svobodách, a na druhou stranu, že ji část veřejnosti o tom má své pochyby. Z formálního hlediska pak tato otázka není postavena na jisto. Navrhovatelka připouští, že autonomní pojetí pojmu mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které je nyní pouze v diskreci Ústavního soudu, se může v čase změnit a navrhovatelka připouští obě možnosti. Odpověď na tuto předběžnou otázku při tom sama o sobě nedává odpověď na otázku souladu s ústavním pořádkem, ale navrhovatelka ji má za nezbytnou pro účely odpovědi na další níže položené otázky.

**[26]** Ve vztahu k otázkám, které budou předestřeny později, pak má řešení této nejasnosti svůj význam, protože sporné substantiální aspekty tohoto návrhu by nabývaly jiných podob. Za zásadní rozdíl mezi oběma variantami je pak třeba považovat to, zda případný konflikt zákona s danou smlouvou se bude v případě projednání sporu obecným soudem řešit postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jak předjímá nálezný Ústavního soudu vydaný dne 25. června 2002 pod sp. zn. dne Pl. ÚS 36/01 (paralelní citace: 403/2002 Sb., N 80/26 SbNU 317; populární název: *Odměna a nábrada výdajů správce konkursní podstaty. Ústavní pořádek. Zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv.*), který výslovně uvádí: „Z uvedených důvodů nutno čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.“ nebo jej obecný soud bude řešit vlastní úvahou o aplikační přednosti běžné mezinárodní smlouvy.

*Ad 1. a) Otázka rozporu smlouvy jako celku s ust. čl. 1 odst. 1 Ústavy*

[27] Smlouva obsahuje závazky a povinnosti České republiky vůči druhé straně smlouvy, popřípadě vůči osobám (teoreticky občanům i cizincům). Postupy, chování a jednání orgánů České republiky a (zpravidla právnických) osob poskytujících zdravotnické a sociální služby podřízených jurisdikci České republiky jsou touto smlouvou regulovány a příslušné nároky by měly být vymahatelné. Oblast fungování armády, vězeňství, dalších bezpečnostních sborů, zdravotnictví a sociálních služeb tvoří ve svém celku nikoliv nezanedbatelnou oblast aktivit státu, samosprávy, občanské společnosti a soukromých osob. Podle smlouvy je nyní regulována tato oblast aktivit i nyní právě posuzovaná smlouvou, a to v režimu stanovení věcných standardů přístupu k určitému typu služeb, pomoci, útechy či péče a současného nároku církve tuto péči poskytovat.

[28] Smlouva dále garantuje církvím právní subjektivitu, relativně širokou míru církevní autonomie, neprolomitelné zpovědní tajemství, závazek uznávat církevní sňatky další garance pro obě katolické církve.

[29] Smlouva pak neobsahuje žádné závazky druhé strany, tedy Svatého stolce, vůči České republice, s výjimkou závazku respektovat státní hranice při stanovení hranic arcidiecézí, archieparchií, diecézí, eparchií a exarchátů. Navrhovatelka v této souvislosti vyjadřuje určitou pochybnost na tím, že tento závazek Svatého stolce je skutečně závazkem, protože se jedná o praxi, která plyne z přirozené povahy fungování církve a současně je z hlediska státních (či samosprávných) zájmů zcela bezpředmětná. Nelze v této souvislosti pominout ani skutečnost, že tento závazek existoval v *modu vivendi* uzavřeném mezi Československou republikou a Svatým stolicem v roce 1928, který byl mezinárodní smlouvou sjednanou z československé strany na vládní úrovni. Jedná se tedy i o závazek téměř století naplněný, tedy fakticky vyčerpaný. Kromě tohoto (ne)závazku pak jiné závazky ve vztahu k České republice církev nebo Svatý stolec nemají.

[30] Podstatou mezinárodních smluv je zpravidla oboustranná dohoda o vzájemných závazcích a povinnostech. Symetrie a vzájemnost jsou pak silným principem mezinárodního práva, alespoň v bilaterálních vztazích. Mezinárodní smlouvy se uzavírají mezi suverénními subjekty a každý smluvně založený závazek je omezení vlastní suverenity. Vystává pak otázka, zda jednostranná smlouva, která prakticky podřizuje jednu smluvní stranu širokému spektru vynutitelné regulace ve prospěch druhé strany, aniž by zde existovalo protiplnění, je ještě projevem suverenity nebo nikoliv.

[31] Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika stát, který je **svrchovaný**. Podstatou této svrchovanosti by pak měl být i princip, že ve vztahu k jiným suverénním mezinárodního práva vystupuje z pozice rovnosti, symetrie a vzájemnosti. Pokud se Česká republika hodlá v podstatě jednostranně zavázat k tomu, že určité spektrum činnosti bude podléhat zvláštnímu režimu převzatých povinností a závazků, má navrhovatelka určité pochyby o tom, že se jedná o krok stále suverénního, tedy svrchovaného, státu.

[32] Navrhovatelka si je vědoma toho, že protistrana je poněkud atypický subjekt mezinárodního práva a byť je suverénem, není státem v územním slova smyslu. Hledat v takovém případě vyvážený vztah je nesmírně komplikované, ale navrhovatelka má za to, že jsou určité oblasti smlouvy, kde by taková úvaha byla nasnadě a dovolí si jeden příklad. Jestliže se Česká republika zavazuje v čl. 5 smlouvy respektovat církevní sňatky, pokud splňují pravidla předepsaná českým právem, tak se nabízí otázka, zda by církev neměla současně respektovat občanské sňatky.



**[33]** Církev tak v současné době činí pouze ve vztahu ke sňatkům osob, které nejsou součástí katolické církve. Církev současně striktně odmítá uznávat zánik manželství vyslovený státním soudem, ať už rozvodem nebo prohlášením manželství za neplatné, byť sama zná vlastní postupy, kterými lze existenci platného manželství překonat, popřípadě je prohlásit za neplatné. Existují přitom určité typy sňatků, které církev z principu neuznává, jako sňatky osob stejného pohlaví, které se nyní nazývají partnerství. Z důvodů respektu k obsahu víry asi nelze po církvi spravedlivě požadovat, aby uznávala stejnopohlavní sňatky *per se*, ale lze si představit, že by církev uznávala jiné vztahy na ně navazující, jako třeba rodičovství obou rodičů v takovém vztahu, pokud je založeno osvojením.

**[34]** Současné kanonické právo tak dokonce činí, protože akceptuje státem nastolené vztahy osvojení a osvojitele považuje za ty, kdo jsou na místě rodičů (např. kán. 793 § 1, CIC 1983) a v praxi se to respektuje. To samo o sobě pak otázkou vzájemného uznávání některých aktů na úrovni mezinárodního práva činí ještě zajímavější. Doposud platilo, že oba systémy byly vůči sobě autonomní. Světské – státní právo uznávalo a uznává uzavření sňatku před orgánem církve, pokud je v souladu se státním právem. Stát pak neuznává důsledky rozluky, prohlášení manželství za neplatné církevním soudem či způsoby překonání platného manželství (*privilegium paulinum petrinumque*) apod. Církev pak uznává sňatky nekatolíků a považuje je za platné a neuznává žádné formy zániku manželství konstatované nebo provedené státem. Církev taktéž neuznává jiné než různopohlavní sňatky, ale rodičovství v těchto sňatcích fakticky pro účely respektu rodičovské autority uznává a křtí děti na základě žádosti takových rodičů.

**[35]** Doposud platilo, že oboustranná autonomie a rozsah vzájemného uznání byl dán vždy rozhodnutím či faktickým postupem jednoho ze systémů rodinného práva. Rozsah uznávání církevních sňatků tak definoval zákon o rodině a nyní tak činí občanský zákoník, kdežto vnímání právních aktů a skutečností církevními autoritami byly dány vždy kodexem kanonického práva nebo jinými prameny církevního práva. Vedle absolutní autonomie platil i princip pragmatizmu, který umožňoval v průběhu času tyto vztahy měnit a přizpůsobovat. Tento systém pak doposud neobsahoval vzájemné závazky obou systémů ohledně míry akceptace nebo nerespektování aktů druhého z nich.

**[36]** V obecné rovině platí, že systém, který je dán fakticky vzájemnou autonomií a pragmatickým respektem, je možné internacionalizovat a svázat dohodami. Pokud už v něm ale doposud existují oblasti respektu z obou stran, není důvod, aby nebyly internacionalizovány či potenciálně konstitucionalizovány oboustranně. Nelze totiž přehlédnout, že dosavadní systém byl a je více či méně funkční. Podmínkou této funkcionality byla určitá reciprocita a fakticky vzájemně uznávaná autonomie a rovnováha.

**[37]** Funkční systém, který jako celek má prvky spontaneity, lze samozřejmě petrifikovat, internacionalizovat a potenciálně konstitucionalizovat, což je postup patrně zamýšlený nyní posuzovanou smlouvou. Pokud se tak ale děje čistě jednostranným směrem, je to popřením jednak dosavadní rovnováhy a současně i principu suverenity strany, která je jedinou zavázanou. Naopak logické by bylo, aby i církev byla zavázána uznávat i ty akty a právní skutečnosti, které se zjevně nepříčí jejímu právnímu systému. Takový závazek by konečně měl i zásadní praktický dopad, protože církev je celosvětovou institucí a čeští katolíci, kteří fakticky žijí a vyrůstají v církevním prostředí, jež respektuje nemálo faktických aspektů fungování sekularizované společnosti, by mohli v případě, že se přestěhují do jiné země, být oslyšeni v některých požadavcích, které by tamní církev nemusela respektovat, byť je podřízená Svatému stolci. Smlouva by pak mohla být nástrojem pro prosazení takových legitimních zájmů původem českých katolíků.

**[38]** V této souvislosti samozřejmě nelze pracovat s úvahou, že strana církve bude zmíněné okolnosti, právní skutečnosti a akty v přiměřené míře nadále respektovat. Lze to samozřejmě očekávat,

ale v této souvislosti neexistuje odpověď na otázku, proč to nelze očekávat ani ze strany českého státu a poměry a proč je tedy třeba fixovat jednostranně. Existuje samozřejmě legitimní úvaha, že není možné zanášet či překrývat fungující systém kodexu kanonického práva nějakými mezinárodními závazky, ale tutéž úvahu lze legitimně vznášet o občanském zákoníku. Uzavření mezinárodní smlouvy je věcí právní, politickou a i symbolickou s důsledky převážně právními. Podle navrhovatelky při ni nelze abstrahovat o požadavku minimální symetrie, která respektuje, že Česká republika je stát svrchovaný. V nyní posuzované věci pak v této otázce má zásadní pochyby, které nejsou jen teoretického ale i praktického rázu.

[39] Při veřejné diskusi se často argumentuje tím, že Svatý stolec má uzavřeny smlouvy se všemi okolními státy a současně se všemi státy se silnou katolickou tradicí. Tento argument sám o sobě bez analýzy obsahu těchto smluv je v podstatě nicneříkající a nedává žádné vodítko ve vztahu k souladu s národním ústavním pořádkem. Už samotné smlouvy, které jsou dávány jako příklad, se ovšem svým obsahem od nyní projednávané smlouvy značně liší, to v neprospěch katolické církve. K těm smlouvám, které byly uzavřeny před druhou světovou válkou, je třeba dodat, že obsahovaly oprávnění státu ingerovat do procesu obsazování biskupských úřadů.

[40] V této souvislosti nelze ani pominout, že *modus vivendi*, uzavřený mezi Československou republikou a Svatým stolicem v roce 1928, který byl mezinárodní smlouvou sjednanou z československé strany na vládní úrovni, upravoval také silné právo československého 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. Existovala také pravidla zakazující podřízení řeholních společenství zahraničním autoritám. Tato možnost státu zasahovat do fungování církve je samozřejmě z dnešního hlediska nepřijatelná a absurdní, ale konkordáty z meziválečné doby ji obsahují.

[41] Tyto konkordáty, stejně jako *modus vivendi* uzavřený s Československem v roce 1928 nebyly v žádném případě zásahem do suverenity států, které je uzavíraly, protože jejich faktickým důsledkem bylo posílení významu státu a zásadní oslabení tradiční moci a neformálního vlivu církve výměnou za její uznání a zschování klesajícího vlivu. Dnes v době, kdy nedává žádný smysl, aby stát na těchto historických prerogativách trval, ovšem odstranění jeho historicky garantovaných práv vedlo k tomu, že smlouva je jednostranná a nevyvážená.

[42] Historický účel konkordátů byl zřejmý. Byly jedním z mnoha nástrojů, jak společensky, symbolicky a statusově regulovat faktický ústup katolické církve z role dominantní společenské a mravní autority do role jedné z mnoha církví, a to tak, aby tento proces byl, více či méně, plynulý, nenásilný, důstojný a v konečném důsledku přijatelný pro všechny. Proces faktické i formální sekularizace společnosti, jehož byly konkordáty historickým průvodním jevem, který měl tento proces doprovázený nepochybně negativními jevy učinit pro všechny srozumitelnější a přijatelný. Souběžně s tímto procesem si také společnost definovala nová pravidla, mezi která patří svoboda vyznání definovaná přísně individuálně, obecně a nikoliv ve vazbě na církev na straně jedné a současně posílení autonomie církve od státu oddělené a emancipované.

[43] Nyní posuzovaná smlouva je tedy po technické stránce v podstatě výsledkem postupu, jehož podstatou je napodobení jiných starších vzorů, které byly založeny na mocenské rovnováze, přičemž z nich bylo odstraněno vše, co by bylo nepřijatelným zásahem do dnes zcela jinak vnímané církevní autonomie. Výsledkem je jednostranný akt závazku, přičemž i u něj mohou samozřejmě vyvstávat pochybnosti, jestli je skutečně nezbytný.

[44] V situaci, kdy Česká republika se nachází v době dokonání procesu sekularizace, je sporné, zda má smysl skrze nástroj, jenž plnil zcela jinou historickou roli, napodobovat situaci, která zde již není, a to skrze jednostranné privilegování jedné ze smluvních stran, aby se vyvolal pocit historické kontinuity s tím, jak je dnes zpětně vnímána doba, kterou ve skutečnosti byla jiná a kterou si dnes již nikdo nepamatuje.

*Ad 1. b) Otázka rozporu smlouvy jako celku s ust. čl. 2 odst. 1 Listiny*

[45] Podle čl. 2 odst. 1 Listiny platí, mimo jiné, že stát se nesmí vázat ani na výlučnou ideologii **ani na náboženské vyznání**. Posuzovaná smlouva je při tom smlouvou s entitou, která představuje faktickou hlavu (vedení) největší křesťanské církve ve světovém měřítku, současně je nejsilnější náboženskou i křesťanskou denominací v České republice. Křesťanství, včetně nekatolických směrů, pak jako celek představuje nejsilněji zastoupené světové náboženství, v němž je katolická církev dominantní.

[46] V této souvislosti je třeba si nejprve ujasnit jak vnímat ústavněprávní pojmy s touto problematikou spojené. Čl. 15 Listiny konstatuje, že svoboda náboženského vyznání je zaručena, stejně jako svoboda myšlení a svědomí. Jde o shodně chráněné pojmy, jejichž společným znakem je dlouhodobý vnitřní postoj. Identicky je pak chráněna svoboda změny náboženství a víry, popřípadě být bez náboženství. Ústavodárce tak vnímá tyto svobody jako primárně interní postoj, který může mít vnější důsledky. Chráněno je obé, přičemž předmět ochrany je odvozen od vnitřního postoje. Jakákoliv takto vnímaná ochrana je primárně ochrana vnitřního postoje jednotlivce a jeho případných projevů bez vazby na jakoukoliv instituci, jež se k víře hlásí.

[47] Navazující čl. 16 Listiny chrání ve svém prvním odstavci vnější projevy takové víry, přičemž na souběžně chrání individuální vnější projevy víry či náboženství a kolektivní projevy téhož. Ty individuální dokonce jmenuje na místě prvním; slovy: „*bud' sám nebo společně s jinými*“. Ani zde v prvním odstavci není vyjádřena vazba na instituci. Právo projevovat víru je individuální a může být vykonáváno kolektivně, ale stále svědčí jeho primárním nositelům, tedy věřícím. Teprve ve druhém odstavci jsou zmíněny církve a náboženské společnosti, které nedisponují žádným právem ochrany jejich aktivity navenek, ale stát jim garantuje pouze autonomii. Církve a náboženské společnosti nejsou nositeli ani práva na vyznání či víru. Jsou brány jako faktické subjekty, které pokud vzniknou v důsledku činnosti organizované komunity věřících, požívají před státem ochrany autonomie vlastní činnosti a správy vlastních věcí.

[48] Ochrana víry a vyznání je v současném ústavním právu definována zcela jinak než historicky. Podle původního pojetí bylo náboženství komunity povinně jednotné, popřípadě byly tolerovány výjimky přesně definované (například judaismus). Historická liberalizace regulace náboženství zprvu nespočívala v tom, že by bylo voleno věřit čemukoliv, ale v tom, že se rozšiřoval katalog tolerovaných náboženských doktrín (nově třeba některých protestantských), přičemž ale stále platilo, že ten, kdo se k nějaké doktríně hlásil, byl vázán mantinely této povolené doktríny a ochrana byla odvozeny od instituce církevní komunity. Změna paradigmatu, ve kterém stát prosazuje nějakou systematicky rigidně definovanou víru a jiné stejně rigidně definované víry toleruje, do paradigmatu, že každý si může věřit čemu chce, přišla až se vznikem československé republiky.

[49] V tomto novém pojetí pak církev ztrácí postavení představitele a zástupce svých členů či věřících, ale stává se entitou odvozenou od jejich víry, jejich vůle a společné rituální praxe, přičemž stát

primárně chrání víru věřících. Jestliže v československém ústavním pořádku lze tuto změnu identifikovat v textu ústavní listiny Československé republiky vyhlášené pod č. 121/1920 Sb., která nahradila poměry prosincové ústavy (především základní zákon státní č. 142/1867 ř. z.), tak souběžně nezbytné plné přiznání církevní autonomie nastalo až v roce 1991 přijetím Listiny.

**[50]** Tento proces pak byl i zpečetěn tím, že ústavodárce poté co dokončil individualizaci pojetí víry, popřel nezbytnost její kolektivní podstaty, kterou ale současně připustil jako rovnocennou a legitimní, za současného vyjádření autonomie církví a náboženských společností, se sám distancoval od jakékoliv vazby na náboženské vyznání, čímž vyjádřil neutrální vztah k jakémukoliv víře, jejímu individuálnímu i kolektivnímu vyjádření a přirozeně i ke kolektivitě věřících v podobě církví a náboženských společností.

**[51]** Srovnání mezi současným pojetím víry svobodně zvolené a historickým pojetím víry uznané a zjevené také značně překresluje mapu potenciálních zdrojů ohrožení a důvodů a nástrojů ochrany. Na potenciální zdroje ohrožení svobodné víry totiž nelze hledět pouze prizmatem zkušenosti let 1948 až 1989, jakkoliv je tato historická perioda zdrojem významných varování, výstrah a poučení, ale i v širším a delším historickém kontextu.

**[52]** V minulosti byla církev zdrojem autority a výkladu víry, která byla chráněna, a stát připouštěl pouze (a potažmo chránil) pouze ty víry, které uznal, v rozsahu, který určila příslušná církevní autorita. Pokud někdo definoval svou víru jinak a byl církví nebo náboženskou společností označen za heretika či odpadlíka, jeho víra chráněna nebyla. Nyní tomu tak samozřejmě není. V současnosti tedy je víra (nebo nevíra) každého chráněna nejen před státem a nepřipustným tlakem společnosti na opuštění víry, před jinými věřícími jiných denominací, ale i před církví jako takovou, jež už není z hlediska státu nositelem definice legitimacy víry, ale pouze derivátem zájmů věřících. To platí jak pro individuální volbu a projevy víry tak i pro kolektivní podoby téhož. Tím samozřejmě není dotčena skutečnost, že jednotlivé instituce církví a náboženských společností mohou samy sebe věroučně vnímat jinak a samy si určují, kdo je jejich součástí (výhradně s účinky *pro domo*).

**[53]** Stát samozřejmě nemůže nutit uznat církev nebo náboženskou společnost, aby akceptovala nějaké učení za své, ale může bránit tomu, aby církev, náboženská společnost nebo jiná věroučná komunita disciplinovala věřící nad rámec těch nástrojů, které v sekularizované společnosti jsou přípustné a které ve svém důsledku nevytváří nepřipustnou stigmatizaci nebo společenské vyloučení. Současně stát musí garantovat těm, kdo nějakou víru definují (individuálně či společně) jinak a z hlediska autorit své dosavadní denominace se dopouštějí hereze či odpadlictví, aby mohli nadále (individuálně či společně) svou víru praktikovat nadále. Vše samozřejmě v rámci hranic definovaných světským – státním právem.

**[54]** Současné ústavněprávní pojetí víry tak staví svědomí jednotlivce do centra ochrany zájmů jeho svobody (ne)vyznání a církvím a náboženským společnostem přiznává odvozenou a ryze služebnou roli. Faktické rozměry náboženského života obsahující disciplinaci věřících, které to popírají, pak jinými nástroji stát drží v mezích široce akceptované únosnosti. To samo pak má za následek to, že náboženská celospolečenská diskuse je svobodnější a není monopolizována žádnými státními nebo nestátními či dokonce církevními aktéry; jedním z důsledků a současně popisů této komplexní situace je například nález Ústavního soudu vydaný dne 4. října 2022 pod sp. zn. II. ÚS 2120/21 (populární název: *K hanlivému vyobrazení reprezentantů římskokatolické víry v rámci divadelního představení v kontextu svobody projevu*).

**[55]** Tento systém není dokonalý a je založen na křehké rovnováze, v jejímž udržování hrají role různé instituce a mnozí společensktí aktéři, včetně orgánů státu. Nicméně je to systém, který je více či méně funkční a respektuje současné nastavení těchto poměrů, jak je předjímal ústavodárce v čl. 2, 15 a

16 Listiny. Je třeba si uvědomit, že čl. 2 odst. 1 chrání především věřící a garantuje jim rovnost a důstojnost před mnohými potenciálními aktéry. Dějiny českých zemí znají nemálo útisku víry, prakticky mezi všemi potenciálními aktéry mnohonáboženské reality.

**[56]** Ve vztahu k otázce kolize smlouvy jako celku s ust. čl. 2 odst. 1 Listiny je třeba si položit otázku, jestli případné dokončení ratifikace smlouvy a jejího včlenění do normativního systému České republiky s aplikační předností před běžnými zákony nebo dokonce s možným povýšením na referenční rámec české ústavnosti bude mít takový vliv na právní prostředí, že princip uvedený v čl. 2 odst. 1 bude fakticky dotčen nebo nebo naopak bude nedotčen.

**[57]** Faktickým důsledkem smlouvy bude to, že katolická církev se bude moci pro své věřící domáhat zvýšené ochrany výhrady svědomí v případě vojenské služby a poskytování zdravotních služeb. V případě, že by smlouva byla smlouvou o lidských právech a základních svobodách, tak případné spory mohou vyústit v konkrétní či dokonce abstraktní kontrolu ústavnosti zákonů a nižších norem, které regulují tato odvětví a to z hledisek, které vycházejí z katolické víry. V každém případě, ať už bude smlouva charakterizována jakkoliv, bude mít aplikační přednost před zákonem a proto ve sporech, v nichž se uplatní výhrada svědomí z pozic katolické věrouky, se bude aplikovat smlouva. Ta sice předpokládá licenci zákona, ale ustanovení obvyčejného zákona se budou aplikovat a vykládat ve světle normativního účinku smlouvy jako celku, která mu je nadřazena, což výsledek výkladu zřejmě ovlivní.

**[58]** Smlouva garantuje absolutní zpovědní tajemství, které dle pravidel katolické církve náleží pouze kněžím, a dále obdobného tajemství, které náleží pastoračním pracovníkům. Tato kategorie a zařazení do ní je pak na úvaze církve. I v tomto případě platí, že tato úprava má aplikační přednost před zákonem a proto ve sporech, v nichž se uplatní ochrana obdobného tajemství ve prospěch katolických pastoračních pracovníků se bude aplikovat smlouva. Ta sice předpokládá licenci zákona, ale ustanovení obvyčejného zákona se i v tomto případě budou aplikovat a vykládat ve světle normativního účinku smlouvy jako celku, která mu je nadřazena, což výsledek výkladu ovlivní.

**[59]** Smlouva dále předpokládá, že církev má právně garantovaný a privilegovaný přístup k pastorační aktivitě v prostředí armády, ozbrojených sborů, zdravotnických zařízeních a zařízeních sociálních služeb. Ve všech těchto případech pak není tento přístup regulován zákonem nebo právem, ale dohodou orgánu církve s příslušnou institucí. Je tedy celkem zřejmé, že faktický přístup do této oblasti bude privilegovaný a usnadněný. Dlužno dodat, že v mnoha případech absentuje pro obecný přístup do těchto oblastí ze strany pastoračních aktérů jiných denominací pozitivní právní úprava, přičemž v případě absence zákona bude postavení katolické církve s jinými srovnatelnými entitami o to více odlišné.

**[60]** Smlouva jako taková předpokládá i její výkon, tedy zajištění popsané agendy jednak specifickými privilegovanými vztahy a procedurálními postupy na půdě národního práva, a to především „dohodami“ podle čl. 9 až 12, pak specifickými vyjednávacími postupy dle čl. 13 a nakonec běžnými nástroji mezinárodního práva a komunikace podle něj dle čl. 14. Tato široká sada implementačních nástrojů, která by byla k dispozici pouze katolickým subjektům a církvi by faktickou implementací privilegovaného přístupu katolické církve zřejmě posílila.

**[61]** Je pak otázkou, jak tyto faktické důsledky smlouvy interpretovat a jak budou vnímány, katolickou církví, jejími věřícími, věřícími jiných vyznání, jinými církvemi a náboženskými společnostmi, nevěřícími a občanskou veřejností. Faktickým důsledkem této regulace totiž může být silnější pastorační vliv katolické víry oproti jiným variantám hodnotového a transcendentního diskursu. Dalším důsledkem může být snížení plurality v oblasti vnímání těchto otázek. Dalším důsledkem pak může být posílení institucionální stránky katolické církve, která bude mít nad těmito privilegovanými formami pastorační

větší kontrolu, protože s její institucí bude svázán přístup do institucí státu. Nelze totiž pominout, že v kontextu katolické víry jako celku existuje určitá pluralita názorů, která je důsledkem posilování významu svobodné volby víry v celosvětovém měřítku a snížení věroučného významu ústřední církevní autority. Tato pluralita pak tím, že přístup bude privilegován skrze instituci, by mohla být oslabena a to i v rámci samotné katolické církve.

**[62]** Katolická církev je nejsilnější denominací a faktické důsledky této dominance samozřejmě eliminovat nelze a jsou přirozené. Je ovšem otázkou, zda je vhodné je ještě posilovat, protože oslabí jednak postavení jiných vyznání, přirozenou rovnováhu jejich dialogu a současně se posílí dominantní přístup k řešení některých otázek v rámci katolické církve jako takové. Z hlediska předmětu řízení pak platí, že otázka, zda je to vhodné by správně měla znít, zda je to ještě ještě ústavně konformní. Tím, kdo tak bude marginalizován, nebudou jen věřící jiných denominací, ale i ti katolíci, kteří zastávají sice stále přípustné, ale odlišné postoje a přístupy k pastorační péči a otázkám víry. Rozměr individuální volby víry tak bude potlačen a posílena bude institucionální struktura jedné církve, její role a vliv v ní převládajícího učení na úkor ostatních.

**[63]** Tento vliv a jeho důsledky budou samozřejmě vstupovat i do vnímání ze strany společnosti, která bude vnímat postavení druhé strany smlouvy jako privilegované, a to nejspíš i v případě, kdy by faktický dopad účinků smlouvy nebyl zásadní. Vnímání společnosti, o níž dnes můžeme oprávněně tvrdit, že na jedné straně stát a jeho instituce skutečně vnímá jako konfesně, rituálně a nábožensky neutrální, ale současně na druhé straně respektuje individuální volbu víry, má podstatnou hodnotu a vytváří relativní pocit bezpečí pro mnohé věřící všech náboženství. Případně možné zásahy do tohoto křehkého stavu je třeba posuzovat velmi obezřetně.

**[64]** Věc samozřejmě může být interpretována i pozitivně, protože lze naopak předpokládat, že celkový objem nabídky pastorační péče a její dostupnost mohou stoupat, než kdyby se tak dělo v důsledku postupného hledání jiných přístupů cestou aktivit spontánní sítě věřící části občanské společnosti v širším slova smyslu, jak se tomu děje nyní. Nevýhodou této výhody pak může být snížení plurality a posílení institucionalizovaných forem péče na úkor těch spontánních. Je pak na Ústavním soudu, aby posoudil zda tento možný vliv má potenciál být natolik silným, aby v sobě obsahoval porušení zákazu vazby na náboženské vyznání.

*Ad 1. c) Otázka rozporu smlouvy jako celku s ust. čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny*

**[65]** Listina základních práva a svobod vychází z principu rovnosti, který definuje jednak zcela obecně v čl. 1 a jednak konkrétněji skrze výčet zakázaných rozlišovacích kritérií, jež jsou uvedeny v čl. 3 odst. 1. Mezi tato zakázaná kritéria pak patří i víra a náboženství, tedy jak vnitřní postoj víry, tak vnější příslušnost k nějaké skupině věřících.

**[66]** Jak je již popsáno shora v části *ad 1. b)* může být v důsledku přijetí posuzované smlouvy zvýhodněné postavení osob katolického vyznání, protože budou mít zajištěn přístup k pastorační péči privilegovaným způsobem. V zásadě jde o stejnou námitku jako v části *ad 1. b)*, ale popsanou nikoliv hlediska vztahu státu a náboženství, ale z hlediska postavení adresátů duchovních potřeb lidí, popřípadě zájmů a postavení církví a náboženských společností. Navrhovatelka se tedy na tuto argumentaci odkazuje a poukazuje na to, že tytéž důsledky v podobě nerovnosti může smlouva vyvolávat v rovině individuálního práva na praktikování své víry.

[67] V tomto případě, pokud hledíme na problém z druhé strany, tedy ze strany rovnosti jedinců, tak existuje ještě další okruh úvah, které do tohoto posouzení mohou vstupovat. Není totiž zcela vyloučeno, aby privilegování jedné skupiny v delším časovém horizontu vedlo ke garanci práv srovnatelných subjektů, a to právě s poukazem na princip rovnosti. Pokud platí princip rovnosti, tak přiznání nějakého zvýhodněného statusu nějaké skupině osob může vést soudy a jiné orgány státu k úvaze, že je třeba podobný status či výhodu přiznat rovněž jiným jednotlivcům, skupinám či entitám podobného charakteru či postavení.

[68] Přijímání konkordátů v evropském prostoru v tomto směru nese určité precedenty. Poté, co byl uzavřen konkordát mezi Svatým stolcem a Francií v roce 1801, přijala následně Francie vnitrostátní jednostranné dodatky, které vymezily podobně postavení protestantizmu (v roce 1802) a judaizmu (v roce 1808). Tehdy šlo jakési hybridní doplnění normy mezinárodního práva o jednostranný akt v podobě organických zákonů přiznávající podobné postavení jiným vyznáním (patrně částečně natruc). Těmto dalším vyznáním byl přiznán podobný status jako katolíkům a je třeba konstatovat, že tím byly pokryty prakticky všechna existující vyznání ve Francii (uznávalo se více forem protestantizmu).

[69] Tento stav trval do roku 1905, kdy Francie ukončila účinnost konkordátu a nadále regulovala otázky náboženské pouze svým vnitrostátním právem, které v dnešní době chrání a respektuje všechny víry a tedy například i islám. Zákon ze dne 9. prosince 1905 o oddělení církví od státu (*loi concernant la séparation des Églises et de l'État*) pak opouští koncept uznání církví a vyznání a garantuje svobodnou individuálně definovanou jakoukoliv víru každému a odděluje církve od státu; současně stát rezignuje na potřebu ingerence do církevních záležitostí.

[70] Poněkud paradoxní situace je ale v Alsasku-Moselsku, které v roce 1905, tedy v době zrušení konkordátu z roku 1801, nebylo součástí Francie. Na toto území se tedy zrušení konkordátu nevztahuje a po začlenění zpět do Francie a na tomto území byl a do dnešní době nadále je konkordát z roku 1801 považován oběma stranami za platný a je aplikován, včetně zmíněných organických zákonů, které zrovnoprávňují protestantismus a judaismus. Tamní biskupové jsou tedy stále jmenováni prezidentem republiky a stát má nad církvemi a náboženskými společnostmi značnou kontrolu, ale pouze nad těmi, které jsou v rozsahu těchto norem uznány. Nevýhodou tohoto stavu, v důsledku absence regulace z roku 1905 na tomto území, je pak právní vakuum organizace jiných tehdy neuznaných náboženství (například islámské víry), zejména v oblasti regulace práce imámů a výuky islámu na státních školách, přičemž křesťanské denominace a judaismus jsou v tomto regulovány normami z let 1801, 1802 a 1808.

[71] Jiný a částečně podobný precedens s opačným vyzněním může poskytnout i oblast mezinárodního práva v oblasti ochrany menšin. Jak už bylo shora uvedeno, v oblasti uzavírání mezinárodních smluv bylo běžné si vymínit ochranu menšiny, která pobývala na území jednoho státu a měla etnický nebo jazykový vztah ke druhému státu. Tuto tradici založil systém mírových smluv pařížských předměstí po první světové válce, pak se stal běžnou tradicí dvoustranných smluv. V této podobě nicméně popíral zcela princip rovnosti a menšiny, které neměly zastání územních státních entit (například Romové a Židé) byly historicky menšinami druhořadými a méně chráněnými. Nicméně časté nakládání s touto otázkou v mezinárodním právu jako takovém postupně vedlo ke zvyšování povědomí o významu této agendy a ochrana menšin se nakonec ve druhé polovině dvacátého století univerzalizovala a multilateralizovala; k tomuto vývoji například Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin vyhlášená pod č. 96/1998 Sb. a všechny smlouvy citované v části *Otázka charakteru smlouvy*. Rozměr nerovnosti tak byl z tohoto segmentu práva v průběhu času odstraněn. Nyní se praxí dvoustranných mezinárodních smluv stalo spíše na tento multilaterální systém odkazovat a vzájemně se utvrzovat v respektu k němu.

[72] Navrhovatelka si je vědoma toho, že ochrana lidských (či podobných) práv má často pragmatický rozměr a posílení jednoho dílčího aspektu, byť za cenu popření principu neutrality (či rovnosti) může časem vést k postupnému etablování tématu a následnému zavedení obecných neutrálních nástrojů ochrany založených na principu rovnosti. Je pak samozřejmě otázkou, jestli nyní potenciální nerovnost v nyní posuzované smlouvě má v sobě předpoklad vytvoření nově definovaného standardu i pro jiná vyznání. Navrhovatelka na tuto otázku odpověď nezná, ale má tom své pochyby.

[73] Patrně není úplně jisté, že by Česká republika návazně po vzoru čerstvě porevoluční Francie přijala separátní jednostranné právní úpravy ve vztahu k jiným vyznáním. Postupy obvyklé pro začátek devatenáctého století do značné míry předurčené osobnostmi prvního konzula francouzské republiky Napoleona Bonaparteho a papeže Pia VII. Ostatně dnešní právní řád České republiky, tak je vnímán většinou odborné obce, není příliš disponován k jednostrannému rozšiřování režimu dvoustranných mezinárodních smluv na třetí subjekty vnitrostátního práva. Ostatně předkladatel smlouvy ve své předkládací zprávě podobný záměr ani nedeklaruje.

[74] Z podobných důvodů asi lze stěží předpokládat, že by podobné a opakované nastolování těchto otázek v mezinárodním právu vedlo k postupné multilateralizaci a universalizaci smlouvou upravených práv. Konkordáty jsou typově smlouvami z jiných dob a na straně potenciálních žadatelů podobných práv z jiných denominací chybí odpovídající ekvivalentní entity mezinárodního práva.

[75] Je samozřejmě možné vést úvahu, že se vytvoří jiný nástroj v rámci českého národního práva, podle kterého budou nyní smlouvou jednostranně přiznávaná práva přiznávaná všem typovým adresátům jakýchkoliv vyznání. Tato úvaha, jakkoliv zní lákavě, má ovšem své limity, protože nyní přezkoumávaná smlouva má kromě hmotněprávních standardů, které lze extenzivním výkladem vztáhnout na kohokoliv, i postupy procedurální, které jsou vyhrazené orgánům Svatého stolce jako straně smlouvy, popřípadě orgánům katolických církví. V této souvislosti lze pochybovat o tom, že by tyto orgány v jednáních s orgány státu hájily zájmy jiných subjektů, jejichž učení považují za herezi či odpadlictví, ostatně lze si to stěží představit i v případě katolických entit, které jsou z hlediska spektra různých přístupů k víře marginální (například zastánci teologie osvobození nebo naopak přívrženci Kněžského bratrstva sv. Pia X.).

[76] Neexistuje ani představitelný právní podklad pro to, aby jménem jiných církví nebo náboženských společností jednaly a vyjednávaly orgány katolické církve konkrétní podobu pastorační aktivity dle čl. 8 až 12, nehledě na to, že pastorační postupy jiných věrouk, kultů a ritů se od těch katolických někdy zásadně obsahově liší. Jakákoliv extenze subjektivních práv na příslušníky jiných vyznání naráží na procedurální limity smlouvy, která oprávnění dle čl. 13 a 14 světuje přesně definovaným subjektům, jež nejsou objektivně s to svou vyjednávací strategií hájit zájmy osob, které jsou organizovány v jiných církvích a náboženských společnostech, popřípadě nejsou organizovány vůbec. Nelze při tom přehlížet, že konečným adresátem účelu příslušné právní úpravy jsou věřící lidé nebo lidé, kteří potřebují péči, pomoc či útěchu podobnou jako věřící lidé, a to lidé všech variant vyznání nebo podobných životních přístupů.

[77] Stále samozřejmě platí, že posílení práv nějaké skupiny osob neznamená nutně zásah do práv osob jiných, byť z hlediska rovnosti to může být sporné; výjimečně ale nemusí. Nelze ovšem v této souvislosti přehlížet fakticitu omezených zdrojů společnosti jako celku a současně možný psychologický dopad na obecné úsilí o zajištění nějakého typu péče a duchovní služby. U vědomí, že je jedna podoba péče privilegována a podporována, může obecné úsilí jiných aktérů podléhat tlaku demotivace a nižšímu přijetí ze strany institucí na straně státu a jiných participujících aktérů (subjekty poskytující zdravotní a sociální služby apod.).



[78] Tyto důvody tedy vedou navrhovatelku k tomu, aby měl určité pochybnosti nad tím zda se dokončením ratifikace nezasáhne do rovnosti věřících lidí ve smyslu čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a to ve vztahu k právům garantovaným v ust. čl. 15 a 16 Listiny.

*Ad 2. Otázka rozporu ust. čl. 4 odst. 2 smlouvy s ust. čl. 36 Listiny*

[79] Podle čl. 4 odst. 1 smlouvy uznává Česká republika zpovědní tajemství. Proti této formulaci nemá navrhovatelka žádné výhrady. Zpovědní tajemství je vlastní i některým dalším církvím, je historicky akceptovatelnou a hluboce zakořeněnou výjimkou, která zakládá přesně vymezenou oblast povědomí o některých informacích, jež je kněz povinen udržet v absolutní tajnosti. Zpovědní tajemství je přesně časově vymezeno začátkem a koncem zpovědi a nepředstavuje zpravidla faktické ohrožení zájmů státu nebo obětí trestného činu. Pokud je institut zpovědi aplikován správně, má dokonce na zmíněné zájmy pozitivní účinek, protože smyslem zpovědi je pokání, které není účinné, pokud se hříšník nedozná v některých případech orgánům státu. Pokud má při zpovědi dostat rozhrěšení, tak bez jeho vlastního doznání není možné.

[80] Z hlediska zákona se pak zpovědní tajemství nevztahuje na povinnost zabránit trestnému činu, což nijak nemění jeho podstatu a potřebnou ochranu. Pomineme-li faktickou vysokou nepravděpodobnost, hraničící s jistotou, že se někdo v rámci zpovědi autenticky kající doznává ke hříchům budoucím, jež jsou zároveň kvalifikovaným zločinem, ke kterému se vztahuje zabraňovací povinnost, tak i pro případ, že by se tak stalo, má zpovědník vždy možnost zabránit či fakticky předejít takovému trestnému činu jinak než tak, že poruší zpovědní tajemství.

[81] Navrhovatelka má ale určité pochybnosti nad formulací ust. čl. 4 odst. 2 smlouvy podle kterého je podobné právo přiznáno pastoračním pracovníkům za podmínek stanovených zákonem. Předně je třeba zdůraznit, že použitá formulace je z hlediska srozumitelnosti významu krajně nevhodná. Pojem pastorační pracovník nezná české světské právo a ostatně jej ani nevymezuje kodex kanonického práva z roku 1983. Předkládací zpráva sice tvrdí, že se tento pojem vztahuje na duchovní, ale není zřejmé, proč tedy není použit pojem duchovní, když jej zná jak české právo, tak kodex kanonického práva v ust. kán. 232-293 (*stat' III) Posvátní služebníci čili duchovní.*

[82] Pojem *pastorační* ve smyslu adjektiva bez konkrétního substantiva, ke kterému se vztahuje, zná jak české světské právo tak kodex kanonického práva a vyjadřuje široce pojatou agendu spojenou s blíže neurčitou činností církve v širším slova smyslu. Akademický slovník cizích slov tento pojem vykládá takto: **pastorace, -e** ž <|> *církv. (v reformačních církvích a náb. společnostech) duchovní správa sborů vedená pastorem; šíření křesť. náboženství masovými a individuálními prostředky* (In: **KRAUS, Jiří a Věra PETRÁČKOVÁ. Akademický slovník cizích slov.** Praha: Academia, 2000, s. 573. ISBN 80-200-0607-9. Dostupné také z: <https://kramerius.lib.cas.cz/uuid/uuid:c88b6971-3fe2-4db9-a19d-58564a199db8>. Wikipedie pak tento pojem vykládá takto: „**Pastorace** (čili *péče o duchovní směřování*) je soubor činností, jimiž církev navenek i dovnitř realizuje svoje poslání. Spočívá v působení na konkrétní lidi, ať už věřící, nebo nevěřící, v konkrétních životních podmínkách. Pastorační činnost se může týkat určité skupiny osob (např. pastorace mládeže) nebo určitých životních situací (např. pastorace v nemocnicích); zdroj: <https://cs.wikipedia.org/wiki/Pastorace>.”

[83] Nelze v této souvislosti přehlédnout ani skutečnost, že předkládací zpráva pro účely jiného argumentu cituje nález Ústavního soudu vydaný dne 30. srpna 2017 pod sp. zn. III. ÚS 3591/16 (paralelní citace: N 161/86 SbNU 631; populární název: *Zákaž interpretace norem vnitřních předpisů církvi a náboženských společností, nikoliv zákaž jejich aplikace*). Tento nález řešil spor, jenž se odvíjel od otázky, zda pastorační pracovník dle individuálního aktu církve je duchovním ve smyslu zákona. Z podstaty sporu, který je velmi nepřehledný, pak plyne, že církev s tímto pojmem nakládá buďto nahodile nebo snad dokonce svévolně, a to za situace, kdy orgán státu, tedy i soud, má omezené možnosti výkladu různých vnitrocírkevních předpisů, pokud jsou v rozporu se základním (registračním dokumentem).

[84] Zatímco u pojmu *kněz* nebo *i duchovní* je zcela jasné, co se tím míní, kdo jím je nebo není, tak v případě pastoračních pracovníků tomu tak rozhodně není. Tímto se ovšem terminologická nejasnost nevyčerpává. Naopak, nejasný je i pojem obdobného tajemství. Zatímco u zpovědního tajemství je celkem zřejmé, čeho se týká (zpovědi), ta v případě tajemství obdobného tomu zpovědnímu tak není. Výkladovým problémem navíc posiluje i fakt, že jazyk smlouvy nerespektuje český 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), ve znění pozdějších předpisů, protože ten pojem výkon práva obdobného zpovědnímu tajemství vnímá zcela jinak než jak tato smlouva.

[85] Český zákon tento pojem používá pro označení prakticky identického institutu státem chráněné důvěrnosti, ale pro jinou - nekatolickou církev či náboženskou společnost, která pro tento institut toto označení (*zpovědní*) nepoužívá, protože příslušná věrouka nezná pojem zpovědi. Tato situace nastává i u jiných pojmu. Jestliže katolická, starokatolická, československá husitská a pravoslavná církev znají pojem kněžství, tak reformované protestantské církve nebo židovské náboženské společnosti tyto pojmy (pro dnešní dobu) nepoužívají a používají pojem kazatel nebo rabin. Zákon, který by měl volit pojmy obecné a neutrální tak pro označení kněží, kazatelů a rabinů používá obecně neutrální pojem *duchovní*. V případě zpovědi, která je jako svátost také vlastní pouze některým církvím, se používá pro neutralizaci pojmu tajemství původní předreformační křesťanský pojem *zpovědní tajemství* a potom opis skrze „obdobné právo“, podobně jako pojem církve je alternován neutrálním pojmem náboženské společnosti.

[86] Pojem práva obdobného je tedy původně zamýšlen jako nábožensky a kulturně neutrální popis téhož práva vyhrazeného jiné nekatolické církvi nebo náboženské společnosti. Přiznání tohoto práva důvěrnosti není navíc automatické a příslušná církev nebo náboženská společnost musí doložit existenci tohoto institutu důvěrnosti ve své věrouce po dobu delší 50 let. Odlišné použití tohoto pojmu ve smlouvě jako popis, co do obsahu, patrně jinak definovaného práva přiznaného ve srovnání se zákonem bez podmínek je spíše matoucí. V kombinaci s neurčitým okruhem osob, kterému může tato výsada svědčit se pak jedná o ustanovení s krajně neurčitým a nepředvídatelným obsahem, jehož přiznáním ale i vymezením obsahu disponuje v prvním kroku aplikace ten, kdo se jej dovolává, tedy církev nebo její pracovník.

[87] Smlouva sice konstatuje, že toto právo se přiznává za podmínek stanovených zákonem, ale to samo neskýtá záruky proti zmíněným výhradám. Současný zákon nepřipouští přiznání dvou odlišných režimů důvěrnosti jedné a téže církvi. To z hlediska souladu s ústavním pořádkem samozřejmě není nijak na závadu věci, protože absence obyčejného zákona nebo regulace na jeho úrovni z podstaty věci nemůže založit nedostatek ústavnosti mezinárodní smlouvy. Každá podobná výsada je vymezená třemi faktory, okruhem osob, které je požívají, rozsahem skutečností, na které se vztahuje, a okolnostmi, za kterých ji lze uplatnit. Problémem je, že míra diskrece ze strany církve, co do personálního rozsahu a rozsahu skutečností, nepodléhá patrně zákonnému omezení, protože se jedná o věci spadající podle Listiny do autonomie církví. V případě posledního aspektu, který je dán rozsahem okolností, kdy ji lze uplatnit, lze hovořit o možnostech státu vyloučit z tohoto práva např. zabraňovací povinnost, jak je

tomu nyní zdánlivě podle zákona i v případě zpovědního tajemství, popřípadě oznamovací povinnost, která je skutečným zásahem do konceptu důvěrnosti a je výrazně širší.

**[88]** Samotný problém zákonné licence k omezení obdobného práva pak tkví v tom, že v případě mezinárodní smlouvy, která má aplikační přednost se ustanovení omezujícího zákona budou aplikovat a vykládat ve světle normativního účinku smlouvy jako celku, která mu je nadřazena, což výsledek výkladu zřejmě ovlivní a každý faktický výklad bude limitován testem nezbytnosti a přiměřenosti. Současně se bude zkoumat, zda nedošlo k vyprázdnění práva garantovaného mezinárodní smlouvou. Jakkoliv tedy zákonná licence k omezení této výsady zní zdánlivě uspokojivě, na druhý pohled tomu tak být nemusí.

**[89]** Je právem a povinností státu vyšetřovat a stíhat trestné činy. Chránit profesní tajemství stát v podmínkách právního státu může, ale měl by tak činit pouze v rozsahu, který je nezbytný pro ochranu integrity příslušných profesí. Zatímco profese duchovních a jejich integrita jsou celkem zřejmé, tak profese pastoračních pracovníků tuto vlastnost nevykazují.

**[90]** Nelze v této souvislosti pak přehlédnout, že tato překážka může bránit vyšetřování i závažné trestné činnosti, která se nevyhýbá ani církevním strukturám, ba dokonce v některých souvislostech měla církev v České republice a i v jiných zemích sama problémy účinně spolupracovat na vyšetřování sexuálně motivované trestné činnosti spojené se zásahem do důstojnosti oběti ve spojení se zneužitím charismatické či tradiční moci.

**[91]** Jako příklad takového selhání (církvě i státu) lze poznačit například případ Z proti České republice rozhodnutý Evropským soudem pro lidská práva dne 20. června 2024 číslo stížnosti 37782/21, kterému předcházelo usnesení Ústavního soudu vydané dne 18. května 2021 pod sp. zn. I. ÚS 3363/20. Případ není příkladem zneužití institutu obdobného zpovědního tajemství, ale je příkladem latence určitého typu trestné činnosti. Existují nicméně v trestní praxi i případy, kdy orgány katolické církve při vyšetřování trestné činnosti odpírají poskytnout listiny na základě žádosti orgánů činných v trestním řízení, aniž by pro to byla opora v národním právu<sup>1</sup>. O tom, že v dnešní době se zpovědní tajemství na listiny nevztahuje asi nemůže být pochyb.

**[92]** Nelze ani pominout, že sám Ústavní soud v nedávném nálezu konstatoval, že povinnost stíhat určitý typ jednání má ústavněprávní dimenzi a je pozitivním závazkem státu. Ústavní soud ve svém nálezu vydaném dne 30. května 2024 pod sp. zn. II. ÚS 527/23 (populární název: *Nesplnění povinnosti státu účinně vyšetřit trestní oběti sexuálního jednání*) uvedl: „40. Prvotním východiskem úvah o ústavní povinnosti státu kriminalizovat, stíhat a trestně postihovat určité jednání je tzv. doktrína horizontálního působení lidských práv. Neudržitelnost jakéhokoliv ospravedlnění porušování lidských práv byla jedním z důvodů jejich hlavní role v proměnách právního státu po druhé světové válce. Již od samotného počátku současného systému jejich mezinárodní ochrany vylučují lidská práva ze své podstaty nepostižitelnost jejich porušování. Doktrína v tomto směru hovoří o dvojí vzájemně propojené funkci lidských práv stojících jako právní štít proti svévoli státu (shield function) a zároveň jako prostředek postihu těch, kteří je sami porušují (sword function). Má-li demokratický právní stát brát vážně svůj závazek úcty k lidským právům (čl. 1 odst. 1 Ústavy) jakožto vlastnímu základnímu kameni, stojí mimo jakékoliv politicko-mocenské uvážení nejen možnost jejich porušování ze strany samotného státu, nýbrž i jakýchkoliv dalších osob. Pasivitu při postihu takového jednání je nutné chápat jako zvláštní formu absence respektu k lidským právům jako takovým. Ústavní pozitivní

<sup>(1)</sup> Jako příklad může sloužit dopis biskupa královéhradeckého ze dne 16. května 2019 zasláný Policií České republiky, Krajskému ředitelství policie kraje Vysočina, územní odbor Pelhřimov, oddělení obecné kriminality, se sídlem Pražská ul. 1738, 393 31 Pelhřimov, v řízení vedeném pod sp. zn. KRPJ–36761/TČ–2019–161771 nebo dopis Biskupství brněnského ze dne 2. června 2023 zasláný Policií České republiky Krajskému ředitelství policie Jihomoravského kraj, Územní odbor Znojmo, oddělení obecné kriminality, se sídlem Rumunská 10, 670 20 Znojmo, v řízení vedeném pod sp. zn. KRPB–96871/TČ–2019–061371; obě písemnosti odeprály vydat policii listiny požadované podle ust. § 8 odst. 1 trestního řádu s poukazem na vnitřní předpisy církve o důvěrnosti těchto listin.

*závazky státu přitom nedojdou naplnění prostým stanovením protiprávnosti takového jednání, nýbrž především vytvořením a udržováním systému účinných prostředků trestní ochrany práv tam, kde by vzhledem ke důležitosti dotčených hodnot nebylo možné jakoukoliv jinou nápravu považovat za přiměřenou. Lapidárně řečeno, principy moderního státu vylučují jakoukoliv právní možnost trestní nepostižitelnosti závažného porušování lidských práv: V této oblasti tudíž dochází k prolomení doktríny suverenity zákonodávce při stanovování trestní politiky státu [srov. např. bod 29 a násl. nálezu ze dne 25. 10. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09].“.* Uvedené imperativy plynoucí jak z ústavního tak mezinárodního práva jsou v tomto směru identické.

[93] Na věc je samozřejmě možné nahlížet i v kontextu otázky rovnosti, jak je předestřena v předchozí argumentační části ad 1. c), která řeší otázku rovnosti. Zkoumané ustanovení přiznává toto specifické privilegium pouze katolické církvi. V případě jiných církví pak náleží za přísně splněných podmínek pouze duchovním. Pokud by ale v důsledku principu důsledné rovnosti mělo svědčit všem, což je samozřejmě podstata shora vymezené sporné otázky, tak se samozřejmě předkládá otázka, jestli je vhodné dávat takové privilegium svévolně rozšiřovat tajemství obdobné zpovědnímu všem církvím a náboženským společnostem, včetně těch, které zde mohou být v budoucnu a jejichž kulturní kontext je části české společnosti zásadně cizí, popřípadě jej vnímají i vyloženě negativně.

[94] Navrhovatelka tedy má jednak za to, že rozsah případné mlčenlivosti je vymezen nedůvodně široce a v podstatě tak, že se vytváří široký prostor pro úvahu církve. Současně má navrhovatelka za to, že benevolence státu v této otázce by, pokud možno, neměla být a stát by měl k potenciálnímu omezení svých možností přistupovat velmi obezřetně. Vymezuje-li prostor pro prerogativu důvěrnosti, měl by tak činit pouze zákonem, protože pouze ten má dlouhodobě pod kontrolou. Pokud tak nečiní, zakládá formální riziko ohrožení jeho schopnosti stíhat určitý typ trestné činnosti v určitém prostředí, což je potenciální paralýza jeho povinností dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Současně platí, že vedle rizika formálního může takováto vágní úprava a navazující faktické komplikace při vymáhání sporných dokumentů a svědectví vést k posílení atmosféry (dílem skutečné a dílem falešné) imunity celého prostředí, což je fenomén, který se nevyhýbá žádným formálním hierarchickým strukturám, církve z toho nevyjímaje.

[95] Navrhovatelka opakuje, že nemá námitky proti respektu vůči zpovědnímu tajemství, ale má pochyby nad jeho rozšiřování způsobem, který vzbuzuje tyto otázky.

*Ad 3. Otázka rozporu ust. čl. 7 odst. 4 smlouvy s ust. 15 odst. 2 Listiny*

[96] Podle čl. 7 odst. 4 smlouvy platí, že „Církevní právnícké osoby dají k dispozici a zpřístupní své kulturní dědictví za jimi stanovených podmínek všem, kdo je chce poznat a učinit z nich předmět studia.“. Pod pojmem kulturní dědictví je třeba samozřejmě zahrnovat i archivní materiály. Podle navrhovatelky by toto ustanovení mohlo být v rozporu se svobodou vědeckého bádání podle čl. 15 odst. 2 Listiny, podle kterého je svoboda vědeckého bádání zaručena.

[97] Čl. 15 odst. 2 Listiny, který zaručuje svobodu vědeckého bádání, je třeba vnímat tak, že stát nesmí vytvářet nedůvodné překážky při vědeckém bádání, tedy včetně historického výzkumu, stejně jako nesmí umožnit klást tyto překážky jiným osobám. Obecně samozřejmě platí, že neexistuje subjektivní právo kohokoliv (ani vědce) na jakoukoliv archiválii. Existuje ale pozitivní závazek státu stanovit nějaký režim, který obecně bádání umožní. Tento zákonný režim se může nebo nemusí vztahovat na církve a jejich archívy, popřípadě se může vztahovat na církevní archívy v nějakém právním omezeném nebo nějak regulovaném režimu.

[98] Obecně ale platí, že tento režim je v absolutní diskreci zákonodárce a pod kontrolou soudů, včetně soudu Ústavního, který může přezkoumat ústavnost zákonných omezení konkrétně i někdy abstraktně. Obecné soudy a popřípadě pak i soud Ústavní mohou vždy testovat přiměřenost zákonných nebo konkrétních omezení, popřípadě přiměřenost zásahu důsledků bádání do zájmů jiných osob.

[99] Současně obecně platí, že stát jako celek, tedy zákonodárce, exekutiva a soudy ve svém souhrnu mají plnou a neomezenou moc nad archívy, které se nalézají na jeho území. Demokratické a právní státy pak přístup k nim regulují tak, aby byl pokud možno neomezený a případná omezení se opírají o státem uznatelné zájmy (bezpečnostní zájmy, práva třetích osob). Ta platí i o archívech soukromých osob, popřípadě specifických osob jako církví.

[100] V případě, že by na úrovni předpisu, který má ústavněprávní důsledky, popřípadě aplikační přednost před zákonem, byla dána katolické církvi nepřezkoumatelná možnost stanovit si vlastní podmínky přístupu k archívům, tak by tím mohla být vytvořena v podstatě nepřezkoumatelná excecpcie nebo imunita z vědeckého bádání v rozsahu, který je mimo ovlivnění státem. Navrhovatelka se z těchto důvodů obává, že by takový normativ mohl být v rozporu s jinak garantovou svobodou vědeckého bádání, která má ústavněprávní oporu. V případě kolize jinak legitimního badatelského zájmu na straně jedné a podmínek církve na straně druhé, by pak neexistoval nástroj, jak tento konflikt řešit, protože znění čl. 7 odst. 4 smlouvy nepřipouští omezení těchto podmínek nebo testování jejich přiměřenosti.

[101] Je současně obtížně představitelné, aby si stát prostřednictvím svého orgánu (třeba soudu) vynutil nějaké plnění či požadavek, který by byl porušením mezinárodního závazku, s poukazem na to, že je to v rozporu s jeho ústavním pořádkem. Mimo jiné i z těchto důvodů se mezinárodní smlouvy testují z hlediska ústavnosti předběžně.

[102] Navrhovatelce není známo, že by církev chtěla cokoliv tajit ze své minulosti nebo někomu bránit v bádání, popřípadě je jinak omezovat, ale má za to, že navrhovatelka není oprávněna mluvit jménem celé historické obce a případnou existenci této kolize by nerada přenášela do budoucna do fáze účinnosti smlouvy a tedy do doby, kdy už nebude možné řešit tuto kolizi standardními cestami. Proto předkládá tuto otázku Ústavnímu soudu.

*Ad 4. Otázka rozporu ust. čl. 8 odst. 5, ust. čl. 9 odst. 3, ust. čl. 10 odst. 3, ust. čl. 11 odst. 2, ust. čl. 12 odst. 2 a ust. čl. 13 odst. 2 s ust. čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny*

[103] Smlouva ve svých ust. čl. 8 odst. 5, ust. čl. 9 odst. 3, ust. čl. 10 odst. 3, ust. čl. 11 odst. 2, ust. čl. 12 odst. 2 a ust. čl. 13 odst. 2 obsahuje vždy ustanovení, že bližší nebo podmínky k usnadnění a zajištění duchovenské a pastorační péče v nějaké oblasti mohou být upraveny vzájemnou dohodou mezi příslušným orgánem státu (veřejné moci) a příslušným církevním orgánem.

[104] Tato ustanovení jsou pak v předkládací zprávě interpretována tak, že se jedná, respektive bude jednat, o veřejnoprávní dohody. Pojem veřejnoprávní dohoda výslovně český právní řád nezná, ale zná pojem veřejnoprávní smlouva, přičemž navrhovatelka předpokládá, že se jedná o tentýž pojem, mimo jiné, proto, že pojem dohoda a smlouva jsou v soukromém právu prakticky synonyma, v mezinárodním právu rovněž a ve veřejném právu nemají odlišný význam, ale zpravidla se pro jednu situaci ustáleně používá zpravidla pojem jeden. Dohody předjímané v přezkoumávané smlouvě jsou navíc z materiálního hlediska nepochybně smlouvy veřejnoprávní.

[105] Pokud by mezi orgánem (či jiným subjektem) církve a orgánem státu či jiné veřejné moci byla uzavřena veřejnoprávní dohoda, je pak otázkou, jak řešit spory z této dohody vzniklé, protože dosavadní české platné právo tuto specifickou situaci neupravuje. Současné platné právo veřejnoprávní smlouvy upravuje v ust. § 159 an. správního řádu. Některá tato ustanovení tohoto odvětví práva jsou z povahy věci na nyní posuzovanou situaci neaplikovatelná.

[106] Existuje několik druhů veřejnoprávních smluv (dohod), přičemž veřejnoprávní dohody podle posuzované mezinárodní smlouvy, jsou hmotněprávně upraveny v ust. § 160 odst. 1 správního řádu. Případné spory z těchto smluv pak rozhoduje buďto Ministerstvo vnitra, krajský úřad nebo správní orgán, který je společně nadřízený více správním orgánům, popřípadě, není-li takového správního orgánu, **řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům**, které jsou nadřízeny smluvním stranám.

[107] Celý systém rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, jak je definován v § 168 správního řádu, není založen na předpokladu nezávislého a nepodřízeného (a i nenadřízeného) arbitra – soudu, ale je naopak založen na tom, že spory nižších článků hierarchie řeší ty vyšší, které současně mají vůči subjektům smluv, jež nejsou orgány veřejné moci (fyzické a právnické osoby) postavení vrchnostenského úřadu. Jinými slovy, spor řeší subjekt straně sporu buďto nadřízený nebo nadaný vůči ní vrchnostenskou mocí.

[108] Na případný spor z veřejnoprávní dohody podle této smlouvy nelze aplikovat princip dvou nebo více ústředních správních úřadů, protože orgány církve jej nemají a patrně, pokud mají dle mezinárodní smlouvy právo uzavírat veřejnoprávní dohody, nelze je považovat za subjekty zcela vrchnostensky podřízené. S ohledem na systematiku smlouvy se pak na řešení těchto sporů uplatní zjevně ust. čl. 14 smlouvy, podle kterého „*Případné sporné otázky týkající se výkladu nebo **provádění této smlouvy budou řešeny jednáním mezi smluvními stranami diplomatickou cestou.***“. Ostatně toto ustanovení se strukturálně nejvíce blíží úvaze, že spor „*řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům.*“. V praxi by to znamenalo, že roli jednoho ústředního úřadu bude plnit Ministerstvo zahraničních věcí, které jím ostatně je, a pak jiný subjekt ze struktury Svatého stolce.

[109] Důsledkem tohoto poněkud neobvyklého řešení sporů by bylo poněkud specifické a mezinárodnímu právu a diplomacii podřízené rozhodování sporů, které by za jiných okolností řešily podle správního řádu správní úřady. Fakticky to bude znamenat výrazně silnější postavení orgánů církve, jejich faktické povýšení na do veřejnoprávního statusu a snížení faktické právní odpovědnosti.

[110] Jestliže jsou shora rozebrány aspekty nerovnosti, tak nyní platí, že tato nerovnost má další rozměr. I kdyby výklad práva dospěl k tomu, že jiné církve a náboženské společnosti budou mít v důsledku účinnosti smlouvy stejné hmotněprávní postavení jako katolické subjekty, ba dokonce i kdyby výklad práva dospěl k tomu, že i tyto nekatolické subjekty mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy jako subjekty katolické, stále je založena zásadní nerovnost ve vymáhání práv a povinností z těchto smluv.

[111] Platí totiž, že pokud se subjekt jiné církve nebo náboženské společnosti dostane do konfliktu se smluvní stranou v podobě orgánu veřejné moci, tak o jeho sporu rozhodne, krajský úřad nebo nějaký ústřední správní úřad, přičemž oba tak budou činit jako orgány vrchnostenské a nadřízené, jejichž primárním cílem je ochrana zájmů veřejných. Naopak v případě subjektu katolického se spor vyřeší diplomatickým jednáním mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Svatým stolicem. Jeden rozhodující aktér sporu (ministerstvo) bude věcné agendě vzdálen a druhý bude chránit zájmy církevního subjektu. Nerovnost je zřejmá.

[112] Na věc lze samozřejmě nahlížet i rozšířenou optikou nazírání z opačné strany. Spory rozhodované mezi stranami veřejnoprávní smlouvy, o nichž rozhodují orgány státní správy, jsou samozřejmě nakonec přezkoumatelné správním soudem, následně Nejvyšším správním soudem a poté je i prostor pro přezkum ústavnosti výsledku před Ústavním soudem. Naopak v případě smluv podle nyní přezkoumávané smlouvy řešené v režimu jejího čl. 14 smlouvy takový přezkum výsledku řešení sporu nelze předpokládat.

[113] Nemá zde smysl vést úvahy o tom, zda konečný přezkum řešení sporu provedený soustavou dvou obecných soudů a jednoho soudu Ústavního je spravedlivější než vyjednávání o sporu mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Svatým stolcem. Různé výsledky takové úvahy by mohly vést i k závěrům, že katolické subjekty budou v nevýhodnějším postavením, protože jim bude odepřen přístup k soudům a nebudou mít nástroje, jak se domáhat toho, aby řízení vůbec nějak skončilo. Podstatou diplomatických jednání může být to, že nikdy neskončí, kdežto soudní řízení naopak vždy skončí autoritativním rozhodnutím. Jakékoliv úvahy v tomto směru ale vedou navrhovatelku k silnějším pochybnostem o zachování rovnosti srovnatelných subjektů.

[114] Tuto nerovnost nelze překonat ani tak, že by o všech podobných sporech, tedy včetně sporů s jinými církvemi a náboženskými společnostmi, respektive jejich orgány či subjekty, se rozhodovalo stejně, tedy diplomatickým jednáním mezi Ministerstvem zahraničních věcí a orgány Svatého stolce. Zatímco katolický subjekt může takový způsob považovat za spravedlivý, tak v případě subjektu třeba pravoslavného, židovského nebo protestantského by stejná procedura byla nepochybně vnímána jako zcela nespravedlivá, ba dokonce by byla legitimně vnímána jako zcela absurdní.

[115] Takovýto způsob odklizení sporných otázek vzbuzuje natolik silné pochyby o zachování rovnosti a nemnožnosti ji nastolit žádným rozumným výkladem práva, že navrhovatelka dává k posouzení, zda i tento aspekt možné procedurální nerovnosti není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

### III.

#### Návrh postupu

[116] Navrhovatelka si je vědoma toho, že Ústavní soud je povinen, pokud to navrhovatelka navrhne, rozhodnout o věci přednostně, respektive slovy zákona „*mimo pořadí, ve kterém jej obdržel a a bez zbytečného odkladu*“. Navrhovatelka nemá specifický zájem na rychlejším vyřízení věci. Ten může mít vláda, která ovšem jako účastník řízení může s týmiž procesními důsledky navrhnout totéž. Navrhovatelka tedy nechává na úvaze vlády, zda soudu navrhne přednostní projednání ve smyslu § 71d odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Sama tak nečiní.

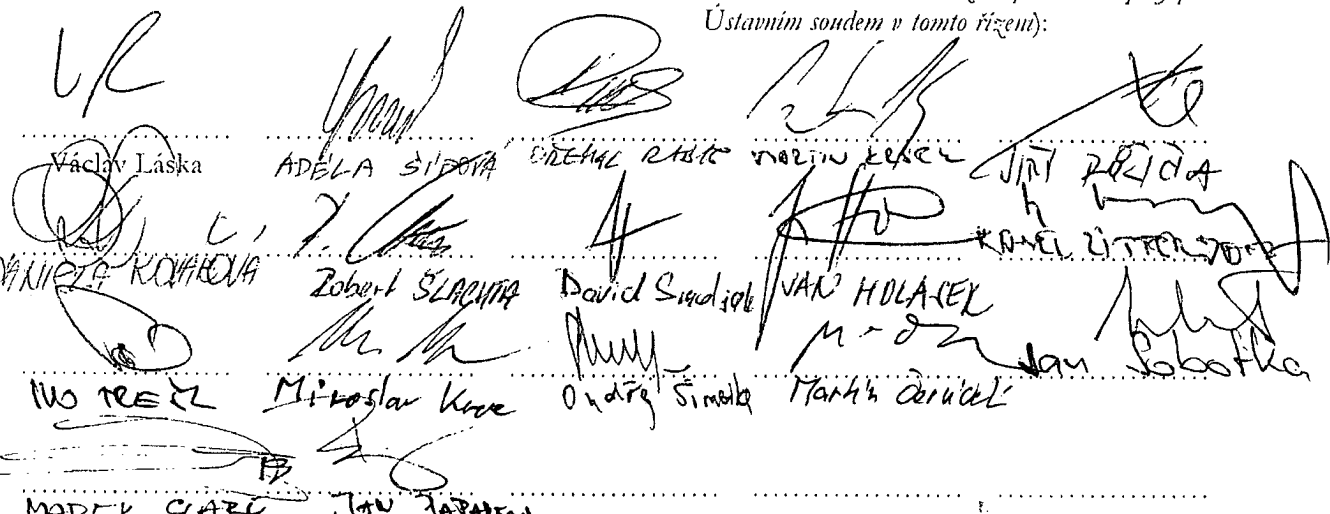
[117] Navrhovatelka závěrem navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl zda:

- I. **Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsaná v Praze dne 24. října 2024 je nebo není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.**
- II. **Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsaná v Praze dne 24. října 2024 je nebo není v rozporu s čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

- III. Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsaná v Praze dne 24. října 2024 je nebo není v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
- IV. Čl. 4 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsané v Praze dne 24. října 2024 je nebo není v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod.
- V. Čl. 7 odst. 4 Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsané v Praze dne 24. října 2024 je nebo není v rozporu s čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
- VI. Čl. 8 odst. 5, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2 a ust. čl. 13 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o některých právních otázkách, podepsané v Praze dne 24. října 2024 jsou nebo nejsou v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

skupina senátorů:

(senátoři svými podpisy současně zmocňují advokáta Pavla Uhla ke zastupování skupiny před Ústavním soudem v tomto řízení):

  
 Václav Láska    ADELA ŠÍDOVÁ    EDEKAL RABIC    MARTIN KUCER    JIŘÍ ŽALCÍK  
 JAKUBA KOVÁČEK    ZOBERT ŠLACHTA    David Smolík    VIKTOR HOLÁČEK    KAREL USTOJEDLÝ  
 IVO TRÉČL    Miroslav Kocourek    Ondřej Šimola    Martin Černý    Jan Šobotka  
 MARCEK ŠABEK    JAN ŽALCÍK

skupina jako navrhovatelka zastoupena dle plné moci

Pavel Uhl  
advokát

(advokát současně přijímá zmocnění udělené skupinou v tomto řízení)

**Pavel Uhl, advokát**  
 evidenční číslo ČAK: 10960  
 Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00  
 IČ: 7-538806, DIČ: CZ750810083  
 e. osv. ČAK: 10960, DIČ: CZ750810083  
 IČ: 71638806, ID datové schránky: 5iza9qd



## Doložka z konverze dokumentu do elektronické podoby – na žádost

Dokument 170736289-96914-250306194021.pdf vznikl převedením listinného dokumentu do elektronického dokumentu pod pořadovým číslem **170736289-96914-250306194021**. Vzniklý dokument obsahem odpovídá vstupnímu dokumentu. Počet stran dokumentu: **23**

Vstup neobsahoval viditelný prvek, který nelze plně přenést na výstup.

Konverzi provedl subjekt: Pavel Uhl, advokát, IČ: 71638806

Pracoviště: Pavel Uhl, advokát

Datum vyhotovení: **06.03.2025**

Jméno a příjmení osoby, která konverzi provedla: PAVEL UHL

---

### Poznámka:

*Konverzí dokumentu se nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených v dokumentu a jejich soulad s právními předpisy. Kontrolu doložky lze provést v centrální evidenci doložek na adrese <https://www.czechpoint.cz/overovacidolozky>.*



170736289-96914-250306194021