

**A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság**

Kfv.III.37.762/2014/7.szám

A Kúria a dr. Kovács Gyöngyi Ügyvédi Iroda által képviselt dr. I.rendű felperes neveI. rendű és a II.rendű felperes neveII. rendű felpereseknek a Márton és Társa Ügyvédi Iroda által képviselt alperes neve(alperes címe) alperes ellen alkalmassági vizsgálat tárgyában hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. április 9. napján kelt 13.K.27.430/2013/3. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 4. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Kúria a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.430/2013/3. számú ítéletét hatályon kívül helyezi, és a felperesek keresetét elutasítja.

Kötelezi a Kúria a felpereseket, hogy 15 nap alatt egyetemlegesen fizessenek meg az alperesnek 100.000,- (százezer) forint együttes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi a felpereseket, hogy fizessenek meg egyetemlegesen az államnak - külön felhívásra - 30.000,- (harmincezer) forint kereseti és 70.000,- (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

Az I. rendű felperes háziiorvosi tevékenységet végez körzetében, a II. rendű felperes - egészségügyi szolgáltató betéti társaság - keretében. A II. rendű felperes cég képviselője az I. rendű felperes. Az I. rendű felperes agyvérzése következtében 2012. április 1. napjától keresőképtelenné vált. Az elsőfokú egészségügyi közigazgatási hatóság 2012. szeptember 7. napján kelt határozatával kötelezte az I. rendű felperest, hogy soron kívül egészségügyi

alkalmassági vizsgálatát végeztesse el. Erre tekintettel az I. rendű felperes 2012. november 6-án becsatolta dr.foglalkozás-egészségügyi orvos igazolását amely szerint a felperes „háziiorvosi munkakör elvégzésére nem alkalmas”. Az egészségügyi hatóság 2012. november 13-án tájékoztatta az I. rendű felperest, hogy az alkalmassági vizsgálat elvégzésére a szolgáltató Bt. telephelye szerint dr.foglalkozás-egészségügyi szakorvos illetékes. Dr.2013. március 12. napján kelt szakvéleményében az I. rendű felperes személyes vizsgálat alapján azt állapította meg, hogy „a felperes háziiorvosi tevékenység végzésére nem alkalmas”. Az I. rendű felperes sérelmezte, hogy a szakvélemény tartalmát nem ismeri. Az elsőfokú hatóság 2013. március 16-án a szakvélemény felülvizsgálatára kijelölte az Országos Munkavédelmi, Munkaügyi Felügyelőség Országos Mentálhigiénés és Foglalkozás- Egészségügyi Intézetet (a továbbiakban: OMMFI). Az OMMFI 2013. június 22-én kelt másodfokú orvosi szakvéleményében azt rögzítette, hogy a vizsgálat alapján a felperesnél „munkaköri alkalmasság nem volt igazolható”. Az első fokon eljáró alperes neve Dunaújvárosi Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete a 2013. augusztus 22. napján kelt VII-R-044/01089-5/2013. számú határozatával érvényes munkaköri alkalmasság igazolásának hiánya miatt az I. rendű felperest a háziiorvosi tevékenység végzésétől eltiltotta, egyidejűleg kötelezte, hogy helyettesítéséről gondoskodjon. A határozatot fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtandónak nyilvánította. Döntését az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Ettv.) 20.§-ára alapította, és hivatkozott az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 11.§-ára, és az Ettv. 25.§ (3) bekezdésére is. A felperes fellebbezett a határozat ellen, amelynek elbírálása során az alperes a 2013. szeptember 17-én kelt FER/043/00224-3/2013. számú másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A felperések keresetükben az alperes határozatának felülvizsgálatát, és az elsőfokú határozatra kiterjedő hatályon kívül helyezését, az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését kérték. Jogszabálysértésként a Ket. 50.§ (1) bekezdését jelölték meg, sérelmezték, hogy a hatóság nem tett eleget tényállás-tisztázási kötelezettségének. Kifogásolták, hogy a határozatok nem tartalmazzák azt, hogy az I. rendű felperes mely okból nem alkalmas a háziiorvosi tevékenység ellátására. Hivatkoztak arra, hogy a közigazgatási eljárás során ügyféli jogaik sérültek, iratbetekintésre nem kaptak lehetőséget, nem ismerhették meg az orvosi szakvélemények teljes tartalmát, csak egy rövid, három soros szakvéleményt kaptak, de arról nem tájékoztatták, hogy az orvosi dokumentációkat, illetve a szakértői vélemény teljes terjedelmét hol tekinthetik meg. A Ket. 70.§ (1) bekezdésére hivatkozással

sérelmezték, hogy a bizonyítás befejezését követően a hatóság nem adott lehetőséget bizonyítási indítványaik előterjesztésére, nyilatkozattételi, észrevételezési jogukat nem gyakorolhatták.

Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét alaposnak értékelte, és az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte, az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Ítéletének indokolásában az Ettv. 20.§ (1) bekezdésére, 26.§-ára hivatkozott. Megállapította, hogy az elsőfokú hatóság jogszerűen járt el, amikor a felperes illetékessége szerinti foglalkozás egészségügyi szakellátóval elvégeztette a munkaköri alkalmassági vizsgálatot, majd miután a felperes a szakvélemény tartalmát vitatta, jogszerűen rendelte ki az OMMFI-t, figyelemmel arra, hogy a Ettv. 20.§ (5) bekezdése kifejezetten ezt az eljárást írja elő. Kifejtette az elsőfokú bíróság, hogy a közigazgatási hatóságokat az eljárásban beszerzett orvosi szakvélemények tartalma köti, azonban az Ettv. rendelkezései konkrétan meghatározzák, hogy a szakvélemény beszerzését követően az egészségügyi közigazgatási szervnek milyen további eljárási cselekményeket kell elvégezni. E körben az Ettv. 22.§ (3) bekezdésére, és 23.§ (1)-(2) bekezdésére hivatkozott. Megállapította, hogy a továbbiakban jogszabálysértő volt a hatóságok eljárása, mert az OMMFI megkeresése, illetve kezdeményezése nélkül hoztak döntést a háziorvosi egészségügyi tevékenység folytatásától való eltiltásról, továbbá figyelmen kívül hagyták azt a kötelező jogszabályi rendelkezést is, hogy az egészségügyi tevékenységtől való eltiltásra irányuló eljárás lefolytatása során igazságügyi orvosszakértőt kell a hatóságnak kirendelni. Az elsőfokú bíróság megítélése szerint tekintettel arra, hogy az I. rendű felperesnek kizárólag háziorvosi szakképesítése van, így esetében a háziorvosi tevékenységtől való eltiltás az egészségügyi tevékenységtől való eltiltással azonos. A közigazgatási eljárás során igazságügyi orvosszakértő kirendelésére nem került sor, az alperes kötelező bizonyítás nélkül tiltotta el az I. rendű felperest a háziorvosi tevékenység végzésétől. Ezen mulasztás olyan lényeges eljárási jogszabálysértés, amely a határozat hatályon kívül helyezésére ad alapot, mert a jogszabályban előírt kötelező eljárás lefolytatása nem mellőzhető. Megállapította azt is az elsőfokú bíróság, hogy a kereset alapos a tekintetben is, hogy az alperes indokolási kötelezettségének nem tett eleget, ezért a Ket. 72.§ (1) bekezdés e), f) pontját sértette meg. Helyesnek értékelte az elsőfokú bíróság a felperes azon hivatkozását is, hogy a határozat rendelkező része pontatlan, jogsértő rendelkezést tartalmaz.

Az ügyféli jogok megsértése kapcsán az elsőfokú bíróság a keresetet nem tartotta megalapozottnak, részletesen ismertette, hogy az I. rendű felperes az eljárásban részt vett, az iratokat megismerte, aktívan közreműködött, az alkalmassági orvosi vizsgálatokon személyesen megjelent, a szakvéleményeket megkapta. Iratbetekintési jogával élhetett volna, nyilatkozattételi jogával élt is, hiszen az

elsőfokú szakvélemény tartalmát vitatta, a határozat ellen jogorvoslással élt, tehát az I. rendű felperes ügyféli jogait gyakorolta.

A felperes által sérelmezett orvosi szakvélemények rövid terjedelme kapcsán utalt arra a bíróság, hogy az első- illetve másodfokú munkaköri orvosi alkalmassági véleményt a munkaköri szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI.24.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet) 11. számú és 12. számú melléklete szerinti tartalommal kell elkészíteni. A szakhatóságoknak tehát orvosi szakvéleményüket a rendelet szerinti formanyomtatványon kellett kiadni, így annak terjedelmét a felperes nem vitathatja.

Összességében azt állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a közigazgatási eljárásban a hatóság az ügyféli jogok sérelme nélkül a jogszabályi előírások szerint beszerezte a munkaköri alkalmasság megállapításához szükséges orvosi szakvéleményeket, és annak tartalmához kötve volt. Azonban a hatóság eljárási jogszabályt sértett azzal, hogy olyan tartalmú döntést hozott, amelyet megfelelő jogszabályhellyel alátámasztani nem tudott, illetve az egészségügyi tevékenységtől való eltiltásról olyan módon rendelkezett, hogy a jogszabályban előírt kötelező eljárást nem folytatta le.

A megismétlendő új eljárásra vonatkozóan az elsőfokú bíróság e fentiekre tekintettel konkrét iránymutatást adott.

A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak hatályon kívül helyezését, a jogszabályoknak megfelelő határozat hozatalát, a kereset elutasítását kérte, továbbá azt, hogy a Kúria a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson bírálja el. Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti az Ettv. 20.§ (1) bekezdését, 4.§ f) pontját, a 23.§-ban foglaltakat, a 26.§ (2) bekezdését, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 3.§ y) pontját, a Korm. rendelet 12.§ (1) és (5) bekezdését. Kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság a tényállást nem tisztázta és az ügyre vonatkozó jogszabályi rendelkezések jogi fogalmai keverednek a jogerős ítélet indokolásában. Hangsúlyozta, hogy a jogerős ítélet szakmai jogi értékeléséhez abból az alapvető tézisből kell kiindulni, hogy az egészségügyi állapotánál fogva alkalmatlan egészségügyi dolgozó munkavégzése veszélyeztetheti az egészségügyi ellátásban részesülőket. Ezt az Ettv. 20.§ (1) bekezdése egyértelművé teszi. A törvény megkülönbözteti a munkaköri alkalmasságot, és az egészségügyi tevékenységre való alkalmasságot. Ezekre vonatkozó különös szabályokat a Ettv. írja elő. Az egészségügyi tevékenységre való alkalmasság magában foglalja a munkaköri alkalmasságot, amely ennél szűkebb fogalom. Az elsőfokú bíróság hatályon kívül helyező és új eljárást elrendelő előírására vonatkozóan hangsúlyozta az alperes, hogy a Korm. rendelet szabályozásából egyértelmű, hogy a járási intézet hatáskör hiányában az Ettv. 23.§-ában meghatározott

módon semmiképp sem járhatott el. Az elsőfokú bíróság a jogszabály téves értelmezése folytán egy speciális eljárás, az egészségügyi tevékenység végzésére való alkalmasság Ettv. 23.§-a szerinti elbírálásának szabályait tartotta alkalmazandónak az egyszerű munkaköri alkalmassági vizsgálatra. Táblázatban hasonlította össze az alperes felülvizsgálati kérelmében a munkaköri alkalmassági vizsgálat, és az egészségügyi tevékenységtől való eltiltás szabályait. Kifejtette, hogy a jogi szabályozásból következően a munkaköri alkalmassággal kapcsolatban számos kötelezettség terheli a munkáltatót, többek között az orvosi vizsgálatra küldés, és felmerül a kérdés, hogy mi a helyzet azokban az esetekben, ahol a munkáltató (vagy a munkáltatói jogkör gyakorlója) és a foglalkoztatott személye nem különül el egymástól. Hangsúlyozta, hogy az Ettv. megalkotásának egyik deklarált célja éppen az volt, hogy az önfoglalkoztatók esetében is biztosítsa, hogy csak olyan egészségügyi tevékenységet végezzenek, amelyre teljes mértékben alkalmasak. Hivatkozott az Ettv. indokolásában foglaltakra is e körben.

A felperesek felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.

A felülvizsgálati kérelem alapos.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság megfelelő alapossággal feltárta és rögzítette ítéletének indokolásában az ügyben irányadó tényállást, abból azonban - az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések téves alkalmazásával - nagyrészt hibás jogi következtetést vont le.

Kiemeli a Kúria, hogy a Pp. 270.§ (2) bekezdése és 272.§ (2) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárás során kizárólag a jogerős ítélet jogszerűsége vizsgálható, a Pp. 275.§ (2) bekezdésének megfelelően a felülvizsgálati kérelemmel érintett körben.

A fentiekből következően a Kúria a jogerős ítéletnek az ügyféli jogok gyakorlására vonatkozó részét - felülvizsgálati kérelem hiányában - nem vizsgálta.

A felülvizsgálati kérelem kapcsán elsődlegesen azt tartja szükségesnek leszögezni a Kúria, hogy az elsőfokú bíróság részben megsértette a Pp. 324.§ (1) bekezdés folytán alkalmazandó 215.§ rendelkezését, ugyanis a felperes kereseti kérelme nem terjed ki arra a körre, amelynek vonatkozásában a jogerős ítélet konkrét, jogszabálysértésekre vonatkozó megállapítást tett.

A Kúria egyetértett az alperes azon felülvizsgálati kérelembeli érvelésével, hogy az egészségügyi tevékenységre való alkalmasság magában foglalja a munkaköri alkalmasságot, amely ennél szűkebb fogalom. Erre mutat rá az Ettv. 20.§ (1) bekezdése is, amely hangsúlyozza, hogy az egészségügyi dolgozónak az adott tevékenység végzésére kell képesnek és alkalmasnak lenni. Az egészségügyi

tevékenységre való alkalmasság megállapítására vonatkozó szabályokat az Ettv. IV. fejezetében található 20-27.§-ok állapítják meg. Ezen rendelkezéseknek az egészségügyi államigazgatási szervekre (egészségügyi hatóságokra) vonatkozó előírása kapcsán a Kúria a Korm. rendelet 12.§ (1) bekezdésében és 5.§ b) pontjában foglaltakra hivatkozik. Ezen rendelkezésből következően megalapozott az alperesnek azon felülvizsgálati kérelembeli kifogása, hogy a járási intézet hatáskör hiányában a 23.§-ban szabályozott módon nem járhat el. Erre csakis a megyei népegészségügyi szakigazgatási szerv jogosult. Helytállóan érvelt azzal is az alperes, hogy a munkaköri alkalmassági vizsgálatot el kell határolni az egészségügyi tevékenységtől való eltiltáshoz vezető eljárástól. Az ide vonatkozó jogszabályi előírásokból következő jogi helyzet az, hogy az egészségi állapot változása miatt szükséges alkalmassági vizsgálatok tekintetében az egyébként munkáltatói feladatok garantált ellátásához önfoglalkoztatók esetében hatósági jogkör biztosított az engedélyező hatóságnak, azaz az alapellátás esetén a járási népegészségügyi intézetnek.

Az Ettv. 25.§ (3) bekezdése értelmében az egyéni egészségügyi vállalkozók, az egyéni cég, illetve a társas vállalkozás tagjaként egészségügyi tevékenységet végző egészségügyi dolgozók időszakos, illetve soron kívüli egészségi alkalmasságának vizsgálatát a tevékenységüket engedélyező egészségügyi hatóság kezdeményezheti, illetve a kezdeményezés eredménytelensége esetén a vizsgálatot elrendelheti.

Ezen rendelkezés alapján rendelte el a járási népegészségügyi intézet az agyvérzése következtében hosszabb ideje keresőképtelen I. rendű felperes háziorvos soron kívüli alkalmassági vizsgálatát, amelynek eredményeképpen egyértelműen bizonyítást nyert a háziorvosi munkakörre való egészségi alkalmatlansága.

Az Ettv. 20.§ (1) bekezdéséből következően munkaköri alkalmasság hiányában nem végezhető egészségügyi tevékenység. Az illetékes egészségügyi államigazgatási szerv - jelen esetben a fent kifejtettekéből következően a járási hivatal járási népegészségügyi intézete - részére. Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 11.§-a előírja az intézkedési kötelezettséget, a 2.§ bekezdés b) pontja és a 3.§ szerint. Emiatt került sor az elsőfokú határozat meghozatalára, érvényes munkaköri alkalmasság igazolásának hiánya okán, amikor is a háziorvost a háziorvosi tevékenység végzésétől eltiltotta a hatóság.

Hangsúlyozza a Kúria, hogy az elsőfokú bíróság a háziorvosi tevékenység és az Eütv.-ben definiált egészségügyi tevékenység közé tévesen tett egyenlőségjelet. Az indokolási kötelezettség elmulasztásának megállapításakor azért tévedett az elsőfokú bíróság, mert olyan döntés indokolását hiányolta, amelyet a hatóság meg sem hozott, és azért tekintette tévesnek a meghozott döntés indokolását, mert megítélése szerint más döntést kellett volna a hatóságnak hoznia. Ehhez képest a Kúria azt állapította meg, hogy

az alperes határozata megfelelt az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, a tényállás megfelelő, a döntéshozatalhoz szükséges mértékű tényállás tisztázásán alapult, sem anyagi jogi, sem eljárásjogból nem volt kifogásolható. Az elsőfokú bíróság jogértelmezése téves volt, és a döntéshozatalakor túlterjeszkedett a kereseti kérelem korlátain.

Minderre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275.§ (4) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, és a felperesek megalapozatlan keresetét a Pp. 339.§ (1) bekezdése alapján elutasította.

Az elsőfokú és a felülvizsgálati eljárásban felmerült alperesi perköltség megfizetésére a Kúria a felpereseket egyetemlegesen a Pp. 270.§ (1) bekezdés folytán alkalmazandó Pp. 78.§ (1) bekezdés és 82.§ (1) bekezdés szerint kötelezte.

A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az 1990. évi XCIII. törvény 43.§ (3) bekezdése és 50.§ (1) bekezdése szerinti kereseti és felülvizsgálati eljárási illeték viselésére a felperesek a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13.§ (2) bekezdése értelmében kötelesek.

Budapest, 2014. október 8.

Dr. Kárpáti Zoltán s.k. a tanács elnöke, Dr. Fekete Ildikó s.k. előadó bíró, Dr. Sugár Tamás s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő