



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **A. K.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2018, č. j. OD 870/18-3/67.1/18280/St, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 19. 2. 2020, č. j. 58 A 17/2018 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se **z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Magistrát města Liberec rozhodnutím ze dne 20. 7. 2018, sp. zn.: MML231974/17/7680/OD/Kro, č. j. MML 134932/18, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

[2] Žalobce se dne 10. 8. 2018 pokusil prostřednictvím e-mailu s kvalifikovaným elektronickým podpisem podat odvolání proti rozhodnutí o přestupku. Zpráva obsahující odvolání však nebyla magistrátu doručena, neboť spamový filtr magistrátu posoudil žalobcovu zprávu jako spam. Žalobce následně podal odvolání dne 13. 8. 2018, které spojil s žádostí o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání.

[3] Magistrát usnesením ze dne 23. 8. 2018, č. j. MML231974/17/7680/OD/Kro, zamítl žalobcovu žádost o prominutí zmeškání úkonu – podání odvolání proti rozhodnutí ze dne 20. 7. 2018. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 10. 2018, č. j. OD 870/18-2/67.1/18244/St, zamítl.

[4] Žalobcovo odvolání proti rozhodnutí o přestupku žalovaný zamítl pro opožděnost v záhlaví označeným rozhodnutím.

[5] Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, který ji zamítl. Žalobce se současně domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2018, které je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu.

[6] Krajský soud s ohledem na závěry vyslovené v rozsudku ze dne 6. 3. 2019, č. j. 2 As 153/2018 - 31, č. 3871/2019 Sb. NSS, konstatoval, že podání žalobcova zmocnění magistrátu doručeno nebylo. Svědčí o tom tvrzení žalobce, že obdržel zprávu o nedoručení poté, co se pokusil e-mail s odvoláním odeslat. Soud poznamenal, že printscreen zprávy o nedoručení se týká jiného správního řízení, ze spisu však vyplývá, že žalobcův zmocněnec takovou zprávu obdržel i ve vztahu k projednávanému případu. Nedoručení zprávy obsahující odvolání elektronické podatelny potvrdila interní kontrola e-mailové schránky posta@magistrat.liberec.cz včetně složky SPAM. Kontrola nastavení elektronické podatelny u externí IT společnosti Liberecká IT, a. s. ukázala, že IP adresa 78.24.10.85 byla nalezena v DNS blacklistu SpamCop a dva e-maily odeslané dne 10. 8. 2018 v 15:00:23 hod. a v 15:00:24 hod. z poštovní schránky X do poštovní schránky posta@magistrat.liberec.cz byly odmítnuty. Z uvedených důvodů považoval soud za dostatečně prokázané, že podání žalobcova zmocnění magistrátu doručeno nebylo a jakékoliv další znalecké zkoumání by bylo v daném případě nadbytečné.

[7] Soud dále uvedl, že využití blacklistu jakožto jednoho z možných bezpečnostních produktů na ochranu elektronické podatelny správního orgánu je vhodným nástrojem, který proporcionálně směřuje k legitimnímu cíli a jeho užití samo o sobě bez dalšího není nezákonné, ledaže by správní orgán zablokoval IP adresu svévolně. V nynějším případě se však o svévolnou blokaci IP adresy poštovního serveru zmocnění žalobce nejednalo, neboť z odborného vyjádření IT specialisty společnosti Liberecká IT, a. s. vyplývá, že zmocněnec žalobce úspěšně komunikoval z poštovní schránky X znovu dne 28. 8. 2018. Soud zdůraznil, že zvolený nástroj ochrany elektronické podatelny před nevyžádanou poštou ve formě blacklistu poskytl zmocněnci okamžitou zpětnou vazbu, že nedošlo k úspěšnému doručení e-mailové zprávy adresátovi, což žalobce nepopírá.

[8] Učinil-li účastník podání prostřednictvím e-mailu, musí akceptovat, že jsou s touto metodou doručování vedle výhod, které zmiňuje, spojena určitá rizika, která spočívají v tom, že na rozdíl od privilegovaných způsobů doručování datovou schránkou či poštou, musí účastník v případě sporu zpravidla prokázat, že e-mail byl do elektronické podatelny správního orgánu doručen. Bylo-li záměrem zmocnění odeslat odvolání automatizovaným způsobem v poslední den lhůty s jistotou jeho řádného doručení správnímu orgánu, mohl využít jinou metodu doručení, ať už by se jednalo o datovou schránku, kterou prokazatelně disponuje, či o poštovní přepravu.

[9] Podle krajského soudu printscreen hlášení, že e-mail žalobcova zmocněnce nemohl být doručen adresátovi, protože IP adresa serveru uživatele poštovní schránky X byla v databázi SpamCop, neprokazuje, že se uvedený e-mail dostal do dispozice správního orgánu. Naopak prokazuje, že správnímu orgánu doručen nebyl. Soud žalobci nepřisvědčil, že by se fikce doručení podle § 24 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, měla aplikovat i na doručování e-mailové komunikace. Doručování e-mailem totiž nemá stejné privilegované postavení jako doručování poštou.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Žalobce (stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Navrhuje zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že podání ze dne 10. 8. 2018 nelze považovat za účinné podání odvolání. Není sporu o tom, že se toto podání dostalo do dispozice správního orgánu. Jinak by jeho spamový filtr nemohl e-mail posuzovat a vyhodnotit jej jako spam. Žalovaný však neprokázal, že by e-mail skutečně byl spamem, tedy nevyžádaným obchodním sdělením. Odepření přijetí e-mailu je neoprávněným převzetím písemnosti, jde tedy o překážku při doručování na straně správního orgánu, která za analogické aplikace § 24 odst. 3 správního řádu vede k závěru, že podání bylo účinně doručeno.

[12] Stěžovatel zdůrazňuje, že z procesního stanoviska žalovaného, z odborného vyjádření IT společnosti spravující elektronickou podatelnu správního orgánu, jakož i ze zjištění krajského soudu vyplývá, že stěžovatelův zmocněnec skutečně dne 10. 8. 2018 odeslal e-mailem odvolání, nicméně jeho přijetí bylo zablokováno z toho důvodu, že elektronická adresa zmocněnce byla toho času uvedena na blacklistu používaného spamového filtru. V tomto se tento případ významně odlišuje od věci řešené v rozsudku č. j. 2 As 153/2018 - 31, ve kterém nebylo prokázáno, že by e-mailové podání skutečně bylo odmítnuto elektronickou podatelnou kvůli tomu, že se poštovní adresa podatele nacházela na blacklistu spamového filtru správního orgánu.

[13] Blokovat určité elektronické adresy kvůli zasílání spamu lze jen tehdy, pokud z takové adresy skutečně k zasílání spamu docházelo. Žalovaný ani krajský soud nepředložili jediný důkaz, že by k zasílání spamu kdy došlo. Zařazení elektronické adresy na spamový blacklist je tedy zjevným pochybením správního orgánu, resp. jeho antivirového softwaru.

[14] Argumentaci krajského soudu v bodu 32 považuje stěžovatel za iracionální. Skutečnost, že dne 28. 8. 2018 se již zmocněncova e-mailová adresa na blacklistu nenacházela, neprokazuje, že by umístění adresy na blacklist dne 10. 8. 2018 nebylo svévolné. Stěžovatel považuje právní náhled krajského soudu za nespravedlivý. Pokud totiž správní orgán nastaví svůj spamový filtr tak, že každý e-mail vyhodnocený jako spam bude okamžitě smazán nebo nebude vůbec přijat a uložen (jako tomu bylo v tomto případě), nebude mít dotčený účastník řízení žádnou možnost prokázat, že jeho e-mail byl neoprávněně vyhodnocen jako „spam“ a vyhodnocení podání navíc ani nebude moci být zpětně přezkoumáno či zkontrolováno. Každá činnost správního orgánu by měla být

přezkoumatelná a měla by sledovat legitimní cíl. Jestliže si správní orgán chce ulehčit práci, je přípustné, aby používal spamový filtr, který podle vhodných kritérií vyhodnotí určité e-maily jako pravděpodobný spam. Přesto každý takový e-mail by měl být alespoň zběžně zkontrolován, protože žádný spamový filtr není bezchybný, a je proto vysoce pravděpodobné, že dříve či později dojde k tomu, že řádné podání bude neprávem vyhodnoceno jako spam. Tato skutečnost je známa asi každému uživateli internetu.

[15] Krajský soud přehlédl žalobní tvrzení, že si zmocněnec zprávy informující o odmítnutí přijetí e-mailu správním orgánem nevšiml ihned, ale až po uplynutí odvolací lhůty. Zmocněnec totiž využívá k činění některých podání automatizovaný software, který vždy v označený den v 15:00 automaticky odešle odvolání, odpory atp. Zmocněnec tedy fyzicky neseděl při podání odvolání u počítače, a nemohl proto ani v dané chvíli zjistit, že mu byla doručena zpráva o odmítnutí přijetí e-mailu správním orgánem. Stěžovatel resp. jeho zmocněnec přitom nemá žádnou povinnost kontrolovat, zda náhodou správní orgán bude postupovat v rozporu se zákonem, a zmocněnci tedy přijde zpráva o tom, že správní orgán odmítl přijmout jeho e-mail. Naopak správní orgán má povinnost přijímat veškerá podání podle § 64 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o archivnictví“), a to i v elektronické podobě (§ 37 odst. 4 správního řádu).

[16] Stěžovatel a jeho advokát nesouhlasí se zveřejněním svých osobních údajů na webových stránkách Nejvyššího správního soudu.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na své rozhodnutí a závěry krajského soudu. Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Soud konstatuje, že kasační stížnost splňuje všechny formální náležitosti, je přípustná a projednatelná.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že se obdobnou situací zabýval v rozsudku č. j. 2 As 153/2018 – 35, a s ním souvisejícím rozsudku ze dne 29. 11. 2017, č. j. 1 As 214/2017 - 32. Soud nevidí žádný důvod, pro který by se měl od právních závěrů vyslovených v těchto rozsudcích odchýlit, aplikuje je tedy (stejně jako krajský soud) na nyní posuzovanou věc.

[21] Podle stěžovatele závěry uvedených rozsudků nejsou v jeho věci použitelné. Tento stěžovatelův názor však není správný. Obdobně jako tomu bylo ve výše označených věcech, stěžovatel v kasační stížnosti, ať již nedopatřením nebo záměrně, opakovaně zaměňuje právní posouzení a s ním související argumentaci ke dvěma odlišným situacím. Prvou je ta, kdy jedna strana (ať už je jí správní orgán nebo účastník řízení) elektronickou zprávu odešle, tato zpráva je doručena do e-mailové schránky (elektronické podatelny) strany druhé, čímž se dostane do její dispozice, a teprve poté je spamovým filtrem automatizovaně vyhodnocena jako nevyžádané sdělení a zařazena do kategorie spam, přičemž však zůstává v příslušné elektronické schránce adresáta a ten se s jejím obsahem může seznámit. Za těchto okolností platí, že nezaregistrování takto doručené zprávy ze strany účastníka řízení jde k jeho tíži; stejně tak ale v případě, kdy elektronická podatelna správního orgánu přijatou zprávu vyhodnotí jako nevyžádané obchodní sdělení, a proto ji

přesune do kategorie spam a dále se jí nevěnuje, musí na námitku účastníka prokázat, že se o spam skutečně jednalo, jinak je správní orgán povinen k ní přihlížet jako k řádně doručené (srov. stěžovatelem odkazovaný rozsudek ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 223/2015 - 35, č. 3351/2016 Sb. NSS).

[22] Druhou, v projednávaném případě nastanuvší, možností je odlišná situace, kdy se jedna strana pouze pokusí doručit elektronickou zprávu do e-mailové schránky (elektronické podatelny) strany druhé, ovšem toto odeslání se vůbec nezdaří, neboť interakce požadovaného příjemce zprávy se serverem (IP adresou) odesílatele je znemožněna díky funkci blacklistu nebezpečných adres vyhodnocovaných poskytovatelem služeb v oblasti bezpečnostních produktů, s nímž má požadovaný příjemce uzavřenu soukromoprávní smlouvu o provozování této služby. Za těchto okolností se naopak taková zpráva nikdy nedostane do dispozice druhé strany, neboť na virtuální „cestě“ od odesílatele k příjemci je zablokována a jako nedoručená se „vrátí“, o čemž je odesílatel automaticky informován.

[23] Shora popsané alternativy jsou natolik skutkově odlišné, že nelze právní závěry učiněné ve vztahu k první z nich bez dalšího aplikovat i na situaci druhou. Z uvedeného důvodu proto nelze na stěžovatelovu věc vztáhnout závěry obsažené v rozsudku č. j. 9 As 223/2015 a na něm navazujícím rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 97/2016 - 36.

[24] Podle stěžovatele je v projednávané věci nepochybné, že se jeho podání dostalo do dispozice správního orgánu, neboť jinak by jeho spamový filtr nemohl tento e-mail posuzovat a vyhodnotit jako spam. S tímto názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť z jeho ustálené judikatury plyne, že elektronická zpráva se považuje za doručenou teprve tehdy, pokud je dostupná elektronické podatelně, tedy na rozdíl od poštovních zásilek není rozhodné její odeslání, ale doručení správnímu orgánu (srov. rozsudek ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 As 113/2015 - 34, či rozsudek č. j. 1 As 214/2017 - 32). Ostatně sám stěžovatel si na mnoha místech kasační stížnosti protiřečí, neboť na jedné straně uvádí, že se podání dostalo do dispozice správního orgánu, na straně druhé však argumentuje tím, že přijetí e-mailu bylo neoprávněně blokováno. Z podkladů založených ve správním spisu (zejména printscreen zprávy o nedoručení a kontrola e-mailové schránky posta@magistrat.liberec.cz včetně složky spam) však jednoznačně vyplývá, že stěžovatelovo podání nemohlo být považováno za doručené.

[25] Z výše citované judikatury (bod [20]) též vyplývá, že za dané situace nemusel žalovaný prokazovat, zda stěžovatelův e-mail byl skutečně spamem, či nikoli. Stejně tak nemusel žalovaný (potažmo krajský soud) předkládat důkaz o tom, že by k zasílání spamu z e-mailové adresy stěžovatelova zmocněnce v minulosti došlo. Jak již dříve vyložil Nejvyšší správní soud, použití blacklistu jakožto jednoho z možných bezpečnostních produktů na ochranu elektronické podatelny správního orgánu v kombinaci s dalšími produkty lze považovat za vhodný nástroj, který proporcionálně směřuje k legitimnímu cíli a jeho užití samo o sobě bez dalšího není nezákonné. Po správním orgánu není možné požadovat, aby nechal svou elektronickou podatelnu nezabezpečenou proti jakýmkoliv možným e-mailovým útokům či zahlcení nevyžádanou poštou. Správní orgán je naopak povinen zabezpečit fungování své elektronické podatelny a z toho důvodu je zřejmé, že přistoupí k použití jistých bezpečnostních opatření – v současném případě např. využití služeb společnosti, která poskytuje bezpečnostní produkty v této oblasti, z nichž jedním je též blacklist potenciálně nebezpečných blokových adres.

[26] Je na správním orgánu, jaký bezpečnostní produkt pro ochranu své elektronické podatelny si zvolí, pakliže není zjevně nepřiměřený či není využíván za účelem zneužití práva, čili cíleného odmítání zpráv od určitých podatelů. V nynějším případě se však o takovou možnost nejedná, neboť z vyjádření IT specialisty ze společnosti Liberecká IS, a.s. vyplývá, že IP adresa 78.24.10.85, kterou využíval poštovní server stěžovatelova zmocněnce (centrum.cz), rozesílal v danou dobu nevyžádanou poštu a byla zařazena na blacklist. Z oznámení o nedoručení zprávy plyne, že se jednalo o blacklist SpamCop. Z obsahu správního spisu také vyplývá, že podání z elektronické adresy stěžovatelova zmocněnce (X) byla magistrátu běžně doručována a nebyla nikterak filtrována. V roce 2018 obdržel správní orgán z jeho adresy cca 20 podání, a to i před i po datu uvedeném v jeho zprávě.

[27] Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele v této souvislosti nepovažuje za iracionální argument krajského soudu v bodu 32 rozsudku. Krajský soud závěrem, že stěžovatelův zmocněnec úspěšně se správním orgánem komunikoval ze své e-mailové schránky, zdůvodnil, proč se v dané věci nejednalo o svévolnou blokaci IP adresy, tedy o blokaci, která by byla cíleně zaměřena právě na schránku stěžovatelova zmocněnce. Shodně s krajským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že právě tato skutečnost svědčí o tom, že podání adresovaná magistrátu z e-mailové adresy stěžovatele zmocněnce nebyla cíleně odmítána.

[28] Stěžovateli nelze přisvědčit, že by krajský soud přehlédl tvrzení o zaznamenání zprávy informující o odmítnutí přijetí e-mailu až po uplynutí odvolací lhůty. Krajský soud se k této námitce vyjádřil (v souvislosti s tvrzením, že není povinností zmocněnce stěžovatele kontrolovat, zda jeho e-mail nebyl odmítnut) v bodu 33 rozsudku. Ve věci stěžovatele je třeba zdůraznit, že jeho zmocněnci obratem po pokusu o odeslání podání přišlo sdělení, že zpráva nebyla doručena, tudíž zvolenému bezpečnostnímu nástroji nelze vytýkat, že by ponechával odesílatele v nejistotě, jestli jeho podání bylo učiněno či nikoliv. Stěžovatel má sice pravdu, že jistě není jeho povinností si hlídat svou doručenou poštu, zdali mu nebylo sděleno, že se doručení odesílané zprávy nezdařilo; stejně tak je však třeba odkázat na ustálenou judikaturu, že je odpovědností účastníka řízení, jaké komunikační prostředky včetně akceptace rozdílů, které z jejich povahy plynou, zvolí (podpůrně srov. rozsudky ze dne 28. 7. 2008, č. j. 8 Afs 55/2008 - 70, ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 6/2015 - 37, ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 - 46). Jestliže se tedy stěžovatelův zmocněnec nechtěl zajímat o další „osud“ odesílané zprávy a ověřit si potvrzení ze strany správního orgánu o jejím doručení, čímž by zjistil i informaci o nemožnosti jejího odeslání, pak měl zvolit některý z komunikačních prostředků (datovou zprávu či poskytovatele poštovních služeb), který mu garantuje jistotu úspěšného doručení i bez další činnosti z jeho strany po odeslání zprávy.

[29] Podle Nejvyššího správního soudu nelze v posuzované věci uvažovat o aplikaci § 24 odst. 3 (potažmo odst. 4) správního řádu. Jde totiž o ustanovení, které řeší otázky doručování fyzickým osobám, nadto dopadá na doručování prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb a současně reguluje situace, kdy je pokus o doručení prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb znemožněn tím, že fyzická osoba odmítne zásilku převzít nebo neposkytne součinnost k řádnému doručení. Uvedené ustanovení tak dopadá na situace zcela odlišné od nyní posuzované věci. Ve stěžovatelově věci je proto nelze použít, a to ani analogicky.

[30] Závěrem soud konstatuje, že otázka zveřejňování rozhodnutí správních soudů na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu se nijak nedotýká předmětu tohoto řízení. Soud proto neshledal důvodu se jí v tomto rozhodnutí zabývat.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatelovy námitky jsou nedůvodné. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný nepožadoval náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, ani mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. června 2020

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu