

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **M. S.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2023, č. j. MHMP 108165/2023, o podání žalobce napadajícím rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2024, č. j. 4 A 4/2023-45,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce brojí proti rozhodnutí, kterým ho Úřad městské části Praha 4 uznal vinným z úmyslného neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a uložil mu pokutu 1 000 Kč. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Městský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

[2] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost e-mailem bez elektronického podpisu. Žalobce podání do tří dnů nepotvrdil způsobem uvedeným v § 37 odst. 2 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy písemným podáním shodného obsahu nebo předložením jeho originálu.

II. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[3] Klíčovou otázkou v této věci je, zda podání kasační stížnosti e-mailem bez elektronického podpisu představuje podání učiněné v jiné formě, a je nutné jej podle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. potvrdit, či zda představuje podání v elektronické formě.

[4] Podle § 37 odst. 2 s. ř. s. ve znění od 1. 1. 2003 do 18. 9. 2016 bylo možné podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona. Tímto zákonem byl zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu). Bylo-li takové podání učiněno v jiné formě, muselo být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo

musel být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíželo, ani se žádné řízení nezahájilo (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 As 136/2016-35, bod 9).

[5] Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, účinnou od 19. 9. 2016, došlo ke změně § 37 odst. 2 s. ř. s. Namísto „*popřípadě v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona*“ tak v ustanovení zbylo pouze „*popřípadě v elektronické formě*“.

[6] Sedmý senát NSS v usnesení ze dne 21. 12. 2016, č. j. 7 As 274/2016-16, č. 3549/2017 Sb. NSS, bod 12, dospěl k závěru, že tato novelizace nic nezměnila na povinnosti potvrdit podání kasační stížnosti zaslané soudu e-mailem bez elektronického podpisu podle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Předkládající senát dospěl k odlišnému právnímu názoru v této otázce, a proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc postupuje k rozhodnutí rozšířenému senátu.

II. A) Shrnutí závěrů usnesení č. j. 7 As 274/2016-16

[7] Ve věci sp. zn. 7 As 274/2016 brojila žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně. Správní orgány shledaly žalobkyni vinnou z přestupku. Rozsudek krajského soudu byl žalobkyni doručen dne 6. 10. 2016. Na elektronickou podatelnu NSS byla dne 20. 10. 2016 doručena z e-mailové adresy blanketní kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu. Toto podání nebylo opatřeno elektronickým podpisem.

[8] Dne 21. 10. 2016 zaslal zástupce stěžovatelky krajskému soudu prostřednictvím datové schránky blanketní kasační stížnost proti jeho rozsudku. Krajský soud ji dne 25. 10. 2016 odeslal NSS, kterému byla doručena dne 1. 11. 2016.

[9] Podle sedmého senátu byla kasační stížnost opožděná. Posledním dnem k podání kasační stížnosti byl 20. 10. 2016, v tento den však byla NSS zaslána pouze blanketní kasační stížnost prostřednictvím e-mailu bez elektronického podpisu. O den později byla na krajský soud podána prakticky totožná kasační stížnost. Tato kasační stížnost byla sama o sobě opožděná a zároveň ji nebylo možné chápat jako potvrzení podání učiněného o den dříve přímo k NSS.

[10] Sedmý senát srovnal znění § 37 odst. 2 s. ř. s. před novelou provedenou zákonem č. 298/2016 Sb. a po ní. Dospěl k závěru, že novela nic nezměnila na povinnosti potvrdit podání kasační stížnosti zaslané soudu e-mailem bez elektronického podpisu podle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Tento závěr podpořil dvěma argumenty: vůlí zákonodárce a analogickým použitím § 42 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.).

[11] Podle sedmého senátu z důvodové zprávy k zákonu č. 298/2016 Sb. vyplývá, že smyslem změny § 37 odst. 2 s. ř. s. bylo toliko vypuštění duplicitního požadavku na podepsání elektronického podání pro nadbytečnost. Úmysl zákonodárce byl tedy toliko „kosmetického“ rázu. Dále sedmý senát poukázal na analogickou úpravu v § 42 odst. 2

pokračování

o. s. ř., podle kterého se k nepotvrzenému (resp. nedoplněnému) podání obsahujícímu návrh ve věci samé učiněnému v elektronické podobě nepřihlíží. Výjimku podle § 42 odst. 3 o. s. ř. tvoří zákonným způsobem podepsaná podání v elektronické podobě.

[12] Zejména se však nic nezměnilo na smyslu požadavku obsaženého v § 37 s. ř. s., jak jej definoval rozšířený senát v usnesení ze dne 15. 3. 2016, č. j. 8 As 78/2015-22, č. 3411/2016 Sb. NSS, bod 21, kterým je identifikace podatele a autenticita podání, a to buď skrze vlastnoruční podpis, identifikaci vlastní osoby při sepisu protokolu či skrze elektronický podpis. Soudní řád správní požadavek zvláštní formy podání vztahuje jen na vybraná podání, jejichž důležitost odůvodňuje zájem na formě, která umožňuje identifikaci podatele a autenticitu podání. U dalších podání, která se zpravidla váží k již zahájeným řízením, se lze spokojit s tím, že podatel je dostatečně identifikován už samotným povědomím o řízení, k němuž se podání váže; o identitě podatele tak nevystávají žádné pochybnosti.

II. B) Odlišný názor předkládajícího senátu

[13] Podle předkládajícího senátu novela provedená zákonem č. 298/2016 Sb. přinesla změnu požadavků na podání, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, učiněné v elektronické formě.

[14] Je nezbytné rozlišovat požadavky na formu podání (§ 37 odst. 2 s. ř. s.) a jeho obsah (§ 37 odst. 3 s. ř. s.). Podpis podání patří mezi požadavky na obsah podání. Jeho absence je důvodem pro postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tedy výzvu k odstranění vad podání. Bez výslovného zákonného podkladu není důvod, aby se v případě elektronického podání postupovalo odlišně. Znění § 37 odst. 2 s. ř. s. účinné do 18. 9. 2016 kladlo na elektronická podání z hlediska formy vyšší nároky než na podání listinná. Běžný požadavek na obsahovou náležitost byl tedy včleněn do požadavků formy. Elektronické podání neopatřené elektronickým podpisem ztrácelo formu elektronického podání a stávalo se podáním učiněným v jiné formě, které muselo být do tří dnů potvrzeno, jinak se k němu nepřihlíželo. Zákon tedy vyloučil postup odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[15] Taková konstrukce však po novele zákonem č. 298/2016 Sb. již neplatí, neboť zákon nyní nestanovuje další podmínky pro formu elektronického podání. Nedostatek elektronického podpisu nezpůsobuje, že by se na podání mělo pohlížet jako na podání učiněné v jiné formě. Jedná se o elektronické podání, které neobsahuje všechny náležitosti podle § 37 odst. 3 s. ř. s., konkrétně (elektronický) podpis, a soud proto musí postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a stěžovatele vyzvat k jeho doplnění. Elektronické podání tak již nemění svoji formu, pokud neobsahuje elektronický podpis. Zákonodárce požadavek, aby elektronické podání obsahovalo elektronický podpis, neodstranil, pouze změnil důsledky jeho absence. Nyní je tedy požadavek na elektronický podpis obsažen v § 37 odst. 3 s. ř. s.

[16] V důvodové zprávě k zákonu č. 298/2016 Sb. je uvedeno: „Změny navrhané v zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, vyplývají z obecného odůvodnění k návrhu zákona. Pro nadbytečnost se navrhuje vypustit duplicitní požadavek na podepsání elektronického podání a předvolání.“ Tato pasáž naznačuje, že cílem novely není na úpravě nic měnit, nicméně důvodová zpráva pokračuje: „Mezi náležitosti podání patří podle § 37 odst. 3 soudního řádu správního též podpis. Bude-li podání činěno v elektronické podobě, bude nutné jej podepsat

elektronicky. Konkrétní typ elektronického podpisu (nebude-li užito fikce podpisu podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb.), který je nutné pro podepsání podání použít, je stanoven v navrhovaném § 6 odst. 1 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.“ Tuto část lze naopak vyložit v tom smyslu, že zákonodárce akceptuje přesunutí povinnosti doložit elektronický podpis čistě do podmínek obsahu, nikoli formy.

[17] Podle § 6 odst. 1 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce *„[k] podepisování elektronickým podpisem lze použít pouze uznávaný elektronický podpis, podepisuje-li se elektronický dokument, kterým se činí úkon vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působnosti.“* Ani z toho nelze dovodit, že elektronickým podáním je pouze takové podání, které obsahuje elektronický podpis. Toto ustanovení pouze určuje, jaký elektronický podpis lze akceptovat, jestliže se elektronický dokument podepisuje, nikoli že bez podpisu se nejedná o elektronický dokument. Dokonce ani neurčuje, že elektronický dokument, kterým se činí úkon vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působnosti, je nutné elektronickým podpisem opatřit.

[18] Důvodová zpráva k zákonu o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce v části o § 6 uvádí: *„Je totiž třeba odlišovat právní účinek vlastnoručního podpisu, který nařízení eIDAS přiznává pouze kvalifikovanému elektronickému podpisu, a jiné právní účinky. Na právní jednání, která budou učiněna s jiným typem elektronického podpisu, než jaký je požadován § 6, je třeba hledět jako na nepodepsaná neanonymní podání. Z jednotlivých procesních předpisů pak vyplývá postup, jakým adresát k takovému nepodepsanému právnímu jednání přistupuje (např. podle správního řádu není nepodepsané podání vadou podání, správní orgán tedy není povinen podatele právního jednání bez uznávaného elektronického podpisu vyzvat k doplnění nebo potvrzení takového právního jednání, s ohledem na princip veřejné správy jako služby veřejnosti nebo na princip dobré správy by však podatel měl být poučen o tom, že bez potvrzení nebo doplnění takového právního jednání nebude možné toto právní jednání považovat za podání).“* (zvýraznění dodáno). I kdyby však § 6 odst. 1 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce povinnost opatřit elektronický dokument podpisem skutečně obsahoval, jak důvodová zpráva naznačuje (i když to nevyplývá z textu ustanovení), jednalo by se o povinnost obdobnou § 37 odst. 3 s. ř. s., která by nijak nebrala „vadnému“ elektronickému dokumentu, resp. podání, formu elektronického podání.

[19] I v případě, že by bylo možné dovodit, že cílem zákonodárce skutečně bylo doslova nic věcně na § 37 odst. 2 s. ř. s. neměnit, není to vzhledem k jasnému jazykovému vyjádření dostatečný argument. Jak ostatně vyplývá z rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 5 Afs 266/2019-26, bod 21, soud má vyložit právo účinné v rozhodné době způsobem, který nejlépe odpovídá vůli racionálního zákonodárce, přestože skutečný autor zákona takový výklad nemusel zamýšlet. Dále připomněl tezi Gustava Radbrucha: *„Vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově-nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor.“* (Radbruch, G. Rechtsphilosophie. Studienausgabe. 2. Aufl., Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 2003, s. 107; citováno dle Holländer, P. Filosofie práva. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 85 (dále citováno např. v rozsudcích NSS ze dne 10. 10. 2014,

pokračování

č. j. 4 As 117/2014-39, bod 51, ze dne 26. 5. 2010, č. j. 2 Afs 14/2010-122, či ze dne 16. 7. 2009, č. j. 1 As 31/2009-81).

[20] Toto jasné znění zákona nedává prostor pro odchylovající se výklad. Je sice možné argumentovat, že důvodem pro přísnější výklad požadavků na elektronickou formu komunikace vůči soudu je bezpečná identifikace podatele, jestliže činí tak významný úkon, jakým je dispozice s řízením nebo jeho předmětem. Zároveň je potřeba trvat na autentizaci podání, a to skrze vlastnoruční podpis, identifikaci vlastní osoby při sepisu protokolu či skrze elektronický podpis, jak uvádí rozšířený senát v usnesení č. j. 8 As 78/2015-22, bod 21. Jak je ale vysvětleno výše, důsledkem jazykového výkladu § 37 odst. 2 s. ř. s. není, že by elektronická podání již nemusela obsahovat elektronický podpis, ale že se tento požadavek přesouvá čistě do § 37 odst. 3 téhož zákona. Nejpozději na základě výzvy soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. bude nucen podatel soudu předložit podpis, a bude ho tak možné bezpečně identifikovat a zajistit zároveň autenticitu jeho podání.

[21] Je představitelné, že nastane situace, kdy stěžovatel podá kasační stížnost e-mailem bez elektronického podpisu, a zároveň nepřipojí žádné další údaje umožňující identifikovat jeho osobu. Jediný kontaktní údaj bude proto e-mailová adresa. Aplikace § 46 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s., tedy doručování účastníkovi na elektronickou adresu, je podmíněna jeho výslovnou žádostí nebo souhlasem (nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2026/14, 186/2014 USn., bod 24). Za situace, kdy se stěžovatel nijak nezmní o způsobu doručování, a nelze jinak zjistit jeho adresu či vůbec totožnost, nezbyde než postupovat podle § 50l odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s. a vyvěsit výzvu na úřední desku soudu. Od okamžiku doručení tímto způsobem začne běžet lhůta k odstranění vad stanovená ve výzvě. Zároveň by však bylo vhodné, aby soud výzvu zaslal zároveň na jemu známou e-mailovou adresu, aby zvýšil pravděpodobnost, že se podatel o výzvě dozví, třebaže tento úkon nebude pro počátek plynutí lhůty podle § 37 odst. 5 s. ř. s. rozhodný.

[22] Podle předkládajícího senátu není důvod pro analogické použití § 42 odst. 2 a 3 o. s. ř., neboť právní úprava v § 37 odst. 2 s. ř. s. mezery neobsahuje, je kompletní, takže aplikaci občanského soudního řádu vylučuje. Ustanovení § 42 odst. 2 o. s. ř. na rozdíl od § 37 odst. 2 s. ř. s. výslovně určuje, že obecně každé podání v elektronické podobě je nutné doplnit do tří dnů. Až v odst. 3 stanovuje výjimku pro podání opatřená elektronickým podpisem. Skutečnost, že občanský soudní řád si ponechal podmínku elektronického podpisu mezi náležitostmi formy, neznamená, že úprava v s. ř. s. je deficitní, vyžadující analogické působení o. s. ř. Soudní řád správní pouze podmínky formy upravuje odlišně.

[23] I když jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě a obecné soudy nejsou *absolutně* vázány zněním zákona (např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 3040/16, 203/2018 USn., bod 20), v tomto případě není důvod se od něj odchýlit. Nevyžaduje to účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost ani některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku.

[24] Při zohlednění systematické souvislosti napříč různými procesními předpisy nicméně nelze přehlédnout odlišné výklady obdobných ustanovení. Zákon č. 298/2016 Sb.

podobným způsobem jako § 37 odst. 2 s. ř. s. současně novelizoval i § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 59 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

[25] Ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu ve znění do 18. 9. 2016 stanovilo: „*Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.*“ Zároveň odkazovalo na zákon o elektronickém podpisu. Znění od 19. 9. 2016 je následující: „*Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.*“

[26] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 5. 2024, č. j. 6 As 27/2024-27, bod 14, uvedl, že ačkoli zákonem č. 298/2016 Sb. došlo v § 37 odst. 4 správního řádu k vypuštění výslovného požadavku na opatření elektronického podání uznávaným elektronickým podpisem, bylo tak učiněno z důvodu nadbytečnosti, neboť toto pravidlo je již obsaženo v § 6 odst. 1 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce. Tento závěr odůvodnil odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 298/2016 Sb. ve vztahu ke správnímu řádu, podle které „*k podepisování elektronickým podpisem lze použít pouze uznávaný elektronický podpis, podepisuje-li se elektronický dokument, kterým se právně jedná vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působnosti*“.

[27] Lze doplnit, že důvodová zpráva v této části také uvádí, že explicitní požadavek na podepsání elektronického podání se navrhuje vypustit pro nadbytečnost. Zároveň však také pokračuje odkazem na to, že náležitostí podání je vždy podpis, a to bez ohledu na to, zda je vyhotoveno v listinné či elektronické podobě.

[28] Obdobný závěr přijal Nejvyšší soud k § 59 odst. 1 trestního řádu, který do 18. 9. 2016 zněl takto: „*Podání se posuzuje vždy podle svého obsahu, i když je nesprávně označeno. Lze je učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě podepsané elektronicky podle zvláštních předpisů, telegraficky, telefaxem nebo dálkopisem.*“ Od 19. 9. 2016 platí: „*Podání se posuzuje vždy podle svého obsahu, i když je nesprávně označeno. Lze je učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě, telegraficky, telefaxem nebo dálkopisem.*“ Ve stanovisku pléna Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. Plsn 1/2015, R 1/2017 st., bod 23, Nejvyšší soud uvádí, že podání učiněné v elektronické podobě musí být opatřeno uznávaným elektronickým podpisem ve smyslu § 6 odst. 1, 2 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, protože podání je zde elektronickým dokumentem, kterým se právně jedná vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem její působnosti.

[29] Důvodová zpráva k zákonu č. 298/2016 Sb., v části měnící trestní řád uvádí: „*V zákoně č. 141/1961 Sb., trestní řád, se navrhuje zrušit v § 59 odst. 1 explicitní požadavek na podepsání podání v elektronické podobě pro jeho nadbytečnost. Požadavek na podepsání podání vyplývá obecně z § 59 odst. 4 trestního řádu (podpis je náležitostí podání), konkrétní typ elektronického podpisu, který je nutné k podepsání podání použít, pak vyplývá z § 6 odst. 1*

pokračování

zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (tj. podání je nutné podepsat uznávaným elektronickým podpisem).“ Zde je nejjasněji formulována myšlenka, že požadavek na podpis elektronického podání již nelze spojovat s formou, ale obsahem, jedná se „pouze“ o požadavek podle § 59 odst. 4 trestního řádu.

[30] Zdá se, že Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 2. 2018, sp. zn. I. ÚS 1981/17, č. 22/2018 Usn., bod 12, aproboval výsledky úvah pléna Nejvyššího soudu ve stanovisku sp. zn. Plsn 1/2015. Nejdříve odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2017, sp. zn. I. ÚS 59/16 (zde však posuzoval e-mail bez elektronického podpisu odeslaný před novelou zákonem č. 298/2016 Sb.), kde se vyjádřil záporně k možnosti zaslat v trestním řízení účinné podání prostřednictvím e-mailu bez elektronického podpisu a následně jej doplnit v písemné (listinné) podobě. Ústavní soud také zmiňuje, že v usnesení sp. zn. I. ÚS 59/16 aproboval závěry NSS jako kárného soudu v usnesení ze dne 27. 4. 2017, č. j. 11 Kss 2/2017-63, podle kterého je absence elektronického podpisu nedostatkem formy podání, nikoliv jeho obsahu, přičemž vady formy nelze podle trestního řádu hodnotit jako odstranitelný obsahový nedostatek jedné z povinných náležitostí podání, neboť jejich následkem se o podání vůbec nejedná.

[31] Nejvyšší správní soud jako kárný soud posuzoval, zda podání předsedy Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2017 e-mailem bylo možné považovat za kárný návrh. Nejprve uvedl, že tento návrh nesplňuje podmínky § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, neboť předseda krajského soudu jako orgán veřejné moci jinému orgánu veřejné moci, zde NSS jako kárnému soudu, nedoručil dokument pomocí datové schránky. To však neznamenovalo, že by na e-mail muselo být nahlíženo jako na úkon právně nerelevantní. V souladu s § 25 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, aplikoval NSS jako kárný soud § 59 odst. 1 trestního řádu. Vycházel přitom ze stanoviska pléna Nejvyššího soudu sp. zn. Plsn 1/2015, bod 23, ze kterého dovedl, že za podání v elektronické podobě lze považovat pouze e-mailovou zprávu opatřenou uznávaným elektronickým podpisem ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce. E-mailová zpráva neobsahující takový podpis není pro nedostatek formy právně účinné podání ve smyslu § 59 odst. 1 trestního řádu. Dále také NSS jako kárný soud uvedl, že na rozdíl od občanského soudního řádu a soudního řádu správního trestní řád nepředpokládá existenci tzv. jiných podání, tedy podání neučiněných v zákonem předepsané formě, jež lze následně konvalidovat. Taková úprava v trestním řádu chybí, podání neučiněné v zákonem předpokládané formě proto není právně relevantní úkon a tento deficit není možné zhojit. Závěrem NSS jako kárný soud poznamenal, že absenci uznávaného elektronického podpisu e-mailové zprávy nelze vykládat jako odstranitelný nedostatek podání ve smyslu § 59 odst. 3 věty třetí trestního řádu, neboť podání v elektronické podobě je v případě e-mailové komunikace imanentně podmíněno existencí připojeného zaručeného elektronického podpisu, jinak se (po formální stránce) vůbec o podání nejedná. Tyto závěry následně převzal i Nejvyšší soud (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2018, sp. zn. 3 Tdo 1003/2018, bod 17, ze dne 19. 8. 2020, sp. zn. 6 Tdo 870/2020, bod 19, či ze dne 30. 3. 2023, sp. zn. 6 Tdo 177/2023, bod 13).

[32] Podle předkládajícího senátu jsou výše přdestřené závěry nesprávné, neboť dostatečně nereflektují změny provedené zákonem č. 298/2016 Sb., který ve všech výše

citovaných úpravách odstranil elektronický podpis z požadavků na formu e-mailového podání, a přeřadil jej namísto toho mezi obsahové požadavky. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 1981/17, bod 16, odkazuje na svoji judikaturu při posuzování podání s neurčitým či jinak nejasným obsahem, které může být podáním zahajujícím řízení před soudem. Podle Ústavního soudu jsou obecné soudy povinny volit postup vstřícnější k právu jednotlivce na soudní ochranu a požaduje přiklonit se k takové interpretaci obsahu, která vyznívá ve prospěch práva dotčeného jednotlivce na přístup k soudu. Podle předkládajícího senátu je nutné obdobná východiska aplikovat i na výklad požadavků formy podání. Jakkoli je přesvědčen, že formulace „elektronické podání“ ani ve spojení s § 6 odst. 1 a 2 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce neobsahuje požadavek elektronického podpisu jako náležitost formy, jedná se přinejmenším o spornou situaci, kterou je však nutné vyřešit výkladem vstřícnějším k právu jednotlivce na přístup k soudu.

[33] Opačný výklad by nesplňoval ani požadavky Evropského soudu pro lidská práva na omezení přístupu k vyšším soudům formulované ve věci *Zubac proti Chorvatsku* velkým senátem ESLP ze dne 5. 4. 2018, stížnost č. 40160/12. V § 85 velký senát uvádí, že při hodnocení omezení zohledňuje, zda a) je přiměřené, b) je to stěžovatel nebo smluvní stát, kdo má nést nepříznivé důsledky chyb, ke kterým došlo v průběhu řízení a které vedly k tomu, že byl stěžovateli odepřen přístup k nejvyššímu soudu, a c) zda omezení zahrnují nadměrný formalismus. Omezení v případě, který je nyní řešen, sice splňuje podmínku předvídatelnosti (*Zubac proti Chorvatsku*, §§ 87 až 88), neboť představuje ucelenou vnitrostátní soudní praxi, která je důsledně aplikována. Stejně tak splňuje podmínky pod písm. b), neboť následky případného procesního pochybení nese strana, která jej způsobila, zde stěžovatel zasílající podání, jehož podoba je v rozporu s judikaturou (*Zubac proti Chorvatsku*, § 90). Omezení však nesplňuje kritérium c), neboť obsahuje nadměrný formalismus. Při posouzení, zda omezení zahrnuje nadměrný formalismus, ESLP zdůrazňuje požadavky právní jistoty a řádný výkon spravedlnosti. Konkrétně je podle ESLP zasaženo do práva na přístup k soudu, pokud pravidla přestanou sloužit cílům právní jistoty a řádnému výkonu spravedlnosti a vytvoří jakousi překážku bránící účastníkovi řízení, aby příslušný soud meritorně rozhodl o jeho věci (*Zubac proti Chorvatsku*, § 98 a tam uvedená judikatura).

[34] Potřeba bezpečně identifikovat účastníka řízení a zajistit autenticitu podání mající zásadní důsledky pro řízení bezpochyby sama o sobě právní jistotě i řádnému výkonu spravedlnosti slouží. Cíle lze však dosáhnout jinými, daleko mírnějšími prostředky. Za současného stavu stěžovatel, který nesplní v zákoně výslovně neuvedený požadavek na elektronický podpis, se o tomto svém pochybení nemusí vůbec dozvědět, protože krátká třídní lhůta k nápravě omylu či nedůslednosti započne běžet automaticky, bez činnosti soudu. Jestliže uplyne marně, soud k podání nepřihlíží, jedná tedy, jako by je stěžovatel vůbec nepodal, a nemá ani povinnost jej o této skutečnosti informovat. Účastníkovi může mezitím uplynout lhůta pro podání kasační stížnosti a výsledkem případného opakování podání bude odmítnutí kasační stížnosti pro opožděnost. Cíl bezpečné identifikace osoby činící podání lze naprosto dostatečně zajistit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. V současnosti uplatňovaným postupem jsou na určitý typ komunikace kladeny nadměrné požadavky formy, ačkoli není důvod předpokládat, že případná snaha cíleně a neoprávněně jednat za jiného je při tomto způsobu komunikace se soudem jednodušší či pravděpodobnější než u běžných písemných podání. Snazší je napodobit vlastnoruční podpis jiné osoby na běžném písemném podání než podpis elektronický. Takové omezení proto

pokračování

tvoří překážku bránící účastníkovi řízení, aby příslušný soud věcně rozhodl o jeho věci, aniž by tato překážka smysluplně sloužila cílům právní jistoty a řádnému výkonu spravedlnosti.

[35] Přestože popsaná vnitrostátní praxe splňuje podmínku předvídatelnosti formulovanou ve věci *Zubac proti Chorvatsku*, jelikož představuje ucelenou vnitrostátní praxi, která je důsledně aplikována, předkládající senát je přesvědčen, že zároveň nesplňuje podmínky předvídatelnosti a právní jistoty. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, č. 131/2009 USn., bod 21, princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo. S procesem aplikace práva princip právní jistoty souvisí z toho důvodu, že „*prvním předpokladem jistoty v oblasti aplikace práva je seznatelnost právní normy, resp. seznatelnost právního stavu a předvídatelnost právního rozhodnutí*“ (Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, s. 206). Z § 37 odst. 2 s. ř. s. ani z jiného zákona však rozhodně nelze seznat, že elektronickým podáním není elektronické podání bez elektronického podpisu. Nezastoupený podatel ani nemá bez znalosti judikatury NSS možnost tuto skutečnost zjistit. Nejde zároveň o pojem natolik obecný či z hlediska významu nejistý, aby již z pouhého přečtení zákonného pravidla bylo zřejmé, že jeho konkrétní obsah bylo nutné naplnit soudní praxí. Nelze od běžného podatele očekávat, že takto na první pohled jednoduchý pojem podrobí pečlivě rešerši, aby se dobral jeho významu.

[36] Rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené otázce je pro další postup druhého senátu nezbytné, neboť v případě, že e-mail bez elektronického podpisu není podáním učiněným v jiné formě, je druhý senát ke kasační stížnosti stěžovatele povinen přihlédnout jako k podání učiněnému bez náležitosti obsahu podle § 37 odst. 3 s. ř. s. a vyzvat jej k odstranění vady. V opačném případě by k němu NSS nemohl přihlédnout a takové podání by nemohlo zahájit řízení o kasační stížnosti. Je však sporné, zda by mohl předkládající senát po rozhodnutí rozšířeného senátu kasační stížnost odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť předkládající senát s cílem odchýlit se od závěrů sedmého senátu fakticky musel postupovat tak, jako by podání žalobce bylo způsobilé zahájit řízení, tedy následné odmítnutí návrhu by mohl být nepředvídatelný postup (viz rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2023, č. j. 5 As 37/2022-24). I z této citované věci je navíc patrné, že nedostatek elektronického podpisu na žalobě (resp. kasační stížnosti) nepředstavuje překážku věcného pojednání.

III. Otázka předložená rozšířenému senátu

[37] Druhý senát s ohledem na vše výše uvedené předkládá rozšířenému senátu otázku, zda podání kasační stížnosti e-mailem bez elektronického podpisu představuje podání učiněné v jiné formě, a je nutné jej podle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. potvrdit, či zda je podáním v elektronické formě, jehož nedostatky lze odstranit prostřednictvím výzvy dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude rozhodovat se složení: Filip Dienstbier, Barbara Pořízková, Lenka Krupíčková, Petr Mikeš, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Účastníci mohou

namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 20. září 2024

Eva Šonková
předsedkyně senátu