

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 4Svk/18/2021
Identifikačné číslo spisu: 1016202809
Dátum vydania rozhodnutia: 26. apríla 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1016202809.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Moniky Valašikovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Dzurdzika, PhD. a prof. JUDr. PhD. Petra Potáscha, PhD., v právnej veci žalobcu: Slovak Telekom, a.s., IČO: 35 763 469, Bajkalská 28, 817 62 Bratislava, proti žalovanému (sťažovateľovi): Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, IČO: 42 355 818, Továrenská 7, 828 55 Bratislava, za účasti: 1. SWAN, a.s., IČO: 35 680 202, Landererova 12, 811 09 Bratislava, 2. BT Slovakia s.r.o., IČO: 35 787 082, Pribinova 10, 811 09 Bratislava, 3. Energotel, a.s., IČO: 35 785 217, Miletičova 7, 821 08 Bratislava, právne zastúpený: ius aegis s.r.o., advokátska kancelária, Nedbalova 12, 811 01 Bratislava, 4. Orange Slovensko, a.s., IČO: 35 697 270, Metodova 8, 821 08 Bratislava, 5. Slovanet, a.s., IČO: 35 954 612, Záhradnícka 151, 821 08 Bratislava, právne zastúpený: SVITOK a spol., s. r. o., advokátska kancelária, Tomášikova 23/C, 821 01 Bratislava, 6. UPC BROADBAND SLOVAKIA, s.r.o., IČO: 35 971 967, Ševčenkova 36, 851 01 Bratislava, 7. Železnice Slovenskej republiky, IČO: 31 364 501, Klemensova 8, 813 61 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 33/PÚ/2016 zo dňa 1.februára 2016, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/362/2016-301 zo dňa 1. októbra 2020, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .
- II. Žalobcovi sa p r i z n á v a voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov kasačného konania.
- III. Ďalším účastníkom konania sa nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

- I.
Konanie pred správnym súdom

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“ alebo „správny súd“) postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c) a e) zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku

(ďalej aj „SSP“) rozhodnutie žalovaného Predsedu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 33/PÚ/2016 zo dňa 01.02.2016 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie žalovaného“), ako aj rozhodnutie Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb č. 2876/OER/2015 zo dňa 23.09.2015 (ďalej len „prvostupňové správne rozhodnutie“) zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

2. Krajský súd v odôvodnení rozsudku uviedol, že medzi účastníkmi konania bola sporná aplikácia Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (ďalej aj ako „Smernica univerzálnej služby“ alebo „Smernica“) na predmetnú vec - priama, resp. nepriama. Ohľadom výkladu účinku Smernice správny súd uvádza, že každý orgán členského štátu (orgán verejnej správy, resp. súd) je povinný vykladať vnútroštátne právo eurokonformne, t. j. čo možno najviac v súlade s európskou právnou úpravou vyplývajúcou v danom prípade zo Smernice univerzálnej služby (čl. 12 a 13), t. j. v zmysle znenia Smernice a jej cieľov tak, aby sa dosiahol ňou sledovaný výsledok, ktorým je okrem iného aj ochrana hospodárskej súťaže na úseku poskytovania telekomunikačných služieb a to tak, aby nedochádzalo k deformáciám trhu. Odklon od eurokonformného výkladu je možné iba výnimočne.

3. Správny súd ďalej uviedol, že v zmysle záverov uvedených v rozsudkoch Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6SŽ/13/2011, 5SŽ/35/2011 a rozsudkov Súdneho dvora Európskej únie (ďalej aj ako „Súdny dvor EÚ“) vo veci č. C-398/08 a vo veci C-222/08 bol žalovaný povinný vykonať špeciálnu kalkuláciu čistých nákladov k tomu, aby mohol prijať záver o neprimeranom zaťažení žalobcu v súvislosti s jeho povinnosťou poskytovať univerzálnu službu, čo a contrario znamená, že špeciálna kalkulácia čistých nákladov je potrebná aj k tomu, aby žalovaný mohol konštatovať, že poskytovanie univerzálnej služby pre žalobcu neprimerané zaťaženie nepredstavovalo (rozsudok sp. zn. 5SŽ/35/2012). Najvyšší súd SR vo vyššie uvedenom rozsudku vyjadril nesúhlas s názorom žalovaného, že nebolo potrebné pristúpiť k výpočtu čistých nákladov univerzálnej služby, nakoľko žalovaný ešte predtým na základe ním zvoleného kritéria (podielu bytových a nebytových účastníckych prípojok na pevnom umiestnení) neusúdil, že by poskytovanie univerzálnej služby v daných rokoch predstavovalo pre žalobcu neprimerané zaťaženie. Výklad čl. 12 a čl. 13 Smernice univerzálnej služby Súdny dvorom EÚ je právne záväzný tak pre národné súdy ako aj orgány verejnej správy (žalovaného). Z uvedeného dôvodu, pokiaľ žalovaný konštatoval, že poskytovanie univerzálnej služby v posudzovanom období nepredstavovalo pre žalobcu neprimerané zaťaženie, a preto mu nepriznal kompenzáciu straty podľa ust. § 53 zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách (ďalej len „zákon o elektronických komunikáciách“) bez uskutočnenia výpočtu čistých nákladov podľa čl. 12 Smernice univerzálnej služby, ktoré toto zaťaženie predstavovalo pre žalobcu, postupoval v rozpore s čl. 12 a čl. 13 predmetnej Smernice, a teda aj v rozpore s § 53 zákona o elektronických komunikáciách, a to tak v zmysle pôvodného aj nového znenia tohto ustanovenia, t. j. potom to platí aj za žalobcom uplatnené obdobie 2005 - 2006.

4. Správny súd konštatoval, že žalovaný postupom, kedy posudzovanie žiadosti žalobcu rozdelil na dve samostatné fázy a v rámci prvej fázy aplikujúc zvolené kritérium vyhodnotil vykonávanie univerzálnej služby žalobcom bez neprimeraného zaťaženia, pričom však nevykonal kalkuláciu čistých nákladov univerzálnej služby na základe žalobcom predložených podkladov, konal tak v rozpore s uvedenou judikatúrou Najvyššieho súdu SR a Súdneho dvora EÚ. Rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov preto vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci.

5. Vzhľadom na dôvod, pre ktorý boli preskúvané rozhodnutia zrušené sa správny súd bližšie nezaoberal ostatným procesným námietkam vzneseným žalobcom, avšak aj napriek tomu stručne uviedol, že viaceré z nich, napr. námietka porušenia práva žalobcu na vyjadrenie sa na ústnom pojednávaní, zistený skutkový stav je v rozpore s obsahom spisov, porušenie zásady aktívnej súčinnosti účastníkov konania a správneho orgánu, porušenie práva žalobcu vlastniť majetok a porušenie práva na súdnu a inú právnu ochranu je treba vyhodnotiť ako zjavne nedôvodné.

6. V predmetnej veci žalovaný nedostatočne zistil skutkový stav vo veci, nesprávne si vyložil ust. § 53 pôvodného znenia (do 31.03.2006) aj nového znenia (od 01.04.2006) zákona o elektronických komunikáciách, t. j. vec nesprávne právne posúdil, a preto správny súd nepovažoval za potrebné posudzovať námietku žalovaným zvolených kritérií podielu žalobcu na trhu elektronických komunikácií s tým, že bude povinnosťou žalovaného v novom konaní zvoliť kritéria pre posúdenie primeranosti zaťaženia žalobcu pri poskytovaní univerzálnej služby v rozhodnom období nanovo, a to v dôsledku jeho povinnosti urobiť výpočet čistých nákladov vyplývajúcich z poskytovania univerzálnej služby, od ktorého sa bude odvíjať aj správna úvaha žalovaného pri výbere vhodných kritérií. To všetko samozrejme s ohľadom na záväzné názory vyslovené Najvyšším súdom SR a Súdny dvorom EÚ, podľa ktorých európska legislatíva ponecháva v kompetencii žalovaného, aby stanovil všeobecné a neosobné kritéria, pomocou ktorých je možné určiť hranice, ktoré keď sa prekročia, zaťaženie môže byť považované za nadmerné, a to v závislosti od druhu podniku, najmä od jeho zariadení, ekonomickej a finančnej situácie, ako aj podielu na trhu. Tieto kritéria však musia byť nielenže dostatočne odôvodnené v rozhodnutí žalovaného, ale zároveň musia vychádzať z dostatočného množstva relevantných podkladov v záujme dodržania zásady spoľahlivo zisteného stavu veci.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

7. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v procesnom postavení sťažovateľa (ďalej aj „sťažovateľ“) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, ktorou žiadal, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

8. Sťažnostný bod v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) SSP odôvodnil tým, že:

- správny súd nezohľadnením skutkového stavu a skutočnosti, že v zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ je výpočet čistých nákladov predpokladom posúdenia neprimeraného zaťaženia až pred realizáciou samotného odškodnenia podľa článku 13 Smernice univerzálnej služby vo fáze 2 a nie v prípade nepriznania finančnej kompenzácie potom, čo sťažovateľ podľa článku 12 Smernice univerzálnej služby dospel na základe zvoleného, riadne odôvodneného kritéria k záveru, že poskytovanie univerzálnej služby nemôže pre žalobcu predstavovať neprimerané zaťaženie, vec nesprávne právne posúdil. Sťažovateľ v tejto súvislosti poukázal na body 44 až 45 rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C - 222/08 zo dňa 06. 10. 2010, ako aj na body 36-37 rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C - 389/08 zo dňa 06. 10. 2010.

- tým, že správny súd previazal výpočet čistých nákladov (výsledkom ktorého bude konkrétna suma) s výberom kritérií pre posúdenie neprimeraného zaťaženia (odsek 113 napadnutého rozsudku), vec nesprávne právne posúdil, keďže postup, kedy sa výber vhodných kritérií pre posúdenie neprimeraného zaťaženia odvíja od konkrétnej vypočítanej výšky čistých nákladov vyplývajúcich z poskytovania univerzálnej služby zo žiadnej právnej úpravy (vyššie citované ustanovenia zákona o elektronických komunikáciách a články 12 a 13 Smernice univerzálnej služby), ani z príslušnej záväznej judikatúry (citované rozhodnutia Súdneho dvora EÚ a rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sž/13/2011 zo dňa 29.02.2012) nevyplýva. Uvedené authority vo svojich rozhodnutiach deklarovali previazanosť mechanizmu náhrady čistých nákladov, ktoré môžu podniku vzniknúť na základe poskytovania univerzálnej služby, s existenciou nadmerného zaťaženia pre tento podnik. Nikde, ale nedeklarovali, že by mal byť výber kritérií pre posúdenie tohto nadmerného zaťaženia previazaný, resp. odvíjať sa od výpočtu čistých nákladov (od konkrétne vypočítanej výšky čistých nákladov). V tejto súvislosti poukázal na bod 50 rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C - 222/08 zo dňa 06.10.2010, ako aj na bod 43 rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C - 389/08 zo dňa 06.10.2010.

9. Ďalší účastník 4/ (Orange) vo vyjadrení uviedol, že kasačnú sťažnosť považuje za opodstatnenú, v plnom rozsahu sa s ňou stotožňuje a ohľadom správnosti postupu žalovaného zároveň poukázal na svoje vyjadrenie k žalobe.

10. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že sťažovateľ opätovne spochybňuje svoju povinnosť vypočítať čisté náklady na univerzálnu službu pred posúdením, či jej poskytovanie predstavovalo pre žalobcu neprímerané zaťaženie. Uvedené tvrdenie je, ale v rozpore s výkladom čl. 12 a 13 Smernice univerzálnej služby, ktorý zaujal Súdny dvor EÚ, ako aj Najvyšší súd SR a ktorý platí bez ohľadu na sťažovateľom tvrdý odlišný skutkový stav veci, pretože vykladá dotknuté články 12 a 13 Smernice univerzálnej služby nezávisle od okolností konkrétneho prípadu.

11. Z obsahu rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sž/35/2011 zo dňa 19.07.2012 a ani rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sž/13/2011 zo dňa 29.02.2012 nemožno vyvodit' záver o tom, že by sa v nich uvedené právne názory vzťahovali len na tzv. 2 fázu rozhodovania o náhrade nákladov na univerzálnu službu. Uvedený výklad sťažovateľa považujeme navyše za účelový, nelogický a špekulatívny. Čisté náklady vynaložené na univerzálnu službu predstavujú totiž objektívne merateľnú zložku záťaže vypovedajúcu najviac o miere jej únosnosti pre poskytovateľa. Ak sú tieto čisté náklady vynaložené efektívne, nemôžu byť nahradené žiadnym iným ad hoc kritériom, ktorým by bolo možné primeranosť tejto záťaže spravodlivejšie „predbežne“ posúdiť.

12. Skutočnosť, že na to, aby bolo možné určiť, či poskytovanie univerzálnej služby predstavovalo pre žalobcu neprímerané zaťaženie, je nutné vykonať špeciálnu kalkuláciu čistých nákladov, potvrdzuje aj zmena § 53 ods. 3 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách, ktorá bola vykonaná s účinnosťou od 01.01.2016 zákonom č. 247/2015 Z. z., ktorého predkladateľom bolo Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, ktoré je spolu so sťažovateľom orgánom štátnej správy v oblasti elektronických komunikácií a prostredníctvom ktorého rozpočtovej kapitoly je sťažovateľ zapojený finančnými vzťahmi na štátny rozpočet.

III.

Konanie pred kasačným súdom

13. Prejednávaná vec bola dňa 06.05.2021 predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky ako súdu príslušnému na konanie a rozhodnutie podľa právnej úpravy účinnej k danému dňu. Na Najvyššom súde Slovenskej republiky bola vec náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 10S pod sp. zn. 10Sžk/21/2021. S účinnosťou ku dňu 01.08.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Zb. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov) začal svoju právomoc vykonávať Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, pričom k tomuto dňu prešiel z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky výkon súdnictva vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.08.2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu SR (článok 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety náhodným výberom pridelená na rozhodnutie kasačnému senátu 4S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pod pôvodnou sp. zn. 10Sžk/21/2021. Dňa 20.10.2021 bola vrátená Krajskému súdu v Bratislave na odstránenie nedostatku a následne predložená Najvyššiemu správne súdu dňa 11.11.2021 pod sp. zn. 4Svk/18/2021.

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP), kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk podľa § 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP.

15. Z obsahu administratívneho spisu súd zistil, že v predmetnej veci žalobca podal dňa 30.11.2007 žiadosť o úhradu čistých nákladov za roky 2005 a 2006 vzniknutých pri vykonávaní povinností univerzálnej služby podľa § 53 ods. 1 zákona o elektronických komunikáciách spolu vo výške 78,8 mil. Eur. O žiadosti žalobcu rozhodol Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, Odbor ekonomickej regulácie (ďalej aj ako „prvostupňový orgán“) dňa 02.10.2009 rozhodnutím č. 2391/14/2009, ktorým žalobcovi priznal kompenzáciu vo výške 25,1 mil. Eur. Proti

tomuto rozhodnutiu podal žalobca rozklad, o ktorom rozhodol Predseda Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (ďalej aj ako „predseda“) rozhodnutím č. 25/01/2010 zo dňa 28.04.2010 tak, že rozhodnutie prvostupňového orgánu č. 2391/14/2009 zo dňa 02.10.2009 zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie.

16. Prokurátor Generálnej prokuratúry SR proti rozhodnutiu predsedu č. 25/01/2010 zo dňa 28.04.2010 podal protest pod č. VI/1 Gd 249/10-10 zo dňa 20.10.2010. Predseda úradu vyhovel protestu prokurátora a protestom napadnuté rozhodnutie zrušil a nahradil ho novým rozhodnutím č. 73/01/2010 zo dňa 03.12.2010, ktorým pôvodné rozhodnutie prvostupňového orgánu č. 2391/14/2009 zo dňa 02.10.2009 opätovne zrušil a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie. Prvostupňový orgán zaviazal pri posudzovaní žiadosti žalobcu postupovať nielen podľa vyhlášky, ale podľa § 53 zákona o elektronických komunikáciách.

17. V následnom správnom konaní vydal prvostupňový orgán rozhodnutie č. 54/14/2011 zo dňa 31.01.2011, ktorým rozhodol tak, že žalobcovi nárok na úhradu čistých nákladov vzniknutých pri poskytovaní univerzálnej služby za roky 2005 a 2006 nevznikol. Proti tomuto rozhodnutiu prvostupňového orgánu podal žalobca rozklad, o ktorom rozhodol predseda rozhodnutím o rozklade č. 09/01/2011 zo dňa 06.04.2011 tak, že rozklad žalobcu zamietol a rozhodnutie prvostupňového orgánu č. 54/14/2011 zo dňa 31.01.2011 potvrdil. Žalobca podal na Najvyšší súd SR žalobu o preskúmanie uvedených rozhodnutí správnych orgánov oboch stupňov, o ktorej najvyšší súd rozhodol rozsudkom sp. zn. 6SŽ/13/2011 zo dňa 29.02.2012 tak, že napadnuté rozhodnutia zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie (ďalej aj ako „zrušujúci rozsudok NS SR“). Najvyšší súd SR po preskúmaní veci dospel k záveru, že žalovaný v danom prípade nepostupoval náležite v intenciách relevantných právnych noriem ako ani v intenciách výkladu článkov Smernice univerzálnej služby Súdny dvorom EÚ čo malo za následok nesprávne posúdenie veci a nedostatočne zistený skutkový stav.

18. Prvostupňový orgán následne vydal dňa 25.04.2013 rozhodnutie č. 235/OER/2013, ktorým o žiadosti žalobcu rozhodol tak, že žalobcovi podľa § 53 zákona o elektronických komunikáciách nevznikol nárok na úhradu zistených čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní univerzálnej služby v rokoch 2005 a 2006, pretože jej poskytovanie nebolo pre žalobcu neprimeraným zaťažením. Po rozklade žalobcu vydal predseda rozhodnutie o rozklade č. 204/PÚ/2013 zo dňa 09.08.2013, ktorým rozhodnutie prvostupňového orgánu č. 235/OER/2013 zo dňa 25.04.2013 pre nedostatočné odôvodnenie zrušil a vec mu vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie.

19. V ďalšom konaní si prvostupňový orgán vydal dňa 23.09.2015 rozhodnutie č. 2876/OER/2015, ktorým rozhodol o žiadosti žalobcu vo veci úhrady čistých nákladov za poskytovanie univerzálnej služby za roky 2005 a 2006 tak, že žalobcovi nevznikol podľa § 53 zákona o elektronických komunikáciách nárok na úhradu čistých nákladov vzniknutých pri vykonávaní univerzálnej služby v rokoch 2005 a 2006, pretože jej poskytovanie nebolo pre žalobcu neprimeraným zaťažením. Po rozklade žalobcu vydal predseda napadnuté rozhodnutie zo dňa 01.02.2016, ktorým rozklad žalobcu zamietol a rozhodnutie vydané v prvom stupni č. 2876/OER/2015 zo dňa 23.09.2015 potvrdil.

IV.

Právne predpisy a právne názory kasačného súdu

20. Podľa § 53 ods. 1 zákona o elektronických komunikáciách, 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.

21. Podľa § 53 ods. 3 zákona o elektronických komunikáciách, 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.

22. Podľa § 53 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách v znení účinnom k 31.03.2006, 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.

23. Podľa § 53 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách 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.

24. Podľa článku 12 ods. 1 Smernice univerzálnej služby, 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.

25. Podľa článku 12 ods. 2 Smernice univerzálnej služby, 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.

26. Podľa článku 13 ods. 1 Smernice univerzálnej služby, 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.

27. Najvyšší správny súd po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti, po preskúmaní rozsudku krajského súdu a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku. Tieto závery spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Preto sa s ním najvyšší správny súd stotožňuje v celom rozsahu, považujúc právne posúdenie veci krajským súdom za správne.

28. Námietku sťažovateľa, že správny súd nezohľadnením skutkového stavu a skutočností, že v zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ je výpočet čistých nákladov predpokladom posúdenia neprimeraného zaťaženia až pred realizáciou samotného odškodnenia podľa čl.13 Smernice univerzálnej služby vo fáze 2 vec nesprávne právne posúdil, vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú. Sťažovateľ v tejto súvislosti poukázal na body 44 až 45 rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C - 222/08 zo dňa 06.10.2010. Sťažovateľ však opomína znenie bodov 47, 48 a taktiež bodu 52 predmetného rozhodnutia, ktoré uvedený výklad sťažovateľa nielen že nepotvrdzujú, ale vedú k presne opačnému záveru:

„46. 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 zaťažovaný a že členské štáty musia na žiadosť tohto podniku rozhodnúť o podmienkach odškodnenia z dôvodu týchto nákladov.

47. 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.

52. 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.“

29. Rovnako sťažovateľ poukazuje na body 36-37 rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C - 389/08 zo dňa 06.10.2010, ktoré však nesprávne a izolovane interpretuje, nakoľko z ich znenia jednoznačne vyplýva, že:

„36. 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.

37. 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.“

30. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje aj na bod 45 citovaného rozsudku Súdneho dvora EÚ, v ktorom konštatoval: „Zo všetkého, čo bolo uvedené vyššie, vyplýva, že členské štáty nemôžu konštatovať, že poskytovanie univerzálnej služby skutočne predstavuje nespravodlivé zaťaženie, za ktoré možno poskytnúť náhradu, bez toho, aby predtým vypočítali čisté náklady, ktoré toto poskytovanie predstavuje pre každý z podnikov, ktorý má túto službu poskytovať, a posúdili, či tieto náklady predstavujú pre uvedený podnik nadmerné zaťaženie, lebo inak by porušili povinnosti vyplývajúce zo smernice 2002/22. Nemôžu tiež prijať systém náhrad, v rámci ktorého by náhrada nebola úmerná uvedeným čistým nákladom.“

31. Kasačný súd dáva do pozornosti aj novšiu judikatúru Súdneho dvora EÚ, v ktorej sa Súdny dvor EÚ opäť zaoberal výkladom čl. 12 a čl. 13 Smernice univerzálnej služby ako napríklad rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-494/12 zo dňa 10.11.2022 odkazujúci na vyššie citované rozhodnutie C-389/08 (body 34 a nasl.) a rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-508/14 zo dňa 06.10.2015, kde Súdny dvor EÚ v bode 33. konštatuje: „Podľa článkov 12 a 13 smernice 2002/22 je na určenie výšky náhrady, ktorá prípadne prináleží podniku určenému na poskytovanie univerzálnej služby, potrebné po prvé vypočítať čisté náklady na povinnosť poskytovať univerzálnu službu, ktoré znáša podnik určený na jej poskytovanie, a ďalej, pokiaľ vnútroštátny regulačný orgán zistí, že podnik znáša nespravodlivú záťaž, tento orgán rozhodne o zavedení mechanizmu náhrady zistených čistých nákladov takémuto podniku alebo o rozdelení čistých nákladov na záväzky univerzálnej služby medzi podniky poskytujúce siete a poskytujúce služby elektronických komunikácií.“

32. Kasačný súd taktiež považuje za nevyhnutné poznamenať, že v Slovenskej republike univerzálnu službu poskytoval žalobca v rozhodnom období rokov 2005 až 2012 (povinnosť poskytovať univerzálnu službu mu skončila dňa 06.08.2012) a za tieto obdobia si postupne podanými žiadosťami uplatnil od žalovaného úhradu čistých nákladov na univerzálnu službu, pričom však ani za jedno z uvedených období (roky 2005 - 2006, 2007 - 2008, 2009 - 2010, 2011 - 2012) nebola žalobcovi žalovaným kompenzácia nákladov na univerzálnu službu ani čiastočne priznaná. Žalobca inicioval

súdny prieskum voči každému z rozhodnutí vydaných žalovaným za roky 2005 a 2006, 2007 a 2008, ako aj 2009 a 2010. Rozhodnutia žalovaného boli Najvyšším súdom SR zrušené (rozsudky sp. zn. 6Sž/13/2011 z 29.02.2012, 5Sž/35/2011 z 19.07.2012 a 6Sž/24/2012 z 27.11.2013) a veci boli vrátené na ďalšie konanie a nové rozhodnutie. V nových správnych konaniach však žalovaný opätovne úhradu nákladov žalobcovi ani čiastočne nepriznal.

33. V predmetnej veci aj zo zrušujúceho rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sž/13/2011 zo dňa 29.02.2012 jednoznačne vyplýva právny názor, ktorým bol žalovaný viazaný v zmysle § 250ja ods. 4 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, účinného v čase vydania rozsudku, že „výklad čl. 12 a čl. 13 smernice 2002/22 Európskym súdnym dvorom je právne záväzný tak pre národné sudy 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. ...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.“

34. Rovnako aj z právnych záverov Najvyššieho súdu SR vyslovených v rozsudku sp. zn. 5Sž/35/2011 zo dňa 19.07.2012, odkazujúc na zrušujúci rozsudok Najvyššieho súdu SR v predmetnej veci, jednoznačne vyplýva povinnosť žalovaného pri rozhodovaní o žiadosti žalobcu vykonať kalkuláciu čistých nákladov v rozsahu potrebnom na posúdenie neprimeraného zaťaženia, čo však žalovaný neurobil. Je zrejmé, že správne orgány nepostupovali v súlade s právnym názorom Najvyššieho súdu SR a právne závery Najvyššieho súdu SR nesprávne právne interpretovali.

35. Kasačný súd záverom k uvedenému sťažnostnému bodu považuje za nevyhnutné poukázať na to, že výklad čl. 12 a čl. 13 Smernice univerzálnej služby Súdnym dvorom EÚ sa premietol aj do novej právnej úpravy - zákona č. 452/2021 Z.z. o elektronických komunikáciách- ktorý v § 101 ods. 1 zakotvuje: „Ak úrad na základe overenia čistých nákladov na základe metódy, ktorá bola súčasťou výzvy na určenie poskytovateľa univerzálnej služby podľa § 98 ods. 6 zistí, že poskytovanie univerzálnej služby je pre poskytovateľa univerzálnej služby neprimeranou finančnou záťažou, rozhodne o výške úhrady čistých nákladov.“

36. Námieta, že tým, že správny súd previazal výpočet čistých nákladov (výsledkom ktorého bude konkrétna suma) s výberom kritérií pre posúdenie neprimeraného zaťaženia (odsek 113 napadnutého rozsudku), vec nesprávne právne posúdil, je taktiež nedôvodná. Z bodu 113 napadnutého rozsudku uvedené nevyplýva, naopak, zo znenia bodu 113. je zrejmé, že krajský súd len opätovne poukázal na povinnosť sťažovateľa urobiť výpočet čistých nákladov vyplývajúcich z poskytovania univerzálnej služby, od ktorého sa bude odvíjať aj správna úvaha žalovaného pri výbere vhodných kritérií s tým, že v ďalšom krajský súd odkázal sťažovateľa na záväzné názory vyslovené Najvyšším súdom SR a Súdnym Dvorom EÚ, podľa ktorých európska legislatíva ponecháva v kompetencii žalovaného, aby stanovil všeobecné a neosobné kritéria, pomocou ktorých je možné určiť hranice, ktoré keď sa prekročia, zaťaženie môže byť považované za nadmerné, a to v závislosti od druhu podniku, najmä od jeho zariadení, ekonomickej a finančnej situácie, ako aj podielu na trhu, pričom však tieto kritéria musia byť nielenže dostatočne odôvodnené v rozhodnutí žalovaného, ale zároveň musia vychádzať z dostatočného množstva relevantných podkladov v záujme dodržania zásady spoľahlivo zisteného stavu veci. Sťažovateľ opätovne izolovane vykladá znenie odseku 113 len s poukazom na jednu vetu vytrhnutú z kontextu.

37. Vo svetle uvedeného Najvyšší správny súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Krajský súd sa v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil Najvyšší správny súd SR ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

38. O náhrade trov účastníkov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že sťažovateľovi, ktorý v kasačnom konaní nemal úspech ich náhradu podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP nepriznal. Žalobcovi priznal nárok na náhradu trov konania voči žalovanému. Ďalším účastníkom kasačný súd náhradu trov kasačného konania podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP nepriznal, nakoľko im v kasačnom konaní nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by im trovy kasačného konania vznikli.

39. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.