

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.37.288/2012/7.szám

A Kúria a dr. Vincze Krisztina jogtanácsos által képviselt felperesnek a dr. Nemes Dénes ügyvéd által képviselt O.T.H. jogutód alperes ellen egészségbiztosítási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Ítéltábla 2010. május 26. napján kelt 3.f.27.004/2010/5. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 11. sorszámon benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon tárgyaláson kívül meghozta az alábbi

í t é l e t e t:

A Kúria a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.004/2010/5. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és a Fővárosi Bíróság 9.K.30.945/2009/4. számú ítéletét - eltérő indokolással - helybenhagyja.

Kötelezi a Kúria a felperest, hogy - 15 nap alatt - fizessen meg az alperesnek 30.000 (azaz harmincezer) forint másodfokú, és 30.000 (azaz harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

Az alperes 2008. július 29-én hivatalból indított eljárást a rendelőintézetrel (a továbbiakban: Kórház) szemben egy balesetet szenvedett mozgássérült beteg nem megfelelő ellátásával kapcsolatosan.

Az alperes eljárása alatt a H. Megyei Közgyűlés a 151/2008. (X.31.) közgyűlési határozattal a Kórházat megszüntette. A megszüntető okirat szerint tulajdonosként a vagyon - ideértve a követeléseket és a kötelezettségeket is - felett a H.M.Ö.jogosult rendelkezni.

Az alperes a kórház megszüntetését követően 2009. január 28-án kelt 730-2/2009. számú határozatával megállapította, hogy a Kórház a beteg ellátása során jogszabályt sértett, ezért a felperest, mint a vagyoni jogok és kötelezettségek tekintetében a megszűnt Kórház

jogutódját 1.000.000 Ft bírsággal sújtotta.

Az alperesi határozat bírósági felülvizsgálata iránt a felperes terjesztett elő keresetet, amelyben annak hatályon kívül helyezését és a már megfizetett 1.000.000 Ft bírság visszafizetését kérte.

Az elsőfokú bíróság a 9.K.30.945/2009/4. számú ítéletében a felperes keresetét elutasította. Indokolása szerint az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Ebftv.) értelmében az alperes hatósági felügyeleti jogköre a felperesre nem terjed ki, de a felperes nem is mint egészségügyi szolgáltató, hanem mint a már megszűnt egészségügyi szolgáltató vagyoni jogutódja köteles helytállni, és a bírságot megfizetni.

Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a megszüntető okirat alapján egyértelmű volt, hogy a Kórház 2008. október 31-én megszűnt, de az is egyértelmű, hogy a követelések és a kötelezettségek felett a felperes volt jogosult rendelkezni.

Megállapította, hogy a felperes a vagyoni kötelezettségek tekintetében a Kórház jogutódja a megszüntető okirat rendelkezései és így az Áht. 90.§ (3) bekezdését is figyelembe véve. Az elsőfokú bíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 16. § (1) bekezdése alapján megállapította, hogy nem a klasszikus polgári jog szabályai szerinti általános jogutódlás, hanem részleges, jogszabállyal és a megszüntető okirattal keletkezett vagyoni jogokat és kötelezettségeket magában foglaló jogutódlás történt, ezért nem sérült a Ket. 16.§-a.

Az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatására a felperes terjesztett elő fellebbezést.

A fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla a 3.Kf.27.004/2010/5. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, az alperes 230-2/2009. számú határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte. A Fővárosi Ítéltábla döntésében kifejtette, hogy a hatósági eljárás alanyában bekövetkezett változás a közigazgatási jogviszonyban eredményez jogutódlást, így a közigazgatási jogviszonynak tartalmat adó anyagi jogi szabályoknak megfelelően kellett volna a Ket. 16. § (1) bekezdése szerint a jogutódlás lehetőségét megvizsgálni. Annak eldöntése, hogy az ügyfél helyébe jogutód léphet-e, lehetséges-e a polgári jog szerinti jogutódlás az anyagi jogszabályok által meghatározott.

Az alperes hivatalból indított eljárása alatt a Kórház megszűnt, ezzel mint ügyfél kiesett az eljárásból, erről az alperes 2008. november 11-ei bejelentéséből tudomást szerzett. Az alperes hivatalból indított eljárása során azt ellenőrizte, hogy a Kórház

megfelelően teljesítette-e a finanszírozási szerződésből folyó kötelezettségeit, azaz anyagi jogi jogszabályt sértett-e. A hatósági ellenőrzés során szűnt meg a Kórház, így a közigazgatási jogviszonynak tartalmat adó anyagi jogi szabályoknak megfelelően kellett volna a Ket. 16.§ (1) bekezdése szerint a jogutódlás lehetőségét megvizsgálni.

Az alperes anyagi jogi jogsértést állapított meg a Kórház terhére, és a jogsértéshez az Ebftv. 11.§ (2) bekezdésének d) pontja alapján a felügyeleti bírság kiszabását társította. A felügyeleti bírság pénzbeni jogkövetkezmény, vagyoni jelleg van, az alperes döntésében azonban szankcióként jelent meg.

A Fővárosi ítéltábla szerint az Áht. 90.§ (3) bekezdése alapján jogutódlás csak fennálló vagyoni kötelezettségek tekintetében keletkezhet, amely fakadhat közigazgatási jogviszonyból is. A felügyeleti bírság azonban csak a jogerős határozathozatalt követően vált volna vagyoni követeléssé, ebben az esetben kellett volna a felperesnek, mint jogutódnak helytállnia a határozattal megállapított bírság megfizetéséért. Az alperes azonban a Kórház megszűnését követően is a Kórházat tekintve folytatta eljárását és állapította meg a jogsértést úgy, hogy már a felperesi önkormányzatot szankcionálta.

A Fővárosi Ítéltábla szerint a jelen ügyben kiszabott felügyeleti bírság önmagában nem tekinthető önálló vagyoni követelésnek, ezért nem tartozik az Áht. 90.§ (3) bekezdése szerinti vagyoni kötelezettség körébe. Így az alperes határozatában a felperest, mint a Kórház vagyoni jogutódját nem sújthatta volna bírsággal. Az Ítéltábla megállapította, hogy az új eljárás során az alperesnek a jogutódlás hiányában végzéssel kell döntenie a Ket. 31. § (1) bekezdés d) pontja alapján az eljárás megszüntetéséről.

Az ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. A felülvizsgálati kérelmében megjelölt jogszabálysértés azonos az elsőfokú bíróság döntésével szemben előterjesztett fellebbezésében foglaltakkal, azaz álláspontja szerint a felügyeleti eljárás során kiszabott felügyeleti bírság megfizetéséért a felperes jogosult helytállni. Jogi álláspontját az Ebftv. 1, 6, és 11.§-ából az Áht. 90.§-ának előírásaiból és a megszüntető okirat rendelkezéséből vezette le.

Előadta továbbá, hogy az alperes szankcionálási, bírságolási jogkörének kiüresedését, a visszatartó erő csökkenését jelentené, ha a pénzbírságot azért nem lehetne kiszabni, mert egy költségvetési szerv megszűnt. Véleménye, hogy a jogbiztonság védelme érdekében kiemelkedően fontos a betegjogok védelmében eljáró szerv szankcionálási lehetőségének fenntartása, még a jogsértéssel elkövetett költségvetési szerv megszüntetése esetén is.

A felülvizsgálati kérelem szerint a jogbiztonság sérelmén túl a

Fővárosi Ítéltábla ítélete által keletkezett helyzet hátrányos megkülönböztetést is eredményez aszerint, hogy a jogutódlás mikor következik be. Ugyanis a Fővárosi Bíróság ítélete szerint szankciót lehet érvényesíteni, ha a jogutódlás a vagyoni jogok tekintetében a bírság kiszabását következően következik be, ellenkező esetben azonban nem.

Az alperes végül kifejtette, hogy az Ebftv. nem tartalmaz olyan kitételt, amely alapján a bírságot csak egészségügyi szolgáltatóval szemben lehetne kiszabni, tehát azt a vagyoni jogutóddal szemben is meg lehet állapítani.

Az ügyben a H.M.Ö. felülvizsgálati ellenkérelmet nyújtott be. Álláspontja szerint a Ket. 16.§-a alapján ha a folyamatban lévő eljárásban a közigazgatási szerv tudomást szerez az ügyfél kieséséről, először meg kell állapítani, hogy a kiesett ügyfél helyébe lép-e jogutód, és ki az. Véleménye szerint az Ítéltábla helyesen mutatott rá arra, hogy amennyiben egy jogi személy, illetve szervezet megszűnése következtében okafogyottá válik az eljárás, mert a jogutódlás nem következett be, a Ket. 31.§ (1) bekezdés d) pontja alapján az eljárást végzéssel meg kell szüntetni. A tovább folytatható eljárásban a jogutódlásról a hatóságnak értesítenie kell a jogutódot, aki ettől kezdve gyakorolja az ügyféli jogokat, a közigazgatási jogviszony alanyává a jogutódlás időpontjától a jogutód válik.

Az alperes hivatalból indított eljárása alatt a Kórház megszűnt, ezzel mint ügyfél, kiesett az eljárásból. A Ket. 16.§ (1) bekezdése szerinti jogutódlás fennállásának lehetőségét az alperesi eljárásban is vizsgálni kellett volna. Hivatkozik a felülvizsgálati ellenkérelem az egészségügyről szóló 1997. évi CLXV. törvényre, amely külön-külön meghatározza az egészségügyi szolgáltató és a fenntartó fogalmát is. Az Ebftv. hatálya egyértelmű, hogy csak az egészségügyi szolgáltatókra terjed ki, így álláspontja szerint az Ebftv. 11.§ (2) bekezdésében meghatározott intézkedések, így a felügyeleti bírság is kizárólag az Ebftv. hatálya alá tartozók körében alkalmazhatók.

Végül kifejtette, hogy az alperes által megállapított szabálytalanságot felperesi önkormányzatnak felróni nem lehet. A bírság alapjául szolgáló cselekmény vagy mulasztás következményei az önkormányzatot nem terhelik, így a beteg megfelelő ellátásáért sem tartozik felelősséggel.

A felülvizsgálati kérelem alapos.

Az Ebftv.-nek a közigazgatási jogviszony keletkezésekor hatályos 6. § (4) bekezdése szerint a Felügyelet hatósági eljárására a Ket. szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a Felügyelet döntése ellen közigazgatási eljárás keretében fellebbezésnek nincs helye, azt felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet.

A Felügyelet döntéseinek bírósági felülvizsgálata kérhető. A Ket. 16. § (1) bekezdése értelmében ha jogszabály másként nem rendelkezik vagy azt az ügy jellege nem zárja ki, a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban a kieső ügyfél helyébe annak polgári jog szerinti jogutódja lép, ilyen esetben a jogerős határozatban megállapított kötelezettség vagy jogosultság a jogutódot terheli, illetve illeti meg. A Kúria megállapítja, hogy a Ket. 16. § (1) bekezdése a polgári jog szerinti jogutódlásról rendelkezik. A polgári jogi jogutódlás a polgári jogi vagyoni viszonyokat érinti. A H.M.Ö. az Ebftv. alapján kiszabott (kiszabható) felügyeleti bírság tekintetében nem a polgári jog szerinti jogutódja a - közhatalmi döntéssel, az önkormányzat határozatával - megszüntetett Kórház-rendelőintézetnek. A Ket. 16. § (1) bekezdése szerinti jogutódlás jelen ügyben nem állapítható meg, ez a jogszabályhely nem is alkalmazható.

A Ket. 16. § (1) bekezdése szubszidiárius szabály, jogszabály eltérő rendelkezése - vagy az ügy jellege - alapján a hatósági eljárásban történő jogutódlás során eltérő szabályok is érvényesülhetnek. Jelen ügy tárgyát képező esetben a jogutódlást speciális szabályok rendezik. Az Áht. közigazgatási jogviszony keletkezésekor hatályos 90. § (3) bekezdése értelmében a költségvetési szerv megszüntetése esetén - az alapító szerv vagy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a vagyoni jogok és kötelezettségek tekintetében a megszüntetett szerv jogutódja az alapító szerv. Helyesen állapította meg az első fokon eljáró bíróság, hogy az alapító szerv - azaz a H.M.Ö.- a megszüntető okiratban eltérhetett volna a jogutódlás ezen szabályától, ennek hiányában azonban az Áht. 90. § (3) bekezdése irányadó.

A fentiek alapján elsőként az rögzíthető, hogy a felperes önkormányzat csak az Áht. 90. § (3) bekezdés által meghatározott körben a Kórház jogutódja, de ebben a körben a jogutódlás teljes. Ugyanakkor helytálló a felperes azon érvelése, hogy az eljárási szabályok szerint a Kórház megszűnését az alperesnek meg kellett volna állapítani, rendelkezni kellett volna a jogutódlásról, s a jogutódot értesíteni kellett volna. Figyelembe veendő azonban, hogy a felperes a jogutódlásról maga rendelkezett, az általa hozott megszüntető okirat 5. pontja szerint „Tulajdonosként a vagyon - ide értve a követeléseket és a kötelezettségeket is - felett H.M.Ö.jogosult rendelkezni”. A jogutódlás külön, az alperes által történő megállapításának a hiányát a Kúria ezért a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegésként értékelte.

A továbbiakban a Kúria azt vizsgálta, hogy az alperes által 2009. január 28-án kiszabott felügyeleti bírság a jogutódlás szempontjából vagyoni kötelezettségnek tekinthető-e akkor, amikor a Kórház már korábban, a 2008. október 31-én kelt megszüntető okirat

elfogadásával megszűnt. A felperes felülvizsgálati ellenkérelme szerint a felügyeleti bírság tulajdonképpen az Ebftv. által alkalmazható egyik szankció, szankció jellege miatt vagyoni követelésnek nem is tekinthető.

Az Ebftv. 11. § (2) bekezdése arra az esetre, ha az egészségügyi szolgáltató nem, vagy nem megfelelően teljesíti a finanszírozási szerződésből fakadó kötelezettségét többféle intézkedési lehetőséget ismer (eltiltás, felszólítás a kötelezettség teljesítésére, más egészségügyi szolgáltató kijelölése stb.). Az Ebftv. 11. § (2) bekezdés d) pontja értelmében egyik intézkedési forma a felügyeleti bírság kiszabása. A bírságolás részletes szempontjait az Ebftv. 11. § (4)-(5) bekezdése tartalmazza. A Kúria úgy ítélte meg, hogy a felügyeleti bírság - annak ellenére, hogy az a felügyeleti intézkedés során megállapított egyik szankció - vagyoni jellege miatt vagyoni kötelezettségnek, így az Áht. 90. § (3) bekezdése hatálya alá tartozó követelésnek tekinthető.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy jelen ügyben a felügyelet által megállapított fizetési kötelezettség még nem állt fenn a Kórház megszüntetésének időpontjában. Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy ez terheli-e a H.M.Ö., az önkormányzat, mint fenntartó felelősségének a vizsgálata is szükséges. Nem helytálló ugyanis a felperesi ellenkérelemben foglalt azon álláspont, mely szerint a fenntartó önkormányzat nem tartozik felelősséggel az egészségügyi intézményben történő betegellátásért. A jogviszony keletkezésekor hatályban volt, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 70. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a megyei önkormányzat kötelező feladata az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátás amennyiben azt a külön törvény szerint ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 155. § (1) bekezdés értelmében „Az egészségügyi intézmények fenntartójának hatáskörét képezi különösen

a) az alapítói jogok, a létesítés, az átszervezés, illetve a megszüntetés gyakorlása,

b) az intézmény költségvetésével kapcsolatos jogok gyakorlása,

c) az intézmény vezetőinek tekintetében a munkáltatói jogok gyakorlása,

d) az intézmény működését szabályozó dokumentumok (pl. szervezeti és működési szabályzat, házirend) jóváhagyása,

e) az intézmény működésének folyamatos felügyelete és ellenőrzése.”

Az Eütv. 155. § (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „A területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyi intézmény fenntartója a külön törvényben foglaltaknak megfelelően köteles biztosítani az általa fenntartott egészségügyi intézményben

a) az egészségügyi szolgáltatás nyújtásához szükséges szakmai feltételeket, valamint

b) az egészségügyi intézmény működőképességét és fejlesztését.”

Az Eütv. további rendelkezései jelentős jogosítványokat adnak a

fenntartó részére a betegjogok érvényesülésével kapcsolatosan is, így a beteg a fenntartónál is jogosult panaszt tenni, a fenntartó ezt köteles kivizsgálni (29. §), a betegjogi képviselő az egészségügyi szolgáltatónál észlelt jogsértésre a fenntartó figyelmét köteles felhívni [30. § (4) bekezdés]. Az Eütv. 143. §-a szerint „Az egészségügy szervezésével és irányításával kapcsolatos feladatok ellátásáért, valamint az ezekkel összefüggő jogok gyakorlásáért és kötelezettségek teljesítéséért való felelősség – az e törvényben foglaltaknak megfelelően – az Országgyűlést, a Kormányt, a minisztert, az egészségügyi államigazgatási szervet, a helyi önkormányzatokat, az egészségügyi szolgáltatók további fenntartóit, az egészségbiztosítási szerveket... terheli.”

A fenti jogszabályösszességből megállapítható, hogy az ellátási kötelezettség körében az egészségügyi intézmény fenntartója széleskörű felelősséggel rendelkezik, amelynek keretében nem függetlenedhet az egészségügyi intézményben folytatott munka szakmai színvonalától, a jogsértésektől, ezek kivizsgálásától, adott esetben a szükséges személyi döntés meghozatalától. Az önkormányzat e körben megvalósuló cselekvései, mulasztásai adott esetben megalapozhatják az önkormányzat felelősségét.

Ez a felelősségi rend csatornázódik be az Áht. 90. § (3) bekezdésébe foglalt azon általános szabályba, amely szerint a költségvetési szerv megszüntetése esetén – főszabályként – a vagyoni jogok és kötelezettségek tekintetében a megszüntetett szerv jogutódja az alapító szerv.

Jelen ügyben a felperes H.M.Közgyűlése fenntartásában működő HMÖ Kórház-Rendelőintézet megszüntetésére került sor úgy, hogy a H.M.Ö.a vagyoni viszonyok körében nemcsak a követelések, hanem a kötelezettségek tekintetében is jogutóddá vált. Megállapítható, hogy a Kórház megszüntetést megelőzően megindított hatósági felügyeleti eljárás azon jogkövetkezményéért amely természeténél fogva a kötelezettségeket is magára vállaló H.M.Ö.- mint fenntartói önkormányzatra – is alkalmazható, a H.M.Ö.köteles helytállni, a kiszabott felügyeleti bírság az Áht. 90. § (3) bekezdése alapján a H.M.Ö.terheli.

A fentiekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem alapos, ezért a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.004/2010/5. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és a Fővárosi Bíróság 9.K.30.945/2009/4. számú érdemben helyes ítéletét a jelen ítéletben foglalt indokokolás módosításával helybenhagyta.

Az alperes felszámítható másodfokú és felülvizsgálati eljárási költségeit a Pp. 78. § (1) bekezdése alapján az felperes köteles megfizetni. A költségeket a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet alapján határozta meg.

*A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az illetékekről
szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a alapján az állam viseli.*

Budapest, 2013. január 16.

Dr. Kalas Tibor sk.

a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.

előadó bíró

Dr. Hörchneré

Dr. Marosi Ildikó sk.

bíró