

TELEKOMUNIKAČNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY
Továrenská 7, P.O. Box 40, 828 55 Bratislava 24

Rozhodnutie o rozklade

Číslo rozhodnutia: 270/PÚ/2013

V Bratislave: 15.10.2013

Účastník konania:

Slovak Telekom, a.s.
Bajkalská 28
817 62 Bratislava

Predseda Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (ďalej aj len „predseda úradu“) ako príslušný správny orgán podľa § 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) a § 74 ods. 3 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o elektronických komunikáciách“) rozhodol o rozklade spoločnosti Slovak Telekom, a. s. so sídlom Bajkalská 28, 817 62 Bratislava, IČO: 35 763 469 (ďalej aj len „účastník konania“) proti rozhodnutiu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky, odboru ekonomickej regulácie (ďalej aj len „úrad“) č. 1420/OER/2013 zo dňa 10. júla 2013 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie“), ktorým úrad rozhodol vo veci určenia významného podniku podľa § 18 ods. 1 zákona o elektronických komunikáciách a uloženia povinností na relevantnom trhu poskytovania veľkoobchodnej služby ukončovania volania v jednotlivých verejných telefónnych sieťach v pevnom umiestnení, ktorá spočíva v prenose volania smerovaného ku koncovému užívateľovi verejnej telefónnej služby na pevnom mieste pripojenia z bodu prepojenia medzi dvoma pevnými sieťami alebo medzi mobilnou sieťou a pevnou sieťou do koncového bodu v pevnej verejnej telefónnej sieti určeného špecifickou sieťovou adresou (ďalej aj len „relevantný trh č. 3“), na základe návrhu osobitnej komisie takto:

podľa § 59 ods. 2 v spojení s § 61 ods. 3 správneho poriadku sa napadnuté rozhodnutie 1420/OER/2013 zo dňa 10.07.2013 potvrdzuje a rozklad v celom rozsahu zamietá.

Odôvodnenie:

Úrad po konzultáciách podľa § 10 zákona o elektronických komunikáciách vydal rozhodnutie, v ktorom určil účastníka konania za významný podnik na relevantnom trhu č. 3 podľa § 18 ods. 1 zákona o elektronických komunikáciách a uložil mu súvisiace povinnosti (ďalej aj len „SMP rozhodnutie“). Proti uvedenému rozhodnutiu podal účastník konania dňa 26.07.2013 rozklad, v ktorom navrhuje aby úrad v rámci autoremedúry napadnuté rozhodnutie zmenil alebo aby ho predseda úradu ako orgán rozhodujúci o rozklade preskúmal v celom rozsahu, a vzhľadom na dôvody

uvedené v rozklade, napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil správneho orgánu, ktorý ho vydal na nové prejednanie a rozhodnutie podľa § 59 ods. 3 správneho poriadku, a zároveň, aby predseda Telekomunikačného úradu SR zaviazal úrad prerušiť správne konanie až do odstránenia väd a nedostatkov analýzy príslušného relevantného trhu ako zásadného podkladu rozhodnutia, a to spôsobom opätovného vykonania analýzy.

Úrad o podanom rozklade nerozhodol v rámci autoremedúry podľa § 57 ods. 1 v spojení s § 61 ods. 3 a v súlade s § 57 ods. 2 správneho poriadku a postúpil ho spolu s celým spisovým materiálom na rozhodnutie predsedovi Telekomunikačného úradu SR, ako príslušnému správneho orgánu podľa § 5 správneho poriadku a § 74 ods. 3 zákona o elektronických komunikáciách.

Dôvody rozkladu:

Všeobecné dôvody rozkladu:

1. porušenie zásad postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä vyjadriť sa k podkladu rozhodnutí a uplatniť svoje návrhy podľa § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“),
2. porušenie povinnosti svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku,
3. porušenie povinnosti, aby rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci podľa § 3 ods. 5 správneho poriadku,
4. nestanovenie primeraných lehôt na uplatnenie práv účastníka podľa § 27 ods. 1 správneho poriadku
5. porušenie povinnosti zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za týmto účelom si zaobstaráť potrebné podklady na rozhodnutie podľa § 32 ods. 1 správneho poriadku,
6. porušenie práv účastníka navrhovať dôkazy a ich doplnenie podľa § 33 ods. 1 a tiež povinnosti úradu podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku
7. porušenie povinnosti vydať rozhodnutie v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi podľa § 46 správneho poriadku,
8. porušenie povinnosti, aby rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci podľa § 46 správneho poriadku,
9. nedostatky výroku rozhodnutia resp. odôvodnenia spôsobujúce jeho neurčitost' a nezrozumiteľnosť v nadväznosti na § 47 ods. 2 resp. 3 správneho poriadku.

Konkrétne dôvody rozkladu špecifikované účastníkom konania ako nedostatky napadnutého rozhodnutia a pochybenia úradu v procese predchádzajúcom vydaniu napadnutého rozhodnutia (ďalej aj len „námietky účastníka konania“):

1. Odopretie možnosti vyjadriť sa v prvostupňovom konaní v rozpore s jeho právom resp. povinnosťou úradu podľa § 33 správneho poriadku. Tým boli porušené o.i. aj jeho práva resp. povinnosti úradu podľa § 3 ods. 2, § 27 ods. 1, § 46 správneho poriadku.

2. Neurčitost' uloženej povinnosti výroku rozhodnutia v bode 2 d) (povinnosť regulácie cien prístupu a prepojenia) podľa § 12 v rozpore s § 47 ods. 2 správneho poriadku.
3. Nevysporiadanie sa úradu s pripomienkami, argumentmi ST voči samotnému modelu, čím má rozhodnutie vadu i podľa § 3 ods. 2, 4, 5 § 32 ods. 1, § 33 ods. 1 a 2, § 46 a § 47 správneho poriadku.
4. Nezohľadnenie už dosiahnutej úrovne deregulácie a ponechanie dvojitého tranzitu mimo cenovej regulácie, čím je rozhodnutie v rozpore s § 3 ods. 4, 5, § 46 a § 47 ods. 2 správneho poriadku.
5. Nedostatočné a nejasné až zmätočné vysporiadanie sa pripomienkou a argumentmi ST ohľadom stanovenia lehoty na dodanie údajov za predchádzajúci rok nie skôr ako 30.6. nasledujúceho roku. To spôsobuje vadu rozhodnutia podľa § 3 ods. 4 a 5 § 32 ods. 1, § 46 a § 47 správneho poriadku.
6. Nedostatočné a nejasné vysporiadanie sa s otázkou medzinárodného prepojenia v medzinárodnom bode prepojenia na území SR (obyčajne v blízkosti hraníc). To spôsobuje vadu rozhodnutia podľa § 3 ods. 4 a 5 § 32 ods. 1, § 46 a § 47 správneho poriadku.
7. Nedostatočné vysporiadanie sa so zahrnutím a postavením ostatných podnikov pôsobiacich na trhu, ktorým úrad v rozhodnutí neukladá žiadne povinnosti. To spôsobuje vadu rozhodnutia podľa § 3 ods. 4 a 5 § 32 ods. 1, § 46 a § 47 správneho poriadku.
8. Nedostatočné vysporiadanie sa s pripomienkami a argumentmi ST v procese konzultácií k analýze k relevantnému trhu. To spôsobuje vadu rozhodnutia podľa § 46 a § 47 ods. 3 správneho poriadku.

K námietkam účastníka konania:

Ad 1)

Podľa § 18 zákona o elektronických komunikáciách sa práva účastníka konania uplatňujú počas konzultácií. Predseda úradu vychádza z predpokladu, že ak majú byť procesné práva účastníka po procese konzultácií reálne uplatniteľné, musia sa logicky spájať s možnosťou zmeny odkonzultovaného rozhodnutia v dôsledku akceptácie účastníkom konania predložených návrhov. V opačnom prípade by pri nemožnosti zmeny rozhodnutia v postkonzultačnej fáze procesné práva účastníka konania neboli spôsobilé revidovať rozhodnutie v meritórnej rovine a ich realizácia by preto bola redundantná. Ak by však postupom uplatnenia procesných práv po procese konzultácií bolo rozhodnutie zmenené, malo by byť opätovne, v dôsledku vykonaných zmien, podrobené procesu konzultácií, a to z dôvodu zabezpečenia jeho všeobecnej predvídateľnosti zo strany dotknutých subjektov, ako aj z dôvodu preskúmania jeho zlučiteľnosti s právom Európskej únie a s jednotným trhom zo strany Európskej komisie. V súlade s predchádzajúcim by však v následnej postkonzultačnej fáze znovu malo dôjsť k realizácii procesných práv účastníka konania v podobe vyjadrenia sa k záverom opätovne uskutočnených konzultácií a prípadná zmena rozhodnutia v dôsledku uplatnenia práv účastníka konania by nevyhnutne viedla k ďalšiemu procesu konzultácií. Z uvedeného vyplýva, že v prípade uplatnenia procesných práv účastníka konania po procese konzultácií, môže byť efektívne ohrozená regulačná činnosť úradu, alebo, v prípade vydania zmeneného rozhodnutia bez procesu konzultácií, predvídateľnosť regulačných opatrení a ich zlučiteľnosť s právom Európskej únie a jednotným trhom. Podľa

ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie sú orgány členského štátu, vrátane súdov, povinné aplikovať vnútroštátnu legislatívu, vrátane negatívnej povinnosti, spočívajúcej vo vylúčení aplikácie vnútroštátnej legislatívy, takým spôsobom, aby nebol ohrozený účinok predpokladaný európskym právom. Postup uvádzaný účastníkom konania však preukázateľne vo svojich reálnych dôsledkoch predpokladá konanie úradu, ktoré je v rozpore s touto povinnosťou. Na základe uvedeného je predseda úradu toho názoru, že úrad v konaní postupoval v súlade so zákonom, keď považoval procesné práva účastníka konania za uplatnené v procese konzultácií.

Ad 2)

Zo systematiky zákona o elektronických komunikáciách vyplýva, že konkrétny spôsob regulácie cien je predmetom samostatného konania. V SMP rozhodnutí úrad rozhoduje o potrebe regulovať správanie významného podniku týkajúce sa určovania a uplatňovania cien. Rozhodnutie o konkrétnom spôsobe takejto regulácie je vyhradené pre osobitné konanie, v ktorom má účastník konania možnosť uplatniť všetky svoje procesné práva a môže efektívne predvídať obsah ukladaných povinností. Ak by úrad v napadnutom rozhodnutí uviedol konkrétny spôsob regulácie cien, prejudikoval by tým výsledok rozhodnutia vo veci regulácie cien podľa § 12 zákona o elektronických komunikáciách, čím by porušil zákonom predpokladaný postup a tým by porušil princíp právnej istoty. Princíp právnej istoty spočíva v ochrane legitímnych očakávaní adresátov aplikácie práva, pričom zárukou ochrany legitímnych očakávaní môže byť iba aplikácia práva v súlade s postupom predpokladaným zákonom. Na základe uvedeného je teda predseda úradu toho názoru, že úrad tým, že neuviedol konkrétny spôsob regulácie cien v napadnutom rozhodnutí, postupoval v súlade so zákonom o elektronických komunikáciách a teda, že rozhodnutie je dostatočne určité a nie je v rozpore s princípom právnej istoty.

Ad 3)

Predseda úradu je toho názoru, že uvedené námietky smerujú ku konaniu týkajúcemu sa rozhodnutia o regulácii cien podľa § 12 zákona o elektronických komunikáciách. Uvedené námietky nemajú vecný vzťah k predmetu rozhodovania podľa § 18 zákona o elektronických komunikáciách a teda ich prípadné zohľadnenie nemôže vyvolať zmenu v dôkaznej situácii a nie sú teda ani spôsobilé vyvolať zmenu vo výrokovvej časti napadnutého rozhodnutia.

Ad 4)

Služba ukončovania volaní na veľkoobchodnej úrovni, v súlade s vecným vymedzením relevantného trhu č. 3, zahŕňa tú časť prenosu volania, ktorá je vymedzená ústredňou, na ktorej je možné poskytovať prepojenie a koncovým bodom siete bez ohľadu na použitú technológiu, pričom vymedzenou ústredňou sa rozumie miestna alebo tranzitná ústredňa, v ktorej sú siete prepojené a to bez ohľadu na to, na akej úrovni sú siete prepojené (či na miestnej úrovni, na úrovni prvého alebo druhého tranzitu). Najpodstatnejším faktorom je prenos volania z bodu prepojenia medzi dvomi pevnými sieťami, resp. z bodu prepojenia medzi pevnou a mobilnou sieťou do koncového bodu jednotlivého podniku. V súlade s definíciou relevantného trhu pre vymedzenie služieb spadajúcich na tento trh nie je podstatný spôsob prepojenia, alebo úroveň prepojenia, ale služby ukončovania volania v pevnom umiestnení, ktoré si vzájomne medzi sebou poskytujú jednotlivé podniky, aby zabezpečili dovolateľnosť svojich koncových zákazníkov. Účastník konania je, podľa

evidencie úradu, jediným podnikom, ktorý ponúka v referenčnej ponuke službu prepojenia cez dvojitý tranzit a teda i poskytuje ukončenie volania s prepojením na úrovni dvojitého tranzitu. Napriek tomu, že objem volaní ukončených na úrovni dvojitého tranzitu je menší ako 1% z celkového objemu volaní ukončených v pevnej sieti účastníka konania, predseda úradu nesúhlasí s návrhom účastníka konania vyňať službu ukončenia volania na úrovni dvojitého tranzitu z definície trhu a ani z ukladania povinností. Ak nejaký podnik bude mať záujem sa na tejto úrovni prepojiť, tak je opodstatnené, aby významný podnik plnil uložené povinnosti aj pri poskytovaní tejto služby. Na základe uvedeného sa predseda úradu stotožňuje s vecným vymedzením relevantného trhu určeným v napadnutom rozhodnutí. Rozsah možností reálneho plnenia služby ukončenia volania v pevnej verejnej telefónnej sieti tak závisí len od skutočnosti či konkrétne plnenie spočíva v prenose volania z bodu prepojenia do koncového bodu, pričom technické parametre takéhoto prenosu, vrátane kvantity sieťových prvkov zapojených pri jeho realizácii, sú podľa definície relevantného trhu, irelevantné. To znamená, že pôjde vždy o ukončenie volania v pevnej verejnej telefónnej sieti, ak prenos volania bude realizovaný z bodu prepojenia do koncového bodu siete, bez ohľadu na počet v tomto prenose realizovaných tranzitov. Predseda úradu takisto vychádzal z toho, že k definícii trhu t.j. zahrnutiu dvojitého tranzitu nemala EK v rámci riadnych nadnárodných konzultácií žiadne námietky.

Ad 5)

Úrad v napadnutom rozhodnutí neuložil účastníkovi konania povinnosť predkladať údaje spomenuté v bode 5 rozkladu. Úrad iba upozornil účastníka na zákonnú povinnosť podľa § 40 zákona o elektronických komunikáciách a s ňou spojenú aplikačnú prax.

Ad 6)

Úrad na str. 6 napadnutého rozhodnutia uviedol, že ukončovanie volaní zostavených v zahraničí je podľa funkcionality a ponukovej zastupiteľnosti rovnaké, ako ukončovanie volaní zostavených v národných sieťach. Úrad popísal dva scenáre pri volaniach prichádzajúcich zo zahraničia a uviedol, že tieto volania preberajú podniky na základe medzinárodných zmlúv o prepojení od zahraničných operátorov v medzinárodnom bode prepojenia. Medzinárodné body prepojenia významného podniku a zahraničného podniku sa nachádzajú v rôznych zahraničných európskych mestách, ale môžu sa nachádzať aj v blízkosti štátnej hranice na území Slovenska.

Ad 7)

Pokiaľ ide o subjekty určené za podniky s významným vplyvom, je predseda úradu toho názoru, že úrad dostatočne zdôvodnil ich výber, a to konkrétne v časti „*Identifikácia podnikov na relevantnom trhu č.3*“. Na stranách 16 až 20 napadnutého rozhodnutia úrad uviedol dôvody pre pozitívne ako aj negatívne začlenenie subjektov na relevantný trh č. 3. Predseda úradu sa stotožňuje s názorom úradu, že pri identifikácii podnikov pôsobiacich na relevantnom trhu č. 3 je kľúčovým kritériom charakter poskytovanej veľkoobchodnej služby, preto podniky neposkytujúce vecné plnenie spočívajúce v prenose volania smerovaného ku koncovému užívateľovi verejnej telefónnej služby na pevnom mieste pripojenia z bodu prepojenia medzi dvoma pevnými sieťami alebo medzi mobilnou sieťou a pevnou sieťou do koncového bodu v pevnej verejnej telefónnej sieti určeného špecifickou sieťovou adresou, teda službu veľkoobchodného ukončenia volania v pevnej verejnej telefónnej sieti, nemôžu byť identifikované ako podniky pôsobiace na relevantnom trhu č. 3.

Ad 8)

Predseda úradu je toho názoru, že úrad sa v napadnutom rozhodnutí dostatočne vysporiadal so všetkými pripomienkami účastníka konania. Osobitne uvádzané nedostatočné vysporiadanie sa úradu s pripomienkou týkajúcou sa rovnocenného postavenia spoločnosti Orange, nie je podľa predsedu úradu odôvodnené, nakoľko úrad v napadnutom rozhodnutí niekoľkokrát uvádza dôvod nerovnocenného postavenia spoločnosti Orange na relevantnom trhu. Predseda úradu sa v tomto bode stotožňuje so závermi úradu a považuje podiel na trhu za kritérium majúce významný vplyv pre určenie postavenia podniku na relevantnom trhu a teda postavenie spoločnosti Orange nemožno považovať za rovnocenné postaveniu účastníka konania. Ďalej účastník konania uvádza pripomienku týkajúcu sa bariéry vstupu na trh. Účastník konania tvrdí, že prítomnosť väčšieho počtu podnikov na relevantnom trhu nie je dôkazom obmedzenia možností vstupu na trh, ale naopak, dôkazom zvýšenej možnosti angažovania nového subjektu na relevantnom trhu. Pri preskúmaní napadnutého rozhodnutia predseda úradu dospel k názoru, že úrad nijako nekonštatoval, že možnosti vstupu na relevantný trh zároveň predstavujú bariéry vstupu na relevantný trh. Uvedené tvrdenie by predstavovalo výrovový paradox a bolo by v rozpore s pravidlami logiky. Naopak predseda úradu vníma tvrdenie úradu *„Vzhľadom k tomu, že trh Slovenskej republiky je pomerne malý, pôsobenie podnikov na tomto trhu vytvára strategickú bariéru vstupu na predmetný trh. Každý podnik, ktorý by zvažoval vstup na predmetný trh poskytovania verejnej telefónnej služby v pevnom umiestnení, musí zo strategického hľadiska zvážiť, či pri súčasnom poskytovaní týchto služieb bude schopný získať dostatočnú zákaznícku základňu“* uvedené na strane 72 napadnutého rozhodnutia v tom zmysle, že existujúca konkurencia vytvára reálne bariéry vstupu na trh, pričom podľa názoru predsedu úradu, vzhľadom na uvedené, neexistuje racionálny dôvod pre inú interpretáciu argumentácie úradu.

K všeobecným dôvodom rozkladu:

Vzhľadom na vyhodnotenie námietok účastníka konania dospel predseda úradu k názoru, že dôvody rozkladu uvedené účastníkom nie sú opodstatnené. Podľa názoru predsedu úradu sa úrad v konaní svedomite a zodpovedne zaoberal každou vecou, ktorá bola predmetom konania, postupoval v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkom konania a dal mu vždy príležitosť, aby mohol svoje práva a záujmy účinne obhajovať, a mohol sa vyjadriť k podkladom rozhodnutia a uplatniť svoje návrhy a napadnuté rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, vychádza zo spoľahlivo zisteného stavu veci a je dostatočne určité a zrozumiteľné.

Dňa 20.09.2013 doručil úrad účastníkovi konania výzvu na vyjadrenie sa pred vydaním rozhodnutia, na čo mu určil lehotu 7 pracovných dní.

V dňoch 23.09.2013 a 30.09.2013 využil účastník konania svoje právo nahliadnuť do spisu správneho konania a boli mu poskytnuté časti spisu v elektronickej forme.

Dňa 03.10.2013 zaslal účastník konania vyjadrenie pred vydaním rozhodnutia. V uvedenom vyjadrení účastník konania namieta postup rozkladovej komisie, pričom námietky obsahovo zodpovedajú tým, ktoré účastník konania uviedol v rozklade proti postupu úradu v konaní predchádzajúcom vydaniu napadnutého rozhodnutia, a teda

vecné vyhodnotenie námietok je uvedené v predchádzajúcich častiach odôvodnenia tohto rozhodnutia. Predseda úradu uvádza, že ním zriadená rozkladová komisia je v zmysle správneho poriadku iba poradným orgánom a že jej závery nie sú pre rozhodovanie vo veci preskúmania napadnutého rozhodnutia právne záväzné. Rozkladová komisia je orgánom v priamej zriaďovateľskej právomoci predsedu úradu a vykonáva ním zverené úlohy v medziach správneho poriadku, nie je však orgánom rozhodujúcim vo veci. Vzhľadom na to nie je možné informácie uvedené v zápisnici z rokovania rozkladovej komisie stotožňovať s postupom predsedu úradu. Nie je ani prípustné domáhať sa zo strany účastníka konania určitého konania rozkladovej komisie, nakoľko rozkladová komisia nie je subjektom oprávneným konať a rozhodnúť vo veci, a preto jej postup nie je nijako spôsobilý privodiť ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Zasadnutie rozkladovej komisie prebiehalo v súlade so štatútom rozkladovej komisie a zápisnica obsahovala všetky náležitosti podľa § 22 správneho poriadku.

Na základe vyššie uvedeného považuje predseda úradu prvostupňové rozhodnutie za správne, vydané v súlade s platnými právnymi predpismi SR, cieľmi regulácie elektronických komunikácií podľa § 11 zákona o elektronických komunikáciách, zároveň za dostatočne odôvodnené, jasné a zrozumiteľné, aby rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

Poučenie:

Toto rozhodnutie je konečné. Na jeho preskúmanie je príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky.

Ing. Ladislav Mikuš
predseda TÚ SR