

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 29

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006

Rozhodnutí o odvolání proti usnesení

O odvolání proti usnesení se rozhoduje rozhodnutím. Toto rozhodnutí nelze samostatně přezkoumat v přezkumném řízení s výjimkou rozhodnutí o odvolání proti usnesení o odložení věci (§ 43 správního řádu) a usnesení o zastavení řízení (§ 66 správního řádu).

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval problémem, zda se o odvolání podaném proti usnesení rozhoduje rozhodnutím nebo usnesením eventuelně zda je možné rozhodnutí o odvolání proti usnesení přezkoumávat v přezkumném řízení.

Usnesení se podle § 76 odst. 1 správního řádu vydává v případě, že tak stanoví zákon. Usnesením se rozhoduje zásadně o procesních právech a povinnostech osob. Z toho vyplývá, že usnesení je ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu druhem rozhodnutí o procesních otázkách. Oproti meritornímu rozhodnutí je však usnesení méně formální, čemuž koresponduje i určité omezení možností obrany dotčených osob. Například se nelze odvolat proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek, v řadě případů je odvolání proti usnesení vyloučeno, usnesení nelze samostatně přezkoumávat v přezkumném řízení s výjimkou usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení. Z toho je třeba vycházet při zkoumání otázky odvolání proti usnesení.

Podle § 76 odst. 5 správního řádu se proti usnesení, s výjimkou usnesení které se pouze poznamená do spisu a s výjimkou usnesení, o němž zákon stanoví jinak¹, může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Tomu odpovídá § 81 správního řádu, upravující odvolání, podle něhož se lze proti rozhodnutí odvolat, pokud zákon nestanoví jinak. Jak je

¹ Například není přípustné odvolání proti exekuční výzvě, která se podle § 109 správního řádu vydává formou usnesení, nebo proti exekučnímu příkazu, který má rovněž podle § 111 správního řádu formu usnesení.

uvedeno výše, usnesení je ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím o procesních otázkách. Z toho vyplývá, že při podání odvolání proti usnesení bude správní orgán postupovat podle hlavy VIII. části druhé správního řádu, tedy § 81 až 93 správního řádu.

Podle § 87, 90 a 92 se o odvolání rozhoduje rozhodnutím. Z toho vyplývá, že i v případě odvolání proti usnesení může prvoinstanční správní orgán tomuto odvolání vyhovět a vydat rozhodnutí za podmínek § 87 správního řádu nebo odvolací správní orgán vydá rozhodnutí podle § 90 nebo 92 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že podle § 76 odst. 1 správního řádu se usnesení vydává pouze v případě, že tak stanoví zákon.

V souvislosti s tím však vyvstává otázka, zda lze rozhodnutí o odvolání proti usnesení přezkoumávat v přezkumném řízení podle hlavy IX § 94 až 99 správního řádu. V přezkumném řízení lze přezkoumávat zákonnost rozhodnutí, pokud přezkum není vyloučen. Přezkum rozhodnutí o odvolání není vyloučen, a proto by bylo možné dovodit, že rozhodnutí o odvolání proti usnesení lze přezkoumávat v přezkumném řízení.

V této otázce je však zapotřebí vycházet z omezených možností obrany dotčených osob proti usnesení, jak je uvedeno výše, a především z toho, že podle § 94 odst. 3 správního řádu lze v přezkumném řízení samostatně přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci podle § 43 správního řádu a usnesení o zastavení řízení podle § 66 správního řádu. Ostatní usnesení lze přezkoumávat pouze spolu s rozhodnutím ve věci, jehož vydání předcházela, a pouze v případě, že to může mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci s právními předpisy nebo pro náhradu škody. Možnost přezkoumávat usnesení v přezkumném řízení je tedy výrazně omezena jednak tím, že je nelze přezkoumávat samostatně a jednak dalšími podmínkami, za kterých je lze přezkoumávat spolu s rozhodnutím ve věci. Z toho lze dovodit, že samostatně nelze přezkoumávat ani rozhodnutí o odvolání proti usnesení. Podle § 95 odst. 3 správního řádu lze při přezkumu rozhodnutí odvolacího správního orgánu přezkoumat rovněž rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, což je ve vztahu k usnesení podle § 94 odst. 3 správního řádu nepřípustné. Přitom lze rovněž vycházet z toho, že pokud § 94 odst. 3 správního řádu vylučuje samostatný přezkum usnesení, nemůže být přezkum usnesení připuštěn pouze na základě toho, že proti usnesení bylo podáno odvolání.

Jak je uvedeno výše, v případě usnesení mají dotčené osoby omezené možnosti obrany. Proti usnesení se lze odvolat, pokud to zákon nevyklučuje, avšak odvolání nemá odkladný účinek. Nezákonnost usnesení lze rovněž namítat i v odvolání proti meritornímu rozhodnutí, neboť podle § 82 odst. 2 správního řádu musí odvolatel v odvolání uvést mimo jiné v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí nebo řízení (včetně řešení procesních otázek, jež má zpravidla formu usnesení). Podle § 89 odst. 2 správního řádu ve stejném

rozsahu přezkoumává zákonnost a správnost rozhodnutí nebo řízení odvolací správní orgán. Řešení procesních otázek (zpravidla má formu usnesení), tedy řízení, se zásadně přezkoumává v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci². Stejně tak lze v přezkumném řízení přezkoumávat za podmínek § 94 odst. 3 správního řádu usnesení pouze spolu s meritorním rozhodnutím. Pokud zákon připouští odvolání proti usnesení a umožňuje tím jeho přezkum před vydáním meritorního rozhodnutí, nelze z toho dovozovat možnost jeho přezkumu v přezkumném řízení, neboť usnesením se řeší procesní otázky (stejně tak rozhodnutím o odvolání proti usnesení) a řízení lze v přezkumném řízení přezkoumávat z povahy věci pouze spolu s rozhodnutím ve věci (viz § 94 odst. 1 věta první a odst. 3 správního řádu), přičemž procesní vady jsou relevantní pouze v případě, že mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. Z toho vyplývá, že usnesení, a v případě, že bylo podáno odvolání, i rozhodnutí o odvolání proti usnesení, nelze samostatně přezkoumat v přezkumném řízení.

V případě usnesení o odložení věci podle § 43 správního řádu a usnesení o zastavení řízení podle § 66 správního řádu je ovšem situace odlišná. Vzhledem ke zvláštní povaze těchto usnesení (mohou zasahovat do hmotněprávního postavení dotčených osob³) správní řád v § 94 odst. 3 připouští jejich samostatný přezkum v přezkumném řízení. Není tedy důvod vylučovat z přezkumného řízení rozhodnutí o odvolání proti těmto usnesením.

² Z povinnosti přezkoumat řízení (a tedy i usnesení) v rámci řízení o odvolání proti meritornímu rozhodnutí nelze dovozovat oprávnění odvolacího správního orgánu rušit usnesení (viz § 90 správního řádu, podle něhož odvolací správní orgán napadené rozhodnutí (v tomto případě tedy meritorní a žádné jiné) zruší nebo změní, pokud jej shledá nezákonným nebo nesprávným). Usnesení lze zrušit v rámci řízení o odvolání proti usnesení.

³ Z tohoto důvodu se rovněž připouští jejich přezkum ve správním soudnictví, viz nálezy Ústavního soudu II. ÚS 158/99 (Sb. ÚS svazek 21, č. 26, s. 225) nebo usnesení Vrchního soudu v Praze 6 A68/96 (SJS 977/2002).