

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága
mint felülvizsgálati bíróság
Pfv.III.22.173/2009/3.szám

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr.Kovalcsikné dr.Kalmár Éva ügyvéd által képviselt felperesnek a dr.B. É. jogtanácsos által képviselt alperes ellen kártérítés iránt a Bács-Kiskun Megyei Bíróság előtt 9.G.40.268/2008. szám alatt megindított és másodfokon a Szegedi Ítéltábla Pf.20.255/2009/5. számú ítéletével befejezett perében a jogerős ítélet ellen a felperes által 16. sorszám alatt előterjesztett felülvizsgálati kérelem folytán - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

i t é l e t e t :

A Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak külön felhívásra 76.600 (Hetvenhatezer-hatszáz) felülvizsgálati eljárási illetéket.

I n d o k o l á s

A felperes libatartással-neveléssel foglalkozó gazdasági társaság. Az Európai Bizottság 2005. október 19. napján kelt, majd utóbb többször módosított 2005/734/EK számú határozatával az A típusú influenza vírus H5N1 altípusa által okozott erősen patogén madárinfluenza vadon élő madarak által a baromfi állományokra, illetve az egyéb fogságban tartott madarakra történő terjesztése kockázatának csökkentése érdekében a tagállamokra nézve kötelező intézkedési kötelezettséget írt elő. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrzési Főosztálya a Baromfi Termék Tanáccsal, a baromfitartók képviselőivel és a Megyei Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Állomások igazgatóival történt egyeztetés során megállapodott a tartástechnológiai minimumkövetelményekről. A minisztérium főosztálya 2006. július 24. napján adta ki az 53/153/2005. számú közleményt a madárinfluenza járvánnyal kapcsolatos intézkedésekről. Ennek 4. pontjában előírta, hogy a járvány kitörése kockázatának

csökkentése érdekében a Magyarország területén található vízi baromfit tartó telepekre állományok betelepítése kizárólag az 5. pontban rögzített feltételek maradéktalan teljesítése mellett engedélyezhető. Az 5/b. pont értelmében a gazdaságot legalább 50 cm magas folytonos kerítéssel körbe kell venni, az f) pont értelmében a kifutó teljes területét megfelelő erősségű madárhálóval kell védeni. Etetést, itatást csak teljesen fedett, lehetőleg oldalról is zárt helyen kell biztosítani.

Az alperes a 12.1./524-0/BÁCSK/2007. számú körlevélben előírta, hogy a hatósági főállatorvosok, a hatósági állatorvosok és a jogosult állatorvosok folyamatosan ellenőrizték a felügyeletük alá tartozó területen, hogy az állattartók az állományok zárt tartására vonatkozó előírásokat betartják-e, szabálytalanság esetén állategészségügyi bírságot szabjanak ki.

A felperes telepén folyamatos ellenőrzések történtek, 2007. január 24-én készült jegyzőkönyv megállapította a madárháló kiépítésének hiányát. Az alperes k.-i hatósági főállatorvosa a 2007. február 5. napján kelt levelében felhívta a felperes figyelmét az alperes körlevelének és a minisztérium főosztályának közleményére és figyelmeztette az érvényben lévő állategészségügyi szabályok szigorú betartására.

A felperes 2007 márciusában négy ólhoz tartozó kifutót körbekerítette és lefedte madárhálóval. A 2007. augusztusban készült jegyzőkönyv már rögzíti a madárháló elkészültét.

A felperes 2008. január 21-én kelt levelében kérte az alperestől a körlevél, valamint a hatósági főorvos felperesnek intézett levele visszavonását, arra hivatkozással, hogy az FVM közlemény jogszabálynak nem minősül, az kötelezettséget nem tartalmazhatott, jogkövetkezményeket sem vonhat maga után. Az alperes elutasította a kérelmet.

A felperes keresetében 1.277.068 forint és ennek késedelmi kamatai megfizetésére kérte az alperes kötelezését. Előadta, hogy a hatóság jogszabálysértő eljárása miatt merült fel a madárháló kiépítésével kapcsolatos anyag és munkabér költsége, mert az FVM Főosztály közleménye, az alperes körlevele jogszabálynak nem minősül, az Európai Bizottság határozata pedig a magyar jogrendszer részét nem képezi. Jogalkotás hiányában a hatóság jogalap nélkül, jogszerűtlenül járt el és okozott kárt. A határozat címzettjei a tagállamok voltak, az a magánszemélyekre, gazdasági társaságokra kötelezettségeket nem állapíthatott meg, konkrét előírást nem is tartalmazott a madárháló létesítéséről.

Az alperes a kereset elutasítását kérte. Az EK Bizottság határozata intézkedést állapított meg, az közvetlenül hatályos és végrehajtandó és a közösségi jog hazai feltételeinek teljesítése érdekében került kibocsátásra a FVM Főosztály közleménye. A rendkívüli helyzetre figyelemmel azonnali intézkedést kellett hozni, ezért nem került sor a hazai jogalkotásra. Az FVM közlemény

végrehajtása az alperes számára kötelező. Vitatta, hogy a felperesnek kára keletkezett, és nem ismerte el azt sem, hogy súlyos, téves jogértelmezés történt volna.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. Megállapította, hogy az alperes magatartása jogellenesnek nem tekinthető, ennek hiányában pedig a kártérítési felelősség további feltételeinek vizsgálata is szükségtelen. Megállapította, hogy az EK Bizottság határozata kötelező a címzettekre nézve, a határozat célját pedig az FVM Főosztály közleménye és az annak alapján készült alperes körlevele szolgálta. Bár az EK határozat nem tartalmaz madárháló kiépítési kötelezettséget, de a baromfi szabad tartásának megtiltásából egyértelműen ennek kiépítése következik. Az EK határozat, mint kötelező jogi norma alapján tett intézkedése az alperesnek jogszerű volt, ezért a kártérítési felelősség megállapítására nem kerülhet sor. A határozati forma hiányának - a kirívó jogsértés és a felrőhatóság hiányában - jelentősége nincs.

Az elsőfokú ítélet ellen a felperes nyújtott be fellebbezést, amelyben arra hivatkozott, hogy tévesen értelmezte a jogszabályokat a bíróság, mert az EK határozat egyedi közigazgatási jellegű aktus, és abból csak a címzettek, azaz a tagállamokra származnak jogok és kötelezettségek. Vitatta a határozatok közvetlen hatályát, de még annak fennállása esetén sincs megfelelő jogi alapja a felperes kötelezésének, mert a határozat nem tartalmaz előírást a madárháló létesítésére, annak alapján azt az alperes nem is írhatta volna elő kötelező jelleggel, bíróság kilátásba helyezése mellett. A bizottsági határozat megjelenésétől számítva hosszabb idő telt el a hatóság intézkedéséig, nem lett volna akadálya a jogalkotásnak, ezért nem fogadható el az az állítás, hogy a leghatékonyabb végrehajtás a közlemény és a körlevél volt. A védekezés megvalósításáról a határozat nem rendelkezik, vitatta ezért, hogy csak a madárháló kiépítésével valósítható meg a cél, mert a járvány terjedésének megakadályozása más módon is elérhető lett volna azért is, mert 2007. februárban már nem volt járvány Magyarországon. Tévedett a bíróság, amikor figyelmen kívül hagyva az 1987. évi XI. törvény és az Alkotmány 2. §-ának rendelkezéseit, lényegében jogszabályi szintre emelt egy közleményt és egy körlevelet és nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy az alperes a határozati formát is mellőzte. Az alperes jogszabályi rendelkezés hiányában, jogszabálysértő módon kényszerítette a felperest beruházás végzésére, sérültek a felperes hatósági eljárásban érvényesülő jogai, mert az alperes jogellenesen és kirívóan vétkesen járt el, visszaélve hatósági pozíciójából eredő erőfölényével, az aláfölérendeltségi viszony sajátosságaival. A felperes kára ezzel okozati összefüggésben keletkezett.

A másodfokú bíróság helybenhagyta az elsőfokú ítéletet. Megállapította, hogy az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt Európa

klauzulája a magyar jogrendszerben is megteremtette a jogalkotás területén is megnyilvánuló szuverenitás korlátozását, ezért téves az a hivatkozás, hogy a közösségi jogrend további magyar jogalkotási lépések megtétele nélkül ne érvényesülne, az normatív erővel ne rendelkezne. Utalt arra, hogy az Európai Bíróság esetjogából is következtetéseket lehet levonni a közösségi jog normatív jellegére. A közösségi jog rendelkezései a nemzeti jogrend szerves részét képezik, amelyeket a nemzeti bíróságoknak is kötelező figyelembe venni. Ha a határozat címzettje a tagállam, az egyének vonatkozásában csak közvetve, az állam eljárása útján teremtenek hatásokat, mert a tagállamok kötelesek a határozatban előírt magatartást követni az úgynevezett lojalitási klauzula (EK szerződés 10. cikke) alapján. A közösségi jog hatálya alá tartozó nemzeti intézkedéseknek összhangban kell állniuk a közösségi jogi alapelvekkel, így az arányosság elvével is, amely alapján a tagállami intézkedéseknek a célok elérése érdekében megfelelőnek és szükségesnek kell lenni és ha több megfelelő intézkedés közül lehet választani, a legkevesbé súlyosat kell választani, az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok az elérendő célhoz képest. Az EK határozat előírta a tagállamok részére, hogy meg kell hozni a megfelelő és megvalósítható intézkedéseket a madárinfluenza átvitele veszélyének csökkentése érdekében. Így a vadonélő madarak és a baromfik (kacsák, libák) közötti közvetlen, vagy közvetett kapcsolat megakadályozása érdekében kell intézkedni, a baromfi szabad tartásának megtiltása is szükségessé válhat a különösen veszélyeztetett térségekben, szabad tartás pedig csak olyan esetben engedélyezhető, ha a baromfit zár térben, vagy olyan védelmet biztosító helyen etetik és itatják, ahol kellőképpen megakadályozható a vadonélő madarak berepülése.

Az alperes által hozott egyedi közigazgatási intézkedés alapja az FVM főosztályának közleménye és az ennek alapján az alperes részéről kibocsátott körlevél, amely ily módon a tagállami kötelezettségek megfelelő teljesítéseként elfogadható, mert a tagállamok a közösségi határozatban előírt cselekvési kötelezettségüknek nem kizárólag a felperes által hivatkozott nemzeti jogalkotással tehetnek eleget. A haladéktalan tagállami intézkedési kötelezettségre és a járvány terjedésének megakadályozására tett intézkedések hatékonyságának biztosítása érdekében nem is lett volna célszerű a nemzeti jogalkotással való célmegvalósítás. Amennyiben a megtett tagállami intézkedések megfelelőek, önmagában a nemzeti jogalkotás hiánya a cselekvés jogellenességét nem alapozza meg. Helyesen állapította meg ezért az elsőfokú bíróság, hogy az alperes felpereshez intézett egyedi közigazgatási intézkedése jogszerű volt, a hatóság szervező-intézkedő tevékenysége keretében meghozott intézkedését jogellenesnek tekinteni nem lehet. A határozati forma hiánya azért sem jelenti a felperes jogainak sérelmét, mert a Ptk. 349. §-ának (1) bekezdése szerinti különös jogszabályi előfeltételek hiánya a felperes terhére nem esik, azaz a felperest nem éri hátrány amiatt,

hogy az egyedi intézkedéssel szemben jogorvoslati lehetőséggel élni nem tudott. A közösségi jog sérelme esetén is csak akkor van helye kárfelelősség megállapításának, ha jogellenes eljárás eredményeként és azzal okozati összefüggésben merült fel a kár, amelyet a felperesnek kell bizonyítania. Ezért az alperes tevékenységét pusztán azért, mert nem nemzeti jogalkotáson alapuló egyedi közigazgatási intézkedést tett, jogellenesnek tekinteni nem lehet, a magyar hatóságok a bizottsági határozat végrehajtásaként megfelelő, szükséges és arányos intézkedéseket tettek. A meghozott nemzeti intézkedés megfelelt a határozat céljának, a közlemény egy olyan szakmai egyeztetésen alapult, amelynek során a szakmai szempontokat megvitatva és mérlegelve állapotok meg az érdekeltek a tartástechnológiai minimum követelményekről. A közösségi jog nem követeli meg a tagállamoktól az uniformitást, ezért nincs jelentősége annak, hogy más tagállamokban más módon valósult meg a járvány elleni védekezés. Kétségesnek tekintette, hogy a felperes esetében kár bekövetkeztéről lehet-e egyáltalán beszélni, mert a madárháló kiépítésének költsége csak részben hozható összefüggésbe a közérdekkel, az igen nagy részben igazolható az egyedi állattartó saját érdekeivel. A jogellenességi előfeltétel mellett hiányzik a kártérítési felelősséghez szükséges további elem is, annak hiányában pedig okozati összefüggés nyilvánvalóan nem állhat fenn.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben elsődlegesen annak megváltoztatását és a keresetének megfelelő határozat meghozatalát kérte, másodlagosan a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a bíróságok új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását. Hivatkozott arra, hogy a másodfokú bíróság nem tett eleget a Pp. 3. §-ának (3) bekezdésében előírt tájékoztatási kötelezettségének, mert csak az ítéletben hivatkozott arra, hogy mit kellett volna bizonyítania a felperesnek. A felperes okfejtése az volt, hogy a közösségi jogrend általánosságban nem érvényesül további magyar jogalkotási lépések megtétele nélkül, így a határozat a tagállamokra ró kötelezettséget és nem közvetlenül a természetes, illetve jogi személyekre. A járvány elleni védekezés költségei korábban merültek fel, és ezek nem képezik a per tárgyát. A madárháló 2007. év nyarán készült el, amikor nem volt járvány, ezért nem volt mitől megóvni az állatállományt.

Állította, hogy a bíróságok jogszabálysértően alkalmazták a Bizottság 2005/734/EK számú határozatának több pontját, mert a 2.b. cikk (1) bekezdése a baromfi szabad tartásának feltételeiről rendelkezik. Nem fogadta el „haladéktalan” intézkedésnek a 2007. február 5-én kelt felhívást a madárháló létesítésére, mert ekkor már hónapok óta nem volt járvány. Jogszabálysértően alkalmazta a bíróság az EK szerződés 10. cikkét, miután 2007. évben már nem volt járvány és nem minősült ez a közigazgatási terület különösen veszélyeztetettnek, ezért az alperes intézkedése nem tekinthető sem megfelelőnek, sem arányosnak.

A jogerős ítélet jogszabálysértően alkalmazta a Ptk. 349 § és 339. § rendelkezéseit, mert az alperes egy olyan beruházás megvalósítására hívta fel a felperest, amely ekkor már indokolatlan és szükségtelen volt, ez pedig jogellenesnek minősül.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A Pp. 270. §-ának (2) bekezdése alapján a Legfelsőbb Bíróság azt vizsgálta, hogy a jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben megjelölt okokból jogszabálysértő-e.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

A felperes kártérítési követelését arra alapította, hogy a madárháló kiépítésével kapcsolatban felmerült költsége az alperes hatósági jogkörében alkalmazott jogellenes tevékenységével összefüggésben keletkezett. A jogellenes magatartás abban valósult meg, hogy az alperes jogszabályi rendelkezés hiányában kötelezte a felperest a madárháló elkészítésére.

A felperes keresetének elbírálására a Ptk. 349. §-ának (1) bekezdése az irányadó, mert az alperes a hatósági jogkörében eljárva olyan feladatokat lát el, amely közhatalmi tevékenység. A bíróságnak e szabály figyelembevételével kellett azt vizsgálnia, hogy az alperes állított jogellenes magatartásával okozati összefüggésben keletkezett-e a felperesnek a keresetben megjelölt kára. A jogerős ítélet helyesen utal arra, hogy a felperesnek az alperes jogellenes magatartását és az ezzel okozati összefüggésben álló károsodását is bizonyítania kellett.

Az alperes kártérítési felelősségének elbírálásához szükséges bizonyítást a bíróságok lefolytatták és az irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat a jogerős ítélet helyesen értelmezte és alkalmazta.

A jogerős ítélet helytállónan állapította meg, hogy a 2005/734/EK számú határozat a tagállamok számára írta elő a megfelelő intézkedések megtételét a madárinfluenza elleni védekezés érdekében. Helyesen fejtette ki az indokolásban, hogy mind a magyar jogi megközelítésből, mind pedig közösségi jogi szempontból az a következtetés vonható le arra (Alkotmány 2/A. §-ban megjelölt Európa klauzulája és az Európai Bíróság esetjoga), hogy a közösségi jog rendelkezései a nemzeti jogrend szerves részét képezik.

Ennek alapján a nemzeti hatóságoknak, bíróságoknak is kötelező alkalmazni a közösségi jog rendelkezéseit. A perben hivatkozott EK határozat alapján a tagállamok intézkedési, cselekvési kötelezettségének alapja az EK Szerződés 10. cikkében megfogalmazott úgynevezett lojalitási klauzula, amely előírja a tagállamok szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítését általános, vagy különös intézkedések formájában. Ez az adott esetben azt

jelentette, hogy a madárinfluenza elleni védekezés érdekében a szükséges intézkedéseket kell a tagállamoknak meghoznia. Az alperes által hozott egyedi közigazgatási intézkedés alapja pedig az EK határozat alapján kiadott FVM közlemény és az alperes által kibocsátott körlevél. Ezért helyesen állapította meg a jogerős ítélet, hogy a határozatban foglalt tagállami kötelezettségek megfelelő teljesítéseként kell elfogadni e három intézkedést és nem feltétlenül nemzeti jogalkotással lehetett teljesíteni a tagállamot terhelő intézkedési kötelezettséget. Ezért a nemzeti jogalkotás hiánya nem jelenti az alperesi cselekvés jogellenességét.

A bírói gyakorlat értelmében a jogalkotáshoz kapcsolódó felelősségre kizárólag a közjog, az alkotmányjog szabályai vonatkoznak, ezért ezen az alapon nem érvényesíthető polgári jogi kártérítési igény. A jogszabály megalkotásának elmulasztásával kapcsolatos esetleges mulasztás nem keletkeztet polgári jogi jogviszonyt sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó és a károsult között, ezért a polgári jogi kárfelelősség szabályai sem alkalmazhatóak. Polgári jogi jogviszony hiányában és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére a polgári jogi kárfelelősség szabályai nem alkalmazhatóak, az elmaradt jogalkotással okozott kárért a Ptk. 349. §-a alapján az alperes egyébként sem tehető felelőssé. Ide vonatkozóan annak van jelentősége, hogy az adott körben elmaradt hazai jogalkotás ellenére volt olyan közösségi szabály, amely alapját adta - hazai előzmények után - az alperes intézkedésének.

A hatósági jogkörében eljáró alperes ugyan nem határozat formájában hozta meg a felperes kötelezését tartalmazó intézkedését, ami mulasztás ugyan, de ahogy a jogerős ítélet helyesen megállapította a meghozott intézkedés formája a Ptk. 349. §-ának (1) bekezdése szerinti különös jogszabályi előfeltételek hiánya nem esik a felperes terhére, a jogvédelem terén hátrány nem éri.

Az FVM szakmai egyeztetésen alapuló közleménye a járvánnyal kapcsolatos indokolt intézkedések szükségességéről és módjáról rendelkezett, a járvány kitörése kockázatának csökkentése érdekében az 5. pontban rögzített feltételekről döntött, ezért nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy az alperes egyedi közigazgatási intézkedése meghozatalának idején a járvány fennállt-e, illetőleg különösen veszélyeztetett területnek számított-e a felperes telephelye. Ezért nem lehet megállapítani, hogy az alperes 2007. február 5-én kelt levele, mint a felperesnek szóló egyedi intézkedés ne lett volna időszerű, megfelelő, vagy arányos, mert az a járvány kitörése kockázatának csökkentése érdekében született meg, egyébként nem kötelező, hanem figyelemfelhívó intézkedés formájában.

Tévesen hivatkozik a felperes a Pp. 3. §-ának (2) bekezdésében előírt tájékoztatási kötelezettség megsértésére, mert a felperes a

keresetében maga hivatkozott arra, hogy az alperes jogellenes magatartása abban áll, hogy jogszabály hiányában történt az a kötelezése, ami a károsodását okozta. Ehhez az állásponthoz képest - amire a felelősséget alapította - nem volt miről tájékoztatni a felperest, a döntés pedig megfelelő indokát adta a bíróság helytálló álláspontjának.

A kifejtettekre tekintettel a jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben megjelölt okok miatt nem jogszabálysértő, ezért a Legfelsőbb Bíróság a Pp. 274. §-ának (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül eljárva azt a Pp. 275. §-ának (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A tárgyi illetékeljegyzési jog folytán le nem rótt kereseti illeték viselése a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. §-ának (2) bekezdésén alapul.

Budapest, 2010. július 14.

Dr. Havasi Péter s.k. a tanács elnöke, Dr. Almásy Mária s.k. előadó bíró, Dr. Udvary Katalin s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

bírósági tisztviselő