



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Michala Bobka a Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **České elektrokomunikace, s. r. o.**, se sídlem Kovanecká 2108/10, Praha 9, zast. Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Český úřad zeměměřický a katastrální**, se sídlem Pod sídlištěm 1800/9, Praha 8, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že žalovaný odmítá žalobkyni poskytovat údaje katastru nemovitostí dálkovým přístupem, přestože žalobkyně zaplatila dne 22. 4. 2022 dlužnou úplatu a dne 3. 5. 2022 úrok z prodlení, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2022, č. j. 10 A 53/2022-26,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2022, č. j. 10 A 53/2022-26, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu na ochranu před shora vymezeným nezákonným zásahem žalovaného. Uvedla, že má u žalovaného zřízen zákaznický účet pro dálkový přístup k údajům katastru nemovitostí ve smyslu § 55 odst. 3 zákona č. 256/2016 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ocítla se sice v prodlení s platbou za poskytování dálkového přístupu za čtvrté čtvrtletí roku 2021, v dubnu a květnu 2022 však již uhradila jak samotnou úplatu za dálkový přístup, tak úrok z prodlení. Přesto jí žalovaný v rozporu se zákonem přístup k údajům katastru neobnovil. Podle žalovaného má však právní vztah vzniklý na základě žádosti žalobkyně o zřízení zákaznického účtu soukromoprávní povahu. Nadto u žalobkyně nadále eviduje nedoplatek v podobě neuhrazené části úroků z prodlení.

[2] Krajský soud shora uvedeným usnesením žalobu odmítl. Konstatoval, že dálkový přístup do katastru podle § 55 odst. 3 katastrálního zákona, jakožto jednu z forem poskytování údajů katastru nemovitostí, je třeba odlišovat od vyhotovování výpisů, opisů nebo kopií z katastru ve smyslu § 55 odst. 2 téhož zákona. Zatímco ve druhém případě dochází k výkonu veřejné moci v tom ohledu, že žalovaný jakožto správní orgán vyhotovuje veřejné listiny za správní poplatek, v případě prvním jde o komerční službu za úplatu, při jejímž poskytování žalovaný nedisponuje žádným vrchnostenským oprávněním. Vztah mezi žalobkyní a žalovaným má soukromoprávní povahu, v projednávané věci se spravuje zákonem č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Tomu odpovídá též rozhodovací praxe civilních soudů, které pravidelně projednávají a rozhodují spory o úplatu za dálkový přístup do katastru a již v minulosti dovodily, že úplata za uvedenou službu nemá povahu správního poplatku. Zabránění v dálkovém přístupu ve smyslu § 12 odst. 1 vyhlášky č. 358/2013 Sb., o poskytování údajů z katastru nemovitostí, (dále jen „vyhláška o poskytování údajů z katastru“) je proto ve své podstatě přerušení poskytování sjednaných služeb a předmětem sporu mezi stranami je tak plnění závazků sjednaných ve smlouvě. Městský soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. s poučením žalobkyně o možnosti podat žalobu k příslušnému civilnímu soudu.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně („dále stěžovatelka“) podává kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítá nesprávné posouzení povahy předmětného vztahu mezi ní a žalovaným, která je dle stěžovatelky veřejnoprávní. Neexistuje totiž rozumný důvod rozlišovat poskytování výpisů, opisů a kopií podle § 55 odst. 2 katastrálního zákona od poskytování údajů dálkovým přístupem podle § 55 odst. 3 tohoto zákona. Obě varianty poskytování údajů představují výjimku z obecné úpravy poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Taktéž podle teoretických koncepcí rozlišování soukromého a veřejného práva je nutno dospět k závěru, že úprava vztahu mezi stranami je veřejnoprávní.

[4] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Setrvává na stanovisku, že nejde o veřejnoprávní, ale o soukromoprávní věc. V té souvislosti poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2018, č. j. 29 Co 89/2011 - 22, a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2011, č. j. 29 Co 89/2011 - 22, kde tyto soudy rozhodovaly o obdobné věci. Taktéž obecně zmínil praxi civilních soudů, které žalovanému standardně přiznávají nárok na úhradu úroků z prodlení s platbou za dálkový přístup do katastru.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovatelkou v kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Spornou otázkou v projednávané věci je povaha právního vztahu, jehož obsahem je poskytování dálkového přístupu k údajům katastru nemovitostí žalovaným stěžovatelce

pokračování

za úplatu. Městský soud v napadeném usnesení uzavřel, že tato povaha je soukromoprávní. Žalobu proto odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť věc nespadá do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví, nýbrž do pravomoci soudů civilních.

[8] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.* Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, z novějších pak např. rozsudky ze dne 15. 6. 2023, č. j. 6 As 41/2023 - 23, či ze dne 9. 11. 2021, č. j. 6 As 307/2020-47, č. 4280/2022 Sb. NSS), správní soudy disponují pravomocí k přezkumu určité činnosti, pokud tato naplní následující tři podmínky vyplývající z definičního ustanovení § 4 odst. 1 s. ř. s.:

- vůči adresátovi vystupuje *orgán moci výkonné*, orgán územního samosprávného celku, fyzická nebo právnická osoba, nebo jiný orgán;
- tato entita má *pravomoc rozhodovat* o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (rozhodnutí), či jinak do jejich práv a povinností *zasahovat* (zásah);
- tuto pravomoc vykonává *v oblasti veřejné správy*.

[9] V projednávané věci nemůže být sporu o tom, že žalovaný je orgánem moci výkonné. Sporné je proto naplnění druhé a třetí z uvedených podmínek. Konkrétně je třeba zodpovědět otázku, zda žalovaný jakožto orgán moci výkonné vystupoval při jednání, v němž žalobkyně spatřuje nezákonný zásah, 1) v postavení správního orgánu nadaného veřejnou mocí, tj. pravomocí mocensky zasahovat do práv a povinností osob, a to 2) ve sféře veřejné správy, anebo zda naopak zaujímal pouze roli organizační složky státu jako právnické osoby při jejím soukromoprávním jednání.

[10] Žalobkyně spatřuje nezákonný zásah v odepření poskytování dálkového přístupu k údajům katastru nemovitostí žalovaným. Při posouzení, zda žalovaný takto jednal v postavení správního orgánu v oblasti veřejné správy, je třeba v první řadě zohlednit, že žalovaný podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřičských a katastrálních orgánech, vykonává správu katastru nemovitostí. Podle § 3 odst. 1 písm. e) žalovaný dále vykonává správu centrální databáze katastru nemovitostí České republiky, která je vedena v celostátním rozsahu počítačovými prostředky, obsahuje data o nemovitostech a poskytuje údaje katastru nemovitostí formou dálkového přístupu. Katastr nemovitostí je poté veřejným seznamem (§ 1 odst. 1 katastrálního zákona), tedy evidencí, do které je oprávněn kdokoli nahlížet, aniž by musel prokazovat právní zájem nebo překonávat jiné formální překážky (uvedené je projevem zásady formální publicity; srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 22 Cdo 5330/2015). Zajišťování formální publicity, a tedy dostupnosti údajů katastru nemovitostí veřejnosti, je proto důležitým úkolem svěřeným katastrálním úřadům, respektive žalovanému, ve veřejném zájmu. Poskytování údajů katastru nemovitostí současně představuje formu poskytování informací veřejnosti, již je realizováno veřejné subjektivní právo na informace garantované

čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Poskytování informací o údajích katastru však podléhá speciální úpravě katastrálního zákona, informační zákon se nepoužije (viz § 2 odst. 3 informačního zákona).

[11] Katastrální zákon rozlišuje několik forem poskytování údajů z katastru, které se liší mimo jiné rozsahem údajů, které lze danou formou poskytnout (např. nahlížením uskutečňovaným též prostřednictvím sítě internet nelze poskytovat údaje podle § 52 odst. 3 katastrálního zákona), a podmínkami poskytnutí údajů. Dálkový přístup k údajům z katastru jako formu poskytování údajů upravuje § 55 odst. 3 katastrálního zákona společně s vyhláškou o poskytování údajů z katastru. Co do rozsahu údajů jde o širší formu poskytování údajů katastru než nahlížení, neboť se jím poskytují veškeré údaje katastru vedené v elektronické podobě. Jeho účelem je – ve srovnání s poskytováním výpisů, opisů a dalších listin podle § 55 odst. 2 katastrálního zákona, které v soukromém styku slouží jakožto veřejné listiny prokazující práva a povinnosti osob – spíše zajistit přístup k informacím týkajícím se práv a povinností osob, respektive věcí evidovaných v katastru. Dálkový přístup poskytuje žalovaný na základě žádosti podávané prostřednictvím vzorového formuláře, a to komukoli. Poskytování údajů dálkovým přístupem podléhá úplatě (pokud právní předpis nestanoví jinak – viz § 11 a násl. vyhlášky o poskytování údajů z katastru), jejíž výše je stanovena v přílohách č. 4 a 5 vyhlášky a odráží jednotlivé poskytnuté údaje a jejich množství. V konkrétním případě odvisí úplata za poskytnuté údaje od vyúčtování poskytnutých údajů provedeného měsíčně nebo čtvrtletně žalovaným. Pokud uživatel dálkového přístupu přetěžuje technologickou infrastrukturu žalovaného, dálkový přístup neodborně využívá nebo zneužívá k neoprávněnému vytěžování údajů z katastru anebo neplní-li své povinnosti v oblasti úhrad za poskytované údaje z katastru dálkovým přístupem, je žalovaný oprávněn mu zabránit v dálkovém přístupu k údajům katastru technickými prostředky (§ 12 vyhlášky o poskytování údajů z katastru).

[12] Z právě nastíněné povahy poskytování dálkového přístupu do katastru dle NSS nelze učinit závěr, že zajišťování dálkového přístupu je komerční službou, při které žalovaný nevystupuje ve vrchnostenském postavení, nýbrž jedná jako organizační složka státu v soukromoprávním styku. Argumentace městského soudu proto neobstojí.

[13] Poskytování dálkového přístupu jakožto jedné z forem poskytování údajů z katastru nemovitostí především naplňuje veřejná subjektivní práva osob na informace. Obecně poté představuje poskytování údajů z katastru součást správy centrální databáze katastru nemovitostí, k jejímuž výkonu je žalovaný povinen v souladu s § 3 odst. 1 písm. e) zákona o zeměměřičských a katastrálních orgánech. Dálkový přístup je pouze jednou z forem, prostřednictvím které osoby realizují své právo na poskytnutí údajů z katastru, nikoli službou provozovanou na komerční bázi. Skutečnost, že dálkovým přístupem se údaje poskytují prostřednictvím sítě internet a za úplatu, tuto formu poskytování údajů nečiní co do její veřejno(s)právní povahy odlišnou od forem ostatních. Tomu odpovídá též charakter úplaty, která nepředstavuje cenu webové služby jako takové v podobě zajišťování webového rozhraní či aplikace, ale poskytuje se za jednotlivé dálkovým přístupem poskytované údaje. Jde proto spíše, podobně jako v případě nákladů za poskytnutí informací dle § 17 informačního zákona, o náhradu vynaložených nákladů na obstarání a poskytnutí údajů, čemuž odpovídá způsob stanovení úplaty podle příloh č. 4 a 5 vyhlášky o poskytování údajů z katastru.

pokračování

[14] Odepření přístupu k údajům katastru tedy jednak pojmově může zasahovat do subjektivního práva na informace, jednak je způsobem výkonu státní správy, totiž správy katastru nemovitostí. Zabránění v dálkovém přístupu žalovaným má přitom výslovný podklad v právních předpisech (§ 55 odst. 3 katastrálního zákona ve spojení s § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru). Činnost v podobě znemožnění dálkového přístupu k údajům katastru technickými prostředky proto představuje veřejně-mocenské působení zasahující do veřejných subjektivních práv osob ve sféře veřejné správy. Jako taková naplňuje podmínky 1) a 2) uvedené výše v bodu [9], a proto spadá do rozsahu přezkumné pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

[15] Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani okolnost, že v žádosti o poskytování dálkového přístupu do katastru („žádost o založení zákaznického účtu pro dálkový přístup k údajům katastru nemovitostí“), na základě níž byl žalobkyni dálkový přístup zřízen, se uvádí, že závazkový vztah založený touto žádostí se řídí obchodním zákoníkem. Byť je možné, že určité aspekty poskytování *zákaznického účtu* (jako webové služby) pro dálkový přístup lze považovat za komerční službu, a tudíž je podřadit pod právní režim obchodního závazkového vztahu, samotné poskytování dálkového přístupu k údajům do katastru nemovitostí je formou poskytování informací z katastru. Proto pokud má technické omezení možnosti využívat zákaznický účet za následek odepření přístupu k údajům z katastru, nelze uzavřít, že jde o výkon smluvního oprávnění strany závazkového vztahu. Takové opatření, k jehož uplatnění je žalovaný jako orgán moci výkonné zmocněn právním předpisem, přímo omezuje jednu z forem poskytování údajů z katastru a zasahuje tak do práva osob na poskytování informací.

[16] Stejně tak závěr o veřejnoprávní povaze posuzované otázky nemůže zpochybnit případná skutečnost (která však v projednávané věci nebyla postavena najisto), že žalobkyně využívá dálkový přístup v rámci své podnikatelské činnosti spočívající v používání informací veřejného sektoru pro komerční účely. Platná tuzemská právní úprava (provádějící v současnosti mimo jiné směrnici 2019/1024¹), totiž nerozlišuje poskytování údajů v rámci svobodného přístupu k informacím veřejnosti od vytěžování veřejných informací podnikateli k soukromým nebo komerčním účelům.

[17] Výše dovozené závěry podporuje také existující judikatura soudní týkající se povahou obdobné otázky poskytování informací na základě předchozí úhrady nákladů podle obecné úpravy informačního zákona.

[18] Jak konstatoval již zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „kompetenční senát“), v usnesení ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009-34, „otázky týkající se výše úhrady nákladů za poskytnutí informace je nutné posuzovat vůči právu na informace samostatně; jde o jiný nárok a jiné právo. Sdělení povinné osoby o výši úhrady (§ 17 odst. 3 informačního zákona) nemůže být rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., protože se jím nezakládá, neruší, nemění ani autoritativně nedeklaruje právo nebo povinnost. [...] Teprve rozhodnutí o odložení žádosti (a tedy vlastní odepření informací poskytnout) podle tohoto speciálního ustanovení informačního zákona je pod soudní ochranou [v rámci řízení před správními soudy – pozn. NSS]“. Na citované závěry navázal rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90, kde

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (přepřacované znění), Úř. věst. L 172, 26.6.2019, s. 56–83.

mimo jiné uvedl: „Argumentuje-li druhý senát tím, že vztah mezi žadatelem a povinnou osobou je vztahem veřejného práva, je tato úvaha správná potud, že se týká vlastního práva na informace jakožto subjektivního práva, které skutečně má veřejnoprávní charakter. Povinná osoba vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli...právě jen tam, kde jde o vlastní poskytnutí informací.“

[19] Z citované judikatury vyplývá závěr, že poskytování informací podle informačního zákona představuje veřejnosprávní činnost, která podléhá přezkumu ve správním soudnictví potud, pokud se týká otázek souvisejících s realizací práva na informace, především tedy samotného zajištění či odepření přístupu k těmto informacím. Naproti tomu otázky týkající se výlučně samotné úplaty za poskytnutí informací (například její navrácení z titulu bezdůvodného obohacení) jsou povahou soukromoprávní a přezkumu ve správním soudnictví nepodléhají. V případě úpravy poskytování údajů z katastru nemovitostí dálkovým přístupem za úplatu lze analogicky rozlišovat povinnost zaplatit žalovaným stanovenou (vyúčtovanou) úhradu za poskytnuté údaje spolu se souvisejícími otázkami týkajícími se výlučně úplaty za poskytnuté údaje (prodlení s platbou, vydání bezdůvodného obohacení a podobně), od povahou veřejně-mocenského jednání zasahujícího do veřejného subjektivního práva na poskytování informací, v projednávané věci v podobě zabránění přístupu k údajům katastru. Otázky týkající se samotné úhrady platby za údaje poskytované dálkovým přístupem do přezkumné pravomoci správních soudů nespádají (pokud již nejsou přímo vztaheny k samotnému zásahu do práva na informace). Omezení přístupu k údajům katastru však soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví podléhá.

[20] Pokud se tedy týče projednávané věci, lze konstatovat, že případné peněžité pohledávky z titulu úplaty za poskytování dálkového přístupu do katastru mají být soudně uplatňovány v rámci občanského soudního řízení. Samotné poskytování údajů z katastru formou zajištění dálkového přístupu, a to například včetně otázky přiměřenosti úplného odepření dálkového přístupu (včetně možnosti jednorázového poskytnutí údajů za přímou online platbu), však spadá do přezkumné pravomoci správních soudů.

[21] Konečně NSS konstatuje, že výše dovozené závěry nejsou v rozporu s rozhodovací praxí civilních soudů. Ze soudních rozhodnutí citovaných městským soudem se totiž podává, že se vztahují právě pouze k okruhu otázek týkajících se samotné úplaty za poskytnutí informací. Ve věci projednávané Nejvyšším soudem pod sp. zn. 33 Odo 234/2004 se jednalo o nárok na vydání bezdůvodného obohacení obci, která katastrálnímu úřadu uhradila úplatu za poskytnutí údajů z katastru, ačkoli jí tyto údaje měly být poskytnuty bezplatně. Věc řešená Obvodním soudem pro Prahu 10 pod sp. zn. 59 C 9/2021 se týkala zaplacení úplaty za poskytnuté údaje spolu se zákonným úrokem z prodlení.

[22] Pro úplnost NSS dodává, že o tomtéž předmětu řízení nebylo mezi týmiž účastníky zahájeno řízení před soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení. Nevznikl zde tudíž (kladný) kompetenční spor ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, a nedošlo tak k naplnění podmínek pro podání návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu zvláštnímu senátu podle § 3 odst. 2 uvedeného zákona, potažmo pro postup podle § 46 odst. 3 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[23] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. městský soud vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2023

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu