



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka a soudců Lenky Kaniové 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, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2023, č. j. 10 A 53/2022 - 68,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2023, č. j. 10 A 53/2022 - 68, **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 na základě žádosti ze dne 28. 4. 2008 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. Ocitla se 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 však žalobkyně dosud dlužnou částku nedoplatila. Žalovaný konkrétně eviduje nedoplatek v podobě neuhrazené části úroků z prodlení ve výši 158 Kč.

[2] Při prvním projednání věci městský soud usnesením ze dne 6. 9. 2022, č. j. 10 A 53/2022 - 26, žalobu podle § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, odmítl. Dospěl totiž k závěru, že provozování dálkového přístupu do katastru představuje komerční službu za úplatu, při jejímž poskytování žalovaný nedisponuje žádným vrchnostenským oprávněním. Právní vztah založený přijetím žádosti žalobkyně o zřízení účtu pro dálkový přístup má tudíž soukromoprávní povahu. Proto i spor o 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 sporem o plnění ze smluvního závazku, který mají projednat soudy rozhodující ve věcech občanskoprávních.

[3] Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 As 221/2022 - 36, usnesení městského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. S odkazem na svoji dosavadní judikaturu uvedl, že soudy rozhodující ve správním soudnictví disponují pravomocí k přezkumu určité činnosti, pokud tato naplní podmínky vyplývající z definičního ustanovení § 4 odst. 1 s. ř. s. (mimo jiné existence pravomoci správního orgánu rozhodovat o právech a povinnostech osob nebo do nich zasahovat a výkon takové pravomoci v oblasti veřejné správy). S ohledem na § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřičských a katastrálních orgánech, je poskytování dálkového přístupu do katastru činností v oblasti veřejné správy. Jedná se současně o jednu z forem poskytování údajů z katastru nemovitostí, čímž jsou naplňována veřejná subjektivní práva osob na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Znemožnění dálkového přístupu do katastru do takového práva zasahuje. Přitom se opírá o výslovný podklad v právních předpisech (§ 55 odst. 3 katastrálního zákona ve spojení s § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru). Jednání žalovaného, v němž žalobkyně spatřovala nezákonný zásah, proto představuje veřejně-mocenské působení zasahující do veřejných subjektivních práv osob ve sféře veřejné správy a jako takové spadá do rozsahu přezkumné pravomoci správních soudů.

[4] Uvedený závěr podporuje také judikatura NSS k obdobné otázce poskytování informací na základě předchozí úhrady nákladů podle obecné úpravy zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Poskytování informací podle informačního zákona je veřejnosprávní činností podléhající přezkumu ve správním soudnictví. Naproti tomu otázky týkající se výlučně samotné úplaty za poskytnutí informací (například její navrácení z titulu bezdůvodného obohacení) jsou povahou soukromoprávní a takovému přezkumu nepodléhají. Případné peněžité pohledávky z titulu úplaty za poskytování dálkového přístupu do katastru mají tedy být soudně uplatňovány v rámci občanského soudního řízení.

[5] Podle krajského soudu bylo v dalším řízení třeba posoudit otázku, zda posuzovaný zásah byl zákonný. V rámci toho nejprve hodnotil, zda byla naplněna podmínka použití vrchnostenského oprávnění dle § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru, tedy jestli žalobkyně porušila své povinnosti v oblasti úhrad za poskytované údaje.

pokračování

Konstatoval, že žádost žalobkyně o založení zákaznického účtu obsahovala mj. ujednání o úroku z prodlení s úhradou za poskytnuté údaje ve výši 0,1 % denně z dlužné částky. Soukromoprávní ani veřejnoprávní úprava přitom stranám nebránila ve sjednání takového úroku. S ohledem na obecně neproblematickou výši úroku dotčené ujednání nevzbuzovalo ani pochybnost o souladu s dobrými mravy.

[6] Následně soud hodnotil, zda neuhrazení části úroku z prodlení postačuje k tomu, aby žalovaný bránil žalobkyni v dálkovém přístupu do katastru. Historickým výkladem § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru dovedl, že uživatel nemusí porušovat povinnosti v oblasti úhrad za poskytované údaje opakovaně nebo dlouhodobě. Jelikož citované ustanovení žalovaného „opravňuje“ k zablokování uživatelského účtu, krajský soud dále hodnotil, zda žalovaný nepřekročil meze takto přiznaného uvážení. Dospěl k závěru, že nikoli. Úrok z prodlení představoval oprávněnou kompenzaci skutečnosti, že žalovaný nemohl po určitou dobu nakládat s prostředky z úhrad za poskytované údaje. Pokud by žalovaný v tomto případě zablokovat účet nemohl, hrozilo by, že uživatel bude dál čerpat údaje bez ohledu na jeho rostoucí dluh vůči státu. Žalobkyni navíc zůstala možnost jednorázového poskytnutí údajů za přímou online platbu.

## II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podává kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že mezi účastníky vznikl smluvní vztah a otázky související s úplatou za údaje katastru mají soukromoprávní povahu. Výše úplaty je konkrétně stanovena vyhláškou o poskytování údajů z katastru, čímž je dána též odlišnost od úplaty za poskytnutí informací podle informačního zákona, která není právními předpisy konkrétně stanovena a strany si proto nejprve v „soukromoprávní fázi“ mají ujednat její výši. Úplata za přístup do katastru podléhá úpravě veřejnoprávní, tudíž kogentní. Nelze proto měnit soukromoprávní smlouvou výši úplaty, ani sjednat její příslušenství. Z veřejnoprávní úpravy úplaty za přístup do katastru přitom neplyne povinnost hradit příslušenství v podobě zákonného, natož dohodou stanoveného úroku z prodlení (ve výši násobně převyšující zákonný úrok). Zákonnou povinnost žádat o dálkový přístup do katastru prostřednictvím vzorového formuláře tudíž žalovaný nemůže využívat k tomu, aby součástí formuláře učinil ujednání odchylné od zákonné úpravy. Taková ujednání jdoucí nad rámec zákonných povinností je proto třeba považovat za neplatná.

[8] Stěžovatelka dále tvrdí, že nemůže jinými způsoby přistupovat k témuž rozsahu údajů katastru jako při využití dálkového přístupu, například k údajům ve strojově čitelném formátu. Výše žalovaným nárokováne dlužné částky je poté natolik bagatelní, že vyhláškou o poskytování údajů z katastru stanovená podmínka pro zabránění v dálkovém přístupu nebyla naplněna.

[9] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Při poskytování údajů katastru dálkovým přístupem vzniká mezi žalovaným a žadatelem soukromoprávní vztah s veřejnoprávními prvky, podobně jako je tomu v případě úhrad podle § 17 informačního zákona. Poskytnutím údajů katastru vznikají státu vůči uživateli pohledávky, a to včetně příslušenství. Tyto stát řadu let úspěšně uplatňuje před civilními soudy. Argumentace

stěžovatelky informačním zákonem či analogií se zákonem o správních poplatcích [zákon č. 634/2004 Sb. – pozn. soudu] neobstojí. Úhrada za poskytnutí informací podle informačního zákona je podmínkou následného poskytnutí informace, její výši určuje sazebník úhrad zveřejňovaný povinným subjektem. Správní poplatky jsou splatné zásadně před provedením požadovaného úkonu (zpravidla přijetím podání). Naproti tomu splatnost úplaty za poskytnutí údajů z katastru nastává až po vyúčtování úplaty za předchozí období. Formulace oprávnění podle § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru zablokovat přístup do katastru podle žalovaného zahrne také porušení povinnosti zaplatit úroky z prodlení.

[10] Žalovaný rovněž poukázal na skutečnost, že stěžovatelka má zřízen ještě jeden účet pro dálkový přístup do katastru, k jehož zablokování nedošlo a který stěžovatelka nevyužívá. Kromě toho stěžovatelce zůstala i po blokaci jejího účtu možnost čerpat údaje z katastru dalšími formami, například jednorázovým poskytnutím údajů za přímou online platbu. Postup žalovaného proto ve vztahu k právu stěžovatelky na informace nepřiměřený nebyl.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] 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.).

[12] Kasační stížnost je **důvodná**.

[13] Mezi stranami je nesporné, že žalovaný s odkazem na § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru nemovitostí zablokoval stěžovatelce uživatelský účet, pomocí něhož stěžovatelka dálkově přistupovala k údajům katastru. Důvodem bylo nezaplacení dluhu na úroku z prodlení se zaplacením úplaty za poskytování údajů katastru, jehož výše byla stanovena v žádosti stěžovatelky o založení zákaznického účtu webové služby dálkového přístupu k údajům katastru a který byl dle žalovaného sjednán přijetím této žádosti. Okolnost, že stěžovatelka nezaplatila celou výši sjednaného úroku z prodlení, mezi účastníky rovněž není sporná. Sporná je však otázka, zda úrok byl platně sjednán. Podle stěžovatelky vztah založený přijetím žádosti o zřízení zákaznického účtu je veřejnoprávní povahy, stejně tak otázky týkající se úplaty za poskytování údajů do katastru dálkovým přístupem. Úrok proto platně sjednán být nemohl, jedná se o ujednání stanovující povinnost nad rámec kogentní veřejnoprávní úpravy katastrálního zákona a vyhlášky o poskytování údajů z katastru.

[14] Úvodem nutno připomenout závěr formulovaný v prvním rušícím rozsudku NSS č. j. 1 As 221/2022 - 36, podle něhož znemožnění dálkového přístupu k údajům katastru technickými prostředky ve smyslu § 2 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru představuje veřejně-mocenské působení zasahující do veřejných subjektivních práv osob ve sféře veřejné správy. Předmětem posouzení v tomto řízení o kasační stížnosti je ovšem otázka, zda uvedený zásah do práv žalobce byl nezákonný. Tento závěr však sám o sobě není určující pro posouzení povahy právního vztahu vznikajícího přijetím žádosti o zřízení

pokračování

dálkového přístupu do katastru nemovitostí, která je určující z pohledu možnosti učinit součástí právního vztahu i povinnost veřejnoprávními předpisy neupravenou.

[15] Za tím účelem je nutno zaměřit se zaprvé blíže na povahu právní úpravy dálkového přístupu do katastru a posoudit, zda tato úprava stanoví práva a povinnosti účastníků způsobem typickým pro vrchnostenský výkon veřejné správy. Za druhé, je nutno posoudit povahu a obsah „žádosti o založení zákaznického účtu pro webové služby dálkového přístupu k údajům katastru nemovitostí“ (dále jen „žádost o založení uživatelského účtu“) ze dne 28. 4. 2008, na základě které podle žalovaného mezi stranami vznikl závazkový právní vztah podle zákona č. 531/1991 Sb., obchodní zákoník.

[16] Podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o zeměměřičských a katastrálních orgánech vykonává žalovaný správu katastru nemovitostí. Podle § 3 odst. 1 písm. e) téhož zákona žalovaný dále *vykonává správu centrální databáze katastru nemovitostí a poskytuje údaje katastru nemovitostí formou dálkového přístupu*. Podle § 55 odst. 3 katastrálního zákona může *k údajům katastru vedeným v elektronické podobě každý získat dálkový přístup pomocí počítačové sítě za úplaty a za podmínek stanovených prováděcím právním předpisem*. Totožné ustanovení – § 22 odst. 3 – obsahoval také v době podání žádosti stěžovatelky o zřízení zákaznického účtu účinný zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (dále „katastrální zákon z roku 1992“). Žalovaný je poté podle § 66 odst. 1 písm. j) katastrálního zákona zmocněn, aby stanovil podmínky pro poskytování a šíření údajů z katastru a formu poskytovaných údajů tak, aby sloužily k plnění účelů stanovených v § 1 odst. 2, a úplaty za ně tak, aby celkový příjem z jejich poskytování nepřesahoval náklady na shromažďování údajů katastru, jejich vytváření, reprodukci a šíření.

[17] Poskytování dálkového přístupu k údajům katastru tudíž *představuje úkol ve veřejném zájmu svěřený žalovanému*. Katastr nemovitostí je veřejný seznam, do něhož je oprávněn kdokoli nahlížet, aniž by musel prokazovat právní zájem nebo překonávat jiné formální překážky. Poskytování údajů katastru nemovitostí je tudíž formou poskytování informací veřejnosti, a jde tak rovněž o prostředek realizace práva na informace garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

[18] Uvedené ovšem neznamená, že je pojmově vyloučeno, aby správní orgán v rámci plnění uvedeného úkolu ve veřejném zájmu užíval taktéž jiné než veřejně-mocenské nástroje (tj. pouze vykonával zákonem svěřenou pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických osob nebo do nich autoritativně zasahovat). Jak uvedl zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, (dále jen „zvláštní senát“) v usnesení ze dne 3. 12. 2008, č. j. Konf 33/2007-65, „*úkoly jí svěřené vykonává veřejná správa jak prostředky veřejného práva, tak prostředky práva soukromého*.“ V rámci výkonu tzv. nevvrchnostenské správy, neomezující se v současnosti již jen na tzv. správu fiskální (v níž vykonavatel veřejné správy vystupuje jako vlastník nakládající dle svého uvážení, byť stále ve veřejném zájmu, se svým majetkem), se pro její rozmanitost uplatňuje široká škála nástrojů zahrnující též nástroje a postupy práva soukromého.

[19] Poskytování dálkového přístupu do katastru představuje výkon nevvrchnostenské veřejné správy. Hlavním úkolem žalovaného při zajišťování dálkového přístupu k údajům

katastru je totiž zajistit dostupnost určitých informací (totiž těch vedených v elektronické podobě) z veřejného seznamu pomocí počítačové sítě (dálkově), a to každému, kdo splní určité minimální podmínky rámcově stanovené katastrálním zákonem a konkretizované vyhláškou. Jinými slovy zde žalovaný vystupuje fakticky v roli poskytovatele služby, kterou je realizováno subjektivní právo osob na informace. Poskytování dálkového přístupu do katastru nepochybně představuje činnost ve sféře veřejné správy, jde však o činnost nevrchnostenskou, při níž orgán veřejné moci nevystavuje adresáty práva svému mocenskému působení. Taková činnost proto ani nepodléhá základním zásadám stanoveným v § 2 až § 8 správního řádu, neboť se vymyká z působnosti správního řádu ve smyslu jeho § 1 odst. 1 správního řádu, která je omezena právě a pouze na postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, dále citované usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 33/2007-65).

[20] Žalovaný tudíž *v principu může* k zajištění úkolu ve veřejném zájmu, jímž je poskytování údajů katastru dálkovým přístupem, *využít i soukromoprávních nástrojů*, pochopitelně pouze za předpokladu, že se jedná o otázky či postupy neupravené existujícími veřejně-právními předpisy. Takovým nástrojem je například uzavření nepojmenované soukromoprávní smlouvy upravující práva a povinnosti správního orgánu (vystupujícího zde jako organizační složka státu) a soukromé osoby týkající se poskytování dálkového přístupu do katastru webovou službou. Není totiž vyloučeno, aby zákonem, případně podzákonným právním předpisem výslovně neupravené aspekty plnění určitého úkolu ve veřejném zájmu upravil soukromoprávní smlouvou, respektive aby se výkon takové veřejnosprávní činnosti odehrával v rámci soukromoprávního vztahu založeného dohodou, jejíž obsah bude zčásti ohraničen veřejnoprávními předpisy.

[21] Doposud uvedené nekoliduje se závěry vyslovenými v prvním rušícím rozsudku NSS, v němž soud neposuzoval povahu právního vztahu založeného přijetím žádosti o zřízení dálkového přístupu do katastru, ale povahu jednání (zásahu) žalovaného v podobě znemožnění dálkového přístupu technickými prostředky. Taková činnost, vykonávaná, jak již řečeno, ve sféře veřejné správy (orgánem moci výkonné v rámci jeho zákonem vymezené působnosti ve veřejném zájmu), představuje naopak vrchnostenský výkon veřejné správy. Jde o realizaci pravomoci stanovené právními předpisy, která bezprostředně zasahuje do konkrétního veřejného subjektivního práva jednotlivce na přístup k údajům katastru coby formy výkonu obecného práva na informace. Proto musí s ohledem na § 2, § 4 odst. 1 a § 82 s. ř. s. podléhat přezkumu soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

[22] K podobným závěrům ostatně došel i zvláštní senát v usnesení ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009-34, k otázce úhrady nákladů za poskytnutí informace ve smyslu § 17 informačního zákona, že otázky týkající se výše úhrady nákladů za poskytnutí informace je nutné posuzovat vůči právu na informace samostatně; jde o jiný nárok a jiné právo. „*Odepřít poskytnutí informací je možné pouze v případech, které stanoví zákon. Pokud tomu tak není, nejsou povinné subjekty oprávněny do práva na informace zasahovat a samy zvažovat, zda je poskytnutí informace vhodné nebo účelné. Tyto závěry se ale vztahují na právo na informace jako takové. Otázky týkající se výše úhrady nákladů za poskytnutí informace je však nutné posuzovat samostatně, protože se jedná o nárok jiný, oddělený od práva na informace.*“ Na tyto úvahy navázal rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008-90, podle něhož

pokračování

vztah mezi žadatelem a povinnou osobou je vztahem veřejného práva pouze potud, pokud se týká vlastního práva na informace jakožto veřejného subjektivního práva. „Dohoda o ‚ceně‘ informace (nákladech s jejím poskytnutím spojené) je dohodou z oboru práva soukromého, žadatel není nijak nucen částku akceptovat a úhrada sama ani její výše nejsou exekvovatelné. Teprve rozhodnutí o odložení žádosti při neuhrazení sdělené částky je vrchnostenským aktem, jímž je žadateli jeho veřejné subjektivní právo na informaci upřeno, a je pak na správním soudu, aby k žalobě rozhodl, zda se tak stalo po právu.“

[23] Nejvyšší správní soud se proto dále musel zaměřit na otázku, zda v projednávané věci skutečně došlo k uzavření soukromoprávní smlouvy mezi stěžovatelkou a žalovaným (respektive ČR, za kterou jako organizační složka žalovaný jednal), a dále na otázku, zda zásah žalovaného do práva stěžovatelky na přístup k údajům katastru opírající se o § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru jednak mohl být odůvodněn neplněním povinnosti zaplatit sjednaný úrok z prodlení, a zda byl tento úrok přiměřený.

[24] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelce byl dálkový přístup zřízen na základě žádosti o založení uživatelského účtu. Při posouzení povahy vztahu založeného žádostí o založení uživatelského účtu vycházel NSS ze závěrů formulovaných v citovaných usneseních zvláštního senátu č. j. Konf 31/2007-82 a č. j. Konf 33/2007-65). Jak uvedl zvláštní senát, veřejnoprávní vztah je charakteristický především tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. Kritériem pro rozlišení mezi vztahy veřejnoprávními a soukromoprávními tak je míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu. Pro posouzení povahy smlouvy uzavřené mezi správním orgánem a soukromou osobou v rámci výkonu veřejné správy není rozhodné, kdo je stranou smlouvy, jakému cíli (naplňování veřejných zájmů) má smlouva sloužit ani podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena. „Odpověď na otázku po povaze smlouvy tak může přinést jen zkoumání obsahu smlouvy a jeho tvorby – tedy práv a povinností smluvních stran a možnosti stran ovlivnit obsah smlouvy.“

[25] V žádosti stěžovatelky o založení uživatelského účtu je mimo jiné uvedeno, že „závazkový vztah založený touto žádostí se řídí obchodním zákoníkem“, žádost obsahuje ujednání, k nimž se „žadatel zavazuje“, je podepsána jak osobou jednající za stěžovatelku, tak osobou jednající za žalovaného (ředitelem odboru služeb uživatelům). Dále se v žádosti uvádí, že podmínky poskytování webových služeb dálkového přístupu jsou podrobně upraveny v ustanovení § 10 vyhlášky č. 162/2001 Sb., o poskytování údajů z katastru nemovitostí (dále „vyhláška o poskytování údajů katastru z roku 2001). Žádost o založení zákaznického účtu se takto materiálně jeví být spíše dvoustranným právním jednáním, v němž jeho strany (stěžovatelka na straně jedné a Česká republika – Český úřad zeměměřický a katastrální na straně druhé) projevují vůli zřídit mezi sebou závazkový vztah a podrobit jej režimu obchodního zákoníku. Toto právní jednání bylo činěno za účinnosti katastrálního zákona z roku 1992 a vyhlášky o poskytování údajů katastru z roku 2001.

[26] Nejvyšší správní soud se proto dále zaměřil na úpravu účinnou v době podání žádosti o založení zákaznického účtu a v jejím světle posoudil obsah žádosti o založení zákaznického účtu.

[27] Katastrální zákon z roku 1992 obsahoval v § 22 odst. 3 obdobné ustanovení upravující dálkový přístup do katastru, jako je tomu v případě § 55 odst. 3 katastrálního zákona. Dále podle § 10 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů katastru z roku 2001 *dálkový přístup k údajům katastru vedeným v elektronické podobě je oprávněn získat každý, kdo písemně požádá Úřad o zřízení dálkového přístupu k údajům katastru*. Náležitosti žádosti upravoval § 10 odst. 2 vyhlášky – podle písm. f) žádost obsahuje údaj o tom, zda žadatel požaduje zasílat vyúčtování za údaje z katastru získané dálkovým přístupem měsíčně nebo čtvrtletně, a závazek uhradit při vyúčtování částku za poskytnuté údaje z katastru. V souladu s § 10 odst. 3 vyhlášky se žádost podávala na tiskopisu Úřadu. Podle § 10 odst. 4 vyhlášky *Úřad potvrdí žadateli příjem žádosti a po založení zákaznického účtu mu sdělí údaje potřebné pro umožnění dálkového přístupu k údajům katastru*. Úřad provádí pravidelné měsíční nebo čtvrtletní vyúčtování za poskytnuté údaje z katastru. Podle § 10 odst. 7 vyhlášky *výše úplaty za poskytnutí údajů z katastru dálkovým přístupem je stanovena v přílohách č. 3 a 3a*. V souladu s § 10 odst. 8 vyhlášky *údaje získané dálkovým přístupem lze šířit pouze na základě smlouvy, kterou Úřad jménem státu uzavře s žadatelem o dálkový přístup*.

[28] Pokud se týče relevantní zákonné úpravy, z výše citovaných § 3 odst. 1 písm. e) zákona o zeměměřičských a katastrálních orgánech a § 22 odst. 3 katastrálního zákona z roku 1990 (v současnosti § 55 odst. 3 katastrálního zákona) nutno vyvozovat, že je zde obsaženo pouze obecné vymezení úkolu žalovaného poskytovat dálkový přístup do katastru, respektive ohledně podmínek poskytování dálkového přístupu odkazováno (vyjma obecně stanovené podmínky úplatnosti) na prováděcí předpis. Volba zákonodárce přenechat *konkrétní úpravu podmínek poskytování dálkového přístupu do katastru úpravě podzákonného předpisu vydaného žalovaným*, již vyjadřoval § 30 odst. 1 písm. f) katastrálního zákona z roku 1992 [obdobně v současnosti § 66 odst. 1 písm. j) katastrálního zákona], se projevovala v tom, že žalovaný disponoval určitým „prostorem pro uvážení“ při stanovování konkrétního způsobu výkonu práva na dálkový přístup do katastru, včetně případných omezení výkonu takového práva.

[29] Avšak ani citovaná úprava vyhlášky o poskytování údajů z katastru z roku 2001 *nestanoví komplexně obsah právního vztahu* založeného přijetím žádosti o dálkový přístup. Především však tato úprava sama předpokládá užití soukromoprávních nástrojů pro úpravu některých otázek souvisejících s poskytováním údajů katastru nemovitostí. Shora uvedený § 10 odst. 8 vyhlášky výslovně stanoví nutnost uzavření smlouvy žalovaným jménem České republiky k otázce šíření poskytovaných údajů. Podle § 10 odst. 2 písm. a) vyhlášky je nezbytnou náležitostí žádosti o zřízení dálkového přístupu *závazek* uhradit při vyúčtování částku za poskytnuté údaje.

[30] Žádost o založení zákaznického účtu podaná stěžovatelkou obsahovala tudíž v části „žadatel se zavazuje“ ujednání výslovně předvídaná vyhláškou o poskytování údajů z roku 2001, totiž ujednání týkající se šíření poskytnutých údajů katastru a dále *závazek* uhradit při vyúčtování částku za poskytnuté údaje z katastru. Povaha těchto ujednání byla soukromoprávní, jak předpokládala samotná vyhláška. Přílohy č. 3 a 3a této vyhlášky poté sice stanoví výši úplaty za jednotlivé poskytnuté údaje. *Vyhláška však neupravuje související otázky týkající se placení vyúčtované úplaty*. Jediným ustanovením v tomto směru je § 10 odst. 4 *in fine* vyhlášky, podle něhož měl žalovaný provádět vyúčtování v tam stanovených intervalech.

pokračování

[31] Z uvedeného nutno dovozovat, že přijetím žádosti o založení zákaznického účtu strany společně uzavřely taktéž *soukromoprávní nepojmenovanou smlouvu*, jejímž předmětem byla úprava vzájemných práv a povinností souvisejících s poskytováním dálkového přístupu do katastru, a to *v rozsahu, v jakém tato práva a povinnosti neupravovaly veřejnoprávní předpisy*. Tato smlouva obsahovala mimo jiné ujednání o způsobu šíření poskytovaných údajů katastru, dále též – což je podstatné v projednávané věci – ujednání upravující splatnost a další platební podmínky týkající se úplaty za poskytnuté údaje, jakož i následky včasného nezaplacení úplaty.

[32] Ze soukromoprávní povahy smlouvy uzavřené mezi stěžovatelkou a Českou republikou (za kterou jednal žalovaný) vyplývá, že bylo na vůli stran, jak si vzájemně sjednají platební podmínky a zda se dohodnou taktéž na případných následcích řádného nesplnění peněžité povinnosti. Smluvně dohodnutý úrok z prodlení činil 0,1 % z dlužné částky za každý den prodlení. Právě nesplnění povinnosti zaplatit tento sjednaný úrok z prodlení žalovaný považuje za důvod, pro který je možné využít oprávnění podle § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru a znemožnit stěžovatelce dálkový přístup k údajům katastru.

[33] Oprávnění žalovaného znemožnit uživateli dálkový přístup do katastru v současnosti upravuje § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru, podle něhož *pokud uživatel dálkového přístupu přetěžuje technologickou infrastrukturu Úřadu, 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 Úřad oprávněn mu zabránit v dálkovém přístupu k údajům katastru technickými prostředky*. Použitý výraz „neplní-li své povinnosti v oblasti úhrad za poskytované údaje“ připouští rovněž takový výklad, podle něhož vyhláška nevyhrazuje možnost omezení dálkového přístupu technickými prostředky na prosté nezaplacení úplaty za poskytnutí údajů stanovené v souladu s přílohami vyhlášky. Za povinnost v oblasti úhrad lze tedy považovat také povinnost zaplatit případně sjednaný úrok z prodlení se zaplacením úplaty za poskytnuté údaje. Porušení povinnosti zaplatit úrok z prodlení se zaplacením úplaty za poskytnuté údaje proto v principu může představovat důvod pro zabránění v dálkovém přístupu do katastru podle § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru.

[34] Jak konstatoval zvláštní senát v citovaném usnesení č. j. Konf 115/2009-34, „*[p]okud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, v rámci které se bude mimo jiné zabývat výší úhrady. Tím bude zajištěna nejen ochrana žadatele, ale povinný subjekt nebude mít prostor k zneužívání oznámení o úhradě k tomu, aby neposkytnul požadované informace*.“ Obdobnou úvahu je třeba uplatnit i v projednávané věci. V té sice nejde o neposkytnutí požadované informace, nýbrž o zabránění dálkového přístupu k určitým informacím v určité formě. Důsledky z hlediska výkonu práva na informace, zde konkrétně ve formě práva na přístup k údajům katastru nemovitostí, jsou však obě situace obdobné.

[35] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že posouzení zákonnosti zásahu žalovaného v podobě znemožnění dálkového přístupu k údajům katastru ovlivňuje zodpovězení otázky, zda byl platně sjednán úrok z prodlení, především zda takový úrok vzhledem ke své výši za okolností projednávané věci neodporoval dobrým mravům. Nejedná se však o otázku jedinou a v projednávané věci ani o otázku rozhodující. Samotná otázka platnosti sjednaného úroku z prodlení je svou povahou soukromoprávní. Rozhodovat o ní přísluší primárně civilním soudům v rámci případných sporů o zaplacení takového úroku.

[36] Pro Nejvyšší správní soud je v projednávané věci stěžejní otázka poněkud odlišná: zda v případě stěžovatelky neplnění povinnosti v oblasti úhrad za poskytnuté údaje v podobě neuhrazení smluvního úroku z prodlení ve výši 0,1 % denně představovalo *přiměřený důvod pro omezení práva na informace* a přístup k údajům katastru znemožněním dálkového přístupu. V rámci posouzení této otázky jistě hraje roli již hodnocení samotné platnosti (zejména přiměřenosti) sjednaného úroku z prodlení jako takového. Přiměřenost zásahu do práva na poskytování informací z katastru nemovitostí však neodvisí výlučně od posouzení této otázky, nýbrž je určována i dalšími faktory.

[37] Dle názoru NSS nemůže žalovaný sjednat úrok z prodlení se zaplacením úplaty za poskytnuté údaje zcela libovolně, v jakékoli výši. Při přezkumu zásahu do veřejných subjektivních práv autoritativním aktem správního orgánu, který je předmětem projednávané věci, jsou stěžejní omezení vyplývající z veřejnoprávních souvislostí jednání žalovaného. Možnost žalovaného sjednat úrok z prodlení za nezaplacení úplaty za poskytnutí údajů je omezena skutečností, že žalovaný takové soukromoprávní ujednání sjednává stále v rámci plnění svého veřejnoprávního úkolu poskytovat údaje z katastru dálkovým přístupem. *Žalovaný takto v soukromém styku nevystupuje jako podnikatel, nýbrž jako orgán veřejné moci, který plní úkol ve veřejném zájmu.* Ostatně v současnosti účinný katastrální zákon v tomto ohledu na žalovaného klade omezení již při stanovení výše úplaty za poskytnuté údaje – srov. § 66 odst. 1 písm. j) tohoto zákona, podle něhož má být výše úplaty stanovena tak, aby celkový příjem z jejich poskytování nepřesahoval náklady na shromažďování údajů katastru, jejich vytváření, reprodukci a šíření. Obdobný účel úplaty za poskytnutí údajů z katastru byl však sledován i úpravou dřívější, což vyplývá již z podobné povahy úplaty za poskytnutí údajů z katastru nemovitostí s úplatou za poskytnutí informací podle informačního zákona.

[38] Současně musí žalovaný dbát toho, aby svým jednáním nezasahoval nepřiměřeně do práv jednotlivců, včetně práva na informace garantovaného čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. Při sjednávání soukromoprávní dohody upravující práva a povinnosti související s poskytováním údajů z katastru je proto omezen rovněž veřejným subjektivním právem každého na přístup k údajům katastru, jak je zakotvuje § 55 odst. 3 katastrálního zákona (a před tím § 22 odst. 3 katastrálního zákona z roku 1992). Ačkoli zákonodárce svěřil úpravu konkrétních podmínek výkonu tohoto práva žalovanému, ten není oprávněn zasáhnout do samotné podstaty tohoto práva, ani je nepřiměřeně omezovat.

pokračování

[39] Městský soud předně konstatoval, že zejména s ohledem na obecně neproblematickou výši úroku 0,1 % denně z dlužné částky, malou výši dlužné částky a krátkou dobu, v níž bylo možno úhradu očekávat, sjednaná výše úroku nevzbuzovala pochybnost o jejím souladu s dobrými mravy. Městský soud tudíž dovodil, že ze soukromoprávního hlediska sjednaný úrok z prodlení ob stojí. Následně jazykovou analýzou a historickým výkladem § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru dovodil, že pro naplnění hypotézy tohoto ustanovení postačí jediné nesplnění povinnosti, jehož se stěžovatelka dopustila nezaplacením dluhu na úroku z prodlení. Takový úrok představuje oprávněnou kompenzaci nemožnosti žalovaného nakládat s prostředky, jež mu náležely. Zásah žalovaného do práva stěžovatelky na přístup k údajům katastru poté nepřiměřeným neshledal, mimo jiné s poukazem na možnost uvažování žalovaného, zda přistoupí k aplikaci oprávnění podle § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů katastru.

[40] Nejvyšší správní soud však shledal úvahy městského soudu týkající se *přiměřenosti* zásahu do práva na poskytnutí údajů z katastru nesprávnými. Bez ohledu na to, zda případně ze soukromoprávního hlediska úrok platně sjednán byl, nebo nebyl, založit odeprání dálkového přístupu k údajům katastru na nezaplacení úroku ve výši 0,1 % z dlužné částky denně nelze v projednávané věci považovat za *přiměřený zásah* do odpovídajícího práva stěžovatelky.

[41] Při posouzení přiměřenosti uplatnění oprávnění žalovaného dle § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování přístupu do katastru stojí na straně jedné právo každého na přístup k údajům katastru nemovitostí. Toto právo je v konečném důsledku výrazem práva na informace garantovaného v obecné rovině čl. 17 Listiny. V tomto případě představuje korelát tohoto práva aktivní povinnost státu ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny takové informace poskytovat. Povinnost poskytovat informace z katastru nemovitostí pak na zákonné úrovni žalovanému ukládá § 3 odst. 1 písm. e) zákona o zeměměřičských a katastrálních orgánech a tatáž povinnost vyplývá rovněž z § 55 odst. 3 katastrálního zákona. V současné době informačních technologií je přitom dálkový přístup do katastru významnou formou zajišťování základních principů fungování katastru jako veřejného seznamu, zejména materiální publicity.

[42] Na straně druhé se nachází obecný zájem žalovaného na řádné správě katastru a provozu služby dálkového přístupu do katastru, jakož i konkrétní zájem na dodržování povinností v oblasti úhrad za poskytované údaje. Účelem této úplaty je – jak správně podotkl městský soud – pokrýt náklady na shromažďování údajů katastru, jejich vytváření a další poskytování. Zároveň na téže pomyslné misce vah je vedle uvedeného zájmu žalovaného také okolnost, že poskytování dálkového přístupu do katastru nemovitostí tvoří pouze jednu z forem poskytování informací z katastru. Přistupovat k údajům katastru dálkově (pomocí počítačové sítě) lze navíc vedle dálkového přístupu webovou službou nebo aplikací se zřízením uživatelského účtu také pomocí jednorázového poskytnutí údajů oproti přímé úhradě („za jednorázovou online platbu“ ve smyslu § 11 odst. 5 vyhlášky o poskytování údajů z katastru).

[43] Podle Nejvyššího správního soudu lze cíle v podobě zajištění provozu služby dálkového přístupu do katastru, obecně řádné správy katastru, dosáhnout i méně závažnými

nástroji, než jakým je odepřít jednu z forem přístupu k údajům katastru pro nezaplacení úroku z prodlení sjednaného ve výši násobně převyšující zákonný úrok z prodlení.

[44] V prvé řadě nelze přehlížet, že *primárním mechanismem pro zajištění úhrady* za údaje katastru poskytnuté dálkovým přístupem je již samo znemožnění dálkového přístupu (zablokování uživatelského účtu). Současně je nutno přihlídnout k úrokové míře obvyklé v roce 2008. Například dvoutýdenní REPO sazba stanovená Českou národní bankou, která je určující mimo jiné pro výši zákonného úroku z prodlení, činila v prvním pololetí roku 2008, kdy došlo k uzavření smlouvy mezi stěžovatelkou a žalovaným, 3,75 % (vývoj 2T REPO sazby je dostupný zde: <https://www.cnb.cz/cs/casto-kladene-dotazy/Jak-se-vyvijela-dvoutydeni-repo-sazba-CNB/>). Ze zřetele nelze pouštět ani účel sjednaného úroku, jímž bylo zajištění úhrady úplat za poskytnutí údajů a případná kompenzace ztráty jejich hodnoty. Účelem úplaty za poskytnutí údajů přitom nebylo generovat zisk, ale pokrýt náklady poskytování údajů katastru – sjednaný úrok z prodlení poté v důsledku již uvedené povahy činnosti žalovaného nesmí vybočovat z rámce účelu úplaty, k jejímuž zajištění slouží.

[45] Je poté sice pravdou, že podle katastrálního zákona lze pro získání údajů z katastru nemovitostí využít vedle dálkového přístupu se zřízením uživatelského účtu pro pravidelné přístupy i dalších forem (srov. § 55 katastrálního zákona). V tomto ohledu je však podstatné, že dálkový přístup do katastru spojený se zřízením zákaznického účtu (§ 11 odst. 2 až 4 vyhlášky o poskytování údajů z katastru) představuje jedinou formu, jak dálkovým způsobem (prostřednictvím sítě internet) *trvale a ve větším rozsahu* přistupovat k údajům z katastru nemovitostí, a to k údajům pro celé území ČR.

[46] Žalovaný sice při sjednávání výše úroku z prodlení vystupoval jako organizační složka státu, tedy v soukromoprávním postavení, stále však takto jednal v rámci plnění úkolu ve veřejném zájmu, totiž úkolu zajistit poskytování dálkového přístupu k údajům katastru. Odepření dálkového přístupu přitom představuje zásah do samotné podstaty práva na přístup k informacím (údajům) z katastru dálkovým přístupem, nejde pouze o omezující zákonnou podmínku výkonu tohoto práva (§ 55 odst. 3 katastrálního zákona). Závěry městského soudu ohledně existence uvážení žalovaného, zda k tomuto kroku přistoupí, nesmějí opomíjet skutečnost, že žalovaný je v této úvaze omezen právě přiměřeností zásahu do veřejného subjektivního práva na informace z katastru nemovitostí.

[47] Nadto nelze pominout, že stěžovatelka měla u žalovaného zřízení zákaznický účet „Webové služby dálkového přístupu“ (dále jen „WSDP“). Jak uvádí žalovaný na stránkách [www.cuzk.cz](http://www.cuzk.cz), tato služba představuje aplikaci rozšiřující základní funkce služby dálkového přístupu o programové rozhraní pro přístup k datům katastru nemovitostí a umožňuje napojení informačních systémů jednotlivých uživatelů na zmíněné programové rozhraní a jeho prostřednictvím využívání dat katastru nemovitostí. Stěžovatelka v kasační stížnosti v tomto směru podotýká, že pouze touto službou lze dálkově přistupovat k údajům katastru nemovitostí ve strojově čitelném formátu. Žalovaný sice ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelce zablokoval toliko účet pro přístup do (základní) aplikace dálkového přístupu a stěžovatelka nadále disponuje účtem jiným, pomocí něhož může přistupovat

pokračování

do aplikace WSDP. Tato podstatná skutečnost ovšem nebyla městským soudem dosud hodnocena. V každém případě však stěžovatelka po zablokování zákaznického účtu (byť případně pouze k základní aplikaci dálkového přístupu) žalovaným nedisponovala srovnatelným prostředkem přístupu k informacím katastru nemovitostí.

[48] NSS tedy dospěl k následujícím závěrům. Výše smluvního úroku z prodlení násobně přesahovala zákonný úrok v relevantním období. Žalovaný k zajištění cíle v podobě zajištění služby dálkového přístupu, a taktéž efektivního vymáhání úplat za poskytování údajů z katastru, které pokrývají náklady provozu této služby, disponuje primárně prostředkem v podobě zabránění v dálkovém přístupu podle § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru, pokud se uživatel ocitne v prodlení se zaplacením takové úplaty. Při zajišťování úkolu ve veřejném zájmu, kterým je poskytování údajů z katastru, sice žalovaný může využít soukromoprávních nástrojů v rozsahu, v jakém nejsou aspekty plnění takového úkolu upraveny veřejnoprávními předpisy, to však stále v míře nezbytné pro účely plnění tohoto úkolu, jistě ne v míře nepřiměřeně zasahující do veřejných subjektivních práv osob, která jsou ve hře. Úrok z prodlení ve výši 0,1 % z dlužné částky denně (36,5 % p. a.) je nástrojem nikoli nezbytným z hlediska úkolů žalovaného ve veřejném zájmu, jímž je poskytování údajů z katastru dálkovým přístupem. Nezaplacením takového úroku nelze odůvodnit zásah do práva na dálkový přístup do katastru nemovitostí spočívající v úplném odeprání této formy poskytování údajů z katastru. Takový zásah v projednávané věci nepřiměřeně zasahuje do práv stěžovatelky, která jako zákazník nedisponovala po blokaci uživatelského účtu rovnocenným prostředkem pro pravidelný přístup k údajům katastru ve větším rozsahu.

[49] Z uvedených důvodů nemůže obstát úvaha městského soudu o přiměřenosti zásahu do práva stěžovatelky na poskytování údajů z katastru (provádějícího právo na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny). Městský soud proto nesprávně posoudil otázku nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v tom, že stěžovatelce podle § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru technickými prostředky zabránil v dálkovém přístupu do katastru. Uvedené nicméně nic nemění na možnosti žalovaného domáhat se zaplacení dlužného úroku z prodlení v řízení před soudy rozhodujícími ve věcech občanskoprávních.

[50] Městský soud proto znovu posoudí žalobu stěžovatelky v dalším řízení. Přitom vyjde z právního názoru, že z dosud zjištěných okolností projednávané věci představuje zabránění v dálkovém přístupu ve smyslu § 12 odst. 1 vyhlášky o poskytování údajů z katastru z důvodu nezaplacení sjednaného úroku z prodlení ve výši 0,1 % z dlužné částky denně nepřiměřený zásah do práva stěžovatelky na poskytování údajů z katastru.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[51] 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 **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. února 2024

Michal Bobek  
předseda senátu