



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **P. D.**, zastoupeného advokátem Mgr. Václavem Voříškem, se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2018, č. j. OD 977/18-3/67.1/18275/Li, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 24. 2. 2020, č. j. 58 A 3/2019-25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Liberce (dále jen „magistrát“ nebo „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím ze dne 24. 7. 2018, č. j. MML 163766/18, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 2 písm. f) bodu 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“) ve spojení s porušením § 4 písm. c) téhož zákona, za což mu uložil pokutu ve výši 2 500 Kč a povinnost nahradit

náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Tohoto přestupku se podle magistrátu žalobce dopustil tím, že při jízdě s motorovým vozidlem nerespektoval světelný signál „stůj“ na semaforu. Magistrát uvedeným rozhodnutím současně zastavil řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kterého se měl žalobce dopustit tím, že při kontrole vozidla hlídkou Policie ČR nepředložil reflexní vestu, čímž užil vozidlo nesplňující podmínky podle zvláštního právního předpisu. Proti jeho rozhodnutí podal žalobce dne 13. 8. 2018 odvolání, ve kterém uvedl, že původně je podal již dne 10. 8. 2018 prostřednictvím e-mailu s kvalifikovaným elektronickým podpisem, který však spamový filtr elektronické podatelny prvostupňového správního orgánu vyhodnotil jako spam a znemožnil jeho doručení. V odvolání rovněž požádal o prominutí zmeškání lhůty k jeho podání. Žalovaný shora označeným rozhodnutím odvolání žalobce jako opožděné zamítl.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u krajského soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud v úvodu poznamenal, že předmětem přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost je pouze otázka, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřijatelné odvolání. Uvedl tedy, že není v předložené věci oprávněn posoudit žalobní námitku, kterou žalobce namítá nezákonnost rozhodnutí prvostupňového správního orgánu v důsledku tvrzené existence překážky věci rozhodnuté. V posuzované otázce pak s poukazem na § 37 odst. 5 správního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2019, č. j. 2 As 153/2018-31, č. 3871/2019 Sb. NSS, dospěl k závěru, že odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí nebylo magistrátu doručeno, neboť se mu nedostalo do dispozice. IP adresa, z níž žalobce odvolání poslal, byla totiž nalezena v DNS blacklistu SpamCop, a proto odvolání odeslané z e-mailové schránky žalobcova zmocněnce do e-mailové schránky magistrátu bylo odmítnuto. Využití funkce blacklistu přitom s odkazem na uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu krajský soud označil za vhodný nástroj na ochranu elektronické podatelny správního orgánu, který proporcionálně směřuje k legitimnímu cíli, a jehož užití samo o sobě není nezákonné, není-li daná IP adresa blokována svévolně. Krajský soud poukázal na odborné vyjádření IT specialisty, že zmocněnec žalobce se žalovaným z dotčené e-mailové schránky v minulosti i následně úspěšně komunikoval, a konstatoval, že se v daném případě o svévoli nejednalo. Zdůraznil rovněž, že zvolený nástroj ochrany elektronické podatelny před nevyžádanou poštou ve formě blacklistu poskytl zmocněnci žalobce okamžitou zpětnou vazbu, že nedošlo k úspěšnému doručení e-mailové zprávy adresátovi.

[3] Krajský soud dále uvedl, že je odpovědností účastníka řízení, jaké komunikační prostředky ke komunikaci se správními orgány zvolí. Poukázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že učiní-li účastník podání prostřednictvím e-mailu, musí akceptovat rizika s touto metodou doručování spojená a v případě sporu prokázat, že e-mail byl do elektronické podatelny správního orgánu doručen. Chtěl-li mít zmocněnec žalobce, který je jakožto zmocněnec obviněných v řadě správních řízení obeznámen s různými způsoby doručování, jistotu řádného doručení odvolání správnímu

pokračování

orgánu, měl podle krajského soudu využít jiný způsob doručení, např. datovou schránku, jíž prokazatelně disponuje, nebo poštovní přepravu.

[4] Krajský soud v rámci řízení o žalobě přezkoumal i předcházející rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce proti usnesení magistrátu o zamítnutí žádosti žalobce o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítl, že správní orgán nebyl oprávněn odepřít přijetí předmětného e-mailu, pokud se nejednalo o spam. Má za to, že za takové situace je odepření přijetí tohoto e-mailu neoprávněným odepřením písemnosti, respektive odepření potřebné součinnosti adresáta při doručování a zakládá překážku při doručování na straně správního orgánu. To pak podle něj analogicky dle § 24 odst. 3 správního řádu vede k závěru, že odvolání bylo správnímu orgánu doručeno.

[6] Dále uvedl, že předmětný e-mail se dostal do dispozice elektronické podatelny prvostupňového správního orgánu, avšak spamový filtr elektronické podatelny jej svévolně odmítl přijmout, což by nemohl, pokud by jej elektronická podatelna v dispozici neměla. Domnívá se také, že blokovat určité elektronické adresy lze jen tehdy, pokud z nich skutečně dochází k zasílání spamů. Přezkumné orgány však podle stěžovatele neprokázaly, že by k zasílání spamu z e-mailové adresy stěžovatelova zmocněnce kdy došlo. Důvod, pro který krajský soud neshledal blokování IP adresy poštovního serveru stěžovatelova zmocněnce svévolným, je podle stěžovatele iracionální a neprokazuje, že by umístění této adresy na blacklist nebylo svévolné. Svévolnost takového zařazení podle stěžovatele vyplývá již jen z toho, že elektronická adresa stěžovatelova zmocněnce byla na blacklist umístěna pouze krátce (pravděpodobně jen v den odeslání odvolání). Stěžovatel má proto za to, že bylo na správním orgánu, aby prokázal, že nastavení spamového filtru bylo oprávněné. Náhled krajského soudu je podle něj nespravedlivý a poskytuje správním orgánům návod, jak používat blacklist svévolně a bez možnosti jakéhokoli přezkumu nadřízeným orgánem nebo soudem.

[7] K doručení písemnosti není podle stěžovatele nezbytné, aby elektronická podatelna e-mail přijala, uložila a zpracovala. K doručení postačí již to, že se e-mail dostal do dispozice správního orgánu, který se může rozhodnout, zda jej přijme či odmítne. Argumentace zprávou o odmítnutí přijetí e-mailu je podle stěžovatele irelevantní, neboť zmocněnec stěžovatele k odesílání podání využívá automatizovaný software, který vždy v označený den v 15 hodin odešle všechna připravená podání. Zmocněnec žalobce tedy nebyl u odesílání e-mailu fyzicky přítomen a nemohl proto v danou chvíli zjistit přijetí zprávy o nepřijetí odvolání. Tuto zprávu přečetl až následující den, tj. po uplynutí lhůty pro odvolání.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a na závěry přijaté krajským soudem a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, přitom neshledal.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Otázkou, zda správnímu orgánu bylo doručeno podání, které zmocněnec účastníka řízení odeslal e-mailem z IP adresy zařazené na tzv. blacklist potenciálně nebezpečných IP adres, v důsledku čehož byl příjem e-mailů z takové adresy blokován, se Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zabýval. V rozsudku ze dne 29. 11. 2017, č. j. 1 As 214/2017-32, uvedl, že je-li přijetí e-mailu z tohoto důvodu blokováno, e-mail se do sféry správního orgánu vůbec nedostane. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku proto konstatoval, že na tuto situaci nelze aplikovat závěry jeho rozsudku ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 223/2015-35, z nichž vyplývá, že je-li po doručení do elektronické podatelny správního orgánu e-mail spamovým filtrem automaticky přesunut do složky SPAM, je správní orgán v případě sporu povinen prokázat, že přijatá zpráva opravdu byla nevyžádaným obchodním sdělením. V případě blokování přijetí e-mailů z IP adres zařazených na blacklist totiž k doručení do elektronické podatelny správního orgánu vůbec nedojde a jde tak o skutkově odlišnou situaci. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku rovněž poznamenal, že z pravidel pro elektronické doručování by bylo možné připustit výjimku pouze v případech zvláštního zřetele hodných – např. při zjevně svévolném nastavení blacklistu. Upozornil také, že za volbu komunikačních prostředků odpovídá účastník řízení, a proto musí akceptovat rozdíly a rizika, které z povahy jednotlivých komunikačních prostředků plynou. E-mailová komunikace funguje na státu zcela nezávisle a bez garancí její spolehlivosti, a proto nemá stejné privilegované postavení jako doručování poštou či datovou schránkou. Stane-li se doručení e-mailu sporným, nestačí prokázat předání k přepravě, ale je třeba prokázat doručení do elektronické podatelny správního orgánu. Za doklad doručení přitom nelze považovat printscreen hlášení, že e-mail zástupce stěžovatele nebyl správnímu orgánu doručen.

[12] Na závěry tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 6. 3. 2019, č. j. 2 As 153/2018-31, č. 3871/2019 Sb. NSS, v němž předně poznamenal, že stěžovatel nedopatřením či záměrně opakovaně zaměňuje právní posouzení a s ním související argumentaci ke dvěma odlišným situacím. Situaci, kdy e-mailová zpráva je doručena do elektronické podatelny správního orgánu a teprve poté je spamovým filtrem vyhodnocena jako nevyžádané obchodní sdělení a přesunuta do složky SPAM s tím, že však stále zůstává v příslušné elektronické schránce správního orgánu, nelze srovnávat se situací, kdy e-mailová zpráva se nikdy nedostane do dispozice adresáta, neboť je bezpečnostní funkcí blacklistu zablokována již na virtuální cestě od odesílatele k příjemci a

pokračování

jako nedoručená se mu vrátí, o čemž je odesílatel automaticky informován. Nejvyšší správní soud poznamenal, že tyto situace jsou natolik skutkově odlišné, že závěry jím učiněné ve vztahu k první z nich nelze bez dalšího aplikovat i na situaci druhou a pouze na tomto základě tvrdit nejednotnost a rozpornost judikatury. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále uvedl, že je na správním orgánu, jaký bezpečnostní produkt pro ochranu své elektronické podatelny si zvolí, jestliže není zjevně nepřiměřený či není využíván za účelem zneužití práva (cíleného odmítání zpráv od určitých podatelů). Bezpečnostní funkce blacklistu je vhodným nástrojem, který proporcionálně k tomuto legitimnímu cíli směřuje a jeho užití tak není samo o sobě nezákonné.

[13] Z uvedených závěrů vyšel Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 25. 6. 2020, č. j. 1 As 126/2020-34, v němž se na podkladě téměř totožné kasační argumentace zabýval skutkově shodnou věcí. Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádný důvod, který by odůvodnil judikaturní odklon a takový důvod neshledal ani Nejvyšší správní soud. Závěry uvedených rozsudků proto třetí senát Nejvyššího správního soudu přebírá i pro nyní posuzovanou věc.

[14] Stěžovatel, respektive jeho zástupce uplatnil v kasační stížnosti argumentaci, kterou Nejvyšší správní soud opakovaně označil za irelevantní. Stěžovatele proto lze v podrobnostech odkázat na výše citované rozsudky (srov. body 11-13) a pro účely rozhodnutí předložené věci pouze zopakovat, že pro posouzení situace, v níž se stěžovatel ocitl, je bezvýznamné, zdali žalovaný či prvostupňový správní orgán prokázal, že předmětný e-mail byl nevyžádaným obchodním sdělením, a to jednoduše proto, že tento e-mail správní orgán nikdy ve své dispozici neměl (k odmítnutí jeho přijetí došlo již na virtuální cestě do elektronické podatelny správního orgánu a nikoli až v ní) a objektivně proto ani nemohl hodnotit jeho obsah. Pro hodnocení včasnosti podaného odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí je tedy s ohledem na výše uvedenou judikaturu zásadní pouze otázka, zdali zařazení IP adresy 78.24.10.85, z níž stěžovatel předmětný e-mail odeslal, na blacklist SpamCop nebylo svévolné.

[15] Krajský soud blokování uvedené IP adresy svévolným neshledal, neboť z vyjádření IT specialisty společnosti Liberecká IT, a. s. zjistil, že uvedená IP adresa, kterou využíval server stěžovatelova zmocněnce (centrum.cz), rozesílala v danou dobu nevyžádanou poštu a byla proto zařazena na blacklist SpamCop. Krajský soud z tohoto vyjádření dále zjistil, že zmocněnec stěžovatele z e-mailové schránky X (z níž se pokusil dne 10. 8. 2018 odeslat i předmětné odvolání) s prvostupňovým správním orgánem komunikoval opět dne 28. 8. 2018 a zdůraznil, že zvolená bezpečnostní funkce stěžovateli poskytla okamžitou zpětnou vazbu, že nedošlo k úspěšnému doručení. Tento argument Nejvyšší správní soud nepovažuje za iracionální, neboť logicky vede k závěru, že podání stěžovatelova zmocněnce nebyla ze strany prvostupňového správního orgánu cíleně odmítána, a dostatečně zdůvodňuje, proč se v dané věci nejednalo o svévolnou blokaci dotčené IP adresy. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem v tom, že uvedená IP adresa nebyla svévolně blokována, a proto odmítnutí přijetí předmětného e-mailu nebylo nezákonné.

[16] Nejvyšší správní soud nemá za to, že by jeho judikatura či judikatura krajských soudů poskytovala správním orgánům návod, jak svévolně a velmi snadno znemožnit určitým osobám e-mailovou komunikaci s veřejnou správou. Řešená situace umožňuje soudům přezkoumat, zda blokování určité IP adresy z důvodu ochrany elektronické podatelny správního orgánu před kybernetickými útoky a nevyžádanou poštou je či není svévolné. Skutečnost, že stěžovatel se soudními závěry nesouhlasí, z nich návod na svévolné odmítání e-mailových podání nečiní. Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zdůraznil, e-mailová komunikace je nezaručeným komunikačním prostředkem, a proto účastník řízení, který se rozhodne se správním orgánem touto formou komunikovat, nese riziko, že tato forma komunikace selže a že podání správnímu orgánu včas nedoručí. Je proto na něm, aby své e-mailové podání činil s dostatečným časovým předstihem tak, aby v případě odmítnutí jeho přijetí měl dostatečný prostor pro volbu jiného komunikačního prostředku. Posuzovaný bezpečnostní nástroj (blacklist) přitom účastníka okamžitě a automaticky informuje o tom, že jeho e-mailové podání nebylo správnímu orgánu doručeno a bezodkladně a bezprostředně mu tak umožňuje učinit své podání jiným komunikačním prostředkem. Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že zmocněnec, kterého si stěžovatel ke svému zastoupení ve správním řízení zvolil, se v řešené situaci neocitl poprvé. Nelze proto věřit, že by si přijetí tak zásadního e-mailového podání, jakým odvolání proti správnímu rozhodnutí jistě je (navíc odeslaného v poslední den odvolací lhůty), neověřil. Je tedy nasnadě dovodit, že zvolený postup stěžovatelova zmocněnce měl za cíl pouze zpochybnit legitimitu posuzovaného bezpečnostního nástroje (blacklistu). Jelikož ochrana elektronických podatelen správních orgánů je legitimním cílem, k němuž tento bezpečnostní nástroj proporcionálně vede, není jeho využití ve státní správě bez dalšího nezákonné.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal napadený rozsudek zákonným, a proto kasační stížnost proti němu podanou v souladu s § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci úspěšný, prokazatelné náklady mu však nad rámec běžné úřední činnosti v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. června 2022

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu