

|                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|
| Súd:                       | Najvyšší súd SR                |
| Spisová značka:            | 6SŽ/13/2011                    |
| Identifikačné číslo spisu: | 9011010093                     |
| Dátum vydania rozhodnutia: | 29.02.2012                     |
| Meno a priezvisko:         | JUDr. Zdenka Reisenauerová     |
| Funkcia:                   | súdca                          |
| ECLI:                      | ECLI:SK:NSSR:2012:9011010093.1 |

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členov senátu JUDr. Jozefa Hargaša a JUDr. Aleny Adamcovej, v právnej veci žalobcu: Slovak Telekom, a.s., so sídlom Karadžičova 10, Bratislava, IČO: 35 763 469 proti žalovanému: Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky, so sídlom Továrenská 7, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného č. 09/01/2011 zo dňa 6. apríla 2011, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodnutie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 09/01/2011 zo dňa 6. apríla 2011 ako aj rozhodnutie žalovaného č. 54/14/2011 zo dňa 31. januára 2011 z r u š u j e a v e c v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný je povinný zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania v sume 66 € do 15 dní od právoplatnosti rozsudku.

### Odôvodnenie

Žalobca žalobou doručenou Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky dňa 10.6.2011 sa domáhal preskúmania zákonnosti a postupu rozhodnutia predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 09/01/2011 zo dňa 6.4.2011 a rozhodnutia žalovaného č. 54/14/2011 zo dňa 31.1.2011. Žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky uvedené rozhodnutie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky ako aj prvostupňové rozhodnutie žalovaného zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie v zmysle ust. § 250j ods. 2, 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“).

V dôvodoch žaloby žalobca uviedol, že predseda Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky rozhodnutím č. 09/01/2011 zo dňa 6.4.2011 (ďalej len „rozhodnutie o rozklade“) zamietol rozklad žalobcu zo dňa 15.2.2011 a potvrdil uvedené prvostupňové rozhodnutie žalovaného, ktorým žalovaný rozhodol tak, že poskytovanie univerzálnej služby v rokoch 2005 a 2006 nepredstavovalo pre žalobcu neprimerané zaťaženie a preto mu nepriznal kompenzáciu straty podľa ust. § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, v znení účinnom v čase vydania rozhodnutia (ďalej len „zákon č. 610/2003 Z. z.“). Namietal, že rozhodnutie o rozklade žalobcu, ako i prvostupňové rozhodnutie o nepriznaní úhrady nákladov za poskytovanie univerzálnej služby (ďalej len „US“), ako i postup týchto správnych orgánov v konaní predchádzajúcom vydaniu žalobou napadnutých

rozhodnutí, nie je v súlade s platnými právnymi predpismi. Tvrdil, že napadnutými nezákonnými rozhodnutiami a postupom im predchádzajúcim bol, ako účastník správneho konania, poškodený na svojich právach a zákonom chránených záujmoch, keď mu protiprávne nebola priznaná náhrada nákladov za poskytovanie US, hoci splnil všetky predpoklady a náležitosti vyžadované zákonom o elektronických komunikáciách, na základe ktorých mal právny nárok na náhradu týchto nákladov, z ktorých dôvodov podal žalobu na preskúmanie týchto rozhodnutí v zmysle ust. § 247 O.s.p..

Žalobca vytýkal žalovanému, že predmetné rozhodnutia vydal na základe nesprávneho právneho posúdenia v zmysle ust. § 250j ods. 2 písm. a) O.s.p., zistený skutkový stav, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, bolo v rozpore s obsahom spisov v zmysle ust. § 250j ods. 2 písm. b) O.s.p., skutkový stav bol zistený nedostačujúco na posúdenie veci v zmysle ust. § 250j ods. 2 písm. c) O.s.p., rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov v zmysle ust. § 250j ods. 2 písm. d) O.s.p. a v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia v zmysle ust. § 250j ods. 2 písm. e) O.s.p..

Nesprávne právne posúdenie žalobca videl v nesprávnom výklade a aplikácii zákona o elektronických komunikáciách, pretože žalovaný podmienil nárok na úhradu čistých nákladov existenciou neprímeraného zaťaženia poskytovateľa univerzálnej služby nákladmi na univerzálnu službu. S takýmto postupom nesúhlasil, tvrdiac, že nemá oporu v ustanoveniach zákona, pretože zákon č. 610/2003 Z. z. nielenže nepodmieňuje úhradu nákladov na US tým, že musí ísť o neprímerané zaťaženie, ale úhrada nákladov na US je explicitne podmienená tým, že náklady žalobcu na US prevyšujú výnosy z jej poskytovania, a preto ak žalovaný tvrdil, že od posúdenia primeranosti, či neprímeranosti zaťaženia závisí právo, alebo ako uvádza úrad, nárok na kompenzáciu a na základe tohto tvrdenia bez ďalšieho odôvodnenia zamietol žiadosť o úhradu čistých nákladov v celom jej rozsahu, konal v rozpore s ustanoveniami tohto zákona, ktorý právo na úhradu nákladov nedeterminuje existenciou neprímeraného zaťaženia, spôsobeného poskytovaním US. Vyslovil názor, že nesprávnou aplikáciou ust. § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. žalovaný nielenže vydal nezákonné rozhodnutie, ale aj výrazným spôsobom zasiahol do jeho ústavných práv, pretože zákonný princíp náhrady nákladov odzrkadľuje jeho ústavné právo na ochranu jeho vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 Ústavy SR. Vytýkal žalovanému, že pri výpočte neprímeraného zaťaženia postupoval nielen v rozpore so zákonom, ale i rozhodovacou praxou Európskeho súdneho dvora. Taktiež považoval za protiprávny a v rozpore s judikatúrou ESD právny záver žalovaného o tom, že kalkulácia čistých nákladov nie je k otázke posúdenia neprímeranosti zaťaženia žalobcu relevantná, pričom význam by mala až potom, čo by žalovaný dospel k záveru, že poskytovanie US predstavuje pre žalobcu neprímerané zaťaženie. V tejto súvislosti poukázal na dve rozhodnutia ESD, v ktorých súdny dvor rozhodoval o aplikácii jednotlivých ustanovení Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/22/ES o univerzálnej službe a to rozhodnutie vo veci C-389/08 Base NV a ďalší proti Ministerraad za prítomnosti Belgacom NV a rozhodnutie vo veci C-222/08 Európska komisia proti Belgickému kráľovstvu. Uviedol, že ESD pri posudzovaní otázok súvisiacich s poskytovaním univerzálnej služby podľa čl. 12 a 13 Smernice o US opakovane formuloval svoj právny názor, podľa ktorého je národný regulačný orgán povinný skúmať čisté náklady poskytovateľa univerzálnej služby na jej poskytovanie, a až na základe toho posudzovať otázku neprímeraného (nadmerného, nespravodlivého) zaťaženia príslušného telekomunikačného podniku. Ďalej tvrdil, že z uvedených rozsudkov ESD logicky vyplýva, že výpočet čistých nákladov je nevyhnutné uskutočniť nielen vtedy, ak regulačný orgán potvrdí neprímeranosť zaťaženia, ale vo všeobecnosti kedykoľvek, keď pristúpi k skúmaniu otázky primeranosti resp. neprímeranosti zaťaženia, čo bolo aj v jeho prípade. V súvislosti s posudzovanými kritériami neprímeraného zaťaženia, poukázal na ich účelovosť a neobjektívnosť, považujúc metodiku výpočtu neprímeraného zaťaženia za rozpornú so zákonnou úpravou a to aj pri zohľadnení práva EÚ. Zastával názor, že spôsob vyhodnocovania kritérií neprímeraného zaťaženia žalovaným nemôže popierať zmysel a účel samotnej zákonnej úpravy úhrady a konceptu neprímeranej záťaže, tvrdiac, že rešpektujúc pri tom zmysel zákonnej úpravy mala by metodika používať relevantné hodnoty a benchmarky, musí byť proporcionálna, musí zohľadňovať výlučne právom aprobované aktivity, nesmie byť používaná ad hoc podľa cieľa, ktorý chce žalovaný dosiahnuť, ale musí byť vopred všeobecne a objektívne jednoznačne stanovená a rozhodujúcim kritériom nemôže byť schopnosť žalobcu resp. jeho skupiny ako celku, financovať náklady US zo svojho zisku.

Vytýkal žalovanému, že nezrozumiteľnosť a pochybenia pri vyhodnocovaní neprímeraného zaťaženia zdôvodňoval inštitútom správnej úvahy. Dôvodil, že aj správna úvaha má svoje zákonné medze, ktoré

treba navyše interpretovať v súlade s právom EÚ, ktorého integrálnou súčasťou je aj zásada proporcionality a právnej istoty. Zdôraznil, že žalovaný dospel na základe rovnakého skutkového stavu a právnej úpravy k rôznym záverom, keď v pôvodnom prvostupňovom rozhodnutí konštatoval, že poskytovanie US je neprimeraným zaťažením pre žalobcu a priznal mu čiastočnú náhradu nákladov, kým v novom konaní za nezmenených podmienok, dospel žalovaný k diametrálne odlišnému záveru, a síce, že poskytovanie US nezaťažuje žalobcu neprimeraným spôsobom v dôsledku čoho mu nepriznáva žiadnu náhradu nákladov. Tento postup považoval za rozporný s ústavným princípom právnej istoty a zásadami správneho konania. Upriamil pozornosť na rozhodnutie Ústavného súdu SR PL: ÚS 16/95, na základe ktorého jedným zo základných princípov a cieľov právneho štátu je aj vytvorenie právnej istoty, že na určitú právne relevantnú otázku, sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď.

V súvislosti s námietkou nedostatočného zistenia skutkového stavu žalobca poukázal na tú skutočnosť, že žalovaný sa nezaoberal všetkými dôkazmi a podkladmi, ktoré mal v rámci spisu k správne konaniu k dispozícii, ani nevykonával ďalšie zisťovanie smerujúce k objasneniu ďalších otázok, ktoré žalovanému ukladá zákon a ktoré mali byť objasnené aj podľa rozhodnutia predsedu úradu o proteste prokurátora a fakticky sa obmedzil iba na posúdenie jedinej otázky, a to či poskytovanie US nie je pre žalobcu neprimeraným zaťažením.

Žalobca poukazom na čl. 46 ods. 1 Ústavy SR ako i ust. § 47 ods. 1, 34 ods. 5 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) namietať nedostatočné odôvodnenia žalobou napadnutých rozhodnutí, považujúc ich za súhrn účelových a nezrozumiteľných úvah úradu, ktoré neboli podložené relevantnými a objektívnymi dôvodmi, navyše žalovaný v jednom a tom istom konaní dospel na základe rovnakých skutkových zistení k rôznym záverom, čo len zvyšuje nezrozumiteľnosť a neobjektívnosť týchto rozhodnutí. Poukázal na to, že závery vyhodnotenia prijatého správnym orgánom, vrátane výberu aplikovaných kritérií posúdenia, by mali byť zdôvodnené tak, aby nevzbudzovali žiadnu pochybnosť, na základe čoho dospel žalovaný k svojím záverom. Zdôvodnenie záveru žalovaného o primeranosti zaťaženia nepovažoval za správne a dostatočné, pretože žalovaný posúdil neprimerané zaťaženie prístupmi, ktoré boli spracované v materiáli pripravených spoločnosťou PriceWaterhouseCoopers Slovensko, s.r.o. a v pôvodnom prvostupňovom rozhodnutí vždy dospel k záveru, že poskytovanie US predstavuje pre žalobcu neprimerané zaťaženie.

Ďalej namietať, že v rozklade navrhol kritériá posúdenia neprimeraného zaťaženia, ktorými sa žalovaný nezaoberal a ani v rozhodnutí o rozklade nezdôvodnil, z akých dôvodov nepovažoval za potrebné sa týmito kritériami zaoberať, čím porušil zásadu materiálnej pravdy (§ 3 ods. 4 správneho poriadku).

K jednotlivým námietkam uviedol: - z pohľadu kritéria podielu na trhu elektronických komunikácií, žalovaný pri posudzovaní rovnakých objektivizovaných ukazovateľov (kritérií trhového podielu) dospel k úplne odlišným záverom; - pri posudzovaní kritéria hranice významnosti nákladov dospel žalovaný k záveru, ktorý je v rozpore s výsledkami dokazovania, pretože materiál o neprimeranom zaťažení, ktorý je súčasťou spisu, nestanovuje, že podiel čistých nákladov na US na celkových nákladoch vo výške 5 % predstavuje primerané zaťaženie; z prístupov regulátorov v rámci EÚ k predmetnej otázke hranice významnosti nákladov na US je taktiež zrejmé, že nastavená výška (5 %) posudzovaného kritéria je nielen v rozpore s obsahom administratívneho spisu, ale vybočuje taktiež zo štandardov prístupu iných regulátorov v rámci EÚ vychádzajúcich z ustanovení tej istej smernice, ktoré kritérium hranice významnosti nákladov stanovujú na oveľa nižšej úrovni ako žalovaný; pôvodne bola hranica nižšia a do úvahy brala len hospodárske výsledky žalobcu, v novom prvostupňovom rozhodnutí ako aj rozhodnutí o rozklade žalovaný percentuálnu hranicu významnosti nákladov zvyšuje a navyše ju stanovuje aj v nadväznosti na hospodárske výsledky celej skupiny ST (t.j. všetkých majetkovo prepojených spoločností so žalobcom, v ktorých má žalobca obchodný podiel bez akéhokoľvek zdôvodnenia); - žalovaný v rozpore s obsahom spisov vyhodnotil aj kritérium možnosti krížovo financovať čisté náklady na US; materiál o neprimeranom zaťažení obsiahnutý v spise obsahujú dve kritériá, ktoré hodnotia schopnosť krížových dotácií pokryť čisté náklady na US, pričom žalovaný na základe rozboru výnosov, návratnosti vloženého kapitálu a ďalších ekonomických ukazovateľov v pôvodnom prvostupňovom rozhodnutí skonštatoval, že neboli vytvorené dostatočné zdroje na financovanie čistých nákladov a výška čistých nákladov je tak pre žalobcu neprimeraným zaťažením; naproti tomu však v preskúmaných rozhodnutiach opätovne zvolil diametrálne odlišný prístup bez toho, aby ho bližšie špecifikoval.

Ďalej vytýkal žalovanému, že tým, že v prvostupňovom rozhodnutí použil inú metodiku pre posudzovanie (ne)primeranosti zaťaženia ako v pôvodnom prvostupňovom rozhodnutí a dospel k odlišným záverom, postupoval nad rámec rozhodnutia predsedu úradu o proteste prokurátora z 3.12.2010, čím porušil § 27 ods. 112 v spojení s ust. § 26 ods. 6 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a ust. § 4 ods. 4 druhá veta správneho poriadku. Uviedol, že v zmysle rozhodnutia o proteste prokurátora, ktorým bolo zrušené a nahradené rozhodnutie predsedu o rozklade zo dňa 28.4.2010, bol žalovaný povinný do posúdenia (ne)primeranosti zaťaženia zahrnúť aj iné služby stanovené zákonom nad rámec vyhlášky, v iných aspektoch však žalovaný nebol oprávnený zmeniť metodiku posudzovania (ne)primeranosti zaťaženia, keďže rozhodnutie o proteste prokurátora neukladalo akékoľvek iné prehodnotenie metodiky idúce nad rámec rozhodnutia predsedu o proteste prokurátora. Takýto postup viedol nielen k porušeniu ustanovení zákona o prokuratúre a správneho poriadku, ale tiež k porušeniu zásady právnej istoty a legitímnych očakávaní, keďže neoprávnene rozšíril predmet a rozsah (opakovaného) prvostupňového konania, nad rámec dôvodov uvedených v rozhodnutí predsedu o proteste prokurátora.

Vzhľadom na dôvody uvedené v žalobe mal žalobca za to, že sú splnené dôvody na zrušenie oboch žalobou napadnutých rozhodnutí v zmysle § 250j ods. 2 O.s.p..

Žalovaný vo svojom vyjadrení navrhoval žalobu ako nedôvodnú podľa § 250j ods. 1 O.s.p. zamietnuť. Nesúhlasil so žalobnými dôvodmi.

V dôvodoch vyjadrenia žalovaný predovšetkým vyslovil nesúhlas s výkladom ust. § 53 zákona o elektronických komunikáciách prezentovaným žalobcom, že by poskytovateľ US mal mať nárok na náhradu čistých nákladov vždy, keď splní zákonnú podmienku - jeho výnosy z vykonávania povinností US sú nižšie ako náklady preukázateľne potrebné na poskytovanie US. Takýto výklad považoval za nelogický a nesprávny. Poukázal na to, že ustanovenie § 53 zákona je potrebné vykladať v celistvosti a vo vzájomnej previazanosti. Uviedol, že poskytovateľovi US vznikne právo na úhradu zistených čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní povinností US až po splnení všetkých zákonom určených podmienok, tzn. poskytovateľ musí spĺňať aj podmienku, že poskytovanie US je pre neho neprimeraným zaťažením. Zastával názor, že zákonné podmienky musia byť splnené kumulatívne na to, aby sa mohlo realizovať právo alebo nárok na úhradu zistených čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní povinností US. Taktiež nesúhlasil s tvrdením žalobcu, že úhrada nákladov na US je explicitne podmienená tým, že náklady žalobcu na US preyšujú výnosy z jej poskytovania s poukazom na to, že z odôvodnenia recitálu č. 21 smernice o univerzálnej službe vyplýva, že zákonodarca ES spája mechanizmus úhrady čistých nákladov, ktoré môžu vzniknúť podniku pri poskytovaní US, s existenciou nadmerného zaťaženia tohto podniku. Tvrdil, že čisté náklady US nie sú nevyhnutne nadmerným zaťažením pre všetky dotknuté podniky a preto bolo zámerom zákonodarcu vylúčiť, aby sa všetky čisté náklady za poskytovanie US automaticky uhrádzali formou nároku na kompenzáciu straty, z ktorých dôvodov, národný regulačný orgán pred akýmkoľvek rozhodnutím o kompenzácii straty musí konštatovať, že zaťaženie je pre dotknutý podnik neprimerané z hľadiska jeho schopnosti znášať takéto zaťaženie.

Konštatoval, že pri svojom rozhodovaní vychádzal zo spoľahlivo zisteného stavu veci a objektívne posúdil žiadosť žalobcu, pričom postupoval v súlade so zákonom o elektronických komunikáciách ako aj v súlade s čl. 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/22/ES a taktiež dodržal postup určený predsedom úradu v rozhodnutí o proteste prokurátora, vychádzajúc z podkladov predložených žalobcom.

Poukázal na to, že by nebolo spravodlivé očakávať, že všetky podniky sa budú automaticky „skladať“ z vlastného vrecka žalobcovi na akúkoľvek stratu, ktorá bude predstavovať rozdiel medzi jeho nákladmi a výnosmi z tejto činnosti a ktorú kontinuálne poskytoval ako svoju hlavnú činnosť ešte dávno pred tým, ako bol úradom určený za poskytovateľa US.

Vzhľadom na znenie ust. § 53 zákona o elektronických komunikáciách, v zmysle ktorého sa vyžaduje kumulatívne splnenie aj ďalších podmienok, nepovažoval námietky žalobcu týkajúce sa zásahu do jeho vlastníckeho práva a údajne porušenie čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy SR na mieste, nakoľko v čase poskytovania US bol vysoko ziskový.

V súvislosti s nesprávnym vyhodnotením neprimeraného zaťaženia a odmietnutia výpočtu čistých nákladov uviedol, že predseda úradu na základe protestu prokurátora z 3.12.2010 zrušil svoje protestom

napadnuté druhostupňové rozhodnutie a aj prvostupňové rozhodnutie úradu ako nesprávne a vec vrátil úradu na nové prejednanie a rozhodnutie, pričom v odôvodnení tohto rozhodnutia určil postup podľa ust. § 53 zákona o elektronických komunikáciách, ktorý musí úrad pri novom prejednaní veci dodržať, s poukazom na to, že takýto postup je pre národné regulačné orgány vo všeobecnosti ustanovený v čl. 12 smernice o univerzálnej službe a do nášho zákona o elektronických komunikáciách transponovaný v rámci ust. § 53 z čl. 12 a 13 citovanej smernice. Konštatoval, že v zmysle uvedenej právnej úpravy národný regulačný orgán je povinný najskôr skúmať čisté náklady poskytovateľa US (spoločnosť ST ich vyčíslila v žiadosti), a ak sa preukáže, že sú nižšie ako výnosy, pristúpi k ďalšiemu kroku, a to posúdeniu otázky neprimeraného zaťaženia a ak sa nepreukáže neprimerané zaťaženie, správne konanie je ukončené a poskytovateľovi US nevznikne nárok na kompenzáciu straty. Ďalej uviedol, že výpočet čistých nákladov zo strany úradu je potom dôležitý pre ďalší postup (konanie) úradu a to konanie o rozdelení týchto nákladov aj medzi ďalšie podniky pôsobiace na trhu elektronických komunikácií a ak by úrad priznal žalobcovi kompenzáciu straty, na úhrade čistých nákladov by sa museli spolupodieľať okrem poskytovateľa US aj tieto ďalšie podniky, a to v takej miere, akú výšku úhrady by pre každý jeden podnik úrad určil v rozhodnutí podľa stanoveného kľúča ustanoveného v § 54 zákona o elektronických komunikáciách.

Vyslovil názor, že žalobca nesprávne vykladá nielen právnu normu, keď tvrdí, že úrad na základe čl. 12 ods. 1 smernice o univerzálnej službe musí vypočítat čisté náklady vždy, ale aj svoje tvrdenie nesprávne opiera o, pre tento prípad, nesprávny judikát - rozsudok ESD zo 6.10.2010 č. C-222/08.

V súvislosti s námietkou nesprávneho vyhodnotenia kritérií neprimeraného zaťaženia žalovaný poukázal na to, že riešenie tejto otázky ponecháva európska legislatíva v kompetencii národných regulačných orgánov, aby stanovili všeobecné a neosobné kritériá, pomocou ktorých možno určiť hranice, ktoré keď sa prekročia, zaťaženie môže byť považované za nadmerné v závislosti od druhu podniku, najmä od jeho zariadení, ekonomickej a finančnej situácie, ako aj podielu na trhu. Uviedol, že na základe uvedeného si úrad určil 7 kritérií, ktoré posudzoval osobitne, ako aj v ich vzájomnej súvislosti s dopadom na finančnú situáciu žiadateľa a jeho postavenie na trhu a podľa jeho názoru podrobne argumentačne vyhodnotil jednotlivé kritériá posudzovania neprimeranosti zaťaženia a výsledok tohto posúdenia v napadnutých rozhodnutiach adekvátne odôvodnil.

Žalovaný taktiež nesúhlasil s tvrdením žalobcu, že sa v procese zisťovania skutkového stavu obmedzil na posúdenie jedinej otázky, konkrétne, či poskytovanie US nie je pre spoločnosť ST neprimeraným zaťažením a ani s tvrdením, že by sa nezaoberal všetkými dôkazmi a podkladmi, ktoré mal v rámci spisu k správne konaniu k dispozícii a nevykonával ďalšie zisťovania k objasneniu ďalších otázok, ktoré mu ukladá zákon o elektronických komunikáciách a rozhodnutie predsedu úradu o proteste prokurátora. Poukázal na to, že v predmetnom rozhodnutí bol stanovený postup, v ktorom mal žalovaný posúdiť vykonávanie US na základe žiadosti spoločnosti ST (akých, od kedy), či výnosy z týchto vykonávaných povinností sú nižšie ako náklady preukázateľne potrebné na ich vykonávanie, čo preukazuje spoločnosť ST, či boli povinnosti US zabezpečované nákladovo efektívnym spôsobom, či vykonávanie povinností sú pre spoločnosť ST neprimeraným zaťažením a až následne vypočítat čisté náklady, pričom sa zohľadní akákoľvek výhoda na trhu získaná poskytovaním US. Konštatoval, že tohto postupu sa žalovaný pridržal a zároveň postupoval v súlade s ust. § 53 citovaného zákona a čl. 12 smernice o univerzálnej službe, a keďže nedospel k záveru, že by poskytovanie US v rokoch 2005 a 2006 bolo pre žalobcu neprimeraným zaťažením, nepristúpil k poslednému bodu a to výpočtu čistých nákladov, pretože žalobcovi nevznikol nárok na ich kompenzáciu.

Pokiaľ žalobca namietal nepreskúmateľnosť rozhodnutia pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov uviedol, že úrad postupoval v súlade s platným právnym poriadkom, vysporiadal sa so všetkými podkladmi, ktoré boli v priebehu správneho konania zhromaždené. Vyslovil názor, že napadnuté rozhodnutie, vzhľadom na podrobnejšie posúdenie primeranosti, resp. neprimeranosti zaťaženia spoločnosti ST nákladmi na US, je zrozumiteľné a dostatočne odôvodnené. Tvrdil, že z rozhodnutí je zrejmé, ktoré námietky žalobcu úrad pokladal za nesprávne a z akého dôvodu a ktoré skutočnosti považoval za preukázané a aké úvahy ho viedli k danému záveru, všetko v súlade s ust. § 46 a 47 správneho poriadku.

Taktiež nesúhlasil ani s tvrdením o ľubovôli pri vyhodnocovaní dôkazov. S poukazom na jeho postup podľa ust. § 34 správneho poriadku tvrdil, že úsudok bol logicky možným záverom vychádzajúcim z dôkazov, ktoré boli vykonané, keď otázku (ne)primeranosti záťaže posudzoval rôznymi metódami,

pričom vychádzal z podkladov predložených účastníkom konania. Uviedol, že vzhľadom na to, že neexistuje jednotná legislatívne ustanovená metodika, ani medzi národnými regulačnými orgánmi jednotne zaužívaný postup „best practice“, úrad zvolil vlastnú metódu a vlastný postup založený na posúdení bežne dostupných alebo vypočítateľných ukazovateľov z účtovnej závierky podnikov. Vychádzal pritom z úvahy, že neprimerané zaťaženie môže vzniknúť len v prípade, keď poskytovateľ US z dôvodu čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní povinnosti US, nie je schopný vytvoriť primeraný zisk, tzn. výška jeho zisku je nepomerne (neúmerne) nižšia ako zisk podobných poskytovateľov elektronických služieb. Jednotlivé aspekty posudzovania neprimeraného zaťaženia podrobne argumentačne vyhodnotil a výsledok tohto posúdenia v napadnutých rozhodnutiach adekvátne odôvodnil.

Poukázal na to, že v októbri 2009 pri príprave rozhodnutia č. 2391/14/2009 namiesto toho, aby sa úrad zaoberal otázkou, či tieto náklady na US predstavujú neprimerané zaťaženie pre samotného poskytovateľa US, posudzoval schopnosť iných podnikov podieľať sa na úhrade čistých nákladov na US. Ďalej uviedol, že predmetné rozhodnutie nenadobudlo právoplatnosť, nakoľko bolo napadnuté protestom prokurátora a rozhodnutie predsedu úradu o proteste prokurátora určilo prvostupňovému orgánu povinnosť opätovne posúdiť inštitút neprimeraného zaťaženia, ktorý v záujme objektívneho posúdenia na základe kritéria podielu na trhu elektronických komunikácií opätovne porovnal tržby najväčších podnikov pôsobiacich na trhu elektronických komunikácií dosiahnutých v rokoch 2005 a 2006 a sledoval vývoj podielov ich tržieb. Pri posúdení rovnakých objektivizovaných ukazovateľov (trhových podielov) dospel k rovnakému zisteniu ako v rozhodnutí č. 2391/14/2009, že tržby spoločnosti ST napriek tomu, že poskytovala povinnosti US, sú porovnateľné s tržbami podnikov neposkytujúcimi povinnosti US, záverom čoho možno konštatovať, že čisté náklady na US sú pre spoločnosť ST primeraným zaťažením.

V súvislosti s námietkami žalobcu týkajúcimi sa posúdenia kritéria hranice významnosti nákladov vo vzťahu k skupine ST uviedol, že v napadnutom rozhodnutí sa zaoberal všetkými dôvodmi rozkladu a v jednotlivých bodoch odôvodnil svoje stanovisko voči námietkam žalobcu uvedených v rozklade. Zdôraznil, že podrobnejším a širším posúdením predmetného kritéria sa snažil iba zistiť, či v rámci skupiny ST sú vytvorené zdroje na pokrytie čistých nákladov US, keďže výsledky hospodárenia týchto prepojených právnických osôb sa podieľajú na tvorbe zdrojov na pokrytie nákladov spojených s poskytovaním US.

Trval na tom, že v rámci správneho konania dodržal postup určený predsedom úradu v rozhodnutí o proteste prokurátora tým, že rozšíril záber posudzovania na všetky povinnosti tvoriace predmet US podľa zákona o elektronických komunikáciách a bližšie vyhodnotil otázku primeranosti, resp. neprimeranosti záťaže pri poskytovaní US a tento odlišný prístup úradu sa premietol aj do stanovenia novej hranice významnosti t.j. zvýšenie hranice z pôvodných 2 % na 5 % z celkových nákladov a keďže nie je hranica významnosti nákladov v sektore elektronických komunikácií jednoznačne určená, ani nie je stanovená platným právnym predpisom, úrad pri vyhodnocovaní tohto kritéria zohľadnil aj výsledky štúdií čistých nákladov US v poštovom sektore, pričom všetky štúdie naznačujú, že vzniknuté náklady na poskytovanie US sú relatívne mierne a nepredstavujú pre poskytovateľa US neprimerané zaťaženie. Ďalej uviedol, že tieto názory nevyčísľujú presnú hranicu významnosti, ale naznačujú, že miera nákladov na poskytovanie US na približnej úrovni do 5 % z celkových nákladov, by mala byť považovaná za nízku, a teda ju nemožno považovať za neprimerané zaťaženie. Vzhľadom na to, že úrad sa musel opätovne zaoberať a rozšíriť záber posudzovania na všetky povinnosti tvoriace predmet US, opätovne stanovil hranicu významnosti, keďže pri pôvodnom stanovení hranice významnosti posudzoval len dve povinnosti tvoriace predmet US a pri novej hranici významnosti vzal do úvahy rozdielnu štruktúru nákladov v poštovom sektore oproti telekomunikačnému sektoru a tiež odlišný charakter služieb, ktoré tvoria predmet US v týchto sektoroch, to znamená, že žalovaný sa týmito štúdiami zaoberal a v nich uvedené výsledky prehodnotil, preto nemožno súhlasiť s tvrdením žalobcu, že by úradom nastavená výška kritéria hranice významnosti bola v rozpore s obsahom administratívneho spisu.

Poukázal taktiež na to, že pri hodnotení schopností poskytovateľa US financovať náklady súvisiace s poskytovaním US vyhodnocoval aj možnosť použitia interných krízových dotácií na ich kompenzáciu s tým, že pri prvom prejednávaní žiadosti žalobcu o úhradu čistých nákladov úrad kládol dôraz na posúdenie možnosti financovať poskytovanie US z výnosov z produktov (služieb), na ktorých boli dosahované vysoké zisky, pričom pri jej opätovnom prejednaní sa zamerl na posúdenie možnosti

financovať náklady US z celkového zisku dosiahnutého spoločnosťou ST za skupinu ST. Uviedol, že k zmene metodiky pristúpil úrad z dôvodu, aby v rámci hodnotenia tohto kritéria zohľadnil skutočnosť, že v roku 2006 v dôsledku zavedenia regulácie maloobchodných a veľkoobchodných relevantných trhov sa zmenili možnosti reálneho krížového financovania a taktiež zhodnotil, že v rokoch 2005 a 2006 mal žalobca monopolné postavenie na trhu elektronických komunikácií a teda, že si mohol náklady vykompenzovať internými krížovými dotáciami s poukazom na to, že žalobca si krížovo financoval svoje služby v rokoch 2005 a 2006, čo aj výslovne priznal v rozklade zo dňa 15.2.2011, ktoré skutočnosti podporujú závery úradu, že spoločnosť ST si čisté náklady US mohla kompenzovať krížovými dotáciami v priebehu roka 2005 neobmedzene a v roku 2006 v rámci čiastočných regulačných obmedzení a preto pre ňu nepredstavovali neprimerané zaťaženie. Tvrdenie žalobcu o uložení takých povinností, ktorých cieľom bolo zabrániť krížovým dotáciám jednotlivých produktov, považoval za účelové a nepodložené.

Žalovaný taktiež nesúhlasil s námietkou žalobcu, že úrad nebol oprávnený meniť základné parametre metodiky pre posúdenie (ne)primeranosti zaťaženia, ktoré si zvolil pri vydávaní pôvodného prvostupňového rozhodnutia. Považoval za neopodstatnené akékoľvek námietky žalobcu na odlišnú úradom zvolenú metodiku pri opätovnom prejednaní žiadosti spoločnosti ST oproti pôvodnému prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré predseda úradu na základe rozhodnutia o proteste prokurátora zrušil, keďže nešlo o iné konanie, v ktorom by úrad prejednával prípad skutkovo zhodný alebo podobný. Poukázal na to, že telekomunikačný úrad ako národný regulačný orgán je v súlade s čl. 13 smernice o univerzálnej službe oprávnený sám rozhodnúť, aké objektívne kritériá zvolí na posúdenie neprimeranosti zaťaženia poskytovateľa US, aby dôkladne preskúmal jeho úroveň zariadení, ekonomickú a finančnú situáciu ako aj jeho podiel na trhu elektronických komunikácií. To, že sa žalobca nestotožňuje s metodikou posúdenia neprimeranosti zaťaženia sama o sebe ešte nemôže viesť k záveru, že úrad postupoval nad rámec rozhodnutia predsedu úradu o proteste prokurátora, či ku konštatovaniu, že úrad porušil jednak ustanovenia zákona o prokuratúre a správneho poriadku a jednak zásadu právnej istoty a legitímnych očakávaní.

Záverom konštatoval, že postupoval v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi, dodržal pri vydávaní napadnutého rozhodnutia postup stanovený v rozhodnutí predsedu úradu o proteste prokurátora a keďže nezistil, že by poskytovanie US v roku 2005 a 2006 bolo pre účastníka konania neprimeraným zaťažením, nebolo už relevantné pristupovať k výpočtu čistých nákladov na US tak, ako to ustanovuje smernica o univerzálnej službe.

Žalobca v replike na vyjadrenie žalovaného opätovne poukázal na žalobné námietky zdôrazniac ich dôvodnosť. Predovšetkým zdôraznil námietku týkajúcu sa nesprávneho právneho posúdenia veci žalovaným, považujúc za nesprávny jeho právny názor ohľadne nároku na úhradu zistených čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní povinnosti US podľa ust. § 53 zákona, ktorý sa má realizovať len v prípade kumulatívneho splnenia štyroch podmienok ustanovených údajne zákonom. Argumentáciu žalovaného o podmienenosti úhrady nákladov US taktiež považoval za zjavne protiprávnu, svojvoľnú a účelovú aplikáciu zákona o elektronických komunikáciách, ktorá je v rozpore s Ústavou SR, konkrétne jej čl. 2 ods. 2. Opätovne zdôraznil, že konštrukcia úhrady nákladov na US ním poskytovanej v zmysle ust. § 53 zákona č. 610/2003 Z. z., t.j. úhrada rozdielu medzi nákladmi a výnosmi z jej poskytovania, je tiež garanciou skutočnosti, že žalobca nebude nútený „dotovať“ zo svojho majetku poskytovanie US, ktorú mu žalovaný prikázal vo verejnom záujme. Nesúhlasil s tvrdením žalovaného, že sa dožadoval poskytovania US, pretože väčšinu obdobia a v prípade aj niektorých služieb aj celé obdobie poskytoval US na základe licencie, až v apríli 2006 určil žalovaný poskytovateľa US na základe súťaže dvoch operátorov Slovak Telekom, a.s. a Orange Slovensko, a.s. a to s rozdielnou účinnosťou pre jednotlivé povinnosti. Poukázal na to, že vstupoval do poskytovania US s predpokladom, že právna úprava počítá s kompenzáciou týchto nákladov z osobitného účtu US. Ďalej dôvodil, že predseda úradu jasne formuloval právny názor smerom k povinnosti výpočtu čistých nákladov a preverenia, či boli vynaložené nákladovo efektívnym spôsobom, avšak napriek uvedenému žalovaný postupoval v rozpore s takto formulovaným právnym názorom a konštatoval, že výpočet čistých nákladov a overenie efektívneho vynaloženia prostriedkov sa majú realizovať iba v prípade, ak sú kumulatívne splnené všetky podmienky relevantné pre priznanie kompenzácie straty z poskytovania US, pričom takýto záver nemožno dôvodiť ani zo znenia smernice o univerzálnej službe a už vôbec nie z príslušnej judikatúry ESD podrobne popísanej v žalobe, keďže obe rozhodnutia akcentujú práve povinnosť príslušného regulátora vypočítať čisté

náklady. Opätovne namietal správnosť postupu žalovaného pri realizácii správnej úvahy, zastávajúc názor, že 7 kritérií určených žalovaným nemožno považovať za transparentné, všeobecné a už vôbec nie neosobné, pričom súčasne mal za to, že žalovaný nedostatočne odôvodnil voľbu týchto kritérií a odmietol posudzovanie neprimeraného zaťaženia na základe kritérií navrhnutých renomovanými poradenskými spoločnosťami (PriceWaterhouseCoopers a Ernst&Young), resp. na základe kritérií použitých v iných členských krajinách Európskej únie. Ďalej vyslovil názor, že pokiaľ žalovaný tvrdil, že pri interpretácii ust. § 53 zákona o elektronických komunikáciách použil metódu logického výkladu, pričom vychádzal z premisy, že pokiaľ poskytovanie US nepredstavuje neprimerané zaťaženie, nie je potrebné ani kalkulovať čisté náklady, ide o nepodložený záver, ktorý je v rozpore so smernicou o US ako aj citovaným zákonom. Zotrvával na tvrdení, že žalovaný porušil ust. §§ 32, 34 a v konečnom dôsledku aj ust. § 3 ods. 4 správneho poriadku, pretože nezohľadnil a ani nezdôvodnil neaplikovanie iných žalobcom navrhnutých možných ukazovateľov, ktoré by mohli ovplyvniť a v konečnom dôsledku aj korigovať ukazovateľ ziskovosti, pretože nielen zisk v konečnom dôsledku determinuje mieru zaťaženia vznikajúcu pri poskytovaní US. Opätovne poukázal na to, že zdôvodnenie žalovaného pri posudzovaní kritéria trhového podielu je nezrozumiteľné, nepresvedčivé, nesvedčiacie v prospech nevyhnutnosti zmeny prístupu úradu a vyhodnotenia tohto kritéria a to z toho dôvodu, že úrad posudzoval trhový podiel len dvoch podnikov (TMO a OSK) a nie ostatných podnikov, ktoré by mohli financovať túto stratu a výška prípadnej kompenzácie vždy závisí od trhového podielu podnikov (viď. § 54 ods. 2 zákona), a preto žiadny podnik nezaplatí viac ako vyplýva z jeho trhového podielu, t.j. vyšší trhový podiel = vyššia miera schopnosti podieľať sa na úhrade straty poskytovateľa US. V súvislosti s hranicou významnosti nákladov nesúhlasil s argumentáciou žalovaného uvedenou vo vyjadrení k žalobe, tvrdiac, že napriek tomu, že úrad nakoniec čisté náklady vôbec nevypočítal, v metodike uvažoval s tými výhodami, ktoré získa podnik pri poskytovaní US. Namietal, že T-Mobile Slovensko, a.s. ako samostatný subjekt nemohol mať s poskytovaním US žiadny prospech, pričom úrad odôvodňuje zmenu hranice významnosti rozšírením záberu posudzovania na všetky povinnosti tvoriace predmet US podľa zákona. Ďalej uviedol, že v dôsledku tejto úvahy žalovaný konštatoval, že žalobca znášal neprimerané zaťaženie pri poskytovaní užšieho rozsahu služieb (služby pre zdravotne postihnutých, VTA) pri celkovo nižšej strate a paradoxne na druhej strane konštatoval, že poskytovanie širšieho rozsahu služieb (úplný rozsah služieb podľa ust. § 50 ods. 2 zákona) s vyššími čistými nákladmi nepredstavovali pre žalobcu neprimerané zaťaženie, ktoré závery svedčia o nesprávnom nastavení kritéria a navádzajú k tomu, že mieru zaťaženia je potrebné posudzovať osobitne pre každú službu zvlášť, pričom rozhodujúcimi kritériami nemôže byť len hranica významnosti, ale je potrebné zohľadňovať viaceré objektívne kritériá a zhodnotiť tak celkovú situáciu pri poskytovaní jednotlivých služieb na trhu elektronických komunikácií. V súvislosti s tvrdením žalovaného o tom, že do spisu založil relevantné informácie pochádzajúce z rôznych zdrojov, na základe skutočností, že 8x nahliadol do spisu a 4x požiadal o informáciu a kópiu zo správneho spisu, dospel k záveru, že nič nenasvedčuje tomu, že by informácie v ňom boli z iných zdrojov ako Slovak Telekom, a.s., PriceWaterhouseCooper, Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR a úradu. Záverom uviedol, že považuje svoje argumenty uvedené v žalobe za relevantné a dôvodné a zotrváva na názore, že rozhodnutia žalovaného sú nezákonné, ako aj, že argumenty žalovaného uvedené v jeho písomnom vyjadrení nepovažuje za relevantné a vyvracajúce tvrdenia obsiahnuté v žalobe.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd vecne príslušný na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (§ 246 ods. 2 písm. a/ O.s.p. v spojení s § 72 ods. 4 zák. č. 610/2003 Z. z.), preskúmal napadnuté rozhodnutie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky a súčasne prvostupňové správne rozhodnutie Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky a konania im predchádzajúce postupom podľa § 246 ods. 2 písm. a) O.s.p. v spojení s §§ 247 a nasl. O.s.p., v rozsahu dôvodov uvedených v žalobe a po oboznámení sa s obsahom administratívneho spisu žalovaného správneho orgánu, ako aj s obsahom písomných podaní účastníkov konania a po vypočutí ich zástupcov na pojednávaní súdu dňa 29.2.2012 dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

Zástupca žalobcu na pojednávaní súdu zopakoval žalobné dôvody a zdôraznil námietku, ktorou namietal nesprávne právne posúdenie veci žalovaným správnym orgánom. Poukázal na skutočnosť, že § 53 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách účinný do 1.4.2006 bol v znení tak, že nárok na náklady



vzniknuté poskytovaním univerzálnej služby nepodmienil zákonnou podmienkou neprimeraného zaťaženia a ako zákonnú podmienku posudzovania zaťaženia podniku poskytujúceho univerzálnu službu zákonodarcia ustanovil v znení § 53 ods. 2 tohto zákona až účinnosťou od 1.4.2006, pričom znenie § 53 ods. 1 ostalo nezmenené. Zastával názor, že žalobcovi ako podniku poskytujúceho univerzálnu službu v súlade s § 53 ods. 1 zákona vznikol nárok na úhradu čistých nákladov vzniknutých s poskytovaním univerzálnej služby a po novele po 1.4.2006 je potrebné aplikovať § 53 ods. 2 ako určité procesné usmernenie postupu, pričom podmienku posudzovania zaťaženia nie je možné posudzovať ako zákonnú podmienku podmieňujúcu vyplatenie náhrady nákladov za poskytovanie univerzálnej služby.

Zástupca žalovaného správneho orgánu na pojednávaní súdu zotrval na dôvodoch uvedených v písomnom vyjadrení k žalobe. Nesúhlasil s tvrdením žalobcu predneseným na pojednávaní a súčasne poukázal na to, že pokiaľ zástupca žalobcu na pojednávaní namietal rôzne znenia ustanovenia § 53 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách a jeho účinnosť, túto námietku žalobca v žalobe nevzniesol, a preto nie je možné na ňu pri posudzovaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia prihliadnuť.

Predmetom preskúmacieho konania v danej veci je rozhodnutie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky a postup mu predchádzajúci, ktorým rozhodnutím bolo s konečnou platnosťou rozhodnuté o žiadosti žalobcu o úhradu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby (US) v rokoch 2005 a 2006 tak, že poskytovanie US v rokoch 2005 a 2006 nepredstavovalo pre spoločnosť žalobcu neprimerané zaťaženie a preto jej nebola priznaná kompenzácia straty podľa § 53 zákona o elektronických komunikáciách.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z predloženého administratívneho spisu žalovaného správneho orgánu zistil, že dňa 3.12.2007 bola žalovanému doručená žiadosť žalobcu o úhradu čistých nákladov na univerzálnu službu z osobitného účtu univerzálnej služby, prílohu ktorej tvorila metodológia kalkulácie nákladového zaťaženia; žalovaný pôvodným rozhodnutím zo dňa 2.10.2009, č. 2391/14/2009 vypočítal čisté náklady US a určil kompenzáciu straty vzniknutej pri vykonávaní povinnosti US v roku 2005 vo výške 472,1 mil. Sk, t.j. 15.670.849,10 €, v roku 2006 vo výške 316,7 mil. Sk, t.j. 10.512.514,11 €; na základe rozkladu žalobcu zo dňa 20.10.2009 proti uvedenému rozhodnutiu, predseda Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky rozhodnutím o rozklade zo dňa 28.4.2010, č. 25/01/2010, podľa ust. § 59 ods. 1, 3 v spojení s ust. § 61 ods. 3 správneho poriadku napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil úradu na nové prejednanie a rozhodnutie; dňa 14.6.2010 požiadal žalobca o prerušenie konania vo veci úhrady z osobitného účtu univerzálnej služby za roky 2005, 2006; listom zo dňa 22.6.2010, č. 417/14/10 žalovaný zamietol návrh na prerušenie správneho konania; rozhodnutím zo dňa 30.6.2010, č. 441/14/2010 žalovaný rozhodol podľa ust. § 29 ods. 1 správneho poriadku o prerušení správneho konania, nakoľko usúdil, že od prebiehajúceho konania o proteste prokurátora proti rozhodnutiu o rozklade závisí rozhodnutie žalovaného vo veci samej; protest prokurátora sa v administratívnom spise nenachádza; rozhodnutím o proteste prokurátora zo dňa 3.12.2010, č. 73/01/2010 predseda žalovaného podľa ust. § 69 ods. 1 správneho poriadku zrušil protestom napadnuté rozhodnutie a nahradil ho novým rozhodnutím, ktorým podľa ust. § 59 ods. 1, 3 v spojení s ust. § 61 ods. 3 správneho poriadku zrušil rozhodnutie č. 2391/14/2009 zo dňa 2.10.2009 a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie; rozhodnutím zo dňa 31.1.2011, č. 54/14/2011 žalovaný ako správny orgán prvého stupňa rozhodol tak, že poskytovanie univerzálnej služby v rokoch 2005 a 2006 nepredstavovalo pre žalobcu neprimerané zaťaženie a preto mu nepriznal kompenzáciu straty podľa ust. § 53 zákona o elektronických komunikáciách; na základe rozkladu žalobcu zo dňa 18.2.2011 proti uvedenému prvostupňovému rozhodnutiu predseda žalovaného rozhodnutím o rozklade zo dňa 6.4.2011, č. 09/01/2011 podľa ust. § 59 ods. 2 v spojení s ust. § 61 ods. 3 správneho poriadku prvostupňové rozhodnutie potvrdil; žalobca podal žalobu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorou sa domáha preskúmania zákonnosti rozhodnutia a postupu predsedu žalovaného č. 09/01/2011 zo dňa 6.4.2011 ako aj rozhodnutia a postupu žalovaného č. 54/14/2011 zo dňa 31.1.2011 z dôvodov uvedených vyššie.

Zo spisového materiálu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis, najvyšší súd zistil, že medzi účastníkmi súdneho prieskumu je predovšetkým sporná aplikácia ustanovenia § 53 zákona č. 610/2003

Z. z. ako zákonný predpoklad rozhodnutia o žiadosti žalobcu na priznanie úhrady čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby.

Žalobca namietal, že rozhodnutie predsedu žalovaného ako aj prvostupňové správne rozhodnutie je nezákonné, pretože vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, keďže v zmysle právneho názoru žalovaného, ktorý žalobca považoval za nesprávny, sa nárok na úhradu zistených čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní povinnosti US podľa ust. § 53 zákona môže realizovať len v prípade kumulatívneho splnenia štyroch podmienok ustanovených údajne zákonom, považujúc taktiež argumentáciu žalovaného o podmienenosti úhrady nákladov US za zjavne protiprávnu, svojvoľnú a účelovú aplikáciu zákona o elektronických komunikáciách, ktorú považoval v rozpore s Ústavou SR, konkrétne s jej čl. 2 ods. 2. a čl. 20 a zdôrazniac, že konštrukcia úhrady nákladov na US ním poskytovanej v zmysle ust. § 53 zákona č. 610/2003 Z. z., t.j. úhrada rozdielu medzi nákladmi a výnosmi z jej poskytovania, je tiež garanciou skutočnosti, že spoločnosť nebude nútená „dotovať“ zo svojho majetku poskytovanie US, ktorú mu žalovaný prikázal vo verejnom záujme.

Žalovaný trval na svojom rozhodnutí ako aj na dôvodoch, ktorými odôvodnil nevyhovenie žiadosti žalobcu o úhradu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby za roky 2005 a 2006.

Z uvedených dôvodov najvyšší súd zamerl svoju pozornosť výkladu a aplikácii ustanovení, ktorými zákonodarca upravil univerzálnu službu a priznanie čistých nákladov na jej poskytovanie v zmysle zákona č. 610/2003 Z. z..

Podľa § 50 ods. 1, 2, 3, 4 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom pre roky 2005 a 2006 univerzálna služba je minimálny súbor služieb, ktoré sú dostupné v určenej kvalite na celom území štátu všetkým koncovým užívateľom bez ohľadu na ich geografickú polohu a za prijateľnú cenu, ktorou je cena zohľadňujúca úroveň spotrebiteľských cien a príjmy obyvateľov.

Predmetom univerzálnej služby sú tieto povinnosti:

- a) pripojenie k verejnej telefónnej sieti na pevnom mieste a prístup k verejným telefónnym službám na pevnom mieste pripojenia k sieti vrátane faksimilného prenosu informácií a prenosu dát s prenosovými rýchlosťami umožňujúcimi funkčný prístup k internetu pri zohľadnení prevládajúcich technológií používaných väčšinou užívateľov a technickej uskutočniteľnosti,
- b) poskytovanie aspoň jedného úplného telefónneho zoznamu účastníkov pravidelne aktualizovaného aspoň raz za rok, v elektronickej alebo v tlačenej forme, prípadne v oboch formách, odsúhlasenej úradom; úplný telefónny zoznam obsahuje údaje o všetkých účastníkoch verejných telefónnych služieb, okrem tých, ktorí požiadali o nezverejnenie svojich osobných údajov a telefónneho čísla. Úplný telefónny zoznam sa poskytne účastníkovi na jeho žiadosť vo forme schválenej úradom,
- c) zabezpečenie primeranej dostupnosti verejných telefónnych automatov,
- d) poskytovanie bezplatného a nepretržitého prístupu k číslam tiesňových volaní vrátane jednotného európskeho čísla tiesňového volania 112, vrátane prístupu z verejných telefónnych automatov bez použitia akýchkoľvek platobných prostriedkov,
- e) poskytovanie a prevádzkovanie aspoň jednej úplnej informačnej služby o telefónnych číslach,
- f) zabezpečenie prístupu k verejne dostupným telefónnym službám pre zdravotne postihnutých užívateľov a primeranej dostupnosti verejných telefónnych automatov s bezbariérovým prístupom a osobitným vybavením.

Podrobnosti poskytovania verejných telefónnych automatov a služieb pre zdravotne postihnutých užívateľov ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá úrad.

Úrad určí na základe výsledku konzultácií jeden alebo viac podnikov na poskytovanie univerzálnej služby a uloží im povinnosti podľa odsekov 1 a 2 tak, aby bolo pokryté celé územie štátu s tým, že môže určiť rôzne podniky alebo skupinu podnikov, ktoré budú zabezpečovať len niektoré povinnosti univerzálnej služby, pokrývať rôzne časti územia štátu alebo zabezpečovať len niektoré povinnosti univerzálnej služby a pokrývať rôzne časti územia štátu.

Podľa § 53 ods. 1, 2, 3 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom k 31.3.2006 podnik poskytujúci univerzálnu službu má právo na úhradu zistených čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní povinností univerzálnej služby, ak jeho výnosy z tejto služby sú nižšie ako náklady preukázateľne potrebné na poskytovanie univerzálnej služby. Žiadosť o úhradu čistých nákladov s podkladmi môže podnik podať úradu do dvoch rokov od uplynutia finančného roka, v ktorom vznikli. Uplynutím tejto

lehoty právo na úhradu zaniká.

Úrad posúdi podklady podniku na výpočet čistých nákladov a v prípade ich správnosti rozhodne o výške kompenzácie straty z poskytovania univerzálnej služby. Podklady môže overiť odborne spôsobilá a od zainteresovaných strán nezávislá osoba poverená úradom.

Úrad vypočíta čisté náklady, pričom zohľadní akúkoľvek vznikajúcu výhodu na trhu, ktorú príslušný podnik získa poskytovaním povinností univerzálnej služby. Na určenie čistých nákladov sa môže využiť aj postup určenia podnikov na poskytovanie povinností univerzálnej služby podľa § 50 ods. 4. Vypočítané čisté náklady úrad zverejní.

Podľa § 76a ods. 4 zákona č. 610/2003 Z. z. prechodného ustanovenia k úpravám účinným od 1. apríla 2006, konanie o určenie podniku na poskytovanie univerzálnej služby podľa § 50 ods. 4 začaté podľa doterajších predpisov sa dokončí podľa tohto predpisu.

Podľa § 53 ods. 1, 2, 3 v znení účinnom k 28.12.2007 podnik poskytujúci univerzálnu službu má právo na úhradu zistených čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní povinností univerzálnej služby, ak jeho výnosy z tejto služby sú nižšie ako náklady preukázateľne potrebné na poskytovanie univerzálnej služby. Žiadosť o úhradu čistých nákladov s podkladmi môže podnik podať úradu do dvoch rokov od uplynutia finančného roka, v ktorom vznikli. Uplynutím tejto lehoty právo na úhradu zaniká.

Úrad na základe žiadosti podniku, ktorá obsahuje podklady na výpočet čistých nákladov, posúdi, či podnik zabezpečuje povinnosti vyplývajúce z poskytovania univerzálnej služby nákladovo efektívnym spôsobom a jej poskytovanie je pre podnik neprimeraným zaťažením. Podklady môže overiť odborne spôsobilá a od zainteresovaných strán nezávislá osoba poverená úradom.

Úrad vypočíta čisté náklady, pričom zohľadní akúkoľvek vznikajúcu výhodu na trhu, ktorú príslušný podnik získa poskytovaním povinností univerzálnej služby. Na určenie čistých nákladov sa môže využiť aj postup určenia podnikov na poskytovanie povinností univerzálnej služby podľa § 50 ods. 4. Vypočítané čisté náklady úrad zverejní.

Podľa ust. § 54 ods. 1, 7 zákona č. 610/2003 Z. z. úrad v prípade potreby zriadi a spravuje osobitný účet univerzálnej služby (ďalej len "osobitný účet") na úhradu čistých nákladov, do ktorého je povinný prispievať podnik poskytujúci verejné siete, verejné služby alebo verejné siete a verejné služby, ktorého podiel ročného obratu na vnútroštátnom trhu verejnej siete, verejnej služby alebo verejnej siete a verejnej služby sa rovná alebo je vyšší ako 0,2 percenta; do obratu sa nezapočítavajú výnosy z poskytovania služby retransmisie. 24a).

Podrobnosti o univerzálnej službe, o zriadení a spravovaní osobitného účtu ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo.

Podľa ust. § 78 ods. 1, 11 zák. č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách, konania začaté do 31. októbra 2011 sa dokončia podľa doterajších predpisov. Konania začaté podľa doterajších predpisov, ktoré s ohľadom na ustanovenia tohto zákona nie je potrebné dokončiť, úrad zastaví.

Poskytovateľ univerzálnej služby, ktorý bol určený na poskytovanie univerzálnej služby do 31. októbra 2011, sa považuje za poskytovateľa univerzálnej služby určeného podľa tohto zákona a je povinný uložené povinnosti univerzálnej služby poskytovať až do právoplatnosti rozhodnutia úradu podľa § 50 ods. 3. Úrad vydá rozhodnutie podľa § 50 ods. 3 do deviatich mesiacov odo dňa účinnosti tohto zákona.

Zákonom č. 610/2003 Z. z. sa preberá okrem ďalších aj Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/22/EC zo 7.3.2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov súvisiacich s elektronickými komunikačnými sieťami a službami (Smernica o univerzálnej službe), Ú.v. ES č. L 108 z 24.4.2002, s. 51.

Podľa článku 12 uvedenej smernice (Kalkulácia nákladov záväzkov univerzálnej služby) bod 1/ ak národné regulačné orgány usúdia, že poskytovanie univerzálnej služby podľa článkov 3 až 10 môže predstavovať nespravodlivé zaťaženie podnikov určených na poskytovanie univerzálnej služby, budú kalkulovať čisté náklady za jej poskytovanie. Na tento účel národné regulačné orgány: a) vykalkulujú čisté náklady na plnenie záväzku univerzálnej služby, berúc do úvahy každú trhovú výhodu, ktorá

vyplynie pre podnik určený na poskytovanie univerzálnej služby, v súlade s prílohou IV, časť A; alebo b) použijú čisté náklady za poskytovanie univerzálnej služby identifikovanej mechanizmom určovania v súlade s článkom 8 ods. 2

Bod 2/ čiastky a/alebo ďalšie informácie slúžiace ako základňa pre kalkuláciu čistých nákladov záväzkov univerzálnej služby podľa odseku 1 písm. a) kontroluje alebo overuje národný regulačný orgán alebo orgán nezávislý na príslušných stranách a schvaľuje národný regulačný orgán. Výsledky kalkulácie nákladov a závery auditu sú verejne dostupné.

Podľa článku 13 (Financovanie záväzkov univerzálnej služby) bod 1/ ak na základe kalkulácie čistých nákladov uvedených v článku 12 národný regulačný orgán zistí, že podnik znáša neprimerane zaťaženie, členské štáty na žiadosť určeného podniku rozhodnú o:

a/ zavedení mechanizmu, ktorým sa podniku za transparentných podmienok uhradia stanovené čisté náklady z verejných fondov; a/alebo

b/ rozdelení čistých nákladov záväzkov univerzálnej služby medzi poskytovateľov elektronických komunikačných sietí a služieb.

Výkladom čl. 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES z 7.3.2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa sietí a služieb elektronických komunikácií sa zaoberal Európsky súdny dvor v dvoch rozhodnutiach a to v rozsudku vo veci č. C-389/08 z 6.10.2010, predmetom ktorého bola žiadosť na rozhodnutie o predbežnej otázke týkajúcej sa výkladu čl. 12 uvedenej smernice a v rozsudku vo veci c-222/08 zo dňa 6.10.2010, ktorého predmetom bola žaloba Komisie európskeho spoločenstva proti Belgickému kráľovstvu pre nespĺnenie povinnosti na základe 226 ES, ktorou sa komisia domáhala, aby súdny dvor určil, že Belgické Kráľovstvo tým, že plne nepreviedlo čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 ako i prílohu IV časť A uvedenej smernice, nespĺnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice a z čl. 249 ES.

Súdny dvor v rozsudku zo dňa 6.10.2010 vo veci č. 222/08 zaoberajúc sa výkladom čl. 12 smernice konštatoval: „Treba konštatovať, že hoci ustanovenia článku 12 ods. 1 druhého odseku a prílohy v smernici 2002/22 upravujú, ako majú byť vypočítané čisté náklady za poskytovanie univerzálnej služby v prípade, že národné regulačné orgány usúdia, že jej poskytovanie môže predstavovať nespravodlivé zaťaženie, ani z uvedeného článku 12 ods. 1 a ani z iného ustanovenia tejto smernice nevyplyva, že by zákonodarca Spoločenstva mal v úmysle sám stanoviť podmienky, za ktorých majú uvedené orgány už vopred rozhodnúť, že toto poskytovanie môže byť takýmto nespravodlivým zaťažením.“

„Naopak z ustanovení článku 13 smernice 2002/22 vyplýva, že len na základe výpočtu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby podľa článku 12 tejto smernice môžu národné regulačné orgány konštatovať, že podnik poverený poskytovaním univerzálnej služby je skutočne nespravodlivo zaťažený a že členské štáty musia na Žiadosť tohto podniku rozhodnúť o podmienkach odškodnenia z dôvodu týchto nákladov.“

„Podľa ustanovení článku 12 ods. 1 druhého pododseku písm. a) smernice 2002/22, ako aj prílohy IV tejto smernice musí byť takýto výpočet urobený pre každý podnik určený na poskytovanie univerzálnej služby.“

„Z odôvodnenia č. 21 smernice 2002/22 vyplýva, že zákonodarca Spoločenstva mechanizmy úhrady čistých nákladov, ktoré môžu vzniknúť podniku pri poskytovaní univerzálnej služby, spája s existenciou nadmerného zaťaženia tohto podniku. Tvrdiac, že čisté náklady univerzálnej služby nie sú nutne nadmerným zaťažením pre všetky dotknuté podniky, bolo zámerom zákonodarcu vylúčiť, aby sa všetky čisté náklady za poskytovanie univerzálnej služby automaticky uhradili formou nároku na odškodnenie. Za týchto podmienok nespravodlivým zaťažením, ktoré národný regulačný orgán musí konštatovať ešte pred akýmkoľvek odškodnením, je zaťaženie, ktoré je pre každý dotknutý podnik nadmerné z hľadiska jeho schopnosti znášať zaťaženie v závislosti od druhu podniku, najmä od jeho zariadení, ekonomickej a finančnej situácie, ako aj jeho podielu na trhu.“

„Z vyššie uvedeného vyplýva, že členské štáty bez toho, aby porušili povinnosti vyplývajúce zo smernice 2002/22, nemôžu konštatovať, že poskytovanie univerzálnej služby je skutočne nespravodlivým zaťažením, za ktoré sa poskytne odškodnenie, bez uskutočnenia výpočtu čistých nákladov, ktoré toto zaťaženie predstavuje pre každý podnik, ktorý je povinný službu poskytovať, a

posúdenia, či náklady sú pre tento podnik nadmernou záťažou. Ďalej členské štáty nemôžu prijať systém odškodnenia, ktorý by nesúvisel s týmito čistými nákladmi.“

Zhodný výklad čl. 12 a čl. 13 konštatoval súdny dvor aj v rozsudku vo veci 389/08 zo dňa 6.10.2010 v bodoch 36, 37, 40, 42 a 45.

Najvyšší súd SR po preskúmaní veci dospel k záveru, že žalovaný v danom prípade nepostupoval náležite v intenciách citovaných právnych noriem ako ani v intenciách výkladu článkov smernice Európskym súdnym dvorom, majúce za následok nesprávne posúdenie veci a nedostatočne zistený skutkový stav.

Zo skutkových okolností v danej veci vyplýva, že žalobca žiadosťou doručenou žalovanému dňa 3.12.2007 žiadal úhradu čistých nákladov na univerzálnu službu poskytovanú v rokoch 2005 a 2006 z osobitného účtu univerzálnej služby, prílohu ktorej tvorila metodológia kalkulácie nákladového zaťaženia. Žalovaný ako správny orgán prvého stupňa rozhodnutím zo dňa 31.1.2011, č. 54/14/2011, ktoré rozhodnutie na základe protestu žalobcu potvrdil predseda žalovaného rozhodnutím o rozklade zo dňa 6.4.2011, č. 09/01/2011, rozhodol tak, že poskytovanie univerzálnej služby v rokoch 2005 a 2006 nepredstavovalo pre žalobcu neprimerané zaťaženie a preto mu nepriznal kompenzáciu straty podľa ust. § 53 zákona o elektronických komunikáciách.

Z právnej úpravy ustanovenej v § 53 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z. z., účinnej do 31.3.2006 vyplýva, že úrad posúdi podklady podniku na výpočet čistých nákladov a v prípade ich správnosti rozhodne o výške kompenzácie straty z poskytovania univerzálnej služby. Podklady môže overiť odborne spôsobilá a od zainteresovaných strán nezávislá osoba poverená úradom.

Z právnej úpravy ustanovenej v § 53 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z. z., v znení účinnom k 28.12.2007 (zákon č. 117/2006 Z. z.) vyplýva, že úrad na základe žiadosti podniku, ktorá obsahuje podklady na výpočet čistých nákladov, posúdi, či podnik zabezpečuje povinnosti vyplývajúce z poskytovania univerzálnej služby nákladovo efektívnym spôsobom a jej poskytovanie je pre podnik neprimeraným zaťažením. Podklady môže overiť odborne spôsobilá a od zainteresovaných strán nezávislá osoba poverená úradom.

Vychádzajúc z ústavnej požiadavky, že každý má právo, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, nárok na úhradu nákladov na univerzálnu službu sa posudzuje podľa právnej úpravy účinnej v dobe poskytovania univerzálnej služby. Pokiaľ teda žalobca uplatnil nárok na úhradu nákladov za poskytovanie univerzálnej služby za roky 2005 a 2006, bolo teda potrebné posúdiť jeho uplatnený nárok na úhradu týchto nákladov podľa práva platného v dobe poskytovania predmetnej univerzálnej služby.

Vzhľadom k tomu, že žalovaný uplatnený nárok žalobcu za dve samostatné obdobia (rok 2005 a 2006) posúdil podľa § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom po 31.3.2006 bez akéhokoľvek zdôvodnenia, je zrejmé, že právnou úpravu týkajúcu sa nároku žalobcu na náhradu nákladov, ktoré mu vznikli poskytovaním univerzálnej služby v roku 2005 nechal bez povšimnutia, majúce za následok nepreskúmateľnosť právneho posúdenia veci.

Senát najvyššieho súdu v rámci prieskumu napadnutého rozhodnutia v zmysle námietky žalobcu, že žalovaný vec nesprávne právne posúdil, keď nesprávne aplikoval právnou úpravu ustanovenú v § 53 zákona o elektronických komunikáciách, posudzoval aj, či žalovaný postupoval v zmysle právnej úpravy účinnej v čase vzniku nároku, o ktorom žalovaný rozhodoval, a preto nesúhlasil s tvrdením žalovaného predneseným na pojednávaní, že žalobca námietku, ktorou namietal rôzne znenia ustanovenia § 53 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách a jeho účinnosť, nevzniesol v žalobe, z ktorých dôvodov nie je možné na ňu pri posudzovaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia prihliadnuť. Žalobca v námietke vznesenej v žalobe namietal nesprávne právne posúdenie veci a súčasne nesprávnu aplikáciu právnej úpravy ustanovenej v § 53 ods. 1, 2 zákona, z ktorých dôvodov najvyšší súd povinný preskúmať napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu v rozsahu vznesenej námietky, musel zamerať

pozornosť na aplikáciu právnej úpravy žalovaným aj vzhľadom na to, či správny orgán aplikoval na vec relevantnú právnu normu účinnú v čase vzniku nároku žalobcu.

Senát najvyššieho súdu súhlasil s názorom žalovaného, že z právnej úpravy nárokov na úhradu nákladov na univerzálnu službu vyplýva podmienenosť preukázania (ne)primeraného zaťaženia podniku poskytujúceho univerzálnu službu. Avšak táto povinnosť správneho orgánu vyplýva až z právnej úpravy ustanovenej v § 53 ods. 1, 2 účinnej od 1.4.2006. Napriek tomu, že smernica 2002/22 v § 12, ktorá bola transponovaná do zákona č. 610/2003 Z. z. od počiatku, ustanovovala podmienenie priznania nákladov na poskytovanie univerzálnej služby neprimeraným zaťažením, žalovanému správneho orgánu ako národnému regulačnému orgánu neprislúcha oprávnenie dovoľávať sa priamej účinnosti smernice.

Najvyšší súd taktiež nesúhlasil s názorom žalovaného, že keďže úrad nezistil, že by poskytovanie US v roku 2005 a 2006 bolo pre účastníka konania neprimeraným zaťažením, nebolo už relevantné pristupovať k výpočtu čistých nákladov na US.

Z výkladu čl. 12 a čl. 13 smernice 2002/22 vysloveného Európskym súdnym dvorom v rozsudkoch vo veci č. C-389/08 zo 6.10.2010 a vo veci c-222/08 zo dňa 6.10.2010, je zrejmé, že Súdny dvor zastáva názor, že „z ustanovení článku 13 smernice 2002/22 vyplýva, že len na základe výpočtu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby podľa článku 12 tejto smernice môžu národné regulačné orgány konštatovať, že podnik poverený poskytovaním univerzálnej služby je skutočne nespravodlivo zaťažený a že členské štáty musia na Žiadosť tohto podniku rozhodnúť o podmienkach odškodnenia z dôvodu týchto nákladov.“ Súdny dvor v uvedených rozsudkoch súčasne konštatuje, že: „Z vyššie uvedeného vyplýva, že členské štáty bez toho, aby porušili povinnosti vyplývajúce zo smernice 2002/22, nemôžu konštatovať, že poskytovanie univerzálnej služby je skutočne nespravodlivým zaťažením, za ktoré sa poskytne odškodnenie, bez uskutočnenia výpočtu čistých nákladov, ktoré toto zaťaženie predstavuje pre každý podnik, ktorý je povinný službu poskytovať, a posúdenia, či náklady sú pre tento podnik nadmernou záťažou. Ďalej členské štáty nemôžu prijať systém odškodnenia, ktorý by nesúvisel s týmito čistými nákladmi.“

Výklad čl. 12 a čl. 13 smernice 2002/22 Európskym súdnym dvorom je právne záväzný tak pre národné súdy ako aj orgány verejnej správy. Z uvedeného dôvodu pokiaľ žalovaný konštatoval, že poskytovanie univerzálnej služby v rokoch 2005 a 2006 nepredstavovalo pre žalobcu neprimerané zaťaženie a preto mu nepriznal kompenzáciu straty podľa ust. § 53 zákona o elektronických komunikáciách, bez uskutočnenia výpočtu čistých nákladov podľa článku 12 uvedenej smernice, ktoré toto zaťaženie predstavovalo pre žalobcu, postupoval v rozpore s čl. 12 a čl. 13 tejto smernice a teda aj v rozpore s § 53 zákona č. 610/2003 Z. z..

Senát najvyššieho súdu taktiež súhlasil s tvrdením žalovaného v súvislosti s námietkou žalobcu ohľadne nesprávneho vyhodnotenia kritérií neprimeraného zaťaženia, že riešenie tejto otázky ponecháva európska legislatíva v kompetencii národných regulačných orgánov, aby stanovili všeobecné a neosobné kritéria, pomocou ktorých možno určiť hranice, ktoré keď sa prekročia, zaťaženie môže byť považované za nadmerné v závislosti od druhu podniku, najmä od jeho zariadení, ekonomickej a finančnej situácie, ako aj podielu na trhu.

V tejto súvislosti súčasne dáva do pozornosti, že Súdny dvor v uvedených rozsudkoch konštatoval: „Z odôvodnenia č. 21 smernice 2002/22 vyplýva, že zákonodarca Spoločenstva mechanizmy úhrady čistých nákladov, ktoré môžu vzniknúť podniku pri poskytovaní univerzálnej služby, spája s existenciou nadmerného zaťaženia tohto podniku. Tvrdiac, že čisté náklady univerzálnej služby nie sú nutne nadmerným zaťažením pre všetky dotknuté podniky, bolo zámerom zákonodarcu vylúčiť, aby sa všetky čisté náklady za poskytovanie univerzálnej služby automaticky uhrádzali formou nároku na odškodnenie. Za týchto podmienok nespravodlivým zaťažením, ktoré národný regulačný orgán musí konštatovať ešte pred akýmkoľvek odškodnením, je zaťaženie, ktoré je pre každý dotknutý podnik nadmerné z hľadiska jeho schopnosti znášať zaťaženie v závislosti od druhu podniku, najmä od jeho zariadení, ekonomickej a finančnej situácie, ako aj jeho podielu na trhu.“ Na uvedené stanovisko súdneho dvora tiež poukázal

žalovaný vo vyjadrení k žalobe.

Pokiaľ žalovaný na podporu svojho postupu tvrdil, že predpokladom rozhodovania o nároku na náhradu je rozhodnutie o zaťažení podniku a až v prípade zistenia nadmerného zaťaženia je relevantné vypočítanie čistých nákladov univerzálnej služby podnikom poskytovanej, nebolo možné z vyššie uvedených dôvodov súhlasiť s jeho tvrdením, keďže takýto názor nie je v súlade s vysloveným stanoviskom súdneho dvora, pretože z uvedeného vyplýva, že národný regulačný úrad musí konštatovať nespravodlivé zaťaženie pred realizáciou samotného odškodnenia, pričom predpokladom posúdenia zaťaženia je výpočet čistých nákladov podľa čl. 12 smernice.

Ak teda zákonodarca v zákone č. 610/2003 Z. z. ako aj zákonodarca spoločenstva v smernici 2002/22 zveruje do kompetencie žalovaného ako národného regulačného orgánu rozhodovanie o zaťažení podniku v konaní o uplatnenom nároku na úhradu nákladov na univerzálnu službu a ponecháva na jeho uvážení voľbu kritérií pre posúdenie, či poskytovanie univerzálnej služby je pre dotknutý podnik nadmerné z hľadiska jeho schopnosti znášať takéto zaťaženie v závislosti od druhu podniku ako aj jeho podielu na trhu, je povinnosťou žalovaného pri posudzovaní miery zaťaženia podniku poskytujúceho univerzálnu službu zvoliť také metódy a kritériá, ktoré sú v súlade s účelom zákona ako aj v súlade s účelom predmetnej smernice a v rozhodnutí vo veci samej náležite odôvodniť, z akých dôvodov a na základe čoho použil pre posúdenie zaťaženia podniku (žalobcu) zvolenú a použitú metodiku tak, aby jeho postup bol transparentný a zrozumiteľný nielen pre odbornú ale ja laickú verejnosť.

V tejto súvislosti senát najvyššieho súdu dáva do pozornosti rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky:

Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 341/07 konštatuje: „Ústavný súd SR už v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“.

Ústavný súd Slovenskej republiky v ďalšom rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 187/2011 konštatuje: „Pri svojej rozhodovacej činnosti ústavný súd uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, pričom pri interpretácii a aplikácii právnych predpisov vychádza zo zmyslu a účelu príslušnej právnej úpravy a dbá o to, aby prijaté riešenie bolo akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (m. m. IV. ÚS 1/07, I. ÚS 57/07, IV. ÚS 182/07). Výklad relevantných právnych noriem nemôže byť taký formalistický, aby sa ním v konečnom dôsledku nielen zmaril účel požadovanej súdnej ochrany, ale aj zabránilo v prístupe k súdnej ochrane z dôvodov, ktoré nemožno v právnom štáte v žiadnom prípade pričítať účastníkovi konania, ktorý sa tejto ochrany domáha.“

Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej judikatúre (IV. ÚS 1/02, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07, III. ÚS 332/09), opakovane zdôraznil, že nezávislosť rozhodovania všeobecných súdov sa má uskutočňovať v ústavnom a zákonomnom procesnoprávnom a hmotnoprávnom rámci. Procesnoprávny rámec predstavujú predovšetkým princípy riadneho a spravodlivého procesu, ako vyplývajú z čl. 46 a nasl. ústavy a čl. 6 dohovoru. Všeobecný súd by mal v argumentácii obsiahnutej v odôvodnení svojho rozhodnutia dbať na jeho celkovú presvedčivosť, teda na to, aby premisy zvolené v rozhodnutí, rovnako ako závery, ku ktorým na základe týchto premís dospel, boli pre širšiu právnickú (ale aj laickú) verejnosť prijateľné, racionálne, ale v neposlednom rade aj spravodlivé a presvedčivé. (IV. ÚS 1/02, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07, III. ÚS 332/09).

Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky je rovnako záväzná aj pri rozhodovaní orgánov verejnej správy v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy SR v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy a v spojení s § 3 ods. 1 a § 46 správneho poriadku.

Vzhľadom k uvedenému senát najvyššieho súdu považoval za dôvodnú námietku žalobcu, ktorou namietal nedostatočné odôvodnenie postupu žalovaného pri realizácii správnej úvahy, zastávajúc názor, že 7 kritérií určených žalovaným nemožno považovať za transparentné, všeobecné a už vôbec nie neosobné, pričom súčasne mal za to, že žalovaný nedostatočne odôvodnil voľbu týchto kritérií a odmietol posudzovanie neprimeraného zaťaženia na základe kritérií navrhnutých renomovanými poradenskými spoločnosťami (PriceWaterhouseCoopers a Ernst&Young), resp. na základe kritérií použitých v iných členských krajinách Európskej únie. V odôvodnení preskúmaného rozhodnutia ako aj v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia nie je náležité zdôvodnené použitie určených kritérií pre posúdenie miery zaťaženia žalobcu pri poskytovaní univerzálnej služby v rozhodnom období tak, aby zrozumiteľným spôsobom bolo zrejmé, z čoho a z akých dôvodov žalovaný vychádzal pri voľbe použitia ním zvolených kritérií a použitie ekonomických ukazovateľov žalovaným správnym orgánom nevyplyva ani z predloženého administratívneho spisu.

Senát najvyššieho súdu taktiež súhlasil s tvrdením žalovaného, že pokiaľ aj na základe protestu prokurátora bolo pôvodné rozhodnutie o rozklade žalobcu zrušené a nahradené rozhodnutím o proteste, stále ide o jedno konanie a bolo povinnosťou úradu opätovne posúdiť dôvodnosť žiadosti žalobcu na náhradu nákladov vzniknutých v súvislosti s poskytovaním univerzálnej služby za uplatnené obdobie. Pokiaľ však úrad zmenil metodiku postupu, v rámci ktorého posudzoval primeranosť resp. neprimeranosť zaťaženia žalobcu v súvislosti s poskytovaním tejto služby, a na základe ktorého dospel k iným záverom ako v pôvodnom rozhodnutí, bolo povinnosťou úradu takúto zmenu aj náležite odôvodniť, čo však z odôvodnení preskúmaných rozhodnutí správnych orgánov oboch stupňov nevyplyva.

Najvyšší súd súčasne dáva do pozornosti, že z rozhodnutia predsedu úradu o proteste prokurátora jednoznačne vyplýva, že povinnosťou úradu bolo vypočítať čisté náklady. Pokiaľ správne orgány oboch stupňov zvolili postup, že výpočet čistých nákladov v danom prípade neprichádza do úvahy, pretože žalobca pri poskytovaní univerzálnej služby nebol v sledovanom období neprimerane zaťažený, tak takýto postup bez ďalšieho zdôvodnenia je v rozpore s rozhodnutím predsedu úradu o proteste prokurátora.

Najvyšší súd taktiež považoval za dôvodnú námietku žalobcu, ktorou namietal, že žalovaný pri posudzovaní zaťaženia percentuálnu hranicu významnosti nákladov stanovil aj v nadväznosti na hospodárske výsledky celej skupiny ST (t.j. všetkých majetkovo prepojených spoločností so žalobcom, v ktorých má žalobca obchodný podiel) bez akéhokoľvek zdôvodnenia. Z právnej úpravy ustanovenej v § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. a ustanovenej v čl. 12 a čl. 13 smernice 2002/22 vyplýva, že nárok na náhradu nákladov na univerzálnu službu má podnik poskytujúci túto službu. Pokiaľ teda univerzálnu službu v uplatnenom období poskytoval žalobca, bolo povinnosťou žalovaného zisťovať a posudzovať skutočnosti relevantné pre posúdenie miery zaťaženia len v prípade žalobcu ako podniku poskytujúceho univerzálnu službu a nie celej skupiny ST.

S poukazom na vyššie uvedené skutkové zistenia a právne závery Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté rozhodnutie ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa podľa § 250j ods. 2 písm. a), c), d) O.s.p. zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

O náhrade trov konania najvyšší súd rozhodoval v zmysle § 250k ods. 1 O.s.p.. Žalobcovi pre jeho úspech v konaní priznal náhradu trov konania, ktoré mu vznikli zaplatením súdneho poplatku.

## **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok