



**A Kúria  
mint felülvizsgálati bíróság  
végzése**

**Az ügy száma:** Kfv.III.37.508/2023/5.

**A tanács tagjai:** Dr. Sperka Kálmán a tanács elnöke, Dr. Gyurán Ildikó előadó bíró, Dr. Farkas Katalin bíró, Dr. Sugár Tamás bíró, Dr. Bérces Nóra bíró

**Az I. rendű felperes:** felperes1 (cím1)

**A II. rendű felperes:** felperes2 (cím2)

**A felperesek képviselője:** dr. Nagy Imre ügyvéd (cím3)

**Az alperes:** Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal Kalocsai Járási Hivatala (6300 Kalocsa, Városház utca 1.)

**Az alperes képviselője:** dr. Megyesi Dániel kamarai jogtanácsos

**A per tárgya:** közegészségügyi ügyben indult jogvita

**A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:** az alperes, 7. sorszám alatt

**Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma:** a Szegedi Törvényszék 2023. június 13-án kelt 11.K.700.449/2023/6. számú ítélete

### **Rendelkező rész**

A Kúria a Szegedi Törvényszék 11.K.700.449/2023/6. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

Az alperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét 200.000,- (kettőszázezer) forintban, a felperesek költségét együttesen 200.000,- (kettőszázezer) forintban állapítja meg.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

### **Indokolás**

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

[1] A felperesek kk. gyermek nevű gyermeke (a továbbiakban: gyermek) 2021. október 19-én hepatitis B elleni védőoltásban részesült.

[2] A területileg illetékes védőnő 2022. május 10-én értesítette az I. rendű felperest, hogy az oltás második dózisa 2020. május 20-án esedékes, egyben felhívta, hogy gondoskodjon a gyermek oltáson való megjelenéséről. Az első oltást követően tapasztalt negatív következmények miatt az I. rendű felperes 2022. május 12-én kérte az alperestől a védőoltás második dózisa alóli felmentést.

[3] Az alperes tájékoztatta az I. rendű felperest arról, hogy a védőoltás alóli mentesítésre az egészségügyről szóló 1997. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 58. § (3) bekezdése szerint van lehetőség, amelyre vonatkozó kérelmet az alperesnél kell előterjeszteni a kérelem indokoltságát alátámasztó, kezelőorvos által adott szakvéleménnyel együtt. Kéréleme hiányait azonban nem pótolta az I. rendű felperessel, a mentesítési kérelmet nem bírálta el.

[4] A területileg illetékes védőnő felhívta az I. rendű felperest, hogy 2022. június 3-án, majd 2022. július 7-én jelentkezzenek az iskolaorvosnál a gyermek védőoltása beadása céljából. A gyermek oltására a felhívások ellenére nem került sor, erről a védőnő értesítette az alperest.

[5] Ezt követően az alperes 2022. október 10-én ismételten tájékoztatta az I. rendű felperest a gyermek oltási kötelezettségéről, egyúttal felhívta, hogy 8 napon belül biztosítsa a gyermek megjelenését a védőoltáson. A felhívásban megjelölt határidő eredménytelen elteltét követően az alperes 2022. november 21-én kelt BK-04/NEO/16129-8/2022. számú határozatával kötelezte az I. rendű felperest, hogy biztosítsa a gyermek megjelenését 2022. december 13-án vagy 2022. december 21-én az iskolaorvosnál az életkorhoz kötötten kötelező 12 éves korban esedékes hepatitis B elleni iskolai kampányoltás pótlása céljából. A határozattal szemben a felperesek jogorvoslatot nem terjesztettek elő.

[6] A gyermek a megadott időpontok egyikében sem jelent meg a védőoltáson, ezért a tisztifőorvos személyes konzultáció keretében tájékoztatta a felpereseket az oltások beadásával kapcsolatos kötelezettségeikről, valamint a mentesség iránti kérelem benyújtásának a módjáról.

[7] Az alperes 2023. február 13-án kelt BK-04/NEO/0270-5/2023. számú határozatával a felpereseket mint kk. gyermek törvényes képviselőit az egészségügyi jogszabályokban előírt kötelezettségek megsértése miatt 100.000,- forint egészségügyi bírság megfizetésére kötelezte. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy az életkorhoz kötött kötelező védőoltással kapcsolatban a jogszabályok által előírtaknak megfelelő magatartást tanúsítsanak.

[8] Határozatát többek között az Eütv. 4. § (1) bekezdésére, 56. § (1) bekezdésére, 57. §-ára, az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ehitv.) 2. § (1) bekezdésére, 10. § (1) bekezdésére, 13/A. § (1) bekezdés h) pontjára, (3)-(5) és (10) bekezdéseire, valamint a fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 5. §-ának rendelkezéseire alapította.

[9] Rögzítette, hogy a gyermeket 12 éves korában hepatitis B elleni védőoltásban kell részesíteni, a gyermek megjelenéséről a törvényes képviselőnek kell gondoskodnia. Az eljárásban nem merült fel olyan releváns, orvosilag alátámasztott körülmény, amely ismeretében a gyermekre az általánostól eltérő szabályokat kellene alkalmazni.

[10] A járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenállóképességének a fokozása, a védőoltások a fertőző betegségekkel szembeni aktív és passzív védettség kialakítására szolgálnak.

[11] Azzal, hogy a felperesek a gyermek védőoltásának beadását nem biztosították, megsértették a fertőző betegségek és járványok megelőzése vagy a járványveszély elhárítása

érdekében szükséges járványügyi előírásokat. Következésképpen az Ehitv. 13/A. § (1) bekezdés h) pontja alapulvételével egészségügyi bírság kiszabásának volt helye.

### **A kereseti kérelem**

[12] A felperesek keresetükben az alperes határozatának megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérték.

[13] Érdemben vitatták az oltás beadásának szükségességét, mert a gyermek hepatitis B elleni védőoltása első adagjának beadásakor negatív hatásokat tapasztaltak. Ezt az okozhatta, hogy az iskolaorvos a felnőtt adagból nem fél adagot, hanem egész adagot adott be a gyermeknek, amely oltási balesetnek minősül. Ekkor azonban sem a kezelőorvos, sem az alperes nem tett eleget a kivizsgálási és jelentési kötelezettségének. A gyermek az oltás szükséges mennyiségét megkapta.

[14] Utaltak arra is, hogy 2022. május 12-én mentesítési kérelmet is előterjesztettek, amelynek elbírálása nem történt meg.

[15] Állították a tényállás valótlanágát, az alperes tényállás felderítési kötelezettségének elmulasztását. Kifejtették, hogy az alperes megvalósította az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 68. §-ának és 81. § (1) bekezdésének sérelmét, valamint sértette az Ehitv. mérlegelési jogkörre vonatkozó rendelkezéseit, az Ákr. 2. § (1) bekezdésének kötelezettségét.

[16] Eleget tettek a jogszabály által előírtaknak, jogszabálysértés részükről nem történt.

[17] Az alperes nem vizsgálta, hogy büntethetőséget kizáró körülmény áll fenn az Ehitv. 58. § (3) bekezdésének feltétele megvalósulása okán.

[18] Mindemellett az egészségügyi bírság kiszabásának lehetőségét is vitatták azzal, hogy arra kizárólag az Ehitv. 13/A. § (3) bekezdése szerinti feltétel fennállta esetén van lehetőség. Ugyanakkor a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 239. § (1) bekezdés a) pontja a fertőző betegségek elleni védekezés elmulasztását szabálysértésként értékeli. Ezáltal cselekményük legfeljebb szabálysértésnek minősülhet, ezért az alperes tévesen alkalmazta az Ehitv.-t.

### **Az elsőfokú ítélet**

[19] A törvényszék ítéletével az alperes határozatát megsemmisítette.

[20] A perben elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a felperesek magatartása következtében egészségügyi bírság kiszabásának volt-e helye figyelemmel arra, hogy az oltást elrendelő végleges határozattal szemben a felperesek jogorvoslati eljárást nem indítottak.

[21] Kifejtette, az Ehitv.-t, illetőleg annak 13/A. §-át az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CIV. törvény 2. §-a egészítette ki. A törvényjavaslat előterjesztési indoklásából levezette, hogy az egészségügyi bírság alkalmazási területe, tartalma és elnevezése más hatóság bírságolási jogosítványait nem érinti, nem vonja el azokat

és nem teremt más hatóságával párhuzamos hatásköröket. Az indokolásából következik, hogy a jogalkotó egy újfajta jogkövetkezményt kívánt bevezetni, ami az addig következmények nélkül maradó magatartások szankcionálására szolgált azzal, hogy a korábbi hatásköröket nem vonta el. Vagyis amíg egy adott magatartás a szabálysértési eljárásra vonatkozó jogszabály szerint szabálysértésnek minősült, úgy az adott magatartás megszegőjével szemben a jövőben is szabálysértési eljárás lefolytatásának van helye.

[22] Utalt arra is, hogy a Kúria Kfv.IV.37.409/2020/7. számú ítéletében értelmezte az Ehitv. 13/A. §-át, valamint a Szabstv. 239. §-át. Az ítélet [29]-[30] pontjaiban a Szabstv.-hez fűzött kommentárhoz hasonlóan foglalt állást, amikor rögzítette, hogy a védőoltásokkal kapcsolatban a kiskorú megjelenéséről a törvényes képviselőnek kell gondoskodnia, így a szabálysértés elkövetője a törvényes képviselő.

[23] A Legfelsőbb Bíróság az EBH2009.2029. szám alatt közzétett eseti döntésében kimondta, hogy a védőoltással kapcsolatos egészségügyi igazgatási szabályok megszegését megvalósító terhelti magatartás a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának szabálysértéseként pénzbírsággal szankcionálható.

[24] Figyelemmel arra, hogy a Szabstv. 239. § (1) bekezdés a) pontja, valamint annak 7. § (1) bekezdés b) pontja a fertőző betegség elleni védekezést elmulasztókkal szemben – köztük a védőoltásra vonatkozó egészségügyi jogszabály megszegőivel szemben is – a Szabstv. szerinti pénzbírságot helyezi kilátásba, ezért egészségügyi bírság kiszabásának nincs helye.

[25] Végezetül megállapította, hogy az alperes az egészségügyi szabályok megsértése miatti eljárásra vonatkozó jogszabályokat tévesen értelmezte, ezáltal határozata jogsértő, azt megsemmisítette. Hangsúlyozta, hogy ha az alperes szerint a felperesekkel szemben a felelősségre vonás feltételei fennállnak, úgy velük szemben a Szabstv. szerinti szabálysértési eljárást lefolytathatja.

[26] Egyúttal megjegyezte, hogy a Kúria a Kfv.III.39.058/2012/9. számú ítéletében vizsgálta az egészségügyi államigazgatási szerv tájékoztatási kötelezettségét. Ebben a körben megállapította, hogy az Eütv. 13. § (1) bekezdése szerint a beteg jogosult a számára egyéniesített formában megadott teljeskörű tájékoztatásra. Az egészségügyi államigazgatási szervet a védőoltás elrendelése iránti eljárásban azonban további tájékoztatási kötelezettség nem terhelte.

[27] Osztotta a felperesek azon hivatkozását is, hogy az I. rendű felperes 2022. május 12-én kelt beadványa a gyermek hepatitis B elleni védőoltás mentesítése alóli kérelemnek minősül, amelyet az alperes érdemben nem bírált el. A mentesítési kérelem elbírálásának azért van jelentősége, mert az Eütv. 58. § (4) bekezdése szerint a korábban védőoltást elrendelő határozat a mentesítési eljárás véglegessé vált döntéssel történő befejezéséig nem hajtható végre.

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

[28] Az alperes felülvizsgálati kérelmében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 121. § (1) bekezdés a) pontja alapulvételével elsődlegesen a támadott ítélet hatályon kívül helyezését, a felperesek keresetének elutasítását, míg másodlagosan az ítélet megsemmisítését és az eljárt bíróság új eljárás lefolytatására, új határozat hozatalára utasítását kérte.

[29] Kifejtette, hogy a Szabstv. 2. § (4) bekezdése, valamint az Ehitv. 13/A. § (1) és (3) bekezdése között ellentmondás áll fenn. Lényeges különbség a szabálysértési szankció

(bírság) és az alkalmazható egyéb szankciók és bírságok között az, hogy szabálysértési eljárást csak természetes személlyel szemben lehet indítani, így bírság is kizárólag természetes személy terhére róható ki.

[30] A jogszabályi kollízió feloldását szolgáló jogelvek közül a lex posterior derogat legi priori formulája értelmében az időben később keletkezett szabály lerontja az időben korábbi. Az egészségügyi bírságra vonatkozó jogi szabályok megalkotása idején hatályos Szabstv. csak arról rendelkezett, hogy szabálysértés nem állapítható meg, ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg. Ekkor az egészségügyi bírság szubszidiárius lehetőség volt, elsődlegesen szabálysértési eljárást kellett lefolytatni. Ugyanakkor a Szabstv.-ben a jogalkotó a közigazgatási bírság szankcióhoz képest kifejezetten kiegészítőként szabályozza a szabálysértési eljárást, kimondva, hogy nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el. Az újabb törvénynek és az abban tükröződő jogalkotói felfogásnak az egészségügyi bírság alkalmazása felel meg.

[31] Utalt egyidejűleg a Szabstv. 2. § (4) bekezdéséhez fűzött Nagykommentár indokolására is, hangsúlyozva, hogy jogirodalmi nézetek szerint a szabálysértési jog nem alkalmas arra, hogy az államigazgatás egyedüli szankciós joga legyen, többek között azért, mert a jogi személyek és egyéb szervezetek körében elkövetett jogsértésekkel nem tud mit kezdeni.

[32] A Szabstv. általánosságban és szubszidiárius jelleggel szabályoz függetlenül attól, hogy ki és milyen hatáskörben, vagy akár hatáskör nélkül állapítja meg vagy feltételezi a jogsértést. Ezzel szemben az Ehitv. kifejezetten az egészségügyi államigazgatási szervnek címezve, meghatározott feltételek esetén fennálló bírságolási kötelezettséget állapít meg. Következésképpen a jogszabályi kollízió feloldása az általános-speciális szabály alkalmazásával is az egészségügyi bírság alkalmazásához vezet.

[33] Felülvizsgálati ellenkérelmükben a felperesek a jogerős ítélet hatályában fenntartására tettek indítványt.

## **Döntés a befogadásról**

[34] A Kúria Kfv.III.37.508/2023/2. számú végzésében a felülvizsgálati kérelem befogadásáról döntött.

## **A Kúria döntése és jogai indokai**

[35] Az alperes felülvizsgálati kérelme – az alábbiak szerint – alapos.

[36] A felülvizsgálati eljárás kereteit a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelem és felülvizsgálati ellenkérelem jelöli ki. A Kp. 120. § (5) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[37] A jogvita tárgyát az képezte, hogy a felperesekkel szemben egészségügyi bírság kiszabásának volt-e helye.

[38] A Kúria megállapította, hogy az eljáró bíróság a törvényesen megállapított tényállásból helytelen jogkövetkeztetésre jutott.

[39] Az Eütv. 57. § (1) bekezdése szerint a védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása. A (2) bekezdés a) pontja értelmében a miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten kötelező védőoltás elrendelésének van helye.

[40] A Rendelet 5. § (1) bekezdés j) pontja alapján a magyar állampolgárt hepatitis B ellen védőoltásban kell részesíteni. Az 5. § (7) bekezdés szerint a hepatitis B elleni oltást betöltött 12 éves korban kell elvégezni. A (8) bekezdés értelmében azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, az elmaradt védőoltást a legrövidebb időn belül pótolni kell.

[41] A Rendelet 14. § (1) bekezdése kimondja, a védőoltásra kötelezett személy köteles védőoltás, továbbá – ha a védőoltást megelőzően szűrővizsgálat, vagy azt követően a védőoltás eredményének ellenőrzése szükséges – szűrő-, illetve ellenőrző vizsgálat céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak, illetve vizsgálatnak alávetni. A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik.

[42] Az Ehitv. 13/A. § (1) bekezdés h) pontja alapján, ha az egészségügyi államigazgatási szerv a hatáskörében eljárva megállapítja, hogy a fertőző betegségek és járványok megelőzése vagy a járványveszély elhárítása érdekében szükséges járványügyi előírásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben foglaltakat megsértették, egészségügyi bírságot szab ki.

[43] Ugyanezen jogszabályhely (3) bekezdése kimondja, egészségügyi bírság abban az esetben szabható ki, ha külön jogszabály az egészségügyi államigazgatási szerv eljárásával összefüggésben szabálysértési bírságot nem helyez kilátásba.

[44] A Szabstv. 239. § (1) bekezdés a) pontja szerint aki a védőoltásra, a fertőző betegségekre, a fertőző betegekre vagy a fertőzésre gyanús személyekre – ideértve a gümőkóros, a nemibeteg, a trachomás vagy erre gyanús személyeket is –, továbbá a járványügyi megfigyelésre vagy ellenőrzésre és a fertőtlenítésre vonatkozó egészségügyi jogszabályt, vagy az ilyen jogszabály alapján kiadott egészségügyi rendelkezést megszegi, szabálysértést követ el.

[45] A Szabstv. 2. § (4) bekezdése értelmében nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás büncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.

[46] A szabálysértés miatt az eljárás a (2) bekezdés alapján az egészségügyi államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik.

[47] A védőoltásra vonatkozó egészségügyi jogszabály vagy az ilyen jogszabály alapján kiadott egészségügyi rendelkezés megszegőjét már az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV.15.) Korm. rendelet pénzbírsággal sújtható szabálysértésként határozta meg 1968. október 1-jétől.

[48] A 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet 2000. március 1-től szintén szabálysértésként definiálta a védőoltás beadásának elmulasztását. Ekkor az eljárás az ÁNTSZ hatáskörébe tartozott.

[49] Ebben a jogszabályi környezetben született a Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.25/2009/5. számú ítélete, amely elvi élel mondta ki, hogy a védőoltással kapcsolatos

egészségügyi igazgatási szabályok megszegését megvalósító terhelti magatartás a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztásának szabálysértéseként pénzbírsággal szankcionálható. Maga a döntés az akkor hatályos Eütv. 58. § (4) bekezdésére és a közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 140. és 141.§-ában foglalt eljárási szabályokra figyelemmel emelte ki, hogy a kötelező védőoltások beadásának kikényszeríthetősége a jogrendszer különböző szintjein jelenik meg: közigazgatási eljárással és bírságozással maga a védőoltás beadása biztosítható, a szabálysértési eljárással pedig szankcionálható a védőoltás beadásával kapcsolatos egészségügyi rendelkezéseknek ellenszegülő személy. Mindezt figyelembe véve az állam több szinten, többféle jogi eszközzel, ezen eszközök alkalmazása esetén kellő hatékonysággal biztosította a lakosság – főként pedig a gyermek-populáció – epidémiái védettségét.

[50] Rendszertani szempontból rögzítette az ítélet, hogy a társadalom járványügyi védettségét biztosító védőoltási rendszer érvényesülésének hatékony jogi eszközei a közigazgatási és szabálysértési eljárásokban voltak megtalálhatók. A jogalkotó a védőoltások joghátránnyal történő kikényszeríthetőségének biztosítását e szinteken határozta meg.

[51] A közegészségügyi érdek védelmét nem a büntetőjog kiterjesztő – ezért tilalmazott – értelmezése és alkalmazása, hanem a közigazgatási és szabálysértési jogban szabályozott egyéb eszközök hatékony alkalmazása volt hivatott biztosítani. Ekkor azonban hatásköri kizáró rendelkezést nem határozott meg a jogalkotó.

[52] Majd 2010. április 1-től kiegészült az Ehitv. a 13/A. §-ával, amely h) pontja a fertőző betegségek és járványok megelőzése, illetve a járványveszély elhárítása érdekében szükséges járványügyi előírásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben foglaltak súlyos vagy ismételt megsértőire egészségügyi bírság kiszabását teszi lehetővé. Egészségügyi bírság azonban csak abban az esetben kiszabható, ha külön jogszabály az egészségügyi államigazgatási szerv eljárásával összefüggésben szabálysértési vagy közigazgatási – kivéve eljárási – bírságot nem helyez kilátásba.

[53] Ezután hatályba lépett a Szabstv., amely 239. §-ában szintén szabálysértésként szabályozta a védőoltásra vonatkozó egészségügyi jogszabályt vagy az ilyen jogszabály alapján kiadott egészségügyi rendelkezést sértő magatartást azonban azzal, hogy a 2. § (4) bekezdésében kimondta új, generális szabályként, hogy nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy a mulasztás bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet – az eljárási bírság kivételével – közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.

[54] Ezzel az új rendelkezéssel egy olyan normakollíziós állapot lépett fel, amely alapján a két jogszabály kizárja egymás alkalmazhatóságát.

[55] Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította – és ma is irányadónak tekinti, hiszen többek között 3068/2023. (III.14.) AB határozatában megerősítette –, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre-láthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.

[56] A szintén 3068/2023. (III.14.) számú AB határozattal megerősített 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy "a jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi

jogszabályértelmezésekre támaszkodva rutinná vált. [...] Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. [...] A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie."

[57] Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény hatálybalépése óta is – több határozatában vizsgálta már a törvény törvénnyel való kollíziója, illetve tágabb értelemben a jogforrási rendszerben azonos szinten szereplő jogszabályok összeütközése kérdését, és ilyen esetekben az egyedi ügyben alkalmazandó jog kiválasztásának problémáját. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint [2/2016. (II.18.) AB határozattal megerősített 35/1991. (VI.20.) AB határozat] meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen jogalkotás Alaptörvény-ellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alaptörvény valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi Alaptörvény ellenességhez vezet, így például, ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi.

[58] Mindez azt jelenti, hogy két törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség magában véve még nem elegendő feltétele az Alaptörvény-ellenesség megállapításának. A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt lenne.

[59] Alaptörvény-ellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi Alaptörvény-ellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, 3191/2014. (VII. 15.) AB határozat, 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, 28/2013. (X. 9.) AB határozat].

[60] Az Alkotmánybíróság azt az alapelvet is lefektette, hogy a törvényhozás valamely, az Alaptörvény sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. Amennyiben pedig a jogszabályok értelmezésével, azok alkalmazásának mérlegelésével eredmény nem érhető el, így az ellentét megszüntetése törvényhozási útra tartozik.

[61] A jogszabályi kollízió kérdését elemezve fejtette ki az Alkotmánybíróság 28/2013. (X. 9.) AB határozatában, hogy a bíró feladata, hogy megállapítsa az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket és azokat értelmezze. Ha az értelmezési folyamat során arra a következtetésre jut, hogy az alkalmazandó jogszabály normatartalma feloldhatatlan ellentétben áll az Alaptörvénnyel, kizárólag akkor kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítvány indokolásának – ebből következően is – az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentétet kell határozottan állítania és alátámasztania, amely ellentét azonban nem merülhet ki egy esetleges értelmezési nehézségben. A bírónak tehát nem elegendő önmagában a jogbiztonság elvének részét képező normavilágosság követelményének sérelmére hivatkoznia sem azon az alapon, hogy nem tudja megállapítani az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket, sem azon az alapon, hogy nem tudja azokat egyértelműen értelmezni. Következésképpen a jogszabályi rendelkezések közötti kollíziót először bírói jogértelmezéssel kell feloldani.

[62] A Kúria a kifogásolt rendelkezések szövegének vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy a normaszöveg a jogalkalmazók számára a jogalkotó akaratára figyelemmel nem értelmezhetetlen, az teleologikus és történeti jogértelmezéssel az Alaptörvény 28. cikke alkalmazása mellett feloldható. A Kúria azt vizsgálta, mi volt az elérni kívánt cél a jogi norma megalkotásakor, az adott jogi normával mi volt a jogalkotó szubjektív akarata, a törvényhozó belső szándéka.

[63] Habár a jogszabályi rendelkezések a kötelező védőoltás beadásának elmulasztásának szankcionálását kölcsönösen kizárják, ez a jogértelmezés mind a jogszabályok, mind az Alkotmánybíróság gyakorlatával ellentétes lenne, a Kúria szerint sem elfogadható. A Kúria hangsúlyozza, hogy kiemelten fontos társadalmi és egyéni, többek között gyermekvédelmi érdek fűződik a kötelező védőoltások beadásának kikényszeríthetőségéhez.

[64] Az Alkotmánybíróság a kötelező védőoltások alkotmányjogi vetületével a 3080/2019. (IV. 17.) AB határozattal megerősített 39/2007. (VI. 20.) AB határozatban foglalkozott részletesen. A határozat rögzítette, hogy „[t]ekintettel a természettudományos előfeltevésekre, az [...] előírt, életkorhoz kötött védőoltások alkalmas és szükséges eszköznek minősülnek egyfelől a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosításához, másfelől az egész társadalom fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelméhez”.

[65] Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy „az alkotmánybírósági eljárás során nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások (köztük az életkorhoz kötött védőoltások) az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Tehát egyfelől az egyént (a gyermeket) védik a fertőzéstől, másfelől az egész társadalmat a járványok megjelenésétől.”

[66] A kollíziót valójában a Szabstv. és annak 2. § (4) bekezdése hatályba lépése váltotta ki, a Kúria ezért vizsgálta a jogalkotás mögötti megváltozott jogalkotói akaratot az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel.

[67] Ezen megváltozott jogalkotói szándékkal az Alkotmánybíróság is foglalkozott a 38/2012. (XI.12.) AB határozatában amikor is leszögezte, hogy a Szabstv. mind felelősségi dogmatikájában, mind az eljárás szabályozásában büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmaz, és mivel a szabálysértést kriminális cselekményként értékeli, szabályozását a „bagatell” büntetőjog irányába toltta el. Az Alkotmánybíróság utalt a 2012. évi XXXI. törvény indoklására is, miszerint a Szabstv. preambuluma és 1. §-a egyaránt kriminális, törvény által büntetni rendelt, társadalomra veszélyes cselekményként definiálja a szabálysértéseket. Ezzel a megközelítéssel kvázi-trichotom rendszer jött létre, a szabálysértési jogot egyértelműen a büntetőjog felé közelítve.

[68] Az ügy szempontjából fontos megállapítása az Alkotmánybíróságnak, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. A szabálysértés a Szabstv-el lényegében a trichotom büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált azal, hogy maga a Szabstv. szubszidiárius jelleggel szabályoz.

[69] Az Országgyűlés sem látta ezt másként, hiszen 2015/43 infojegyzetében az állt, hogy megváltozott a szabálysértés fogalma, az új definíció kriminális cselekménynek tekinti a szabálysértéseket, ezáltal elmozdulás történt a büntetőjog irányába.

[70] Az új Szabstv. megalkotásának indoka pontosan az volt, hogy szakítson a korábbi szabályozással és célja volt, hogy a tisztán közigazgatás-ellenes cselekményeket leválasszák a

szabálysértési jogról. Ezt a cél indokolta a ne bis in idem sérelmének elkerülése is, amit alátámaszt a Szabstv-hez fűzött indokolás is.

[71] Ezen cél érdekében pedig az igazgatás-ellenes szabálysértések azon részét, amely a vonatkozó közigazgatási szabályok értelmében valamely hatóság által közigazgatási bírsággal is sújthatók, a szabálysértési joganyagból el kívánták távolítani, megszüntetve a fennálló anyagi- és eljárásjogi párhuzamosságokat, valamint a jogsértők kettős szankcionálását.

[72] A cél az volt, hogy a szabálysértési és igazgatási joghátránnyal is fenyegetett magatartások esetében kizárólag a közigazgatási hatóság járjon el, a közigazgatási jellegű szankció visszakerüljön a hatósági eljárásba.

[73] A Szabstv. indokolása rögzíti, hogy ezen célból több szabálysértési tényállás kikerült a jogszabályból, amely cselekmények szankcionálása az ágazati törvényekben szabályozottan, közigazgatási bírságolás útján valósul meg. A szabálysértési jog egy átfekvő jogág, a Szabstv. pedig generálisan, a szabálysértésért való felelősség körében mondja ki a tilalmat. A jogalkotói szándék az volt, hogy ágazati szinten szabályozza a közigazgatás-ellenes cselekmények szankcionálását. A Szabstv. 2. § (4) bekezdésének a hatályba lépése pedig későbbi, mint az Ehitv. 13/A. § (1) és (3) bekezdésének.

[74] A 38/2012. (XI.14.) AB határozatban visszautalt az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V.26.) AB határozatában megfogalmazott azon elvi tételre is, hogy az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszer csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges. Vagyis valamely cselekmény, magatartás bűncselekménnyé vagy szabálysértéssé nyilvánítása ultima ratio kell legyen. A törvényhozói akaratnak egyértelműnek kell lennie abban, hogy az egyén tudja, mikor követ el bűncselekményt vagy szabálysértést. Ugyanakkor a Szabstv. kifejezetten kimondja, hogy nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási eljárásban kiszabható bírság alkalmazását rendeli el.

[75] A teleologikus és történeti jogértelmezés, a lex posteriori derogat legi priori elve és a jogalkotói szándék változása is abba az irányba mutat, hogy a kötelező védőoltás beadásának elmulasztásával szembeni szankció az egészségügyi bírság kiszabása.

[76] Ez a jogértelmezés támogatja a közigazgatási szankció mint önálló jogi norma érvényesülését azzal, hogy teljes egészében olyan magatartási szabály, amely önmagában is érvényesíthető. A jogi norma szerkezetét illetően alapvetően háromelemű norma, hipotézis – diszpozíció – szankció szerkezetű. Ezt az egységet pedig nem célszerű azzal megbontani, hogy a szankciót egy más jogág, esetlegesen más diszpozíció alapján szabja ki. Szankció nélkül a norma kötelezés vagy tiltás nélküli lenne a jogágon belül. Így a közigazgatás jogi norma és annak szabályozása egységessége akkor áll fenn, ha adott közigazgatási jogág szabályozza a hipotézis-diszpozíció-szankció hármasságát.

[77] Az egészségügyi bírság kiszabhatóságának érvét erősíti az is, hogy a szabálysértési szankció büntetőjogi jellegű szankció, nevezetesen büntetés, amely sokkal súlyosabb következményekkel járhat (büntetett előélet, elzárásra történő átváltoztatás stb). A jogalkotó által megteremtett normakollízió pedig nem oldható fel egy olyan jogértelmezéssel, amely az ügyfélre hátrányosabb.

[78] Szintén lényeges különbség a szabálysértési bírság és az egészségügyi bírság között, hogy szabálysértési eljárást lefolytatni csak természetes személlyel szemben lehet, ezáltal szabálysértési bírság is kizárólag természetes személlyel szemben szabható ki.

[79] Az elsőfokú bíróság ítéletében is hivatkozott Kfv.IV.37.409/2020/7. számú kúriai ítéletében a legfőbb bírói szerv vizsgálta az Ehitv. 13/A. § (3) bekezdésében foglalt kizáró körülményt, valamint a Szabstv. 239. § (1) bekezdése szerinti „fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása” szabálysértést, azonban erre irányuló felülvizsgálati kérelem hiányában nem értékelte a Szabstv. 2. § (4) bekezdésének rendelkezését és ezáltal a két törvényi rendelkezés kollízióját. A hivatkozott döntés azt mondta ki, hogy a szabályozás a ne bis in idem elvén alapszik, azzal, hogy a közigazgatási eljárás és a szabálysértési tényállás címzetti (alanyi) köre eltérő volt, ezért abban az ügyben szóba sem kerülhetett az, hogy a szabálysértési tényállásra figyelemmel a felperesre egészségügyi bírság ne lett volna kiszabható. A perbeli ügyben a tényállások címzetti (alanyi) köre azonos.

[80] Mindezek mentén a Kúria megállapította, hogy a Szabstv. és a Ehitv. rendelkezései közti belső kollízió nem jelenti automatikusan a jogállamiság és ezen belül a jogbiztonság elvének sérelmét. A normakollízió a jogalkalmazói jogértelmezéssel feloldható volt, mivel a törvények indokolásából megállapíthatóan a jogalkotói cél az volt, hogy a tisztán közigazgatási eljárások körébe tartozó magatartások megszegőivel szemben a szankciót a közigazgatási eljárásban eljáró hatóság szabja ki. Erre figyelemmel az elsőfokú bíróság jogértelmezésével szemben a Kúria szerint az alperesnek egészségügyi bírság kiszabására hatásköre, így jogszerű lehetősége volt.

[81] Mindezek ismeretében a Kúria az eltérő jogi állásponton alapuló és téves jogértelmezéssel hozott elsőfokú ítéletet a Kp. 121. § (1) bekezdése szerint hatályon kívül helyezte és az eljárt elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

[82] A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak a felperesek keresetlevelében szereplő valamennyi kereseti érvelését teljeskörűen meg kell vizsgálnia, ítéletében az abban szereplő valamennyi, jogilag releváns kérdésről döntenie kell azzal, hogy az alperes hatáskörében jogszerűen dönthet egészségügyi bírság kiszabásáról, ha annak további feltételei is adóttak.

## **A döntés elvi tartalma**

[83] *A törvényhozás valamely, az Alaptörvény sérelmét nem jelentő hibáját elsősorban jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni.*

[84] *A teleologikus és történeti jogértelmezés, a lex posteriori derogat legi priori elve és a jogalkotói szándék változása is abba az irányba mutat, hogy a kötelező védőoltás beadásának elmulasztásával szembeni szankció az egészségügyi bírság kiszabása.*

## **Záró rész**

[85] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó 107. § (1) bekezdésének megfelelően tárgyaláson kívül bírálta el.

[86] A Kúria a Kp. 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 81. § (1) és (2) bekezdése, valamint 82. § (3) bekezdése alapján a felek felülvizsgálati eljárásban felmerült költségének összegét a csatolt költségjegyzék nyomtatványok alapján állapította meg, figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban kifejtett jogi tevékenységre is. A felmerült költség viseléséről az új határozatot hozó bíróságnak kell döntenie a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 110. § (3) bekezdése alapján.

[87] A Kúria által hozott határozat ellen felülvizsgálatnak a Kp. 116. § d) pontja alapján nincs helye.

Budapest, 2023. november 22.

Dr. Sperka Kálmán s. k.

a tanács elnöke

Dr. Gyurán Ildikó s. k.

előadó bíró

Dr. Farkas Katalin s. k.

bíró

Dr. Sugár Tamás s. k.

bíró

Dr. Bérces Nóra s. k.

bíró

A kiadmány hitelével:

tisztviselő