



**A Kúria
mint**

felülvizsgálati bíróság

ítélete

Az ügy száma: Kfv.VII.37.402/2021/6.

A tanács tagjai: Dr. Farkas Katalin

a tanács elnöke, előadó bíró

Dr. Magyarfalvi Katalin

bíró

Dr. Stumpf-Rádai Ágota

bíró

A felperes: felperes neve

(felperes címe)

A felperes képviselője: dr. Kunecz Renáta ügyvéd

(címe)

Az alperes: Vas Megyei Kormányhivatal

(alperes címe)

Az alperes képviselője: dr. Lampért Bernadett kamarai jogtanácsos

A per tárgya: közigazgatási határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat:

Győri Törvényszék 10.K.701.624/2020/17.

Rendelkező rész

A Kúria a Győri Törvényszék 10.K.701.624/2020/17. számú ítéletét abban a részében, amelyben a Budapest Főváros Kormányhivatala 2017. április 13. napján kelt BP/0204/00232-3/2017. számú másodfokú határozatát a Vas Megyei Kormányhivatal 2017. január 25. napján kelt 1506-15-0/2017. számú elsőfokú határozatára is kiterjedően hatályon kívül helyezte megváltoztatja és a Budapest Főváros Kormányhivatala 2017. április 13. napján kelt BP/0204/00232-3/2017. számú másodfokú határozatát a Vas Megyei Kormányhivatal 2017. január 25. napján kelt 1506-15-0/2017. számú elsőfokú határozatára is kiterjedően megsemmisíti; egyebekben a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

Tényállás

[1] A felperes bal szemén 1987. évben retinaleválás történt, azóta bal szemére nem lát. Jobb szemén 2015. évben zöld hályogot diagnosztizáltak, mely betegség miatt Magyarországon több egészségügyi intézményben kezelték, szemcseppeket írtak fel, amelyek azonban hatástalanok voltak, így a felperes látótere egyre jobban beszűkült, szemnyomása pedig magas értéket mutatott. A felperes 2016. szeptember 29-én felvette a kapcsolatot ...-tal Németországban, akitől 2016. október 17. napjára kapott vizsgálatra időpontot Németországban az ...lban. A vizsgálatot követően a műtét mellett döntött az orvos, mert úgy ítélte meg, hogy azt sürgősséggel el kell végezni, azért, hogy a felperest a vakságtól megmentse. A 2016. október 18. napján végrehajtott műtét sikeres volt.

[2] 2016. október 17. napját megelőzően a felperes a külföldi gyógykezeléssel kapcsolatos előzetes engedély iránti kérelmet a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőhöz (a továbbiakban: NEAK) nem nyújtott be. A 2016. december 20. napján az alpereshez benyújtott kérelmében a külföldön történt gyógykezelése költségeinek megtérítését kérte.

[3] Budapest Főváros Kormányhivatala mint másodfokú hatóság a 2017. április 13. napján kelt határozatával az alperes 2017. január 25. napján kelt elsőfokú határozatát, amelyben a felperes külföldön történt gyógykezelése költségeinek a megtérítése iránti kérelmét elutasította, az indokolás megváltoztatása mellett, helybenhagyta. Rögzítette, hogy a felperes rendelkezett az ellátás igénybevétele időpontjában érvényes TAJ számmal és az annak alapjául szolgáló egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsággal Magyarországon, ezért az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásainak teljes körére jogosult volt hazájában. A felperes által igénybe vett külföldi szemműtét tervezett műtét volt, amely műtétet megelőzően a tervezett gyógykezelését nem engedélyeztette. Önmagában az a tény, hogy az utolsó pillanatban került sor a műtét elvégzésére, mert a felperes bármikor megvakulhatott volna, nem alapozza meg a költségek megtéríthetőségét. A külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) taxatív felsorolja azokat a lépéseket, amelyeket ilyen esetben be kell tartani annak érdekében, hogy a kezeléssel kapcsolatban felmerült költségek elszámolhatóak legyenek. Amennyiben az S2. nevű nyomtatvány nem kerül kitöltésre, úgy a hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége a felmerült költségek elszámolásában. Az alperes határozatában hivatkozott a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 27. § (3) és (6) bekezdéseire, valamint az Európai Parlament és Tanács 2014. április 29-ei a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet (Rendelet) 19. cikk, 20. cikk, 27. cikk (3)-(5) bekezdései, valamint az Európai Parlament és Tanács 2009. szeptember 16-ai a Rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet (EK rendelet) 25. cikk és 26. cikk rendelkezéseire, az orvosilag szükséges gyógykezelés/ellátás értelmezésére vonatkozóan az S3. határozatban foglaltakra, valamint a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése és 4. § (1) bekezdése rendelkezésére, 13. § (1) bekezdésére és 1. mellékletére.

A kereseti kérelem és ellenkérelem

[4] A felperes keresetében a másodfokú hatóság határozatának az alperes határozatára is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.

[5] A felperes nem vitatta, hogy Magyarországon az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásainak teljes körére jogosult volt, azonban érvelése szerint egyetlen orvos sem tudott az egészségi állapotán javítani, állapota fokozatosan romlott, a Németországban elvégzett beavatkozás nem volt ismert a hazai orvosok körében. Nem vitatta, hogy a szemműtét olyan értelemben valóban tervezett műtét volt, hogy annak időpontját le kellett egyeztetni az orvossal, azonban úgy vélte, hogy ennek alapján valamennyi műtét tervezettnek minősül. Hangsúlyozta, hogy látásának elvesztése forgott kockán, késlekedésnek nem volt helye, felperes állapotánál fogva nem tudott volna intézkedni a beutaló és az engedély beszerzése iránt, és az állapota nem tette lehetővé azt sem, hogy kivárja az esetleges engedély megérkezését. E körben hivatkozott a Korm. rendelet 5. §-ára, a Rendelet preambuluma (2), (9)-(10), (16)-(17) bekezdéseire, 4. cikkére és 20. cikk (1)-(2) bekezdésére és 26. cikk (1)-(2) bekezdéseire azzal, hogy a Rendelet nem rendelkezik a jelen ügyben releváns szükséghelyzetről, az utólagos engedélyezés szabályait nem tartalmazza, azonban a rendelkezésekből levezethető, hogy felperes az engedélyre jogosult lett volna. Az egyenlő bánásmód elvébe ütközik, ha az előzetes engedély kérelem hiánya miatt nem kerül megtérítésre a felperes külföldi gyógykezelésének a költsége.

[6] Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte a határozataiban foglalt jogi és ténybeli indokai fenntartásával. Álláspontja szerint az eljáró hatóságok a tényállást teljes körűen tisztázták, a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján jogszerű következtetést vontak le, amikor megállapították, hogy a felperes külföldi gyógykezelése tervezett volt. Az alperes kiemelte, hogy nem alkalmazható az Ebtv. 27. § (3) és (6) bekezdése, mivel a felperes sem előzetes engedéllyel, sem beutalóval nem rendelkezett. Utalt a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésére és 3. §-ára, azzal, hogy az előzetes engedély beszerzését kezdeményezheti a jogosult törvényes képviselője, valamint kezelőorvosa is, azonban nem vitásan a felperes vonatkozásában az előzetes engedély beszerzésének kezdeményezésére nem került sor. Előzetes engedély hiányában a külföldön igénybe vett gyógykezelés költségei nem téríthetők meg [Korm. rendelet 13. § (1) bekezdés]. A felperes esetében a műtét lehetőségét már Magyarországon is felvetették, a 2016. szeptember 8-ai ambuláns kezelőlapra felvezetésre került, a felperes ezt követően szerzett tudomást a németországi műtét lehetőségéről és ekkor kért időpontot ...-tól, azaz vizsgálatra és műtetre vonatkozó időpont már tervezett volt. Az uniós rendeletek alapján előzetes engedélyt kellett volna kérnie a felperesnek és lehetősége lett volna rövid gyorsított eljárásban megkapni az engedélyt. Az uniós rendeletek ugyan nem rendelkeznek a sükséghelyzetről, azonban azt meghatározzák, hogy milyen ellátásokat kell biztosítani azonnali ellátásként.

Az elsőfokú ítélet

[7] Az elsőfokú bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás eredményeképp az Európai Unió Bírósága (Bíróság) a 2020. szeptember 23. napján kelt C-777/18. számú ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy a Rendelet 20. cikke és az EK rendelet 26. cikke az Európai Unió Működési Szabályáról szóló (EUMSZ) 56. cikke rendelkezéseit együttesen akként kell értelmezni, hogy a biztosított személy által a lakóhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban kizárólag e személy saját elhatározásából, azon indokból igénybe vett egészségügyi ellátás, hogy meglátása szerint ezen ellátások vagy az ugyanilyen hatékonysági fokkal rendelkező ellátás a lakóhelye szerinti tagállamban nem állt rendelkezésre orvosilag indokolt határidőn belül, az e rendelkezések értelmében vett „tervezett gyógykezelés” fogalmába tartozik, ezért az ilyen gyógykezelések igénybevétele a Rendeletben előírt feltételekkel összhangban fő szabály szerint az engedélynek a lakóhely szerinti tagállam illetékes intézménye általi kiadásához kötött. Az a biztosított személy, aki a lakóhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamba vett igénybe tervezett gyógykezelést anélkül, hogy a Rendelet 20. cikk (1) bekezdésével összhangban engedélyt kért volna az illetékes intézménytől, abban az esetben jogosult e gyógykezelés költségeinek a Rendeletben meghatározott feltételek szerinti megtérítésére, ha egyrészt valamely más tagállamban sorra kerülő orvosi vizsgálat és esetleges kezelés egyeztetésének időpontja, illetve azon időpont között, amikor a biztosított személy számára e tagállamban – ahová el kellett utaznia – a szóban forgó gyógykezelést nyújtották, e személy különösen az egészségi állapotával vagy az annak sükségességével összefüggő indokok miatt, hogy ott sürgősen ellátásban részesüljön, olyan helyzetben volt, amely megakadályozta őt abban, hogy ilyen engedély iránti kérelmet nyújtson be az illetékes intézményhez, vagy hogy bejárja ezen intézménynek az ilyen kérelemre vonatkozó határozatát; másrészt a természetbeni ellátás költségeinek megtérítésére vonatkozó, a Rendelet 20. cikk (2) bekezdésének második mondata szerinti további feltételek egyébként teljesülnek. A kérdést előterjesztő bíróság feladata az e tekintetben sükséges vizsgálatok lefolytatása. Az EUMSZ 56. cikkét és a határon átnyúló egészségügyi ellátásra

vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló, 2011. március 9-ei 2011/24/EU Európai Parlamenti és Tanácsi irányelv (Irányelv) 8. cikk (2) bekezdése 1. albekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előzetes engedély hiányában kizárja az orvosi konzultációval kapcsolatban valamely más tagállamban felmerült költségeknek a biztosítás helye szerinti állam egészségbiztosítási rendszere által biztosított fedezet erejéig történő megtérítését. Az EUMSZ 56. cikkét és az Irányelv 8. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előzetes engedély hiányában kizárja a biztosított személy által valamely más tagállamban igénybe vett kórházi vagy kiemelten speciális és költséges orvosi felszerelés alkalmazását megkívánó orvosi ellátás költségeinek a biztosítás helye szerinti állam egészségbiztosítási rendszere által biztosított fedezet erejéig történő megtérítését abban az esetben, amikor a biztosított személy az egészségi állapotával vagy a kórházi vagy kiemelten speciális és költséges orvosi felszerelés alkalmazását megkívánó orvosi ellátás sürgős igénybevételének szükségességével összefüggő indokok miatt akadályozva volt az engedély iránti kérelem benyújtásában, vagy nem tudta bevárni az illetékes intézménynek a benyújtott kérelemre vonatkozó határozatát, jóllehet egyébként teljesülnének az ilyen megtérítés feltételei. Az Irányelv 9. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a határon átnyúló ellátás költségeinek megtérítésével kapcsolatos előzetes engedély kiadására 31 napos határidőt, az elutasítására pedig 23 napos határidőt ír elő, miközben lehetővé teszi az illetékes intézmény számára, vagy figyelembe vegye a szóban forgó eset egyedi körülményeit és sürgősségét. [C-777/18. számú ítélet 1., 2., 3. pontok]

[8] Az elsőfokú bíróság idézte az EUB C-777/18. számú ítélet [39], [42]-[44] pontjaiban foglaltakat a Rendelet 20. cikk (1) bekezdése, az EK rendelet 26. cikk (1)-(3) bekezdései értelmezésével kapcsolatosan, amelyekből megállapítható volt, hogy a felperes gyógykezelése a tervezett gyógykezelés fogalmi körébe tartozik.

[9] Ezt követően az EUB a tervezett gyógykezelés költségeinek előzetes engedély hiányában történő megtérítéséhez való jogról rendelkezett a C-777/18. számú ítélete [46]-[48] pontjában azzal, hogy a jelen üggyel kapcsolatosan az [50]-[51] pontban kimondta, hogy az illetékes intézmény feladata annak értékelése, hogy a biztosított személy állapotával vagy sürgősségi kórházi ellátásának szükségességével összefüggő indokok miatt akadályozva volt-e abban, hogy kérelmet nyújtson be más tagállamban nyújtott ilyen ellátás költségeinek megtérítése iránt vagy be tudta-e vágni az illetékes intézmény e kérelemre vonatkozó határozatát. Vizsgálni kell azt is, hogy teljesülnek-e a szóban forgó tervezett gyógykezelés költségeinek az illetékes intézmény által történő megtérítésére vonatkozó a Rendelet 20. cikk (2) bekezdés második mondata szerinti és az EUB ítéletének [47] pontjában meghatározott feltételek.

[10] A bíróság hivatkozott az EUB 777/18. számú ítélete [53]-[55] pontjában tett megállapításokra, amelyek szerint 2016. szeptember 29. napja, vagyis amikor a felperes a vizsgálat és az esetleges kezelés céljából felvette a kapcsolatot a Németországban praktizáló orvossal, illetve a műtét napja 2016. október 18. napja között 20 nap telt el. A 2016. október 15-én Magyarországon elvégzett vizsgálat annak jelzéséül szolgálhat, hogyha felperes nem is volt akadályoztatva az előzetes engedély iránti kérelem benyújtásában, nem tudta bevárni az illetékes intézmény e kérelem elbírálására vonatkozó határozatát. Az EUB olyan személyek esetében, mint amilyen a felperes is, aki előzetes engedély hiányában vette igénybe a másik tagállam egészségügyi ellátását, a költségei megtérítése kapcsán az EUB ítéletében foglalt feltételeknek kell megfelelnie, illetve az illetékes intézménynek és a nemzeti bíróságnak is ezeket a feltételeket kell vizsgálnia.

[11] Az elsőfokú bíróság kiemelte, hogy az alperes határozata azon alapult, hogy a felmerült egészségügyi ellátás költségeinek utólagos megtérítése jogilag nem megalapozott, külföldön a tervezett műtéti beavatkozást a társadalombiztosítás terhére a NEAK előzetes engedélye alapján lehetett igénybe venni. A hatóságok az előzetes engedély hiányára hivatkozással utasították el a felperes külföldi gyógykezeléssel kapcsolatos költségeinek megtérítése iránti kérelmét.

[12] Az elsőfokú bíróság az Ebtv. 27. § (6) bekezdése, az egészségbiztosítási szervekről szóló 386/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (Krm.) 7. § (5) bekezdése és a Korm. rendelet 5-6. §-ai alapján megállapította, hogy a NEAK kizárólag a kötelezően meg nem térítendő költségrész vonatkozásában nyújthat méltányosságból támogatást, amely nem azonos a külföldi gyógykezeléssel kapcsolatos utazási költség megtérítésével. Ezzel szemben az egészségbiztosítási feladatkörben eljáró járási hivatal hatásköre az utazási költségek megtérítésére vonatkozik. Amennyiben a Korm. rendelet a NEAK általi költség megtérítéséről rendelkezik, azt kifejezetten a NEAK hatáskörébe utalja. A Korm. rendelet 9. § (8)-(11) bekezdései a külföldi szakember meghívásos közreműködésével megvalósuló gyógykezelésekkel kapcsolatos költségek átvállalásáról rendelkeznek. A jelen perbeli esetben a Korm. rendelet 2. címe szerinti eljárásrendbe tartozik a külföldi gyógykezelés az uniós rendeletek alapján, azaz az alperes hatáskörébe tartozott az utazási költségről szóló döntéshozatal a felperes vonatkozásában.

[13] Az elsőfokú bíróság hivatkozott arra, hogy az EUB ítéletében megállapította, hogy az olyan előlegezési rendszer, amely kizárja a külföldi gyógykezelés költségeinek megtérítését akkor, ha a biztosított az egészségi állapota miatt akadályozva volt a kérelem benyújtásában vagy az engedély bevárásában, ellentétes az uniós joggal. Az alperesi hatóságoknak az előzetes engedély hiányában is érdemben kellett volna vizsgálniuk, hogy a felperes esetében fennállnak-e az EUB ítéletében foglalt feltételek vagy sem. Az EUB ítélete [42]-[43] pontjai szerinti tényállás feltárása a megismételt eljárásban lesz releváns, amely eljárást követően, amennyiben a felperes a hatósági határozattal nem ért egyet, úgy kezdeményezheti e körben is a bírósági felülvizsgálatot.

[14] Kiemelte a bíróság, hogy az EUB ítélet [48] pontja kapcsán nem annak van a jelen perben jelentősége, hogy a felperes vonatkozásában a tényleges akadályoztatás fennállt-e vagy sem, hanem az, hogy ennek tényét a hatóságok vizsgálták-e az eljárásuk során. Az egyértelműen megállapítható, hogy nem vizsgálták, hiszen az eljárás hatóságok az előzetes engedély hiányára hivatkozással utasították el a felperes kérelmét.

[15] Az elsőfokú bíróság az EUB C-777/18. számú ügyben hozott ítélet [58]-[59], [61]-[62], [63], [75] és [81] pontjai részletezésével, valamint - az EUB által az ítéletben hivatkozott, - az Elchinov ügyben hozott C-163/09. számú ítéletére utalásával rögzítette, hogy a NEAK megkeresésnek, illetve a felperes orvosi dokumentációnak nem a jelen eljárásban, hanem a megismételt eljárásban lesz jelentősége, a hatóságnak ezeket a bizonyítékokat értékelnie kell.

[16] Mindezek alapján az elsőfokú bíróság a másodfokú hatóság határozatát az alperes határozatára is kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte azzal, hogy a megismételt eljárás során az alperesnek vizsgálnia kell, hogy a felperes akadályoztatva volt-e abban, hogy kérelmet nyújtson be vagy hogy bevárja az előzetes engedély elbírálását egészségi állapotára tekintettel. Továbbá vizsgálnia kell azt is, hogy a kezelés szerepel-e a magyar jogszabályok által előírt ellátások között, a kezelést orvosilag indokolt határidőn belül tudták volna-e biztosítani Magyarországon. Határozata meghozatalánál figyelemmel kell lennie a perben becsatolt orvosi nyilatkozatra, a tanúk vallomásaira és a csatolt magyarországi orvosi dokumentumokra is.

[17] A bíróság a felperes igazságügyi szakértő kirendelése iránti bizonyítási indítványát arra tekintettel utasította el, hogy az orvosszakmai kérdéseket az EUB ítélete alapján a megismételt eljárásban kell az alperesnek vizsgálnia.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[18] Az alperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes keresetének elutasítását kérte. Érvelése szerint az EUB a C-777/18. számú ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy a felperes külföldi gyógykezelése tervezett volt, az EUB ítélet további rendelkezései a per eldöntése szempontjából nem relevánsak.

[19] Kiemelte, hogy a kormányhivatalnak 2016-ban nem volt, de jelenleg sincs hatásköre a külföldi gyógykezelés előzetes engedélyezésére, az kizárólag a NEAK hatáskörébe tartozik. A költségek utólagos megtérítése kapcsán az alperes hatásköre akkor állapítható meg, ha a biztosított személy a másik tagállamba például turisztikai vagy tanulási céllal utazik és az igénybe vett ellátás szükséges ahhoz, hogy a biztosított a szükséges kezelés céljából ne kényszerüljön tervezett tartózkodásának vége előtt visszatérni az illetékes (lakóhelye szerinti) tagállamba. A felperes külföldi gyógykezelése tervezett volt a felek által sem vitatottan, ezért a költségek utólagos megtérítésére az alperes hatásköre nem terjed ki.

[20] Az alperes az eljárás során tett nyilatkozatait fenntartotta azzal, hogy a jogerős ítélet sérti a Krm. 7. § (5a) bekezdését, a Korm. rendelet 3. §-át, 5. § (7) bekezdését, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 15. § (1) bekezdését, 123. § (1) bekezdés a) pontját, amikor olyan új eljárás lefolytatására utasította az alperest, amelyre nincs és nem is volt hatásköre, az Ákr. 2. § (1) bekezdése szerinti legalitás elvét, az Ákr. 35. § (1) bekezdését, 38. §-át, illetve az eljárás lefolytatásakor hatályos a közigazgatási hatósági eljárási szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 34. § (3) bekezdése, 37. § (1) bekezdése rendelkezéseit, amikor olyan kérelem elbírálására utasítja a hatóságot, amely kérelmet a felperes nem nyújtott be. Az egészségbiztosítási szervek hatáskörével kapcsolatos további jogszabálysértésként jelölte meg a Rendelet 19. cikk (1) bekezdését, 20. cikk (2) bekezdését, az Ebtv. 22. §-át, 27. § (1)-(3), (5)-(6) bekezdéseit, az Ebtv. végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (Vhr.) 11. §-át.

[21] Az egészségbiztosítási szervek hatáskörével kapcsolatosan hivatkozott arra, hogy a különböző egészségbiztosítási szerveknek - a Rendeletre figyelemmel – két, egymástól jól elkülöníthető esetköre van. A Rendelet 20. cikk (2) bekezdése és az Ebtv. 27. § (3), (6) bekezdései értelmében a tervezett külföldi gyógykezelés előzetes engedélyhez kötött. A Rendelet 19. cikk (1) bekezdése a külföldi tartózkodás alatt szükségessé váló egészségügyi ellátásról rendelkezik, amely szabályozásnak az Ebtv. 27. § (1)-(2) és (5) bekezdései felelnek meg. Az első esetben a jogalkotó a hatáskört a NEAK-ra [Krm. 7. § (1) bekezdés t) pont], a második esetben a kormányhivatalra telepítette. A Korm.rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében a külföldi gyógykezelésre jogosult személy a 2. § (1) bekezdés a) és c) pontja szerinti külföldi gyógykezelést, valamint a 2. § (1) bekezdés g) pontja szerinti külföldi gyógykezelés esetén az 1. mellékletben szereplő ellátásokat a NEAK finanszírozásával tervezett módon kizárólag a NEAK által a külföldi gyógykezelést megelőzően kiadott engedéllyel veheti igénybe. A Krm. 7. § (5) bekezdése szerint a kormányhivatal az egészségbiztosítási feladatai keretében az Ebtv. 27. § (1), (2), (5), (7) és (11) bekezdésébe foglalt feladatokat látja el. Mindezekből megállapítható, hogy a külföldön tervezett gyógykezelés engedélyezése a NEAK hatáskörébe tartozik, és amennyiben az engedélyezésre

sor kerül, akkor az a NEAK finanszírozásával történik, tehát a költségek megtérítése is a NEAK hatáskörébe tartozik.

[22] A bíróság - arra tekintettel, hogy a hatóságok az Ebtv. 27. § (3) és (6) bekezdésére hivatkoztak határozataikban - tévesen vonta le azt a következtetést, hogy az eljáró hatóságok előzetes engedély hiányára hivatkozva utasították el a felperes kérelmét. A jogerős ítélet [37] bekezdésében helyesen került rögzítésre, hogy a felperes (költségeinek megtérítése iránti) kérelme a külföldi gyógykezelés tervezettsége miatt került elutasításra. A hatóságok határozatuk indokolásában az Ebtv. 27. § (3) és (6) bekezdésére nem mint a hatáskörüket megalapozó rendelkezésekre hivatkoztak. Az alperes indokolási kötelezettségének tett eleget, amikor határozata indokolási részében a NEAK hatáskörébe tartozó engedélyeztetési eljárást is ismertette. Hatáskört a határozat indokolási részében foglaltakra nem lehet alapítani.

[23] A bíróságnak az utazási költségtérítés szabályozásaival kapcsolatos, a jogerős ítélet [43] bekezdésében rögzített hatásköri indokolása is téves tekintettel arra, hogy az utazási költségtérítés egy önálló jogintézmény, egy speciális támogatási forma, amelynek szabályait az Ebtv. 22. §-a, valamint a Vhr. 11. §-a tartalmazza és amelyek kizárólag Magyarországon igénybe vett egészségügyi ellátások tekintetében értelmezhetőek.

[24] Az alperes kiemelte, hogy az EUB hatásköri kérdésekkel nem foglalkozott, kizárólag a bíróság által feltett kérdések tekintetében vizsgálta a magyar és az uniós jog összhangját, a jogértelmezést pedig a tagállami bíróság feladatává tette.

[25] Az alperes érvelése szerint az elsőfokú bíróság új eljárásra adott utasítása több ponton jogszabályba ütköző tekintettel arra, hogy a bíróság nem csak az alperes (kormányhivatal) részére ad olyan új hatáskört, amely a jogszabályokból, a korábban említettek szerint nem vezethető le, de a jogszabályi rendelkezésektől elrugaszkodva határozza meg az új eljárás lefolytatását, például, hogy a kormányhivatal (jogszabályi hivatkozás nélkül) az új eljárásban keresse meg a NEAK-ot és anélkül, hogy erre akár az Ákr., akár az Ebtv. lehetőséget adna, függessze fel az eljárását.

[26] Az alperes kiemelte, hogy a felperes 2016. december 20-án, tehát két hónappal a műtétjét követően nyújtotta be a kérelem külföldön igénybe vett egészségügyi ellátás megtérítése elnevezésű nyomtatványt és csatolta be a megtéríteni kívánt összegről szóló számlákat és vonatjegyeket. Ezzel szemben a tervezett külföldi gyógykezelés engedélyezése iránti kérelmet az EU rendszeresített formanyomtatványon, az úgynevezett E112-es vagy S2-es beadvány alapján lehet kérelmezni. A felperes nem ezen a nyomtatványon nyújtotta be a kérelmét és az tartalma szerint sem minősíthető engedély kérelemnek. A közigazgatási eljárás nem engedély megadása vagy elutasítása tárgyában hozott döntéssel zárult tekintettel arra, hogy engedély kérelem nem került benyújtásra. E körben hivatkozott alperes a KGD 2019.87. számú eseti döntésre, amely szerint a közigazgatási hatóságnak az ügyfél által benyújtott kérelemről kell döntenie. Nem kérhető számon a hatóságon olyan döntés elmaradása, amelyre az ügyfél kérelmet nem nyújtott be.

[27] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályban tartását kérte. Álláspontja szerint a jogerős ítélet a jogszabályoknak megfelel, az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg és abból helyes következtetést vont le. Az alperes álláspontjának ellentmond a felperes műtétjét végző szakorvos nyilatkozata, amely szerint a műtét sürgős volt, az a vakságtól mentette meg a felperest.

[28] A felperes nem vitatta, hogy a kormányhivatalnak nem volt és nincs hatásköre a külföldi gyógykezelés előzetes engedélyezésére, arra kizárólag a NEAK rendelkezik hatáskörrel. A felperes a külföldön történt gyógykezelések költségeinek megtérítését kérte, amelyre – álláspontja szerint – előzetes engedély hiányában is jogosult, figyelemmel az EUB C-777/18. számú ítéletére.

[29] A felperes hivatkozott arra, hogy a közigazgatási szervek hatáskörük hiányára nem hivatkoztak, sőt határozataikban kifejezetten megállapították hatáskörüket a megfelelő jogszabályok megjelölésével. Az alperes a felülvizsgálati kérelmében tévesen hivatkozik az Ákr. különböző rendelkezéseinek a megsértésére tekintettel arra, hogy a hatóságok határozataikat még a Ket. hatálya alatt (2017. évben) hozták meg.

[30] Az alperes által a felülvizsgálati kérelemben kifejtett első eset az előzetes engedélyezésre vonatkozik, amely nem vitásan a jelen ügyben nem állt fenn, a második eset pedig az EGT tagállam területén kívüli állam területén történő tartózkodás esetén igénybe vett egészségügyi szolgáltatások szabályait tartalmazza, amely jelen ügyben szintén nem releváns. Az a körülmény, hogy a felperes milyen formanyomtatványt töltött ki az eljárás megindításakor szintén nem irányadó tekintettel arra, hogy a kérelmeket nem az elnevezésük, hanem tartalmuk alapján kell elbírálni [Ket. 37. § (1) bekezdés].

[31] Az alperes a felperes felülvizsgálati ellenkérelmére tett nyilatkozatában kifejtette, hogy a felperes ügyében az EUB döntése – amelynek beszerzése az alperes álláspontja szerint felesleges volt – az, hogy amennyiben valóban sürgős helyzetben volt a felperes, úgy az előzetes engedély hiánya nem képezheti akadályát a külföldi gyógykezelés költségeinek megtérítésének. Jelen perbeli esetben azonban nem engedély hiányában, hanem utólagos engedélyezési eljárásban kell a költségek megtérítésének lehetőségét vizsgálni. A kormányhivataloknak semmilyen engedélyezési hatásköre nincs és nem is volt. Amennyiben a felperes engedély kérelmet nyújt be a NEAK-hoz, de ezt a hatóság elutasítja arra hivatkozással, hogy csak előzetesen lehetett volna igényelni a jelenleg hatályos jogszabályok alapján, a bíróság ebben a perben keresi meg az EUB-ot, akkor az EUB döntése alapján a NEAK-nak utólag is vizsgálni kellene, hogy – sürgős helyzet megállapítása esetén – az engedély kérelem teljesíthetőségének feltételei. A felperes azonban nem engedély kérelmet, hanem külföldön igénybe vett egészségügyi ellátás költségeinek megtérítésre iránti kérelmet nyújtott be a kormányhivatalhoz, így a kérelmet érdemben elbírálvá utasította azt el az alperes, mivel teljesítésének akadályát képezte a külföldi gyógykezelés tervezhetősége.

[32] Az alperes nem vitatta, hogy a per tárgyát képező hatósági eljárást az eljáró hatóságok a Ket. alapján folytatták le, azonban a megismételt eljárásra adott utasításai ütköznek az elsőfokú bíróságnak az Ákr. hivatkozott rendelkezéseibe. A Ket. 34. § (3) bekezdése alapján a jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített formanyomtatványon, stb. nyújtsa be. A Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése ilyen kötelezettséget tartalmaz, amikor előírja, hogy a külföldi gyógykezelés igénybevételéhez szükséges engedély iránti kérelmet a NEAK-nál lehet kezdeményezni a 2. melléklet szerinti kérelem benyújtásával, azaz engedély kérelem benyújtását jogszabály erre a célra rendszeresített formanyomtatványhoz kötött, amely formanyomtatvány nem vitásan nem került kitöltésre és benyújtásra a felperes által.

A Kúria döntése és jogi indokai

[33] A felülvizsgálati kérelem *megalapozott az alábbiak szerint.*

[34] A Kúria a jogerős ítéletet kizárólag a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül [a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 115. § (2) bekezdés alapján alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdés].

[35] A peradatok szerint az alperes a felperes külföldön igénybe vett egészségügyi ellátás megtérítésére irányuló 2016. december 18. napján előterjesztett kérelmét, amely az utazási

költségeken kívül a műtéti és a gyógyszer számlák ellenértékét is tartalmazta (62.730 forint és 2968,55 €) azért utasította el, mert a felperes Magyarországon az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásainak a teljes körére jogosult volt és az igénybe vett tervezett külföldi gyógykezelést, annak igénybevétele előtt nem engedélyeztette a NEAK-nál. Az alperesi előadás, amely szerint az utolsó pillanatban került sor a műtét elvégzésére, mert a látását bármikor elveszíthette volna, önmagában nem alapozza meg a költségek megtéríthetőségét. Az alperes határozatában részletezte a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés és 4. § (1) bekezdés, az Ebtv. 27. § (3) és (6) bekezdései, a Rendelet 4., 19. és 20. cikkei, 27. cikk (3)-(5) bekezdései és az EK rendelet 25-26. cikke rendelkezéseit azzal, hogy külföldön tervezett, műtéti beavatkozást a társadalombiztosítás terhére, kizárólag a NEAK előzetes engedélye birtokában lehet igénybe venni. Hatáskörét a Korm. rendelet 7. § (5) bekezdésére és a Ket. 104. § (1) bekezdése és 106. § (3) bekezdése rendelkezéseire alapította.

[36] A felek között nem volt vitatott, hogy a felperes előzetes engedély kérelmet, amelynek elbírálása a NEAK hatáskörébe tartozik, nem terjesztett elő. Az sem volt vitatott, hogy az alperes a határozatait, azok meghozatala időpontjában hatályos Ket. rendelkezései alkalmazásával hozta meg.

[37] Az alperes felülvizsgálati kérelmében azon az alapon vitatta a jogerős ítéletet, hogy az elsőfokú bíróság az EUB C-777/18. számú ítélete alapján olyan eljárás lefolytatására kötelezné, amelyre nincs hatásköre.

[38] A Kúria kiemeli, hogy az EUB előzetes döntéshozatali eljárás során nem állapíthat meg egy tagállami hatóság számára új hatáskört. Ahogy arra az alperes maga is helyesen hivatkozott felülvizsgálati kérelmében, az EUB perben beszerzett döntése hatásköri kérdésre nem terjedt ki. Az EUB ítélet csak az alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések és az uniós jogszabályok összhangját vizsgálta.

[39] Az alperes hatáskörébe tartozó feladatokat 2017. február 2-ig a Krm. 7. § (3)-(5) bekezdése, 2017. február 3-tól a Krm. 7. § (3)-(5a) bekezdése határozza meg, amelyek értelmében a kormányhivatal ellátja – egyebek mellett - az Ebtv. 27. § (1), (2), (5), (7) és (11) bekezdésében rögzített feladatokat. Az alperes a hatósági eljárás során a felperes kérelmét érdemében vizsgálta, hatáskörét a Krm. 7. § (5) bekezdésére alapította. Az elsőfokú bíróság tévesen hivatkozott az alperes hatáskörét megalapozó jogszabályként a Krm. 7. § (5) bekezdés a) pontja rendelkezésére, mivel ez a jogszabályhely – a pénzügyi ellátásokkal, a baleseti táppénzzel, a baleset üzemiségének elbírálásával, a keresőképtelenség és annak felülvizsgálásával kapcsolatos feladatok mellett - az Ebtv. 22. §-ában szabályozott az utazási költségtérítéssel kapcsolatos feladatok ellátását utalja a kormányhivatal feladatai közé.

A Krm. 7. § (5a) bekezdése utalja a kormányhivatal által ellátandó egészségbiztosítási feladatok közé az Ebtv. külföldön történő gyógykezelés körében igénybe vett ellátásokkal kapcsolatos feladatokat, amelyek között nem kerültek feltüntetésre a NEAK hatáskörébe tartozó az Ebtv. 27. § (3) és (6) bekezdésében megjelölt – a külföldi gyógykezelés engedélyeztetésével és finanszírozásával kapcsolatos – feladatok. Az Ebtv. 27. § (1), (2), (5), (7) és (11) bekezdései a harmadik állam területén átmenetileg, vagy három hónapot meghaladóan, vagy tartósan meghatározott jogcímenek (munkavállaló, tanuló, felsorolt jogviszonyokban álló foglalkoztatottak és ezek hozzátartozói) tartózkodó biztosítottakra vonatkozó rendelkezések. A felperes a megjelölt személyi körbe nem tartozik, ezért a kérelme elbírálására az alperes nem rendelkezett hatáskörrel.

[40] A Ket 19. § (1) bekezdése értelmében a hatóság hatáskörét jogszabály – jelen esetben a Korm. rendelet és a Krm. - állapítja meg, a 19. § (3) bekezdés szerint a hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását más hatóságra nem ruházhatja át, kivéve, ha törvény a hatáskör törvényben meghatározott esetben, az ott meghatározott másik hatóságra való átruházását

kivételesen lehetővé teszi. Jelen perbeli esetben ilyen jogszabály a hatásköri törvényben nem került megjelölésre és ilyenre a felek sem hivatkoztak.

[41] A Ket. 22. § (1) bekezdése értelmében a hatóság hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban lévő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított 8 napon belül köteles áttenni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz [Ket. 22. § (1) bekezdés].

[42] A hatáskör (és az illetékesség) hiánya a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontja értelmében semmisségi ok, vagyis olyan feltétlen érvénytelenségi ok, amely utóbb nem orvosolható. A Ket. 22. § (1) bekezdése azt jelenti, hogy a hatóság az eljárás valamennyi szakaszában köteles figyelemmel kísérni, hogy fennáll-e még az eljárási és döntéshozatali jogosultsága az adott hatósági ügyben. Ennek hiányában köteles a Ket. szerinti eljárási cselekményt megtenni és eljárási döntést meghozni. A Ket. megfogalmazása szerint a döntés semmis, ha az ügy [Ket. 12. § (2) bekezdés] nem tartozik a közigazgatási hatóság hatáskörébe, azaz, ha az ügy vagy nem hatósági ügy [Ket. 30. § g) pont], vagy hatósági ügy ugyan, de nem az adott közigazgatási hatóságot jelöli ki az ügyben való eljárásra a jogszabály. A hatáskör hiányában hozott döntés semmis, amit a közigazgatási bíróságnak hivatalból kell vizsgálnia (Kfv.VI.35.611/2016/18.)

[43] A Kúria a Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alkalmazásával megállapította, hogy az elsőfokú bíróság - eltérő jogi álláspontja miatt - tévesen rendelkezett a hatósági határozatok hatályon kívül helyezéséről, tekintettel arra, hogy a fentebb kifejtettekre tekintettel, mivel a hatóságok hatáskör hiányában jártak el a határozataik megsemmisítésének lett volna helye.

[44] Mindezekre figyelemmel a Kúria a jogerős ítéletet – 121. § (1) bekezdés b) pontja alkalmazásával – a rendelkező részben írtak szerint részben megváltoztatta; egyebekben hatályában fenntartotta.

[45] Az új eljárásban a fentebb írtaknak megfelelően az alperesnek vizsgálnia kell, hogy a felperes kérelmének az elbírálására a Krm. és a Korm.rendelet alapján rendelkezik-e hatáskörrel. Amennyiben nem, úgy a kérelmet az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező egészségbiztosítási szervhez kell áttennie és határozatát az irányadó jogszabályokkal alátámasztottan kell megindokolnia.

A döntés elvi tartalma

[46] *A hatóság döntése semmis, ha az ügy vagy nem hatósági ügy, vagy hatósági ügy ugyan, de a hatásköri jogszabály nem az adott közigazgatási hatóságot jelölte ki az ügyben való eljárásra.*

Záró rész

[47] A felülvizsgálati eljárásban pernyertes felperes felülvizsgálati ellenkérelmében ugyan kérte a felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltsége megfizetésére kötelezni az alperest, azonban kérelméhez költségfelszámítást nem csatolt és a 32/2033. (VIII.22.) IM rendelet rendelkezéseire sem hivatkozott, ezért a Kúria a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 82. § (3) bekezdése alapján mellőzte e körben a döntés hozatalt.

[48] A felülvizsgálati eljárás a Tny. 81. § (1) bekezdése alapján költségmentes, ezért a Kúriának e körben rendelkeznie nem kellett.

[49] A Kúria ítélete ellen a további jogorvoslat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

[50] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson kívül bírálta el [Kp. 115. § (2) bekezdése, Kp. 107. § (1) bekezdése].

Budapest, 2022. február 16.

Dr. Farkas Katalin s. k. a tanács elnöke, előadó bíró, Dr. Magyarfalvi Katalin s. k. bíró,
Dr. Stumpf-Rádai Ágota s. k. bíró