



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **obec Kostomlaty nad Labem**, se sídlem Hronětická 237, Kostomlaty nad Labem, zast. Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti:** OnlineNet s.r.o., se sídlem Zbožíčko 51, zast. Mgr. Janem Krátkým, advokátem se sídlem náměstí Míru 14, Mladá Boleslav, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2025, č. j. 41 A 35/2024-49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 9 474 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce, Mgr. Robina Mlynáře, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Osoba zúčastněná na řízení podala ve dnech 10. 10. 2023 a 22. 11. 2023 k Městskému úřadu Nymburk žádosti o povolení zvláštního užívání a uzavírek pozemních komunikací podle § 24 a § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v relevantním znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Předmětem žádostí bylo zvláštní užívání spočívající ve stavebních pracích a částečná uzavírka řady místních komunikací a silnic III. třídy v katastrálních územích Ostrá, Kostomlaty nad Labem, Lány u Kostomlat nad Labem, Hronětice, Čilec, Dvory u Nymburka, Krchleby u Nymburka a Straky. Žádosti se lišily v komunikacích, které měly být uzavřeny, resp. jejichž zvláštní užívání mělo být

povoleno. Účelem žádostí byla stavba veřejné telekomunikační sítě elektronických komunikací pod názvem „Rozšíření SEK v k. ú. Ostrá, Kostomlaty nad Labem, Láňy u Kostomlat nad Labem, Hronětice, Zbožíčko, Čilec, Dvory u Nymburka, Krchleby u Nymburka, Straky“.

[2] Žádosti podané dne 10. 10. 2023 správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 12. 4. 2024, č. j. MUNYM-050/24662/2024/Mik, ve vztahu k některým komunikacím vyhověl a ve zbytku ji zamítl. Žádosti podané dne 22. 11. 2023 správní orgán I. stupně plně vyhověl rozhodnutím ze dne 9. 4. 2024, č. j. MUNYM-050/24657/2024/Mik. Zvláštní užívání a uzavírky stanovil shodně vždy do 31. 10. 2024.

[3] Žalobkyně (obec, na jejímž území mělo k části zvláštního užívání a uzavírek dojít, a zároveň vlastník některých dotčených pozemních komunikací) se proti oběma prvostupňovým rozhodnutím odvolala. Osoba zúčastněná na řízení (žadatelka) se odvolala pouze proti části (výroku) I. rozhodnutí ze dne 12. 4. 2024, č. j. MUNYM-050/24662/2024/Mik, jíž byla její žádost částečně zamítnuta. V rámci podnětu k vydání odvolacích rozhodnutí ze dne 19. 6. 2024 osoba zúčastněná na řízení požádala o prodloužení doby trvání uzavírky nejméně do 31. 10. 2025. Oznámením ze dne 1. 8. 2024 žalovaný účastníky řízení informoval, že shromáždil všechny podklady pro vydání rozhodnutí, a stanovil jim lhůtu k vyjádření. Ve vyjádření ze dne 6. 8. 2024 žalobkyně nesouhlasila s navrhovanou změnou doby trvání uzavírky. Upozornila, že by takovým postupem ztratila možnost odvolat se a že podkladové materiály (zejména stanoviska dotčených orgánů) se vztahovaly k původnímu rozsahu žádosti.

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 8. 2024, č. j. 105941/2024/KUSK-DOP/HOL, změnil část I. rozhodnutí o první žádosti tak, že povolil uzavírky a zvláštní užívání i těch komunikací, ohledně kterých správní orgán I. stupně žádost zamítl. Kromě toho všechny uzavírky a zvláštní užívání stanovil až do 31. 10. 2025. Rozhodnutím ze dne 27. 8. 2024, č. j. 105942/2024/KUSK-DOP/HOL, žalovaný změnil rozhodnutí o druhé žádosti tak, že stanovil uzavírky a zvláštní užívání také až do 31. 10. 2025.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalovaného dvě totožné žaloby ke Krajskému soudu v Praze, který obě řízení spojil ke společnému projednání. Obě rozhodnutí o odvoláních byla podle žalobkyně nepřezkoumatelná, neboť žalovaný se nevypořádal s námitkami, které uvedla ve svých vyjádřeních ze dne 6. 8. 2024. Podle žalobkyně došlo rovněž k porušení § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobkyně byla přesvědčena, že žalovaný vydal překvapivá rozhodnutí, jimiž ji zkrátil na právu se odvolat. V této souvislosti odkázala na judikaturu Ústavního soudu a § 41 odst. 8 a § 45 odst. 4 správního řádu. Upozornila, že žádost o povolení změny obsahu podání může být podána jen do vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu.

[6] Podle žalovaného by i v případě zrušení prvostupňových rozhodnutí došlo ke stejnému výsledku, pouze by byla žalobkyně o prodloužení doby uzavírek informována prvostupňovým správním orgánem. Je nepravděpodobné, že by žalobkyně v odvolání uvedla něco jiného než ve vyjádření ze dne 6. 8. 2024 – jinak musí nést odpovědnost za svou pasivitu. Žalovaný podotkl, že jde pouze o částečné uzavírky na dobu nezbytně nutnou k realizaci stavby. Žalobkyni podle něj nepřísluší hájit práva třetích osob (občanů obce či

pokračování

veřejnosti). Podle žalovaného jeho rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností, neboť postavil proti námitkám žalobkyně právní názor, který jako celek ob stojí.

[7] Osoba zúčastněná na řízení upozornila, že požádala o prodloužení doby trvání uzavírek podle § 41 odst. 8 správního řádu z důvodu nestandardní délky správního řízení. Postup žalovaného v tomto kontextu nemohl být překvapivý. Žalobkyni tím nebyla způsobena žádná újma. Ta naopak hrozila osobě zúčastněné na řízení, neboť by nedokázala stihnout všechny práce v původním termínu. Z důvodu délky správního řízení jí navíc vzrostly náklady a ušel zisk.

[8] V replice žalobkyně konstatovala, že žalovaný si přisvojil pravomoc, která mu nepřísluší (namísto přezkoumání jeho správnosti a zákonnosti doplnil původní rozhodnutí podle požadavku účastníka řízení). Nejednalo se o nápravu nesprávnosti, ale uložení nové povinnosti. Žalobkyně připomněla, že žalovaného upozornila na jeho nezákonný postup, nebyla tedy procesně pasivní. Zdůraznila rovněž, že i částečná uzavírka pozemních komunikací má vliv na dopravní obslužnost a bezpečnost. Vysvětlila, že se nedomáhá ochrany třetích osob, neboť je vlastníkem místních komunikací v obci a jejím základním úkolem je péče o všestranný rozvoj území a o potřeby občanů. Řízení se původně vedlo o zvláštním užívání a uzavírkách do 31. 10. 2024 – žalovanému nepřísluší předjímat, že by se stanoviska dotčených orgánů při změně doby zvláštního užívání i uzavírek nezměnila. Podle žalobkyně § 41 odst. 8 správního řádu vyžaduje, aby žádost o povolení změny obsahu podání byla doručena před vydáním rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 správního řádu, tedy rozhodnutí prvostupňového. Žalobou napadená rozhodnutí navíc neobsahovala žádnou specifikaci vážné újmy, kvůli níž by měla být změna obsahu podání povolena.

[9] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodnutí žalovaného zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Krajský soud nepřisvědčil žalobkyni v tom, že by se žalovaný nezabýval argumentací zahrnující rozpor s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a ztrátu možnosti se odvolat. Tuto dílčí námitku podle krajského soudu žalovaný vypořádal stručně, ale dostatečně (odkázal na zásadu procesní ekonomie). To však neplatí o námitce, podle níž bylo třeba aktualizovat stanoviska dotčených orgánů. Tou se žalovaný zabýval pouze neurčitým odkazem „*jak je již výše uvedeno*“, aniž by výše v rozhodnutích byla jakákoli relevantní úvaha obsažena. Krajský soud proto shledal obě rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelnými.

[11] V rozsahu zbylých žalobních námitek krajský soud napadená rozhodnutí přezkoumal. S odkazem na znění příslušných ustanovení správního řádu a související judikaturu Nejvyššího správního soudu upozornil, že v řízení o žádosti (kam spadá i řízení o povolení uzavírky či zvláštního užívání komunikace) je žadatel tím, kdo vymezuje předmět řízení. Správní orgán je rozsahem podané žádosti vázán. Soud připomněl, že obligatorní náležitostí žádosti podle § 24 odst. 2 a § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je i určení doby trvání uzavírky či zvláštního užívání. Dále krajský soud poznamenal, že zúžení či zpětvzetí žádosti je výlučným právem žadatele, o rozšíření však musí účastník podle § 41 odst. 8 správního řádu požádat. Správní orgán může takové rozšíření povolit jen v případě, že žadateli hrozí vážná újma. Musí o tom navíc rozhodnout formou usnesení. Pouhá formální vada spočívající v nevydání usnesení nemusela podle krajského soudu nutně vyvolat nezákonnost napadených rozhodnutí – bylo třeba

posoudit, zda účastníci řízení věděli, co je předmětem řízení (a měli tudíž možnost účinně hájit svá práva). Krajský soud se zabýval různými variantami změn rozsahu řízení (podstatné nahrazení obsahu podání vs. např. dílčí zásahy do projektové dokumentace) a upozornil, že změnu obsahu žádosti představuje i prodloužení požadované doby povolení.

[12] Krajský soud se neztotožnil se žalobkyní v tom, že by žádost o změnu obsahu podání musela být podána do vydání prvostupňového rozhodnutí. S odkazem na komentářovou literaturu dospěl k závěru, že pokud je taková žádost podána v odvolacím řízení, je třeba za „rozhodnutí“, před jehož vydáním je nutné žádost podat, v souladu s § 93 odst. 1 správního řádu považovat rozhodnutí o odvolání. Přisvědčil žalovanému též v tom, že v případě dílčích změn obsahu podání (v situaci, kdy již získané podklady umožní rozhodnout o rozšířeném předmětu řízení) bude možné provedení změny v odvolacím řízení. Soud připomněl, že důvodem povolení změny je podle zákona vážná újma, která hrozí žadateli – v takové situaci je zpravidla třeba důsledně dbát na zásadu rychlosti a hospodárnosti.

[13] Pokud však má dojít ke změně rozsahu žádosti v rámci odvolacího řízení, musí odvolací správní orgán dodržet veškeré podmínky § 41 odst. 8 správního řádu a respektovat přitom limity odvolacího řízení. Zejména musí zajistit, aby jeho rozhodnutí nebylo překvapivé a některému z účastníků nevznikla újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat, musí sám posoudit veškeré nově nastolené otázky a případně i zjistit veškeré potřebné skutečnosti a opatřit si podklady v souladu s § 3 správního řádu. Musí rovněž posoudit, zda se nezměnil okruh účastníků řízení, všechny účastníky řádně seznámit s nově opatřenými podklady a dát jim možnost se vyjádřit. Krajský soud se neztotožnil s žalobkyní v tom, že by odvolací orgán povolením změny podání překročil své pravomoci, neboť odvolací orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Soud poznamenal, že v důsledku změny žádosti se prvostupňové rozhodnutí stává nezákonným či nesprávným a je třeba rozhodnout o zbylém rozsahu žádosti.

[14] Při aplikaci shora uvedených východisek na projednávanou věc krajský soud vytkl žalovanému, že akceptoval rozšíření žádosti (prodloužení doby uzavírek a zvláštního užívání), aniž by vydal usnesení, jimiž by ještě před vydáním napadených rozhodnutí informoval žalobkyni o rozsahu řízení. Žalovaný sice žalobkyni zaslal žádost osoby zúčastněné na řízení ze dne 19. 6. 2024, nesdělil však, zda žádosti vyhověl. To se žalobkyně dozvěděla až z obsahu napadených rozhodnutí, byl jí tedy upřen prostor hájit svá práva. Žalovaný navíc ani neozřejmil, v čem spatřoval splnění podmínek § 41 odst. 8 věty druhé správního řádu, zejména hrozbu vážné újmy pro osobu zúčastněnou na řízení. Krajský soud nepřisvědčil dílčí námitce, dle níž žalobkyně ztratila možnost se odvolat. Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu totiž dopadá na případy, kdy je účastníkovi řízení odvolacím orgánem přímo ukládána povinnost nad rámec prvostupňového rozhodnutí. Napadenými rozhodnutími sice žalovaný zasáhl do práv žalobkyně, ovšem nejednalo se o uložení povinnosti ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[15] Závěrem krajský soud konstatoval, že nemá pochybnosti o aktivní legitimaci žalobkyně k žalobám vzhledem k dotčení jejího práva na samosprávu jakož i vlastnického práva žalobou napadenými rozhodnutími, a shrnul právní názor, kterým žalovaného zavázal pro jeho postup v dalších řízeních.

pokračování

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[16] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[17] Stěžovatel předně uvádí, že krajský soud neuvedl, jaké „bledisko“ uvedené v § 41 správního řádu měl na mysli, když shrnoval právní názor, jímž je stěžovatel vázán. Tato část rozsudku je podle stěžovatele nesrozumitelná a nedostatečně odůvodněná. Stěžovatel připouští, že odůvodnění napadeného rozsudku je přezkoumatelné, chybí mu však vysvětlení, v čem krajský soud spatřuje nemožnost změny obsahu podání. Podle stěžovatele nebylo namístě použít § 41 správního řádu, ale § 25 odst. 2 a 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích ve spojení s § 39 odst. 2 správního řádu, dle něhož lze lhůtu určenou správním orgánem přiměřeně prodloužit. Krajský soud se však touto možností vůbec nezabýval. Tím podle stěžovatele zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[18] Krajský soud podle názoru stěžovatele neměl žádost osoby zúčastněné na řízení posoudit jako žádost o „změnu obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit“. Žádost o prodloužení doby účinků rozhodnutí není vázána na konkrétní zákonné ustanovení a lze ji podat kdykoli. Stěžovatel je přesvědčen, že nakládání se žádostí je omezeno pouze v tom směru, že ji nelze zúžit nebo vzít zpět v odvolacím řízení. Osoba zúčastněná na řízení nebrala žádost zpět ani ji nezužovala, krajský soud se však ani touto otázkou vůbec nezabýval. Stěžovatel rovněž připomíná, že i osoba zúčastněná na řízení se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolala, měla tedy právo navrhopvat změnu rozhodnutí.

[19] Stěžovatel konstatuje, že dopravní inspektorát Policie ČR ve svém podmíněném souhlasu nestanovil žádné časové vymezení jeho platnosti. Krajský soud nezdůvodnil, proč stěžovatele zavázal posoudit podklady pro rozhodnutí o zvláštním užívání. Stěžovatel v této souvislosti pokládá řečnickou otázku, zda každé prodloužení doby účinků např. ve stavebním řízení vyžaduje aktualizaci všech podkladů žádosti. Cituje rovněž část textu žalobou napadených rozhodnutí, která podle něj představuje dostatečné vypořádání obecné námitky žalobkyně.

[20] Závěrem stěžovatel shrnuje, že pravomoc stanovit lhůtu je svěřena správnímu orgánu a možnost požádat o změnu žadateli. Z toho podle něj jednoznačně vyplývá, že podklady pro „stanovení“ zvláštního užívání není třeba znovu přezkoumávat ani aktualizovat.

[21] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[22] Žalobkyně ve svém vyjádření úvodem pochybuje, zda kasační stížnost skutečně směřuje proti napadenému rozsudku. Krajský soud totiž nekonstatoval nemožnost změny podání, jak tvrdí stěžovatel, ale naopak připustil možnost změny obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu. Žalobkyni není jasné, co myslí stěžovatel chybějícím „blediskem“, a upozorňuje, že sám stěžovatel připustil, že právní názor krajského soudu je seznatelný z odůvodnění napadeného rozsudku. Rozsudek tedy splňuje požadavky judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a není nepřezkoumatelný. Žalobkyně nerozumí ani stěžovatelovu odkazu na § 39 odst. 2 správního řádu, neboť toto ustanovení se váže k provedení úkonu účastníka řízení vůči správnímu orgánu, nikoli ke změně doby platnosti povolení zvláštního užívání ve smyslu § 25 odst. 4 zákona o pozemních

komunikacích. Žalobkyně rovněž poznamenává, že přestože otázku změny povolení částečně upravuje § 25 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, stále jde o řízení zahájené na základě žádosti ve smyslu § 44 správního řádu.

[23] K otázce souhlasu Policie ČR se zvláštním užíváním žalobkyně upozorňuje, že správní orgán je podle § 3 správního řádu povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Argumentace stěžovatele podle ní vede k tomu, že by *de facto* nedošlo k posouzení věci prizmatem veřejného zájmu na ochraně plynulosti a bezpečnosti silničního provozu, který chrání právě policejní orgán. Žalobkyně je přesvědčena, že prodloužení doby zvláštního užívání o celý jeden rok nepochybně představuje významnou změnu. Odkazuje rovněž na odbornou literaturu, která její závěry podporuje.

[24] Vzhledem k výše uvedenému žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

[25] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla podrobnější argumentaci pouze na podporu přiznání jejího odkladného účinku, jež navrhl stěžovatel. Ke kasační stížnosti samotné vyjadřuje pouze svůj souhlas s námitkami stěžovatele a žádnou vlastní úvahu nepřipojuje, vyjma požadavku na náhradu nákladů řízení.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřený zaměstnanec s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[28] Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení však nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015,

pokračování

č. j. 6 As 153/2014-108, a ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Obdobnou argumentaci ostatně stěžovatel použil ve vztahu ke svým vlastním rozhodnutím, musí mu tedy být tyto závěry judikatury nepochybně známy. Zbytek jeho kasační stížnosti tomu však neodpovídá.

[29] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že kasační stížnost na mnoha místech trpí chybami a nepřesnostmi (zejména stylistickými), v jejichž důsledku nelze dovodit, co přesně se stěžovatel snaží říci. Stěžovatel např. nepřesně cituje bod 45 rozsudku krajského soudu, aniž by bylo zřejmé, co v této souvislosti krajskému soudu vytýká. V tomto bodě navíc krajský soud pouze shrnul, k jakému postupu v dalších řízeních o podaných odvoláních stěžovatele závázal. Nejde tedy o vysvětlení toho, proč krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil. To je obsaženo v bodech 15 až 44 napadeného rozsudku. Bylo by rovněž vhodnější a přesvědčivější, kdyby stěžovatel jako správní orgán namísto vykřičníků svou argumentaci zdůraznil odkazy na relevantní judikaturu či odbornou literaturu.

[30] Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel nebyl schopen v odůvodnění napadeného rozsudku najít odpovědi na některé své otázky (v těchto případech konkrétně namítal nedostatečné odůvodnění), Nejvyšší správní soud proto odkáže na jednotlivé odstavce napadeného rozsudku, v nichž se krajský soud danou problematikou zabýval:

- V bodě 25 napadeného rozsudku krajský soud s odkazem na judikaturu vysvětlil, že řízení o povolení uzavírky či zvláštního užívání komunikace se zahajuje na žádost, jíž je správní orgán vázán. Proto jde o řízení zahájené na žádost ve smyslu § 44 správního řádu.
- V bodech 26 a 27 krajský soud dovodil, že o změnu obsahu podání musí žadatel požádat podle § 41 odst. 8 správního řádu, jinak není možné předmět řízení rozšířit. Krajský soud zde vyšel zejména z toho, že povinnou náležitostí žádosti o povolení uzavírky či zvláštního užívání komunikace je i doba trvání uzavírky či zvláštního užívání. Odkázal rovněž na judikaturu, dle níž i změna této doby představuje rozšíření předmětu řízení. Ve vztahu k projednávané věci pak v bodě 38 napadeného rozsudku upozornil, že osoba zúčastněná na řízení žádala o prodloužení o celý jeden rok (přestože původně mělo jít pouze o několik měsíců).
- Otázkou, kdy a proč může být třeba aktualizovat podklady pro rozhodnutí, se krajský soud zabýval zejména v bodě 27 napadeného rozsudku, kde porovnával různé situace, kdy jde a kdy nejde o významnou změnu podání. V bodě 33 pak upozornil na specifické důsledky změny předmětu řízení až v řízení odvolacím (nutnost provést kompletní posouzení žádosti v rozsahu, v němž se prvostupňový orgán problematikou nemohl zabývat, neboť posuzoval žádost užší).

[31] Z výše uvedeného je zřejmé, že všemi okolnostmi, které stěžovatel považoval za nedostatečně vysvětlené, se krajský soud zabýval. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že se jimi zabýval dostatečně: vždy vysvětlil, z jakých okolností či zákonných ustanovení vycházel, co přesně z nich dovodil pro projednávanou věc, a své úvahy doplnil rovněž o odkazy na judikaturu i další relevantní zdroje informací (např. odbornou literaturu či legislativní pravidla vlády). Napadený rozsudek tedy netrpí nepřezkoumatelností z důvodu nedostatečného odůvodnění některých závěrů, u nichž to stěžovatel konkrétně uváděl.

[32] Stěžovatel dále namítá (mimo jiné) nepřezkoumatelnost na několika dalších místech své kasační argumentace, kam vložil následující obecnou formulaci: „Což je podle stěžovatele

překročení zákonné úpravy a nesprávné posouzení právní otázky, nedostatečné odůvodnění a jiná vada řízení před soudem, která nemá oporu ve spise, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.“ Tato věta se jako zaklínadlo objevuje v kasační stížnosti hned čtyřikrát (včetně chybějícího „í“ ve slově „rozhodnutí“), aniž by stěžovatel konkrétně označil, jakou z vyjmenovaných vad krajskému soudu v dané souvislosti vytýká. Nejvyšší správní soud proto pouze obecně konstatuje, že nedostatečné odůvodnění ani jinou vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neshledal ani ve vztahu k ostatním námitkám stěžovatele. Jelikož tyto námitky již směřují proti napadenému rozsudku věcně, Nejvyšší správní soud v jejich rozsahu napadený rozsudek přezkoumal.

[33] Podle § 24 odst. 2 věty první zákona o pozemních komunikacích *„[o] uzavírce a objízďce rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce“*.

[34] Podle § 25 odst. 2 věty první zákona o pozemních komunikacích *„[s]ilniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání“*.

[35] Podle § 24 odst. 9 a § 25 odst. 13 zákona o pozemních komunikacích prováděcí předpis stanoví náležitosti žádosti a rozhodnutí o povolení uzavírky i zvláštního užívání pozemní komunikace. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“).

[36] Podle § 39 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 104/1997 Sb. *„[ž]ádost o povolení uzavírky a nařízení objízďky komunikace obsahuje dobu trvání uzavírky s případnou možností jejího přerušení ve dnech pracovního volna a pracovního klidu“*.

[37] Podle § 39 odst. 4 písm. b) vyhlášky č. 104/1997 Sb. *„[r]ozhodnutí o povolení uzavírky a nařízení objízďky obsahuje dobu trvání uzavírky“*.

[38] Podle § 40 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 104/1997 Sb., v relevantním znění, *„[ž]ádost o povolení zvláštního užívání podle § 25 odst. 6 písm. c) až e) zákona obsahuje přesné určení místa, účelu a doby zvláštního užívání a způsobu jeho realizace (jaký druh stavebních prací, jaký způsob prodeje a v jakém zařízení, jaký rozsah akce apod.)“*.

[39] Podle § 40 odst. 10 písm. a) vyhlášky č. 104/1997 Sb., v relevantním znění, *„[p]ovolení způsobů zvláštního užívání podle § 25 odst. 6 písm. c) až e) zákona obsahuje přesné určení místa, účelu a doby zvláštního užívání a způsobu jeho realizace (jaký druh stavebních prací, jaký způsob prodeje a v jakém zařízení, jaký rozsah akce apod.)“*.

[40] Z citovaných ustanovení je zřejmé, že doba, na niž se uzavírka či zvláštní užívání povoluje, je povinnou náležitostí žádosti i rozhodnutí. Samotný tento závěr stěžovatel nerozporuje. Je však přesvědčen, že stanovenou dobu lze kdykoli změnit postupem podle § 39 odst. 2 správního řádu.

[41] Podle § 39 odst. 2 správního řádu *„[l]hůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit“*.

[42] Již na první pohled je zřejmé, že text citovaných právních předpisů se zásadně terminologicky liší. Zatímco zákon o pozemních komunikacích a vyhláška č. 104/1997 Sb.

pokračování

používají pojem „doba“, správní řád ve stěžovatелеm zmiňovaném § 39 hovoří o „lhůtě“. Přestože v běžném jazyce bývají tyto pojmy zaměňovány, při výkladu textu právní normy je třeba vycházet z jejich skutečného významu, jsou-li v dané normě použity správně. Tento význam popsal např. v rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85, publ. pod č. 4367/2022 Sb. NSS, následovně:

„Právní teorie rozlišují mezi dobou a lhůtou. Legislativně to bylo výslovně reflektováno v § 601 a násl. nového občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb., dále též „NOZ“). Takto například § 603 NOZ uvádí, že práva a povinnosti zaniknou uplynutím doby, na kterou byly omezeny. Podle § 604 NOZ změna v osobě věřitele nebo dlužníka nemá vliv na běh doby nebo lhůty. Ohledně počítání času podle dnů říká § 605 odst. 1 NOZ, že lhůta nebo doba určená podle dnů počíná dnem, který následuje po skutečnosti rozhodné pro její počátek. Ohledně prodloužení plynutí lhůty, avšak již ne doby hovoří § 607 NOZ, podle něhož, případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty pracovní den nejbližší následující.“

Právní teorie běžně rozlišuje, a to i ve vztahu k procesním řádům, lhůty a doby (viz např. HROMADA, M. § 55 [Zákonné a soudcovské lhůty], In: SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2021, str. 349): „Od lhůt je třeba odlišovat doby, tedy vymezení času, po který trvají určité právní účinky [například § 77 odst. 1 písm. d)].“

Systematický rozbor obou pojmů lze nalézt zejména v teorii občanského práva hmotného. Michaela Zuklínová k rozlišení mezi lhůtami a dobami uvádí (viz ZUKLÍNOVÁ, M. § 604 [Význam změny v subjektu závazku pro běh doby a lhůty], In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef aj. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I (§ 1-645, obecná část), Praha: Wolters Kluwer, 2014, stav elektronické verze v ASPI k 1. 1. 2020):

„Dobou se rozumí běh času, resp. časový úsek, vymezený začátkem a koncem, omezující trvání práva nebo povinnosti. Jinak řečeno: po vymezený čas, resp. časový úsek, právo nebo povinnost existují. Zároveň s koncem vymezeného času právo nebo povinnost bez dalšího zaniknou (tj. zaniknou eo ipso). Není tedy třeba, aby nastala nějaká zvláštní právní skutečnost, zejména není třeba, aby někdo (ať některá ze stran, nebo osoba třetí, anebo orgán veřejné moci) projevil vůli směřující k ukončení práva nebo povinnosti (tj. právně jednal).“

Mezi doby stanovené zákonem patří např. (nejdelší) doba, na kterou je možné sjednat právo stavby, vydržecí doby, doby stanovené v souvislosti s právní úpravou výživného atd.

Lhůtou se rozumí běh času, resp. časový úsek, vymezený začátkem a koncem, omezující trvání možnosti uplatnit právo u druhé strany, popř. u jiné osoby, nebo u orgánu veřejné moci, zejména u soudu. Jinak řečeno, je to časový úsek daný k vykonání práva jeho uplatněním, popř. dovoláním se ho.

Se lhůtami se lze v komentovaném zákoníku setkat zejména v souvislosti s promlčením a prekluzí, jinak především v souvislosti s plněním povinnosti ze závazku (dluhu).“

Podobně na rozdíl mezi dobou a lhůtou nahlíží i další komentátoři nového občanského zákoníku (srov. LAVICKÝ, Petr. § 605 [Lhůty určené podle dnů, měsíců nebo let]. In: LAVICKÝ, Petr a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1940, marg. č. 5, Beck online).“

[43] Popsaným teoretickým východiskům odpovídá i použití pojmů relevantních v projednávané věci. Zákon o provozu na pozemních komunikacích hovoří o „době“, tedy o časovém úseku, po který platí určité právo nebo povinnost, zde povolení uzavírky nebo zvláštního užívání komunikace. Naopak pojem „lhůta“ použitý ve správním řádu popisuje časový prostor, v němž může účastník učinit úkon vůči správnímu orgánu. O tom svědčí již § 39 odst. 1 správního řádu: *„Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být obrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.“*

[44] Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že dobu, na niž je povolena uzavírka nebo zvláštní užívání komunikace, nelze prodloužit podle § 39 odst. 2 správního řádu, neboť ten se týká úplně jiného institutu a ve vztahu ke sporným otázkám v projednávané věci (možnosti a podmínky prodloužení doby povolení uzavírky nebo zvláštního užívání komunikace) je naprosto irelevantní. Krajský soud se tedy jeho aplikací, resp. vysvětlením, proč toto ustanovení neaplikoval, nemusel vůbec zabývat, stejně jako se nezabýval tím, proč nebylo namíste použít např. § 12 (Postoupení pro nepřislusnost) či § 22 (Doručování do ciziny) správního řádu (nebo jakékoli jiné ustanovení, které není pro věc relevantní).

[45] Stěžovatel napadl závěr krajského soudu o tom, že požadavek na prodloužení doby trvání uzavírky či zvláštního užívání komunikace je změnou obsahu podání, kterou by jinak nebylo možné učinit, rovněž odkazem na možnost požádat o změnu povolení zvláštního užívání.

[46] Podle § 25 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích *„[s]ilniční správní úřad může rozhodnout o změně vydaného povolení na základě odůvodněné žádosti držitele povolení ke zvláštnímu užívání“*.

[47] Jak ale upozorňuje odborná literatura, *„[k] nápravě závadné situace však může někdy postačit změna rozhodnutí o povolení zvláštního užívání. K tomu však SSÚ nepřikročí z vlastní úřední činnosti, nýbrž na základě odůvodněné žádosti oprávněného držitele povolení. Žadatel může žádat o změnu povolení prakticky z jakéhokoli důvodu, pokud se tyto důvody na straně žadatele objeví až po nabytí právní moci původního povolení. S ohledem na změnu poměrů však bude opět zapotřebí souhlasu vlastníka dotčené komunikace a ministerstva vnitra, resp. Policie České republiky.“* (KOŠINÁROVÁ, B. § 25 [Zvláštní užívání]. In: KOŠINÁROVÁ, B. Zákon o pozemních komunikacích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 248, marg. č. 16.). Institut změny povolení zvláštního užívání tedy míří na situace, kdy se až po právní moci povolení změny okolnosti (příp. vyjde najevo nesprávnost původní žádosti). Rovněž ze zásad rychlosti a hospodárnosti vyplývá, že probíhá-li dosud řízení o původní žádosti o povolení zvláštního užívání, je vhodnější vyřešit případné změny rozsahu povolení v již běžícím řízení, než zahajovat řízení nové.

[48] Lze poznamenat, že i kdyby bylo možné podat žádost o změnu povolení zvláštního užívání již v průběhu odvolacího řízení, týkalo by se to pouze těch pozemních komunikací, u nichž bylo žádosti vyhověno již prvostupňovým správním orgánem (nikoli těch, ve vztahu k nimž byla žádost zamítnuta). Dále je třeba vzít v úvahu, že pro případ uzavírky zákon o pozemních komunikacích možnost změny vydaného povolení na žádost neupravuje. V neposlední řadě pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že o žádosti o změnu vydaného povolení by rozhodoval silniční správní úřad, který původní povolení vydal (tedy správní

pokračování

orgán I. stupně), nikoli stěžovatel. Požadavek osoby zúčastněné na řízení uplatněný vůči stěžovateli v rámci odvolacího řízení týkající se jak povolení zvláštního užívání, tak uzavírek, tudíž nebylo možné posoudit jako žádost o změnu vydaného povolení ve smyslu § 25 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích.

[49] Nejvyšší správní soud nerozporuje, že žadatel je podle § 25 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích oprávněn požádat o změnu vydaného povolení zvláštního užívání a silniční správní úřad má pravomoc o žádosti rozhodnout. Takové rozhodnutí by však muselo být vydáno zákonem předvídaným způsobem, tedy v samostatném správním řízení, v jehož rámci by byly vyžádány a zohledněny veškeré potřebné podklady.

[50] Stěžovatel dále namítá, že žádost nelze zúžit nebo vzít zpět v odvolacím řízení. Osoba zúčastněná na řízení žádost nebrala zpět ani nezužovala, proto byl její požadavek podle stěžovatele oprávněný. Stěžovatel zde však zjevně vychází z nesprávného znění či pochopení zákona.

[51] Podle § 45 odst. 4 správního řádu „[ž]adatel může zúžit předmět své žádosti nebo vzít žádost zpět; toto právo nelze uplatnit v době od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení“.

[52] Podle § 41 odst. 1 správního řádu „[n]avrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvezetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit“.

[53] Podle § 41 odst. 8 správního řádu „[p]ožádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvezetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.“.

[54] Ze zákona tedy jednoznačně plyne, že žádost lze zúžit nebo vzít zpět po celou dobu řízení (včetně řízení odvolacího). Jedinou (v praxi velmi krátkou a jednoduše překonatelnou) výjimkou je doba od vydání prvostupňového rozhodnutí do zahájení odvolacího řízení. Komentář ke správnímu řádu vysvětluje: „Ustanovení § 45 odst. 4 zakotvuje dispoziční zásadu, díky které může žadatel předmět své žádosti zúžit nebo vzít žádost zpět, a to bez souhlasu správního orgánu i ostatních účastníků. To je možné učinit nejen v prvostupňovém řízení, ale také v řízení u odvolacího správního orgánu (§ 88 odst. 2 a § 90 odst. 4). Zúžení nebo zpětvezetí žádosti však není možné v době od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení. V tomto případě je totiž správní řízení ze strany prvoinstančního správního orgánu již fakticky ukončeno a u druhoinstančního zatím ani nezačalo (srov. KS v Plzni 77 A 56/2021). Navíc by se tato situace mohla stát docela nepřehlednou v případě, že by v této době došlo ke zpětvezetí žádosti jedním účastníkem a k podání odvolání účastníkem jiným. Pokud by chtěl žadatel vzít svou žádost zpět až po vydání prvostupňového rozhodnutí, musel by fakticky nejprve podat odvolání a až v něm k tomuto zpětvezetí přistoupit.“ (JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 45 [Žádost]. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 336, marg. č. 16.).

[55] Z § 45 odst. 4 správního řádu tedy v žádném případě nelze dovozovat, že pokud jde o rozšíření, a nikoli zúžení žádosti, je možné je v odvolacím řízení bez dalšího připustit. Právě naopak. Z toho, že § 45 odst. 4 správního řádu i v odvolacím řízení připouští pouze

zúžení či změnu žádosti, jednoznačně vyplývá, že rozšíření žádosti tímto způsobem provést nelze.

[56] Stěžovatel je přesvědčen, že osoba zúčastněná na řízení mohla požádat o změnu výroku rozhodnutí již jen proto, že se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolala. K tomu Nejvyšší správní soud upozorňuje, že osoba zúčastněná na řízení se odvolala pouze proti části I. rozhodnutí ze dne 12. 4. 2024, č. j. MUNYM-050/24662/2024/Mik, nikoli proti rozhodnutí ze dne 9. 4. 2024, č. j. MUNYM-050/24657/2024/Mik. Přesto však stěžovatel změnu prvostupňových rozhodnutí provedl v obou odvolacích řízeních (tedy i v tom, kde osoba zúčastněná na řízení odvolání vůbec nepodala). Kromě toho je třeba zdůraznit, že již z povahy věci je zřejmé, že podává-li se odvolání „proti rozhodnutí“, rozsah odvolacího řízení nemůže bez dalšího překročit rozsah řízení před správním orgánem I. stupně, v němž bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li tedy v projednávané věci rozhodnuto o povolení zvláštního užívání a uzavírek do 31. 10. 2024 (odhlédneme-li od toho, že již prvostupňové rozhodnutí překročilo rozsah žádostí o povolení uzavírek a zvláštního užívání, jak správně upozornil krajský soud), právě toto rozhodnutí bylo předmětem odvolacího řízení a právě jen v rozsahu žádosti, o níž bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno, může odvolatel bez dalšího úspěšně požadovat změnu prvostupňového rozhodnutí, která by nepřekračovala rozsah prvostupňového řízení.

[57] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, dle nichž je nezbytné, aby účastníci věděli, ohledně jakých práv a povinností se řízení vede. Jak přitom plyne z citovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích a vyhlášky č. 104/1997 Sb., doba požadované uzavírky či zvláštního užívání je nezbytnou náležitostí žádosti, která ohraničuje a spolu s ostatními náležitostmi definuje předmět řízení tak jako určení místa uzavírky či konkrétního způsobu zvláštního užívání. Rozsah původně podané žádosti (ať již jde o místo, způsob či čas) tedy nelze jinak než postupem dle § 41 správního řádu změnit (nejde-li toliko o zúžení tohoto rozsahu) ani v rámci odvolacího řízení.

[58] Požádala-li tedy osoba zúčastněná na řízení v rámci odvolacího řízení o prodloužení doby povolení uzavírek a zvláštního užívání, neexistovala žádná jiná možnost než postup podle § 41 správního řádu. Nebylo zároveň nutné, aby osoba zúčastněná na řízení přímo toto ustanovení označila či formulovala svou žádost přesně slovy zákona. Jak plyne z § 37 odst. 1 správního řádu, podání se posuzuje podle jeho skutečného obsahu bez ohledu na to, jak je označeno. Pokud tedy krajský soud posoudil podání osoby zúčastněné na řízení ze dne 19. 6. 2024 jako žádost o povolení změny obsahu podání podle § 41 odst. 1 a 8 správního řádu, postupoval plně v souladu se zákonem. Stejně tak v souladu se zákonem krajský soud zavázal stěžovatele, aby podání ze dne 19. 6. 2024 posoudil „z hlediska podmínek uvedených v § 41 odst. 1 a 8 správního řádu (ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu)“. Krajský soud nežádal po stěžovateli nic jiného, než aby dodržel příslušná ustanovení zákona, posoudil všechny v zákoně uvedené podmínky a následně vydal usnesení, jímž o žádostech o změnu obsahu původních žádostí o povolení uzavírek a zvláštního užívání pozemních komunikací v souladu se zákonem rozhodne a svůj výrok pečlivě odůvodní.

[59] Rovněž v případě požadavku na posouzení podkladů pro rozhodnutí krajský soud nezavázal stěžovatele ničím nad rámec zákona. Povinnost správního orgánu uvést podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil, je obsažena v § 68 odst. 3 správního řádu. Je zřejmé, že pokud se správní orgán I. stupně zabýval podklady pouze v určitém rozsahu (např. místním či časovém), v případě následné změny předmětu řízení je odvolací orgán

pokračování

povinen posoudit podklady ve vztahu ke zbylé (dosud neposouzené) části žádosti a případné chybějící podklady doplnit. To velmi přesně popsal již krajský soud v napadeném rozsudku (body 33 až 36). Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění pouze doplňuje, že v opačném případě by vznikla příležitost pro obcházení závazných stanovisek Policie ČR (ve vztahu k žádosti o povolení zvláštního užívání komunikace, které může ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu) tím, že by žadatel původně úzce vymezenou žádost v odvolacím řízení výrazně rozšířil. Krajský soud vysvětlil i to, že v případě dílčích změn ve stavebním řízení k aktualizaci veškerých podkladů dojít nemusí (bod 27 napadeného rozsudku), stěžovatelova řečnická otázka tedy byla zodpovězena již krajským soudem.

[60] Žádné ze závazných stanovisek Policie ČR (ve vztahu k žádostem o povolení zvláštního užívání komunikace, které může ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu), obsažených ve spisu, skutečně neobsahuje žádné časové určení toho, na jakou dobu je podmíněný souhlas se zvláštním užíváním komunikací udělen. Tato okolnost však nikterak nepodporuje pozici stěžovatele. Pokud by bylo v těchto závazných stanoviscích uvedeno datum 31. 10. 2025 či pozdější, skutečně by to dokládalo, že se dotčený orgán zabýval souladem záměru s veřejným zájmem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu v celém nově požadovaném období, ačkoli rozsah prvostupňového řízení byl z časového hlediska užší. Pokud však v závazných stanoviscích žádné datum uvedeno není, nezbyvá než předpokládat, že se vztahují k původním žádostem, kde byl uveden termín dokončení prací v roce 2024. Pokud stěžovatel povolil zvláštní užívání až do 31. 10. 2025, časový rozsah závazných stanovisek výrazně překročil, přesto však nikterak neodůvodnil, proč nebylo namístež vyžádat v této souvislosti závazná stanoviska Policie k době povolení zvláštního užívání (resp. její vyjádření k době trvání uzavírek) nová.

[61] Ani část rozhodnutí, kterou stěžovatel citoval v kasační stížnosti, takové odůvodnění neobsahuje. Stěžovatel pouze konstatoval, že podle § 25 zákona o pozemních komunikacích je třeba souhlasu dopravního inspektorátu Policie ČR za účelem posouzení souladu navrhovaného zvláštního užívání s požadavky na bezpečnost a plynulost silničního provozu a že silniční správní úřad neposuzuje vliv povolení na vlastnická práva osob odlišných od žadatele. Stěžovatel se však nezabýval tím, s čím vlastně v projednávané věci dopravní inspektorát souhlasil, a jestli bylo možné tento souhlas vztáhnout na nový, rozšířený předmět řízení. V žádném případě nelze dovozovat, že získáním souhlasu se zvláštním užíváním na kratší dobu žadatel bez dalšího získává „*bianko šek*“ na zvláštní užívání libovolně delší. Jak totiž správně upozorňuje žalobkyně, vliv zvláštního užívání na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích roste s časem.

[62] Nejvyšší správní soud ve shodě s hodnocením krajského soudu uzavírá, že správní orgány musí znovu posoudit, zda byly naplněny podmínky § 41 správního řádu (zejména hrozba vážné újmy žadateli). V případě, že budou dány důvody pro povolení změny obsahu podání (původních žádostí osoby zúčastněné na řízení, jimiž byla zahájena daná řízení), bude třeba vyhodnotit, zda postačují dosud shromážděné podklady pro rozhodnutí a zda tedy nebude nezbytné získat podklady aktuální. Zrušovací důvod, který krajský soud vymezil, v řízení o kasační stížnosti obstál.

IV. Závěr a náklady řízení

[63] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[64] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi jeho účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, náleží jí tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. V řízení před Nejvyšším správním soudem byla žalobkyně zastoupena advokátem Mgr. Robinem Mlynářem, náleží jí tedy náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[65] Podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu činí sazba odměny za jeden úkon právní služby v této věci 4 620 Kč. Zástupce žalobkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu (vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku), za nějž náleží poloviční odměna, tj. 2 310 Kč, a jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (vyjádření ke kasační stížnosti), za nějž náleží odměna v plné výši. Za každý z těchto úkonů náleží rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a částka odpovídající DPH 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen žalobkyni uhradit na náhradě nákladů řízení částku 9 474 Kč, k čemuž mu Nejvyšší správní soud stanovil přiměřenou lhůtu.

[66] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že zdejší soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. dubna 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu