

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. B.,** zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,** se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2017, č. j. 30 A 3/2017 - 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 8. 2016, č. j. MeDO-51204/2016-Václ, spis: OD-634/2016, Městský úřad Domažlice (dále též „správní orgán“) opětovně zamítl námitky žalobce proti provedeným záznamům bodů v bodovém hodnocení a tyto záznamy potvrdil. Rozhodnutí bylo zástupci žalobce Ing. M. Jarošovi doručeno dne 26. 8. 2016. Městský úřad Domažlice vyznačil, že toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 9. 2016. Dne 10. 10. 2016 správní orgán vyzval žalobce k odevzdání řidičského průkazu.

[2] Zástupce žalobce zaslal správnímu orgánu podání, ve kterém uvedl, že proti rozhodnutí ze dne 26. 8. 2016 podal v zákonné lhůtě odvolání a dalším podáním jej doplnil o printscreeny emailů, které sdělují, že žalovanému nebylo odvolání doručeno, což však nepovažoval za chybu na své straně.

[3] Dne 4. 11. 2016 a opětovně dne 8. 11. 2016 Městský úřad Domažlice odpověděl na dotaz zástupce žalobce na stav řízení ze dne 27. 10. 2016 a 4. 11. 2016 tak, že pokud byl z jeho strany učiněn pokus o podání odvolání prostřednictvím elektronické podatelny zdejšího úřadu, pak byl zástupce žalobce dle jím zaslaných screenshotů upozorněn, že podání nebylo realizováno, tzn. nebylo doručeno na adresu elektronické podatelny. Důvodem bylo, že IP adresa X byla vedena na seznamu tzv. „black IP adres" společnosti Fortinet, Inc., která poskytovala zabezpečení elektronické podatelny správnímu orgánu, a proto z této adresy (serveru SMTP taurus.onelife.cz) nebylo možné zasílat relevantně podání. Na základě podkladů, které měl správní orgán k dispozici, uvedl, že nemá žádnou zákonnou pravomoc bez dalšího jakýmkoliv způsobem zpochybnit či zneplatnit pravomocnost rozhodnutí ze dne 23. 8. 2016.

[4] Dne 30. 11. 2016 podal žalobce žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného nadřízenému správnímu orgánu žalovaného (Ministerstvo dopravy).

[5] K nápravě však nedošlo, proto podal ke krajskému soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). V té se žalobce domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout ve správním řízení o odvolání podaném žalobcem proti rozhodnutí Městského úřadu Domažlice ze dne 23. 8. 2016.

[6] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2016, č. j. 7 As 164/2016 - 38, kde je uvedeno, že u zpráv zasílaných elektronicky (emailem) není podstatné, kdy byly odeslány, ale zda byly doručeny do elektronické podatelny správního orgánu. Z této zásady by dle názoru krajského soudu bylo možno připustit výjimky jen v případech zvláštního zřetele hodných, např. při zjevně svévolném nastavení spamového filtru, přičemž v daném případě z ničeho neplynulo, že by byl blacklist či spamový filtr nastaven v nepřiměřeném rozsahu nebo dokonce zjevně svévolně. Krajský soud zrekapituloval, že zástupce žalobce nejenže neobdržel potvrzení o doručení podání, ale dokonce byl obratem výslovně zpraven o nedoručení podání a jeho důvodu. O potenciální nebezpečnosti IP adresy X přitom svědčil i fakt, že byla na blacklistech delší dobu a že se nacházela i na jiných blacklistech než na FortiGuardu.

[7] Argumentace žalobce rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 223/2015 - 35, nebyla dle krajského soudu příléhavá, neboť v daném případě nebylo o doručení datové zprávy mezi stranami sporu, ale spor se vedl o to, zda byl či nebyl žalovaný povinen tuto zprávu zaevidovat jako úřední dokument.

[8] Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

II. Kasační stížnost

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku doručení podání správnímu orgánu. Stěžovatel uvádí, že podání je učiněno tehdy, dostane-li se do dispozice správního orgánu a odkazuje na příklad doručování datovou schránkou, kdy je rozhodné dodání, nikoliv doručení. Stěžovatel se domnívá, že v dané věci byl skutkový stav zjištěn tak, že správní orgán mohl jeho podání přijmout, nicméně tak neučinil, neboť společnost Fortinet, Inc., zařadila elektronickou adresu zástupce stěžovatele na FortiGuard blacklist. Každý je dle stěžovatele odpovědný za to, jakého poskytovatele emailových služeb si zvolí a je tedy nerozhodné, že předmětnou emailovou adresu zařadil na blacklist poskytovatel služeb, nikoliv sám správní orgán. Skutečnost, že emailová adresa zástupce stěžovatele byla zařazena na blacklist, nemůže dle stěžovatele jít k jeho tíži. Zástupce stěžovatele nerozesílal ze své emailové adresy nevyžádaná odchodní sdělení, nepřijetí emailu z jeho adresy bylo proto šikanou.

[10] Stěžovatel poukazuje na to, že jeho volba SMPT serveru taurus.onelife.cz není ničím zvláštní, neboť se jedná o server poskytovatele jeho internetového připojení, přičemž měl na výběr, zda využít tento server nebo server poskytovatele emailových služeb (centrum.cz). Pokládá proto za nepřípadnou argumentaci soudu, že některá jeho podání byla doručena, neboť se jednalo o podání učiněná ze serveru centrum.cz.

[11] Stěžovatel dále uznává, že mohl pochybení správního orgánu napravit tak, že by shlédnul svou doručenou poštu a zprávu o tom, že jím učiněné podání bylo odmítnuto. Poukazuje však na to, že se nejedná o jeho povinnost, neboť za nedoručení odvolání nemůže být odpovědný on, ale správní orgán, protože svým jednáním zamezil doručení podání.

[12] Dle stěžovatele se podání jeho zástupce prokazatelně dostalo do dispozice správního orgánu, a bylo jen na něm, jak s ním naloží – zda na jeho doručení aplikuje Fortiguard blacklist nebo zda jeho doručení povolí. Krajský soud proto dle názoru stěžovatele nesprávně posoudil právní otázku, zda je na takové podání nutno hledět jako na učiněné či nikoliv. K podpoře svého tvrzení odkazuje stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 223/2015 – 35.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je projednatelná.

[14] Spornou otázkou je zde skutečnost, zda správnímu orgánu bylo doručeno podání zástupce stěžovatele, které odeslal emailem z IP adresy serveru, kterou společnost Fortinet, Inc. zařadila na tzv. „blacklist“ potenciálně nebezpečných IP adres a z toho důvodu byl příjem emailů z takové adresy blokován.

[15] Nejvyšší správní soud v této otázce odkazuje na svou ustálenou judikaturu, ze které vyplývá, že datová 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 Azs 113/2015 - 34).

[16] V nynějším případě stěžovatel tvrdí, že podání se dostalo do sféry správního orgánu a ten se poté rozhodl jej nepřijmout aplikací blacklistu. S touto konstrukcí se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Po správním orgánu není možné požadovat, aby nechal svou elektronickou podatelnu nezabezpečenou proti jakýmkoliv možným emailovým 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 blokovaných adres.

[17] Podání zástupce stěžovatele se tedy v nyní projednávané věci do sféry správního orgánu vůbec nedostalo. Svědčí o tom též zpráva o nedoručení, kterou obdržel zástupce stěžovatele poté, co se pokusil odeslat předmětný email. Z této zprávy je zřejmé, že správní orgán jeho podání vůbec neobdržel. Jedná se zde tedy o kvalitativně odlišnou situaci než v případě, který stěžovatel uvedl v žalobě i kasační stížnosti na podporu své argumentace. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 223/2015 - 35, reagoval na situaci, kdy mezi stranami nebylo sporu o tom, že emailové podání bylo správnímu orgánu doručeno a nacházelo se v elektronické podatelně. Bylo však přesunuto do složky SPAM, tedy nevyžádané pošty a správní orgán se tak domníval, že není jeho povinností jej jako podání přijmout a zaevidovat. S touto domněnkou se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Uvedl, že automatické vyhodnocení zprávy jako „nevyžádané obchodní sdělení“ ještě neznamená, že přijatá zpráva tímto sdělením skutečně je. Teprve pokud by bylo postaveno na jisto, že se o nevyžádané obchodní sdělení jednalo, nebyl by správní orgán povinen zprávu zaevidovat. Současně však dodal, že správní orgán není povinen prověřovat veškeré zprávy, které spamový filtr označí za nevyžádané obchodní sdělení. Je však povinen tak konat v případě zpráv automaticky označených jako nevyžádané obchodní sdělení, pokud se jejich obsah následně stane sporným.

[18] V nynějším případě se však o takovou situaci nejednalo, neboť jak již bylo vysvětleno výše, podání zástupce stěžovatele nebylo správnímu orgánu doručeno.

[19] Nejvyšší správní soud se též ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že z pravidel pro doručování prostřednictvím emailu by bylo možno připustit výjimky jen v případech zvláštního zřetele hodných, např. při zjevně svévolném nastavení spamového filtru či blacklistu správním orgánem. V případě, že by správní orgán blokoval podání z různých emailových adres zjevně za účelem vyhnout se příjmu podání, jednalo by se o zneužití jeho pravomoci.

[20] V nynějším případě se však o takovou možnost nejedná, neboť z odborného vyjádření vedoucího IT oddělení správního orgánu vyplývá, že IP adresa X byla na FortiGuard blacklistu ještě dne 31. 10. 2016 a FortiGuard blacklist nebyl jediným světovým blacklistem, na kterém se nacházela. Správní orgán také upozornil na to, že podání z elektronické adresy zástupce žalobce (X) mu byla běžně doručována a nebyla nikterak filtrována. V roce 2016 obdržel správní orgán z jeho adresy cca 15 podání, a to i před i po datu uvedeném v jeho zprávě.

[21] Nutno doplnit, že je odpovědností účastníka řízení, jaký zvolí v řízení procesní postup, včetně volby komunikačních prostředků a akceptace rozdílů, které z povahy

jednotlivých komunikačních prostředků plynou (podpůrně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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). Účastník řízení má na výběr, zda využije některou z klasických metod doručování, kterými jsou poštovní podání a podání prostřednictvím datové schránky, či zda zvolí některý z neformálních způsobů komunikace jako je právě email. Zákon takovou alternativu umožňuje, nicméně účastník řízení musí mít na paměti, že s takovými metodami mohou být spojena určitá rizika. V případě, že doručení jeho podání se stane sporným, nebude požívat výhod, které poskytují klasické metody doručování. Z procesních předpisů plyne, že činí-li účastník podání prostřednictvím poštovních služeb, tzv. doporučeně, musí v případě sporu prokázat pouze podání k přepravě. V případě e-mailu je třeba zpravidla prokázat předání, tj. doručení, do elektronické podatelny správního orgánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 Azs 113/2015 - 32, ze dne 16. 7. 2015, č. j. 9 As 261/2014 - 44, či rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 2361/08 a sp. zn. I. ÚS 250/05). Činí li účastník úkon vůči správnímu orgánu elektronicky, je na něm, aby doložil, že podání správnímu orgánu skutečně došlo (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 6/2015 - 57, a ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 43/2015 - 31). Za doklad o doručení podání tedy v žádném případě nelze považovat printscreen hlášení, že email zástupce stěžovatele nebyl odeslán. Tento printscreen naopak nade vší pochybnost prokazuje, že email do dispozice správního orgánu doručen nebyl.

[22] Stěžovatel ve své stížnosti poukazuje analogicky na využití úpravy doručování do datových schránek. Za okamžik doručení podání správnímu orgánu považováno již dodání zprávy do schránky bez ohledu na to, kdy bude pověřenou osobou správního orgánu otevřeno (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010 – 79, 2131/2010 Sb. NSS). Stěžovateli však nelze přisvědčit, že by se obdobná pravidla měla aplikovat i na doručování emailové komunikace. Systém datových schránek se od emailové komunikace liší zejména tím, že za jeho fungování zodpovídá Ministerstvo vnitra a je jeho povinností zabezpečit řádný chod tohoto systému. Emailová komunikace naproti tomu funguje na státu zcela nezávisle a není možné garantovat její spolehlivost. Doručování emailem proto nemá stejné privilegované postavení jako doručování poštou či datovou schránkou.

[23] Vzhledem k tomu, že zástupci stěžovatele byla neprodleně po neúspěšném pokusu o doručení emailového podání správnímu orgánu doručena zpráva, která ho o selhání i jeho důvodu informovala, měl zástupce stěžovatele možnost využít jiného způsobu doručení podání, a to jak poštou či datovou schránkou, tak i odesláním emailu z SMPT serveru centrum.cz, který k odesílání emailových podání správnímu orgánu pravidelně využíval a s jehož použitím se nikdy nevyskytly žádné problémy. Žádné z těchto možností však zástupce stěžovatele nevyužil, zároveň ani neinformoval správní orgán o nemožnosti doručení jeho podání ze SMPT serveru taurus.onelife.cz a nepokusil se tak problém odstranit. Nelze přehlédnout ani další skutečnost, a to, že zástupci stěžovatele nebylo správním orgánem přijetí podání potvrzeno. K potvrzení doručení podání je správní orgán povinen dle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, přičemž správní orgán uvedl, že toto se pravidelně děje při ostatní korespondenci zástupce stěžovatele prostřednictvím elektronické podatelny a bylo by tak učiněno i v nynějším případě, kdyby bylo jeho podání doručeno a odpovídalo zákonným požadavkům. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele poskytoval služby i v dalších řízeních a se správním orgánem

komunikoval již dříve, lze ho označit za osobu znalou. Ze všech okolností současného případu mu tak muselo být zřejmé, že jeho odvolání nebylo správnímu orgánu doručeno.

[24] Na základě výše uvedeného věcného posouzení Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelova kasační stížnost není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. listopadu 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu