

FŐVÁROSI ÍTÉLŐTÁBLA
3.Kf.27.130/2008/3. szám

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

A Fővárosi Ítéltábla a dr. Zeke László ügyvéd által képviselt felperesnek a jogtanácsos által képviselt **Egészségbiztosítási Felügyelet** (1132 Budapest, Váci út 30.) alperes ellen egészségbiztosítási felügyeleti ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Bíróság 2007. december 11. napján kelt 22.K.31.589/2007/8. számú ítélete ellen az alperes 10. sorszám alatt előterjesztett fellebbezésére meghozta az alábbi

Í T É L E T E T

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

A fellebbezési illetéket az állam viseli.

Ez ellen az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A felperes intézményében három daganatos beteg két nappal azután kapott kemoterápiás kezelést, mint amely időpontra eredetileg őket berendelték. Az érintett

betegek ambuláns nyilvántartása szerint a kezelésük a protokoll szerint történik, a halasztás oka gyógyszerhiány volt.

Az alperes a hivatalból indított eljárásban hozott 24-5/ESZOLG/EF/2007. számú határozatában - felperes nyilatkozata, valamint sajtóforrás (híradó, írott sajtó, MTI) - alapján megállapította, hogy a felperes az ellátás visszautasításával megsértette az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 7. §-át (a továbbiakban: Eütv.), a szükséges gyógyszerek biztosítása terén pedig az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény 14. § (1) bekezdését, valamint az intézeti gyógyszerellátásról szóló 34/2000.(XI.22.) EüM rendelet (a továbbiakban: R.), 3., 4. és 6. §-ait. A felperest 3.000.000 forint bírsággal sújtotta, az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 11. § (2) bekezdés c) pontja, valamint a (4) bekezdése alkalmazásával. A bírság összegének megállapítása során figyelemmel volt arra, hogy a jogsértés a daganatos betegek ellátásának visszautasításában nyilvánult meg, az nagyobb betegkört érintett. Súlyosbító körülményként értékelte, hogy a felperes felhívás ellenére nem közölte az ellátás-visszautasítással érintettek számát, a betegeket bizonytalanságban tartotta, mert az ellátás-visszautasításakor nem tájékoztatta őket az elmaradt kezelések pótlásának időpontjáról.

Az alperes határozatának bírósági felülvizsgálata iránt a felperes terjesztett elő keresetet, melyben a bírság törlését és a határozat indokolásának megváltoztatását kérte. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 1-4. §-ai, 6. §, 50-52. §-ai, valamint az 58. § (1) bekezdése és a 72. §-a szerint azzal érvelt, hogy az alperes megállapításai iratellenesek; a sajtóforrásra való hivatkozás nem jelenti a tényállás feltártságát; a felperes a betegeket nem tartotta bizonytalanságban; az alperes három személy konkrét esetére hivatkozó tájékoztatáskérésének pedig eleget tett. Az ún. terápiás ablakon belüli halasztás nem jogellenes, nem értékelhető az ellátás visszautasításaként.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetének részben helyt adott, az alperes határozatát megváltoztatta, a felperest 300.000 forint bírság megfizetésére kötelezte. Rögzítette, hogy az alperes a tényállást tisztázta, indokolási kötelezettségének eleget tett, a Ket. alapelveit megtartotta, és helytállóan alapította döntését az általa felhívott jogszabályokra. Az alperes határozatát a bizonyítékok értékelése, a bírság kiszabásánál irányadó szempontok mérlegelése tekintetében ítélte jogszabálysértőnek. A beteg dokumentáció alapján megállapította, hogy nem kezelés-visszautasítás, hanem annak elhalasztása történt. A Ket. 50. § (4) bekezdésére hivatkozással kifejtette, hogy a sajtóhírekből szerzett információ (miszerint a jogsértés a betegek nagyobb körét érintette) nem tartozik a Ket. által felsorolt bizonyítékok közé, ezért az alperes a tényállás megállapításakor bizonyítékként csak az ügyfél nyilatkozatát vehette volna figyelembe. A tévesen értékelt körülmények következtében az alperes a szankció megállapítása során nem mérlegelt helyesen. Nem értékelte megfelelő súllyal, hogy a betegek az

elmaradt kezeléseket az előírt orvos- szakmai határidőn, az ún. terápiás ablakon belül megkapták. Az elsőfokú bíróság a jogsértéssel arányban álló bírság mértékének meghatározása során figyelembe vette a szabálysértés súlyosságát, annak a daganatos betegekre kifejtett tényleges hatását, azt, hogy arra első alkalommal került sor, és végül a felelős személyek együttműködését. Megjegyezte, hogy a bizonyítási teher a közigazgatási szervre hárul, nem róható a felperes terhére ha nem szolgáltat maga ellen terhelő bizonyítékot.

Az elsőfokú bíróság ítélete ellen az alperes fellebbezett, elsődlegesen annak megváltoztatását, a kereset elutasítását, másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására kötelezését kérte, perköltséget igényelt. Indokai szerint az elsőfokú bíróság téves következtetésre jutott a tényállás feltáratlanságát, a Ket. 50. § (4) és (5) bekezdésének alkalmazását illetően, mert a bizonyítékként felhasználható eszközök tekintetében a törvény csak egy példálózó felsorolást ad, nem zárja ki az egyéb bizonyítékok felhasználását, következésképpen a felperes által nem cáfolt híryananyagokat bizonyítékként az alperes figyelembe vehette. Nem iratellenes tehát annak a ténynek a megállapítása, amely szerint az elkövetett jogsértés nagyobb betegkört érintett, és ez - az ítéleti megállapítással ellentétben - azt is jelenti, hogy az alperes nem kizárólag az ügyféli nyilatkozatra támaszkodhatott. Ismételten hangsúlyozta, hogy a felperes adatszolgáltatása nem volt teljes. A felperes magatartását továbbra is a kezelés visszautasításának minősítette, mert a határozatlan időre történő elhalasztás jelentős súlyú jogsérelem, a kezelés megszüntetését bizonytalan időre jelenti. Az ellátás utólagos pótlása a megvalósult jogsértés alól nem mentesít. Ennélfogva mind az eljárás visszautasításának tényét, mind azt, hogy az jelentős számú beteget érintett, jogszerűen állapította meg határozatában, és vette figyelembe a bírság mértékét megalapozó körülményként. Állította, hogy a Ket. 6. § (1)-(2) és 51. § (6) bekezdése alapján a felperest terheli a jóhiszemű eljárás kötelezettsége, ennek megsértését jelenti a lényeges információ elhallgatása, illetőleg részinformáció közlése. A felperes a tényállás feltárása során nem működött együtt megfelelően a hatósággal. Indokai szerint a határozat megváltoztatása jogsértő, a következetes, joggyakorlat által kialakított, a mérlegelési jogkörben hozott határozattal szemben támasztott követelményeknek a határozata megfelel, felülmérlegelésre az elsőfokú bíróságnak nem volt jogszabályi lehetősége. Hangsúlyozta, hogy a felelős személyek együttműködése a hiányos adatközlés miatt nem volt megállapítható, első alkalommal elkövetett jogsértés nem szempontja a bírság csökkentésének, illetőleg az elmaradt ellátás későbbi pótlását, mint mérlegelési szempontot figyelembe vette.

A felperes a másodfokú bíróság felhívására érdemi ellenkérelmet nem terjesztett elő. Az elsőfokú bíróság felhívására észrevételezte, hogy a bizonyítás az alperes terhén volt, a sajtóhírek nem felelnek meg a perrendszerű bizonyítás követelményének. Úgy vélte, hogy az alperes félreértelmezi a szabad bizonyítás elvét, az általa elmulasztott bizonyítás a felperestől nem kérhető számon. Egyetértett az elsőfokú bíróságnak a kezelés visszautasítás/elutasítás tartalmi

elhatárolását kifejtő jogi álláspontjával, és a jogsértéssel arányban álló bírság összegének megállapítására vonatkozó indokaival.

A fellebbezés nem alapos.

A kérelemhez kötöttség elve a másodfokú eljárásban is érvényesül. A Fővárosi Ítéltőtanács számára a fellebbezési eljárás terjedelmét a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 253. § (3) bekezdése szabja meg. A másodfokú bíróság ezért az elsőfokú bíróság ítéletét az alperes fellebbezési petítuma szerint kizárólag az alperes terhére rótt ítéleti megállapításokat illetően (bizonyítási teher; a kezelés visszautasításában megnyilvánuló jogsértés megállapítása; a bírságolási szempontok helytálló alkalmazása; a bírság összegének okszerű és megfelelő mérlegelése) vizsgálhatta felül. Nem vizsgálhatta a felperes javára fellebbezés hiányában, hogy megalapozott lehet-e a felperes terhére az elsőfokú bíróság által rótt, a kezelés halasztásában megnyilvánuló jogsértés, ha a kezelés visszautasításának megállapítása nem volt okszerű.

Az Eütv. 20. §-a a betegjogok között szabályozza az ellátás visszautasításának jogát, ezt a fogalmat az egészségügyi szolgáltató oldaláról nem használja, ilyen értelemben az, az alperes által alkotott terminológia.

Tekintve, hogy fellebbezés nem érintette az elsőfokú bíróság azon megállapításait miszerint az Eütv. 7. §-a, illetőleg a 2005. évi XCV. törvény 14. § (1) bekezdése, valamint az R. 3-4. és 6. §-ai megfelelő jogalapja a jogszabálysértés megállapításának és az alperes döntésének, a másodfokú bíróság is csak ezen jogszabályi rendelkezések fényében vizsgálhatta a jogsértést. Az Eütv. 7. § (1) bekezdése biztosítja a betegek számára a jogot az egészségi állapot által indokolt megfelelő, folyamatosan hozzáférhető egészségügyi ellátásra. Ugyanakkor a hivatkozott rendelkezés ezt a jogot, jogszabályban meghatározott keretekhez köti. Az Eütv. 3. § c) pontja szerint egészségügyi ellátás a beteg adott egészségi állapotához kapcsolódó egészségügyi tevékenységek összessége. Az Eütv. 6-9. §-ai határozzák meg az egészségügyi ellátáshoz való jog részjogosítványait és azt, hogy a beteg az egészségügyi ellátásokat a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek függvényében jogosult igénybe venni. A hivatkozott törvény értelmében a folyamatos hozzáférhetőség követelményét az egészségügyi szolgáltatót végző intézménynek teljesítenie kell, ez biztosítja az egyén egészségügyi ellátásához való jogának megvalósulását. A beteg egészségügyi ellátáshoz való joga magában foglalja azt a jogot is, hogy amennyiben egy beteget nem lehet azonnal a szükséges ellátásban részesíteni, illetőleg egy meghatározott orvosi ellátás ritka, akkor vagy más alkalmas egészségügyi intézménybe kell őt beutalni, vagy pedig várólistára kell helyezni.

A kötelező egészségbiztosítási ellátásról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 83. § (4) bekezdés c) pontja alapján felhatalmazást kapott az egészségbiztosításért felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg az egyes főbb betegcsoportok finanszírozási, vizsgálati és terápiás eljárási rendjét. A vizsgálati és terápiás eljárásrend kidolgozásának, szerkesztésének és szakmai egyeztetése lefolytatásának eljárási rendjéről szóló 23/2006.(V.18.) EüM rendelet 2. § b) pontja

határozza meg a szakmai protokoll tartalmát. A másodfokú bíróság ilyen jogszabályi környezetben - kifejezett jogi norma, tételesen tisztázott jogszabályi háttér hiányában - nem látta megállapíthatónak azt, hogy a felperes az ellátást „visszautasította” volna, mert a felek abban egyetértettek, hogy az ún. terápiás ablakon belül az érintett betegek a szükséges kezelést megkapták. Az Eütv. alperes által hivatkozott alapelvi rendelkezésből - anélkül, hogy a részlet jogszabályi rendelkezést ahhoz hozzárendelte volna - az ellátás „visszautasításában” megnyilvánuló jogsértés nem volt levezethető.

Az Ftv. 6. § (1) és (2) bekezdése szabja meg az alperes feladatát és hatáskörét és a hivatkozott szakasz (4) bekezdése kimondja, hogy az alperes ellenőrzése hatósági eljárás, amelyre a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Tekintve, hogy az Ftv. speciális rendelkezéseket nem alkotott e hatósági eljárást illetően, mindazok a szabályok, amelyek a bizonyítékok körét, a tényállás megállapításának és értékelésének módját határozzák meg a Ket.-ben találhatóak, és e szerint vizsgálándóak.

A Ket. 51. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. A tényállás megállapítása során a közigazgatási szerv jogilag szabályozott eljárási (bizonyítási) cselekvéseket végez, adatokat szerez be, feltárja azokat a tényeket és körülményeket melyek szükségesek ahhoz, hogy alapul szolgáljanak az érdemi döntés meghozatalához. A közigazgatási hatósági eljárásban - amint arra alperes helytállóan hivatkozott is - a szabad bizonyítás elve érvényesül, azaz a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt és minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére (Ket. 50. § (4) bekezdése). Abban is egyetért a másodfokú bíróság az alperessel, hogy a Ket. részletesen tárgyalja a legfontosabb bizonyítékok típusait, azonban a felsorolás nem teljeskörű, ezért a hatóság nincs elzárva attól, hogy más bizonyítékokat is felhasználjon, illetve más bizonyítási eszközöket vegyen igénybe.

A tényállás megállapításának azonban megfelelően mérlegelt bizonyítékon kell alapulnia. A sajtóhír - függetlenül annak forrásától - olyan ismeretanyag, amely bizonyítékként mindaddig nem használható fel, ameddig annak tényszerűségét a hatóság a rendelkezésre álló jogi eszközökkel nem tárja fel. Ellenőrizetlen információ önmagában történő elemzésével és értékelésével nem lehet valós tényállást megállapítani. Ennélfogva osztja a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság által kifejtetteket a sajtóhírek bizonyítékként történő felhasználásának lehetőségéről és annak értékeléséről. A sajtóhírek indokul szolgálhattak az alperes számára az eljárás hivatalból történő megindításához. A sajtóhírekből szerzett értesülés valóság tartalmának vizsgálatához - azaz (bizonyított) tény szintjére emeléséhez - a Ket., bizonyítási eszközei, a hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései segítséget adnak. A Ket. 88. § (2) bekezdése értelmében hatósági ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől jogszabályban, személyes adatok tekintetében törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását kérheti és egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tart. Az alperes a

Ket. által biztosított jogaival maradéktalanul nem élt, a sajtóhíreket nem ellenőrizte. Ennek következményeit az elsőfokú bíróság a kereseti kérelemben hivatkozott eljárási szabályok megsértését illetően az alperes terhére nem értékelte, így azt a másodfokú bíróság sem tehette meg. Az elsőfokú bíróság a nagyobb betegkör érintettségének hiányát, mint bizonyítatlan tényként a bírság összegszerűségének megállapítása során, mint az egyik lehetséges mérlegelési szempontot vizsgálta. Helyesen járt el, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a helyes tényállásból a betegek nagyszámú érintettségére vonatkozó alperesi megállapítás nem következik, amely egyben kizárja e körülményt a bírságolás szempontjai közül is.

Az ügyféli nyilatkozat egyfelől egy, a nevesített bizonyítékok fajtái közül, másfelől az ügyféli jogok gyakorlásának eszköze. Sajátos bizonyítási eszköz a Ket. 51. § (6) bekezdése szerint, melynek jelentőségét az adja, hogy az ügyfél rendelkezik azokkal az ismeretekkel, amelyek alapul szolgálhatnak a döntés meghozatalához. A Ket. alapján nem értelmezhető az az elsőfokú bírósági megállapítás, mely szerint az ügyféltől nem elvárható, hogy önmaga ellen bizonyítékot szolgáltatson. A hatóság az ugyanis, amely a törvény adta bizonyítás eszközeivel élve a bizonyítási eljárás lefolytatja, kiválasztja a legmegfelelőbb bizonyítási eszközöket, dönt az ügyfelek bizonyítási indítványáról, az így szerzett bizonyítékokat elemzi, értékeli, azaz megállapítja a tényállást. Az ügyfél a bizonyítási eljárásban a jogait gyakorolhatja és a kötelezettségeit teljesíti a hatóság felhívása szerint. Ha a hatóság a bizonyítási eljárás során ügyféli nyilatkozatot kér elvárás, hogy a kívánalmait pontosan, szabatosan fogalmazza meg. Ne hagyjon kétséget afelől, mit vár el az ügyféltől. 2007. február 14-én az alperes a Ket. 29. §-a alapján tájékoztatta a felperest az eljárás hivatalból történő megindításáról, emellett a Ket. 50. § (2) bekezdése alapján a tényállás tisztázásának érdekében nyilatkozattételre hívta fel. Levelében két hölgy, és egy úr esetéről tájékoztatta a felperest, majd „a fenti üggyel” kapcsolatban kért valamennyi iratot, dokumentációt, és arra vonatkozó nyilatkozat megtételét, hogy hány esetben történt ellátás-visszautasítás. A felperes a nyilatkozattételt nem tagadta meg, és annak kétséges megfogalmazása miatt értelmezhetette a nyilatkozatkérő levelet úgy, hogy az iratkérés a hivatkozott három esetre vonatkozik. Nyilatkozatát is megtette, előadta, hogy nem történt ellátás-visszautasítás, a szükséges dokumentációkat pedig csatolta. Mindezek miatt a felperes terhére a tájékoztatási kötelezettség hiányos teljesítése nem állapítható meg, a bírság megállapítása során ez súlyosbító körülményként nem szolgálhatott.

A másodfokú bíróság nem mellőzhette az eljárási alapelvek között megfogalmazott, a Ket. 6. § (1)-(2) bekezdése szerinti jóhiszemű eljárás kérdésének vizsgálatát figyelemmel arra, hogy az elsőfokú bíróság utalást tett a felperes eljárási magatartására, annak ellenére, hogy erre vonatkozó határozati megállapítást az alperes nem tett. A jóhiszemű eljárás azt jelenti, ha az ügyfél el nyilatkozattételi jogával, akkor igazmondási kötelezettség terheli, azaz valótlan állításokkal nem kísérelheti meg a hatóság félrevezetését. A jóhiszemű eljárásvitel kötelezettsége megszegésének legáltalánosabb szankciója a közigazgatási bírság. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli, erre nézve kiegészítő bizonyítást folytathat le. A perbeli esetben a felperes részéről a jóhiszemű eljárás

kötelezettségét megszegő magatartás nem merült fel, ezt az alperes a terhére nem rótta.

Az elsőfokú bíróságnak a felperes kereseti kérelme, és a Ftv. 4. §-a alapján, az így biztosított megváltoztatási jogkörével élve lehetősége volt arra, - hogyha azt állapítja meg, hogy az alperesi határozat a bíróság megállapításának szempontjait jelentő feltételek megállapítása körében részben, vagy egészben jogsértő - az alkalmazott joghátrányt mérsékelje. Az elsőfokú bíróság döntésénél nem hagyhatta figyelmen kívül, hogy az alperes a bírságolási szempontok közé tévesen három olyan elemet emelt be, amely anyagi és eljárásjogi rendelkezések nem helytálló értékelésén alapult. Ezeket a bíróság mértékét is befolyásoló tényezőket és értékelt körülményeket kiemelve az elsőfokú bíróság a fentiek szerint helytállóan csökkentette a bírság összegét. A határozatban szerepel ugyan, hogy a betegek a szükséges kezelést később megkapták, azonban ezt az alperes a bírságolási szempontok közé nem emelte be, nem kifogásolható ezért annak enyhítő körülményként történő értékelése. Az elsőfokú bíróság ugyanakkor a felperes javára nem vehette volna figyelembe az első alkalommal elkövetett jogsértés tényét, mert erre adat nem állt rendelkezésre. Ez utóbbi körülmény azonban nem befolyásolja azt, hogy összességében helytállóan mérlegelt szempontokon nyugszik az elsőfokú bíróság döntése. Az alperes állításával ellentétben nem felülmérlegelt, az alperestől jogot nem vont el, mert az alperesi határozat a Pp. 339/B. § feltételeinek maradéktalanul nem felelt meg.

Mindezek alapján a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Pp. 253. § (2) bekezdése értelmében helybenhagyta.

Az elsőfokú bíróság tévesen kézbesítette a felperesnek az ítélet elleni fellebbezést, mert az a Pp. 243. § alapján a másodfokú bíróság feladata, a felperes felhívás ellenére a Pp. 244. § (2) bekezdésének megfelelő ellenkérelmet nem terjesztett elő, ez okból a javára a Pp. 78. § (1)-(2) és 79. § (1) bekezdése alapján megállapítandó másodfokú perköltsége nem keletkezett.

A fellebbezési illetéket az alperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontján megillető személyes illetékmentessége folytán, a 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.

Budapest, 2008. szeptember 3. napján

Dr. Sára Katalin s.k. a tanács elnöke, **Dr. Szőke Mária s.k. előadó bíró,**

Dr. Páldy Zsuzsanna s.k. bíró

A kiadmány hitel  l:
tisztviselő