



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Kaufland Česká republika, v. o. s.**  
sídlem Bělohorská 2428/203, Praha

proti  
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**  
sídlem Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2020, čj. SZPI/AD755-183/2016

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Brně (dále jen „inspektorát“), shledala rozhodnutím ze dne 20. 4. 2016, čj. SZPI/AD755-146/2016 žalobce vinným ze spáchání správních deliktů dle § 17 odst. 1 písm. p) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o potravinách“). Za to mu inspektorát uložil pokutu ve výši 3 020 000 Kč, včetně povinnosti

nahradit náklady laboratorních rozborů ve výši 393 610 Kč a náklady řízení ve výši 1 000 Kč (dále též „rozhodnutí o pokutě“).

2. K odvolání žalobce proti citovanému rozhodnutí žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí o pokutě tak, že snížil uloženou pokutu na 2 500 000 Kč. Proti napadenému rozhodnutí brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 8. 2. 2021.

## II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť se žalovaný při svém rozhodování neřídil názorem Krajského soudu v Brně, který rozsudky ze dne 31. 5. 2018, čj. 30 A 176/2016 - 278 a ze dne 29. 6. 2020, čj. 30 A 83/2019 - 92 zrušil dřívější rozhodnutí žalovaného v této věci. Stejně tak neodpovídá rozhodnutí žalovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017 - 62. Žalovaný opět neaplikoval absorpční zásadu a uložená pokuta neodpovídá požadavku na minimalizaci pokuty dle Nejvyššího správního soudu, vyjádřeném v citovaném rozsudku čj. 2 As 426/2017 - 62. Žalovaný také nezohlednil pokutu ve výši 300 000 Kč, kterou žalobce obdržel v řízení před Inspektorátem v Praze. Skutečnost, že z důvodu pravomocného skončení již tento přestupek nemohl žalovaný projednat ve společném řízení, neznamená, že není na místě uložený trest zohlednit z hlediska absorpce. Pokud za nejzávažnější přestupek obdržel žalobce trest ve výši 300 000 Kč, nemůže mu být za další ze sbíhajících se deliktů uložena pokuta ve výši 2 500 000 Kč.

## III. Argumentace žalovaného

4. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout. Zásadu absorpce zohlednil tak, jak mu uložily předchozí rozsudky krajského soudu a Nejvyššího správního soudu. Žalovaný zohlednil nejzávažnější přestupek (spočívající v uvedení na trh celkem 18 592 ks nevyhovujícího medu v Praze) a následně posoudil, zda jsou splněny podmínky pro upuštění od uložení správního trestu. Uzavřel, že s ohledem na mimořádně vysokou závažnost nyní řešených věcí nejsou tyto podmínky splněny. Žalobce totiž v této věci uvedl na trh 26 466 ks nevyhovujícího medu. Žalovaný také poukázal na to, že v některých řízeních, vedených inspektoráty v Ústí nad Labem a Hradci Králové, správní orgány zcela upustily od potrestání.

## IV. Posouzení věci krajským soudem

5. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Výzvu soudu ze dne 27. 7. 2021, aby se vyjádřil k možnosti rozhodnout věc bez jednání, ponechal žalobce bez reakce a žádné důkazy nad rámec správního spisu nenavrhoval.
6. Žaloba **není důvodná**.

### *Shrnutí procesního stavu*

7. Nyní řešený případ souvisí se sérií řízení vedených mezi žalobcem a žalovaným před různými krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem. Žalobce uváděl do října nebo listopadu 2015 na trh na různých místech České republiky medy, které od svého dodavatele obdržel mezi únorem a říjnem 2015 (mnoho z nich ve stejný den, tj. 25. 8. 2015). Všechny medy přitom spojovalo několik faktorů - stejný dodavatel, podobné doby

minimální trvanlivosti (v rozpětí mezi březnem a říjnem 2018) i stejný problém v podobě obsahu vybraných farmakologicky účinných látek (pouze s rozdílem jiného množství a kombinace těchto látek v jednotlivých druzích a šaržích medu).

8. Na základě kontrol provedených dne 6. 11. 2015 v celkem deseti provozovnách žalobce bylo zjištěno, že žalobce uváděl na trh med výrobce Včelpo, spol. s r. o., u nějž byla laboratorní zkouškou zjištěna kontaminace farmakologicky účinnými látkami (rezidua antibiotik a sulfonamidů, používaných k léčbě bakteriálních onemocnění včelstev), v důsledku čehož byl posuzovaný med vyhodnocen jako potravinu nevhodná k lidské spotřebě. Tím porušil povinnost stanovenou v čl. 14 odst. 1 v návaznosti na odst. 2 písm. b) a odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin.
9. Inspektorát vydal rozhodnutí o pokutě, které soud popsál ve vymezení věci. Žalobce toto rozhodnutí napadl odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 8. 2016, čj. SZPI/AD755-153/2016, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil správní žalobou. Krajský soud v Brně shledal námitky žalobce směřující proti uložené pokutě zčásti důvodnými, proto rozsudkem ze dne 31. 5. 2018, čj. 30 A 176/2016 - 278, žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud konstatoval, že nevedením společného řízení sice nedošlo k porušení zákona upravujícího řízení, neboť skutky byly spáchány v obvodech působnosti různých inspektorátů, avšak shledal důvodnou námitku žalobce vůči kumulaci pokut, a uzavřel, že s ohledem na okolnosti případu byl žalovaný povinen v rozhodnutí, jímž potvrdil rozhodnutí inspektorátu v Brně, zohlednit výši pokut uložených žalobci již dříve za sbíhající se delikty. Krajský soud se tak ztotožnil se závěrem o nutnosti aplikace absorpční zásady při ukládání sankce i v případech, kdy nebylo vedeno společné řízení, který vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017 - 62, jímž byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové v jiné žalobcově věci, týkající se rozhodnutí královéhradeckého inspektorátu o pokutě za distribuci medů nevhodných k lidské spotřebě. Krajský soud v Brně tudíž žalovanému uložil, aby při novém rozhodování o odvolání aplikoval absorpční zásadu nejen ve vztahu k sedmnácti skutkům posuzovaným inspektorátem v Brně, nýbrž i ve vztahu k dalším sbíhajícím se skutkům, za které byly žalobci pravomocně uloženy pokuty jinými inspektoráty.
10. Žalovaný poté napadeným rozhodnutím zrušil výrok III. rozhodnutí o pokutě týkající se povinnosti uhradit náklady řízení a řízení ve věci uhrazení nákladů řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč zastavil (výrok 1.); změnil část výroku I. rozhodnutí o pokutě upravující druh správního trestu a jeho výši, přičemž z původní částky 3 020 000 Kč snížil uloženou úhrnnou pokutu na 2 532 000 Kč (výrok 2.); změnil část výroku rozhodnutí o pokutě týkající se způsobu úhrady celkové částky tak, že ji z částky 3 414 610 Kč snížil na 2 925 610 Kč (výrok 3.) a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil (výrok 4.).
11. I toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou, které Krajský soud v Brně vyhověl a rozsudkem ze dne 29. 6. 2020, čj. 30 A 83/2019 - 92 opět zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přitom soud konstatoval, že žalovaný pouze obecně konstatoval, jakou celkovou výši pokuty za sbíhající se delikty považuje za adekvátní. Přitom ji vůbec nezduvodnil. Navíc žalovaný vztáhl zásadu absorpce pouze na jím řešené delikty, aniž by ji aplikoval též mezi řízeními u ostatních inspektorátů, jak jej k tomu

zavázal Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku čj. 2 As 426/2017 - 62. Krajský soud tak znovu zavázal žalovaného k posouzení absorpce.

12. Žalovaný v reakci na zmíněný rozsudek vydal v pořadí již třetí rozhodnutí, kterým zrušil výrok III. rozhodnutí o pokutě týkající se povinnosti uhradit náklady řízení a řízení ve věci uhrazení nákladů řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč zastavil (výrok 1.); změnil část výroku I. rozhodnutí o pokutě upravující druh správního trestu a jeho výši, z původní částky 3 020 000 Kč snížil uloženou pokutu úhrnnou pokutu na 2 500 000 Kč (výrok 2.); změnil část výroku rozhodnutí o pokutě týkající se způsobu úhrady celkové částky tak, že ji z částky 3 414 610 Kč snížil na 2 893 610 Kč (výrok 3.) a ve zbytku potvrdil rozhodnutí o pokutě (výrok 4.).

#### *Právní posouzení*

13. V řízení nejsou sporné žádné skutkové okolnosti jednotlivých správních deliktů či jejich právní hodnocení. Otázkou k posouzení je pouze to, zda žalovaný respektoval závazný názor krajského soudu a správně aplikoval absorpční zásadu.
14. Při určení výměry úhrnného trestu je třeba zohlednit, že trest je ukládán za více deliktů, což „obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí“ (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, čj. 6 A 216/93-34, č. 182/1998 Soudní judikatury ve věcech správních). Při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se deliktů správní orgán vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008 - 328, č. 1767/2009 Sb. NSS, ze dne 23. 2. 2011, čj. 1 As 87/2010 - 108, nebo ze dne 22. 11. 2012, čj. 7 Afs 72/2012 - 45). Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejzávažnějšího deliktu (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 57/2004 nebo ze dne 11. 7. 2013, čj. 7 As 15/2013 - 56) a na jeho základě a v souvislosti s ním vzít v potaz ostatní delikty, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Afs 9/2008). To však neznamená, že by se výsledná úroveň závažnosti souhrnu sbíhajících se deliktů rovnala vždy jakémusi aritmetickému součtu všech dílčích konkrétních úrovní závažnosti.
15. Krajský soud vytkl ve druhém zrušujícím rozsudku žalovanému to, že (i) při uplatnění absorpce ignoroval správní delikty řešené před jinými inspektoráty, (ii) neuvedl, který delikt považuje za nejzávažnější, a (iii) nezdůvodnil výši uložené pokuty. Tyto vady v napadeném rozhodnutí žalovaný napravit.
16. Žalovaný zohlednil jak pokutu uloženou inspektorátem v Praze (300 000 Kč), tak ostatní řízení. V Praze byla žalobci uložena pokuta dne 22. 4. 2016 a žalovaný ji potvrdil dne 4. 8. 2016. Nyní napadené rozhodnutí vydal žalovaný 8. 12. 2020. Všechna ostatní odvolací rozhodnutí žalovaného časově následují – věc řešená inspektorátem v Olomouci (17. 12. 2020 uložena pokuta 600 000 Kč), v Ústí nad Labem (29. 12. 2020 upuštěno od správního trestu) a v Hradci Králové (29. 12. 2020 upuštěno od správního trestu). Žalovaný proto v nyní řešené věci mohl zohlednit pouze pokutu uloženou inspektorátem v Praze, neboť o ostatních pokutách nebylo pravomocně rozhodnuto (viz str. 53 napadeného rozhodnutí).
17. Žalovaný také zdůvodnil, jaký správní delikt považuje za nejzávažnější. Dospěl k závěru, že jím je správní delikt řešený inspektorátem v Praze, neboť se týkal největšího množství

závadných potravin uváděných na trh (18 592 ks medů téže šarže). Vzhledem k tomu, že všechny delikty naplňují skutkovou podstatu téhož správního deliktu, jistě se jako vhodné rozlišovací kritérium závažnosti jeví počet závadných potravin. Svou úvahu o nejzávažnějším deliktu žalovaný odůvodnil a soud jí nemá co vytknout.

18. Žalovaný potvrdil závěry inspektorátu o mimořádně vysoké závažnosti protiprávního jednání žalobce. Přitom žalovaný vážil, zda od uložení pokuty úplně neupustit. Zdůraznil dva faktory, které to dle žalovaného znemožňují – množství správních deliktů (17) a počet vadných produktů (26 466 ks nevyhovujících potravin, přičemž šlo celkem o 17 různých šarží medu). S těmito úvahami se krajský soud plně ztotožňuje. Potrestaný správní delikt v Praze se týkal sice též značného množství medu, pokud jde o počet kusů, ovšem šlo zároveň o jeden správní delikt, neboť se týkal jedné a téže šarže. Proto i podle soudu nebyly splněny podmínky pro upuštění od trestu. To, že více deliktů zvyšuje závažnost protiprávního jednání, potvrzuje i výše citovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 216/93 - 34.
19. Žalovaný přehledně vysvětlil, že pokud by bylo všech 18 deliktů (17 v Brně a 1 v Praze) projednáváno ve společném řízení, byla by přiměřená pokuta ve výši 2 800 000 Kč, což je 5,6 % maximální možné sankce. Žalovaný nakonec od dané částky odečetl trest uložený inspektorátem v Praze ve výši 300 000 Kč. Proto nutno uzavřít, že žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval na závazný názor krajského soudu a jeho rozhodnutí z něj vychází. Krajský soud musí dodat, že pro aplikaci absorpce není dán exaktní matematický postup, který by mohl žalovaný použít. Smyslem absorpce v žalobcově věci je, aby mu nebylo na újmu, že o pokutách rozhodovaly různé inspektoráty, ač šlo o obdobné delikty na různých místech. Absorpce neznamená, že pokud žalovaný uložil jeden správní trest v Praze, má v ostatních řízeních od trestu zcela upustit. Pokuta ve výši 300 000 Kč proto sice pohlcuje tresty za mírnější delikty, ale pouze v těch případech, ve kterých i pokud by byl trestaný delikt a delikt, u nějž má dojít k upuštění od trestu, projednávány ve společném řízení, s velkou pravděpodobností by byla uložena pokuta v obdobné výši. Tak tomu bude tehdy, pokud „druhý“ delikt nezvyšuje znatelným způsobem celkovou závažnost trestného jednání. To ale v nynější věci neplatí. Nelze si vůbec představit, že pokud by žalovaný projednával ve společném řízení všech 18 deliktů (spáchaných v Brně a v Praze), uložil by žalobci stejnou pokutu jako za jeden z nich.
20. Se žalobcem nelze souhlasit ani v tom, že žalovaný nedostál požadavku na minimalizaci pokuty, případně že měl od uložení pokuty upustit. Na obdobnou námitku již odpověděl Krajský soud v Brně ve svém dřívějším rozsudku čj. 30 A 83/2019 - 92, konkrétně v bodech 23 a 24. Žalobce v této věci odkázal na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 426/2017 - 62. Žalobce však závěry Nejvyššího správního soudu nekriticky převzal, aniž by je aplikoval na nynější případ. Inspektorát v Praze uložil žalobci pokutu ve výši 300 000 Kč a její optikou se posuzují další řízení, která v obdobných věcech probíhala před různými inspektoráty. Pokud proto po odsouzení v Praze řeší žalovaný sbíhající se delikt v Hradci Králové, který je svou povahou „zanedbatelný“ a ve srovnání s ostatními by znatelným způsobem nezvýšil závažnost sbíhajících se deliktů, je na místě právě ona minimalizace či úplně upuštění od trestu. K tomu vybídl žalovaného právě Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku. Povaha deliktů v nynějším řízení je však úplně jiná. Žalobce se zde dopustil značného množství deliktů, což se projevilo zejména v celkovém počtu vadných kusů medu a jeho šarží.

21. Stejně tak nemá žalobce pravdu v tom, že žalovaný nezohlednil pokutu uloženou pražským inspektorátem. Tato námitka pravděpodobně vychází z toho, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zmínil, že dřívější pokuta 300 000 Kč je pravomocná, proto ji nemůže projednat ve společném řízení. Žalovaný však danou pokutu zohlednil mj. při výměře trestu (str. 56 napadeného rozhodnutí), při úvaze o upuštění od trestu (str. 54 napadeného rozhodnutí), a při hodnocení celkové závažnosti (str. 55 napadeného rozhodnutí). Proto ačkoliv žalobce na několika místech žaloby opakovaně uvádí, že žalovaný vůbec nezohlednil pokutu 300 000 Kč, není tomu tak.
22. Krajský soud také musí korigovat zjednodušující úvahu žalobce, že za nejzávažnější delikt mu byla uložena pokuta ve výši 300 000 Kč, zatímco za jeden z dalších sbíhajících se deliktů byla uložena pokuta 2 500 000 Kč. Zatímco v řízení před pražským inspektorátem o jeden delikt skutečně šlo, v nyní řešené věci jde o 17 sbíhajících se deliktů. Nejde proto o souběh dvou deliktů, ale osmnácti.
23. Soud na závěr shrnuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vyhověl požadavkům, které na něj kladl krajský soud ve svých dřívějších rozhodnutích. Stejně tak vyhovuje rozhodnutí žalovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 426/2017 - 62, který zavázal žalovaného uplatnit absorpční zásadu mezi řízeními před různými inspektoráty.

#### V. Náklady řízení

24. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

#### Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. 6. 2022

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu