



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 12/2016-152

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 19. septembra 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovcej, Milana Ľalíka, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza (sudca spravodajca) a Rudolfa Tkáčika o návrhu 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 takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a § 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 i e s ú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*

2. Ustanovenia § 33 ods. 7 písm. a) zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a § 13 ods. 8 písm. a) 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 v časti slov „alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky“ *n i e s ú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*

3. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky *n e v y h o v u j e .*

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a jeho predbežné prerokovanie

I.1 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 aj „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 aj „zákon o múzeách a o galériách“ (spolu ďalej aj „napadnutá

právna úprava“) 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.

I.2 V časti I svojho návrhu skupina poslancov popisuje právny stav platný a účinný pred prijatím napadnutej právnej úpravy a 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 vyberať 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 galérii.

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 zákone 34) 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 zákone 22) 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.“»

I.3 V ďalšej časti svojho návrhu (časť II) skupina poslancov popisuje aktuálny právny stav, platný a účinný po prijatí napadnutej právnej úpravy, a v tejto súvislosti 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 dovtedajšiu 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 vzťahu 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.»

I.4 Skupina poslancov po citácii pripomienok Komory reštaurátorov (ďalej aj „komora“) 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.“.

I.5 Namietaný nesúlad napadnutých zákonných ustanovení s čl. 55 ods. 2 a čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy skupina poslancov odôvodňuje v časti IV 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 výlučné 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)... 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...

... 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... 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. Potvrdzuje to aj dôvodová správa, v ktorej predkladateľ návrhu zákona neuvádza žiadny relevantný dôvod pre obmedzenie hospodárskej súťaže... Zavedenie podnikania štátu v oblasti ekonomiky, v ktorej pôsobil súkromný sektor bez akéhokolvek relevantného dôvodu považujeme preto za obmedzenie hospodárskej súťaže v rozpore s článkom 55 ústavy...

... 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... 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 ochranu 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'... 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.“

I.6 Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých zákonných ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy skupina poslancov argumentuje 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.“

I.7 Namietaný nesúlad napadnutých zákonných ustanovení s čl. 44 ods. 2 ústavy skupina poslancov odôvodňuje v časti VI ich 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...

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. Dlhodobu 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...“

I.8 Napokon namietaný nesúlاد napadnutých zákonných ustanovení s čl. 46 ods. 1 ústavy skupina poslancov odôvodňuje 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.“

I.9 Na základe argumentácie uvedenej v návrhu skupina poslancov navrhuje, aby po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie ústavný súd nálezhom 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.“

I.10 Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 12/2016-34 z 23. novembra 2016 ho podľa § 25 ods. 3 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“) prijal na ďalšie konanie. Súčasťou návrhu skupiny poslancov bol aj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení, ktorému ústavný súd označeným uznesením nevyhovel.

II.

Ďalší priebeh konania

II.1 Stanoviská vlády Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky k návrhu skupiny poslancov

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyžiadal od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), stanovisko k návrhu skupiny poslancov, pričom ich zároveň požiadal, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

II.2 Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

Stanovisko národnej rady k návrhu podpísané jej predsedom bolo ústavnému súdu doručené 20. februára 2017; z jeho obsahu vyplýva, že národná rada odporúča ústavnému súdu, aby návrhu skupiny poslancov nevyhovel. V stanovisku národnej rady sa uvádza najmä nasledujúce:

«K časti IV. návrhu na začatie konania

Novela zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a galériách bola prijatá ako súčasť zákona č. 376/2015 Z. z... Ako vyplýva z dôvodovej správy k zákonu č. 376/2015 Z. z., účelom novely vyššie uvedených zákonov a tiež zákona Národnej rady

Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov (ďalej len „zákon o Komore reštaurátorov“) bolo precizovať okruh osôb oprávnených vykonávať reštaurovanie národnej kultúrnej pamiatky, reštaurovanie zbierkových predmetov s cieľom odstrániť aplikačné problémy súvisiace s výkonom reštaurátorských prác v praxi. V tejto súvislosti sa v osobitnej časti dôvodovej správy poukazuje predovšetkým na ustanovenia § 10 ods. 2 písm. j) a k) zákona o ochrane pamiatkového fondu. Podľa týchto ustanovení Pamiatkový úrad zabezpečuje rozvoj teórie a metodológie reštaurovania, buduje študijné, vývojové, reštaurátorské a analyticko-technologické pracovisko a laboratória [§ 10 ods. 2 písm. j)] a zabezpečuje pamiatkové výskumy a reštaurátorské práce [§ 10 ods. 2 písm. k)]. Vychádzajúc z týchto ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu Pamiatkový úrad disponuje vlastnými reštaurátorskými pracoviskami a zároveň je aj oprávnený zabezpečovať reštaurátorské práce. V tejto súvislosti sa môže javiť ako nejednoznačné, či pojem „zabezpečovať“ možno stotožniť s pojmom „vykonávať“, resp. či možno pod tento pojem zahrnúť aj vykonávanie. V § 10 ods. 2 písm. k) zákona o ochrane pamiatkového fondu je však popri zabezpečovaní reštaurátorských prác upravená aj právomoc Pamiatkového úradu zabezpečovať pamiatkový výskum, pričom podľa § 35a ods. 1 zákona o ochrane pamiatkového fondu môže pamiatkový výskum vykonávať Pamiatkový úrad. V prípade pamiatkového výskumu sa tak pod zabezpečovaním rozumie aj vykonávanie a vzhľadom na spoločnú úpravu v § 10 ods. 2 písm. k) by mal mať tento pojem rovnaký význam aj vo vzťahu k vykonávaniu reštaurátorských prác.

Samotné podmienky reštaurovania kultúrnej pamiatky sú upravené v § 33 zákona o ochrane pamiatkového fondu. Pred prijatím zákona č. 376/2015 Z. z. mohla podľa § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu reštaurovanie vykonávať len fyzická osoba, ktorá má odbornú spôsobilosť podľa osobitného predpisu³⁴⁾. V poznámke pod čiarou sa odkazovalo na § 5 ods. 2 písm. a) až d) zákona o Komore reštaurátorov, ktoré ustanovujú tieto podmienky... Ako vyplýva z dôvodovej správy k zákonu č. 376/2015 Z. z. ustanovenie § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu bolo možné interpretovať aj tak, že reštaurovanie všetkých kultúrnych pamiatok môžu vykonávať aj reštaurátori, ktorí nie sú členmi Komory reštaurátorov. Na druhej strane však zákon o Komore reštaurátorov v § 4 ods. 3 v znení pred prijatím zákona č. 376/2015 Z. z. ustanovoval, že reštaurovanie

národných kultúrnych pamiatok môžu vykonávať len reštaurátori zapísaní v zozname členov komory. V záujme odstránenia nejednoznačnosti takejto úpravy a predchádzania interpretačným a aplikačným rozporom tak zákon č. 376/2015 Z. z. najmä jednoznačným spôsobom vymedzil, ktoré subjekty sú oprávnené vykonávať reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok a za akých predpokladov.

Zákon č. 376/2015 Z. z. zároveň úpravou v čl. IV vymedzil subjekty oprávnené vykonávať reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia. Zákon medzi tieto subjekty zaradil aj múzeá a galérie, keďže tieto sú v zmysle § 8 písm. e) zákona o múzeách a galériách povinné vykonávať odbornú ochranu zbierkových predmetov... Podľa § 13 ods. 6 písm. a) sa odborné ošetrovanie zbierkových predmetov vykonáva vo vlastných špeciálne technicky vybavených priestoroch, ktorými sú najmä konzervátorské dielne, reštaurátorské ateliéry, preparátorské laboratória. Zákon o múzeách a galériách tak zakladá povinnosť múzeí a galérií ošetrovať zbierkové predmety a súčasne predpokladá, že múzeá a galérie budú vykonávať reštaurovanie zbierkových predmetov nielen dodávateľsky, ale aj vo vlastných reštaurátorských ateliéroch. V nadväznosti na túto úpravu zákon č. 376/2015 Z. z. výslovne ustanovil, že múzeá a galérie sú túto činnosť oprávnené vykonávať. Zákon však tiež ustanovil, že reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia môže vykonávať aj Pamiatkový úrad.

Vo vzťahu k reštaurovaniu národných kultúrnych pamiatok sa vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti a najmä na úpravu v § 10 ods. 2 písm. j) ak) zákona o ochrane pamiatkového fondu javí ako sporná argumentácia navrhovateľa, podľa ktorej napadnutá právna úprava zrušila výlučné oprávnenie členov Komory reštaurátorov vykonávať reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok a zverila oprávnenie vykonávať rovnakú podnikateľskú činnosť v reštaurovaní aj Pamiatkovému úradu... Zákon o ochrane pamiatkového fondu už pred prijatím napadnutej právnej úpravy oprávňoval Pamiatkový úrad zabezpečovať reštaurátorské práce. Vo vzťahu k reštaurovaniu zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia zákon č. 376/2015 Z. z. ustanovil oprávnenie Pamiatkového úradu vykonávať tieto reštaurátorské práce. Aj za predpokladu, že by uvedené platilo tiež vo vzťahu k reštaurovaniu národných kultúrnych pamiatok, takáto úprava nemusí nevyhnutne spôsobovať narušenie hospodárskej súťaže, resp. práva reštaurátorov podnikáť. Účelom napadnutej právnej úpravy je umožniť Pamiatkovému úradu a rovnako aj múzeám

a galériám výkon činností, ktoré im vyplývajú z príslušných zákonov, a to bez prípadných interpretačných pochybností. Zákon tak stanovuje okruh subjektov, ktoré pôsobia na trhu reštauračných prác. Zákon neobmedzuje pôsobenie doterajších účastníkov tohto trhu - členov Komory reštaurátorov - v účasti na hospodárskej súťaži, ale výslovne ustanovuje oprávnenie vykonávať rovnakú činnosť aj pre Pamiatkový úrad. Samotná úprava spočívajúca v rozšírení okruhu subjektov pôsobiacich na trhu nezakladá narušenie, prípadne obmedzenie hospodárskej súťaže. K takémuto obmedzeniu by mohlo dôjsť až konkrétnou činnosťou účastníka súťaže, ktorá by bola v rozpore s predpismi na ochranu hospodárskej súťaže, najmä zákonom č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže... O tom by v príslušnom konaní rozhodoval Protimonopolný úrad Slovenskej republiky. Napadnutá právna úprava neustanovuje nové ani nesprísňuje existujúce podmienky pre výkon reštaurátorských prác, nezakladá prekážky vstupu nových účastníkov na trh reštaurátorských prác ani nevytvára obmedzenia pre pôsobenie na tomto trhu. Na druhej strane však právo podnikat' nemožno interpretovať ako právo výlučné, ktoré by neumožňovalo výkon totožnej činnosti inými subjektmi... Pamiatkový úrad pritom, ako sa uvádza v dôvodovej správe, ako rozpočtová organizácia podľa § 26 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov poskytuje svoje výkony odplatne v súlade s osobitným predpisom, ktorým je zákon č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov. Takisto pri výkone reštaurátorskej činnosti je povinný, rovnako ako členovia Komory reštaurátorov, postupovať v súlade s § 33 zákona o ochrane pamiatkového fondu a príslušným vykonávacím predpisom. V konečnom dôsledku zostáva voľba osoby, ktorá bude vykonávať reštaurátorské práce, naďalej vecou rozhodnutia vlastníka národnej kultúrnej pamiatky.

K časti V. návrhu na začatie konania

Navrhovateľ v časti V. návrhu na začatie konania uvádza, že v rozpore s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR zákonodarca porušil princípy právneho štátu, 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“. V súvislosti s namietanou svojvoľou zákonodarcu je potrebné uviesť, že dôvody, ktoré viedli k prijatiu napadnutej právnej úpravy, sú uvedené v dôvodovej správe k zákonu č. 376/2015 Z. z.

Dôvodová správa uvádza predovšetkým potrebu precizovať okruh osôb oprávnených vykonávať reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia a odstrániť tak aplikačné problémy súvisiace s výkonom reštaurátorských prác v praxi, ktoré boli spôsobované vzájomnou rozpornosťou, nejednoznačnosťou a s tým súvisiacou rôznou interpretáciou príslušných ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o Komore reštaurátorov... Cieľom tohto zákona bolo jednoznačne vymedziť subjekty oprávnené vykonávať reštaurátorské práce, umožniť tak Pamiatkovému úradu vykonávať mu zákonom zverenú pôsobnosť pri zabezpečovaní reštaurátorských prác na národných kultúrnych pamiatkach a múzeám a galériám plnenie ich zákonnej povinnosti vykonávať odbornú ochranu zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia. Na tento účel zároveň zákonodarca ustanovil požiadavky na kvalifikáciu osôb vykonávajúcich reštaurátorské práce tak, aby bola zabezpečená náležitá ochrana kultúrneho dedičstva. Vzhľadom na vyššie uvedené možno konštatovať, že zákonodarca vymedzil dôvody právnej úpravy, jej cieľ aj prostriedky na jeho dosiahnutie a nemožno sa preto stotožniť s argumentáciou navrhovateľa, že ide o úpravu svojvoľnú.

K časti VI. návrhu na začatie konania

Navrhovateľ ďalej v časti VI. návrhu na začatie konania namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 44 ods. 2 Ústavy SR. Z odôvodnenia navrhovateľa vyplýva, že ustanovením jednoduchších podmienok výkonu reštaurátorskej činnosti pre Pamiatkový úrad v porovnaní s podmienkami pre členov Komory reštaurátorov zákonodarca „spôsobil, že nebude zabezpečená rovnaká ochrana pri všetkých predmetoch kultúrneho dedičstva“. Jednoduchšími podmienkami výkonu reštaurátorskej činnosti sa v tomto prípade majú rozumieť odlišné kvalifikačné predpoklady... je zrejmé, že kvalifikačné požiadavky na zamestnancov Pamiatkového úradu, múzeí a galérií sú iné ako kvalifikačné požiadavky na členov Komory reštaurátorov. Zároveň však možno podotknúť, že zatiaľ čo členovia Komory reštaurátorov vykonávajú reštaurovanie ako samostatnú činnosť, v prípade reštaurátorských pracovísk Pamiatkového úradu túto činnosť vykonávajú zamestnanci vo vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti, kde možno predpokladať určitý stupeň dohľadu a kontroly kvality vykonávanej reštaurátorskej činnosti zo strany nadriadeného zamestnanca. Tiež je potrebné uviesť, že v prípade zamestnancov reštaurátorských pracovísk Pamiatkového úradu vždy musí ísť o osoby s ukončeným vzdelaním z odboru

reštaurovanie, prípadne aj s príslušnou odbornou praxou, ktoré by malo garantovať zodpovedajúcu úroveň vedomostí a zručností vyžadovaných na odborný výkon reštaurátorských prác. Je preto otázne, či takúto právnu úpravu možno posudzovať ako takú, ktorá by ohrozovala, prípadne znižovala úroveň ochrany kultúrneho dedičstva...

K časti VII. návrhu na začatie konania

V časti VII. návrhu na začatie konania navrhovateľ namieta nesúlads napadnutej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 Ústavy SR s poukazom na tzv. „systémovú zaujatosť“ všetkých úradníkov krajských pamiatkových úradov a Pamiatkového úradu.

... Namietaná systémová nezaujatosť by v podstate znamenala, že prijatá právna úprava spochybnila nestrannosť všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov a Pamiatkového úradu. Nestrannosť sa vo všeobecnosti definuje ako neprítomnosť predsudku (zaujatosti). K otázke posudzovania nestrannosti zamestnancov správneho orgánu sa vyjadril Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí 5 Sžp/86/2009 z 27. apríla 2010 takto: „Možnú existenciu... vzťahu zaujatosti majú vnútroštátne súdy v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. vo veci Piersack proti Belgicku) preverovať zo subjektívneho ako aj z objektívneho hľadiska. Najvyšší súd na tomto mieste upozorňuje, že preverovanie subjektívneho hľadiska vychádza zo zistenia osobného postoja konajúcej úradnej osoby k veci, účastníkom alebo k ich zástupcom. V prípade, že dotknutá zamestnankyňa jednoznačne a nespochybňujúcim spôsobom vyjadrila svoje vnútorné presvedčenie o svojej nestrannosti, potom sa jej nestrannosť neustále predpokladá až do okamihu predloženia dôkazu opaku... Objektívne hľadisko je založené na zistení, či úradná osoba v každom štádiu správneho konania poskytuje verejnosti dostatočné záruky vylučujúce akékoľvek oprávnené pochybnosti o tom, že bude danú vec prejednávať a v nej rozhodovať zaujato a v konečnom dôsledku nespravodlivo (teória zdania). Prvkom zásadného významu v otázke rozhodovania o zaujatosti zamestnanca je to, či obavy účastníka o nestrannosť zamestnanca sú reálne oprávnené, pričom uvedené obavy sa musia zakladať na objektívnych, konkrétnych a dostatočne závažných skutočnostiach tvrdených účastníkom.“.

Z hľadiska vyššie uvedených skutočností je potrebné posudzovať aj nestrannosť zamestnancov krajských pamiatkových úradov a Pamiatkového úradu. Pri posudzovaní subjektívnej stránky nestrannosti je potrebné skúmať osobné presvedčenie konkrétneho

zamestnanca, jeho postoje a prejavy. Ohľadom subjektívnej nestrannosti sudcov Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že „v prípade subjektívneho hľadiska nestrannosti sa nestrannosť sudcu predpokladá až do predloženia dôkazu o opaku“ (rozsudok vo veci Piersack proti Belgicku z 1. októbra 1982). Ak by sme uvedené vzťahli aj na zamestnancov správneho orgánu, v tomto prípade krajského pamiatkového úradu a Pamiatkového úradu, subjektívnu stránku nestrannosti je potrebné posudzovať v každom konkrétnom prípade u každého zamestnanca osobitne. Táto stránka je totiž daná jeho osobným presvedčením a postojom, pričom právna úprava ako taká nie je spôsobilá ovplyvniť osobné presvedčenie každého zamestnanca krajského pamiatkového úradu a Pamiatkového úradu spôsobom, ktorý v návrhu uvádza navrhovateľ...

Vo vzťahu k objektívnej nestrannosti však nestačí, že zamestnanec správneho orgánu je subjektívne nestranný, ale musí sa taký objektívne javiť aj navonok z pohľadu účastníkov konania. Aj objektívnu nestrannosť je však potrebné posudzovať vo väzbe na § 9 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), podľa ktorého je zamestnanec správneho orgánu vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosť o jeho nepredpojatosti. Pochybnosť o nepredpojatosti sa musí odvíjať od vzťahu zamestnanca k veci, účastníkom konania alebo ich zástupcom. Predpokladá sa pritom taký záujem zamestnanca vo vzťahu k veci, ktorá je predmetom konania, alebo taký jeho vzťah k účastníkom konania, ktorý by mohol ovplyvniť jeho schopnosť objektívne vec posúdiť a rozhodnúť. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že podľa ustanovení § 33 zákona o ochrane pamiatkového fondu je účastníkom konania vlastník národnej kultúrnej pamiatky. Účastníkom konania nie je osoba, ktorá realizuje samotný výkon reštaurátorských prác. V správnom konaní sa tak nerozhoduje vo veci Pamiatkového úradu, ale vo veci konkrétneho účastníka konania - vlastníka národnej kultúrnej pamiatky. Z toho vyplýva, že vo vzťahu k účastníkovi konania môže nastať predpojatosť konkrétneho zamestnanca, nepôjde však o predpojatosť systémovú založenú priamo napadnutou právnou úpravou, ale o predpojatosť založenú vzťahom daného zamestnanca k danému konkrétnemu účastníkovi konania. Je potrebné tiež uviesť, že aj keď Pamiatkový úrad je zamestnávateľom zamestnancov, ktorí pracujú v krajských pamiatkových úradoch, tieto úrady v zmysle § 9 ods. 6 zákona o ochrane pamiatkového fondu konajú a rozhodujú

v administratívnoprávnych veciach samostatne. Zákon tak na účely správnych konaní poskytuje krajským pamiatkovým úradom samostatnosť, ktorá by mala zaručovať nezávislosť v rozhodovaní. Krajské pamiatkové úrady sú v správnom konaní povinné postupovať v súlade so správnym poriadkom, zákonom o ochrane pamiatkového fondu a ďalšími právnymi predpismi. V zmysle správneho poriadku musia ich rozhodnutia vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci, pričom sú povinné dbať o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Taktiež pri rozhodovaní Pamiatkového úradu v druhom stupni je v rámci organizačnej štruktúry Pamiatkového úradu zabezpečené oddelenie výkonu tejto činnosti od ostatných činností úradu prostredníctvom samostatnej organizačnej zložky - úseku výkonu štátnej správy a odborných činností. Rovnako je v rámci organizačnej štruktúry Pamiatkového úradu zriadený samostatný úsek pre reštaurátorské činnosti. Je vecou a zodpovednosťou každého jedného zamestnanca, ktorý rozhoduje v správnom konaní, aby sa riadil vyššie uvedenými predpismi a pravidlami, a je otázne, či taká právna úprava, aká je obsiahnutá v zákone o ochrane pamiatkového fondu, je spôsobilá spochybniť integritu všetkých zamestnancov rozhodujúcich v správnych konaniach.»

II.3 Stanovisko vlády Slovenskej republiky

II.3.1 Stanovisko vedľajšieho účastníka, vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, bolo ústavnému súdu doručené 9. februára 2017; vláda navrhuje, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov nálezom nevyhovel. Vláda vo svojom stanovisku k návrhu skupiny 30 poslancov uvádza najmä nasledujúce:

«Vzhľadom na navrhovateľom podané zhodnotenie právneho stavu pred prijatím zákona č. 376/2015 Z. z. a jeho zjednodušenú a najmä rozporuplnú interpretáciu platných právnych predpisov (zhodnú s interpretáciou zákonov prezentovanou Komorou reštaurátorov), považujeme za nevyhnutné podrobnejšie sa zaoberať stavom platným od 1. septembra 1994 (od účinnosti zákona č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov) do decembra 2015, kedy Národná rada Slovenskej republiky schválila zákon č. 376/2015 Z. z.

... Pri rokovaníach o úprave právneho postavenia reštaurátorov ministerstvo kultúry nikdy nepredložilo ani nepodporovalo koncepciu vykonávania reštaurátorskej činnosti len vo voľnej profesii. Vždy paralelne existovali aj iné formy reštaurovania národných kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov. V roku 1981 vznikli na základe uznesenia vlády SSR č. 329/1980 samostatne pôsobiace štátne reštaurátorské ateliéry... Po roku 1989 prešla štátna príspevková organizácia pre výkon reštaurovania (Štátne reštaurátorské ateliér s piatimi oblastnými ateliérmi) transformáciou, ktorú si vyžiadali zmeny spoločenského prostredia a zvýšené nároky na kvalitu a technické vybavenie a efektívnosť hospodárenia. Výsledkom tejto transformácie bolo ponechanie dvoch najschopnejších odborne zdatných ateliérov v Bratislave a Levoči. V rokoch 1992 a 1993 pri transformácii Slovenského ústavu pamiatkovej starostlivosti ministerstvo kultúry prijalo rozhodnutie o zlúčení tohto ústavu so štátnymi reštaurátorskými ateliérmi od 1. januára 1994 do Pamiatkového ústavu Slovenskej republiky - právneho predchodcu terajšieho Pamiatkového úradu Slovenskej republiky. Paralelne vznikala aj nová štruktúra reštaurátorov zriadená zákonom v roku 1994 - Komora reštaurátorov.

Uvedené dva procesy

1. začlenenie reštaurátorských ateliérov do novej organizácie Pamiatkového ústavu Slovenskej republiky...

2. príprava zriadenia Komory reštaurátorov, ktorá mala byť zastúpením reštaurátorov v slobodnom povolání,
prebiehali prakticky súbežne.

Začlenenie reštaurátorských ateliérov do odbornej inštitúcie, ktorá sa v roku 2002 zmenila zákonom na špecializovaný orgán štátnej správy a ich ponechanie v tejto štruktúre umožňovala práve skutočnosť, že oblastné ateliéry výkon reštaurátorskej práce neuskutočňovali ako podnikateľskú činnosť, ale... ako činnosť za úhradu skutočne vynaložených nákladov na reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok, zbierkových predmetov alebo iných predmetov kultúrnej hodnoty.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že po spoločenských zmenách uskutočnených po roku 1989 Slovenská republika správne zareagovala a zredukovala svoje kapacity v oblasti reštaurovania z piatich reštaurátorských pracovísk na súčasné dve pracoviská v Bratislave

a Levoči. Tým sa začali vytvárať vhodné podmienky pre podnikanie aj v oblasti reštaurovania...

... Zákon č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti (ďalej len „zákon č. 200/1994 Z. z.“) nadobudol účinnosť 1. septembra 1994. V tom čase ochranu jednej z najvýznamnejších súčastí kultúrneho dedičstva ochranu kultúrnych pamiatok upravoval zákon Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti, ktorý upravoval vyhlasovanie kultúrnych pamiatok a osobitne upravoval vyhlasovanie národných kultúrnych pamiatok; obnovu kultúrnych pamiatok upravoval v § 14, pričom výraz „obnova“ bol zavedený ako legislatívna skratka pre „údržbu, opravu, rekonštrukciu, reštaurovanie alebo inú úpravu kultúrnej pamiatky“. Podľa § 14 ods. 8 zákona č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti obnovu kultúrnych pamiatok alebo ich častí mohli vykonávať len odborné organizácie zriadené na tento účel ministrom kultúry alebo aj iné organizácie na základe povolenia ministerstva kultúry.

Právne postavenie a základné odborné činnosti múzeí a galérií upravoval zákon Slovenskej národnej rady č. 109/1961 Zb. o múzeách a o galériách, ktorý v § 3 ods. 3 určoval, že reštaurovanie zbierok vykonávajú múzeá a galérie. Neskôr v roku 1998 bol nahradený zákonom č. 115/1998 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov múzejnej hodnoty a galerijnej hodnoty. V roku 2009 bol tento zákon zrušený a od 1. júna 2009 nadobudol účinnosť zákon 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 galériách“).

V čase nadobudnutia účinnosti zákona č. 200/1994 Z. z. znenie jeho ustanovenia § 4 ods. 2 bolo takéto: „Reštaurovaním výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia, ktoré sú kultúrnou pamiatkou alebo zbierkovým predmetom môžu byť poverení len reštaurátori, ktorí sú členmi komory najmenej tri roky alebo sú zapísaní v zozname autorizovaných reštaurátorov.“

Znenie § 4 ods. 4 zákona č. 200/1994 Z. z. bolo takéto: „Reštaurovanie výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia podľa osobitných predpisov 1) nie je týmto zákonom dotknuté.“. Odkaz č. 1 v poznámke pod čiarou odkazoval na zákon č. 109/1961 Zb. o múzeách a galériách.

Citované ustanovenie § 4 ods. 4 zákona č. 200/1994 Z. z. nevyhlúčilo reštaurovanie zbierkových predmetov podľa zákona o múzeách platného v roku 1994. Zákon č. 200/1994 Z. z. v čase jeho prijatia rešpektoval existujúci právny stav.

Zákon o múzeách a galériách (v súčasnosti platný zákon č. 206/2009 Z. z., pozn.) ukladá múzeám a galériám v ustanovení § 8 povinnosť vykonávať základné odborné činnosti, ku ktorým patrí aj povinnosť odborne ochraňovať zbierkové predmety podľa § 13. Odborná ochrana zbierkových predmetov je zabezpečovaná podľa § 13 ods. 2 písm. d) odborným ošetrovaním zbierkových predmetov, ktorým je najmä konzervovanie, reštaurovanie a preparovanie.

Reštaurovanie podľa § 13 ods. 4 zákona o múzeách a galériách je odborné ošetrovanie zbierkového predmetu, ktoré sa vykonáva s cieľom kvalitatívne zlepšiť fyzický stav zbierkového predmetu. V nadväznosti na túto definíciu reštaurovania § 13 ods. 6 ustanovuje pravidlá ošetrovania zbierkových predmetov. Múzeá a galérie majú reštaurovanie vykonávať

- a) vo vlastných špeciálne technicky vybavených priestoroch, ktorými sú najmä konzervátorské dielne, reštaurátorské ateliéry, preparátorské laboratória,*
- b) dodávateľsky.*

Z takto ustanoveného pravidla vyplýva, že úmyslom zákonodarcu bolo umožniť múzeám a galériám, aby sa rozhodli, či budú vykonávať reštaurovanie vlastnými kapacitami (vlastnými zamestnancami vo vlastnom reštaurátorskom ateliéri) alebo si tieto práce objednajú u iných subjektov, ak na to nemajú vlastné kapacity...

Zákon o múzeách a galériách ustanovuje reštaurovanie ako súčasť jednej zo základných odborných činností múzea a galérie, ktorú sú tieto inštitúcie povinné vykonávať v záujme záchrany súčastí kultúrneho dedičstva, ktoré spravujú ako zbierkové predmety. Pri zabezpečovaní reštaurovania zbierkových predmetov môžu tieto inštitúcie využívať aj reštaurátorov z externého prostredia (reštaurovanie dodávateľsky), teda aj členov Komory reštaurátorov, čo je bežnou praxou pri zabezpečovaní reštaurovania zbierkových predmetov.

Zákon o múzeách a galériách v § 13 ods. 8 do 31. 12. 2015 (do nadobudnutia napadnutej právnej úpravy) ustanovoval, že odborné ošetrovanie zbierkových predmetov môžu vykonávať len osoby s príslušnou odbornou spôsobilosťou. Pretože odborná

spôsobilosť nie je v tomto ustanovení ani v inom ustanovení zákona o múzeách a galériách bližšie špecifikovaná, možno dôvodne predpokladať, že úmyslom zákonodarcu bolo v tomto ustanovení vyjadriť, že reštaurovanie a konzervovanie môžu vykonávať osoby, ktoré majú odborné vzdelanie a spĺňajú prípadné ďalšie kvalifikačné predpoklady ustanovené pre uvedené profesie v osobitných predpisoch. Takým osobitným predpisom môže byť zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov a kvalifikačné katalógy vydané podľa tohto zákona nariadením vlády Slovenskej republiky č. 341/2004 Z. z. alebo zákon č. 200/1994 Z. z. Tento úmysel zákonodarcu potvrdzuje aj znenie § 13 ods. 9 zákona o múzeách a galériách, ktorý ustanovuje, že na reštaurovanie zbierkových predmetov v oblasti výtvarného umenia sa vzťahuje osobitný predpis.²²⁾ Odkaz v poznámke pod čiarou odkazuje na celý zákon č. 200/1994 Z. z. Iná interpretácia úmyslu zákonodarcu pri tomto ustanovení by bola ťažko odôvodňovaná, keďže v čase nadobudnutia účinnosti zákona o múzeách a galériách 1. júna 2009 platilo pôvodné ustanovenie § 4 ods. 4 zákona č. 200/1994 Z. z., ktoré výslovne uvádzalo, že reštaurovanie zbierkových predmetov podľa osobitného predpisu, ktorým bol aj zákon o múzeách a galériách, nie je týmto zákonom (t. j. zákonom č. 200/1994 Z. z.) dotknuté.

Pri analýze vzájomného vzťahu zákona č. 200/1994 Z. z. a zákona o múzeách a galériách je nevyhnutné poukázať ešte na jednu významnú skutočnosť... Po porovnaní obsahu zavedenej legislatívnej skratky „reštaurovanie“ v zákone č. 200/1994 Z. z. s obsahom pojmu „reštaurovanie“ podľa zákona o múzeách a galériách možno dospieť k záveru, že výraz „reštaurovanie“ používaný v zákone č. 200/1994 Z. z. má úplne iný obsah ako pojem „reštaurovanie“ v zákone o múzeách a galériách.

... Pamiatkový zákon v ustanovení § 33 upravil reštaurovanie kultúrnej pamiatky. Obdobne ako zákon č. 200/1994 Z. z. aj pamiatkový zákon v ustanovení § 33 ods. 1 zaviedol legislatívnu skratku „reštaurovanie“ pre slová „reštaurovanie kultúrnej pamiatky alebo jej časti“. Aj keď sa v týchto dvoch zákonoch použil rovnaký prístup a v oboch zákonoch sa zaviedla legislatívna skratka reštaurovanie, treba zdôrazniť, že obsah tejto legislatívnej skratky zavedenej v pamiatkovom zákone je úplne iný ako jej obsah ustanovený zákonom č. 200/1994 Z. z. To znamená, že výraz „reštaurovanie“ nemá rovnaký význam v týchto

zákonoch a nemožno stotožniť reštaurovanie podľa pamiatkového zákona s reštaurovaním podľa zákona č. 200/1994 Z. z.

Pamiatkový zákon v § 33 ods. 7 ustanovil, že reštaurovanie môže vykonávať len fyzická osoba, ktorá má odbornú spôsobilosť podľa osobitného predpisu.³⁴⁾ Odkaz č. 34 v poznámke pod čiarou odkazuje na § 5 ods. 2 písm. a) až d) zákona č. 200/1994 Z. z. Aj keď výraz „osobitná odborná spôsobilosť“ v súvislosti so znením § 5 zákona č. 200/1994 Z. z. môže vyvolať isté pochybnosti, pretože § 5 zákona č. 200/1994 Z. z. upravuje podmienky na zápis osoby do zoznamu členov komory, nemožno z ustanovenia § 33 ods. 7 pamiatkového zákona vyvodiť záver interpretovaný v poslednom období Komorou reštaurátorov, že úmyslom zákonodarcu bolo ustanoviť, že reštaurovanie podľa § 33 pamiatkového zákona môžu vykonávať len reštaurátori zapísaní v zozname členov komory.

Ak by úmyslom zákonodarcu bolo ustanoviť, že reštaurovanie podľa § 33 môžu vykonávať len osoby zapísané v zozname členov komory, bolo by toto explicitne uvedené v tomto ustanovení (čo by bolo možné aj jednoduchšie vyjadriť ako bolo pôvodné znenie odseku 7 § 33) alebo by zákonodarca použil odkaz na celý odsek 2 § 5 zákona č. 200/1994 Z. z.

... Len pre úplnosť poukazujeme na skutočnosť, že aj v zákone č. 200/1994 Z. z. sa uvádza výraz „odborne spôsobilá osoba“ v ustanovení § 12 ods. 3, ktoré umožňuje reštaurátorovi zveriť vykonanie čiastkových prác pri reštaurovaní „iným odborne spôsobilým osobám“, pričom tento výraz nie je v tomto zákone bližšie špecifikovaný ani vysvetlený aspoň odkazom na iný právny predpis.

Skutočnosť, že obdobne ako pri zákone o múzeách a galériách, bolo aj pri pamiatkovom zákone úmyslom zákonodarcu upraviť reštaurovanie kultúrnych pamiatok komplexne, potvrdzuje aj splnomocňovacie ustanovenie v § 33 ods. 11, ktoré splnomocňuje ministerstvo kultúry na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu upravujúceho podrobnosti o vykonávaní reštaurátorských prác a o reštaurátorskej dokumentácii.

Dňa 1. júna 2010 nadobudol účinnosť zákon č. 136/2010 Z. z... V čl. X tohto zákona je novela zákona č. 200/1994 Z. z., ktorá v bode č. 3 zmenila doterajšie ustanovenia § 4 ods. 2 a 4...

... Doterajšie znenie § 4 ods. 2 bolo nahradené týmto znením: „Reštaurovanie výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia, ktoré sú zbierkovým predmetom, 1b) môžu vykonávať len reštaurátori, ktorí sú členmi komory.

V novom odseku 3 sa upravilo reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok, ktoré podľa tohto ustanovenia môžu vykonávať len reštaurátori zapísaní v zozname členov komory.

... S poukazom na úplne rozdielny obsah výrazu reštaurovanie používaného v zákone č. 200/1994 Z. z. a pojmu reštaurovanie vymedzeného zákonom o múzeách a galériách, ako aj na právnu analýzu komplexnosti právnej úpravy reštaurovania zbierkových predmetov v zákone o múzeách a galériách uvedenú v časti II, bez akejkoľvek zmeny zákona o múzeách, ustanovenie § 4 ods. 2 zákona č. 200/1994 Z. z. účinné od 1. júna 2010 možno označiť prinajmenšom za problematické, ak nie za ustanovenie, ktoré nie je v súlade so zákonom o múzeách a galériách.

... V praxi prebiehalo reštaurovanie zbierkových predmetov a národných kultúrnych pamiatok aj po 1. júni 2010 tak, ako pred týmto dňom, a to podľa platného zákona o múzeách a galériách a podľa platného pamiatkového zákona. Až neskôr sa začali vyskytovať upozornenia a potom aj sťažnosti komory reštaurátorov na Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, Slovenské národné múzeum a ďalšie pamäťové inštitúcie, že neoprávnene vykonávajú reštaurovanie v rozpore s ustanovením § 4 ods. 2 a 3 zákona č. 200/1994 Z. z. ...

Množiace sa sťažnosti na neúnosnosť daného právneho stavu a sťažnosti Komory reštaurátorov, Pamiatkového úradu Slovenskej republiky a pamäťových inštitúcií adresované ministrovi kultúry viedli k tomu, že ministerstvo kultúry sa rozhodlo riešiť uvedené konflikty zosúladením ustanovení § 4 ods. 2 a 3 zákona č. 200/1994 Z. z. so zákonom o múzeách a galériách a s pamiatkovým zákonom.»

II.3.2 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a s čl. 55 ods. 2 ústavy sa v stanovisku vlády (najmä) uvádza:

«Za zásah do právneho postavenia reštaurátorov navrhovateľ považuje to, že napadnutá právna úprava podľa neho zrušila výlučné oprávnenie reštaurátorov vykonávať reštaurovanie v tejto oblasti a zverila oprávnenie vykonávať rovnakú podnikateľskú činnosť

v reštaurovaní aj Pamiatkovému úradu Slovenskej republiky (ďalej len „PÚ SR“), ktorý je štátnym orgánom.

Vyššie uvedené tvrdenia navrhovateľa nemajú oporu v právnom poriadku Slovenskej republiky.

1. Pamiatkový zákon už od 1. apríla 2002 obsahoval ustanovenie § 10 ods. 2 písm. j), podľa ktorého „PÚ SR zabezpečuje rozvoj teórie a metodológie reštaurovania, buduje študijné, vývojové, reštaurátorské a analyticko-technické pracoviská a laboratória“

a písmeno k), podľa ktorého „zabezpečuje pamiatkové výskumy a reštaurátorské práce“.

Právo PÚ SR vykonávať reštaurátorské práce bolo od roku 2002 až do prijatia napadnutej právnej úpravy zakotvené len v ustanovení § 10 ods. 2. Rovnako bolo od roku 2002 zakotvené právo PÚ SR vykonávať pamiatkový výskum len v § 10 ods. 2.

Preto, ak napadnutá právna úprava v § 33 upravujúcom reštaurovanie z dôvodu jednoznačnosti a prehľadnosti konkretizovala všetky subjekty (vrátane PÚ SR), ktoré mohli aj podľa doterajšieho znenia pamiatkového zákona vykonávať reštaurovanie, nemožno akceptovať tvrdenie navrhovateľa, že napadnutá právna úprava týmto zaviedla oprávnenie PÚ SR vykonávať reštaurátorské práce. Rovnaký prístup ako v napadnutej právnej úprave sa uplatnil aj v zákone č. 104/2014 Z. z. pri novelizácii ustanovení upravujúcich pamiatkový výskum, keď sa skutočnosť, že pamiatkový výskum vykonáva aj PÚ SR, zakotvila aj v ustanoveniach § 35 a 36 upravujúcich pamiatkový výskum.

Reštaurovanie kultúrnych pamiatok podľa pamiatkového zákona nie je upravené ako podnikateľská činnosť. Tento fakt podporuje aj zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní, ktorý v 3 ods. 1 písm. c) bode 10 vylučuje takúto činnosť spod pôsobnosti živnostenského zákona... Reštaurátorské práce, podobne ako iné práce nepatriace pod výkon štátnej správy, sa považujú za výkon práce vo verejnom záujme a vykonávajú ich zamestnanci vo verejnej službe podľa zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov...

Prijatím napadnutej právnej úpravy sa nezmenil okruh subjektov, ktoré môžu vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok, preto ani nedošlo k žiadnemu zásahu do právneho postavenia reštaurátorov.

... Aj keď sa navrhovateľ vo svojom návrhu domáha vyslovenia nesúlady celého ustanovenia § 13 ods. 8 písm. a) v spojení s odsekom 9 zákona o múzeách a galériách s čl. 55 ods. 2, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy, v návrhu okrem všeobecných námietok konkrétne výhrady uvádza len k vykonávaniu reštaurovania PÚ SR.

V napadnutom ustanovení § 13 ods. 8 písm. a) sa okruh subjektov oprávnených podľa zákona o múzeách a galériách vykonávať reštaurovanie zbierkových predmetov nerozširuje. Namiesto nekonkrétneho výrazu „osoby s príslušnou odbornou spôsobilosťou“ sa v napadnutom ustanovení špecifikujú konkrétne subjekty, ktoré môžu vykonávať reštaurovanie zbierkových predmetov.»

II.3.3 Vo vzťahu k namietanému nesúlady napadnutých zákonných ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy vláda vo svojom stanovisku predovšetkým uvádza:

„Opäťovne poukazujeme na skutočnosť... že napadnutá právna úprava nerozšírila okruh subjektov vykonávajúcich reštaurovanie kultúrnych pamiatok, ani okruh subjektov vykonávajúcich reštaurovanie zbierkových predmetov. Preto prijatím napadnutej právnej úpravy ani nemohlo dôjsť a ani nedošlo k takej zmene pravidiel, ktorá by mohla ovplyvniť existujúcich reštaurátorov pri rozhodovaní o voľbe povolania alebo podnikania.

Cieľom sledovaným zákonodarcom pri prijímaní napadnutej právnej úpravy bolo zosúladenie ustanovení 3 zákonov. Sme toho názoru, že legitímnosť tohto cieľa, by bola len veľmi ťažko spochybniteľná po podrobnejšej analýze existujúceho právneho stavu. Rovnako za správny považujeme aj právny prostriedok, ktorý zvolil zákonodarca na nápravu nežiaduceho stavu, a to novelizáciu zákonov.“

II.3.4 V súvislosti s namietaným nesúlodom napadnutej právnej úpravy s čl. 44 ods. 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy vláda (opäťovne) poukazuje na to, že

- reštaurovanie kultúrnych pamiatok podľa pamiatkového zákona ani reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia podľa zákona o múzeách a o galériách nie je podnikaním,
- výraz „reštaurovanie“ podľa zákona o komore reštaurátorov, podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu a podľa zákona o múzeách a o galériách nemá rovnaký obsah,

- „... otázky súvisiace s postavením alebo vykonávaním činnosti“ pamiatkového úradu a múzeí a galérií (ako napríklad ich financovanie a hospodárenie, kvalifikačné požiadavky a odmeňovanie ich zamestnancov) upravujú osobitné predpisy,
- ani zákon o komore reštaurátorov neupravuje všetky otázky týkajúce sa činnosti reštaurátorov, napríklad otázky vzdelávania, odbornej prípravy a získavania odbornej praxe,
- podmienky a kvalifikačné predpoklady pre prijatie do pracovného pomeru v štátnych reštaurátorských ateliéroch sú objektívne ustanovené zákonom a sú prísnejšie ako pravidlá uplatňované Komorou reštaurátorov, pretože podľa údajov z jej vlastnej databázy časť jej členov nedosiahla ani vysokoškolské vzdelanie I. stupňa,
- napadnutá právna úprava nerozšírila okruh subjektov oprávnených vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok alebo zbierkových predmetov.

II.4 Vyjadrenie skupiny poslancov k stanoviskám národnej rady a vlády

Po predchádzajúcej výzve ústavného súdu právny zástupca skupiny poslancov doručil 30. januára 2018 „Vyjadrenie skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky k stanovisku vlády Slovenskej republiky zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky z 31. januára 2017 a k stanovisku Národnej rady Slovenskej republiky z 10. februára 2017“ (ďalej len „vyjadrenie“), v ktorom skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd „... vyhovel *petitu nášho návrhu na začatie konania z 2. novembra 2016*“, a vyjadruje svoje výhrady k argumentácii obsiahnutej v stanoviskách národnej rady a vlády.

II.5 Výhrady skupiny poslancov k stanovisku vlády

II.5.1 Vo vzťahu k stanovisku vlády skupina poslancov v prvom rade konštatuje, že vláda v ňom „*vôbec nespochybňuje jednotlivé dôvody nášho návrhu na začatie konania. Takmer jeho celý text ponúka iba inú interpretáciu právneho stavu pred prijatím napadnutej právnej úpravy (t. j. pred prijatím zákona č. 376/2015 Z. z.)*...“. Podľa

stanoviska vlády „*napadnutá právna úprava nezmenila okruh subjektov, ktoré môžu vykonávať reštaurovanie, a preto ani nedošlo k žiadnemu zásahu do právneho postavenia reštaurátorov a tým nemohlo dôjsť ani k ohrozeniu hospodárskej súťaže*“. S citovaným záverom vlády skupina poslancov nesúhlasí a formuluje k nemu vo svojom vyjadrení konkrétne výhrady.

II.5.2 Skupina poslancov v záujme objektívneho posudzovania návrhu považuje za podstatné „*1. ... dôsledne odlišovať jednak oblasť reštaurovania národných kultúrnych pamiatok a jednak oblasť reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia*“ a zároveň vziať na vedomie, „*2. že našim návrhom na začatie konania sme napadli len tie ustanovenia napadnutej právnej úpravy, ktoré rozšírili kompetenciu Pamiatkového úradu Slovenskej republiky o reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia; vôbec sme nenapadli tú časť napadnutej právnej úpravy, ktorá okrem reštaurátorov oprávňuje reštaurovať aj vysokú školu v rámci študijného programu reštaurátorská tvorba alebo múzeá a galérie svojimi zamestnancami v prípade reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia.*“.

Podľa názoru skupiny poslancov stanovisko vlády „*odvádza pozornosť od týchto dvoch podstatných skutočností a predkladá nelogicky usporiadané skutočnosti, ktoré sú buď nepravdivé, skresľujúce alebo právne bezvýznamné, čím do celej veci vnáša chaos*“. Vo vzťahu k potrebe odlišovať medzi reštaurovaním národných kultúrnych pamiatok a reštaurovaním zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia skupina poslancov uvádza, že „*... ide o samostatné a navzájom nezávislé oblasti, na ktoré sa nevzťahovala jednotná právna úprava obsiahnutá v jedinom zákone. Na každú z týchto dvoch oblastí existujú samostatné a po vecnej stránke úplne odlišné právne regulácie, ktoré nie sú navzájom previazané a sú nezávislé.*“.

V nadväznosti na uvedené východiská sa vo vyjadrení skupiny poslancov podrobne analyzuje vývoj právnej úpravy v oblasti ochrany kultúrnych pamiatok a ich reštaurovania a na tomto základe formuluje záver, že „*až do nadobudnutia účinnosti napadnutej právnej úpravy právny poriadok vždy dôsledne oddeľoval výkon štátnej správy od výkonu*

reštaurovania takým spôsobom, že tieto činnosti vykonávali odlišné a navzájom nepodriadené subjekty.

Zároveň z toho vyplýva, že ani v období príkazovej (centrálne plánovanej) ekonomiky v rokoch 1948 až 1989, kedy bolo potláčané súkromné vlastníctvo, bolo zakázané súkromné podnikanie a teda neexistovala hospodárska súťaž, tak nedošlo ku koncentrácii výkonu štátnej správy a výkonu hospodárskej činnosti do kompetencie jediného orgánu štátnej správy, ako to zaviedla napadnutá právna úprava.“

II.5.3 V ďalšej časti svojho vyjadrenia skupina poslancov vyslovuje výhrady k tvrdeniu vlády (resp. autora stanoviska vlády), podľa ktorého *«obsah pojmu „reštaurovanie“ podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu je odlišný od obsahu pojmu „reštaurovanie“ podľa zákona o múzeách a galériách a napokon úplne iný od týchto dvoch zákonov je obsah tohto pojmu podľa zákona o Komore reštaurátorov. Inými slovami, všetky tri zákony používajú pojem „reštaurovanie“, avšak podľa názoru autora stanoviska nevyjadrujú tú istú činnosť, ale asi predstavujú absolútne odlišné činnosti...»*. Skupina poslancov po konštatovaní, že *«zákon o ochrane pamiatkového fondu neobsahuje a nikdy neobsahoval definíciu pojmu „reštaurovanie“»*, a po citácii príslušných ustanovení zákona o múzeách a galériách (§ 13 ods. 4) a zákona o komore reštaurátorov (§ 4 ods. 1 druhá veta) zdôrazňuje, že *„Po prečítaní týchto zákonných ustanovení s pochopením, by malo byť každému zrejmé, že ide o tú istú činnosť, ktorá je len opísaná inými slovami“*, pričom pojem „reštaurovanie“ vo všetkých troch zákonoch vyjadruje tú istú činnosť.

II.5.4 Zásadné výhrady skupina poslancov formuluje vo svojom vyjadrení aj k argumentácii obsiahnutej v stanovisku vlády, podľa ktorej *„reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok nie je podnikaním“*, zdôrazňujúc, že *«Záver o tom, či nejaká činnosť môže alebo nemôže byť predmetom podnikania sa musí posudzovať v kontexte celého právneho poriadku vždy, ak akýkoľvek zákon výslovne (explicitne) neuvedie, že táto činnosť sa musí vykonávať bezodplatne.*

Zákon o ochrane pamiatkového fondu neobsahuje žiadne ustanovenie, podľa ktorého sa reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok musí vykonávať bezodplatne. Preto to nemožno posúdiť iba podľa tohto zákona, ako to urobil autor stanoviska.

Podľa § 9 ods. 2 zákona o ochrane pamiatkového fondu „Pamiatkový úrad je právnická osoba so sídlom v Bratislave. Pamiatkový úrad je rozpočtová organizácia Štátu zapojená finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva, ktorá v rámci svojej pôsobnosti zabezpečuje mzdové prostriedky a vecné prostriedky krajských pamiatkových úradov a je zamestnávateľom zamestnancov, ktorí pracujú v krajských pamiatkových úradoch.“

Podľa § 28 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov „Rozpočtová organizácia nemôže vykonávať podnikateľskú činnosť, ak osobitný predpis neustanovuje inak“.

Z citovaných zákonných ustanovení vyplýva, že Pamiatkový úrad Slovenskej republiky je rozpočtovou organizáciou, ktorá môže podnikáť len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon.

Napadnutá právna úprava otvorila cestu k podnikaniu Pamiatkového úradu Slovenskej republiky, keď ho oprávnila vykonávať reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok, pričom vôbec výslovne neuviedla, že túto činnosť má vykonávať bezodplatne.

Pamiatkový úrad Slovenskej republiky aj reálne vykonáva podnikateľskú činnosť, pretože sa na to zmluvne zaviazal Ministerstvu kultúry Slovenskej republiky, ktoré je jeho nadriadeným orgánom. Každoročne Pamiatkový úrad Slovenskej republiky uzatvára s Ministerstvom kultúry Slovenskej republiky tzv. „kontrakt“. V tomto kontrakte sa vždy dohodne výška príjmu, ktorú Pamiatkový úrad Slovenskej republiky má svojim podnikaním v reštaurovaní dosiahnuť. Kontrakty pre rok 2016, 2017 a 2018 zaviazali Pamiatkový úrad Slovenskej republiky k tomu, aby svojim podnikaním v reštaurovaní dosahoval príjem aspoň 300.000 eur ročne.».

II.5.5 V nadväznosti na citované skupina poslancov poukazuje vo svojom vyjadrení na konkrétne reštaurátorské zákazky, ktoré Pamiatkový úrad Slovenskej republiky (ďalej len „pamiatkový úrad“) v ostatnom čase získal (napr. „získanie doteraz najväčšej reštaurátorskej zákazky v dejinách Slovenskej republiky. Pamiatkový úrad Slovenskej republiky len pred necelými dvoma mesiacmi uzatvoril zmluvu o dielo na reštaurovanie kostola sv. Jakuba v Levoči v hodnote 1.013.165,89 eur...“), a zdôrazňuje, že je „evidentné, že Pamiatkový úrad Slovenskej republiky s 9 reštaurátormi a 11 pomocnými reštaurátormi nielenže môže ohroziť hospodársku súťaž na trhu reštaurovania národných kultúrnych

pamiatok v Slovenskej republiky, ale môže aj spôsobiť jej zánik“. V tejto súvislosti skupina poslancov upozorňuje „*aj na ďalšiu významnú skutočnosť*“, že pamiatkový úrad ako štátny orgán nie je platiteľom dane z pridanej hodnoty, a tým „*získava ďalšiu konkurenčnú výhodu voči reštaurátorom platiacim túto daň, pretože potenciálnym objednávateľom môže ponúknuť cenu reštaurátorských prác bez tejto dane, t. j. cenu o 20 % nižšiu než reštaurátori platiaci daň z pridanej hodnoty*“.

II.6 Výhrady skupiny poslancov k stanovisku národnej rady

II.6.1 Vo vzťahu k stanovisku národnej rady skupina poslancov vo svojom vyjadrení v prvom rade konštatuje, že národná rada „*na rozdiel od stanoviska vlády priamo nenavrhuje nevyhovieť nášmu návrhu na začatie konania...*“, ako aj to, že národná rada „*na rozdiel od stanoviska vlády potvrdila, že došlo napadnutou právnou úpravou k rozšíreniu právomoci Pamiatkového úradu Slovenskej republiky o vykonávanie reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia*“.

II.6.2 V ďalšej časti svojho vyjadrenia skupina poslancov rozsiahlo polemizuje s právnym názorom národnej rady, podľa ktorého „*Pamiatkový úrad Slovenskej republiky bol aj pred prijatím napadnutej právnej úpravy oprávnený reštaurovať národné kultúrne pamiatky.*“. Keďže ústavný súd z hľadiska posudzovania súladu návrhu skupiny poslancov s ústavou nepovažuje túto otázku za podstatnú, nepovažuje za potrebné premietnuť do odôvodnenia tohto nálezu ich argumentáciu k tejto otázke.

II.6.3 Pre posudzovanie ústavnosti návrhu skupiny poslancov ústavný súd považuje za podstatné právne názory týkajúce sa namietaného rozporu napadnutej právnej úpravy so základným právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Skupina poslancov pripomína, že národná rada v tejto súvislosti poukazuje na «... „§ 9 ods. 1 správneho poriadku upravujúceho vylúčenie zamestnancov správneho orgánu v správnom konaní“ a problém nevidí ani v tom, že napadnutou právnou úpravou došlo „ku koncentrácii výkonu štátnej správy a výkonu reštaurovania do jediného orgánu štátnej správy (Pamiatkového úradu Slovenskej republiky). Nesúhlasí s naším tvrdením, že napadnutá právna úprava tým

zaviedla tzv. systémovú zaujatosť všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov v správnych konaniach, ktoré prebiehajú v procese reštaurovania národných kultúrnych pamiatok. Nepripustil to dokonca ani v prípade, že reštaurovať bude Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, ktorý je nadriadeným orgánom krajských pamiatkových úradov a zamestnávateľom všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov...“».

II.6.4 V reakcii na argumentáciu národnej rady k súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 ústavy skupina poslancov opätovne zdôrazňuje, že *„Pamiatkový úrad Slovenskej republiky pred necelými dvoma mesiacmi získal najväčšiu reštaurátorskú zákazku v dejinách Slovenskej republiky v hodnote nad jeden milión eur. Už v predmete zmluvy o dielo v článku 2.1, ktorá je prílohou tohto nášho vyjadrenia sa uvádza, že Pamiatkový úrad Slovenskej republiky sa zaväzuje realizovať dielo podľa dvoch právoplatných správnych rozhodnutí vydaných jeho podriadeným Krajským pamiatkovým úradom v Prešove.“*

II.6.5 V nadväznosti na citované skupina poslancov polemizuje s tvrdením národnej rady, že *„správny poriadok a zákon o ochrane pamiatkového fondu poskytujú dostatočné záruky na to, aby zamestnanci podriadených krajských pamiatkových úradoch aj voči svojmu zamestnávateľovi a nadriadenému orgánu postupovali nezaujato a objektívne, ak poruší zákon alebo bude reštaurovať v rozpore s ich právoplatným rozhodnutím...“*, a v tejto súvislosti kladie otázku či sa národná rada naozaj môže stotožniť s tým, že

a) *„... zamestnanec podriadeného krajského pamiatkového úradu podľa § 33 ods. 8 zákona o ochrane pamiatkového úradu zastaví svojmu zamestnávateľovi a nadriadenému orgánu Pamiatkovému úradu Slovenskej republiky ním realizované reštaurátorské práce, ak budú realizované v rozpore s jeho právoplatným rozhodnutím“*, ako aj s tým, že

b) *„... v dôsledku toho zamestnanec podriadeného krajského pamiatkového úradu zároveň začne voči svojmu zamestnávateľovi a nadriadenému orgánu Pamiatkovému úradu Slovenskej republiky správne konanie o správnom delikte podľa § 43 ods. 2 a v spojení s § 42 ods. 1 písm. p) zákona o ochrane pamiatkového fondu mu uloží pokutu? Pokutu mu môže uložiť až do výšky jedného milióna eur...“*.

II.6.6 Skupina poslancov (teoreticky) pripúšťajúc, že by „... zamestnanec podriadeného krajského pamiatkového úradu voči svojmu zamestnávateľovi a nadriadenému orgánu Pamiatkovému úradu Slovenskej republiky skutočne takto v súlade so zákonom postupoval (t. j. začal by správne konanie o zastavení realizácie reštaurátorských prác a začal by aj správne konanie o správnom delikte, za čo by mu mohol uložiť miliónovú pokutu)...“, modeluje situáciu, že by na tomto základe „prebiehali správne konania, v ktorom by správnym orgánom bol krajský pamiatkový úrad a jediným účastníkom týchto konaní by bol jeho nadriadený a zároveň odvolací orgán Pamiatkový úrad...“. V tejto súvislosti skupina poslancov kladie relevantnú otázku, „Čo by sa stalo, ak by Pamiatkový úrad Slovenskej republiky nesúhlasil s rozhodnutiami krajského pamiatkového úradu vydanými v týchto správnych konaniach a odvolal by sa voči nim?“, na ktorú ponúka aj odpoveď „Prebiehali by odvolacie správne konania, v ktorom by odvolacím správnym orgánom bol Pamiatkový úrad Slovenskej republiky a jediným účastníkom tohto konania by bol tiež Pamiatkový úrad Slovenskej republiky???!!!!...“.

II.6.7 V záverečnej časti svojej argumentácie o nesúlade napadnutej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 ústavy skupina poslancov zdôrazňuje, že k vzniku už načrtnutých právnych následkov napadnutej právnej úpravy sa národná rada ani vláda „vo svojich rozsiahlych stanoviskách... ani len jedinou vetou nevyjadrili a takúto právnu úpravu dokonca obhajujú“, pričom „... názory, že existujú dostatočné záruky v zákonoch, aby zamestnanec krajského pamiatkového úradu postupoval vždy zákonne a mohol rozhodnúť aj v neprospech svojho zamestnávateľa, vyznievajú ako odtrhnuté od reality“.

II.7 Súhlas účastníkov konania s upustením od ústneho pojednávania

II.7.1 Národná rada a vláda vo svojich stanoviskách ústavnému súdu oznámili, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne verejné pojednávanie. Právny zástupca skupiny poslancov ústavnému súdu v podaní z 2. januára 2017 oznámil, že nesúhlasí s upustením od ústneho pojednávania vo veci. Následne však právny zástupca skupiny poslancov v podaní z 26. januára 2018 spolu s doručením vyjadrenia ústavnému súdu oznámil, že skupina poslancov odvoláva svoj „... nesúhlas s upustením od ústneho pojednávania

z 2. januára 2018 a oznamujeme, že súhlasíme, aby Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol v tomto konaní bez nariadenia ústneho pojednávania“.

II.7.2 Na tomto základe ústavný súd v súlade s § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde so súhlasom účastníkov konania upustil od nariadenia ústneho pojednávania, keďže vzhľadom na obsah doručených stanovísk národnej rady a vlády, ako aj vyjadrenia skupiny poslancov dospel k záveru, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

II.8 Námietky predpojatosti vznesené skupinou poslancov proti sudcom ústavného súdu

II.8.1 Dňa 1. februára 2018 bolo ústavnému súdu doručené podanie skupiny poslancov z 29. januára 2018 označené ako *„Vyhlásenie o odmietnutí dvoch sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky JUDr. Jany Laššákovéj a Dr. h. c. mult. prof. JUDr. Mojmíra Mamojku, CSc. pre ich predpojatosť“* (ďalej len „námietky predpojatosti“).

II.8.2 Skupina poslancov odôvodnila námietky predpojatosti proti sudkyni Jane Laššákovéj a sudcovi Mojmírovi Mamojkovi predovšetkým tým, že ešte pred ustanovením za sudcov ústavného súdu ako poslanci národnej rady hlasovali za napadnutú právnu úpravu.

II.8.3 O námietkach skupiny poslancov ústavný súd rozhodol 19. septembra 2018 samostatnými uzneseniami tak, že namietaných sudcov z výkonu sudcovskej funkcie v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 12/2016 nevylúčil. Označené uznesenia tvoria súčasť spisu (č. l. 130-137 a č. l. 140-148).

III.

Relevantná právna úprava

Skupina poslancov namieta nesúladi § 33 ods. 7 písm. a) v spojení s § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 8 písm. a) v spojení s § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách 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.

III.1 Napadnuté ustanovenia zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách

Podľa § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu reštaurovanie môže vykonávať

- a) pamiatkový úrad prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu s pamiatkovým úradom a spĺňajú kvalifikačné predpoklady podľa § 33a,
- b) člen Komory reštaurátorov³³⁾ alebo
- c) vysoká škola v rámci študijného programu reštaurátorská tvorba uskutočňovaného v študijnom odbore reštaurátorstvo.

³³⁾ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov v znení neskorších predpisov

Podľa § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu (označeného nadpisom „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.

Podľa § 13 ods. 8 zákona o múzeách a o galériách 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 reštaurátorov²²⁾ alebo

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

²²⁾ *Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov v znení neskorších predpisov*

Podľa § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách 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.

III.2 Relevantné ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na žiadnu ideológiu ani náboženstvo.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa čl. 44 ods. 2 ústavy každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo.

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 55 ods. 2 ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.

III.3 Znenie relevantnej právnej úpravy pred nadobudnutím účinnosti napadnutej právnej úpravy

Vo vzťahu k predmetu konania ústavný súd považuje za potrebné poukázať aj na znenie relevantnej právnej úpravy pred nadobudnutím účinnosti napadnutej právnej úpravy.

III.3.1 Zákonné ustanovenia týkajúce sa reštaurovania kultúrnych pamiatok

Ustanovenie § 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu do 31. decembra 2015 [t. j. do nadobudnutia účinnosti zákona 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 „zákon č. 376/2015 Z. z.“)] znelo: *„Reštaurovanie môže vykonávať len fyzická osoba, ktorá má odbornú spôsobilosť podľa osobitného predpisu.“*³⁴⁾

³⁴⁾ § 5 ods. 2 písm. a) až d) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z.

Podľa § 5 ods. 2 zákona č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov (v znení účinnom aj pred 1. januárom 2016, pozn.) komora zapíše do zoznamu členov komory do dvoch mesiacov od doručenia písomnej žiadosti každého, kto spĺňa tieto podmienky:

- a) je štátnym občanom členského štátu,
- b) má úplnú spôsobilosť na právne úkony,
- c) je bezúhonný,
- d) má vzdelanie podľa § 5a a najmenej tri roky odbornej praxe,
- e) nebol v priebehu predchádzajúcich piatich rokov vyčiarknutý zo zoznamu členov komory,
- f) zložil špecializovanú reštaurátorskú skúšku (§ 6), ak tento zákon neustanovuje inak,
- g) po splnení podmienok uvedených v písmenách a) až g) zložil do rúk predsedu komory... sľub...

Podľa § 5a ods. 1 zákona o komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov (v znení účinnom aj pred 1. januárom 2016, pozn.) minimálnymi požiadavkami na reštaurátorské vzdelanie podľa § 5 ods. 2 písm. d) je vysokoškolské umelecké reštaurátorské vzdelanie druhého stupňa zakončené úspešným zložením štátnej záverečnej skúšky vo vzdelávacom zariadení so sídlom v členskom štáte, ktoré trvalo najmenej päť rokov v dennom štúdiu alebo najmenej šesť rokov celkového štúdia, z toho najmenej štyri roky denného štúdia.

Podľa § 10 ods. 2 písm. k) zákona o ochrane pamiatkového fondu (v znení účinnom aj pred 1. januárom 2016, pozn.) vymedzujúceho pôsobnosť pamiatkového úradu tento „zabezpečuje“ (okrem iného) aj reštaurátorské práce.

III.3.2 Zákonné ustanovenia týkajúce sa reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia

Ustanovenie § 13 ods. 8 zákona o múzeách a galériách do 31. decembra 2015 (t. j. do nadobudnutia účinnosti zákona č. 376/2015 Z. z.) znelo: „*Odborné ošetrovanie zbierkových predmetov môžu vykonávať len osoby s príslušnou odbornou spôsobilosťou.*“

Podľa § 13 ods. 2 písm. d) zákona o múzeách a o galériách (v znení účinnom aj pred 1. januárom 2016, pozn.) odborná ochrana zbierkových predmetov je zabezpečovaná odborným ošetrovaním zbierkových predmetov, ktorým je najmä konzervovanie, reštaurovanie a preparovanie.

Ustanovenie § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách do 31. decembra 2015 znelo: „*Na reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ktoré je vykonávané na území Slovenskej republiky, sa vzťahuje osobitný predpis*²²⁾.“

²²⁾ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov

Ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o komore reštaurátorov do 31. decembra 2015 znelo: „*Reštaurovanie výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia, ktoré sú zbierkovým predmetom,*^{1b)} *môžu vykonávať len reštaurátori, ktorí sú členmi komory.*“

Podľa § 4 ods. 2 zákona o komore reštaurátorov v znení účinnom od 1. januára 2016 reštaurovanie výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia, ktoré sú zbierkovým predmetom,^{1b)} môžu vykonávať len reštaurátori, ktorí sú členmi komory, ak osobitný predpis neustanovuje inak.^{1ba)}

^{1ba)} § 13 ods. 8 zákona č. 206/2009 Z. z. v znení zákona č. 376/2015 Z. z.

III.3.3 Zákonné ustanovenia vymedzujúce pojem reštaurovanie

V súvislosti s posudzovanou vecou treba vziať do úvahy aj ďalšie ustanovenia zákona o komore reštaurátorov, zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách

a galériách, a to predovšetkým tie, prostredníctvom ktorých sa vymedzuje pojem reštaurovanie.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o komore reštaurátorov reštaurátorskou činnosťou podľa tohto zákona sa rozumie špecifická výtvarná činnosť, ktorá je súhrnnom vykonávaných prác na kultúrnych pamiatkach alebo zbierkových predmetoch, ktoré sú výtvarnými dielami maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia (ďalej len „reštaurovanie“). Cieľom reštaurovania je čo najväčšie zamedzenie hmotného úpadku diela a sprístupnenie jeho duchovnej, obsahovej hodnoty, a to pri najvyššej miere rešpektovania pôvodnosti a fyzikálnej, historickej a estetickej celistvosti hmotnej podstaty i výtvarnej formy diela. Reštaurovanie zahŕňa najmä prieskum diela, jeho konzerváciu, interpretáciu estetickej hodnoty diela a dokumentáciu.

Podľa prvej vety § 32 ods. 1 zákona o ochrane pamiatkového fondu obnova kultúrnej pamiatky (ďalej len „obnova“) podľa tohto zákona je súbor špecializovaných umelecko-remeselných činností a iných odborných činností, ktorými sa vykonáva údržba, konzervovanie, oprava, adaptácia alebo rekonštrukcia kultúrnej pamiatky alebo jej časti s cieľom zachovať jej pamiatkové hodnoty.

Podľa § 33 ods. 1 zákona o ochrane pamiatkového fondu reštaurovanie kultúrnej pamiatky alebo jej časti³³⁾ (ďalej len „reštaurovanie“) je osobitným druhom obnovy.

³³⁾ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov

Podľa § 13 ods. 2 písm. d) zákona o múzeách a o galériách odborná ochrana zbierkových predmetov je zabezpečovaná odborným ošetrením zbierkových predmetov, ktorým je najmä konzervovanie, reštaurovanie a preparovanie.

Podľa § 13 ods. 4 zákona o múzeách a o galériách reštaurovanie je odborné ošetrenie zbierkového predmetu, ktoré sa vykonáva s cieľom kvalitatívne zlepšiť fyzický stav zbierkového predmetu.

IV.

Kľúčové námietky skupiny poslancov, analýza napadnutej právnej úpravy a závery ústavného súdu

IV.1 Kľúčové námietky skupiny poslancov (rekapitulácia)

Námietky skupiny poslancov proti napadnutej právnej úprave možno rozdeliť do dvoch základných okruhov. Skupina poslancov predovšetkým namieta, že napadnutou právnou úpravou sa

- ustanovili nerovnaké kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie pre jednotlivé subjekty, ktoré platná právna úprava oprávňuje vykonávať reštaurátorskú činnosť,
- rozšíril okruh subjektov oprávnených vykonávať reštaurátorskú činnosť aj o pamiatkový úrad.

IV.1.1 Vo vzťahu k námietkam týkajúcim sa ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie, ktoré sa primárne týkajú § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách, skupina poslancov vo svojom návrhu argumentuje najmä tým, že napadnutá právna úprava je v rozpore s ústavným princípom rovnosti a s požiadavkou ochrany kultúrneho dedičstva, keďže zavádza oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, bez požiadavky odbornej praxe (ak spĺňajú kvalifikačné kritérium vysokoškolského vzdelania aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie), resp. prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu a spĺňajú kvalifikačné kritérium vysokoškolského vzdelania

prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a majú najmenej tri roky odbornej praxe, a dokonca aj prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, ktorí majú „len“ stredoškolské odborné vzdelanie v odbore konzervátorstvo a reštaurátorstvo a päťročnú odbornú prax. Podmienky výkonu tejto odbornej praxe však príslušné zákony žiadnym spôsobom neupravujú, pričom dotknutým zamestnancom pamiatkového úradu zákon neukladá ani povinnosť absolvovať proces overovania odbornej spôsobilosti (ktorému sa povinne podrobujú členovia komory reštaurátorov, pozn.). Ustanovenie nerovnakých podmienok na výkon reštaurátorskej činnosti predstavuje podľa skupiny poslancov zároveň neodôvodnený a verejným záujmom nepodložený zásah do hospodárskej súťaže vo sfére reštaurátorskej činnosti, ktorý je spojený s neprimeraným zásahom do právneho postavenia reštaurátorov, ktorí sú členmi komory a k neakceptovateľnému obmedzeniu ich práva na podnikanie, ktoré zasahuje do jeho podstaty a zmyslu.

IV.1.2 Vo vzťahu k námietkam týkajúcim sa oprávnenia pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, skupina poslancov argumentuje predovšetkým tým, že rozšírenie okruhu subjektov oprávnených vykonávať reštaurátorskú činnosť o pamiatkový úrad (prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu) zakladá konflikt záujmov, keďže pamiatkový úrad disponuje oprávnením vykonávať odplatnú hospodársku činnosť na trhu reštaurovania, pričom ide o oblasť, v ktorej je zároveň aj špecializovaným orgánom štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu a je mu zverená „rozhodovacia, kontrolná, sankčná a riadiaca právomoc“. Skupina poslancov argumentuje, že tým zároveň vznikajú „*neodôvodnené rozdiely v právnom postavení jednotlivých súťažiteľov na trhu reštaurovania... v prospech pamiatkového úradu... na úkor celej reštaurátorskej profesie*“. Uvedený stav tak podľa skupiny poslancov „*vytvára reálne predpoklady vzniku štátneho monopolu a zániku doterajšej hospodárskej súťaže medzi reštaurátormi*“. Pamiatkový úrad je tiež zamestnávateľom zamestnancov krajských pamiatkových úradov, ktoré rozhodujú v správnom konaní vo veciach reštaurovania v prvom stupni, čím podľa skupiny poslancov vznikla tzv. systémová zaujatosť všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov. Podľa názoru skupiny poslancov

zákonodarca relevantným spôsobom (napr. tzv. zlyhaním trhu) neodôvodnil rozšírenie okruhu subjektov oprávnených vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia o pamiatkový úrad, t. j. toto rozšírenie nie je podľa ich názoru podložené legitímnym cieľom.

IV.2 K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a s čl. 55 ods. 2 ústavy

IV.2.1 Analýza napadnutej právnej úpravy

Z právnej úpravy účinnej pred nadobudnutím účinnosti napadnutej právnej úpravy (citovanej v časti III.3 tohto nálezu, pozn.) vyplýva, že do 31. decembra 2015 mohli reštaurovanie kultúrnych pamiatok vykonávať členovia komory reštaurátorov, ako aj ďalšie fyzické osoby spĺňajúce podmienky odbornej spôsobilosti podľa zákona o komore reštaurátorov, vrátane troch rokov odbornej praxe a minimálnych požiadaviek na reštaurátorské vzdelanie, ktorým bolo vysokoškolské umelecké reštaurátorské vzdelanie druhého stupňa zakončené úspešným zložením štátnej záverečnej skúšky.

Kvalifikačnými predpokladmi na reštaurovanie podľa § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu s účinnosťou od 1. januára 2016 sú

- vysokoškolské vzdelanie aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie,
- vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a najmenej tri roky odbornej praxe alebo
- úplné stredné odborné vzdelanie príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo a najmenej päť rokov odbornej praxe.

Rovnaké kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ako pre reštaurovanie podľa § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu s účinnosťou od 1. januára 2016 ustanovuje aj zákon o múzeách a galériách (§ 13 ods. 9), pričom § 4 ods. 2 zákona o komore reštaurátorov v znení účinnom do 31. decembra

2015 ustanovoval, že reštaurovanie výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia, ktoré sú zbierkovým predmetom, mohli vykonávať len reštaurátori, ktorí boli členmi komory.

Z ustanovení § 33 ods. 7 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách, ktoré sú taktiež napadnuté návrhom skupiny poslancov vyplýva, že reštaurovanie podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu, ako aj reštaurovanie podľa zákona o múzeách a o galériách môžu vykonávať nielen členovia komory reštaurátorov, ale aj ďalšie subjekty.

V nadväznosti na uvedené ústavný súd poukazuje na skutočnosť, že zákon o komore reštaurátorov aj po nadobudnutí účinnosti napadnutej právnej úpravy (po 1. januári 2016) ustanovuje ako minimálne vzdelanostné kritérium pre výkon reštaurovania členmi komory reštaurátorov (a zároveň ako jednu z podmienok zápisu fyzickej osoby do zoznamu členov komory, pozn.) vysokoškolské umelecké reštaurátorské vzdelanie druhého stupňa (§ 5a ods. 1 zákona o komore reštaurátorov), pričom k zápisu fyzickej osoby do komory reštaurátorov (a teda aj k výkonu reštaurovania) sa navyše vyžaduje aj najmenej trojročná odborná prax, pod ktorou sa rozumie vykonávanie reštaurátorských činností po skončení vzdelávania pod dohľadom reštaurátora [§ 5 ods. 2 písm. d) a § 5a ods. 5 prvá veta zákona o komore reštaurátorov].

Z ustanovení § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách vyplýva, že kvalifikačné kritériá na reštaurovanie spĺňa nielen fyzická osoba, ktorá získala vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie [§ 33 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. a) zákona o múzeách a o galériách], ale aj fyzická osoba, ktorá získala vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a má najmenej tri roky odbornej praxe [§ 33 písm. b) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. b) zákona o múzeách a o galériách], alebo aj fyzická osoba, ktorá získala „len“ úplné stredné odborné vzdelanie príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo a má najmenej päť rokov odbornej praxe [§ 33 písm. c) zákona o ochrane pamiatkového fondu

a § 13 ods. 9 písm. c) zákona o múzeách a o galériách]. Zákon o ochrane pamiatkového fondu a ani zákon o múzeách a o galériách však neustanovujú, čo sa má rozumieť pod pojmom „odborná prax“, ktorý je použitý v ustanoveniach § 33 písm. b) a c) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. b) a c) zákona o múzeách a o galériách. Do úvahy sa ponúkajúci záver, že na účely zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách sa na interpretáciu pojmu „odborná prax“ použije analogicky jeho vymedzenie v § 5a ods. 5 prvej vete zákona o komore reštaurátorov, sa javí minimálne ako problematický.

Vzhľadom na skutočnosť, že na členov komory reštaurátorov sú v zmysle príslušných ustanovení zákona o komore reštaurátorov neaplikovateľné ustanovenia o kvalifikačných predpokladoch uvedených v § 33 písm. b) a c) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. b) a c) zákona o múzeách a o galériách, je zjavné, že liberalizované kvalifikačné predpoklady sú aplikovateľné len pre ďalšie fyzické osoby, ktoré môžu v zmysle § 33 ods. 8 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách vykonávať reštaurovanie, t. j. na fyzické osoby, ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu s pamiatkovým úradom, resp. s múzeom a galériou.

Z uvedenej analýzy vyplýva, že zákonodarca prostredníctvom napadnutej právnej úpravy (v porovnaní s obdobím pred nadobudnutím jej účinnosti) liberalizoval kvalifikačné predpoklady pre výkon reštaurátorskej činnosti (tak pre oblasť kultúrnych pamiatok, ako aj pre oblasť zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia), avšak len vo vzťahu k určitému okruhu subjektov oprávnených na reštaurovanie (pamiatkovému úradu a múzeám a galériám vykonávajúcim reštaurovanie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu), kým vo vzťahu k druhej skupine oprávnených osôb (reštaurátorom združeným v komore reštaurátorov) zachoval pôvodné, a teda prísnejšie kritériá.

IV.2.2 K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 1 ods. 1 ústavy

Podľa názoru skupiny poslancov je napadnutá právna úprava v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy predovšetkým z dôvodu, že ustanovuje nerovnaké kvalifikačné predpoklady pre výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny fyzických osôb oprávnených vykonávať reštaurovanie.

Ústavný súd vo svojej ustálenej judikatúre vníma čl. 1 ods. 1 ústavy predovšetkým ako generálny princíp právneho štátu, ktorý tvorí viacero čiastkových princípov, ako sú najmä princíp právnej istoty (II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014), princíp spravodlivosti [označovaný aj ako princíp materiálneho právneho štátu (I. ÚS 10/98, I. ÚS 54/02, I. ÚS 24/03, I. ÚS 10/00, I. ÚS 84/02, PL. ÚS 49/03, IV. ÚS 47/03, III. ÚS 142/03, I. ÚS 73/03, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 42/2015)], princíp zákazu svojvôle, resp. zákazu zneužitia moci (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 102/2011, PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 298/2015, PL. ÚS 27/2015), princíp proporcionality (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 193/03, PL. ÚS 3/04, PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 67/07, PL. ÚS 106/2011), princíp del'by moci, vrátane systému vzájomných brzd a protiváh (PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 29/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 24/2014), princíp transparentnosti (verejnej kontrolovateľnosti) výkonu verejnej moci (PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 29/2011, II. ÚS 298/2015, I. ÚS 298/2015) atď.

Vychádzajúc z obsahu námietok skupiny poslancov vo vzťahu k napadnutej právnej úprave je žiaduce poukázať najmä na princíp právnej istoty, ale aj princíp spravodlivosti a princíp zákazu svojvôle, v ktorých je minimálne nepriamo zakomponovaný aj ústavný princíp rovnosti.

Princíp právnej istoty ako jeden z kľúčových princípov právneho štátu zahŕňa celý rad komponentov, ku ktorým okrem iných patrí požiadavka ochrany legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní (I. ÚS 30/99, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 53/2015) a zákazu (pravej) retroaktivity (PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 49/03, I. ÚS 238/04, PL. ÚS 9/2013), ako aj ochrany dôvery občanov v právny

poriadok (II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014), ale aj požiadavka presnosti, určitosti a zrozumiteľnosti právnej úpravy, ktorá je osobitne aktuálna pri posudzovaní návrhu skupiny poslancov.

Právna istota je jedným z definičných znakov právneho štátu. O naplnení požiadavky právnej istoty vo vzťahu k zákonom ako výsledkom legislatívnej činnosti možno hovoriť len vtedy, ak sú formulované určito a zrozumiteľne, t. j. tak aby mohli byť dostatočne pochopené a umožňovali, aby si ich adresáti urobili predstavu o svojej právnej situácii. Nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmov použitých v právnej úprave vytvára stav právnej neistoty, a tým sa dostáva do rozporu s čl. 1 ústavy (m. m. PL. ÚS 19/98 alebo PL. ÚS 6/04).

Zásadnou požiadavkou v právnom štáte je, aby zákonodarca jasne vyjadril svoju základnú myšlienku, cieľ a účel svojho legislatívneho zámeru. Demokraticky legitimovaný zákonodarca má priestor na uváženie, je však viazaný ústavou a predovšetkým úpravou základných práv a slobôd, z čoho vyplýva, že musí rešpektovať tieto vonkajšie hranice svojej činnosti. Čím intenzívnejšie zákon, resp. určité ustanovenie zákona, zasahuje do oblasti základných práv alebo slobôd, tým väčšie nároky treba kládať na precíznosť jeho úpravy, resp. na úpravu jeho jednotlivých ustanovení (PL. ÚS 29/05). Princíp právneho štátu je pri tvorbe zákona dodržaný vtedy, ak je prijatý zákon v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahom upraveným zákonom (PL. ÚS 32/95).

Požiadavku presnosti, určitosti a zrozumiteľnosti, a teda predvídateľnosti zákona akcentuje vo svojej judikatúre aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ktorý napr. v rozhodnutí vo veci *Sunday Times v. Anglicko*, 26. apríl 1979, Séria A, č. 30, uviedol, že z predvídateľnosti zákona vyplýva, že má byť formulovaný s dostatočnou presnosťou, aby umožnil jedincovi – v prípade potreby aj za primeranej právnej pomoci – regulovať svoje správanie. Podľa ESLP je požiadavka presnosti a jasnosti zákonov spätá aj ochranou pred svojvôľou. Zákon musí poskytovať právnu ochranu proti svojvoľným zásahom orgánov verejnej moci do práv chránených dohovorom; bolo by v rozpore

s princípom vlády práva, keby právna úvaha poskytnutá výkonnej moci bola vyjadrená ako neobmedzená moc; zákon musí vyjadriť s dostatočnou jasnosťou rozsah úvahy udelenej príslušným orgánom a tiež aj spôsob jej výkonu (Rotaru v. Rumunsko, No. 28341/95, ECHR 2000-V).

Námietka ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie pre jednotlivé skupiny subjektov, ktoré napadnutá právna úprava oprávňuje k reštaurátorskej činnosti, je primárne spojená s ústavným princípom rovnosti, ktorý je garantovaný vo všeobecnej rovine predovšetkým prostredníctvom čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, ktorých nesúlad s napadnutou právnou úpravou skupina poslancov nenamieta, hoci nesporne tak mohla a mala urobiť. Na druhej strane by bol pojem právneho štátu neúplný a nepredstaviteľný bez rešpektovania princípu rovnosti, resp. zákazu diskriminácie, t. j. čl. 1 ods. 1 ústavy podľa názoru ústavného súdu v širšom kontexte nepochybne zahŕňa ako jeden zo svojich komponentov aj ústavný princíp rovnosti, resp. zákaz diskriminácie.

K obsahu ústavného princípu rovnosti, resp. zákazu diskriminácie sa ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre už mnohokrát vyjadril. Ústavný súd považuje za žiaduce pripomenúť najmä právny názor vyslovený vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 5/03 a následne zvýraznený napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 27/2014 z 8. júna 2016, podľa ktorého princíp rovnosti je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov právnych noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie. Rovnako je užitočné pripomenúť právny názor, podľa ktorého za diskriminačnú úpravu v rozpore s princípom rovnosti možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom, resp. tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (PL. ÚS 21/00).

Organickú spätosť ústavného princípu rovnosti s princípmi právneho štátu možno identifikovať najmä v nadväznosti na princíp zákazu svojvôle v činnosti štátnych orgánov a princíp proporcionality, z ktorých obsahu zhodne vyplýva, že akýkoľvek zásah štátu do

sféry základných práv a slobôd musí sledovať legitímny cieľ, ktorý je v reálnej podobe nemysliteľný bez rešpektovania zákazu diskriminácie. Ústavný súd považuje za vhodné v tejto súvislosti pripomenúť svoj právny názor vyslovený vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 106/2011, podľa ktorého základnou črtou ľubovôle (svojevôle) pri normotvornej (legislatívnej) činnosti je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavádzaní určitého regulatívneho nástroja, čo má význam nielen pre požiadavku rovnosti v právach, ale súčasne aj pre kvalitu právneho štátu (PL. ÚS 106/2011). Evidentná je aj spätosť ústavného princípu rovnosti s princípom spravodlivosti, ako kľúčovým princípom materiálne chápaného právneho štátu, keďže každá právna úprava, ktorá má diskriminačné črty je v konečnom dôsledku nespravodlivá.

Z analýzy napadnutej právnej úpravy (bod IV.2.1 tohto nálezu) vyplýva, že platná právna úprava oprávňuje k vykonávaniu reštaurovania nielen členov komory reštaurátorov, ale aj ďalšie subjekty, pre ktoré však ustanovuje liberálnejšie kvalifikačné požiadavky na výkon reštaurátorskej činnosti než reštaurátorom, ktorí sú členmi komory reštaurátorov, čo signalizuje nesúlad napadnutej právnej úpravy s ústavným princípom rovnosti. Opakujúc už citovanú judikatúru ústavný súd opätovne zdôrazňuje, že princíp rovnosti je porušený vždy vtedy ak príslušné právne normy riešia rovnaké alebo analogické situácie odchýlnym spôsobom, pričom zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť takýto prístup legitímnym cieľom, resp. tým, že tento cieľ sa môže dosiahnuť práve len zvoleným legislatívnym riešením (m. m. PL. ÚS 21/00).

Z uvedeného vo všeobecnosti vyplýva, že napadnutá právna úprava v časti týkajúcej sa ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie (§ 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách) pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov by mohla byť z ústavného hľadiska akceptovateľná vtedy, ak by bola odôvodnená legitímnym cieľom, príp. dôležitým verejným záujmom.

Ešte predtým, ako ústavný súd vyjadrí svoj postoj k otázke ústavnej (ne)akceptovateľnosti napadnutej právnej úpravy v časti týkajúcej sa ustanovenia nerovnakých kvalifikačných požiadaviek na výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé

skupiny oprávnených subjektov, považuje za potrebné v prvom rade zdôrazniť, že otázka, aké minimálne kvalifikačné požiadavky musí spĺňať osoba k tomu, aby nadobudla oprávnenie na výkon reštaurátorskej činnosti je výsostne odborná, ktorú samú osebe ústavnému súdu neprislúcha hodnotiť. Ústavný súd sa však môže a musí vysloviť k legislatívnej konštrukcii tejto časti napadnutej právnej úpravy v kontexte s ústavou chránenými ústavnými hodnotami a svojou funkciou nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti.

Podľa názoru ústavného súdu by mohla byť z ústavného hľadiska akceptovateľná nerovnaká právna úprava kvalifikačných požiadaviek na výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov len v prípade, ak by boli kumulatívne splnené (minimálne) nasledovné predpoklady

a) nerovnaké vzdelanostné požiadavky na samostatný výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov by boli kompenzované (vyvážené) primeranou dĺžkou odbornej praxe, podmienky výkonu ktorej by boli jasne a zrozumiteľne definované v právnej úprave,

b) ustanovenie nerovnakých kvalifikačných požiadaviek pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov by bolo odôvodnené legitímnym cieľom, resp. dôležitým verejným záujmom.

Vo vzťahu k prvému z uvedených predpokladov ústavnej akceptácie nerovnakých vzdelanostných predpokladov pre jednotlivé skupiny subjektov oprávnených vykonávať reštaurátorskú činnosť ústavný súd v prvom rade pripúšťa, že za ústavne konformnú by sa dala považovať aj taká právna úprava, ktorá neustanovuje rigorózne pre jednotlivé skupiny oprávnených osôb rovnaké vzdelanostné predpoklady (rôzny stupeň dosiahnutého vzdelania), ale len v takom prípade, ak by nižší stupeň dosiahnutého vzdelania bol kompenzovaný primeranou dĺžkou odbornej praxe, podmienky výkonu ktorej by boli jasne a zrozumiteľne definované v právnej úprave.

Ústavný súd konštatuje, že napadnutá právna úprava uvedený predpoklad nespĺňa, keďže nevytvára (transparentné) podmienky na ústavne akceptovateľnú kompenzáciu

nižšieho stupňa dosiahnutého vzdelania určitej skupiny oprávnených osôb výkonom odbornej praxe. Napadnuté ustanovenia [§ 33a písm. b) a c) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. b) zákona o múzeách a o galériách] totiž síce v rámci kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie ustanovujú aj podmienku minimálnej trojročnej, resp. päťročnej odbornej praxe, ale na rozdiel od zákona o komore reštaurátorov (pozri § 5a ods. 5 tohto zákona), zákon o ochrane pamiatkového fondu a ani zákon o múzeách a o galériách žiadnym spôsobom nekonkretizujú spôsob a podmienky jej výkonu, a to ani prípadným výslovným odkazom na vykonávací predpis, resp. iný zákon (pred schválením napadnutých ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách oba uvedené zákony odkazovali na právnu úpravu obsiahnutú v zákone o komore reštaurátorov, pozn.). Táto skutočnosť sama osebe signalizuje podľa názoru ústavného súdu zásah do princípu právnej istoty garantovaného prostredníctvom čl. 1 ods. 1 ústavy nad rámec ústavnej únosnosti.

Vo vzťahu k druhému z uvedených predpokladov ústavný súd, vychádzajúc z napadnutej právnej úpravy v spojení s ďalšími (súvisiacimi) ustanoveniami zákona o ochrane pamiatkového fondu, zákona o múzeách a o galériách a zákona o komore reštaurátorov, ako aj stanovísk národnej rady a vlády k návrhu skupiny poslancov, konštatuje, že nezistil žiaden legitímny, a teda ústavne akceptovateľný dôvod k tomu, aby boli ustanovené zjavne nerovnaké kvalifikačné požiadavky na výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených osôb.

Ústavný súd pri formulovaní tohto záveru vychádzal predovšetkým z hľadiska podstaty a účelu reštaurovania, ktorým je (vo všetkých prípadoch) obnovenie a zachovanie kultúrnej hodnoty reštaurovaného predmetu v podobe čo najvernejšie zodpovedajúcej jeho pôvodnému stavu. V tejto súvislosti ústavný súd zdôrazňuje, že nemôže akceptovať argumentáciu obsiahnutú v stanovisku vlády k návrhu skupiny poslancov (pozri II.3 tohto nálezu), v zmysle ktorej reštaurovanie *„nemá rovnaký význam v týchto zákonoch“*, resp. tým, že jednou z úloh zákonodarcu je odstraňovať *„Vzájomný nesúlad zákonov...“*, t. j. uplatniť postup, ktorý *„uplatnil aj zákonodarca pri zosúladowaní § 4 ods. 2 a 3 zákona č. 200/1994 Z. z. s ustanoveniami pamiatkového zákona a zákona o múzeách a galériách“*.

Skutočnosť, že pojem reštaurovanie je v zákone o komore reštaurátorov, zákone o ochrane pamiatkového fondu a zákone o múzeách a o galériách vymedzený rozdielne, je v priamom rozpore s požiadavkou ustanovenou v § 3 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „Právny predpis musí byť terminologicky jednotný. Na označenie rovnakých právnych inštitútov sa používajú rovnaké právne pojmy v rovnakom význame. Jeden právny pojem s vymedzeným významom sa v tomto význame používa jednotne v celom právnom poriadku. Ak je význam právneho pojmu vymedzený v jednom právnom predpise, nemôže iný právny predpis pre ten istý právny pojem vytvárať iný význam; to neplatí, ak právny pojem v tomto význame nemožno použiť v inom právnom predpise. Rovnako je neprípustné, aby právny predpis inak vymedzil význam rovnakého právneho pojmu len pre jeho časť.“.

Ak má mať pojem reštaurovanie podľa argumentácie vlády iný význam v označených zákonoch, tak táto skutočnosť je nielen v rozpore s citovaným § 3 ods. 3 zákona o tvorbe zákonov, ale musí nevyhnutne vytvárať v praxi zásadné interpretačné a právno-aplikačné problémy, ktorých intenzita v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci podľa názoru ústavného súdu vyvoláva stav právnej neistoty, čo je v priamom rozpore s požiadavkami vyvoditeľnými z čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd nemôže akceptovať ani argument vyjadrený v stanovisku vlády, že účelom napadnutej právnej úpravy bolo odstrániť vzájomný nesúlad dotknutých zákonov upravujúcich problematiku reštaurovania. Odstraňovanie vzájomného nesúladu právnych predpisov nepochybne predstavuje legitímny cieľ, ale v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci sa zákonodarcovi tento cieľ nepodarilo naplniť, naopak výsledkom jeho snahy je podľa názoru ústavného súdu prehĺbenie tohto nesúladu, čo je taktiež v napätí s princípom právnej istoty garantovaným prostredníctvom čl. 1 ods. 1 ústavy.

Sumarizujúc dosiaľ uvedené, ústavný súd považuje za potrebné ešte pripomenúť, že súčasťou princípu právnej istoty, ktorý je integrálnou súčasťou právneho štátu

deklarovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, je aj príkaz (požiadavka) určitosti zákona, resp. iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Zákonodarca je preto povinný formulovať ním vydávané právne predpisy s takou vysokou mierou určitosti, aká je v danom prípade možná so zreteľom na účel a osobité črty napadnutej právnej úpravy, ako aj jej ústavné limity (m. m. PL. ÚS 29/05), a zabrániť tým takým interpretačným a aplikačným problémom, ktoré vyvolávajú stav právnej neistoty.

Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

IV.2.3 K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy

Skupina poslancov namieta aj nesúlad napadnutej právnej úpravy (§ 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách) so základným právom podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť garantovaným prostredníctvom čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, ktorý garantuje, aby sa pri obmedzovaní základných práv dbalo na ich podstatu a zmysel a aby sa tieto obmedzenia použili len na ustanovený cieľ.

Ústavný súd pripomína, že základné právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy ústavodarca zaradil k hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam, pre úpravu ktorých je charakteristické, že sa ich možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré príslušné ustanovenia ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Obsah práv garantovaných prostredníctvom čl. 35 ods. 1 ústavy ústavný súd vymedzoval už vo viacerých svojich predchádzajúcich rozhodnutiach, napr. PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 37/97, II. ÚS 70/97, PL. ÚS 37/99, I. ÚS 56/00, III. ÚS 10/01, PL. ÚS 67/07).

Vo svojej doterajšej judikatúre ústavný súd viackrát zdôraznil, že práva garantované čl. 35 ods. 1 ústavy nie sú absolútne, čo vyplýva nielen zo skutočnosti, že sa ich možno

domáhať len v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy), ale aj priamo z nadväzujúceho ustanovenia ústavy, t. j. z čl. 35 ods. 2 ústavy, podľa ktorého zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností. Navyše právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podlieha aj všeobecným obmedzeniam ustanoveným pre všetky základné práva a slobody v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (m. m. PL. ÚS 22/06).

V náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 ústavný súd vyslovil, že zo vzájomnej spojitosti druhej hlavy piateho oddielu a čl. 51 ods. 1 ústavy vyplýva, že základné právo alebo slobodu priznanú v tomto oddiele ústavy možno uplatniť len v rozsahu ustanovenom zákonom, čo okrem iného znamená, že ústava poskytuje zákonodarcovi určitý priestor pre voľnú úvahu (uváženie), v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok bude garantovať základné práva a slobody upravené v druhej hlave piatom oddiele ústavy, t. j. za akých podmienok Slovenská republika prijme zákony ustanovujúce podmienky uplatnenia práv uvedených v čl. 51 ods. 1 ústavy. Voľnú úvahu zákonodarcu pri prijímaní týchto zákonov nemožno ale chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a požiadavke chrániť ústavne hodnoty. Túto požiadavku ústavný súd zvýraznil aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 67/07 zo 6. februára 2008, keď uviedol, že pri obmedzovaní, ako aj ustanovovaní podmienok podnikania a uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musí zákonodarca rešpektovať ústavné limity, ktoré okrem iného, a predovšetkým, spočívajú v rešpektovaní ústavných princípov. Na inom mieste označeného nálezu ústavný súd zároveň zdôraznil, že obmedzujúci zásah do základných práv a slobôd musí rešpektovať princíp proporcionality, pričom „obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom“ (m. m. tiež PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03).

Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach tiež opakovane vyslovil názor, že súčasťou základného práva na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti garantovaného prostredníctvom čl. 35 ods. 1 ústavy je aj právo každej osoby na vstup na trh vytvorený v rámci určitej hospodárskej činnosti, avšak súčasťou takto poskytnutej garancie nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti, ani záruka, že podnikateľ bude mať vo svojej činnosti úspech (napr. PL. ÚS 7/96, II. ÚS 70/97).

Vychádzajúc zo svojej doterajšej judikatúry k čl. 35 ods. 1 ústavy ústavný súd konštatuje, že reštaurátorská činnosť vykonávaná reštaurátormi zapísanými v zozname členov komory, ktorá je podľa zákona o komore reštaurátorov regulovaným povoláním (§ 4 ods. 4 zákona o komore reštaurátorov), napĺňa všetky definičné znaky podnikania, resp. inej zárobkovej činnosti, keďže reštaurátori ju vykonávajú vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť (§ 12 ods. 1 zákona o komore reštaurátorov) za účelom obstarania živobytia. Jednotliví reštaurátori zapísaní v zozname členov komory preto sú podľa názoru ústavného súdu nepochybne nositeľmi (aj) základného práva na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti garantovaného prostredníctvom čl. 35 ods. 1 ústavy.

Podstatou práva na podnikanie, ako aj práva uskutočňovať inú zárobkovú činnosť je slobodný výkon hospodárskej činnosti pre účely dosahovania zisku, resp. obstarania zdrojov obživy. O slobodnom výkone hospodárskej činnosti nemožno hovoriť vtedy, ak zákon ustanoví také obmedzujúce podmienky pre jej výkon, ktoré ak už nie znemožňujú, tak aspoň neodôvodnene sťažujú podnikateľom, resp. osobám uskutočňujúcim inú zárobkovú činnosť dosahovanie zisku, resp. obstarávanie si základných zdrojov obživy prostredníctvom hospodárskej činnosti. Zároveň v zmysle zásad vyplývajúcich z čl. 13 ods. 4 ústavy akékoľvek obmedzenia slobody podnikania a slobody uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musia sledovať dosiahnutie legitímne ustanoveného cieľa (cieľov), ktorý je charakteristický pre slobodnú a demokratickú spoločnosť a je spôsobilý ospravedlniť tieto obmedzujúce zásahy existenciou naliehavej spoločenskej potreby pri zachovaní primerane (spravodlivo) vyváženého vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (m. m. napr. PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 193/03, PL. ÚS 67/07 alebo PL. ÚS 13/09).

V posudzovanom prípade podľa názoru ústavného súdu napadnutá právna úprava ustanovením nerovnakých podmienok výkonu reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov, bez toho, aby bolo takéto opatrenie odôvodnené akýmkoľvek legitímnym cieľom alebo dôležitým verejným záujmom (pozri odôvodnenie k nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy – časť IV.2.2 tohto nálezu), ústavne neakceptovateľným spôsobom zasahuje aj do podstaty základného práva reštaurátorov zapísaných v zozname členov komory na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Za súčasť legitímnych očakávaní reštaurátorov združených v komore spojených s výkonom ich povolania totiž možno považovať aj ich oprávnené očakávanie, že zákonodarca vo vzťahu k iným skupinám subjektov oprávneným vykonávať reštaurovanie neustanoví výrazne liberálnejšie kritériá pre ich pôsobenie v rovnakej oblasti zárobkovej činnosti (resp. podnikania).

Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách nie sú v súlade ani s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

IV.2.4 K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 55 ods. 2 ústavy

Skupina poslancov namieta aj nesúlad napadnutej právnej úpravy z čl. 55 ods. 2 ústavy, v ktorom je deklarovaná požiadavka ochrany a podpory hospodárskej súťaže. Vo vzťahu k čl. 55 ods. 2 ústavy ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre uviedol, že nezaručuje právo na hospodársku súťaž ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže. Týmto ústavným článkom sa formulujú princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podporovanie a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov a záruk proti obmedzeniu hospodárskej súťaže, ktoré zákon označí za nedovolené (PL. ÚS 13/97).

Z čl. 55 ods. 2 ústavy možno vyvodit' požiadavku na všetky orgány verejnej moci, osobitne národnú radu, ktorá je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom

Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy) uplatňovať svoju právomoc tak, aby v relevantných spoločenských vzťahoch chránili a podporovali hospodársku súťaž. Druhá veta čl. 55 ods. 2 ústavy má právny význam nielen pre určenie, ktorý štátny orgán má právomoc tvoriť právo na ochranu a podporu hospodárskej súťaže. Formulácia „podrobnosti ustanoví zákon“ nevytvára len ústavný základ na prijatie zákona o ochrane hospodárskej súťaže. V súlade s ústavou prevzatým príkazom chrániť a podporovať hospodársku súťaž má národná rada právomoc prijímať právne normy na ochranu a podporu hospodárskej súťaže v zákonoch o daniach, o cenách a v množstve ďalších zákonov, v ktorých možno chrániť a podporovať hospodársku súťaž (m. m. PL. ÚS 1/06), nevynímajúc ani zákony dotknuté návrhom skupiny poslancov.

Základom hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre účastníkov hospodárskej súťaže. Slovenská republika prostredníctvom čl. 55 ods. 2 ústavy zaručuje, že zabezpečí základné pravidlá vstupu do hospodárskej súťaže a účasti na hospodárskej súťaži. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí (sp. zn. PL. ÚS 13/97) zdôraznil, že hospodárska súťaž sa neuskutočňuje navzájom medzi všetkými subjektmi vykonávajúcimi hospodársku činnosť; táto sa realizuje medzi súťažiacimi na relevantných trhoch Slovenskej republiky. Nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaže by bolo v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy len vtedy, ak by ho zákonodarca ustanovil vo verejnom záujme. Ústava síce výslovne nezdôrazňuje v čl. 55 ods. 2 požiadavku ochrany verejného záujmu, avšak táto patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte. Preto má právny význam aj vo vzťahu k princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže (PL. ÚS 1/06).

K skupinou poslancov namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 55 ods. 2 ústavy ústavný súd v prvom rade poukazuje na skutočnosť, že oblasť reštaurovania kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia možno považovať za relevantný (aj keď nepochybne špecifický) trh, v ktorom objektívne existuje konkurenčné prostredie medzi tými subjektmi, ktoré sú podľa zákona oprávnené na výkon reštaurátorskej činnosti. V rámci tohto prostredia pôsobia v prvom rade subjekty súkromného práva (predovšetkým členovia komory reštaurátorov, ale príp. aj súkromné

múzeá a galérie, ako aj súkromné vysoké školy v rámci študijného programu reštaurátorstvo), ako aj subjekty verejného práva [pamiatkový úrad a tiež (verejné) múzeá a galérie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu, ako aj verejné vysoké školy v rámci študijného programu reštaurátorstvo].

Skutočnosť, že zákon o ochrane pamiatkového fondu a zákon o múzeách a o galériách umožňuje reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia popri členoch komory reštaurátorov aj iným skupinám oprávnených subjektov sama osebe nesignalizuje, že by napadnutá právna úprava mohla byť ústavne nekonformná. Z hľadiska posudzovania súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 55 ods. 2 ústavy je aj pri akceptovaní nezanedbateľných rozdielov v právnom postavení jednotlivých skupín subjektov oprávnených na reštaurovanie podstatné, že pre všetky tieto skupiny subjektov nepochybne spoločne platí, že vykonávajú hospodársku (ekonomicky relevantnú) činnosť, aj keď nie všetky z nich primárne na účel dosiahnutia zisku. Preto sa aj v oblasti reštaurovania musí primerane uplatňovať ústavný príkaz ochrany a podpory hospodárskej súťaže zo strany štátu ustanovený v čl. 55 ods. 2 ústavy.

Z doterajšej judikatúry ústavného súdu tiež vyplýva, že k základom hospodárskej súťaže patrí aj rovnosť pravidiel ustanovených pre účastníkov hospodárskej súťaže, pričom zavedenie ich nerovnakého postavenia by bolo v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy len vtedy, ak by ho zákonodarca zaviedol vo verejnom záujme (napr. PL. ÚS 13/97).

V nadväznosti na uvedené východiská ústavný súd poukazuje na dôvodovú správu k zákonu č. 376/2015 Z. z., ktorým bola napadnutá právna úprava prijatá, ako aj na stanovisko národnej rady (pozri bod II.2 tohto nálezu), v ktorých sa zhodne uvádza, že pamiatkový úrad ako rozpočtová organizácia „*poskytuje svoje výkony odplatne v súlade s osobitným predpisom, ktorým je zákon č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov*“ (rovnako nepochybne odplatne vykonávajú reštaurovanie aj vysoké školy v študijnom odbore reštaurátorstvo, pozn.). Z uvedeného nepochybne vyplýva, že pamiatkový úrad, ale aj vysoká škola v študijnom odbore reštaurátorstvo predstavujú pre reštaurátorov združených v komore reštaurátorov, ktorí vykonávajú reštaurovanie taktiež

celkom nepochybne na odplatnom princípe, priamu konkurenciu (na tom nič nemení skutočnosť, že pamiatkový úrad ako aj vysoké školy túto činnosť vykonávajú prostredníctvom fyzických osôb, ktorí sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu, pozn.), t. j. objektívne prebieha medzi nimi hospodárska súťaž. V tejto súvislosti nemôže ústavný súd nevziať na zreteľ argumentáciu obsiahnutú vo vyjadrení skupiny poslancov k stanoviskám národnej rady a vlády, v ktorej sa poukazuje na konkrétne (lukratívne) zákazky, ktoré v ostatnom čase získal pamiatkový úrad (pozri body II.5.4 a II.5.5 tohto nálezu).

Z argumentácie už uplatnenej (najmä bod IV.2.2 tohto nálezu) vyplýva, že podľa názoru ústavného súdu zákonodarca napadnutými zákonnými ustanoveniami v rozpore s ústavnými princípmi zaviedol nerovné postavenie medzi jednotlivými skupinami subjektov oprávnenými vykonávať reštaurátorskú činnosť, pričom túto právnu úpravu neodôvodnil žiadnym verejne prospešným záujmom alebo iným legitímnym cieľom. Keďže medzi týmito skupinami subjektov, medzi ktorými objektívne prebieha hospodárska súťaž vo sfére reštaurovania, existujú ústavne neakceptovateľné rozdiely z hľadiska kvalifikačných predpokladov nevyhnutných k výkonu reštaurátorskej činnosti, nie je podľa názoru ústavného súdu príslušná časť napadnutej právnej úpravy, t. j. § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách v súlade ani s čl. 55 ods. 2 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

IV.2.5 K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 46 ods. 1 ústavy

Vo vzťahu k namietanému nesúladu § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách s čl. 46 ods. 1 ústavy nie je obsiahnutá v návrhu skupiny poslancov v zásade žiadna argumentácia a ani ústavný súd nenašiel žiadnu relevantnú príčinnú súvislosť medzi označenými ustanoveniami zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách a obsahom základného práva na súdnu a inú právnu ochranu garantovaného prostredníctvom čl. 46 ods. 1 ústavy, a preto v tejto časti návrhu skupiny poslancov nevyhovel (bod 3 výroku tohto nálezu).

IV.3 K namietanému nesúladu oprávnenia pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, s čl. 46 ods. 1 a s čl. 55 ods. 2 ústavy

Z už citovaných ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu (§ 33 ods. 7) a zákona o múzeách a o galériách (§ 13 ods. 8) vyplýva, že oprávnenie vykonávať reštaurovanie platný právny poriadok (po splnení zákonom ustanovených kvalifikačných, príp. iných predpokladov, pozn.) priznáva

- pamiatkovému úradu prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu s pamiatkovým úradom,

- členom komory reštaurátorov,

- vysokým školám v rámci študijného programu reštaurátorská tvorba uskutočňovaného v študijnom odbore reštaurátorstvo (ďalej aj „vysoké školy“), ako aj

- múzeám a galériám prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu [pri reštaurovaní zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia - § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách].

Skupina poslancov primárne namieta, že napadnutou právnou úpravou došlo k rozšíreniu okruhu subjektov oprávnených vykonávať reštaurátorskú činnosť o pamiatkový úrad (prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nim v pracovnoprávnom vzťahu) argumentujúc predovšetkým tým, že pamiatkový úrad nadobudol oprávnenie vykonávať podnikateľskú činnosť v oblasti reštaurovania, v ktorej je zároveň aj špecializovaným orgánom štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu, čo zakladá podľa jej názoru tzv. systémovú zaujatosť všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov a zároveň *„vytvára reálne predpoklady vzniku štátneho monopolu a zániku doterajšej hospodárskej súťaže medzi reštaurátormi“*.

Ústavný súd poznamenáva, že skupina poslancov neformuluje žiadne výhrady proti tomu, že oprávnenie vykonávať reštaurovanie je zverené aj vysokým školám v študijnom odbore reštaurátorstvo, a ich argumentácia proti tomu, že toto oprávnenie patrí aj múzeám a galériám prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu, je

v zásade len „symbolická“, keďže je v návrhu skupiny poslancov „prítomná“ len prostredníctvom v ňom citovaných pripomienok komory reštaurátorov a Protimonopolného úradu Slovenskej republiky, ktoré uplatnili v medzirezortnom pripomienkovom konaní k vládnomu návrhu zákona, na základe ktorého došlo k schváleniu napadnutej právnej úpravy. Až vo svojom vyjadrení k stanoviskám národnej rady a vlády sa skupina poslancov jednoznačne vyjadrila k tomu, že namieta len oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia a nemá výhrady k tomu, že túto činnosť môžu vykonávať špecializované vysoké školy a múzeá a galérie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu.

Ústavný súd však musí vziať pri svojom rozhodovaní na zreteľ, že skupina poslancov síce vo vyjadrení k stanoviskám národnej rady a vlády výslovne uvádza, že nemá výhrady k tomu, aby reštaurátorskú činnosť vykonávali špecializované vysoké školy a múzeá a galérie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu, ale podľa príslušnej časti petitu (návrhu na rozhodnutie) sa domáha vyslovenia nesúladu celého ustanovenia § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách s označenými ustanoveniami ústavy, teda aj tej jeho časti, ktorá sa týka fyzických osôb, ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu s múzeom a tiež galériou.

Z dôvodovej správy k zákonu č. 376/2015 Z. z., ktorým bola napadnutá právna úprava prijatá, ako aj zo stanoviska národnej rady k návrhu skupiny poslancov (pozri časť II.2 tohto nálezu) vyplýva, že cieľom zákonodarcu bolo „*odstránenie aplikačných problémov v oblasti výkonu reštaurátorskej činnosti*“, a to „*precizovaním okruhu osôb oprávnených vykonávať reštaurovanie národnej kultúrnej pamiatky, reštaurovanie zbierkových predmetov, čím sa odstraňujú aplikačné problémy súvisiace s výkonom reštaurátorských prác v praxi*“. Vláda vo svojom stanovisku k návrhu skupiny poslancov (pozri časť II.3 tohto nálezu) po obsiahlej analýze zdôrazňuje, že „*nemožno akceptovať tvrdenie navrhovateľa, že napadnutá právna úprava zaviedla oprávnenie PÚ SR (rozumej pamiatkový úrad, pozn.) vykonávať reštaurátorské práce...*“, keďže „*prijatím napadnutej právnej úpravy sa nezmenil okruh subjektov, ktoré môžu vykonávať reštaurovanie*

kultúrnych pamiatok, preto ani nedošlo k žiadnemu zásahu do právneho postavenia reštaurátorov“.

Z hľadiska vecného obsahu argumentácie skupiny poslancov ústavný súd nepovažuje za podstatné, kedy došlo k ustanoveniu oprávnenia pamiatkového úradu vykonávať reštaurátorskú činnosť prostredníctvom kvalifikovaných fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu. Kľúčová je totiž otázka, či je z ústavného hľadiska akceptovateľné, aby pamiatkový úrad ako špecializovaný orgán štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu, vzhľadom na svoje právne postavenie a úlohy pri výkone verejnej moci, vykonával reštaurátorskú činnosť prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu. Z hľadiska takto postaveného problému je žiaduce posúdiť oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie primárne z hľadiska požiadaviek vyvoditeľných so základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s požiadavkami vyvoditeľnými z čl. 1 ods. 1 ústavy.

Článok 46 ods. 1 ústavy je primárnym východiskom pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany garantovanej v siedmom oddieli druhej hlavy ústavy (IV. ÚS 115/07, m. m. I. ÚS 56/01, I. ÚS 1/03, I. ÚS 226/03).

Podstata základného práva garantovaného prostredníctvom čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v tom, že každý má oprávnenie domáhať sa ochrany svojich práv pred súdom alebo iným orgánom Slovenskej republiky. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu alebo iného orgánu Slovenskej republiky nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktorú tento článok ústavy o základnom práve na súdnu a inú právnu ochranu vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Obsahovou súčasťou základného práva na súdnu a inú právnu ochranu je aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne

súladný výklad aplikovanej právnej normy, ktorý predpokladá použitie ústavne súladne interpretovanej platnej a účinnej normy na zistený stav veci (m. m. napr. PL. ÚS 30/2015, IV. ÚS 77/02, II. ÚS 78/05).

Zmyslom základného práva na súdnu a inú právnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu, resp. inému orgánu verejnej moci a tomu zodpovedajúca povinnosť súdu, resp. iného orgánu verejnej moci o veci konať. Ak osoba uplatní svoje právo v súlade so zákonom ustanovenými podmienkami, orgány súdnej moci, príp. iné orgány verejnej moci majú povinnosť umožniť každému, aby sa uplatnením práva zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy stal účastníkom konania (m. m. II. ÚS 14/01). Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu k porušeniu základného práva na súdnu a inú právnu ochranu potom dochádza vtedy, ak by komukoľvek bola odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, príp. inom orgáne verejnej moci (m. m. PL. ÚS 30/2015).

Z doterajšej judikatúry ústavného súdu tiež vyplýva, že preskúmaná právna úprava môže byť v rozpore so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu predovšetkým vtedy, keď ide o takú právnu úpravu, ktorá vo svojich priamych dôsledkoch vylučuje možnosť domáhať sa súdnej, resp. inej právnej ochrany na nezávislom a nestrannom súde, resp. na inom príslušnom orgáne verejnej moci oprávnenom rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb (m. m. PL. ÚS 30/2015, PL. ÚS 31/2015). V nadväznosti na uvedené ústavný súd zdôrazňuje, že požiadavku nezávislosti a nestrannosti pri poskytovaní (inej) právnej ochrany treba nepochybne vzťahovať nielen na súdy, ale primerane aj na iné orgány verejnej moci, vrátane orgánov špecializovanej štátnej správy, teda aj pamiatkový úrad.

Špecializované orgány štátnej správy poskytujú právnu ochranu predovšetkým svojím rozhodovaním v rámci správneho konania, ktoré musí byť principiálne objektívne a nestranné, čo súvisí aj s garantovaním rovnosti účastníkov konania. Ak správny orgán koná objektívne, t. j. len s ohľadom na vecnú stránku prípadu a súčasne nekoná zaujato, tak to zároveň zaručuje, že v rovnakých alebo obdobných veciach bude postupovať a rozhodovať rovnako, resp. obdobne. Požiadavka objektívnosti a nestrannosti orgánov

verejnej správy je nepochybne organicky spätá s požiadavkou nestrannosti zamestnancov verejnej správy, teda s požiadavkou, aby vykonávali svoje povinnosti nestranne, bez ohľadu na ich (osobné) vlastné presvedčenie.

V načrtnutom kontexte ústavný súd považuje za potrebné poukázať aj na základné právo na dobrú správu verejných vecí, ktoré explicitne garantujú ústavy viacerých štátov a zároveň tvorí aj súčasť primárneho práva Európskej únie. Konkrétne ide o čl. 41 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), označený nadpisom „Právo na dobrú správu vecí verejných“, ktorého odsek 1 znie „Každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.“. Aj keď charta nie je v posudzovanej veci aplikovateľná, tak treba uviesť, že v kontexte s obsahom ústavného princípu deklarovaného v čl. 1 ods. 2 ústavy môže čl. 41 charty (vrátane príslušnej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie) slúžiť ako východisko k objasneniu obsahu základného práva na dobrú správu verejných vecí a požiadaviek, ktoré sú z neho vyvoditeľné. Poukazujúc aj na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorá uznáva existenciu základného práva na dobrú správu vecí verejných (pozri napr. rozsudky sp. zn. 8 Sžo 12/2009 zo 17. decembra 2009, sp. zn. 8 Sžo 440/2009 z 18. marca 2010, alebo sp. zn. 1 Sžr 54/2013 z 19. marca 2013) ústavný súd zastáva názor, že obsahové súčasti základného práva na dobrú správu verejných vecí v podobe všeobecnej právnej zásady tvoria implicitnú súčasť všeobecného princípu právneho štátu deklarovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy. V aplikácii na preskúmaný návrh skupiny poslancov možno teda aj z čl. 1 ods. 1 ústavy vyvodiť minimálne požiadavku, resp. povinnosť pamiatkového úradu, resp. jeho zamestnancov konať objektívne, nezaujato a nestranne.

Zo zákona o ochrane pamiatkového fondu vyplýva, že pamiatkový úrad (okrem iného) vykonáva v druhom stupni štátnu správu na úseku ochrany pamiatkového fondu (§ 10 ods. 1 zákona o ochrane pamiatkového fondu), je správnym orgánom na úseku ochrany pamiatkového fondu [§ 10 ods. 2 písm. e) zákona o ochrane pamiatkového fondu], rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam krajských pamiatkových úradov a preskúmava ich rozhodnutia mimo odvolacieho konania [§ 10 ods. 2 písm. g) zákona o ochrane pamiatkového fondu] a je tiež zamestnávateľom zamestnancov, ktorí pracujú v krajských

pamiatkových úradoch (§ 9 ods. 2 zákona o ochrane pamiatkového fondu). Z napadnutej právnej úpravy zároveň vyplýva oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, aj reštaurovanie kultúrnych pamiatok [§ 33 ods. 7 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu] a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia [§ 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách].

Práve na tieto vnútorne rozporné „pozície“, v ktorých sa podľa napadnutej právnej úpravy pamiatkový úrad, resp. fyzické osoby, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, musia objektívne ocitnúť, poukazuje vo svojej argumentácii skupina poslancov. Namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 ústavy skupina poslancov totiž odôvodňuje najmä tým, že pamiatkový úrad ako nadriadený správny orgán rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam krajských pamiatkových úradov, preskúmava ich rozhodnutia mimo odvolacieho konania, a tiež je zamestnávateľom všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov. Podľa skupiny poslancov:

„... 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.

Ak reštaurátorskú zákazku vrátane vypracovania návrhu na reštaurovanie bude realizovať Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, tak úradník krajského pamiatkového úradu bude rozhodovať o záujme svojho zamestnávateľa... 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.

... Zámerným nesprávnym úradným postupom, alebo vydaním nezákonného rozhodnutia v tomto správnom konaní môžu pôsobiť na klienta reštaurátora, t. j. vlastníka národnej kultúrnej pamiatky, ktorý je účastníkom tohto správneho konania, aby ukončil zmluvný vzťah s reštaurátorom a následne uzatvoril zmluvný vzťah s Pamiatkovým úradom

Slovenskej republiky. V tomto prípade nielenže bude porušené základné právo vlastníka národnej kultúrnej pamiatky na spravodlivý proces pred správnym orgánom podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ale dôjde u tohto reštaurátora aj k faktickému odňatiu jeho práva na podnikanie a jeho vylúčeniu z hospodárskej súťaže.“

Argumentáciu o systémovej zaujatosti pamiatkového úradu, resp. fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, skupina poslancov podrobnejšie rozvíja a dopĺňa vo svojom vyjadrení k stanoviskám národnej rady a vlády, v ktorom modeluje aj právne situácie, ktoré môžu nastať aplikáciou napadnutej právnej úpravy, a kladie otázku, či je reálne, aby zamestnanci pamiatkového úradu postupovali nezaujato a objektívne pri rozhodovaní v prípadoch, ak budú v „hre“ zákazky získané pamiatkovým úradom, ktorý je ich zamestnávateľom, resp. ak pôjde o preskúmavanie zákonnosti pri realizácii reštaurátorských prác, ktoré zabezpečoval pamiatkový úrad prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu (podrobnejšie k tomu pozri body II.6.3, II.6.4, II.6.5 a II.6.6 tohto nálezu).

Vo vzťahu k námietke skupiny poslancov smerujúcej k tomu, aby pamiatkový úrad, prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, nemohol vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že *a priori* nemožno považovať za protiústavnú takú právnu úpravu, ktorá umožňuje vykonávať reštaurátorské práce právnickým osobám verejnoprávneho charakteru (štátne orgány z toho nevynímajúc) prostredníctvom svojich zamestnancov, resp. fyzických osôb, ktoré sú s ňou v pracovnoprávnom vzťahu. Ústavný súd v tejto súvislosti zohľadňuje aj to, že v minulosti boli v zásade pozitívne skúsenosti s prácou reštaurátorov v tzv. reštaurátorských dielňach, ktoré mali tiež verejnoprávny charakter. Je však principiálne inou otázkou, či možno tento záver absolutizovať a vzťahovať automaticky aj na také subjekty verejného práva, resp. štátne orgány, ktorým je súčasne priznané oprávnenie vykonávať reštaurátorskú činnosť, ako aj kompetencia rozhodovať v správnom konaní o veciach súvisiacich s výkonom reštaurátorských prác, vrátane tých, ktoré vykonáva (vykonával) tento subjekt verejného

práva vo svojom mene, prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu.

Národná rada vo svojom stanovisku k tejto časti návrhu skupiny poslancov oponuje predovšetkým poukazom na § 9 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ktoré upravujú inštitút vylúčenia zamestnancov alebo členom správneho orgánu z prejednávania a rozhodovania vecí, pri ktorých možno mať pochybnosti o ich nezáujatosti. Ústavný súd nespochybňuje, že prostredníctvom tohto inštitútu možno dosiahnuť stav, ktorý vylúči, aby prejednávali a rozhodovali veci týkajúce sa výkonu reštaurátorských prác zamestnanci správneho úradu (pamiatkového úradu), ktorí ich vykonali, resp. sa na ich vykonaní určitým spôsobom podieľali. Podľa názoru ústavného súdu však inštitút vylúčenia zamestnancov príslušného správneho orgánu nie je spôsobilý plnohodnotne garantovať, aby pamiatkový úrad prostredníctvom svojich zamestnancov rozhodoval nezáujato a nestranne aj o veciach súvisiacich s reštaurátorskými zákazkami a ktoré vykonal, resp. vykonáva prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu.

Vychádzajúc z už artikulovanej podstaty základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a aj z čl. 1 ods. 1 ústavy vyvoditeľnej požiadavky pamiatkového úradu, resp. jeho zamestnancov konať objektívne, nezáujato a nestranne, ústavný súd konštatuje, že nenachádza žiadne (iné) presvedčivejšie argumenty, ktorými by sa dala spochybniť citovaná argumentácia skupiny poslancov. Aj ústavný súd teda zastáva názor, že priznanie oprávnenia vykonávať reštaurátorskú činnosť pamiatkovému úradu prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu systémovo spochybňuje požiadavku pamiatkového úradu konať a rozhodovať v správnom konaní objektívne a nestranne, ktorá je vyvoditeľná tak z čl. 46 ods. 1, ako aj z čl. 1 ods. 1 ústavy. Ústavný súd preto dospel k záveru, že § 33 ods. 7 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a príslušná časť § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách týkajúca sa pamiatkového fondu – konkrétne slová „alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky“ – nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy (bod 2 výroku tohto nálezu).

Zo záveru o tom, že oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie v spojení s jeho mocenskými oprávneniami vyplývajúcimi z jeho postavenia ako špecializovaného orgánu štátnej správy na úseku pamiatkovej starostlivosti je v rozpore s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy objektívne vyplýva aj záver, že „vdďaka“ tomuto oprávneniu pamiatkového úradu sú v rozpore s požiadavkou rovnosti nie zanedbateľným spôsobom znevýhodnené oproti pamiatkovému úradu iné oprávnené subjekty (najmä členovia komory reštaurátorov, ale aj vysoké školy, či múzeá a galérie), vykonávajúce reštaurovanie v konkurenčnom, a teda (aj keď špecifickom) trhovom prostredí, na ktoré možno primerane aplikovať princíp vyvoditeľný z čl. 55 ods. 2 ústavy, t. j. princíp ochrany a podpory hospodárskej súťaže (pozri k tomu argumentáciu v častiach IV.2.3 a IV.2.4 tohto nálezu). Ústavný súd preto rozhodol, že § 33 ods. 7 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách v časti slov „alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky“ nie sú v súlade ani s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy (bod 2 výroku tohto nálezu).

Už len pre úplnosť a jednoznačnosť svojho rozhodnutia ústavný súd poznamenáva, že nevyhovel návrhu skupiny poslancov v časti, ktorou sa podľa petitu domáhali vyslovenia nesúlady „zvyšnej“ časti ustanovenia § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách s označenými ustanoveniami ústavy, t. j. v časti slov „a) právnická osoba, ktorou je múzeum, galéria... prostredníctvom fyzických osôb, ktoré

1. sú v pracovnoprávnom vzťahu s niektorou z uvedených právnických osôb a
2. spĺňajú kvalifikačné predpoklady podľa odseku 9“ (bod 3 výroku tohto nálezu).

Tejto časti návrhu ústavný súd nevyhovel nielen preto, že skupina poslancov vo svojom vyjadrení k stanoviskám národnej rady a vlády explicitne uviedla, že voči tomu, aby reštaurátorské práce mohli vykonávať aj múzeá a galérie, nemá výhrady (hoci petit formulovala inak, pozn.), ale aj preto, že nenašiel argumenty, ktoré by signalizovali, že výkon reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia kvalifikovanými zamestnancami múzeí a galérií nie je v súlade s označenými článkami ústavy. To platí o to viac, že ide o činnosť, ktoré múzeá a galérie zabezpečovali prostredníctvom svojich

kvalifikovaných zamestnancov aj v období pred schválením napadnutej právnej úpravy (pozri k tomu aj stanovisko vlády k návrhu skupiny poslancov – časť II.3 tohto nálezu).

IV.4 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 a čl. 44 ods. 2 ústavy

Skupina poslancov zároveň s namietaným nesúladom napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy namieta (v zásade z rovnakých dôvodov) aj jej nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že už považuje za prekonané judikátorne prístupy, ktoré uplatňoval predovšetkým v prvých rokoch svojho fungovania, keď samotný záver o nesúlade napadnutého zákona s niektorými ustanoveniami ústavy „mechanicky“ vnímal aj ako jeho nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00). Takýto prístup možno označiť za tautologický. Vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy totiž prichádza do úvahy len v prípade, ak by došlo k extrémnemu vybočeniu z právomoci zákonodarcu (PL. ÚS 27/2015, m. m. PL. ÚS 99/2011). V danom prípade však podľa názoru ústavného súdu k extrémnemu vybočeniu z ústavných limitov zákonodarnej právomoci národnej rady nedošlo, a preto návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu napadnutých zákonných ustanovení s čl. 2 ods. 2 ústavy nevyhovelo (bod 3 výroku tohto nálezu).

Skupina poslancov namieta aj nesúlad napadnutých zákonných ustanovení s ústavným príkazom chrániť a zveľaďovať kultúrne dedičstvo obsiahnutým v čl. 44 ods. 2 ústavy, čo odôvodňuje (v podstate) tým, že zákonodarca umožnil vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia aj fyzickým osobám bez akejkoľvek odbornej praxe (ak spĺňajú kvalifikačné kritérium vysokoškolského vzdelania aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie), resp. fyzickým osobám s úplným stredoškolským odborným vzdelaním príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo (ak spĺňajú podmienku najmenej piatich rokov odbornej praxe), a to bez povinnosti takýchto fyzických osôb absolvovať proces overovania odbornej spôsobilosti. Skupina poslancov tiež poukazuje na skutočnosť, že napadnutá právna úprava v časti týkajúcej sa fyzických osôb so stredoškolským odborným vzdelaním oprávnených

na reštaurovanie „*môže mať až fatálne následky pri reštaurovaní zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ktoré sú maliarskymi alebo sochárskymi dielami*“. Podľa skupiny poslancov totiž na území Slovenskej republiky nepôsobí žiadna stredná škola, ktorá by vyučovala reštaurovanie maliarskych a sochárskych diel, pričom „*ide o také predmety kultúrneho dedičstva, pri ktorých každý nekvalifikovaný, čo i len na prvý pohľad bezvýznamný čiastkový reštaurátorský úkon, môže spôsobiť ich trvalé znehodnotenie*“.

Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých zákonných ustanovení s ústavným príkazom obsiahnutým v čl. 44 ods. 2 ústavy, ktorý každému ukladá povinnosť chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo, ústavný súd konštatuje, že adresátom uvedeného príkazu je nepochybne aj štát, resp. zákonodarca. V závere o porušení označeného ústavného príkazu by však podľa názoru ústavného súdu muselo existovať priame a bezprostredné ohrozenie kultúrneho dedičstva (resp. životného prostredia), ktoré by bolo v priamej príčinnej súvislosti s napadnutou právnou úpravou. Liberalizácia podmienok výkonu reštaurovania kultúrnych pamiatok, resp. výtvarných diel obsiahnutá v napadnutej právnej úprave (hoci v podobe odporujúcej princípom rovnosti a primeranosti, pozn.) podľa názoru ústavného súdu nie je takej povahy, že by sama osebe – mierou uvoľnenia podmienok na reštaurovanie – priamo viedla k ohrozeniu ústavou chráneného kultúrneho dedičstva. Navyše, u zamestnancov pamiatkového úradu oprávnených na výkon reštaurovania (a principiálne tiež aj zamestnancov múzeí a galérií) je povinnosť chrániť a zveľaďovať kultúrne dedičstvo znásobená aj úlohami, ktoré tvoria podstatu ich pracovnej náplne, ktorá účelovo smeruje práve k ochrane a zveľaďovaniu kultúrneho dedičstva.

Na základe uvedeného ústavný súd návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 44 ods. 2 ústavy nevyhovel (bod 3 výroku tohto nálezu).

V.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlada, strácajú príslušné predpisy, ich časti,

prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

Vychádzajúc z citovaného bude povinnosťou národnej rady do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť § 33 ods. 7 písm. a) a § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov, ako aj § 13 ods. 8 písm. a) v časti slov „alebo Pamiatkového úradu Slovenskej republiky“ a § 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 do súladu s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 ústavy. Ak tak národná rada v tejto lehote neurobí, stratia napadnuté ustanovenia zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách v časti vyjadrenej vo výrokovej časti tohto nálezu po uplynutí tejto lehoty platnosť.

Na účely zabezpečenia jednoznačnej interpretácie svojho rozhodnutia ústavný súd považuje za potrebné tiež poznamenať, že ustanovenia zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách, o ktorých v bodoch 1 a 2 výroku tohto nálezu rozhodol, že nie sú v súlade s príslušnými ustanoveniami ústavy, sa stali súčasťou právnej úpravy na základe novelizácie označených zákonov. Z toho vyplýva, že po vyhlásení tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa v zmysle § 41a ods. 3 textu

za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde *ex lege* obnoví právny stav, ktorý existoval pred schválením napadnutej právnej úpravy.

K tomuto rozhodnutiu sa pripája odlišné stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej a sudcu Milana Ľalíka.

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

V Košiciach 19. septembra 2018