



A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e

Az ügy száma: Kfv.IV.37.724/2022/8.

A tanács tagjai: Dr. Patyi András a tanács elnöke

Dr. Varga Eszter előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt bíró

Dr. Dobó Viola bíró

Dr. Hajas Barnabás bíró

A felperes: felperes1 (cím1)

A felperes képviselője: Dr. Varga István ügyvéd (cím2)

Az alperes: Veszprém Megyei Kormányhivatal (cím3)

Az alperes képviselője: Dr. Szenes Attila Csaba kamarai jogtanácsos

A per tárgya: állami kártalanítással kapcsolatos közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: a Veszprémi Törvényszék 101.K.700.162/2022/8-II. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Veszprémi Törvényszék 101.K.700.162/2022/8-II. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 40.000 (negyvenezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi a felperest, hogy – külön felhívásra – fizessen meg az államnak 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] Az állattartás tevékenységet folytató felperes szarvasmarha telepet üzemeltet a helység1 helyrajzi szám1 és helyrajzi szám2 hrsz. alatti ingatlanokon. A felperes húsmarha-állománya két másik, a perben nem álló gazdasági társaság (egyéb érdekelt1 és egyéb érdekelt2) állományával egy járványügyi egységet képez.

[2] Az olasz hatóságok 2021 februárjában az egyéb érdekelt2 telepéről ország1ba érkező magyar szarvasmarha-szállítmányból a szám1 fűlszámú állat vizsgálata során Mycobacterium bovis kórokozót mutattak ki, továbbá a felperes telepéről származó szám2 és szám3 fűlszámú állatok vizsgálatánál szarvasmarha-gümőkór fertőzöttség gyanúját állapították meg.

[3] A Veszprémi Járási Hivatal (a továbbiakban: járási hivatal) a 2021. március 5-én kelt VE-09/EBA/710-3/2021. számú végzésben a felperes helységli telepén egy járványügyi

egységként tartott ... egyedből álló szarvasmarha-állományára forgalmi korlátozást rendelt el és az állomány gümőkórmentes státuszát visszavonta. A végzés indokolása rögzíti, hogy a korlátozások az egy járványügyi egységként tartott állomány összes egyedét érintik a helységi telepen, ami a Szarvasmarhák Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer 2020. március 5-i adatai alapján összesen 694 egyed.

[4] Az állományban 2021. május hónapban összesen 6 alkalommal végeztek intradermális tuberkulin vizsgálatot hatósági állatorvosok jelenlétében. A vizsgálat alá vont 181 egyedből 48 pozitív reakciót adott, mely 48 egyed állami kártalanítás melletti diagnosztikai célú elkülönített vágását a járási hivatal a 2021. május 17-én kelt VE-09/EBA/00710-25/2021. számú végzésével rendelte el. Mivel a kártalanítási összeg meghaladta az ötmillió forintot, a kártalanítás összegét az alperes állapította meg – az egyes állat-járványügyi intézkedésekről és az azokkal összefüggő állami kártalanításról szóló 74/2013. (VIII.30.) VM rendelet (továbbiakban VM rendelet) intézkedés elrendelésekor hatályos 6. §-a alapján – a 2021. június 30. napján kelt VE/21/597-88/2021. számú határozatban.

[5] Az ügy előzményét képezi, hogy a felperes 2021. június 3-án benyújtott kérelmére indult, kártalanítás megállapítására irányuló eljárást a járási hivatal a 2021. június 17. napján kelt VE-09/EBA/710-75/2021. számú végzésével megszüntette. Megállapította, hogy a járványügyi nyomozást és a becslési eljárást 2021. június 17-én befejezte azzal, hogy mivel a kártalanítás összege az 5 millió forintot meghaladta, az ügyet az alpereshez áttette. Végzésében a felperest tájékoztatta arról, hogy azzal szemben a döntés közlésétől számított 30 napon belül közigazgatási per kezdeményezhető. A felperes a végzést keresettel nem támadta.

[6] Úgyszintén az iratanyag részét képezi a járási hivatal 2021. július 20. napján kelt VE-09/EBA/710-116/2021. számú határozata, mellyel a felperes helységi telepén tartott szarvasmarha állományát gümőkórral fertőzöttnek minősítette, egyidejűleg rendelkezett arról, hogy a VE-09/EBA/710-3/2021. számú végzésben foglaltakat továbbra is fenntartja. Határozatában a felperest tájékoztatta arról, hogy azzal szemben a döntés közlésétől számított 30 napon belül közigazgatási per kezdeményezhető. A felperes e határozatot sem támadta keresettel.

[7] Az országos főállatorvos 2021. július 20-án kelt irata szerint, az érintett állományoknak az időben elhúzódó szelekciós módszerrel történő mentesítése veszélyezteti hazánk hivatalos szarvasmarha-gümőkórmentes státuszát, valamint nemzetközi élő szarvasmarha-kereskedelmi megítélését. A betegség mielőbbi felszámolásához az állományok állománycseréjével történő mentesítését támogatja.

[8] Mindezeket követően hozta meg a járási hivatal a 2021. július 23-án kelt VE-09/EBA/2204-3/2021. számú határozatát, melyben elrendelte a felperes szarvasmarha-gümőkórral fertőzött és a helységi telepén tartott 169 egyed diagnosztikai célú leölését elkülönített vágással, amelyet 2021.07.26-2021.08.31. között kell elvégezni a tulajdonos állami kártalanítása mellett.

[9] A járási hivatal VE-09/EBA/2204-12/2021. számú becslési jegyzőkönyve szerint, a felperes helységi telepén tartott 150 darab vágásra rendelt és 2021.07.28-09.02. között levágott szarvasmarha forgalmi értéke nettó 138.327.808 forint + áfa (5%), azaz bruttó 145.244.198 forint. A VE-09/EBA/2204-16/2021. számú becslési jegyzőkönyv kiegészítése alapján, a felperes helységi telepén tartott 20 darab vágásra rendelt és 2021.08.05-08.31. között levágott szarvasmarha forgalmi értéke nettó 17.338.010 forint + áfa (5%), azaz bruttó 18.204.910,50 forint.

[10] A kártalanítás összegét – mivel az az ötmillió forintot ez esetben is meghaladta – az alperes állapította meg a 2021. december 15-én kelt VE/21/00850-33/2021. számú határozatában. A telepen tartott és a járási hivatal VE-09/EBA/2204-3/2021. számú döntésével elrendelt 169 darab gümőkórral fertőzött szarvasmarha, valamint a telep kiürítése során fellelt, a felperes tulajdonát képező HU3468702015 ENAR azonosító számú szarvasmarha diagnosztikai célú leölése/elkülönített vágása után összesen bruttó 106.241.921 forint állami kártalanítási összeget állapított meg.

[11] A határozat indokolásában rögzítette, hogy a járási hivatal által elrendelt vágás 2021.07.27-08.31. között megtörtént. A becslési jegyzőkönyvet a járási hivatal a felperes részére megküldte, a felperesnek észrevétele a becsléssel kapcsolatban nem volt. A járási hivatal kártalanítást kizáró okot nem tárt fel. A határozat tartalmazza, hogy az alperes kártalanítás mértékét növelő tényezők tisztázására vonatkozó felhívására a felperes úgy nyilatkozott, hogy VM rendelet 2021. június 8. napján történő hatályba lépése előtt a járványügyi hatóság részéről már megindultak az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 51. § (3) bekezdése szerinti járványügyi intézkedések, ezért – a 2021. június 8. napját megelőzően hatályos rendelkezések alapján – 100%-os mértékű kártalanítás illeti meg. Erre tekintettel szükségtelen az ezt követően hatályba lépett „a kártalanítás mértékét növelő tényezők” bejelentése.

[12] Az alperes határozatának indokolása szerint, a járási hivatal előtt a gümőkórral fertőzött állomány cseréjére vonatkozó eljárás 2021. július 21-én indult és a VE-09/EBA/2204-3/2021. számú határozatot 2021. július 23-án kiadmányozták, azaz a VM rendelet 6. § (3) bekezdésének módosítását követően. Megállapította, hogy az Éltv. 55.§ (1) bekezdés a) pontja alapján a felperes jogosult a kártalanításra, a (2) bekezdés szerinti kártalanítást kizáró ok nem áll fenn. A kártalanítás összegét a járási hivatal által megküldött kárbecslési iratok alapján a VM rendelet 6. § (3) bekezdés szerint, alapösszegében a becslési eljárás során megállapított összeg 60%-ában állapította meg, mert a felperes gazdasági tevékenység keretében tartotta az állatokat. A VM rendelet 1. mellékletében szereplő, a kártalanítás mértékét növelő tényezők tekintetében 5%-os növelő tényezőt vett figyelembe.

A felperes keresete és az alperes védekezése

[13] A határozat ellen a felperes keresettel élt, melyben elsődlegesen a döntés megváltoztatását, az állami kártalanítás összegének 100%-ra való felemelését, másodlagosan az alperes döntésének megsemmisítését és új eljárásra kötelezését kérte.

[14] Jogi álláspontja szerint az alperes kirívóan tévesen értelmezte az Éltv. előírásait, amikor azt rögzítette, hogy a gümőkórral fertőzött állomány cseréjére vonatkozó eljárás 2021. július 21-én indult. A kártalanítás jogalapja ugyanis nem a fertőzött állomány cseréjére vonatkozó eljárás megindítása volt, hanem a járási hivatal 2021. március 5-én kelt végzésével elrendelt forgalmi korlátozás és az állomány gümőkórmentes státuszának visszavonása. Mindezek okán az eljárás 2021. március 5. napján indult, azt egységnek kell tekinteni, ezért az alperesnek a kártalanítási igényt a VM rendelet ekkor hatályos rendelkezései szerint kellett volna elbírálnia. Hivatkozott e körben az Alaptörvény 28. cikkére, az Éltv. 55. § (3) bekezdésére és a VM rendelet 2021. június 8. napja előtt hatályos szövegére, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdés a) és b) pontjára.

[15] A felperes a 2022. május 23. napján kelt „válaszirat” megnevezésű beadványában állította a járási hivatal VE-09/EBA/710-75/2021. számú végzésének és VE-09/EBA/00710-116/2021. számú határozatának jogellenességét is.

[16] Az alperes a védiratában a kereset elutasítását kérte, fenntartva a határozatában foglaltakat.

Az elsőfokú ítélet

[17] Az elsőfokú bíróság a felülvizsgálati kérelemmel támadott ítéletével a felperes keresetét elutasította.

[18] Megállapította, hogy az alperes határozatán túl megjelölt két döntést nem az alperes, hanem a járási hivatal hozta, illetve e hatósági döntések ellen önálló jogorvoslatnak volt helye, de a felperes a jogorvoslati jogával nem élt. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 43. §-ára és 46. § (4) bekezdésére hivatkozással rögzítette, hogy a felperesnek a járási hivatal VE-09/EBA/00710-116/2021. és VE-09/EBA/710-75/2021. számú döntéseire vonatkozó kereseti kérelme tiltott keresetkiterjesztésnek minősül.

[19] Hivatkozott az Éltv. 55. § (1) bekezdésére, 51. § (3) bekezdés i) pontjára, és megállapította, hogy az alperes a határozata rendelkező részében megjelölte azt a közigazgatási cselekményt, nevezetesen a járási hivatal VE-09/EBA/2204-3/2021. számú döntését, amivel a diagnosztikai célú leölést, mint állat-járványügyi intézkedést a hatáskörrel rendelkező és illetékes hatóság elrendelte. Ez volt az a járványügyi intézkedés, amely feljogosította a felperest az állami kártalanításra.

[20] Ítéleti álláspontja szerint, a felperes által hivatkozott 2021. március 5-én kelt intézkedés a forgalmi korlátozásról, ugyan állat-járványügyi intézkedés, de nem minősül kártalanításra való jogosultságot megalapozó járványügyi intézkedésnek. Ebből következően nem lehetett az alperes eljárásában a VM rendelet 2021. március 5-én hatályos rendelkezéseit alkalmazni.

[21] Hangsúlyozta, hogy a járási hivatal és az alperes önálló hatóságok, az eljárásaik nem egy egységes eljárás részei. A forgalmi korlátozást követően első alkalommal 47 egyed leölésére került sor a járási hivatal másik – a perben nem támadott – döntése alapján, és akkor az alperes még a VM rendelet 2021. június 8-ai módosítása hatályba lépését megelőző rendelkezések szerint járt el, mivel a leölés elrendelésére, azaz a járványügyi intézkedésre azt megelőzően került sor. Ettől az eljárástól jól elkülönült az az eljárás, ami az országos főállatorvos jelzése alapján indult meg 2021. július 21-én a járási hivatal előtt. A 169 egyed leöléséről a döntést 2021. július 23-án hozta meg a járási hivatal és ezt követően a nyár folyamán került sor – a felperes által sem vitatottan – az egyedek, valamint a telepen talált további egyed leölésére. Ezt követhette az alperes állami kártalanítás megállapítására irányuló eljárása.

[22] Az elsőfokú bíróság utalt a Kúria Kfv.III.37.432/2017/7. számú döntésére, amely kiemelte, hogy a járványügyi intézkedéseket az Éltv. 51. § (3) bekezdése, illetve az 55. § (1) bekezdése tételesen felsorolja. Az Éltv. felsorolása nem példálózó jellegű, különös tekintettel arra, hogy ezekhez az intézkedésekhez állami kártalanítás kapcsolódik. Ebből következően a jelen ügyben az alperes helyesen állapította meg azt, hogy a felperes kártalanításra vonatkozó jogosultságát a 169 egyed diagnosztikai célú leölését elrendelő járványügyi intézkedést tartalmazó járási hivatali döntés alapozza meg. Az alkalmazandó jogszabály hatályát illetően ez az irányadó időpont, melyre tekintettel az alperesnek a VM rendelet 2021. július 23-án hatályos rendelkezéseit kellett alkalmazni.

[23] A VM rendelet 1. mellékletében található növelő tényezőkre hivatkozással utalt a Kúria EBH2018. K.2. számon közzétett döntésére, és e körben arra, hogy a felperes esetében visszaható hatályú jogalkalmazás nem történt. Hangsúlyozta, hogy a kártalanításra való jogosultságot megalapozó tény a diagnosztikai célú leölés járványügyi intézkedésről szóló határozat volt, amely 2021. július 23-án következett be. Ezért alaptalan a felperesnek a Jat. 15. §-ára való hivatkozása és abból annak levezetése, hogy az anyagi jogszabályi rendelkezések 2021. június 8-a előtt hatályos állapotát kellett volna alkalmazni az állami kártalanítás összegének megállapításakor.

[24] Végezetül kiemelte, hogy a felperes által hivatkozott végzések, eljárási intézkedések a pernek nem tárgyai.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem

[25] Az ügyben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben elsődlegesen az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, az alperes határozatának megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte.

[26] Elsődlegesen arra hivatkozott, hogy az eljárás során sérült az Éltv. 51. § (3) bekezdése, amikor sem az alperes, sem az elsőfokú bíróság nem kezelte az eljárást egységes egészként, hanem azokat részekre bontotta. Álláspontja szerint az egységes eljárást támasztja alá az Éltv. 1. §-a, 24. § (1) bekezdése, 51. § (3) bekezdése és 55. § (1) bekezdése is. A keresetlevelében foglaltakat megismételve előadta, hogy az eljárás 2021. március 5-én indult, amikor a járási hivatal korlátozást rendelt el és az állomány gümőkór mentes státusztát visszavonta. Ennek hiányában nem lehetett volna kártalanítást megállapítani.

[27] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ítéletében hivatkozott kúriai határozat az ítéletben foglaltakat nem támasztja alá, mert ott mentesítési terv jóváhagyásáról volt szó. A forgalmi korlátozás ezzel szemben járványügyi intézkedés, amely egy egységes eljárás része, és így elvezet a kártalanításhoz.

[28] Jogi álláspontja szerint az elsőfokú bíróság és az alperes is megsértette az Alaptörvény 28. cikkét és az Éltv. 55. § (1) bekezdését azzal, hogy az Éltv. céljától eltérően az eljárást nem tekintette egy járványügyi eljárásnak. Mivel az egyes állat-járványügyi intézkedésekről és az azokkal összefüggő állami kártalanításról szóló 74/2013. (VIII. 30.) VM rendelet módosításáról szóló 7/2021. (III. 10.) AM rendelet (a továbbiakban: 7/2021. (III. 10.) AM rendelet) hatályba lépése előtt a járványügyi hatóság részéről már történtek járványügyi intézkedések, és a 7/2021. (III. 10.) AM rendelet nem írta elő, hogy a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell, ezért a 2021. június 8. napját megelőzően hatályos VM rendelet volt irányadó. Mindez azt jelenti, hogy a perbeli esetben 100%-os kártalanítás illeti meg, az 1. melléklet szerinti, a kártalanítás mértékét növelő tényezőknek pedig nincs jelentősége.

[29] Hivatkozott a Jat. 2. §-ára, valamint 15. § (1) és (2) bekezdésére, és e körben arra, hogy álláspontja szerint visszamenőleges hatályú jogalkotás történt, mert a káresemény bekövetkezésének időpontjára és az azt követően hatályba lépett 7/2021. (III. 10.) AM rendeletre figyelemmel a növelő tényezők megállapításához szükséges feltételek teljesítése lehetetlen volt. Hangsúlyozta, hogy mind a BH2020.183, mind a BH2016.160 számon közzétett eseti döntések alátámasztják, hogy a folyamatban lévő ügyben az időközben bekövetkező anyagi jogi jogszabály-módosítást csak akkor kell alkalmazni, ha a jogalkotó erről kifejezetten rendelkezett.

[30] A továbbiakban a járási hivatal VE-09/EBA/710-75/2021. számú végzését vitatta, és állította az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 17. §-ának megsértését. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróságnak e végzést – annak tartalma alapján, figyelemmel az 1/2009. számú KJE határozatra – az eljárás megszüntetése helyett áttételt elrendelő végzésnek kellett volna értékelnie, amely azt jelenti, hogy a kereset benyújtásának elmaradása „nem értékelhető a terhére”. Az elsőfokú bíróság tehát megsértette az Ákr. 17. §-át azzal, hogy önálló kereset benyújtását várta el a szóban forgó végzéssel szemben.

[31] Idézte a szarvasmarha gümőkór elleni védekezésről szóló 56/2019. (XII. 12.) AM rendelet (a továbbiakban: 56/2019. (XII. 12.) AM rendelet) 2. § 14. és 18. pontját, 5. § (8) és (10) bekezdését, 11. § (3) bekezdését, 14. § (1), (3), (4) bekezdését, 19. § (1) bekezdését, 20. §

(1) és (3) bekezdését, mely rendelkezések álláspontja szerint szintén az egységes eljárást támasztják alá.

[32] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ítélete mindezekon túl az Ákr. 80. § (1) bekezdésébe is ütközik. E körben hivatkozott a járási hivatal VE-09/EBA/00710-116/2021. számú „visszavonó” határozatára, amely álláspontja szerint „jogilag végzés”, továbbá a járási hivatal 2021. július 20. napján ugyanezen számon meghozott határozatára, amely álláspontja szerint csak azt a célt szolgálta, hogy az alperes egységes eljárás helyett részekre bontott eljárásokról beszélhessen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az eljárás a részletek hiánya ellenére épp úgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet méltánytalan, igazságtalan, avagy nem tisztességes. Márpedig a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert maga is mérlegelés eredménye. Mindezek miatt e döntések elleni kereset benyújtásával nem késett el, mert a felek jogorvoslathoz való jogát nem a téves formában meghozott döntés, hanem a törvényi rendelkezések teremtik meg. A járási hivatal VE-09/EBA/710-75/2021. számú végzése és VE-09/EBA/00710-116/2021. számú határozata ellen „nem volt szükség önálló jogorvoslatra”, ezért az elsőfokú bíróság az Ákr. 112. §-át és a 114. § (1) bekezdését is megsértette.

[33] Az alperes a Kp. 118. § (4) bekezdésében foglalt 8 napos határidőn túl terjesztette elő a felülvizsgálati ellenkérelmét, ezért az a Kp. 36. § (1) bekezdés g) pontja folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 149. § (1) bekezdése alapján hatálytalan. Az alperes felülvizsgálati tárgyaláson tett előadását a Kúria nyilatkozatként vette figyelembe, melyben az elsőfokú ítélet hatályában fenntartását kérte annak helyes indokai alapján. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen alapította arra az ítéletét, hogy a kártalanítást megalapozó állat-járványügyi intézkedés a diagnosztikai célú leölés elrendelése volt. Ennek okán jogszerűen alkalmazta a kártalanítás megállapításakor a VM rendelet ekkor hatályos, azaz a 2021. június 8. napjával módosított rendelkezéseit. Hangsúlyozta, hogy a VM rendelet 1. § (1) bekezdésében rögzített hatálya az Éltv. 51. § (3) bekezdés i)-u) pontja szerinti járványügyi intézkedésekre terjed ki, azaz az Éltv. 51. § (3) bekezdés c) pontja szerinti forgalmi korlátozás elrendelése nem tartozik e rendelet hatálya alá.

A Kúria döntése és jogi indokai

[34] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

[35] A Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem keretei között, az abban megjelölt jogszabálysértések körében vizsgálta felül. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a Kp. 78. § (2) bekezdésének, valamint a Kp. 84. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 341. § (1) bekezdésének, 346. § (4)-(5) bekezdéseinek megfelelően tárta fel a jogvita elbírálásához szükséges tényállást, a keresetet a Kp. 85. § (1) bekezdésének megfelelően minden vonatkozásában elemezte és elbírálta, döntésének részletes, az alkalmazandó jogszabályok helyes értelmezésén alapuló indokát adta, kifejtett érveivel a Kúria az ügy érdemét érintően egyetért. A felülvizsgálati kérelemben foglaltakra hivatkozással a Kúria a következőket emeli ki.

[36] A Kúria elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a felperes „egységes eljárásra” hivatkozását az Éltv. és az 56/2019. (XII. 12.) AM rendelet felhívott rendelkezési alátámasztják-e, azaz alappal érvelt-e azzal, hogy a kártalanítás jogalapját a járási hivatal 2021. március 5-én elrendelt korlátozása és az állomány gümőkór mentes státuszának visszavonása teremtette meg.

[37] A Kúria megállapította, hogy a felperes fenti jogi érvelése alapjaiban téves. Az Éltv. alapján meghozható járványügyi intézkedések és a kártalanítás megállapítása tekintetében a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) elkülöníti a megyei kormányhivatal élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatalát (13. § g) pont) és az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró megyei kormányhivatalt (13. § e) pont). Az állomány szarvasmarha gümőkórtól hivatalosan mentes minősítésének visszavonása és a forgalmi korlátozás elrendelése az 56/2019. (XII. 12.) AM rendelet 20. §-a alapján a járási hivatal hatáskörébe tartozik. A tulajdonos állami kártalanítása mellett történő diagnosztikai célú elkülönített vágás elrendelése tekintetében úgyszintén a járási hivatal a hatáskör címzettje. Az állami kártalanítás megállapítása a VM rendelet 6. § (1) bekezdése alapján – nettó ötmillió forint értékhatár felett – a megyei kormányhivatal (az alperes) hatáskörébe tartozik. A perbeli esetben tehát nem egy eljárásról van szó, hanem a különböző járványügyi intézkedések elrendelése (Éltv. 51. § (3) bekezdése), köztük a kártalanítást megalapozó intézkedés elrendelése (Éltv. 55. § (1) bekezdése alapján irányadó 51. § (3) bekezdés i)-q) pontok), és a kártalanítás megállapítása elkülönül, adott esetben különböző hatóságok hatáskörébe tartozik.

[38] Az egyes járványügyi intézkedések ugyan egymásra épülnek, de az Éltv. 51. § (3) bekezdés c) pontja szerinti intézkedés elrendelése (forgalmi korlátozás) – a felperes által sem vitatottan – nem jelent olyan intézkedést, amely a kártalanítást megalapozza. Ez annál is inkább igaz, mert a szóban forgó korlátozás elrendelésének nem feltétlenül lesz az eredménye a kártalanítást megalapozó diagnosztikai vizsgálat és ilyen célú leölés/elkülönített vágás intézkedése. Az állomány gümőkórtól hivatalosan mentes minősítése ugyanis ekkor még helyreállítható, ha valamennyi hathetesenél idősebb állat két egymást követő intradermális tuberkulin próbában negatív eredményt ad (56/2019. (XII. 12.) AM rendelet 5. § (10) bekezdés). A szóban forgó intézkedés elrendelése tehát az Éltv. 55. § (1) bekezdése alapján nem alapoz meg kártalanítási jogosultságot, ezért – a kártalanítás jogalapja szempontjából – a felperes megalapozatlanul tulajdonított jelentőséget a járási hivatal által 2021. március 5-én elrendelt korlátozásnak. Mindezeket alátámasztja az is, hogy a VM rendelet hatálya az Éltv. 51. § (3) bekezdés i)-u) pontja szerinti járványügyi intézkedésekre, végrehajtására és az azokkal összefüggő kártalanítási eljárásra terjed ki, azaz az Éltv. 51. § (3) bekezdés c) pontja szerinti forgalmi korlátozás nem tartozik az állami kártalanítás részletszabályait rögzítő VM rendelet hatálya alá.

[39] Az elsőfokú bíróság éppen a felperes által felhívott Alaptörvény 28. cikkét is szem előtt tartva, a jogszabályok szövegét elsősorban azok – józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos – céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezve jutott arra a következtetésre, hogy a kártalanítás jogalapját a járási hivatal VE-09/EBA/2204-3/2021. számú, 2021. július 23. napján kelt döntése teremtette meg, amellyel a diagnosztikai célú leölést elrendelte. Eddig az időpontig nem volt olyan járványügyi intézkedés, amely a kártalanítás megállapítására jogalapot teremtett volna. Mindezekből következően a felperes alaptalanul hívta fel a Jat. 15. § (1) és (2) bekezdését, mert a VM rendelet módosításának 2021. június 8. napján történt hatályba lépésekor a kártalanítás tárgyában nem volt folyamatban eljárás. Tekintettel arra, hogy a kártalanítás jogalapját az Éltv. a perbeli esetben a leölés állat-járványügyi intézkedéshez köti, amikor is a VM rendelet megváltozott rendelkezései már hatályba léptek, a visszaható hatályú jogalkalmazás sérelme fel sem merülhetett.

[40] Megalapozatlanul állította a felperes a Jat. 2. §-ának megsértését a VM rendelet 1. melléklete szerinti kártalanítás mértékét növelő tényező alkalmazhatósága tekintetében. A Kúria e körben utal az Alkotmánybíróság joggyakorlatára, mely szerint „[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok más-ként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezé-se alkotmányjogilag indokolhatatlan.” [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 305.; megerősítve az Alkotmánybíróság Alaptörvényhez fűződő gyakorlatában pl. 24/2022. (X. 26.) AB határozattal] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy „[a] Jat. 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ebből a szabályból következően tehát a visszamenőleges hatá-lyú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel az eszközzel a jogalkotó akkor, ami-kor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel” (Indokolás [18]).

[41] A fentiekből következően tehát az a tény, mely szerint a VM rendelet újonnan bevezetett, a kártalanítás mértékét növelő tényezők (jogosultságok) mindegyikének a felperes a leölés elrendelésekor nem tudott megfelelni, nem ütközik a Jat. 2. § (2) bekezdésébe.

[42] A felperes általa sem vitatottan a járási hivatal VE-09/EBA/710-75/2021. és VE-09/EBA/00710-116/2021. számú döntései ellen – az azokban rögzített jogorvoslati tájékoztatás ellenére – keresetet nem nyújtott be. A felperes azon álláspontjára, mely szerint ezen döntések – tartalmuk szerinti minősítésük folytán – olyan végzésnek minősülnek, amelyek az Ákr. 81. § (1) bekezdése, 112. §-a és 114. § (1) bekezdése alapján csak az érdemi döntés keretében támadhatók, a Kúria visszautal a [37] bekezdésben kifejtettekre. A különböző járványügyi intézkedések elrendelése és a perbeli kártalanítás megállapítása tekintetében a hatáskör és a hatáskörrel rendelkező hatóságok, így az egyes döntések kapcsán igénybe vehető jogorvoslati jogok is elkülönülnek.

[43] Az elsőfokú bíróság arra helyesen hivatkozott, hogy e döntések nem tárgyai a jelen pernek figyelemmel arra, hogy különböző hatóságok, különböző eljárásban hozott döntéseiről, másképpen megfogalmazva különböző közigazgatási cselekményekről van szó. A felperes a járási hivatal eljárása kapcsán kifejtett tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, a döntés téves formában történő meghozatalát a járási hivatal ellen indított, a járási hivatal közigazgatási cselekményeit (eljárást megszüntető végzés, gümökkal fertőzötté minősítés, forgalmi korlátozás) támadó perben állíthatta volna. A felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján rögzíti a Kúria, hogy egy keresettel támadott közigazgatási cselekmény folytán a támadott cselekményt megvalósító közigazgatási hatóság ellen indult perben sem a Kp., sem az Ákr. felhívott rendelkezései, sem az 1/2009. számú KJE határozat nem biztosít jogi lehetőséget arra, hogy az elsőfokú bíróság egy (perben nem álló) más hatóság által hozott, jogorvoslattal nem támadott eljárást megszüntető végzést „átminősítsen” áttételt elrendelő végzéssé. A felperes erre vonatkozó okfejtése minden jogi alapot nélkülöz.

[44] Az elsőfokú bíróság ugyanakkor szükségtelenül hívta fel a Kp. 43. § (1) bekezdését, ugyanis a keresetváltoztatás csak a támadott közigazgatási cselekmény tekintetében értelmezhető. A perbeli eljárástól elkülönülő, más hatóság eljárásában hozott, önálló jogorvoslati kérelemmel (keresettel) támadható közigazgatási cselekményre a keresetkiterjesztés jogintézménye nem alkalmazható.

[45] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott jogszabályokat nem sérti, ezért azt a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[46] 1. A forgalmi korlátozás, mint állat-járványügyi intézkedés önmagában kártalanítási jogosultságot nem alapoz meg.

2. Az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatal által elrendelt állat-járványügyi intézkedés és a megyei kormányhivatal kártalanítási igényt elbíráló döntése különböző hatóságok, eltérő hatáskörben hozott közigazgatási cselekményei. E hatóságok nem egy eljárásban (osztott hatáskörben), és nem is kétfokú eljárásban (első- és másodfokú hatóságként) járnak el. Bár az egyes intézkedések, és az azokon alapuló esetleges kártalanítási igény egymásra épülnek, de önmagában a forgalmi korlátozás nem feltétlenül eredményez olyan további intézkedést, amely a kártalanítási jogosultságot megalapozza.

Záró rész

[47] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson bírálta el.

[48] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket a felperesnek kell megfizetnie a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 102. § (1) bekezdése alapján.

[49] A Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdése szerint a felperes köteles az alperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségének megtérítésére, melynek összegét a Kúria – figyelemmel arra, hogy az alperes a tárgyaláson megjelent és ott nyilatkozatot tett – a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. §-a alapján állapította meg, és annak megfizetésére a Pp. 82. §-a alapján a felperest kötelezte.

[50] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2022. december 13.

Dr. Patyi András sk. a tanács elnöke Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

Dr. Dobó Viola sk. bíró

Dr. Hajas Barnabás sk. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő