

**A Kúria  
mint felülvizsgálati bíróság  
ítélete**

**Az ügy száma:** Kfv.II.38.417/2019/7.

**A tanács tagjai:** . Tóth Kincső a tanács elnöke  
 . Szilas Judit előadó bíró  
 . Bögös Fruzsina bíró

**A felperes:** Felperes  
(**cím**)

**A felperes képviselője:** . Dobos István ügyvéd  
(**cím**)

**Az alperes:** Fejér Megyei Kormányhivatal  
(**cím**)

**Az alperes képviselője:** . Nagy H. Nóra kamarai jogtanácsos

**A per tárgya:** élelmiszerlánc-felügyeleti bírság  
 tárgyában hozott határozat bírósági  
 felülvizsgálata

**A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:**

**A felülvizsgálni kért jogerős határozat:** émi Közigazgatási és  
 Munkaügyi Bíróság  
 7.K.27.633/2019/15. számú ítélete

**Rendelkező rész**

A Kúria

- a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság  
 7.K.27.633/2019/15. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az  
 alperes FE/ÉbÁO/00528-3/2019. számú határozatát megsemmisíti;

- kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a  
 felperesnek 50.000 (ötvenezer) forint elsőfokú és 50.000  
 (ötvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A 30.000 (harmincezer) forint kereseti és 70.000 (hetvenezer)  
 forint felülvizsgálati illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

## **Indokolás**

### **A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás**

- [1] Az alperes 2018. szeptember 19. napján hatósági ellenőrzést tartott a felperes ... szám alatti telephelyén, amelynek eredményeként megállapította, hogy a felperes engedély nélkül folytat az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) szerinti külön engedélyköteles tevékenységet. Az eljárás megindítását követően az FE/ÉbÁO/00682-5/2018. számú határozatával a felperes által az engedélyköteles élelmiszerek kiskereskedelmi forgalmazásával kapcsolatos tevékenységet azonnali hatállyal megtiltotta, majd ugyanezen eljárásban az FE/ÉbÁO/00682-14/2018. számú határozatával a felperest 540.000 forint élelmiszerlánc-felügyeleti bírság megfizetésére kötelezte.
- [2] A felperes ezen utóbbi határozattal szemben előterjesztett keresete alapján eljáró Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. május 31. napján kelt 7.K.27.045/2019/19. számú ítéletében az alperes bírság tárgyában meghozott határozatát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 80. §-a alapján megsemmisítette, hivatkozva arra, hogy az alperes által megindított eljárásban a tevékenység megtiltására vonatkozó érdemi döntés meghozatalával az eljárás befejeződött, ezért ugyanezen számú eljárásban újabb érdemi határozat meghozatalára joghatályosan nem kerülhetett volna sor, ezért az hatálytalan. Az alperes a bíróság ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amely eljárás a Kúrián Kfv.III.37.983/2019. számon folyamatban van.
- [3] Az alperes ezt követően 2019. július 1. napján hivatalból eljárást indított a felperessel szemben és a 2019. augusztus 2. napján kelt FE/ÉbÁO/00528-3/2019. számú határozatával a felperest 600.000 forint élelmiszerlánc-felügyeleti bírság megfizetésére kötelezte, utalva az Éltv. 14/A. § (4) bekezdésére, a 23. § (1) bekezdésére, az 56. § (1)-(2) bekezdéseire és a 63. § aj) pontjára. Indokolásában leszögezte, hogy a felperes az élelmiszer forgalomba hozatala és előállítás tevékenységet engedély nélkül végezte, ezért a bírság kiszabásának feltételei fennállnak, amelynek összegét az élelmiszerlánc-felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről szóló 194/2008. (VI.31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 11. §-a, valamint az 5. számú melléklete alapján állapította meg.

### **A kereseti kérelem és a védirat**

- [4] A felperes a keresetében az alperes határozatának megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. A bírság kiszabásának jogalapját egyrészt arra hivatkozással vitatta, hogy az ügy előzményeként meghozott határozatot az elsőfokú bíróság

7.K.27.045/2019/19. számú ítéletével megsemmisítette, és új eljárást nem írt elő, ezért ugyanezen jogsértés alapján az alperes újabb eljárást nem folytathatott volna le. A bírság kiszabásának jogalapját arra figyelemmel is vitatta, hogy a bírság alapját képező tevékenységet már 2019. január hónapban megszüntette, ezért az alperes a 2018. szeptember 19. napján megtartott ellenőrzésre alapítva a döntését nem hozhatta volna meg. Vitatta továbbá a kiszabott bírság összegét is.

- [5] Az alperes a védiratában a határozatában foglaltakat maradéktalanul fenntartva a felperes keresetének elutasítását kérte.

### **Az elsőfokú ítélet**

- [6] Az elsőfokú bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. Indokolásában kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság korábbi megsemmisítő ítélete a bírság kiszabása körében nem eredményezett végleges döntést, ugyanis a bíróság a korábbi határozatot eljárási szabálysértés okán kizárólag arra figyelemmel semmisítette meg, hogy ugyanazon számon folyamatban lévő közigazgatási eljárásban újabb érdemi döntés meghozatalára nem kerülhetett sor. Mindezek alapján leszögezte, hogy nem volt akadálya annak, hogy alperes a bírság kiszabása tárgyában hivatalból új eljárást indítson és nem volt feltétele az eljárás megindításának az sem, hogy a jogsértés az eljárás megindításának időpontjában is fennálljon, e körben utalva az Éltv. 56. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra. A bírság kiszabásával összefüggésben hangsúlyozta, hogy annak feltételei az Éltv. 23. § (1) bekezdésére és a 63. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel fennállottak és annak összegét az alperes a Korm. r. 11. § (1)-(3) bekezdése, és az 5. számú melléklet A és B táblázata alapján mérlegelési jogkörben helytállónan állapította meg.

### **A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem**

- [7] A felperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen az elsőfokú bíróság ítéletének az alperesi közigazgatási cselekményre kiterjedő hatályon kívül helyezését, másodlagosan az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.
- [8] Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 96. §-ára figyelemmel a korábbi ítélet alapján a bírság kiszabása tárgyában az alperes újabb eljárást nem indíthatott volna, és a bírság kiszabását nem alapíthatta volna a 2018. szeptember 19. napján felvett jegyzőkönyvben foglaltakra, mert ezt a korábbi ítélet anyagi jogereje kizárta. Miután a bíróság ítéletében új eljárást nem rendelt el, a hatóságot ezen ítéleti rendelkezés is kötötte.
- [9] Érvelése szerint az újabb bírság a kétszeres szankció tilalmába is ütközik tekintettel arra, hogy a korábbi 540.000 forint bírság kiszabása tárgyában meghozott határozat felülvizsgálata iránti

perben az elsőfokú ítélettel szemben az alperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a Kúria befogadott. Állította az Ákr. 2. §-ának megsértését is.

- [10] Az alperes a felülvizsgálati ellenkérelmében az elsőfokú ítélet hatályában fenntartását és a felperes valamennyi kérelmének elutasítását kérte, hangsúlyozva, hogy a korábbi bírságot kiszabó határozat bíróság általi megsemmisítése nem volt akadály a újabb eljárás hivatalból történő megindításának és bírság kiszabásának. Utalt arra is, hogy a perbeli jogsértés esetén az Élt. 63. § kogens rendelkezése alapján a bírság kiszabásától nem lehetett eltekinteni.

### **A Kúria döntése és jogi indokai**

- [11] A felperes felülvizsgálati kérelme alapos.
- [12] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem keretei között bírálta felül.
- [13] Megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az ügyben irányadó tényállást megfelelő alapossággal tárta fel, de abból a korábbi eljárásban meghozott ítélet, valamint az irányadó jogszabályok együttes értelmezésével téves jogkövetkeztetést vont le a bírság tárgyában meghozott alperesi határozat jogszerűségével kapcsolatban, döntésével a felülvizsgálati bíróság nem ért egyet.
- [14] A Kúria mindenekelőtt rámutat arra, hogy az elsőfokú bíróságnak a felperes által a bírság tárgyában meghozott határozattal szemben előterjesztett keresetét az elsőfokú bíróság korábbi ítéletében foglaltak figyelembevételével kellett vizsgálnia és értékelnie.
- [15] A korábbi perben az elsőfokú bíróság a közigazgatási hatóság bírság kiszabására vonatkozó határozatát megsemmisítette, ugyanakkor az elsőfokú hatóság ugyanazon jogsértés alapján az eljárást hivatalból ismételten megindította és a felperessel szemben bírságot szabott ki. Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1990. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 8/2017. (IV. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: AB határozat) részletes vizsgálta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a XXVIII. cikk (6) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmából eredő alkotmányos követelményt.
- [16] Indokolása [26] bekezdés 2.1. pontjában több döntésére hivatkozva kiemelte, hogy a következetes gyakorlata szerint „a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak”. A [27] bekezdés 2.2. pontjában a korábbi határozatában foglaltakat idézve rámutatott arra, hogy a ne bis in idem (kétszeres szankció alkalmazásának tilalma) elve „egyfelől alapjogi

rendelkezés az állami büntetőhatalom visszaélésszerű gyakorlásával szemben, másfelől pedig a jogbiztonság érvényesülésének érdekében működő szabály, hiszen garantálja az érdemi bírósági döntések végleges jellegét".

- [17] Az Alkotmánybíróság a határozata [28]-[30] bekezdéseiben az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) döntései nyomán azt is leszögezte, hogy az „ugyanazon cselekmény fogalma alatt a történeti tényállás azonosságát kell érteni, függetlenül a jogi minősítéstől és a védett jogi tárgytól." A [35] bekezdés 3.1. pontjának az eddigi joggyakorlatát és nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban kikristályosodott mércét figyelembe véve tett összegezésében arra mutatott rá, hogy „az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése tekintetében egy eljárás abban az esetben büntető jellegű, ha valamely természetes személy által megvalósított cselekmény miatti felelősségre vonásra irányul, amennyiben az eljárás során alkalmazandó jogkövetkezmény büntetésnek minősül, azaz - célját és hatását tekintve - megtorló jellegű és prevenciót szolgáló joghátrány."
- [18] A fenti döntés nyomán a Kúria megállapította, hogy a jelen perben a felülvizsgálat tárgyát képező élelmiszerlánc-felügyeleti bírság olyan büntetőjogi szankció jellegű jogkövetkezmény, amely esetén a ne bis in idem elve alkalmazandó és figyelembe veendő. Mindezekre figyelemmel a meghatározott időpontban megtartott ellenőrzés alapján a jogsértést tartalmazó ellenőrzési jegyzőkönyvbe foglalt ugyanazon cselekményért két alkalommal eljárás megindítására és bírság kiszabására nem kerülhet sor.
- [19] Az elsőfokú bíróság a korábbi ítéletében az Ákr. 80. §-a alapján arra a következtetésre jutott, hogy a 2018. szeptember 19. napján kelt jegyzőkönyvben foglalt jogsértés megállapítása nyomán a tevékenységtől való eltiltásra vonatkozó határozatot követően ugyanezen eljárásban meghozott bírság kiszabása jogszabálysértő, ezért azt megsemmisítette. Az elsőfokú bíróság indokolásában kifejtette, hogy az újabb döntés az élelmiszerlánc-felügyeleti bírságra vonatkozóan hatálytalan, mivel annak kiszabására nem kerülhetett volna sor.
- [20] A felperes a felülvizsgálati kérelmében helytállóan hivatkozott arra, hogy az alperes bírság kiszabása tárgyában hozott határozatát megsemmisítő döntésével az elsőfokú bíróság a konkrét jogsértés folytán indult eljárást a bírság kiszabása tárgyában véglegesen lezárta, mert ezen ítéletében állást foglalt arról, hogy bírság kiszabására jogszerűtlenül került sor. Erre figyelemmel ugyanezen jogsértésért újabb eljárás indítása és bírság alkalmazása a ne bis in idem és a jogbiztonság elvébe ütközik, ezért az jogsértő.
- [21]
- [22] Hivatkozik a Kúria az alperesi eljárásban alkalmazandó, az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) 103.§ (4) bekezdésére is, amely szerint ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő

kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat. Ez esetben ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás. Az Ákr. hivatkozott rendelkezése alapján az alperes az ügyintézési határidőn kétszeresét túllépve - a 2018. szeptemberi ellenőrzéshez kapcsolódóan 2019 augusztusában - és ismételten ugyanazon ellenőrzéshez kapcsolódóan bírságot szintén nem szabhatott volna ki.

- [23] A Kúria fentiekben túlmenően rámutat arra, hogy az elsőfokú bíróság korábbi döntését annak tartalma alapján kizárólag akként lehet értelmezni, hogy a bírság tárgyában meghozott döntést anyagi szempontból is eldöntötte, ezért az *res iudicata*-t eredményezett, amely szintén kizárta az alperes eljárásának lehetőségét.
- [24] A Kúria utal arra, hogy azért nem várta be az alapeljárásban meghozott határozat megsemmisítését tartalmazó bírósági ítélet felülvizsgálatának eredményét, mert a Kfv.III.37.983/2019. számon folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásnak nincs relevanciája a jelen ügy eldöntésében. A Kúria esetlegesen hozott hatályon kívül helyező döntés nyomán a jelen ügyben felülvizsgált megismételt eljárás során kiszabott újabb bírság - már más okból - a *ne bis in idem* elvébe, míg az ítélet hatályban tartása esetén a *res iudicata* törvényi követelményébe ütközne.
- [25] A fentiekből következően az elsőfokú bíróság tévesen foglalt állást arról, hogy a korábbi ellenőrzési jegyzőkönyvben megállapított ugyanazon jogsértés figyelembevételével az alperesnek újabb hivatalbóli eljárás indítására és bírság kiszabására lehetősége volt, ugyanis ezt a fent kifejtett jogelvi, illetőleg törvényi követelmények véglegesen kizárták.
- [26] Mindezek alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az elsőfokú bíróság tévesen foglalt állást arról, hogy az alperes ugyanazon jogsértés alapján a felperessel szemben a bírság tárgyában a korábbi megsemmisítő döntés ellenére érdemi határozatot hozhatott. Ezért a Kúria az elsőfokú ítéletet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 109. § (2) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte és az alperes határozatát megsemmisítette.

#### **A döntés elvi tartalma**

- [27] *Amennyiben a hatóság bírság tárgyában meghozott döntését a közigazgatási perben meghozott ítéletével a bíróság megsemmisíti, és új eljárást nem rendel el, ugyanazon jogsértő cselekmény alapján újabb eljárás megindítására és élelmiszerlánc-felügyeleti bírság kiszabására nem kerülhet sor, mert az a ne bis in idem elvébe ütközik, de sértheti az Ákr. 103. § (4) bekezdését is.*
- [28] *Ha a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűsége tárgyában jogerős döntést hozott, úgy az ítélet jogereje kizárja, hogy a hatóság ugyanezen jogsértésért hivatalból újabb eljárást indítson*

*és jogkövetkezményeket alkalmazzon.*

## **Záró rész**

- [29] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson kívül bírálta el, figyelemmel a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III.11.) Kormányrendelettel elrendelt veszélyhelyzetre, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 45/2020. (III.14.) Kormányrendelet 1. §-ára és a veszélyhelyzet idejére érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III.31.) Kormányrendelet 41. § (1) bekezdésére.
- [30] A sikeres felülvizsgálati kérelemmel élő felperes elsőfokú és felülvizsgálati eljárásban felmerült költségének megtérítésére az alperes köteles a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 83. § (1) bekezdése alapján.
- [31] Az alperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján megillető személyes illetékmentességre tekintettel az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerinti kereseti, valamint az Itv. 39. § (3) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése alapján megállapított felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Budapest, 2020. június 10.

**Dr. Tóth Kincső s.k. a tanács elnöke, Dr. Szilas Judit s.k. előadó bíró, Dr. Bögös Fruzsina s.k. bíró**