



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Baricovej a členiek senátu JUDr. Jarmily Urbancovej a JUDr. Eleny Krajčovičovej, v právnej veci žalobcu **Slovak Telekom, a. s.**, so sídlom Karadžičova 10, Bratislava, IČO: 35 763 469, proti žalovanému **Telekomunikačnému úradu Slovenskej republiky**, so sídlom Továrenská 7, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného (predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky) č. 40/01/2011 zo 14. septembra 2011, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodnutie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 40/01/2011 zo 14. septembra 2011, ako aj rozhodnutie žalovaného č. 315/14/2011 zo 16. júna 2011 **z r u š u j e** a vec **v r a c i a** žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný **je p o v i n n ý** zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania v sume 66 eur do 3 dní od právoplatnosti rozsudku.

O d ô v o d n e n i e :

Žalobca sa žalobou doručenou Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) dňa 22. novembra 2011 domáhal preskúmania zákonnosti a postupu

rozhodnutia predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 40/01/2011 zo 14. septembra 2011, a jeho zrušenia ktorým tento, ako druhostupňový správny orgán, rozhodujúc o rozklade žalobcu proti rozhodnutiu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (ďalej aj „Úrad“) č. 315/14/2011 zo 16. júna 2011 zamietol rozklad žalobcu zo dňa 27. júna 2011 a rozhodnutie prvostupňového orgánu potvrdil. Týmto rozhodnutím žalovaný ako prvostupňový správny orgán rozhodol, že podľa § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (účinného do 31. októbra 2011) v znení účinnom a platnom v rokoch poskytovania univerzálnej služby (ďalej aj „zákon č. 610/2003 Z. z.“ alebo „zákon o elektronických komunikáciách“) nepriznáva žalobcovi kompenzáciu straty za poskytovanie univerzálnej služby v rokoch 2007 a 2008, pretože poskytovanie univerzálnej služby nepredstavovalo pre žalobcu neprimerané zaťaženie.

Žalobca vytýkal žalovanému nesprávne právne posúdenie veci s odkazom na znenie § 53 ods. 1 zákona č. 610/2003 Z. z., majúc za to, že podnik poskytujúci univerzálnu službu má právo na náhradu vynaložených nákladov len za splnenia podmienky, že výnosy za poskytovanie univerzálnej služby sú nižšie ako náklady preukázateľne potrebné na jej poskytovanie, pretože nie je zrejmé prečo by mal žalobca financovať z vlastného majetku poskytovanie univerzálnej služby vo verejnom záujme, ktorej poskytovanie mu nariadil žalovaný.

Zároveň žalobca nesúhlasil s názorom Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (ďalej aj „Úrad“), že podmienkou vzniku nároku na úhradu je neprimeranosť zaťaženia, pretože takýto výklad je v rozpore so znením § 53 ods. 1 zákona č. 610/2003 Z. z..

Žalobca ďalej poukázal na ústavnú ochranu vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“), z ktorého vyplýva garancia, že žalobca nebude nútený „dotovať“ zo svojho majetku poskytovanie univerzálnej služby, ktorej poskytovanie mu bolo prikázané vo verejnom záujme. Žalobca pre prípad, že by nadmerné zaťaženie bolo uznané ako podmienka úhrady nákladov na univerzálnu službu, odkázal na § 53 ods. 3 zákona č. 610/2003 Z. z. a zároveň kritizoval skutočnosť, že Úrad nepristúpil k výpočtu čistých nákladov a oprel svoju argumentáciu o rozsudok Európskeho súdneho dvora [dnes Súdny dvor Európskej únie (ďalej aj „ESD“ alebo „SD EÚ“)] č. C-389/08, ktorý konštatoval, že *„z ustanovení článku 13 smernice 2002/22 naopak vyplýva, že iba na základe výpočtu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby, ktorý je upravený v článku 12 tejto smernice, môžu národné regulačné orgány konštatovať, že podnik určený za poskytovateľa univerzálnej služby skutočne znáša nespravodlivé zaťaženie, a členské štáty potom musia*

na žiadosť tohto podniku rozhodnúť o prijatí pravidiel náhrady z dôvodu týchto nákladov“. Žalobca mal za to, že telekomunikačný úrad má povinnosť vypočítať čisté náklady a až následne, na základe tohto údaju, môže dospieť k záveru, či podnik znáša alebo neznáša neprimerané zaťaženie.

Ďalej žalobca namietal aj Úradom zvolený postup určenia kritérií neprimeraného zaťaženia tvrdiac, že žalovaný nesprávne a účelovo nastavil kritériá pre posúdenie otázky neprimeraného zaťaženia. Podľa názoru žalobcu metodika vyhodnocovanie neprimeraného zaťaženia musí byť vopred všeobecne a objektívne jednoznačne stanovená, musí byť proporcionálna a zohľadňovať výlučne právom aprobované aktivity. Podľa žalobcu rozhodujúcim kritériom nemôže byť schopnosť žalobcu, resp. jeho skupiny ako celku, financovať náklady zo svojho zisku, pretože žalobca nesmie byť „trestaný“ núteným bezodplatným poskytovaním univerzálnej služby za to, že je ziskový, resp., že je významným podnikom na trhu. Z tohto uhľa pohľadu, základné pochybenie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (ďalej aj „predseda Úradu“) podľa názoru žalobcu spočívalo v tom, že pokladal primárne neprimerané zaťaženie ako nevyhnutnú podmienku výpočtu a úhrady čistých nákladov v predmetnom správnom konaní. Pokiaľ ide o kritériá zvolené pre posúdenie neprimeraného zaťaženia, žalobca namietal, že boli vybrané s účelom poukázať na významné postavenie žalobcu na trhu elektronických komunikácií. K rozhodujúcim kritériám uviedol, že v oblasti kritéria podielu bytových a nebytových účastníckych prípojok žalobcu na trhu Úrad nevzal do úvahy náklady na zriadenie pripojenia a prístup k verejnej telefónnej službe, v čoho dôsledku nemohol relevantne posúdiť výdavky napr. na zriadenie a údržbu verejných telefónnych automatov, ktoré v rámci trhu Slovenskej republiky poskytuje len žalobca.

Ďalej žalobca nesúhlasil so stanoveným kritériom ziskovosti a s tým, že by rozhodujúcou skutočnosťou pre posúdenie zaťaženia by mala byť schopnosť poskytovateľa univerzálnej služby ho financovať, pričom kritérium ziskovosti posúdil bez hlbšej analýzy hospodárskych výsledkov žalobcu v rokoch 2007 a 2008. Vytýkal tiež žalovanému, že navyše nevzal do úvahy posudzovanie ukazovateľa ziskovosti na základe žalobcom navrhnutých ukazovateľov návratnosti vloženého kapitálu a WACC ako váženého priemeru nákladov na kapitál.

Podľa žalobcu pokles jeho podielu na trhu z 22,91 % v roku 2007 na 20,23 % v roku 2008 mohol súvisieť napr. so zvýšením počtu prevádzkovaných verejných telefónnych automatov ako jednej z povinností univerzálnej služby, čo však nebolo pri rozhodovaní žalovaného vzaté do úvahy.

Žalobca namietal tiež hranicu významnosti nákladov na úrovni 5 % na univerzálnu službu na jeho celkových nákladoch, pričom výška tejto hranice nekorešponduje s priemerom čistých nákladov na univerzálnu službu na prevádzkovom zisku a je značne nadhodnotená. Navyše táto hranica bola určená pomocou modelu poštového sektora, ktorý je odlišný od trhu elektronických komunikácií. Neobjektívnosť spôsobil aj fakt, že žalovaný posudzoval zaťaženie žalobcu vo vzťahu k celkovým nákladom skupiny Slovak Telecom (ďalej aj „ST“), a teda nie individuálne náklady žalobcu.

V ďalšej skupine argumentov žalobca namietal nedostatočné zistenie skutkového stavu na posúdenie veci. Vytkol žalovanému, že v procese zisťovania skutkového stavu sa obmedzil len na posúdenie jedinej otázky, a sice či poskytovanie univerzálnej služby je/nie je pre žalobcu neprimeraným zaťažením. V dôsledku toho sa žalovaný nezaoberal všetkými dôkazmi a podkladmi, ktoré mal k dispozícii. Tvrdil, že rozhodujúce tvrdenia ako napr. otázka percentuálneho určenia hranice významnosti zaťaženia o výške 5 %, primeranosť financovania nákladov univerzálnej služby zo zisku žalobcu neboli náležite zdôvodnené. V rozpore so zákonom žalobca nepristúpil k povinnostiam posúdiť, či boli povinnosti univerzálnej služby zabezpečované nákladovo efektívnym spôsobom, vypočítať čisté náklady a zohľadniť trhové výhody.

Žalobca poukázal aj na nepreskúmateľnosť a nedostatok dôvodov rozhodnutí žalovaného, keďže výber aplikovaných kritérií posúdenia neprimeraného zaťaženia, nebol dostatočne zdôvodnený tak, aby nepredstavoval žiadnu pochybnosť berúc do úvahy, že na posúdenie neprimeraného zaťaženia je nutné stanoviť objektívne kritériá. Tým bol podľa žalobcu porušený aj § 47 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“). Navyše predseda Úradu pri rozhodovaní o rozklade nevezal do úvahy vyjadrenie žalobcu k podkladom predmetného rozhodnutia pred jeho vydaním, v ktorom žalobca zahrnul nové skutočnosti a návrhy, čo predstavuje vadu, ktorá môže mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Domáhal sa preto zrušenia rozhodnutí žalovaného v oboch stupňoch a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný vo svojom písomnom vyjadrení k žalobe navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky žalobu žalobcu v plnom rozsahu ako nedôvodnú zamietol.

Uviedol, že pokiaľ ide o vznik nároku na úhradu čistých nákladov, toto právo je podmienené **kumulatívnym splnením štyroch podmienok**, a to že:

- (1) podnik poskytujúci univerzálnu službu dodržal lehotu na podanie žiadosti o úhradu spolu s podkladmi do dvoch rokov od uplynutia finančného roka, v ktorom vznikli,
- (2) výnosy z vykonávania univerzálnej služby povinností musia byť nižšie ako náklady preukázateľne potrebné na poskytovanie univerzálnej služby,
- (3) zabezpečovanie povinností univerzálnej služby nákladovo efektívnym spôsobom a
- (4) poskytovanie univerzálnej služby je pre podnik neprimeraným zaťažením.

Žalovaný ďalej uviedol, že neprimerané zaťaženie je jednou z kľúčových podmienok na priznanie úhrady nákladov univerzálnej služby, čo bolo potvrdené aj v rozsudku ESD C-389/08 zo 06.októbra 2010, v ktorom Európsky súdny dvor uviedol, že „z odôvodnenia č. 21 smernice 2002/22 v tomto ohľade vyplýva, že zákonodarca Spoločenstva zamýšľal naviazat mechanizmy náhrady čistých nákladov, ktoré môžu podniku vzniknúť na základe poskytovania univerzálnej služby, s existenciou nadmerného zaťaženia pre tento podnik. Zákonodarca Spoločenstva, ktorý sa domnieval, že čisté náklady na univerzálnu službu nepredstavujú nevyhnutne nadmerné zaťaženie pre všetky dotknuté podniky, chcel v tejto súvislosti vylúčiť, aby akékoľvek čisté náklady na univerzálnu službu automaticky viedli k vzniku práva na náhradu“.

Žalovaný odmietol argument žalobcu o nútenom obmedzení jeho vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ústavy, pretože žalobca sám prejavil záujem o poskytovanie univerzálnej služby s odôvodnením, že je spomedzi všetkých podnikov pôsobiacich na trhu najlepšie pripravený túto službu poskytovať.

Pokiaľ ide o výpočet čistých nákladov, žalovaný tvrdil, že povinnosť úradu vypočítať čisté náklady nasleduje len pre prípad, ak sú kumulatívne splnené všetky podmienky relevantné pre priznanie úhrady vrátane neprimeraného zaťaženia. Ak sa teda nepreukáže neprimerané zaťaženie, správne konanie je skončené a poskytovateľovi univerzálnej služby nevznikne nárok na kompenzáciu straty.

Žalovaný ďalej odmietol tvrdenia žalobcu, že by výber kritérií na posúdenie neprimeraného zaťaženia bol účelový. Poukazujúc na ustanovenie § 32 ods. 2 správneho poriadku odmietol tvrdenie žalobcu, že o tom, že rozhodujúcim kritériom pre posúdenie neprimeranosti zaťaženia nemôže byť schopnosť žalobcu financovať náklady univerzálnej služby, pretože ESD vo vyššie uvedenom rozhodnutí interpretoval nespravodlivé zaťaženia ako „zaťaženie, ktoré je pre každý z dotknutých podnikov nadmerné, pokiaľ ide o jeho schopnosť znášať ho s ohľadom na súhrn vlastností podniku, najmä na úroveň jeho vybavenia, jeho ekonomickú a finančnú situáciu, ako aj jeho podiel na trhu“. Z toho podľa žalovaného vyplýva, že predovšetkým schopnosť podniku poskytujúceho univerzálnu službu

financovať vzniknuté náklady má byť skúmaná vo vzťahu neprimeraného zaťaženia. Uvedenému rozhodnutiu ESD zodpovedá aj výber kritérií uskutočnený Úradom. Predmetom skúmania bol prípadný negatívny dopad na postavenie žalobcu spôsobený poskytovaním univerzálnej služby a možnosť ovplyvnenia jeho pozície na trhu z pohľadu poskytovania univerzálnej služby. Preto je nevyhnutné preukázanie príčinnej súvislosti medzi poskytovaním univerzálnej služby a negatívnymi dopadmi zaťaženia na podnik. Žalovanému sa nepodarilo preukázať negatívny dopad, pričom ani samotný žalobca nepreukázal svoju neschopnosť niesť nákladové zaťaženie bez zhoršenia svojho stavu. Preto ani nevznikol dôvod na spravodlivú úhradu čistých nákladov, slúžiacu ako kompenzáciu za ťarchu spojenú s poskytovaním univerzálnej služby.

Pokiaľ ide o jednotlivé kritériá, žalovaný v oblasti podielu bytových a nebytových účastníckych prípojok žalobcu na trhu uviedol, že tento fakt je dôkazom najvýznamnejšieho postavenia žalobcu na relevantnom trhu, pričom nedošlo k zhoršeniu jeho postavenia na tomto trhu. V rámci kritéria ziskovosti žalovaný zistil, že žalobca je schopný vytvárať primeraný zisk napriek zaťaženiu poskytovaním univerzálnej služby, pričom použil ukazovatele ziskovosti EBITBA, EBIT, EBT a EAT. Pokles podielu žalobcu na trhu podľa žalovaného nesúvisí s univerzálnou službou, ale najmä s rozvojom služieb alternatívnych operátorov. Pokiaľ ide o vzor percentuálnej hranice nákladov na univerzálnu službu z celkových nákladov, 5 %-ná hranica by mala byť považovaná za nízku, a teda nemožno ju považovať za neprimerané zaťaženie, pričom tu nejde o presné vyčíslenie hranice, ale o výsledok štúdií čistých nákladov v poštovom sektore. Žalovaný tvrdil, že pritom zohľadnil rozdielnu štruktúru sektorov a daná hranica sama osebe nie je rozhodujúca, ale musí sa vykladať spolu s ostatnými kritériami. Žalovaný poukázal na svoju metodiku postupu v správnom konaní, pričom postupoval od skúmania kumulatívnych podmienok náhrady nákladov na univerzálnu službu až k výpočtu čistých nákladov, ktoré je podmienené neprimeraným zaťažením, a preto žalovaný postupoval v súlade s § 53 zákona č. 610/2003 Z. z..

Žalovaný mal za to, že náležite zdôvodnil svoje rozhodnutie zrozumiteľným a logickým spôsobom v súlade s § 32 ods. 1 a 2 správneho poriadku. Tvrdil, že keďže nebolo preukázané neprimerané zaťaženie, nebolo ani relevantné pristupovať k výpočtu čistých nákladov na univerzálnu službu, pretože by bolo v rozpore so zásadou hospodárnosti správneho konania podľa § 3 ods. 3 správneho poriadku, ak by žalovaný vykonal rozsiahle a nákladné zisťovanie, ktoré s ohľadom na absenciu neprimeraného zaťaženia nemohlo nijako ovplyvniť výsledok správneho konania. Žalovaný odmietol aj obvinenie žalobcu, že nevzal

do úvahy jeho vyjadrenia tvrdiac, že žalobca zmeškal lehotu určenú žalovaným bez toho, že by o odpustenie tejto lehoty požiadal.

V replike na vyjadrenie žalovaného zo dňa 30. decembra 2011 žalobca namieta tvrdenie žalovaného, že nárok na úhradu zistených čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní povinností univerzálnej služby podľa § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. sa má realizovať len v prípade, ak sú kumulatívne splnené štyri podmienky ustanovené údajne zákonom. Podľa žalobcu nie je zrejmé, z čoho žalovaný pri tejto konštrukcii vychádzal. Takýto postup nemá oporu v ustanoveniach zákona č. 610/2003 Z. z., keď ustanovenie § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. neumožňuje žalovanému podmieňovať úhradu preukázateľne vzniknutých čistých nákladov na univerzálnu službu existenciou neprimeraného zaťaženia poskytovateľa univerzálnej služby, v tomto prípade žalobcu. Preto nemožno súhlasiť s tvrdením žalovaného, že postupoval pri prejednávaní veci v súlade s ustanoveniami zákona č. 610/2003 Z. z.. Z ustanovení zákona č. 610/2003 Z. z. podľa žalobcu nevyplýva, že právo podniku na úhradu čistých nákladov je viazané na skutočnosť, že poskytovanie univerzálnej služby je pre telekomunikačný podnik neprimeraným zaťažením. Argumentácia žalovaného o podmienenosti úhrady nákladov univerzálnej služby je podľa názoru žalobcu zjavne protiprávnou, svojvoľnou a účelovou aplikáciou zákona č. 610/2003 Z. z., ktorá je v rozpore aj s Ústavou Slovenskej republiky, konkrétne jej článkom 2 ods. 2. Konštrukcia úhrady nákladov na univerzálnu službu poskytovanú žalobcom v § 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 univerzálnej služby, ktorú mu žalovaný prikázal vo verejnom záujme. Tento zákonný princíp náhrady nákladov odzrkadľuje ústavné právo žalobcu na ochranu jeho vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ústavy.

K tvrdeniu žalovaného, že žalobca sa sám dožadoval poskytovania univerzálnej služby, a teda v žiadnom prípade nebolo poskytovanie univerzálnej služby žalobcovi vo verejnom záujme nanútené, žalobca podotkol, že nútené obmedzenie vlastníckeho práva nenamietal v súvislosti s určením žalobcu za poskytovateľa univerzálnej služby, ale v súvislosti s nesprávnou aplikáciou zákona č. 610/2003 Z. z. v konaní vo veci úhrady čistých nákladov vzniknutých pri poskytovaní univerzálnej služby v rokoch 2007 a 2008. V roku 2005 žalobca prejavil záujem poskytovať univerzálnu službu, pričom priamo v konaní vo veci určenia poskytovateľa univerzálnej služby a určenia jednotlivých povinností deklaroval, že poskytovanie univerzálnej služby bude predstavovať čisté náklady viac ako 5

mld. Sk ročne (list ST 1566/12/05 zo dňa 30.11.2005). Žalobca prirodzene vstupoval do poskytovania univerzálnej služby s predpokladom, že bude predstavovať čisté náklady a s vedomím, že právna úprava počíta s kompenzáciou týchto nákladov z osobitného účtu univerzálnej služby.

Podľa žalobcu, ak žalovaný na str. 5 svojho vyjadrenia uvádza, že predseda Úradu vo svojom rozhodnutí o proteste prokurátora v analogickom konaní týkajúcom sa rokov 2005 a 2006 určil, že na to, aby Úrad priznal žiadateľovi určitú náhradu ako kompenzáciu straty, Úrad musí posúdiť, či boli náklady vynaložené nákladovo efektívnym spôsobom. Predseda úradu ako nadriadený správny orgán takto jasne formuloval svoj právny názor smerom k povinnosti výpočtu čistých nákladov a prevereniu, či boli vynaložené nákladovo efektívnym spôsobom, čím v podstate vyložil ustanovenie § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. rovnako ako žalobca. Napriek tomu žalovaný postupoval v napadnutom správnom konaní v rozpore s preň záväzným právnym názorom predsedu vyjadreného v odôvodnení obdobného rozhodnutia, a to iba na základe ničím neodôvodneného záveru, že takýto 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 univerzálnej služby. Z čoho žalovaný vychádzal pri formulácii tohto svojho názoru nevedno, nakoľko 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 dotknuté rozhodnutia ESD akcentujú práve povinnosť príslušného regulátora vypočítať čisté náklady. Zákon č. 610/2003 Z. z. v § 53 ods. 3 stanovuje, že Úrad „vypočíta čisté náklady“, bez možnosti úvahy správneho orgánu v tejto otázke. Rovnako podľa Smernice o univerzálnej službe je výpočet čistých nákladov nevyhnutným predpokladom konštatovania existencie neprimeraného zaťaženia, čo podporujú aj oba dotknuté judikáty ESD, ako už uviedol aj v žalobe.

Ďalej žalobca uviedol, že aj napriek ostrému odmietnutiu ich tvrdení Úradom je spoločnosť Slovak Telekom, a. s., nútená zotrvať na svojej výhrade o nevhodnosti a nezákonnosti zvolených kritérií pre posúdenie neprimeraného zaťaženia. Žalovaný vo svojom vyjadrení tvrdí, že riešenie tejto otázky ponecháva správny poriadok v kompetencii žalovaného. Európska úprava pritom vyžaduje, aby národné regulátory stanovili všeobecné a neosobné kritériá pomocou ktorých možno určiť hranice, ktoré keď sa prekročia, zaťaženie môže byť považované za nadmerné či neprimerané. Sedem kritérií (*najvyšší súd upresňuje, že z obsahu administratívneho spisu je zrejmé, že v skutočnosti ide o osem kritérií*) určených Úradom však rozhodne nemožno považovať za transparentné, všeobecné a už vôbec

nie neosobné. Tieto kritéria žalobca považuje za zjavne účelové, ktoré majú odôvodniť vopred prijatý záver žalovaného. Úrad absolútne nedostatočne odôvodnil voľbu práve 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. Žalovaný zvolil tento laxný a netransparentný prístup napriek tomu, že sa pohybuje, ako aj sám konštatuje, v oblasti, ktorá nie je presne upravená slovenskou ani európskou legislatívou, a teda na transparentnosť, primeranosť, odôvodnenosť a zrozumiteľnosť postupu a rozhodovania správneho orgánu sú kladené podstatne vyššie nároky z dôvodu vylúčenia akéhokoľvek svojvoľného postupu správneho orgánu. Námietka žalobcu o nesprávnom právnom posúdení veci je teda podľa názoru žalobcu plne dôvodná.

Žalobca mal za to, že ak žalovaný na jednej strane rozporuje tvrdenie žalobcu, že obmedzil proces zisťovania skutkového stavu v dotknutom správnom konaní v rozpore s právnou úpravou a rozhodnutím predsedu Úradu o proteste prokurátora v predchádzajúcom správnom konaní, na druhej strane ďalej sám uvádza, že nepristúpil k výpočtu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby, primárne z dôvodu, že poskytovanie univerzálnej služby nie je pre účastníka neprimeraným zaťažením (str. 10 vyjadrenia žalovaného), potom uvedené treba vnímať tak, že žalovaný sám priznáva, že zisťovanie skutkového stavu veci v tomto správnom konaní bolo nedostatočné.

Žalobca ďalej s poukazom k použitej metóde uviedol, že: *„súčasťou požiadavky právnej istoty je aj požiadavka stabilného používania výkladových metód.Korektný výklad právnej normy by mal byť iba jeden bez ohľadu na metódu alebo metódy, ktoré k nemu viedli.Základnou a prvou metódou výkladu a uplatnenia všeobecne záväzného právneho predpisu v materiálnom právnom štáte je metóda doslovného výkladu“ (Ústava Slovenskej republiky – Komentár).“*

Citujúc ustanovenie § 53 ods. 3 zákona č. 610/2003 Z. z. poukázal na to, že pri posudzovaní skutočného (čl. 13 smernice o univerzálnej službe), nie domnelého, resp. predpokladaného (možného) zaťaženia ako je tomu pri posudzovaní podľa čl. 12 smernice, a za súčasného použitia imperatívu *„vypočíta čisté náklady“* v predmetnom ustanovení § 53 ods. 3 zákona č. 610/2003 Z. z., nie je možné tak metódou doslovného, systematického ako aj logického výkladu prísť k iným záverom ako takým, že Úrad je povinný kalkulovať čisté náklady pred každým výrokom (záverom) o tom, že poskytovanie univerzálnej služby je/nie je pre určený podnik skutočným neprimeraným zaťažením. Akýkoľvek iný záver je v rozpore so Smernicou o univerzálnej službe ako aj zákona

č. 610/2003 Z. z., preto ak žalovaný použil metódu logického výkladu, dospel k nepodloženým záverom, t. j. aplikoval ju v rozpore s právom.

Na záver svojho vyjadrenia žalobca poprel tvrdenie žalovaného, že zo spisu správneho konania vyplýva, že žalobca dal svoje vyjadrenie na poštovú prepravu až po lehote určenej úradom, t. j. po 12. septembri 2011, poukazujúc na obsah žaloby, že vyjadrenie k podkladom rozhodnutia odovzdal na poštovú prepravu 12. septembra 2011. Dôkazom je kópia podacieho lístka, ktorú pripojil. Žalobca trval na tom, že predseda Úradu pochybil zásadným spôsobom, keď nevzal do úvahy vyjadrenie žalobcu k podkladom rozhodnutia pred jeho vydaním, ktoré obsahovalo nové skutočnosti a návrhy, ktoré mohli mať zásadný vplyv na rozhodnutie.

Takto potom žalobca považoval všetky svoje argumenty uvedené v žalobe za relevantné a dôvodné zotrvávajúc na názore, že rozhodnutie o rozklade, ako aj prvostupňové rozhodnutie sú nezákonné. Žalobca bol zároveň toho názoru, že žalovaný vo svojom vyjadrení zo dňa 30. decembra 2011 neuviedol žiadne relevantné skutočnosti, ktoré by vyvrátili tvrdenia žalobcu uvedené v žalobe.

Dňa 25. apríla 2012 žalobca doložil do súdneho spisu vyjadrenie poukazujúce na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. februára 2012 sp. zn. 6SŽ/13/2011, ktorým Najvyšší súd Slovenskej republiky v obdobnej veci v prospech žalobcu, zrušil rozhodnutie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 09/01/2011 zo dňa 06. apríla 2011 a rozhodnutie Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 54/14/2011 zo dňa 31. januára 2011. Žalobca v 4. bodoch poukázal na skutočnosti, ktoré najvyšší súd uviedol v rozhodnutí 6SŽ/13/2011, ktoré pripája žalobca k svojmu vyjadreniu a je súčasťou súdneho spisu.

Žalobca uviedol, že v konaní pod č. 6SŽ/13/2011 najvyšší súd potvrdil viaceré tvrdenia žalobcu v žalobe, a to najmä:

- žalovaný je povinný uskutočniť výpočet čistých nákladov univerzálnej služby a až na základe neho posúdiť, či spoločnosť ST znáša neprimerané zaťaženie,
- metódy a kritériá použité pri posudzovaní miery zaťaženia ST musia byť v súlade s účelom zákona o elektronických komunikáciách a s účelom Smernice o univerzálnej službe. Žalovaný je povinný náležite odôvodniť použitú metodiku v odôvodnení rozhodnutia vo veci samej,
- postup hodnotenia neprimeraného zaťaženia musí byť transparentný a zrozumiteľný aj pre laickú verejnosť. Metodika hodnotenia neprimeraného zaťaženia nemusí byť stanovená vopred, ale žalovaný sa bude musieť zaoberať obsahom spisu – aj doteraz

vypracovanými metódami hodnoteniami neprimeraného zaťaženia (Pricewaterhouse Coopers, Ernst&Young) a zdôvodniť ich prípadné odmietnutie ako podkladu rozhodnutia vo veci,

- žalovaný musí preukázať, že 5 % hranica významnosti nákladov na celkových nákladoch spoločnosti ST je odôvodnená. Žalovaný musí pri posudzovaní ekonomických kritérií brať do úvahy len výsledky ST, nie skupiny ST.

Na nariadenom ústnom pojednávaní žalobca zdôraznil, že na niektoré námietky uvedené v žalobe už bolo najvyšším súdom zodpovedané jeho rozsudkom, ktorý sa týkal náhrady za univerzálnu službu za roky 2005 – 2006. V tomto rozsudku už najvyšší súd zaujal právny názor, že pri poskytnutí náhrady nemôže byť zohľadňovaná celá skupina Slovak Telekom, a. s., ale len žalobca a taktiež, že žalovaný nevysvetlil kritéria pre hranicu primeranej náhrady 5 % a neprimeraného zaťaženia. Tiež do istej miery bola daná odpoveď, že v daných súvislostiach nemožno okolnosti dôležité pre rozhodnutie posudzovať staticky, ale dynamicky. Zároveň pripustil, že v rokoch 2007 a 2008 mala spoločnosť žalobcu vyššie zisky avšak tie za rok 2007 boli najmä z predaja radiotelekomunikácii, čiže jednalo sa o jednorazový príjem a za rok 2008 to bola výplata dividend, ktoré ale boli prevedené akcionárom. K uvedenému založil do súdneho spisu prehľad týchto ziskov. Taktiež zdôraznil, že žalovaný nepostupoval správne, keď hodnotil viacero operátorov a výsledky spriemeroval. K postupu žalovaného v konaní poukázal najmä na to, že žalovanému zaslali svoje vyjadrenie, ktoré tento nezohľadnil v odôvodnení, že bolo podané po lehote, pričom samotné konanie trvalo dva roky a žalovaný nepočkal dva dni, aby zobral do úvahy stanovisko žalobcu. Založil do spisu podací lístok, z ktorého je zrejmé, že vyjadrenie bolo žalovanému doručené, vyjadrenie bolo podané na poštu v žalovaným stanovenej lehote. Žiadal preto zrušiť rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňového správneho orgánu a vrátiť vec žalovanému na ďalšie konanie. Náhradu trov konania uplatnil za zaplatený súdny poplatok.

Žalovaný sa na ústnom pojednávaní vyjadril k jednotlivým námietkam žalobcu tak, že pokiaľ ide o bod 1 písm. d/ - nesprávne vyhodnotenie kritérií neprimeraného zaťaženia, tieto kritéria vyberá žalovaný a on ich aj hodnotí. V tomto smere poukázal na rozhodnutie ESD C-14/83, ktoré hovorí o požiadavkách na eurokonformný výklad. Ďalej citoval z rozhodnutia ESD C-389/08 body 36. a 42., z ktorých vyplýva správnosť postupu žalovaného. Znova zdôraznil, že výber kritérií je na úrade a tento ho hodnotí v rámci voľnej úvahy. Tieto kritéria sú v rozhodnutí aj keď nie explicitne, ale rozhodne implicitne

vyhodnotené. K bodu 1 písm. c/ vyjadrenia žalobcu na č. 1. 28 opätovne citoval z rozsudku ESD C 389/08, a to body 35. a 43. Osobitne poukázal na to, že k výpočtu čistých nákladov môže dôjsť až potom, keď úrad dospeje k názoru, že zo strany subjektu by mohlo dôjsť k neprimeranému zaťaženiu. Ak k takémuto záveru nedospeje, nie je na mieste čisté náklady vypočítavať. V prípade, že by k tomu dospel, potom je jeho povinnosťou vypočítať čisté náklady a tie sú potom podkladom pre posúdenie neprimeraného zaťaženia.

Ďalej zástupca žalovaného poukázal na ročné správy Slovak Telekom, a. s. z roku 2008 a 2009, z ktorých cituje list akcionárom a ktoré sa síce týkajú celej spoločnosti Slovak Telekom, a. s., ale súčasne sa týkajú aj žalobcu. Kópiu časti týchto správ založil do spisu.

K otázke súdu, aby sa vyjadril k námietke žalobcu, že žalobca nebol posudzovaný individuálne, ale bola posudzovaná celá skupina Slovak Telekom, a. s. žalovaný uviedol, že vybrali sedem kritérií, ktoré posudzovali a z ktorých niektoré sa týkali síce celej skupiny, ale niektoré sa týkali len žalobcu.

K ďalšej otázke súdu týkajúcej sa výkladu § 53 zákona č. 610/2003 Z. z., z ktorého žalovanému vplynulo, že musia byť kumulatívne splnené štyri podmienky, žalovaný uviedol, že dve podmienky sú priamo zakotvené v uvedenom ustanovení, ale v podstate podľa jeho názoru sú tam všetky štyri podmienky. Pri uvedenom výklade vychádzali zo smernice.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd vecne príslušný na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (§ 246 ods. 2 písm. a/ OSP v spojení s § 74 ods. 4 zákona č. 610/2003 Z. z.), prejednal na ústnom pojednávaní (§ 250g OSP) dňa 28. júna 2012 napadnuté rozhodnutie predsedu Telekomunikačného úradu a konania mu predchádzajúce postupom podľa § 247 a nasl. OSP, v rozsahu dôvodov uvedených v žalobe a po oboznámení sa s obsahom spisového materiálu včítane prednesov účastníkov na ústnom pojednávaní dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

Predmetom preskúmaného 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 v rokoch 2007 a 2008 tak, že poskytovanie univerzálnej služby v rokoch 2007 a 2008 nepredstavovalo pre spoločnosť žalobcu

neprimerané zaťaženie, a preto jej nebola priznaná kompenzácia straty podľa § 53 zákona o elektronických komunikáciách účinného do 31. októbra 2011.

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom z 29. februára 2012 sp. zn. 6SŽ/13/2011 zrušil rozhodnutie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 09/01/2011 zo 06. apríla 2011 a rozhodnutie Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky č. 54/14/2011 z 31. januára 2011. Právna i skutková situácia v konaniach vedených na Najvyššom súde Slovenskej republiky pod zn. 6SŽ/13/2011 a 5SŽ/35/2011 je totožná, až na drobné odlišnosti najmä v kontexte historického vývoja právnej úpravy.

Preto Najvyšší súd Slovenskej republiky k posúdeniu danej veci na úvod považuje za vhodné upriamiť pozornosť na krátky exkurz do histórie od roku 1992, kedy bola bývalá Ústredná správa spojov nahradená štátnym podnikom Slovenské telekomunikácie, ktorý mal zabezpečenú infraštruktúru na poskytovanie telekomunikačných služieb. Neskôr do podniku pristúpil súkromný akcionár Deutsche Telekom. Dôsledkom liberalizácie sektora vstúpili na trh aj iní poskytovatelia, čo viedlo k odbúranie štátneho monopolu a konkurencia priniesla aj zvýšené požiadavky na kvalitu a rýchlosť služieb, teda nevyhnutne sa infraštruktúra musela modernizovať plus sa postavili nové siete, najmä v oblasti internetu a mobilných služieb.

Je síce pravdou, že Slovak Telekom, a. s. mal najlepšie podmienky na poskytovanie univerzálnej služby, ktorá sa zaviedla v dôsledku transponovania smernice. Táto smernica požaduje, aby bol jeden alebo viacero podnikov poskytujúcich telekomunikačné služby ustanovený ako poskytovateľ univerzálnej služby, pričom jej poskytovanie je vnímané ako uloženie povinnosti. Z pohľadu progresívneho technického rozvoja treba mať na pamäti, že infraštruktúra, ktorú Slovak Telekom, a. s. zdedil od svojho predchodcu, vyžadovala modernizáciu. Nie je sporné, že v oblasti poskytovania prístupu k verejnej telefónnej sieti na pevnom mieste mal podnik ST najlepšie podmienky. Poskytovanie verejnej telefónnej siete predstavuje však len jednu povinnosť vyplývajúcu z univerzálnej služby. Do úvahy treba vziať najmä náklady ST na vybudovanie sietí internetového pripojenia a zriadenie a údržbu verejných telefónnych automatov, ktoré sú spravované výlučne ST a iné podniky takéto služby neposkytujú. Navyše ST má ako jediný operátor povinnosť zabezpečiť prístup k verejne dostupným telefónnym službám pre zdravotne postihnutých užívateľov a primeranej dostupnosti verejných telefónnych automatov (VTA) s bezbariérovým prístupom a osobitným vybavením. Otázka poskytovania univerzálnej služby je preto primárne otázkou technickou a vyžaduje vynaloženie nevyhnutných nákladov.

Z obsahu pripojeného spisového materiálu, osobitne administratívneho spisu žalovaného správneho orgánu Najvyšší súd Slovenskej republiky zistil, že Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky, odbor ekonomickej regulácie ako príslušný orgán štátnej správy podľa § 6 ods. 1 písm. b/, ods. 6 zákona č. 610/2003 Z. z. a podľa § 5, § 6 ods. 2 správneho poriadku rozhodol o žiadosti spoločnosti Slovak Telekom, a. s., so sídlom Karadžičova 10, Bratislava, IČO 35 763 469, vo veci úhrady čistých nákladov za poskytovanie univerzálnej služby za roky 2007 a 2008 tak, že podľa § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. nepriznal spoločnosti Slovak Telekom, a. s. kompenzáciu straty za poskytovanie univerzálnej služby v rokoch 2007 a 2008.

Svoje rozhodnutie č. 315/14/2011 zo 16.06.2011 odôvodnil tým, že pri svojom rozhodovaní vychádzal z nasledovných právnych aktov:

- smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo dňa 07.03.2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby),
- oznámenia Európskej komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov o revízii rozsahu univerzálnej služby v súlade s článkom 15 Smernice 2002/22/ES,
- zákona č. 610/2003 Z. z.,
- vyhlášky Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky č. 501/2004 Z. z. o zriaďovaní a spravovaní osobitného účtu univerzálnej služby a o súvisiacich podrobnostiach,
- rozhodnutia o rozklade č. 33/01/2006 zo dňa 04.04.2006 – určenie poskytovateľa univerzálnej služby,
- opatrenia Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky z 22.04.2004 č. O-4/2004, ktorým sa ustanovujú podrobnosti poskytovania verejných telefónnych automatov a služieb pre zdravotne postihnutých užívateľov,
- opatrenia Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky z 01.06.2007 č. O-15/2007, ktorým sa ustanovujú podrobnosti poskytovania verejných telefónnych automatov a služieb pre zdravotne postihnutých užívateľov,
- opatrenia Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky z 22.04.2004 č. O-5/2004, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o kvalitatívnych ukazovateľoch a cieľových hodnotách vrátane podrobností o forme, rozsahu, obsahu a spôsobe zverejnenia informácií,
- analýzy plnenia povinností univerzálnej služby podnikom ST v rokoch 2007, 2008,

- rozhodnutia predsedu úradu o proteste prokurátora č. 73/01/2010 zo dňa 03.12.2010.

Telekomunikačný úrad ďalej vychádzal aj z rozhodnutia predsedu úradu o proteste prokurátora č. 73/01/2010 zo dňa 03.12.2010, v ktorom bolo konštatované, že musí postupovať podľa § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. a nie len podľa vyhlášky.

Podľa prvostupňového rozhodnutia Úrad **štyrmi kumulatívnymi podmienkami:**

- (1) posúdil vykonávanie povinností univerzálnej služby na základe žiadosti spoločnosti ST (akých a odkedy),
- (2) posúdil, či výnosy z týchto vykonávaných povinností sú nižšie ako náklady preukázateľne potrebné na ich vykonávanie, čo preukáže spoločnosť ST,
- (3) posúdil, či boli povinnosti univerzálnej služby zabezpečované nákladovo efektívnym spôsobom,
- (4) posúdil, či vykonávané povinnosti sú pre spoločnosť ST neprimeraným zaťažením.

Úrad následne posúdil neprimerané zaťaženie aj na základe týchto **ôsmich kritérií:**

- podiel bytových a nebytových účastníckych prípojok spoločnosti ST na trhu,
- schopnosť financovať čisté náklady univerzálnej služby z otvoreného zisku,
- schopnosť vytvoriť primeraný zisk,
- podiel na trhu elektronických komunikácií na základe tržieb,
- tržby poskytovateľa univerzálnej služby,
- porovnanie ukazovateľov ziskovosti – EBITDA, EBIT, EBT, EAT5 medzi najvýznamnejšími podnikmi pôsobiacimi na trhu elektronických komunikácií,
- posúdenie významnosti nákladov na celkových nákladoch skupiny ST,
- postavenie spoločnosti ST na trhu elektronických komunikácií.

Predseda Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky napadnutým rozhodnutím o rozklade č. 40/01/2011 zo dňa 14.09.2011, ako príslušný správny orgán podľa § 5 správneho poriadku a § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. potvrdil prvostupňové rozhodnutie žalovaného č. 315/14/2011 zo dňa 16.06.2011 a rozklad žalobcu zamietol.

Rozhodnutie o rozklade č. 40/01/2011 zo dňa 14.09.2011 odôvodnil o. i. tým, že pri svojom rozhodovaní vychádzal zo spoľahlivo zisteného stavu veci a objektívne posúdil žiadosť žalobcu, pričom postupoval v súlade so zákonom č. 610/2003 Z. z., ako aj v súlade s čl. 12 Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo dňa 07.03.2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby).

Zo obsahu spisového materiálu je zrejmé, že medzi účastníkmi súdneho prieskumu je predovšetkým **sporná** aplikácia § 53 zákona č. 610/2003 Z. z., ako zákonný predpoklad rozhodnutia o žiadosti žalobcu na priznanie úhrady čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby ako aj výklad čl. 12 a 13 Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo dňa 07.03.2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby).

Podľa § 50 ods. 1 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom a platnom v rokoch 2007 - 2008 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.

Podľa § 50 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom a platnom v rokoch 2007 - 2008 predmetom univerzálnej služby sú tieto povinnosti:

- a) **vyhovieť všetkým primeraným požiadavkám** na 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.

Podľa § 50 ods. 3 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom a platnom v rokoch 2007 - 2008 podrobnosti poskytovania verejných telefónnych automatov a služieb pre zdravotne postihnutých užívateľov ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá úrad.

Podľa § 50 ods. 4 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom a platnom v rokoch 2007 - 2008 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 zákona č. 610/2003 Z. z. 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.

Podľa § 53 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom k 28.12.2007 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.**

Podľa § 53 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom od 29.12.2007 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**

na výpočet čistých nákladov môže úrad sám alebo prostredníctvom ním poverenej odborne spôsobilej a nezávislej osoby overovať a kontrolovať a nahliadať do účtovných kníh a záznamov; výsledky overenia podkladov úrad zverejní.

Podľa § 53 ods. 3 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom k 28.12.2007 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 § 53 ods. 3 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom od 29.12.2007 úrad vypočíta čisté náklady, pričom zohľadní akúkoľvek vznikajúcu výhodu na trhu, ktorú príslušný podnik získa poskytovaním povinností univerzálnej služby **a rozhodne o výške kompenzácie straty**. 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.

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.

Podľa § 54 ods. 1 zákona č. 610/2003 Z. z. v znení účinnom a platnom v rokoch 2007 - 2008 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.

Podľa § 54 ods. 7 zákona č. 610/2003 Z. z. podrobnosti o univerzálnej službe, o zriadení a spravovaní osobitného účtu ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo.

Podľa § 78 ods. 1 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách, účinného od 01.11.2011 konania začaté do 31.10.2011 sa dokončia podľa doterajších predpisov. Konania začaté podľa doterajších predpisov, ktoré s ohľadom na ustanovenia tohto zákona nie je potrebné dokončiť, úrad zastaví.

Podľa § 78 ods. 11 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách účinného od 01.11.2011 poskytovateľ univerzálnej služby, ktorý bol určený na poskytovanie univerzálnej služby do 31.10.2011, 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. bola prevzatá okrem ďalších aj Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/22/EC zo 07.03.2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov súvisiacich s elektronickými komunikačnými sieťami a službami (smernica univerzálnej služby), Ú.v. ES č. L 108 z 24.04.2002, s. 51 (ďalej aj „smernica univerzálnej služby“).

Podľa článku 12 smernice univerzálnej služby (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 smernice univerzálnej služby (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 univerzálnej služby sa podrobne zaoberal Európsky súdny dvor v dvoch rozhodnutiach, a to v rozsudku vo veci č. C-389/08 zo 06.10.2010, predmetom ktorého bola žiadosť na rozhodnutie o predbežnej otázke týkajúcej sa výkladu čl. 12 uvedenej smernice (Base NV, Euphony Benelux NV, Mobistar SA, Uninet International NV, T2 Belgium NV, KPN Belgium NV v. Ministerraad) a v rozsudku vo veci C-222/08 zo 06.10.2010 (Európska komisia proti Belgickému kráľovstvu), ktorého predmetom bola žaloba Komisie európskeho spoločenstva proti Belgickému kráľovstvu pre nesplnenie povinnosti na základe článku 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, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice a z čl. 249 ES.

Súdny dvor v rozsudku zo 06.10.2010 vo veci č. C-222/08 zaoberajúc sa výkladom čl. 12 smernice univerzálnej služby uviedol, že: *„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 nevyplýva, 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 smernice univerzálnej služby konštatoval Európsky súdny dvor aj v rozsudku vo veci C-389/08 zo 06.10.2010 Base NV, Euphony Benelux NV, Mobistar SA, Uninet International NV, T2 Belgium NV, KPN Belgium NV v. Ministerraad (ďalej aj „Base NV a ďalší“) v bodoch 36, 37, 40, 42 a 45.

K námietke žalobcu na obmedzenie jeho vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky najvyšší súd uvádza, že pokiaľ by došlo k neprimeranému zaťaženiu, tak potom nie je možné, aby uvedené náklady pripadli iba na ťarchu žalobcu.

K námietke žalobcu, že žalovaný nesprávne podmienil priznanie nároku na úhradu čistých nákladov vynaložených žalobcom z vlastných zdrojov na poskytnutie univerzálnej služby vo verejnom záujme existenciou neprimeraného zaťaženia, najvyšší súd v zmysle

citovaného ustanovenia § 53 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 610/2003 Z. z., článkov 12. a 13. smernice univerzálnej služby a rozsudku ESD č. C-222/08 považuje za potrebné zdôrazniť, že neprimerané zaťaženie predstavuje podmienku pre vznik nároku na úhradu nákladov na poskytovanie univerzálnej služby, ktorá skutočnosť bola deklarovaná i v rozsudku ESD C-389/08 tak, že „z odôvodnenia čl. 21 smernice 2002/22 v tomto ohľade vyplýva, že zákonodarca Spoločenstva zamýšľal naviazať mechanizmy náhrady čistých nákladov, ktoré môžu podniku vzniknúť na základe poskytovania univerzálnej služby, s existenciou nadmerného zaťaženia pre tento podnik. Zákonodarca Spoločenstva, ktorý sa domnieval, že čisté náklady na univerzálnu službu nepredstavujú nevyhnutne nadmerné zaťaženie pre všetky dotknuté podniky, chcel v tejto súvislosti vylúčiť, aby akékoľvek čisté náklady na univerzálnu službu automaticky viedli k vzniku práva na náhradu.“. Preto túto námietku žalobcu najvyšší súd nemohol uznať za relevantnú.

Čiastočne dôvodná bola námietka žalobcu ohľadom povinnosti žalobcu vždy vypočítať čisté náklady na poskytnutie univerzálnej služby. Najvyšší súd vychádzajúc z citovaného ustanovenia § 53 ods. 2 a 3 zákona č. 610/2003 Z. z. a opätovne z čl. 12 a čl. 13 smernice univerzálnej služby, uvádza, že k výpočtu čistých nákladov dochádza po tom, keď úrad na základe vybraných kritérií posúdi, či by mohlo dôjsť k neprimeranému zaťaženiu. Následne, ak k takémuto záveru dospeje, čisté náklady je povinný vypočítať. Takýto výklad nesporne vyplýva zo systematického zaradenia uvedených zákonných ustanovení a článkov. Takto potom, čo sa týka výpočtu čistých nákladov v zmysle čl. 12 Smernice o univerzálnej službe, tvrdenie žalovaného, rovnako ako jeho tvrdenie, že je na úvahe Úradu, aké kritéria pre posúdenie neprimeraného zaťaženia zvolí, malo síce oporu v zákone, avšak výber kritérií pre posudzovanie neprimeraného zaťaženia, nemôže byť svojvoľný a neodôvodnený. Tento záver explicitne vyplýva z rozsudku ESD C-222/08, ktorý rozhodol, „že Belgické kráľovstvo si tým, že:

- *jednak do výpočtu čistých nákladov na poskytovanie sociálnej zložky univerzálnej služby nezahrnulo ekonomické výhody, vrátane nehmotných výhod, ktoré získavajú podniky poverené jej poskytovaním, a*
- *jednak tým, že všeobecne a na základe výpočtu čistých nákladov poskytovateľ a univerzálnej služby, ktorý bol predtým jediným poskytovateľom tejto služby, stanovilo, že všetky podniky, ktoré sú povinné poskytovať túto službu, skutočne z tohto dôvodu znášajú nespravodlivé zaťaženie, pričom konkrétne nepreskúmalo čisté náklady, ktoré predstavuje poskytovanie univerzálnej služby pre každého dotknutého operátora, a ani neskúmalo*

všetky vlastnosti operátora ako napr. úroveň jeho zariadení alebo jeho ekonomickú a finančnú situáciu,

- **nesplnilo povinnosti**, ktoré mu vyplývajú z článku 12 ods. 1 a článku 13 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 07.03.2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby).“.

V intenciách tohto rozsudku mal žalovaný postupovať i v preskúmvanej veci. Z uvedeného rozsudku je tiež zrejmé, že je potrebné vykonať špeciálnu kalkuláciu čistých nákladov predtým, ako tieto náklady bude možné kvalifikovať ako „nespravodlivé zaťaženie“, čo a contrario znamená, že špeciálna kalkulácia čistých nákladov je potrebné aj k tomu, aby Úrad mohol konštatovať, že poskytovanie univerzálnej služby pre žalobcu neprimerané zaťaženie nepredstavovalo.

K námietke výberu kritérií pre posúdenie neprimeraného zaťaženia najvyšší súd uvádza, že tento je síce ponechaný na úvahe národného regulačného orgánu, avšak Úrad má povinnosť zvoliť také metódy a kritériá, ktoré sú v súlade s účelom zákona č. 610/2003 Z. z. ako aj smernice univerzálnej služby 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 aj laickú verejnosť.

Podľa názoru najvyššieho súdu zvolený postup určenia kritérií neprimeraného zaťaženia pre posúdenie otázky neprimeraného zaťaženia žalovaný nastavil nesprávne a účelovo. Žalovaný metodiku vyhodnocovania neprimeraného zaťaženia určil neobjektívne, keď neprimerané zaťaženie žalobcu neposudzoval **individuálne**, ale bola v rámci celej skupiny Slovak Telekom, a. s. tak, že z vybraných kritérií, ktoré posudzoval sa niektoré sa týkali celej skupiny a iba niektoré sa týkali len žalobcu, čo žalovaný priznal i v konaní pred súdom. Tým v postupe žalovaného jednoznačne chýba princíp objektívnosti, transparentnosti a proporcionality.

K uvedenému treba dodať, že ak nárok na náhradu nákladov na univerzálnu službu má podnik poskytujúci túto službu, bolo povinnosťou žalovaného zisťovať a posudzovať skutočnosti relevantné pre posúdenie miery zaťaženia len v prípade žalobcu, **nie celej skupiny Slovak Telekom, a. s.** (pozri bližšie rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej

republiky vo veci 6SŽ/13/2011, s. 28 – www.nsud.sk). Takto potom podľa názoru najvyššieho súdu neobstojí tvrdenie žalovaného o výbere kritérií, keďže bolo preukázané, že žalovaný zvolil metódu ktorá nie je v súlade so zákonom č. 610/2003 Z. z. a ani so smernicou univerzálnej služby a rozhodnutím EDS, ktorý priamo vo rozsudku zo 06.10.2008 C-389/08 konštatoval, že „*článok 13 smernice 2002/22 bráni tomu, aby uvedený orgán rovnakým spôsobom a na základe rovnakej kalkulácie konštatoval, že tieto podniky v dôsledku poskytovania tejto služby skutočne znášajú nespravodlivé zaťaženie bez toho, aby konkrétne preskúmal situáciu každého z nich.*“.

V tejto súvislosti preto obostojí i konkrétna námietka žalobcu, že v rozhodujúcich kritériách v oblasti kritéria podielu bytových a nebytových účastníckych prípojok žalobcu na trhu Úrad nevzal do úvahy náklady na zriadenie pripojenia a prístup **k verejnej telefónnej službe, v čoho dôsledku nemohol relevantne posúdiť výdavky napr. na zriadenie a údržbu verejných telefónnych automatov, ktoré v rámci trhu Slovenskej republiky poskytuje len žalobca.**

Žalovaný podľa názoru najvyššieho súdu dostatočne neodôvodnil ani žalobcove námietky k ukazovateľom jeho ziskovosti za roky 2007 a 2008.

Čo sa týka námietky žalobcu ohľadom hranice významnosti nákladov na úrovni 5 % na univerzálnu službu najvyšší súd uvádza, že žalovaný musí tiež podrobne odôvodniť, že 5 % hranica významnosti nákladov na celkových nákladoch spoločnosti ST je objektívna. Z obsahu spisového materiálu jednoznačne vyplýva, že Úradom stanovená hranica nie je ničím podložená, a preto ju za objektívnu možno len ťažko považovať. Uvedenú hranicu ani podľa názoru najvyššieho súdu nemožno určiť pomocou poštového sektora, ktorý je odlišný od trhu elektronických komunikácií. Taktiež neobstojí tvrdenie žalovaného, že 5 % hranica by mala byť považovaná za nízku, a teda nemožno ju považovať za neprimerané zaťaženie, pričom tu nejde o presné vyčíslenie hranice, ale o výsledok štúdií čistých nákladov v poštovom sektore. Uvedená výška hranice sa javí byť i **v rozpore s praxou v krajinách Európskej únie**, kde sa kompenzácia čistých nákladov na univerzálnu službu, ako preukazuje žalobca, priznáva pri výrazne nižšom podiele na celkových nákladoch poskytovateľa univerzálnej služby a je v rozpore z odporúčaním Európskej Komisie k niektorým častiam smernice o univerzálnej službe komunikačným výborom COCOM z mája 2011.

K námietkam žalobcu k procesnému postupu žalovaného treba uviesť, že podľa § 72 ods. 1 zákona č. 610/2003 Z. z., na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 72 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z. z. všeobecný predpis o správnom konaní sa nevzťahuje na:

- a) konzultácie (§ 10 ods. 1 až 5) a vydanie dočasného opatrenia (§ 10 ods. 6),
- b) vydávanie všeobecných povolení (§ 13),
- c) oznamovaciu povinnosť (§ 14),
- d) určenie relevantných trhov a analýzu relevantných trhov (§ 15 a 16),
- e) určenie metódy kalkulácie cien (§ 22 až 24),
- f) výberové konanie na pridelenie frekvencií (§ 32 ods. 6 až 15),
- g) vydávanie osvedčení o osobitnej odbornej spôsobilosti (§ 36),
- h) mimosúdne riešenie sporov (§ 73).

Z citovaného zákonného ustanovenia § 72 ods. 1 v spojení s ods. 2 zákona č. 610/2003 Z. z., vyplýva, že predpokladá aplikáciu správneho poriadku, ak to nie je vylúčené predmetným zákonom, pričom zákon č. 610/2003 Z. z. v § 72 ods. 2 nevyklučuje aplikáciu správneho poriadku na konanie podľa § 53 daného zákona.

To znamená, že povinnosťou žalovaného pri rozhodovaní podľa § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. je postupovať podľa jednotlivých ustanovení správneho poriadku a pri ich aplikácii vychádzať zo základných zásad správneho konania (§ 3 správneho poriadku). Správny orgán je viazaný zásadou zákonnosti (§ 3 ods. 1 správneho poriadku), v intenciách ktorej je povinný v konaní a pri rozhodovaní zachovať procesné predpisy ako aj predpisy hmotnoprávne. Musí postupovať v konaní tak, aby zabezpečoval ochranu práv osôb a súčasne vyžadoval plnenie ich povinností v nadväznosti na ochranu záujmov štátu a spoločnosti. Ide o presadzovanie cieľov hmotnoprávnej úpravy v konkrétnej veci.

Žalovaný poukazujúc na zásadu hospodárnosti konania vyjadrenú v § 3 ods. 3 správneho poriadku odmietol vypočítať čisté náklady na poskytovanie univerzálnej služby s odôvodnením, že pokiaľ ide o vznik nároku na úhradu čistých nákladov, toto právo je podmienené kumulatívnym splnením štyroch podmienok. Na nariadenom pojednávaní na otázku súdu týkajúcej sa výkladu § 53 zákona č. 610/2003 Z. z., z ktorého žalovanému

vyplývalo, že musia byť kumulatívne splnené štyri podmienky, žalovaný však uviedol, že dve podmienky sú priamo zakotvené v uvedenom ustanovení, s čím súhlasí aj najvyšší súd, ale ďalej uviedol neurčito, že v podstate podľa jeho názoru sú tam všetky štyri podmienky, ktoré ale nevedel špecifikovať s konštatovaním, že pri uvedenom výklade vychádzali zo „smernice“. Najvyšší súd uvedenú otázku na nariadenom pojednávaní nastolil z dôvodu, že neexistujú žiadne štyri kumulatívne podmienky, ktoré by pre úspešnosť žiadosti žalobcu o kompenzáciu neprimeraných nákladov univerzálnej služby, ale len dve a že žalovaný vyložil odmietnutie vypočítania čistých nákladov svojvoľne a zjednodušene.

V druhom rade najvyšší súd zdôrazňuje, že správny poriadok rovnako zakotvuje zásadu materiálnej pravdy, ktorá požaduje „*rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu vecí*“. *Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely*“.

Zásada materiálnej pravdy je upravená najmä v ustanovení § 3 ods. 4 správneho poriadku a ďalej konkretizovaná v ďalších ustanoveniach správneho poriadku (§ 32 a § 46 správneho poriadku). Zásadu materiálnej pravdy treba aplikovať spolu so zásadou zákonnosti a zásadou voľného hodnotenia dôkazov (§ 34 ods. 5 správneho poriadku), ktoré sú vlastne jej základom. Táto zásada vyslovuje požiadavku, podľa ktorej správny orgán je povinný zistiť skutočný stav vecí, teda subsumuje aj požiadavku zistiť úplný a presný stav vecí. Za zistenia skutočného stavu vecí treba považovať zistenie všetkých skutočností, ktoré sú podľa príslušného hmotnoprávneho predpisu právne významné.

Povinnosťou správneho orgánu je zistiť všetky právne rozhodné skutočnosti bez ohľadu na to, v čí prospech svedčia. Z povinnosti správneho orgánu zistiť úplný stav vecí tiež vyplýva, že správny orgán nie je viazaný návrhmi účastníkov konania na vykonanie dôkazov (§ 32 ods. 1 správneho poriadku). Stav vecí sa musí zistiť súčasne presne, čo znamená, že musí zodpovedať reálnej skutočnosti. Zistenie úplného a presného stavu vecí je základným predpokladom zákonnosti a správnosti rozhodnutia správneho orgánu.

Správny orgán je povinný hodnotiť každý dôkaz samostatne a potom všetky dôkazy vo vzájomnej súvislosti. Vyhodnotenie dôkazov musí správny orgán náležite odôvodniť v odôvodnení rozhodnutia (§ 34 ods. 5 a 47 ods. 3 správneho poriadku).

Žalovaný jednoznačne zanedbal túto svoju povinnosť uloženú mu procesným predpisom, nakoľko nielenže kritéria pre posúdenie neprímeraného zaťaženia žalobcu vybral nesprávne, zjednodušenie a netransparentne, ale sa svojvoľne vyhol kalkulácii čistých nákladov na univerzálnu službu, ktorá by prispela k spoľahlivo zistenému stavu veci (*zásada hospodárnosti nesmie kolidovať so zásadou materiálnej pravdy, nesmie ísť na jej úkor*).

Najvyšší súd preto považuje za nesporné, že správne orgány oboch stupňov pri vydaní rozhodnutí nepostupovali podľa citovaných ustanovení správneho poriadku a potrebné relevantné dôkazy v záujme náležitého ozrejmenia skutkového stavu veci nevykonali.

K námietke žalobcu k postupu žalovaného, že odôvodnení svojho rozhodnutia nezohľadnil vyjadrenie žalobcu, ktoré mu zaslali s tým, že bolo podané po lehote, najvyšší súd uvádza, že podľa § 27 ods. 3 správneho poriadku je lehota zachovaná, ak sa posledný deň lehoty podanie podá na príslušnom správnom orgáne uvedenom v § 19 ods. 4 alebo ak sa podanie odovzdá na poštovú prepravu. V pochybnostiach sa považuje lehota za zachovanú, pokiaľ sa nepreukáže opak (§ 27 ods. 4 správneho poriadku).

Vychádzajúc z citovaných zákonných ustanovení a z obsahu administratívneho spisu mal najvyšší súd za preukázané, že žalobcovi bola dňa 05.09.2011 doručená výzva na uplatnenie práva účastníka správneho konania podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku, pričom predseda Úradu určil lehotu na uplatnenie uvedeného práva najneskôr do pondelka 12.09.2011.

Žalobca v pondelok 12.09.2011 odovzdal na poštovú prepravu vyjadrenie k výzve predsedu Úradu. Táto odpoveď bola Úradu doručená v piatok 16.09.2011. Predseda Úradu na svojom rozhodnutí uviedol dátum 14.09.2011 a na poštovú prepravu ho odovzdal v utorok 20.09.2011. Žalobcovi bolo rozhodnutie doručené v stredu 21.09.2011.

Z uvedeného je zrejmé, že predseda Úradu znemožnil žalobcovi uplatniť právo vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia tým, že spis správneho konania neobsahoval všetky podklady rozhodnutia a Úrad nevzal do úvahy vyjadrenie žalobcu podané v lehote stanovenej Úradom, pričom poukaz žalobcu, že samotné konanie trvalo dva roky a žalovaný nepočkal dva dni, aby zobral do úvahy stanovisko žalobcu, je tu na mieste.

Pokiaľ žalovaný na ústnom pojednávaní k námietke nesprávneho vyhodnotenia kritérií neprimeraného zaťaženia poukazoval na rozhodnutie ESD C-14/83 s tým, že je potrebné ich vykladať eurokonformne, najvyšší súd poznamenáva, že v tomto rozhodnutí (rozsudok vo veci von Colson), ktoré je prvotným a relatívne kompaktným prameňom nepriameho účinku smernice, ESD v podstate prvýkrát ustanovil i požiadavku jej eurokonformného výkladu: „*od národného súdu sa vyžaduje interpretácia vnútroštátneho práva vo svetle znenia a účelu smernice, aby sa dosiahol (jej) výsledok*“ (pozri bližšie bod 26 rozsudku - U. v. ES L 39, s. 40; Mim. Vyd. 05/001, s. 187), ktorý výklad však treba vždy aplikovať v kontexte konkrétneho prípadu. Žalovaný ako správny orgán sa ním v danej veci neriadil a jeho poukaz na uvedené rozhodnutie najvyšší súd vo vzťahu k žalobou napadnutému rozhodnutiu považuje preto za nenáležitý.

Za účelovú považuje najvyšší súd i obranu žalovaného pokiaľ na ústnom pojednávaní poukazoval na body 36. a 42 a body 35. a 43 z rozsudku ESD C-389/08 (Base NV a ďalší), nakoľko ich nemožno vytrhnúť z kontextu celého rozhodnutia.

Podľa bodu 35 rozsudku ESD C-389/08 „*článok 12 ods. 1 prvý pododsek smernice 2002/22 stanovuje, že ak národné regulačné orgány usúdia, že poskytovanie univerzálnej služby podľa článkov 3 až 10 môže predstavovať pre podniky určené na poskytovanie univerzálnej služby nespravodlivé zaťaženie, musia vypočítať čisté náklady na jej poskytovanie.*“.

Podľa bodu 36 rozsudku ESD č. C-389/08 „*treba konštatovať, že hoci ustanovenia článku 12 ods. 1 druhého pododseku, ako aj prílohy IV smernice 2002/22 obsahujú pravidlá, podľa ktorých treba vypočítať čisté náklady na poskytovanie univerzálnej služby, pokiaľ národné regulačné orgány usúdili, že jej poskytovanie môže predstavovať nespravodlivé zaťaženie, ani z tohto článku 12 ods. 1, ani z nijakého iného ustanovenia tejto smernice nevyplýva, že by zákonodarca Spoločenstva mal v úmysle sám stanoviť podmienky, za ktorých sa uvedené orgány majú už vopred domnievať, že poskytovanie tejto služby môže predstavovať také nespravodlivé zaťaženie.*“.

Podľa bodu 37 rozsudku ESD C-389/08 „*z ustanovení článku 13 smernice 2002/22 naopak vyplýva, že iba na základe výpočtu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby, ktorý je upravený v článku 12 tejto smernice, môžu národné regulačné orgány*

konštatovať, že podnik určený za poskytovateľa univerzálnej služby skutočne znáša nespravodlivé zaťaženie, a členské štáty potom musia na žiadosť tohto podniku rozhodnúť o prijatí pravidiel náhrady z dôvodu týchto nákladov.“.

Podľa bodu 39 rozsudku ESD vo veci C-389/08 „vzhľadom na vymedzenie sporu prejednávaneho pred Grondwettelijk Hof v rámci žaloby, ktorá mu bola predložená, preto treba preskúmať, či článok 13 smernice 2002/22 bráni postupu, akým vnútroštátny zákonodarca vystupujúci – tak ako belgický zákonodarca – v postavení národného regulačného orgánu konštatoval, že poskytovanie univerzálnej služby predstavuje nespravodlivé zaťaženie.“.

Podľa bodu 40 rozsudku ESD vo veci C-389/08 „z tohto hľadiska treba poukázať na skutočnosť, že podľa ustanovení článku 12 ods. 1 druhého pododseku písm. a/ smernice 2002/22, ako aj prílohy IV uvedenej smernice musí byť výpočet čistých nákladov vykonaný pre každý z podnikov určených na poskytovanie univerzálnej služby.“.

Podľa bodu 41 rozsudku ESD C-389/08 „keďže je navyše zistenie, že poskytovanie univerzálnej služby predstavuje nespravodlivé zaťaženie pre jeden alebo viaceré z týchto podnikov, nevyhnutným predpokladom na to, aby členské štáty zaviedli mechanizmy náhrady nákladov znášaných týmto podnikom alebo týmito podnikmi, je dôležité určiť, čo treba rozumieť pod pojmom „nespravodlivé zaťaženie“, lebo v smernici 2002/22 nie je tento pojem definovaný.“.

Podľa bodu 42 rozhodnutia ESD C-389/08 „z odôvodnenia č. 21 smernice 2002/22 v tomto ohľade vyplýva, že zákonodarca Spoločenstva zamýšľal naviazať mechanizmy náhrady čistých nákladov, ktoré môžu podniku vzniknúť na základe poskytovania univerzálnej služby, s existenciou nadmerného zaťaženia pre tento podnik. Zákonodarca Spoločenstva, ktorý sa domnieval, že čisté náklady na univerzálnu službu nepredstavujú nevyhnutne nadmerné zaťaženie pre všetky dotknuté podniky, chcel v tejto súvislosti vylúčiť, aby akékoľvek čisté náklady na univerzálnu službu automaticky viedli k vzniku práva na náhradu. Za týchto podmienok je nespravodlivým zaťažením, ktorého existenciu musí národný regulačný orgán konštatovať pred poskytnutím akejkoľvek náhrady, zaťaženie, ktoré je pre každý z dotknutých podnikov nadmerné, pokiaľ ide o jeho schopnosť znášať

ho s ohľadom na súhrn vlastností podniku, najmä na úroveň jeho vybavenia, jeho ekonomickú a finančnú situáciu, ako aj jeho podiel na trhu.“.

Podľa bodu 43 rozhodnutia ESD C-389/08 „*je síce úlohou národného regulačného orgánu, aby všeobecne a neosobne stanovil kritériá umožňujúce určiť hranicu, pri ktorej prekročení možno s ohľadom na vlastnosti podniku uvedené v predchádzajúcom bode považovať zaťaženie za nadmerné, keďže smernica 2002/22 v tomto ohľade neobsahuje nijaké spresnenie, uvedený orgán však môže na účely uplatnenia článku 13 tejto smernice konštatovať, že zaťaženie spojené s poskytovaním univerzálnej služby je nespravodlivé, len pod podmienkou, že vykoná konkrétne preskúmanie situácie každého dotknutého podniku z hľadiska týchto kritérií.“.*

Vychádzajúc z citovaných častí rozsudku ESD vo veci C-389/08 je zrejmé, že žalovaný pri svojom rozhodnutí dôsledne nerešpektoval ani judikatúru ESD k danej problematike a napriek tomu, že na ňu poukazuje, jeho interpretácia je príliš zjednodušená a skreslená a práve naopak svedčí v neprospech jeho tvrdení nielen na ústnom pojednávaní, ale jednoznačne svedčí aj o tom, že si žalovaný pre svoje rozhodnutie nezadovážil dostatok relevantných podkladov, čo ho viedlo k nesprávnemu právnemu záveru, a že svoje rozhodnutie ani náležite neodôvodnil.

Podľa § 46 správneho poriadku rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

Riadny chod spravodlivosti v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) ako aj čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zaväzuje súdy a orgány verejnej správy na odôvodňovanie rozhodnutí. Nepreskúmateľné

rozhodnutia zakladajú protiústavný stav a tento postup je nezlučiteľný so zásadou spravodlivosti konania.

Tomuto procesnému právu účastníka zodpovedá podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku povinnosť správnych orgánov nielen rozhodnúť, ale tiež vysvetliť, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie. Ak tak neurobia, zaťažia svoje rozhodnutie vadou spočívajúcou v tom, že rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a účastníkovi konania sa postupom súdu odníme možnosť konať pred súdom (§ 250j ods. 3 písm. d/ OSP) a súčasne postupujú aj v rozpore čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Najvyšší súd vzhľadom na námietky uplatnené žalobcom uvádza, že napadnuté rozhodnutie žalovaného napriek počtu strán nemá ani všetky formálne i obsahové náležitosti rozhodnutia požadované správnym poriadkom a vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu, ktoré nezakladá riadne logické a právne posúdené veci.

Záverom ešte k poukazu žalovaného na ročné správy Slovak Telekom, a. s. z roku 2008 a 2009 najvyšší súd dáva do pozornosti, že ide o úvodnú časť materiálu, ktorá nemá absolútne žiadny význam (vzťah) k prejednáwanej veci vzhľadom na to, že ide o „List akcionárom“ celej spoločnosti Slovak Telekom, a. s..

Takto potom vzhľadom na vyššie uvedené zistenia a právne závery Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté rozhodnutie predsedu Úradu, ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa podľa § 250j ods. 2 písm. a/, c/ a e/ OSP musel zrušiť pre nesprávne právne posúdenie veci v dôsledku nedostatočne zisteného skutkového stavu, ako aj z dôvodu nedostatku relevantného odôvodnenia a nedostatočného zohľadnenia vyjadrení žalobcu a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

V ďalšom konaní žalovaný súc viazaný právnym názorom najvyššieho súdu vysloveným v tomto rozsudku (§ 250j ods. 7 OSP) opätovne posúdi žiadosť žalobcu o úhradu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby; kritéria, podľa ktorých posúdi neprimerané zaťaženie žalobcu vyberie tak, aby sa vzťahovali len k žiadateľovi a nie k celej skupine Slovak Telekom, a. s. vybrané kritéria podrobne odôvodní a prihliadne aj ku všetkým podkladom a námietkam predloženým žalobcom, ktoré náležite vyhodnotí, vykoná kalkuláciu čistých nákladov v rozsahu potrebnom na posúdenie neprimeraného zaťaženia, pričom

je povinný dôsledne vychádzať z právnej úpravy zakotvenej v ustanovení § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. a v čl. 12 a čl. 13 smernice o univerzálnej službe a príslušnej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a ďalej bude zákonným spôsobom postupovať podľa toho, či spoľahlivým spôsobom ustáli, resp. neustáli neprimerané zaťaženie žalobcu pri poskytovaní univerzálnej služby. Svoje nové rozhodnutie Úrad taktiež dostatočne podrobne a zrozumiteľne odôvodní tak, aby zodpovedalo procesnoprávnym i hmotnoprávnym predpisom.

O náhrade trov konania najvyšší súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že žalobcovi, ktorý mal v konaní úspech, priznal náhradu trov konania, ktoré mu vznikli v súvislosti so zaplatením súdneho poplatku 66 eur.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

P o u č e n i e : P r o t i t o m u t o r o z s u d k u n i e j e p r í p u s t n ý o p r a v n ý p r o s t r i e d o k .

V Bratislave 19. júla 2012

JUDr. Jana Baricová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Lubica Kavivanovová