



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **F. V.**, zastoupeného advokátem Mgr. Václavem Voříškem, Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Městský úřad Kralupy nad Vltavou**, Palackého náměstí 1, Kralupy nad Vltavou, ve věci nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2020, čj. 51 A 11/2018 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a kasační řízení

[1] Městský úřad Kralupy nad Vltavou shledal žalobce příkazem ze dne 25. 10. 2017 vinným ze spáchání dopravního přestupku, který spočíval v překročení nejvyšší dovolené rychlosti na dálnici nejméně o 59 km/h, a uložil mu pokutu 6 000 Kč a zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu šesti měsíců. Spor je o to, zda stěžovatel podal dne 22. 12. 2017 proti příkazu řádný odpor se všemi náležitostmi (podepsanou plnou mocí udělenou zmocněnci); pokud ano, příkaz nenabyl právní moci, řízení dosud není skončeno a městský úřad je v něm nečinný.

[2] Žalobce požádal Krajský úřad Středočeského kraje o opatření proti nečinnosti, ten však jeho žádost zamítl. Žalobce neuspěl ani s nečinnostní žalobou u krajského soudu, jíž se domáhal, aby soud uložil městskému úřadu rozhodnout o žalobcově dopravním přestupku.

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Trvá na tom, že odpor proti příkazu podal, respektive že na výzvu městského úřadu včas zaslal e-mailem podepsanou plnou moc, kterou udělil zmocněnci k zastupování ve správním řízení.

[4] Městský úřad (žalovaný) rovněž setrval na tom, že mu od stěžovatele žádné e-mailové podání dne 22. 12. 2017 nebylo doručeno.

II. Právní hodnocení

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Mezi stranami sporu jsou nesporné tyto skutečnosti:

- Městský úřad vydal dne 25. 10. 2017 ve stěžovatelově přestupkové věci příkaz. Ten byl stěžovateli doručen dne 30. 10. 2017.
- Dne 2. 11. 2017 obdržel městský úřad z e-mailové adresy j.m.@centrum.cz odpor proti tomuto příkazu. E-mail nebyl opatřen elektronickým podpisem, jeho přílohou byla nepodepsaná plná moc, kterou stěžovatel udělil Ing. M. J. k zastupování ve správním řízení.
- Dne 7. 11. 2017 obdržel městský úřad z totožné e-mailové adresy odpor i plnou moc v totožném znění jen s tím rozdílem, že e-mail již obsahoval uznávaný elektronický podpis Ing. J., na rozdíl od přiložených dokumentů s odporem a plnou mocí, které nijak podepsány nebyly.
- Dne 18. 12. 2017 vyzval městský úřad stěžovatele, aby ve lhůtě doplnil náležitosti podání: podpis zmocnitele na plné moci a podpis zmocněnce na odporu. Současně ho poučil, že pokud náležitosti nedoplní, nebude k odporu přihlížet a příkaz nabude právní moci. Tuto výzvu zaslal jak stěžovateli, tak Ing. J..
- Přípisem ze dne 9. 2. 2018 městský úřad stěžovateli sdělil, že nedoplnil náležitosti plné moci, odpor je tak nepřijatelný a příkaz nabyl dne 8. 11. 2017 právní moci.

[7] Stěžovatel tvrdí, že výzvě vyhověl a dne 22. 12. 2017 zaslal městskému úřadu podepsanou plnou moc, a to e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem. Na podporu svého tvrzení doložil:

- dva snímky obrazovky (*printscreeny*), na nichž je zobrazen jednak e-mail s uvedeným datem 22. 12. 2017 a časem 10:42 odeslaný ze zmocněncovy e-mailové adresy na adresu podatelny městského úřadu s přílohami „3 – plná moc podepsaná.pdf“ a „4 – příloha odpor.pdf“, jednak plná moc se stěžovatelovým podpisem;
- dokument s potvrzením o přijetí e-mailu elektronickou podatelnou městského úřadu z téhož dne s časem 10:43.

Soubory s tímto obsahem doložil stěžovatel jak městskému úřadu, tak krajskému soudu rovněž na CD ve formátu .eml.

[8] Krajský soud provedl také důkazy poskytnuté městským úřadem, a to:

- *printscreeny* souborů „odeslaný testovací e-mail“ ze dne 16. 5. 2019 a „automatická odpověď na doručený testovací e-mail“ z téhož dne a souboru ve formátu .pdf („potvrzen.pdf“), který byl přílohou automatické odpovědi;
- podací deník z roku 2017;
- transakční protokoly z 22. 12. 2017 a 23. 12. 2017.

[9] Z těchto důkazů krajský soud shledal, že stěžovateli se nepodařilo prokázat doručení odporu s podepsanou plnou mocí. Poukázal na to, že stěžovatelem předložené potvrzení se svým obsahem vymyká automatickému potvrzení, které městský úřad při obdržení elektronického podání odesílá. Stěžovatelovo potvrzení ani neobsahuje žádný ze znaků, které by naznačovaly, že e-mail vygeneroval městský úřad: neobsahuje unikátní identifikátor, který slouží k jasnému ztotožnění potvrzeného podání, ani elektronický podpis oprávněné úřední osoby, kterým jsou potvrzovací zprávy městského úřadu opatřovány. Z podacího deníku a z transakčních protokolů z příslušného období navíc není patrné, že by městský úřad dne 22. 12. 2017 přijal od stěžovatele či jeho zmocněnce jakékoli podání.

[10] Podle stěžovatele nemá krajský soud žádnou konkrétní indicii o tom, že stěžovatelovo potvrzení o doručení e-mailu bylo zfalšováno; závěr krajského soudu, že e-mail lze vytvořit zpětně, je tak nepodložený. I pokud by šlo zfalšovat potvrzení o přijetí e-mailu, s určitostí

pokračování

již nelze zfalšovat odeslaný e-mail s plnou mocí, neboť byl opatřen elektronickým podpisem, který e-mail před dodatečnými úpravami chrání.

[11] Městský úřad podle stěžovatele zatajil soudu, že v roce 2017 vypadaly potvrzující e-maily jinak než v roce 2019, a to právě tak jako stěžovatelem předložený e-mail. Stěžovateli dále není zřejmé, jak konkrétní úřední osoba přidává svůj elektronický podpis pod podání generovaná automaticky. V rozhodném období městský úřad zprávy elektronickým podpisem neopatroval ani v nich neuváděl identifikátor podání. Zjevně byl e-mail přehlédnut, proto nebyl ani zaevidován v deníku ani předán ke zpracování.

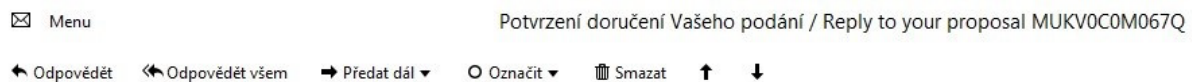
[12] NSS o věci uvážil takto.

[13] Krajský soud správně vyšel z ustálené judikatury NSS k doručování do elektronické podatelny orgánů veřejné moci prostřednictvím e-mailu. Podle ní v takových případech prokazuje účastník, že jeho podání *došlo* správnímu orgánu do elektronické podatelny (srov. např. usnesení ze dne 11. 8. 2006, čj. 8 Afs 82/2006 - 68, rozsudek ze dne 29. 11. 2017, čj. 1 As 214/2017 - 32, ve vztahu k e-mailu s ověřeným elektronickým podpisem rozsudek ze dne 6. 12. 2018, čj. 9 As 293/2018 - 41).

[14] Z tohoto pohledu není důležité, zda stěžovatel či jeho zmocněnec e-mail s podepsanou plnou mocí odeslali, o jeho odeslání se neúspěšně pokusili či dokonce přiložený soubor s e-mailovou zprávou dodatečně vytvořili (srov. rozsudek ze dne 24. 2. 2020, čj. 9 As 309/2018 - 52, bod 22). Rozhodné je, zda e-mail městskému úřadu skutečně došel. To platí i o e-mailu s ověřeným elektronickým podpisem. Proto je nepřijatelná stěžovatelova námitka v bodě 9 kasační stížnosti, že i kdyby bylo možné zfalšovat potvrzení o přijetí e-mailu, jistě nelze zfalšovat odeslaný e-mail opatřený elektronickým podpisem. Předložené důkazy o odeslaném e-mailu nemohou osvědčit, že podání skutečně došlo městskému úřadu, což jediné je podstatné.

[15] Ve prospěch závěru, že městský úřad e-mail neobdržel, svědčí to, že ani podací deník ani transakční protokoly z příslušného období neobsahují žádný záznam o tom, že by městský úřad obdržel dne 22. 12. 2017 od stěžovatele či jeho zmocněnce jakékoli elektronické podání. Jediný z důkazů, který by mohl doručení e-mailu potenciálně prokázat, je automatická odpověď městského úřadu na doručený e-mail. NSS má však za to, že krajský soud jeho autenticitu důvodně a přesvědčivě zpochybnil.

[16] Předně městský úřad sdělil v odpovědi na výzvu krajského soudu k náležitostem automatických odpovědí zasláných jako potvrzující zprávy *v inkriminovaném období*, že automatická odpověď má vždy v předmětu text „*Potvrzení doručení Vašeho podání/Reply to your proposal MUKVxxxxxxxx*“ a na konci je identifikátor, pod kterým je doručený dokument evidován ve spisové službě městského úřadu. Automatické odpovědi jsou opatřeny elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby z podatelny městského úřadu. Městský úřad dále na žádost krajského soudu odeslal dne 16. 5. 2019 zkušební e-mail na adresu své elektronické podatelny a automatická odpověď vypadá takto:



Potvrzení doručení Vašeho podání / Reply to your proposal MUKV0C0M067Q

Od podatelna@mestokralupy.cz
komu eva.bartosova@mestokralupy.cz

Podpis má problémy

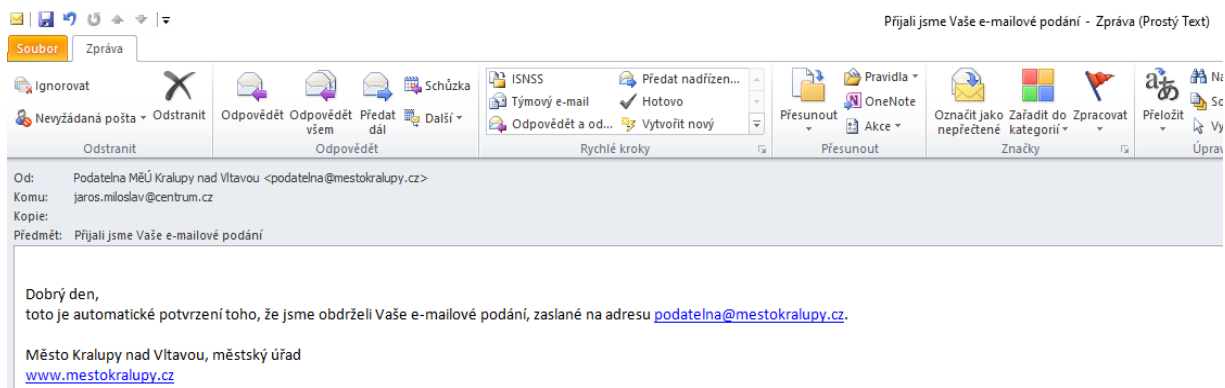
message_2.eml (96 kB) potvrzen.pdf (38 kB)

Potvrzení doručení Vašeho podání / Reply to your proposal
Datum / Date: 2019-05-16 11:10:05.000
Předmět / Subject: Bartošová
Identifikátor / Identifier: MUKV0C0M067Q

Soubor v příloze *potvrzen.pdf* vypadá takto:

```
Potvrzení doručení Vašeho podání / Reply to your proposal
Datum / Date: 2019-05-16 11:10:05.000
Předmět / Subject: Bartošová
Identifikátor / Identifier: MUKV0C0M067Q
```

[17] Naproti tomu potvrzení, které doložil stěžovatel, nebylo opatřeno elektronickým podpisem, nemělo žádné přílohy ani žádný identifikátor a vypadá takto:



[18] Potvrzení předložené stěžovatelem je tedy úplně jiné než potvrzení, které krajskému soudu doložil městský úřad, neobsahuje žádný elektronický podpis, identifikátor ani jakýkoli jiný prvek, který by podání nějak individualizoval a bránil tomu, aby bylo možné potvrzení o přijetí jednoduše přenést či napodobit.

[19] Stěžovatel namítá, že v letech 2017 a 2018 zasílal městský úřad automatická potvrzení v podobě, v jaké je doložil on sám. Městský úřad podle něj v té době své odpovědi neopatřoval elektronickým podpisem ani identifikátorem podání. Krajský soud pochybil, když nezkoumal podobu potvrzení v rozhodné době. Na podporu svých tvrzení stěžovatel navrhl, aby NSS provedl důkazy dalších printscreenů zpráv odeslaných stěžovatelovým zmocněncem v jiných věcech a odpovědí městského úřadu na ně z listopadu 2017, února 2018, července 2018 a července 2019.

[20] Toto stěžovatelovo tvrzení je nepřijatelné, neboť ho stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ačkoli mu v tom nic nebránilo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). NSS proto navržené důkazy provádět nebude. Stěžovatel je mohl navrhnout již v řízení u krajského soudu, ale neučinil

pokračování

tak. Na jednání se nedostavili stěžovatel ani jeho zástupce, stěžovatelův zástupce zaslal soudu až dodatečnou omluvu s poznámkou, že proti jednání v nepřítomnosti advokáta nic nenamítá.

[21] Stěžovatel nemá pravdu, když tvrdí, že krajský soud nezkoumal podobu automatických odpovědí k době doručovaného sporného podání. Krajský soud od městského úřadu zjišťoval náležitosti automatických odpovědí zaslaných jako potvrzující zprávy *v inkriminovaném období* (viz výzva na č. l. 33 spisu krajského soudu).

[22] NSS souhlasí také s argumentací krajského soudu v bodě 40 jeho rozsudku. Soubory ve formátu .eml, které stěžovatel předkládá, lze skutečně poměrně jednoduše upravit v textovém editoru, a jejich důkazní hodnota je proto slabší (to platí jak o souboru s potvrzením o doručení podání, tak o souboru s odeslaným e-mailem). Stojí-li proti nim přesvědčivá a opačně vyznívající zjištění, podle nichž zpráva městskému úřadu nedošla (výpisy z transakčních protokolů a podacích deníků, úplně jinak vyhlížející odpověď na zkušební e-mail s elektronickým podpisem a identifikátorem), nemůže stěžovatel uspět se svými tvrzeními podepřenými jen snadno změnitelným souborem s potvrzením, který kromě data (a to lze rovněž velmi snadno změnit) neobsahuje žádné individualizační prvky.

[23] NSS na rozdíl od stěžovatele neshledává v úvahách krajského soudu logické vady. Odůvodnění krajského soudu nestojí na tom, že potvrzení o doručení e-mailu předložené stěžovatelem bylo (někým) zfalšováno, byť výsledek k takovému závěru nevyhnutelně spěje. Takový závěr soudu by neměl ve spise skutkovou oporu. Argumentace krajského soudu je však správně založena na tom, že ostatní přesvědčivá zjištění hovořila ve stěžovatelův neprospěch a stěžovatel neunesl své důkazní břemeno o tom, že jeho e-mailové podání došlo včas.

[24] Není ani pravda, že by v této věci nebylo sporu o to, zda stěžovatel podepsanou plnou moc odeslal, ani že měl krajský soud tuto skutečnost za prokázanou. Krajský soud odeslání e-mailu vůbec nezkoumal, neboť v souladu s citovanou judikaturou správně vyhodnotil, že stěžovní skutečnost (doručení e-mailu městskému úřadu) osvědčit nemůže (viz též bod [14] výše). Stěžovatel si nesprávně vykládá odůvodnění krajského soudu, když tvrdí, že podle soudu stěžovatel sice plnou moc odeslal, ale ta městskému úřadu nebyla doručena, a stěžovatel proto potvrzení o přijetí podání zfalšoval. (Původní e-mail se při tomto výkladu asi někde ztratil, ačkoli spolehlivost e-mailů je prakticky stoprocentní.) K ničemu takovému krajský soud nedospívá ani mezi řádky.

[25] Stěžovateli se jeví nelogické tvrzení městského úřadu, že *automaticky* zasílaná potvrzení jsou opatřena „elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby“. Podtrhuje to podle něj anomálie ve fungování elektronické podatelny. Rovněž tuto úvahu stěžovatel učinil poprvé až v kasační stížnosti, proto se jí NSS nebude blíže zabývat. Městský úřad zřejmě nesprávně uvedl, že potvrzení se opatřují elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby, ačkoli byly spíše opatřovány kvalifikovaným systémovým certifikátem (podle tehdy účinného zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu; k tomu též citace krajského úřadu v usnesení ze dne 4. 10. 2018 z oficiálního portálu města Kralupy nad Vltavou). Podstatné však je, že potvrzení v rozhodné době obsahovala elektronický podpis.

[26] Stěžovatel mohl a měl uplatnit již v řízení před krajským soudem rovněž svou verzi skutečností předloženou v bodě 21 kasační stížnosti, podle níž byl e-mail doručen (proto systém zaslal stěžovateli doručenkou), ale nebyl již zaevidován v deníku ani předán ke zpracování. NSS však podotýká, že právě proto, aby se předešlo podobným situacím, obsahuje automatická

odpověď městského úřadu unikátní identifikátor, který následně umožní ztotožnit a najít zprávu v systému spisové služby a v transakčních protokolech jako jeho výstupech.

[27] NSS nepřisvědčil ani námitce, že měl krajský soud buď provést znalecký posudek, anebo rozhodnout v pochybnostech ve stěžovatelův prospěch tak, že e-mail byl řádně doručen. Pro závěr, že stěžovatel neunesl své důkazní břemeno, jsou zjištění krajského soudu dostatečná i bez znaleckého posudku.

[28] Odkaz na náleze Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 1911/11, nemůže stěžovateli prospět. Ústavní soud se v něm zabýval otázkou doručování námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu, které byly soudu zaslány elektronicky pomocí formuláře elektronické podatelny. Stěžovatelé tehdy namítali, že kvůli technickým nedostatkům uvnitř systému elektronické podatelny bylo jejich podání soudům doručeno neúplně. Nynější situace je odlišná mimo jiné už proto, že žádné technické problémy se neprokázaly a prokázáno nebylo ani samotné doručení podání. Krajský soud se svým rozhodnutím od judikatury Ústavního soudu ani jiné závazné judikatury nijak neodchýlil.

III. Závěr a náklady řízení

[29] Soud nedal stěžovateli za pravdu v žádné z jeho námitek, a proto jeho kasační stížnost zamítl.

[30] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; městskému úřadu nevznikly v řízení náklady, které by se vymykaly z jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 5. dubna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu