



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 12/2016-34

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 23. novembra 2016 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Sergeja Kohuta, Milana Lalíka, Marianny Mochnáčovej a Ladislava Orosza (sudca spravodajca) predbežne prerokoval návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. Michalom Huttom, PhD., Bezekova 13, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 33 ods. 7 písm. a) v spojení s § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a § 13 ods. 8 písm. a) v spojení s § 13 ods. 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 44 ods. 2, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 33 ods. 7 písm. a) v spojení s § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a § 13 ods. 8 písm. a) v spojení s § 13 ods. 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách

a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 2. novembra 2016 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 33 ods. 7 písm. a) v spojení s § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane pamiatkového fondu“) a § 13 ods. 8 písm. a) v spojení s § 13 ods. 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov [ďalej len „zákon o múzeách a o galériách“ (spolu ďalej len „napadnuté zákonné ustanovenia“)] s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 44 ods. 2, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 ústavy.

V I. časti svojho návrhu skupina poslancov popisuje právny stav platný a účinný pred prijatím napadnutých zákonných ustanovení, pričom v tejto súvislosti uvádza:

«Napadnutá právna úprava sa týka oprávnenia na výkon reštaurátorskej činnosti na národných kultúrnych pamiatkach a zbierkových predmetoch z oblasti výtvarného umenia (diela maliarskeho, sochárskeho a úžitkového umenia).

Do nadobudnutia účinnosti napadnutej právnej úpravy oprávnenie na výkon reštaurátorskej činnosti na národných kultúrnych pamiatkach a zbierkových predmetoch z oblasti výtvarného umenia bol zverený výlučne reštaurátorom. Povolanie reštaurátor je od 1. septembra 1994 regulovaným povolaním, ktorého výkon upravuje zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a výkone reštaurátorskej činnosti jej členov (ďalej len „zákon o Komore reštaurátorov“). Podľa tohto zákona povolanie reštaurátor môžu vykonávať len fyzické osoby v právnom postavení

podnikateľa združené v Komore reštaurátorov, ktorá má postavenie profesijnej komory s povinným členstvom. Právna úprava v tejto oblasti rešpektovala, že Slovenská republika má trhovo orientované hospodárstvo vybudované na pravidlách hospodárskej súťaže (čl. 55 Ústavy SR), pretože bola vybudovaná na princípoch hospodárskej súťaže medzi reštaurátormi.

Za viac ako 20 rokov svojej účinnosti sa vytvoril trh reštaurátorských služieb a reálne konkurenčné prostredie umožňujúce objednávateľom slobodne si vybrať dodávateľa reštaurátorských prác. Zároveň sa vytvorili predpoklady na zabezpečenie čo najvyššej kvalifikovanej starostlivosti o kultúrne dedičstvo, pretože povolanie reštaurátor môže vykonávať len ten, kto absolvoval vysokoškolské umelecké reštaurátorské vzdelanie druhého stupňa, vykonal po skončení vysokoškolského štúdia odbornú reštaurátorskú prax v trvaní najmenej 3 roky a úspešne absolvoval proces overovania odbornej spôsobilosti na výkon reštaurovania absolvovaním špecializovanej reštaurátorskej skúšky pred skúšobným senátom Komory reštaurátorov.

Na túto právnu úpravu nadväzuje jednak zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu (ďalej len „zákon o ochrane pamiatkového fondu“), ktorý upravuje podmienky ochrany národných kultúrnych pamiatok a jednak zákon č. 206/2009 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len „zákon o múzeách a galériách“), ktorý upravuje podmienky ochrany zbierkových predmetov múzeí a galérií.

Do prijatia napadnutej právnej úpravy boli ustanovenia vyššie uvedených troch zákonov vo veci oprávnenia na výkon reštaurovania v nasledovnom znení.

Ustanovenie § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu pred prijatím napadnutej právnej úpravy znelo: „Reštaurovanie kultúrnej pamiatky môže vykonávať výlučne fyzická osoba, ktorá má odbornú spôsobilosť podľa osobitného predpisu³⁴⁾“ Poznámka v zákone³⁴⁾ odkazovala na zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a výkone reštaurátorskej činnosti jej členov (ďalej len „zákon o Komore reštaurátorov“).

Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o Komore reštaurátorov pred prijatím napadnutej právnej úpravy znelo: „Reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok môžu vykonávať len

reštaurátori zapísaní v zozname členov komory, čo je príslušný orgán pamiatkovej starostlivosti povinný uviesť v rozhodnutí alebo v záväznom stanovisku.“

Ustanovenie § 13 ods. 9 zákona o múzeách a galériách pred prijatím napadnutej právnej úpravy znelo: „Na reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ktoré je vykonávané na území Slovenskej republiky, sa vzťahuje osobitný predpis.²²⁾“ Poznámka v zákone²²⁾ odkazovala na zákon o Komore reštaurátorov.

Ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o Komore reštaurátorov pred prijatím napadnutej právnej úpravy znelo: „Reštaurovanie výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia, ktoré sú zbierkovým predmetom, môžu vykonávať len reštaurátori, ktorí sú členmi komory“.»

V ďalšej časti svojho návrhu (časť II) skupina poslancov popisuje aktuálny právny stav platný a účinný po prijatí napadnutých zákonných ustanovení, pričom okrem iného uvádza:

«Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „zákonodarca“) 9. decembra 2015 prijala zákon č. 376/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 416/2002 Z. z. o navrátení nezákonne vyvezených kultúrnych predmetov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela č. 376/2015 Z. z.“).

... (novela č. 376/2015 Z. z., pozn.) Novelizovala ustanovenia zákona o Komore reštaurátorov, zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a galériách uvedené v predchádzajúcom článku tohto návrhu tak, že od 1. januára 2016 reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia popri reštaurátoroch môžu vykonávať aj ďalšie subjekty. Jedným zo subjektov, ktorým napadnutá právna úprava zverila oprávnenie vykonávať reštaurovanie bol Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, ktorý je štátnym orgánom.

Novela č. 376/2015 Z. z. v tomto smere dovedejšiu právnu úpravu zmenila nasledovným spôsobom.

Článkom III. novely č. 376/2015 Z. z. sa zmenilo a doplnilo ustanovenie § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu.

Ustanovenie § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu v znení novely č. 376/2015 Z. z. v súčasnosti znie:

„(7) Reštaurovanie môže vykonávať

a) pamiatkový úrad prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú v pracovnoprávnom vďaku s pamiatkovým úradom a spĺňajú kvalifikačné predpoklady podľa § 33a,

b) člen Komory reštaurátorov alebo

c) vysoká škola v rámci študijného programu reštaurátorská tvorba uskutočňovaného v študijnom odbore reštaurátorstvo.“

Článkom III. novely č. 376/2015 Z. z. sa súčasne vložilo nové ustanovenie § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu, ktoré v súčasnosti znie:

„Kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie

Kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie spĺňa fyzická osoba, ktorá získala

a) vysokoškolské vzdelanie aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie,

b) vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a má najmenej tri roky odbornej praxe alebo

c) úplné stredné odborné vzdelanie príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo a má najmenej päť rokov odbornej praxe.“

Článkom IV. novely č. 376/2015 Z. z. sa zmenilo a doplnilo ustanovenie § 13 ods. 8 a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách.

Ustanovenia § 13 ods. 8 a 9 zákona o múzeách a galériách v znení novely č. 376/2015 Z. z. v súčasnosti znejú:

„(8) Reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia môže vykonávať

a) právnická osoba, ktorou je múzeum, galéria alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky prostredníctvom fyzických osôb, ktoré

1. sú v pracovnoprávnom vzťahu s niektorou z uvedených právnických osôb a

2. spĺňajú kvalifikačné predpoklady podľa odseku 9,

b) člen Komory reštaurátorov alebo

c) vysoká škola v rámci študijného programu reštaurátorská tvorba uskutočňovaného v študijnom odbore reštaurátorstvo.

(9) Kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia spĺňa fyzická osoba, ktorá získala

a) vysokoškolské vzdelanie aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie,

b) vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a má najmenej tri roky odbornej praxe alebo

c) úplné stredné odborné vzdelanie príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo a má najmenej päť rokov odbornej praxe.“

... V osobitnej časti dôvodovej správy predkladateľ uviedol, že Pamiatkový úrad Slovenskej republiky má vykonávať reštaurovanie odplatne ako podnikateľskú činnosť.»

Skupina poslancov po citácii pripomienok Komory reštaurátorov a Protimonopolného úradu Slovenskej republiky súvisiacich s napadnutými zákonnými ustanoveniami, ktoré boli vznesené v rámci medzirezortného pripomienkového konania o vládnom návrhu predmetného zákona, poukazuje tiež na to, že „Národná rada Slovenskej republiky prvýkrát tento zákon schválila 11. novembra 2015. Prezident Slovenskej republiky 3. decembra 2015 rozhodol tento zákon vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie práve pre napadnutú právnu úpravu oprávňujúcu Pamiatkový úrad Slovenskej republiky vykonávať reštaurovanie... Národná rada Slovenskej republiky odmietla pripomienky prezidenta Slovenskej republiky a dňa 9. decembra 2015 opätovne schválila tento zákon. Napadnutá právna úprava nadobudla účinnosť 1. januára 2016.“.

Namietaný nesúlad napadnutých zákonných ustanovení s čl. 55 ods. 2 a čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy odôvodňuje skupina poslancov v IV. časti svojho návrhu okrem iného takto:

„Nadobudnutím účinnosti napadnutej právnej úpravy dňa 1. januára 2016 došlo k intenzívnemu zásahu do právneho postavenia reštaurátorov v oblasti reštaurovania národných kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov výtvarného umenia a k vážnemu narušeniu hospodárskej súťaže na týchto dvoch trhoch poskytovania reštaurátorských služieb. K tomu došlo tým, že napadnutá právna úprava zrušila ich dovtedajšie výlučne oprávnenie vykonávať reštaurovanie v tejto oblasti a zverila oprávnenie vykonávať rovnakú podnikateľskú činnosť v reštaurovaní aj Pamiatkovému úradu Slovenskej republiky, ktorý je štátnym orgánom.

... Ústavná norma obsiahnutá v článku 55 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy zakladá povinnosť všetkých štátnych orgánov vrátane zákonodarcu

správať sa tak, aby v relevantných spoločenských vzťahoch chránili a podporovali hospodársku súťaž (PL. ÚS 3/03). Hospodársku súťaž je pritom štát povinný chrániť tam a dotedy, kde a dokiaľ nevzniknú dôvody pre obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo verejnom záujme (PL. ÚS 13/97). Od zákonodarcu sa preto vyžaduje, aby pri tvorbe práva nevytváral objektívne nezdôvodniteľné rozdiely v právnom postavení jednotlivých súťažiteľov do takej miery, že dochádza k podstatnému obmedzovaniu, alebo dokonca k vylučovaniu hospodárskej súťaže, ktorá v konečnom dôsledku môže prinútiť existujúcich podnikateľov k ukončeniu podnikania a brániť vstupu na trh novým podnikateľom.

... model zmiešanej ekonomiky vychádza z toho, že ekonomická činnosť v štáte má prioritne vychádzať z trhovej ekonomiky a len v nevyhnutných prípadoch zlyhania trhu ju môže ovplyvňovať štát, a to vo verejnom záujme. Preto rozhodujúce miesto v nej má mať trh a súkromné podnikanie, t. j. súkromný sektor, čo potvrdzuje aj čl. 35 ods. 1 ústavy, ktorý preto upravuje právo podnikat', pričom v spojení s článkami 12 ods. 1 a 2 ústavy sa toto základné právo priznáva fyzickým osobám a právnickým osobám, avšak nie štátu. Úlohou štátu, ako to vyplýva z odseku 2 čl. 55 ústavy je preto prioritne chrániť a podporovať hospodársku súťaž a trhové prostredie. Zároveň podľa čl. 35 ods. 1 ústavy je jeho povinnosťou utvoriť také podmienky, ktoré reálne umožnia súkromné podnikanie.

... Na druhej strane, je všeobecne známou skutočnosťou, že trh nie je vždy schopný svojimi mechanizmami optimálne regulovať a zabezpečiť produkciu a dostupnosť optimálneho množstva potrebných statkov a v požadovanej kvalite. Tento jav ekonómia označuje ako tzv. zlyhanie trhu (market failure).

... príčiny zlyhania trhu reprezentujú verejné záujmy a odstránenie týchto príčin legitímne ciele, ktoré môžu odôvodňovať zásah zákonodarcu nielen do práva podnikat', ale aj obmedziť, prípadne vylúčiť hospodársku súťaž na relevantnom trhu v medziach ústavných limitov upravených v čl. 13 ods. 2 až 4, čl. 55 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy.

K takémuto ústavne aprobovanému zásahu zákonodarcu prijatím napadnutej právnej úpravy zavádzajúcej podnikanie štátu však nedošlo, pretože k žiadnemu z vyššie uvedených zlyhaní na trhu v oblasti reštaurovania národných kultúrnych pamiatok a ani na trhu v oblasti reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia nedošlo.

... Zákonodarca teda nemal daný žiadny reálny verejný záujem na zavedenie podnikania štátu. Potvrďuje to aj dôvodová správa, v ktorej predkladateľ návrhu zákona neuvádza žiadny relevantný dôvod pre obmedzenie hospodárskej súťaže. Pritom Ústavný súd Slovenskej republiky viackrát skonštatoval, že verejný záujem nemožno predpokladať, ale treba ho preukázať. Zavedenie podnikania štátu v oblasti ekonomiky, v ktorej pôsobil súkromný sektor bez akéhokoľvek relevantného dôvodu považujeme preto za obmedzenie hospodárskej súťaže v rozpore s článkom 55 ústavy. Napokon, ak by nejaký verejný záujem skutočne existoval, tak by zákonodarca prijal takú právnu úpravu, ktorá by výkon reštaurovania vylúčila zo súkromného podnikania a zverila by ho výlučne do rúk štátu, k čomu však napadnutou právnou úpravou nedošlo.

... Aj keby sme napriek vyššie uvedenému neodôvodnenému zavedeniu podnikania štátu v oblasti, v ktorej doposiaľ pôsobil súkromný sektor (t. j. z dôvodu neexistencie verejného záujmu) pripustili, že by štát v tejto oblasti mohol podnikat' a vytvárať konkurenciu súkromnému sektoru, tak napadnutá právna úprava nešetrným a intenzívnym spôsobom zasahuje do práva reštaurátorov podnikat', pričom je spôsobilá zapríčiniť zánik súkromného podnikania a hospodárskej súťaže v tejto oblasti.

V oblastiach, v ktorých štát podniká popri súkromnom sektore, pričom podotýkame, že na rozdiel od oblasti reštaurovania ide o oblasti, v ktorých dochádza k zlyhávaniu trhu, tak podnikateľskú činnosť nevykonáva prostredníctvom štátnych orgánov.

... Napadnutá právna úprava však zaviedla podnikanie štátu prostredníctvom štátneho orgánu a zaviedla hospodársku súťaž medzi súkromnými podnikateľmi, t. j. reštaurátormi a štátnym orgánom, t. j. Pamiatkovým úradom Slovenskej republiky.

... Z vyššie citovaných ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu vyplýva, že Pamiatkový úrad Slovenskej republiky je špecializovaný orgán štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu. V rámci výkonu tejto štátnej správy mu bola zákonom zverená rozhodovacia, kontrolná, sankčná a riadiaca právomoc, ktorá má bezprostredný a zásadný vplyv na podnikateľskú činnosť reštaurátorov a ich úspech v podnikaní v oblasti reštaurovania národných kultúrnych pamiatok.

... Kumuláciou vyššie opísaného výkonu verejnej správy a podnikateľskej činnosti Pamiatkového úradu Slovenskej republiky, ktorú zákonodarca napadnutou právnou úpravou zvolil pri tvorbe práva, vytvoril objektívne a rozumne neodôvodnené rozdiely

v právnom postavení jednotlivých súťažiteľov na trhu reštaurovania národných kultúrnych pamiatok v prospech Pamiatkového úradu Slovenskej republiky a na úkor celej reštaurátorskej profesie. Za tohto právneho stavu, kedy Pamiatkový úrad Slovenskej republiky disponuje rozhodovacou, kontrolnou a sankčnou právomocou voči reštaurátorom, ktorá v záujme dosiahnutia svojho úspechu v podnikaní môže voči nim byť vykonávaná aj neobjektívne, ba až šikanózne, ako aj vzhľadom na vyššie uvedené zvýhodnenia v nákladoch na podnikateľskú činnosť, ako aj na to, že ide o štátny orgán, ktorého prípadný neúspech v podnikaní bude na rozdiel od reštaurátorov financovaný zo štátneho rozpočtu, tak nemožno reálne očakávať, že bude existovať reálna hospodárska súťaž medzi nim a reštaurátormi. Naopak, vytvára reálne predpoklady vzniku štátneho monopolu a zániku doterajšej hospodárskej súťaže medzi reštaurátormi, ktorá v konečnom dôsledku prinúti súčasných reštaurátorov k ukončeniu podnikania a zabráni vstupu na trh novým reštaurátorom. Právo reštaurátorov na podnikanie sa tak stane iba iluzórnym a nie reálnym právom.

... Ako bolo vyššie uvedené, komplexnú úpravu ochrany zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia predstavuje zákon o múzeách a galériách. Pamiatkový úrad Slovenskej republiky síce nevykonáva verejnú moc v oblasti ochrany zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, avšak zveriť oprávnenie reštaurovať aj tieto predmety môže rovnako obmedziť reštaurátorov v ich práve podnikat'. Niektorí reštaurátori vykonávajú podnikateľskú činnosť nielen v oblasti reštaurovania národných kultúrnych pamiatok, ale súčasne vykonávajú podnikateľskú činnosť aj v oblasti reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia. V prípade neúspechu Pamiatkového úradu Slovenskej republiky pri získaní reštaurátorskej zákazky na reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia reálne hrozí riziko, že reštaurátor, ktorý bol pri jej získaní úspešný, bude za to pri zákazkách na národných kultúrnych pamiatkach vystavený šikanóznemu výkonu štátnej správy na úseku ochrany národných kultúrnych pamiatok zo strany Pamiatkového úradu Slovenskej republiky, ktorý mu môže sťažiť, alebo znemožniť ich zrealizovanie. Z dôvodu tejto previazanosti s trhom reštaurovania národných kultúrnych pamiatok, je vyššie uvedené zdôvodnenie o neústavnosti napadnutej právnej úpravy s článkom čl. 55 ods. 2 a s čl. 35 ods. 1 ústavy rovnako relevantné aj pre podnikateľskú

činnosť Pamiatkového úradu Slovenskej republiky na trhu reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia.“

Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých zákonných ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy argumentuje skupina poslancov v časti V návrhu najmä takto:

„Napadnutou právnou úpravou zákonodarca vyššie uvedené princípy právneho štátu porušil, keď neočakávane a bez existencie akéhokoľvek legitímneho cieľa, t. j. svojvoľne, zmenil stabilné právne pravidlá, na ktoré sa existujúci reštaurátori ako adresáti týchto právnych noriem pri rozhodovaní pri voľbe povolania a podnikania právom spoliehali. Tým, že zákonodarca zveril oprávnenie podnikat' dokonca štátnemu orgánu, ktorý vykonáva verejnú moc priamo ovplyvňujúcu ich podnikateľskú činnosť, tak zároveň zvolil také nešetrné legislatívne opatrenie, ktoré znevýhodnilo túto profesijnú skupinu ako žiadnu inú.“

Namietaný nesúlad napadnutých zákonných ustanovení s čl. 44 ods. 2 ústavy odôvodňuje skupina poslancov v časti VI návrhu okrem iného takto:

„... Citované ustanovenie ústavy (čl. 44 ods. 2 ústavy, pozn.) formuluje ústavný príkaz chrániť a zveľaďovať kultúrne dedičstvo, ktorý je adresovaný každému. To znamená, že je adresovaný aj všetkým orgánom verejnej moci, vrátane zákonodarcu. Zákonodarcovi z neho vyplýva ústavná povinnosť prijímať také zákony, ktoré naplňajú jeho obsah a zmysel.“

Zákonodarca pri schvaľovaní napadnutej právnej úpravy sa dôsledne neriadil týmto ústavným príkazom. Tým, že napadnutou právnou úpravou zaviedol rozdielnu právnú reguláciu tej istej podnikateľskej činnosti v reštaurovaní, pričom jednoduchšie podmienky výkonu tejto činnosti ustanovil pre Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, tak zároveň spôsobil, že nebude zabezpečená rovnaká ochrana pri všetkých predmetoch kultúrneho dedičstva. Podľa úspechu v získaní zákazky niektoré národné kultúrne pamiatky a zbierkové predmety z oblasti výtvarného umenia budú reštaurovať reštaurátori, ktorí absolvovali vysokoškolské umelecké reštaurátorské vzdelanie druhého stupňa, po jeho skončení vykonali odbornú reštaurátorskú prax v trvaní najmenej tri roky a následne úspešne absolvovali proces overovania odbornej spôsobilosti na výkon reštaurovania absolvovaním špecializovanej reštaurátorskej skúšky pred skúšobným senátom Komory reštaurátorov. Na

druhej strane, iné národné kultúrne pamiatky a zbierkové predmety z oblasti výtvarného umenia budú zasa reštaurovať zamestnanci Pamiatkového úradu Slovenskej republiky, ktorí takéto podmienky vôbec nemusia splňať.

Napadnutá právna úprava, konkrétne § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a galériách totiž zaviedla, že oprávneným zamestnancom Pamiatkového úradu Slovenskej republiky na reštaurovanie môže byť osoba bez odbornej praxe v reštaurovaní, ktorá dosiahla vysokoškolské vzdelanie aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie, alebo osoba, ktorá dosiahla vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a má aspoň tri roky odbornej praxe, alebo osoba, ktorá dosiahla iba stredoškolské odborné vzdelanie v odbore konzervátorstvo a reštaurátorstvo a má aspoň päť rokov odbornej praxe. Napadnutá právna úprava pritom vôbec neuložila povinnosť, aby takýto zamestnanci Pamiatkového úradu Slovenskej republiky absolvovali proces overovania odbornej spôsobilosti na výkon reštaurovania absolvovaním špecializovanej reštaurátorskej skúšky tak, ako je to pri reštaurátoroch. Taktiež vôbec neupravila ani podmienky odbornej praxe, t. j. nevymedzila ako a u koho sa má vykonávať.

Zákonodarca teda vytvoril priestor, aby Pamiatkový úrad Slovenskej republiky reštauroval napríklad iba zamestnancami bez akejkoľvek odbornej praxe v reštaurovaní, ak dosiahli vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie, alebo iba zamestnancami, ktorí dosiahli stredoškolské odborné vzdelanie v odbore konzervátorstvo a reštaurátorstvo a majú aspoň päť rokov nejakej a nejasnej odbornej praxe.

Pri tomto druhom príklade je potrebné uviesť, že to môže mať až fatálne následky pri zbierkových predmetoch z oblasti výtvarného umenia, ktoré sú maliarskymi alebo sochárskymi dielami. Dlhodobo na území Slovenskej republiky totiž nepôsobí žiadna stredná škola, ktorá vyučuje reštaurovanie maliarskych a sochárskych diel. Ide pritom o také predmety kultúrneho dedičstva, pri ktorých každý nekvalifikovaný, čo i len na prvý pohľad bezvýznamný čiastkový reštaurátorský úkon, môže spôsobiť ich trvalé znehodnotenie. Preto sa môže stať, že tieto predmety kultúrneho dedičstva pri nejasne vymedzenej odbornej praxi a bez neexistencie stredoškolského vzdelávania bude tieto diela reštaurovať zamestnanec Pamiatkového úradu Slovenskej republiky, ktorý bude v tomto

smere úplný laik. Takúto právnu úpravu preto považujeme za absolútne rozpornú s vyššie citovaným ústavným príkazom, ktorá závažným spôsobom ohrozuje slovenské kultúrne dedičstvo.“

Napokon namietaný nesúlad napadnutých zákonných ustanovení s čl. 46 ods. 1 ústavy odôvodňuje skupina poslancov v časti VII návrhu najmä takto:

„Zákonodarca schválením napadnutej právnej úpravy sa dôsledne neriadil ani vyššie citovaným ustanovením ústavy zaručujúcim právo na spravodlivý proces pred správnymi orgánmi.

... Pamiatkový úrad Slovenskej republiky v rámci rozhodovacej právomoci z pozície nadriadeného správneho orgánu rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam krajských pamiatkových úradov, ako aj preskúmava ich právoplatné rozhodnutia mimo odvolacieho konania (§ 10 ods. 2 písm. g) zákona o ochrane pamiatkového fondu). To sa vzťahuje aj na správne konanie, v ktorom krajské pamiatkové úrady v prvom stupni rozhodujú, či návrh na reštaurovanie sa schváli a podľa neho sa následne zrealizuje reštaurovanie národnej kultúrnej pamiatky, alebo sa návrh zamietne. ... Pamiatkový úrad Slovenskej republiky je zamestnávateľom všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov, ktorí rozhodujú v tomto správnom konaní v prvom stupni. Zároveň všetkých riaditeľov krajských pamiatkových úradov vymenúva a odvoláva priamo generálny riaditeľ Pamiatkového úradu SR podľa svojej úvahy.

V kontexte týchto kompetencií Pamiatkového úradu Slovenskej republiky tým, že mu zákonodarca zveril aj oprávnenie vykonávať podnikateľskú činnosť v reštaurovaní rovnako ako reštaurátorom, tak porušil zásadu nemo iudex in causa sua, čím porušil aj základné právo vlastníkov národných kultúrnych pamiatok a reštaurátorov na spravodlivý proces pred správnym orgánom.

... Zákonodarca napadnutou právnou úpravou teda spôsobil zaujatosť všetkých úradníkov krajských pamiatkových úradov a Pamiatkového úradu Slovenskej republiky v tomto druhu správneho konania, ako aj vo všetkých ďalších správnych konaniach podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu. Ide o tzv. systémovú zaujatosť.“

Na základe argumentácie uvedenej v návrhu skupina poslancov navrhuje, aby po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie ústavný súd nálezom takto rozhodol:

„Ustanovenie § 33 ods. 7 písm. a) v spojení s § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a ustanovenie § 13 ods. 8 písm. a) v spojení s § 13 ods. 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 44 ods. 2, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

Skupina poslancov tiež navrhuje, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu a napadnutých ustanovení zákona o múzeách a o galériách.

II.

K prijatiu sťažnosti na ďalšie konanie

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa § 18 ods. 1 písm. a) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd začne konanie, ak návrh podá najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne

proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

Podľa § 20 ods. 2 zákona o ústavnom súde k návrhu na začatie konania sa musí pripojiť splnomocnenie na zastupovanie navrhovateľa advokátom alebo komerčným právnikom, ak tento zákon neustanovuje inak. V splnomocnení sa musí výslovne uviesť, že sa udeľuje na zastupovanie pred ústavným súdom.

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až písm. g) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Podľa § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať

a) označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy

podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov a dospel k názoru, že návrh spĺňa náležitosti ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu na ďalšie konanie (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.

K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení

Skupina poslancov sa tiež domáha, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde pozastavil až do rozhodnutia vo veci samej účinnosť napadnutých ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu a napadnutých ustanovení zákona o múzeách a o galériách.

Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, môže uznesením pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení aj na návrh účastníka konania. Návrh na pozastavenie účinnosti musí obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočnosti, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. O tomto návrhu rozhodne ústavný súd bez zbytočného odkladu.

Skupina poslancov, odvolávajúc sa na svoju argumentáciu obsiahnutú v samotnom návrhu na vyslovenie nesúladu právnych predpisov, odôvodňuje návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení tým, že *„ich ďalším uplatňovaním sa závažným spôsobom ohrozuje právo reštaurátorov na podnikanie, reálne hrozí zánik hospodárskej súťaže na trhu reštaurovania národných kultúrnych pamiatok a na trhu zbierkových predmetov z oblastí výtvarného umenia a ohrozuje sa slovenské kultúrne dedičstvo“*.

V súvislosti s návrhom skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení ústavný súd poukazuje na svoju ustálenú judikatúru, v ktorej opakovane zdôrazňuje, že k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje len v dostatočne odôvodnených prípadoch a pritom celkom výnimočne, tzn. v prípadoch, keď spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku sú v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že takéto tvrdenie navrhovateľov možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené (PL. ÚS 13/09).

V posudzovanom prípade, najmä vzhľadom na špecifický predmet napadnutej právnej úpravy, ako aj dĺžku doby, ktorá uplynula od nadobudnutia účinnosti napadnutých zákonných ustanovení, podľa názoru ústavného súdu neexistuje priame a bezprostredné ohrozenie základných práv a slobôd, ani hrozba značnej hospodárskej škody, ako ani hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku takej intenzity, ktoré by odôvodňovali uplatnenie „výnimočnej“ právomoci ústavného súdu vyplývajúcej z čl. 125 ods. 2 ústavy. Ústavný súd

preto návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti označených zákonných ustanovení nevyhovet (bod 2 výrokovej časti tohto rozhodnutia).

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 23. novembra 2016