# U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Moravskoslezské cukrovary, a.s.,** se sídlem Cukrovarská 657, Hrušovany nad Jevišovkou, zast. JUDr. Pavlem Marcem, advokátem se sídlem Jungmannova 750/34, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2015, č. j. 13165/2015-MZE-17224, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 8 A 108/2015, o návrhu žalobce na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb.,

**takto:**

**I.** Návrh na určení lhůty k podání předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie **se zamítá.**

**II.** Městský soud **je povinen** rozhodnout o žalobě ve věci vedené před tímto soudem pod sp. zn. 8 A 108/2015 ve lhůtě do 31. 1. 2018, pokud v průběhu této lhůty nepoloží ve vztahu k řízení o dané žalobě předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie.

**III.** Žalobci **se přiznává** náhrada nákladů řízení ve výši 2 178 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho právního zástupce JUDr. Pavla Marce, advokáta se sídlem Jungmannova 750/34, Praha 1.

## O d ů v o d n ě n í:

### I. Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu

[1] Návrhem ze dne 31. 10. 2017 doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 13. 11. 2017 se žalobce (dále jen „navrhovatel“) domáhal určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Po zdejším soudu se navrhovatel domáhal toho, aby Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) byla určena lhůta k položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie a lhůta k rozhodnutí o žalobě.

[2] Navrhovatel uvedl, že řízení o žalobě bylo zahájeno dne 15. 6. 2015, tedy před více než dvěma lety, aniž by městský soud učinil jakýkoli úkon. V řízení dochází dle navrhovatele k průtahům s položením předběžných otázek, které v návrhu specifikoval, a s rozhodnutím o podané žalobě.
[3] Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že neshledal důvody pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Dále poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 23. 3. 2017, č. j. Aprk 6/2017 - 231; všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), dle níž městský soud nemá bezvýhradnou povinnost položit předběžnou otázku, ale pouze možnost tak učinit. V takovém případě nelze v rámci řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu určit lhůtu k položení předběžné otázky, jelikož by to představovalo uložení povinnosti předběžnou otázku položit a nepřípustné zasažení do rozhodovací činnosti městského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu. K rozhodnutí o samotné žalobě městský soud uvedl, že v souladu s § 56 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém soudu došly, a nyní projednává a rozhoduje věci došlé dříve než navrhovatelova žaloba.

## II. Podstatný obsah spisu městského soudu

[4] Dne 15. 6. 2015 městský soud obdržel žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2015, č. j. 13165/2015-MZE-17224, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Státního zemědělského a intervenčního fondu ze dne 15. 1. 2015, č. j. SZIF/2015/0008899, o uložení povinnosti zaplatit výrobní dávku za hospodářský rok 2014/2015 ve výši 31 011 159 Kč. Šlo o výrobní dávku na cukr dle čl. 7 nařízení Rady (EU) č. 1370/2013 a dle čl. 128 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013.

[5] V žalobě navrhovatel uplatnil námitky, že čl. 7 nařízení Rady (EU) č. 1370/2013 a čl. 128 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 odporují primárnímu právu Evropské unie. Argumentoval v tom smyslu, že chybí zmocňovací ustanovení k vydání této úpravy v nařízení, že byl porušen princip proporcionality a princip rovného zacházení. Součástí žaloby byl návrh předběžných otázek pro Soudní dvůr Evropské unie, jež navrhovatel požaduje položit.

[6] Městský soud vyzval navrhovatele usnesením ze dne 10. 7. 2015, č. j. 8 A 108/2015 - 12, k zaplacení soudního poplatku za žalobu. Přípisem ze stejného dne jej informoval o složení senátu, který bude věc projednávat a rozhodovat, a o možnosti namítnout podjatost soudců. Navrhovatel dne 20. 7. 2015 zaplatil soudní poplatek za žalobu.

[7] Přípisem ze dne 23. 7. 2015 městský soud vyzval žalovaného k předložení spisového materiálu a k zaslání vyjádření k žalobě. Informoval jej o složení senátu a možnosti namítnout podjatost soudců a vyzval jej dle § 51 odst. 1 s. ř. s. ke sdělení, zda souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez jednání. Dne 20. 8. 2015 městský soud obdržel vyjádření k žalobě a správní spis. Vyjádření žalovaného k žalobě městský soud dne 28. 8. 2015 doručil navrhovateli společně s výzvou ke sdělení, zda navrhovatel souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez jednání. Dne 14. 9. 2015 navrhovatel sdělil, že souhlasí s rozhodnutím věci samé bez jednání.

[8] Dne 7. 4. 2017 se navrhovatel dotázal soudu na stav řízení a položení předběžných otázek. Dne 5. 5. 2017 městský soud navrhovateli sdělil, že na jeho žalobu se nevztahuje přednostní režim projednání ve smyslu § 56 odst. 3 s. ř. s. a že soud projednává a rozhoduje žaloby došlé dříve. Rovněž sdělil, že k položení předběžných otázek neshledal důvody.

[9] Dne 31. 10. 2017 městský soud obdržel návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu, který dne 6. 11. 2017 odeslal Nejvyššímu správnímu soudu.

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, které je upravené v § 174a zákona o soudech a soudcích, představuje promítnutí zásad spravedlivého procesu z hlediska naplnění práva účastníka nebo jiné strany řízení na projednání jeho věci bez zbytečných průtahů, jež je zakotveno zejména v ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, do řízení probíhajícího před soudem.

[11] Při posuzování návrhu na určení lhůty je Nejvyšší správní soud vázán navrhovatelovou specifikací procesního úkonu, u něhož jsou namítány průtahy. Jen u takto vymezeného procesního úkonu zkoumá, zda dochází k průtahům. V nynější věci jsou průtahy namítány jednak ve vztahu k položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, jednak ve vztahu k rozhodnutí o podané žalobě.

### *II. a) Návrh na určení lhůty k položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie*

[12] Otázkou, zda se může navrhovatel úspěšně domáhat návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu určení lhůty k podání předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, se Nejvyšší správní soud již v minulosti zabýval. Učinil tak např. v usneseních ze dne 3. 4. 2014, č. j. Aprk 16/2014 - 64, ze dne 23. 3. 2017, č. j. Aprk 6/2017 - 231, či ze dne 11. 10. 2017, č. j. Aprk 18/2017 - 47.

[13] Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu může být úspěšný za splnění dalších podmínek jen v tom případě, má-li městský soud povinnost požadovaný procesní úkon učinit. Určením lhůty k provedení procesního úkonu se nově nezakládá povinnost soudu daný procesní úkon provést (tato povinnost totiž musí existovat již předtím), ale nově se stanovuje jen lhůta k provedení takového úkonu, který musí být proveden.

[14] Tento výklad respektuje ústavně zaručenou nezávislost soudů a soudců, k čemuž lze odkázat na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2005, sp. zn. 21 Cul 3/2004 (uveřejněné pod č. 80/2006 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, dostupné z www.nsoud.cz.), kde bylo konstatováno, že *„je třeba vzít v úvahu to, že soudnictví vykonávají v České republice nezávislé soudy a že soudci jsou při výkonu své funkce (při výkonu soudnictví) nezávislí (srov. čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky a § 1 zákona o soudech a soudcích). Znamená to mimo jiné, že nikdo nesmí, nestanoví-li zákon jinak, zasahovat do nezávislé rozhodovací činnosti soudů a soudců a uvedené samozřejmě platí i ve vztazích mezi soudy a soudci při projednávání a rozhodování jednotlivých sporů a jiných právních věcí. V občanském soudním řízení může být nezávislost soudu a soudce při projednávání a rozhodování*

*v jednotlivých věcech ovlivněna (usměrněna) jen prostřednictvím závazného právního názoru, vysloveného soudem v rozhodnutí o řádném nebo mimořádném opravném prostředku (srov. § 226 odst. 1, § 235h odst. 2 větu druhou a § 243d odst. 1 větu první o. s. ř.); do probíhajícího občanského soudního řízení není oprávněn zasáhnout nikdo, a to ani soud příslušný k rozhodování o opravných prostředcích. Má-li být respektována (výše nastíněná) nezávislost soudů a soudců při projednávání a rozhodování sporů a jiných právních věcí a zároveň zachováno právo účastníka nebo jiné strany řízení na projednání jeho věci bez zbytečných průtahů, pro řízení návrhu na určení lhůty podle ustanovení § 174a zákona o soudech a soudcích z toho vyplývá, že příslušný soud sice může soudu, vůči němuž návrh směřuje, stanovit lhůtu k provedení procesního úkonu, avšak nesmí porušit jeho (Ústavou a zákonem zaručenou) nezávislost při rozhodování sporu nebo jiné právní věci tím, že by mu nařídil, jaké procesní úkony má za řízení učinit a tedy jak má při projednávání a rozhodování jednotlivé věci konkrétně postupovat. Vzhledem k tomu, že smyslem řízení o návrhu na určení lhůty podle ustanovení § 174a zákona o soudech a soudcích je – jak uvedeno výše – odstranění průtahů v řízení a že nemůže být prostředkem k ovlivnění (předurčení) postupu soudu, vůči němuž návrh směřuje, v řízení a při rozhodování sporu nebo jiné právní věci, může příslušný soud stanovit lhůtu jen ve vztahu k takovým procesním úkonům, o jejichž provedení soud, vůči němuž návrh směřuje, již rozhodl (a je v prodlení s jejich provedením) nebo jejichž potřeba provedení – i když o nich dosud nebylo rozhodnuto – je podle obsahu spisu a s přihlédnutím k povaze věci nepochybná a které ve věci stejně musí být podle zákona učiněny.*“

[15] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené zaměřil na posouzení, zda je městský soud vůbec bezpodmínečně povinen učinit procesní úkon, jehož se navrhovatel domáhal, tj. zda je povinen položit navrhovatelem specifikované předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

[16] Předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie se týká čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, který vychází z bývalého čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství. Dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie platí:
„*Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.*
*Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.*
*Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.*
*Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr Evropské unie v co nejkratší lhůtě.*“

[17] Městský soud představuje soud, o němž pojednává výše citovaný druhý odstavec čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, tj. jde o soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Nejde o soud členského státu ve smyslu třetího odstavce daného článku, jehož rozhodnutí by nešlo napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.

[18] Judikaturu k možnosti podat návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu v podobě předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru citovanou výše v bodě [12] je vhodné na půdorysu nynějšího případu dále rozvinout. Předběžná otázka se může týkat jednat *výkladu* smluv, které tvoří primární právo Evropské unie, a výkladu aktů Evropské unie, jednak *platnosti* těchto aktů (viz výše citovaný čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). Nejvyšší správní soud se proto ve vztahu k návrhu na určení lhůty vyjádří nejprve k předběžné otázce o výkladu smluv a aktů (body [19] a [20]), a poté o předběžné otázce k platnosti aktů Evropské unie (body [21] až [25]).

[19] Co se týče návrhu na určení lhůty k položení předběžné otázky o výkladu smluv či aktů, platí, že z citovaného čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie vyplývá, že soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, *může* požádat o rozhodnutí o předběžné otázce, jsou-li splněny určité podmínky. Jde tak o možnost danou takovému soudu, nikoli o jeho bezvýhradnou povinnost. K tomu srov. Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde Praha, a. s. 2005, kde je na straně 133 uvedeno: „*Toto ustanovení se týká všech soudů členských států, jejichž rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Z hlediska komunitárního práva jim proto nevzniká povinnost, nýbrž oprávnění obracet se s předběžnými otázkami na Soudní dvůr.*“ Dále lze poukázat na stranu 139 dané publikace, kde je uvedeno: „*Český soud, který není soudem posledního stupně, je však oprávněn řešit i obtížné otázky výkladu komunitárního práva při neexistenci ustálené judikatury Soudního dvora samostatně. Jedná se vlastně o jedinou oblast, ve které národním soudům doposud zbylo poměrně široké uvážení.*“

[20] Jde-li o výklad smluv či aktů Evropské unie, nemá soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky dle vnitrostátního práva, bezvýhradnou povinnost obracet se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie. Z tohoto důvodu nemůže být úspěšný návrh na určení lhůty k podání předběžné otázky vztahující se k výkladu smluv, které tvoří primární právo Evropské unie, či aktů Evropské unie. Určením lhůty k podání takové předběžné otázky by Nejvyšší správní soud založil dosud neexistující povinnost předběžnou otázku podat, což se vymyká oprávnění, která Nejvyšší správní soud má v řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Návrhu na určení lhůty k položení předběžné otázky týkající se výkladu smluv či aktů Evropské unie se týkala judikatura zmíněná v bodě [12] shora.

[21] Co se týče návrhu na určení lhůty k položení předběžné otázky o platnosti aktů Evropské unie, je nezbytné vzít v potaz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, C-314/85 (dostupný z https://curia.europa.eu), zejména jeho body 13 až 15. Soudní dvůr Evropské unie zde k čl. 177 Smlouvy o Evropském hospodářském společenství (dnešnímu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) uvedl: „*Článek 177 sice umožňuje vnitrostátním soudům, jejichž rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, aby pokládaly Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se výkladu nebo posouzení platnosti, neřeší však otázku, zda tyto soudy mohou samy o sobě prohlásit právní akty orgánů Společenství za neplatné.*

*Tyto soudy mohou zkoumat platnost právního aktu Společenství, a pokud usoudí, že důvody neplatnosti dovolávané účastníky řízení nejsou opodstatněné, mohou je odmítnout a učinit závěr, že akt je platný v plném rozsahu. Tímto jednáním nezpochybňují totiž existenci aktu Společenství.*

*Naopak nemají pravomoc prohlásit akty orgánů Společenství za neplatné.*“

[22] Následně Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 10. 1. 2006, *International Air Transport Association (IATA)*, C-344/04, odpovídal na otázku, zda v případě podání žaloby, kde jsou vzneseny otázky ohledně platnosti ustanovení aktu Evropského společenství, které vnitrostátní soud považuje za obhajitelné a nikoli neopodstatněné, existují nějaké právní zásady Společenství týkající se kritéria nebo meze, které musí vnitrostátní soud použít, když rozhoduje o tom, zda položit předběžnou otázku na platnost aktu Evropské unie. V bodech 28 až 30 tohoto rozsudku Soudní dvůr Evropské unie uvedl, že „*článek 234 ES* [dnešní čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, pozn. NSS] *nepředstavuje procesní prostředek, který mají k dispozici účastníci řízení ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem, a nestačí tedy, že účastník tvrdí, že spor nastoluje otázku ohledně platnosti práva Společenství, aby dotyčný soud musel mít za to, že vyvstala otázka ve smyslu článku 234 ES (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 6. října 1982,* Cilfit *a další, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 9). Z toho plyne, že existence zpochybnění platnosti aktu Společenství před vnitrostátním soudem sama o sobě nedostačuje k tomu, aby předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru bylo odůvodněné.*
*Pokud jde o soudy, jejichž rozhodnutí lze napadnout opravným prostředkem podle vnitrostátního práva, Soudní dvůr rozhodl, že tyto soudy mohou zkoumat platnost aktu Společenství, a nepovažují-li důvody neplatnosti, jichž se účastníci řízení před nimi dovolávají, za opodstatněné, mohou tyto důvody zamítnout s konstatováním, že akt je platný v plném rozsahu. Tímto jednáním totiž nezpochybňují existenci aktu Společenství (výše uvedený rozsudek* Foto-Frost, *bod 14).*
*Pokud se takové soudy naproti tomu domnívají, že jeden nebo více důvodů neplatnosti uvedených účastníky řízení nebo popřípadě uplatněných bez návrhu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. června 1981,* Salonia, *126/80, Recueil, s. 1563, bod 7) jsou opodstatněné, musejí přerušit řízení a obrátit se na Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce směřujícím k posouzení platnosti.*“

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že soud, proti jehož rozhodnutí lze podat opravné prostředky podle vnitrostátního práva, má daleko užší prostor pro zvážení, zda podá předběžnou otázku k neplatnosti aktu Evropské unie, než je tomu u zvážení, zda podá předběžnou otázku k výkladu primárních smluv či aktů Evropské unie. Přesto obecně platí, že podání předběžné otázky na neplatnost aktu Evropské unie není automatickým důsledkem toho, že účastník uplatní námitky zpochybňujících aplikované nařízení. Postup městského soudu, zda podat či nepodat předběžnou otázku, se totiž odvíjí od posouzení toho, zda vůbec či do jaké míry považuje námitky proti platnosti aplikovaného nařízení za opodstatněné (viz výše citovaný rozsudek ve věci *IATA*).

[24] V řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu není prostor pro to, aby Nejvyšší správní soud hodnotil, zda námitky účastníků proti platnosti aktů Evropské unie jsou opodstatněné, či nikoli. Šlo by o nepřípustný zásah do rozhodovací činnosti městského soudu, jehož se musí Nejvyšší správní soud v řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu vyvarovat. Věcné posouzení před Nejvyšším správním soudem by bylo případně na pořadu dne až v případném řízení o kasační stížnosti, pokud by jej některý z účastníků podáním kasační stížnosti zahájil a pokud by zde uplatnil přípustné námitky v tomto směru.

[25] Nejvyšší správní soud shrnuje, že rozhodnutí, zda položit předběžnou otázku ohledně platnosti aktu Evropské unie ze strany soudu, jehož rozhodnutí lze dle vnitrostátního práva napadnout opravnými prostředky, je v nezanedbatelné míře spojeno s věcným hodnocením ze strany tohoto soudu, do kterého mu nemůže Nejvyšší správní soud zasahovat v řízení o určení lhůty k provedení procesního úkonu. Z tohoto důvodu nelze návrhu na určení lhůty k položení předběžných otázek vyhovět, i když v nynější věci jde o případ, kdy se přinejmenším část v žalobě navrhovaných předběžných otázek týká neplatnosti nařízení Evropské unie.

*II. b) Návrh na určení lhůty k vydání rozhodnutí o žalobě*

[26] Důvodnost návrhu na určení lhůty Nejvyšší správní soud posuzuje dle kritérií vymezených v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích. Těmito kritérii jsou složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a dosavadní postup soudu. Současně není bez významu ani § 56 odst. 1 s. ř. s., dle něhož soud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly; to neplatí, jsou-li u věci dány závažné důvody pro přednostní projednávání a rozhodování věci. V § 56 odst. 2 a 3 s. ř. s. jsou vymezeny návrhy a věci, o nichž se rozhoduje přednostně.

[27] Za porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů pak Nejvyšší správní soud nepovažuje samotnou skutečnost, že soud, vůči němuž návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu směřuje, učinil v přiměřených lhůtách všechny přípravné úkony, které musí předcházet rozhodnutí věci, ale ve věci stále nerozhodl, jelikož rozhoduje věci napadlé dříve. Podstatné však je, aby v tomto stavu soud neudržoval řízení po příliš dlouhou dobu, což se posuzuje dle kritérií zmíněných v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích. Jde o kritéria vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (viz bod 48. rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 9. 1996, *Süßmann proti Německu*, stížnost č. 20024/92, publ. Reports 1996-IV, či bod 43. rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 6. 2000, *Frydlender proti Francii*, stížnost č. 30979/96, publ. Reports 2000-VII; oba rozsudky jsou dostupné z http://hudoc.echr.coe.int).

[28] V případě, že nelze posuzovanou délku řízení s ohledem na popsaná kritéria nadále tolerovat, není možné návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu zamítnout s odkazem na § 56 odst. 1 s. ř. s. a odůvodněním, že soud stále rozhoduje věci napadlé dříve než tu, které se týká návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Ochranu práva na projednání věci bez zbytečných průtahů totiž nelze odmítnout s poukazem na to, že práva někoho jiného jsou porušována ještě více. Zde se pak uplatní názor Ústavního soudu, že *„průtahy v řízení nelze ospravedlnit obecně známou přetížeností soudů; je totiž věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány a případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají ochranu svých práv v přiměřené době*“; viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 55/94, nález sp. zn. I. ÚS 663/01, nález sp. zn. III. ÚS 685/06, nález sp. zn. IV. ÚS 391/07 a další; všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz).

[29] V nynější věci nejde o návrh, který by měl městský soud projednat a rozhodnout přednostně dle § 56 odst. 3 s. ř. s. či § 56 odst. 1, věty za středníkem, s. ř. s. Městský soud přitom v současnosti rozhoduje žaloby, které obdržel dříve než navrhovatelovu žalobu. I při vědomí těchto skutečností v návaznosti na výše citovanou judikaturu Ústavního soudu Nejvyšší správní soud shledal, že řízení před městským soudem trvá nepřiměřeně dlouho s ohledem na kritéria zmíněná v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích (tj. s ohledem na složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu).

[30] Prvním kritériem zmíněným v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích je složitost věci. Nejvyšší správní soud shledal, že věc dosahuje vyšší složitosti. Spisový materiál sice není rozsáhlý a po skutkové stránce se nejeví, že by mezi stranami byl spor. Právně jde ovšem o složitý případ s ohledem na to, že se věc dotýká práva Evropské unie ve značně specifické právní oblasti výrobních dávek z cukru.

[31] K významu věci pro sebe se navrhovatel nevyjádřil. Nejvyšší správní soud tak může jen obecně konstatovat, že správní rozhodnutí se týkala povinnosti zaplatit výrobní dávku ve výši 31 011 159 Kč za hospodářský rok 2014/2015. Význam věci pro navrhovatele je tak spojen s platbou této částky. Ze samotné výše platební povinnosti nelze posoudit, do jaké míry je věc pro navrhovatele významná, jelikož u významu věci je nutno porovnat výši platební povinnosti s ekonomickou situací a hospodářskou kapacitou povinného subjektu, k čemuž se však navrhovatel nijak nevyjádřil. Lze nicméně zmínit, že ve sbírce listin v Obchodním rejstříku zveřejněné na stránkách https://or.justice.cz/ias/ui je obsažena výroční zpráva navrhovatele z 6. 6. 2016, dle níž byl jeho hospodářský výsledek daný rozdílem výnosů a nákladů v hospodářském roce 2015/16 přes 12 milionů Kč, v hospodářském roce 2014/15 přes 195 milionů Kč (tohoto hospodářského roku se dávka týká) a v hospodářském roce 2013/14 přes 404 milionů Kč. Nejvyšší správní soud konstatuje, že význam věci pro navrhovatele je za této situace zcela srovnatelný s běžnou úrovní významnosti věcí řešených správními soudy pro účastníky těchto řízení s vědomím toho, že kritérium významu věci pro navrhovatele není exaktně měřitelné. Nejvyšší správní soud však vychází z toho, že význam věci pro navrhovatele se výrazněji neliší např. od věcí, v nichž jde o stavební povolení, placení daní či o spory o správní sankce.

[32] Důvodnost návrhu na určení lhůty se posuzuje též z hlediska postupu účastníků řízení. Navrhovatel sice s podáním žaloby nezaplatil soudní poplatek, k jehož úhradě musel být ze strany městského soudu vyzván, význam této okolnosti na délku řízení byl ovšem zcela okrajový. Jinak navrhovatel negativně k délce řízení nepřispěl.

[33] Co se týče postupu městského soudu, lze konstatovat, že soud v přiměřené době po obdržení žaloby činil všechny úkony nezbytné pro uvedení věci do stavu, kdy je možno rozhodnout. U městského soudu nelze shledávat průtahy s obstaráním správního spisu a vyjádření žalovaného, s výzvou k zaplacení soudního poplatku a zjištění, zda strany souhlasí s rozhodnutím věci samé bez jednání. Zda dochází k průtahům s vydáním rozhodnutí o žalobě, Nejvyšší správní soud posuzuje na základě komplexního hodnocení všech hledisek zmíněných v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích.

[34] Při souhrnném hodnocení kritérií, jejichž prostřednictvím se hodnotí důvodnost návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, lze vyjít z toho, že řízení před

městským soudem trvá více než 27 měsíců (2 roky a 5 měsíců). Jde tedy o řízení, jehož délka přesahuje dva roky, což je hranice, při jejímž překročení je namístě velmi citlivě vážit každé z posuzovaných hledisek zmíněných v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích samostatně i v jejich komplexu. K podpoře tohoto závěru lze poukázat též na stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (publ. pod č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná z www.nsoud.cz), vztahujícího se k odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem v případě nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Nejvyšší soud zde v části VI. stanoviska zmínil, že jakékoli řízení vždy nějakou dobu trvá, a dále na vysokém stupni obecnosti uvedl, že za přiměřenou délku řízení Nejvyšší soud považuje ještě 24 měsíců (nikoli však již delší). Nejvyšší správní soud se do značné míry brání naznačené paušalizaci, avšak zdůrazňuje nutnost zohledňování všech okolností posuzovaného případu.

[35] V nynější věci vystupuje do popředí skutečnost, že jde o věc po právní stránce složitou, což by odůvodňovalo závěr, že za přiměřenou délku řízení je možno považovat i dobu lehce přesahující dva roky. V nyní posuzovaném případě význam věci pro navrhovatele, jeho postup v řízení a postup městského soudu nesvědčí o tom, že by nebylo možno akceptovat i řízení o něco přesahující dva roky. Současnou délku řízení před městským soudem (27 měsíců) však nelze ani s ohledem na složitost věci považovat za akceptovatelnou. Nejvyšší správní soud proto shledal, že návrh na určení lhůty k rozhodnutí o žalobě je důvodný.

[36] Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu určil městskému soudu lhůtu do 31. 1. 2018 k rozhodnutí o žalobě. Tento termín byl zvolen tak, aby městský soud měl dostatečný časový prostor po obdržení spisu od Nejvyššího správního soudu pečlivě vyhodnotit žalobu, důkladně prostudovat právní úpravu založenou právem Evropské unie a případně i judikaturu, která se k ní vztahuje. Lhůta pro rozhodnutí o žalobě byla stanovena s ohledem na složitost věci a Nejvyšší správní soud vychází z toho, že určená lhůta představuje kompromis mezi zájmem účastníka na co nejdřívějším rozhodnutí věci a vytvořením dostatečného prostoru pro zhodnocení všech aspektů ve složité věci.

[37] Výrok II. Nejvyšší správní soud formuloval tak, že městský soud je povinen o žalobě rozhodnout do 31. 1. 2018, pokud v průběhu této lhůty nepoloží ve vztahu k řízení o dané žalobě předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Městský soud má tak povinnost do 31. 1. 2018 buď o žalobě rozhodnout, nebo se obrátit s předběžnou otázkou na Soudní dvůr (formulace předběžné otázky je výsadou předkládajícího soudu, byť k nynější věci lze přistupovat s vědomím, že žalobce v žalobě zpochybňuje platnost aplikovaného nařízení). Volba je na městském soudu a Nejvyšší správní soud mu do ní v řízení o návrhu na určení lhůty nehodlá nijak vstupovat. Byť městský soud v průběhu řízení o žalobě navrhovateli již sdělil, že předběžnou otázku pokládat nehodlá, což posléze zopakoval i ve vyjádření k návrhu na určení lhůty, Nejvyšší správní soud konstatuje, že zmíněnými sděleními městský soud není vázán, a proto bylo třeba výrok, jímž se vyhovuje návrhu na určení lhůty, formulovat tak, aby další postup městského soudu nebyl ze strany Nejvyššího správního soudu předurčen z hlediska věcného posouzení. To by se stalo, kdyby Nejvyšší správní soud určil bez dalšího jen lhůtu k rozhodnutí o žalobě do

31. 1. 2018, jelikož o tom, že akt Evropské unie je neplatný, může rozhodnout jen Soudní dvůr Evropské unie, a i kdyby se na něj městský soud obrátil s předběžnou otázkou, nestihl by do té doby Soudní dvůr rozhodnout. Formulací výroku II. tohoto usnesení žádným způsobem Nejvyšší správní soud nenaznačuje, zda předběžná otázka má nebo nemá být položena. Jde o hodnocení, které je plně na městském soudu.

[38] Nejvyšší správní soud poznamenává, že k určení lhůty k provedení procesního úkonu přistoupil, i přestože městskému soudu nelze vyčítat, že při velké vytíženosti rozhoduje v souladu s § 56 s. ř. s. věci přednostní a dále nejstarší „nepřednostní" věci. Stejně jako Ústavní soud (srov. např. nález ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07, publikovaný jako N 122/46 SbNU 41) si přitom Nejvyšší správní soud plně uvědomuje, že jeho individuální rozhodnutí, kterým návrhu na určení lhůty vyhoví, není systémovým řešením, neboť v případě, kdy by zdejší soud vyhověl návrhu na určení lhůty těch účastníků řízení před městským soudem, jejichž věci jsou ještě starší než věc navrhovatelova, nedošlo by k faktickému zlepšení situace. Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu není totiž nástrojem, který je schopen vyřešit vysokou zátěž soudu. Nejvyšší správní soud však nemá jiný nástroj, který by mohl použít k ochraně navrhovatelů před případnými průtahy v řízení u krajských soudů či městského soudu. V nynějším řízení je jeho povinností poskytnout ochranu právům toho účastníka, který se na něj v individuálně určené věci se svým návrhem obrátil. Ve vztahu k otázce zachování principu rovnosti účastníků řízení před soudem, která se v dané souvislosti nabízí, lze s odkazem na výše zmíněný nález Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007 (viz bod 25. nálezu), zmínit, že: „*takový princip se uplatní toliko v situaci, kdy zásah do základních práv a svobod jednotlivce lze odstranit jiným způsobem, tedy existují-li vedle zvoleného nástroje také jiné prostředky, kterými lze zabránit zásahu do základních práv a svobod.*" Nejvyšší správní soud však jiný prostředek nemá a o návrhu na určení lhůty musí rozhodnout.

## IV. Náklady řízení

[39] Dle § 174a odst. 8, věty poslední, zákona o soudech a soudcích platí, že je-li návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu uznán jako oprávněný, hradí náklady řízení o něm stát. V nynější věci Nejvyšší správní soud v jednom řízení rozhodl o dvou návrzích na určení lhůty k provedení procesního úkonu (jednak o návrhu na určení lhůty k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, jednak o návrhu na určení lhůty k rozhodnutí o žalobě). Z hlediska náhrady nákladů řízení by se v situaci, kdy navrhovatel je jediným účastníkem řízení (§ 174a odst. 5, věta první, zákona o soudech a soudcích), v němž tak nemohly nikomu jinému vzniknout náklady, neměl dostat do horšího postavení, než kdyby o každém z těchto návrhů bylo rozhodnuto v samostatném řízení. S ohledem na tuto skutečnost mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení o návrhu, který byl úspěšný, přičemž na výši těchto nákladů neměl vliv neúspěch ohledně druhého návrhu.

[40] Dle § 174a odst. 5, věty druhé, zákona o soudech a soudcích se pro řízení o návrhu na určení lhůty používají přiměřeně ustanovení části první a části třetí zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř."), nestanoví-li zákon o soudech a soudcích jinak. V otázkách nákladů řízení o návrhu na určení lhůty neupravených v zákoně o soudech a soudcích se tedy použije o. s. ř.

[41] Dle § 151 odst. 2 o. s. ř. se výše odměny za zastupování advokátem určí na základě vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). K užití advokátního tarifu srov. rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. 31 Cdo 3043/2010, publ. pod č. 73/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

[42] Navrhovatelův právní zástupce v řízení vykonal jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu v podobě podání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Za tento úkon náleží odměna a paušální náhrada hotových výdajů v celkové výši 1800 Kč (§ 7 bod 4., § 9 odst. 1 a § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Navrhovatelův zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. Dle § 137 odst. 3 o. s. ř. k nákladům řízení patří též náhrada za tuto daň, která v nynějším případě činí 378 Kč (21 % z 1800 Kč). Celková výše nákladů řízení, které navrhovateli hradí stát, činí 2178 Kč (1800 Kč + 378 Kč). Náhrada nákladů řízení bude vyplacena navrhovateli z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce JUDr. Pavla Marce, advokáta se sídlem Jungmannova 750/34, Praha 1.

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

V Brně dne 22. listopadu 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu