

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

v é g z é s e

Az ügy száma: Kfv.IV.37.214/2025/5.

A tanács tagjai: Dr. Sugár Tamás a tanács elnöke

Dr. Bögös Fruzsina előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt bíró

Dr. Dobó Viola bíró

Dr. Kiss Árpád Lajos bíró

A felperes: Felperes1 Cím1

Az alperes: Budapest Főváros Kormányhivatala Kerületi1 Hivatala

Cím3

Az alperes képviselője: Dr. Szász Imola kamarai jogtanácsos

A per tárgya: népegészségügyi ügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Törvényszék 15.K.704.157/2024/4. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 15.K.704.157/2024/4. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

A Kúria az alperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét 24.000 (huszonnégyezer) forintban állapítja meg.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes a Cím1 szám alatti telephelyen felnőtt háziorvosi ellátásra kiadott működési engedéllyel rendelkezik. A működési engedély 1. számú melléklete, illetőleg a nyilvántartás az ügyelet/készenlét ellátási formáját „Nem vesz részt” szöveggel tartalmazta.

[2] Az alperes 2024. október 16. napján hivatalból eljárást indított a felperes működési engedélyének módosítása tárgyában, majd a 2024. október 17. napján meghozott BP-11/NEO/05129-2/2024. számú határozatával a felperes működési engedélyét akként módosította, hogy a háziorvosi ellátás szakmán belül az ügyeleti feladatot „Nem vesz részt ügyeletben” helyett „Központi ügyeletben látja el” formában rögzítette.

[3] Határozatának indokolásában kifejtette, hogy az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Eatv.) 6/A. §-a és az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V.11.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM rendelet.) 15. § (6) bekezdése értelmében az ügyeleti ellátást 2024. október 1. napjától az Országos Mentőszolgálattal (a továbbiakban: OMSZ) kötött szerződés alapján látják el a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosok. Erre figyelemmel az alperes felülvizsgálta az illetékességébe tartozó valamennyi érintett engedélyes működési engedélyét az ügyeletben történő részvétel vonatkozásában. Amennyiben a működési engedélyben az ügyeletben történő részvétel körében „Nem vesz részt ügyeletben” került rögzítésre, azt az alperes a jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel hivatalból „Központi ügyeletben látja el” formára módosította. Az alperes a felperes eljárás megindításáról történő értesítését az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 104. § (3) bekezdés a) pontja alapján mellőzte.

A felperes keresete és az alperes védirata

[4] A felperes keresetet nyújtott be az alperes határozata ellen, amelyben annak megsemmisítését kérte.

[5] Az alperes védiratában a kereset elutasítását indítványozta.

A jogerős ítélet

[6] Az eljáró bíróság jogerős ítéletével az alperes határozatát megsemmisítette.

[7] Ítéletének indokolásában megállapította, hogy az alperesi határozatban nincs utalás arra vonatkozóan, hogy az alperes az Ákr. 41. §-a szerinti sommás eljárásban hozta volna meg a működési engedélyt módosító döntését.

[8] A törvényszék alaposnak találta azt a felperesi hivatkozást, hogy az alperesnek az Ákr. 104. § (3) bekezdése értelmében értesítenie kellett volna a felperest az eljárás megindításáról. Megállapította, kétségtelen tény, hogy az Ákr. 104. § (3) bekezdése lehetővé teszi a hatóság számára az ügyfél az eljárás megindításáról történő értesítésének mellőzését abban az esetben, ha a hatóság az eljárás megindítását követően nyolc napon belül döntést hoz. Irányadónak tekintette e körben a Kúria Kfv.IV.37.173/2024/7. számú döntésében foglaltakat, amely szerint az Ákr. 104. § (3) bekezdés a) pontja csak akkor alkalmazható, ha a tényállás teljeskörűen tisztázott, és az ügyféli jogok nem sérülnek.

[9] Az ügy érdemével kapcsolatban rögzítette, hogy a felek között nem képezte vita tárgyát, hogy az ESzCsM rendelet alapján a felperes köteles az ügyeleti szolgálatban részt venni az OMSZ-szel kötött szerződésnek megfelelően. A felek között az sem képezte vita tárgyát, hogy a felperes az OMSZ-szel ténylegesen nem kötött szerződést, és sem az alperesi határozat meghozatala előtt, sem azóta ténylegesen nem látott el ügyeleti szolgálatot.

[10] Idézte a Kúria Kfv.II.37.721/2013/6. számú ítéletében foglaltakat, és kiemelte, a működési engedélynek nem a jogszabályi előírásokat, hanem a jogszabályoknak és szakmai követelményeknek való megfelelés tényét kell rögzítenie, hogy a működési engedélyből egyértelműen kiderüljön, hogy az egészségügyi szolgáltató jogosult az adott szakma, illetve az azon belüli tevékenységek gyakorlására. Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 96/2003. Korm. rendelet.) 11. § (2) bekezdés k) pontja – a fentiekkel összhangban – az ügyeleti rendszerben való közreműködés „tényének” rögzítését írja elő a működési engedélyben. Ez az előírás a jogerős ítélet értelmében azt jelenti, hogy amennyiben az egészségügyi szolgáltató – értelemszerűen az OMSZ-szel kötött szerződés megkötését, illetve az egyéb jogszabályi és szakmai feltételek igazolását követően – ténylegesen részt vesz az ügyeleti szolgálat ellátásában, úgy ezt a tény – kérelemre vagy hivatalból – rögzíteni szükséges a működési engedélyben.

[11] Megállapította, hogy az alperes nem tett eleget a tényállás tisztázási kötelezettségének azzal kapcsolatban, hogy a felperes esetében az ügyeletben való közreműködéssel összefüggésben előírt jogszabályi, illetve szakmai feltételek ténylegesen teljesülnek-e, illetve a felperes valóban közreműködik-e az ügyeletben. Ítéleti érvelése szerint az alperes

jogszabálysértő módon járt el azzal, hogy elmulasztva a tényállás tisztázását, lényegében kizárólag az ügyeleti rendszerben való közreműködést előíró jogszabályi rendelkezés alapján módosította a felperes működési engedélyét. Kifejtette, attól, hogy létezik olyan jogszabályi előírás, amely szerint a háziorvosoknak és a házi gyermekorvosoknak közre kell működniük az OMSZ által szervezett központi ügyeletben, nem következik, hogy ezt az előírást a működési engedélyben rögzíteni kellene, különösen nem azon célból, hogy a hatóság lehetőséget teremtsen az engedélytől való eltérő működésre hivatkozással szankció kiszabására.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem

[12] A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az eljárás bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte.

[13] Felülvizsgálati kérelmében az eltérő törvényszéki döntésekre tekintettel kérte, hogy a Kúria a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 32. § (1) bekezdés a) pontja alapján az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében fontolja meg jogegységi eljárás lefolytatását.

[14] Azt állította, hogy a jogerős ítélet sérti az Alaptörvény 28. cikkét, az ESzCsM rendelet 15. § (1), (6), (8a), (8b) és (8c) bekezdéseit, a 96/2003. Korm. rendelet 7. § (2) bekezdését, 11. § (2) bekezdés k) pontját, 14. § (1) bekezdését, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (1)-(2), (4) bekezdéseit, a 84. § (2) bekezdését és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (4)-(5) bekezdéseit.

[15] Vitatta az eljárás bíróság jogértelmezését és a téves jogértelmezés alapján levont következtetéseket. Előadta, hogy a jogerős ítélet indokolása hiányos, mert nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy miért mellőzte a védiratban foglaltakat.

[16] Rögzítette, hogy a 96/2003. Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése alapján működési engedély szakmára, illetve szakmán belül egyes szolgáltatásokra adható ki. Emellett az egészségügyi szolgáltatók és működési engedélyük nyilvántartásáról, valamint az egészségügyi szakmai jegyzékről szóló 2/2004. (XI.17.) EüM rendelet 2. számú melléklete tartalmazza a működési engedélyek kiadásának alapjául szolgáló egészségügyi szakmák és kódjaik jegyzékét, amely külön szakmaként ismeri el a központi ügyeletet, illetve a háziorvosi ellátást. A 96/2003. Korm. rendelet 7. § (2) bekezdés b) pontja alapján alapellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató esetében a működési engedély kiadására a járási/kerületi hivatalok jogosultak, a 7. § (2a) bekezdése azonban akként rendelkezik, hogy a (2) bekezdés b) pontjától eltérően az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató részére az országos tisztifőorvos adja ki a működési engedélyt abban az esetben, ha a háziorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásról az Eatv. 6/A. §-a értelmében az állami mentőszolgálat gondoskodik.

[17] Ezek alapján hangsúlyozta, hogy a perbeli esetben módosításra került működési engedélyben a módosítást követően sincs szakmaként megjelölve a központi ügyeleti ellátás, a felperes működési engedélye továbbra is kizárólag a 6301 szakmakódú, felnőtt háziiorvosi ellátásra szól (illetve a perbeli ügyben ezen felül a 2501-es kódú foglalkozás-egészségügyi alapellátásra is).

[18] Kiemelte, az OMSZ által működtetett, háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásra vonatkozó működési engedélyt (szakmakód: 4601 központi ügyelet) a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ (a továbbiakban: NNGYK) adta ki. A 96/2003. Korm. rendelet 11. § (2) bekezdés k) pontja alapján a kerületi hivatalok által a háziiorvosi (szakmakód: 6301) és házi gyermekorvosi szakmára (szakmakód: 6302) kiadott működési engedélyeknek mindössze az ügyeleti, készenléti rendszerben való közreműködés tényét szükséges tartalmaznia, az alperes pedig ezt tüntette fel határozatával. Hangsúlyozta, az alperes a működési engedély módosítását az NNGYK mint szakmai irányító szerv által megküldött iránymutatás alapján végezte el. Az alperes döntésével tehát nem terjesztette ki a felperes működési engedélyét egy másik, új, külön szakmakóddal rendelkező központi ügyeleti szakmára, mindössze az ügyeleti rendszerben történő közreműködés tényét tüntette fel a vonatkozó jogszabályváltozások miatt.

[19] Azt is állította, hogy az eljárás bíróság jogerős ítéletében tévesen jutott arra a következtetésre, hogy az alperes határozata a felperes számára új kötelezettséget írt elő, mert az mindössze a fent hivatkozott jogszabályi előírásoknak tett eleget, új kötelezettséget a felperes részére nem keletkeztetett. Ennek alátámasztásául hivatkozott az alperes szakmai felettese által kiadott, NNGYK/00848-198/2024. számú útmutatásra, illetve az útmutatás csatolmányaként megküldött határozatmintákra, amiktől nincs lehetősége eltérni.

[20] Hangsúlyozta, az alperes támadott eljárását nem kötelezés, vagy új kötelezettség megállapítása céljából folytatta le, hanem jogszabályi kötelezettségének tett eleget. Fenntartotta végül azon álláspontját, hogy a felperes ügyeletben való részvételi kötelezettségét nem az alperes határozata, hanem a megváltozott jogi környezet keletkeztette, amelynek révén a felperesnek a peres eljárás során tett gyakorlatilag valamennyi arra vonatkozó nyilatkozata, melyben az OMSZ és a felperes között megkötendő szerződés hiányára hivatkozik, irreleváns és a hatósági eljárás során is az lett volna. Kiemelte, nem hozhatott volna olyan döntést, amely szerint a felperes nem vesz részt az ügyeletben, mert akkor jogsértő módon, az ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdésben előírtak megsértésével járt volna el.

[21] A felperes felülvizsgálati eljárásban nem tett nyilatkozatot.

A Kúria döntése és jogi indokai

[22] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint alapos.

[23] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése értelmében a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálta felül.

[24] A Kúriának hivatalos tudomása van arról, hogy a Kúria a Kfv.VI.37.120/2025/7. számú határozatában hasonló tényállású ügyben döntött, ezért a Kúria elsőként azt vizsgálta, hogy a jelen ügy és a Kúria Kfv.VI.37.120/2025/7. számú ügy között fennáll-e az ügyazonosság. A Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a Jpe.I.60.002/2021/7. számú határozatában munkálta ki az ügyazonosság megállapításának kritériumait. Eszerint „az ügyazonosság több tényező által befolyásolt, összetett jogfogalom, amelyet mindig esetről esetre kell vizsgálni. Nincs ügyazonosság eltérő anyagi jogi háttérű, azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő kérelmet tartalmazó, vagy azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő tényállású közigazgatási ügyek és annak alapján indult közigazgatási jogviták között. Alappal kérdőjelezhető meg az ügyazonosság továbbá: azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő kereseti vagy eltérő felülvizsgálati érvelés esetén.”

[25] A Kúria megállapította, hogy a perbeli és a Kúria Kfv.VI.37.120/2025/7. számú ügyének tényállásai majdnem teljes mértékben megegyeznek, mert mind a perbeli, mind a hivatkozott ügyben az alperes a felperes működési engedélyének módosítása tárgyában hivatalból indított eljárást, amelynek eredményeként az alperes támadott határozatával a felperes működési engedélyét hivatalból módosította és az adott szakmán belül az ügyeleti feladatot „Nem vesz részt ügyeletben” helyett „Központi ügyeletben látja el” formában rögzítette. Mindkét ügyben ugyanaz a jogkérdés képezte továbbá a jogvita tárgyát, nevezetesen, hogy önmagában a jogszabálmódosítással előírt kötelezettség megalapozta-e működési engedély módosítását. A Kúria Kfv.VI.37.120/2025/7. számú ügyének tényállása ugyan házi gyermekorvosi ellátás szakmára vonatkozik, míg a perbeli tényállás szerint a felperes felnőtt háziiorvosi ellátást biztosít, a jogszabályi környezet egyezősége miatt azonban e tényállásbeli különbség relevanciával nem bír.

[26] A perbeli esetben a felperes felnőtt háziiorvosi ellátást biztosít, a részére korábban kiadott működési engedély értelmében a felperes ügyeletben nem vett részt. Az Eatv. 2023. január 1-jétől hatályos 6/A. §-a szerint az állami mentőszolgálat gondoskodik az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásról. Az ESZCsM rendelet 15. § (6) bekezdése értelmében az ügyeleti szolgálatot, valamint a központi ügyeletet a területi ellátási kötelezettséggel működő háziiorvos az OMSZ-szel kötött szerződésének megfelelően látja el. A területi ellátási kötelezettség nélkül háziiorvosi tevékenységet végző orvos az ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzített feltételek szerint működik közre az ügyelet ellátásában. Végül pedig a háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet 2023. június 1-től hatályos 4. § (2) bekezdés e) pontja értelmében a háziiorvos feladatkörébe tartozik továbbá a háziiorvosi, házi gyermekorvosi ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzítettek szerint az ügyeleti szolgálatban való, az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló miniszteri rendeletben meghatározottak szerinti részvétel. Ezen rendelkezések alapján megállapítható, hogy a felnőtt háziiorvosok, így a felperes ügyeletben való részvételének kötelezettsége fennáll, amelyet a felperes a per során maga sem vitatott.

[27] A Kúria megállapította, hogy az alperes az előzőekben említett jogszabályi rendelkezések változására tekintettel indított eljárást és hozta meg perbeli határozatát,

amellyel a felperes részére korábban kiadott működési engedélyt akként módosította, hogy a házi orvosi ellátás szakmán belül az ügyeleti feladatot „Nem vesz részt ügyeletben” helyett „Központi ügyeletben látja el” formában rögzítette.

[28] A Kúria Kfv.VI.37.120/2015/7. számú ítéletben kifejtett érvelése szerint „[a]z új ügyeleti rendszerre való áttérést követte le az alperes - a szakmai felettes szerv utasításával összhangban - a működési engedély hivatalbóli módosításával, ami mindössze abban merült ki, hogy a házi gyermekorvosi ellátás szakmán belül az ügyeleti feladatot „Nem vesz részt ügyeletben” helyett „Központi ügyeletben látja el” adatra módosította. A módosítással a működési engedély kötelező tartalmi elemében [96/2003. Korm.rendelet 11. § (2) bekezdés k) pontja] történt változás, nem pedig abban szakmában, amelyre eredetileg a működési engedély kiadásra került.” (Kúria Kfv.VI.37.120/2025/7. számú végzés [49] bekezdés)

[29] A Kúria az ügyazonos Kfv.VI.37.120/2025/7. számú végzésének indokolásában rámutatott továbbá, az eljáró bíróság jogerős ítéletében összemosta a működési engedély kiadásának és az ügyeletre vonatkozó bejegyzés módosításának a feltételeit, „mivel a jelen esetben nem a működési engedély kiadásának jogszerűsége, hanem a működési engedély módosításának jogszerűsége képezte a jogvita tárgyát. Az elsőfokú bíróság lényegében egy adott szakmára vonatkozó működési engedély kiadása feltételei meglétének ellenőrzését támasztotta a módosítás feltételeként, holott a működési engedély módosításával - az iratokból megállapíthatóan - az eredeti szakma nem, hanem csupán a működési engedély egyik kötelező tartalmi eleme változott.” (Kúria Kfv.VI.37.120/2025/7. számú végzés [51] bekezdés)

[30] A felülvizsgáló bíróság megállapította, a törvényszék tévesen jutott a jogerős ítéletben levont következtetésre, mely szerint a működési engedélyben kötelezően feltüntetendő, ügyeletben való részvételre vonatkozó adat módosítását meg kellett volna, hogy előzze a szakmára előírt feltételek tisztázása, mert nem a felperes részére korábban kiadott működési engedély jogszerűsége képezte a jogvita tárgyát. Az ügyben kizárólag az bír relevanciával, hogy mivel a 2023-ban bekövetkezett jogszabályváltozások alapján a felperes működési engedélyének egyik kötelező tartalmi elemében a jogszabályok kötelező előírásánál fogva változás következett be, az alperesnek hivatalbóli módosítási kötelezettsége keletkezett a jogszabályváltozásra tekintettel a felperes működési engedélye vonatkozásában, e körben pedig az alperesnek nem volt mérlegelési lehetősége/kötelezettsége.

[31] A Kúria utal az ügyazonos Kfv.VI.37.120/2025/7. számú végzésének indoklására, amely kimondta, hogy „a működési engedély módosításának nem feltétele a közreműködői szerződés megléte, az az ügyelet ellátásához szükséges, anélkül ugyanis az ügyeletben ténylegesen nem működhet közre a házi orvos/házi gyermekorvos. Az, hogy a felperes megkötötte-e a közreműködői szerződést és azt bejelentette-e a 96/2003. Korm. rendelet 12/A. § (1) bekezdésben foglaltak szerint, jelen jogvitának nem képezte a tárgyát, az legfeljebb az ügyeleti kötelezettség teljesítésének ellenőrzése körében vizsgálható.” ([53] bekezdés)

[32] A jogegységi eljárás kezdeményezése iránti indítványt a Kúria nem találta alaposnak, figyelemmel arra, hogy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosításához a perbeli esetben nem szükséges jogegységi határozat meghozatala.

[33] A Kúria a fentiekben kifejtettekre figyelemmel a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. A megismételt eljárásban az eljáró bíróságnak a felperes keresetét érdemben kell elbírálnia.

A döntés elvi tartalma

[34] *A működési engedély egyik kötelező tartalmi elemében bekövetkező jogszabályváltozás alapján helye van az engedély hivatalbóli módosításának, amelyhez nem lehet olyan feltételek teljesülését előírni, mint amelyek a működési engedély kiadásához szükségesek.*

Záró rész

[35] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése alapján a felek kérelmének hiányában tárgyaláson kívül járt el.

[36] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 110. § (3) bekezdése alapján az alperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét a felszámítottak alapján állapította meg. Tekintettel arra, hogy a felperes a felülvizsgálati eljárás során nem tett nyilatkozatot, részére a Kúria a felülvizsgálati eljárásra költséget nem állapított meg.

[37] A végzéssel szemben a felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2025. június 17.

Dr. Sugár Tamás s.k.

a tanács elnöke

Dr. Bögös Fruzsina s.k.

előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k.

bíró

Kúria
IV.Kfv.37.214/2025/5

9

Dr. Dobó Viola s.k.

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.

bíró

bíró