

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr. Varga István ügyvéd által képviselt felperesnek az Egészségügyi Miniszter alperes ellen közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Fővárosi Bíróság 2007. november 8. napján kelt 22.K.31.566/2007/5. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 6. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság 22.K.31.566/2007/5. számú ítéletét, és az alperes 2007. március 8-án kelt 5834-1/2007-1000.MIN. számú határozatát hatályon kívül helyezi.

Kötelezi a Legfelsőbb Bíróság az alperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg a felperesnek 30.000 /harmincezer/ forint elsőfokú és 20.000 /húszezer/ forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A Magyar Köztársaság Egészségügyi Minisztere a 2007. március 8. napján kelt 5834-1/2007-1000.MIN számú határozatával a Megyei Képviselő-testület Szociális Otthona vonatkozásában 0 aktív és 25 krónikus /rehabilitációs/ ágyban határozta meg az intézményben a fekvőbeteg szakellátási kapacitások mennyiségét.

A határozat indokolásában kitért arra, hogy az intézmény finanszírozott össz-ágyszáma és struktúrája jelen határozat kiadásával nem változik.

Az intézményi ellátási területét a határozat melléklete szerint állapította meg az alperes.

A határozat indokolása tartalmazta azt is, hogy a felosztási javaslat készítése során milyen szempontokra és körülményekre volt tekintettel a miniszter.

A felperes keresetében az alperes határozatának felülvizsgálatát kérte.

Sérelmezte, hogy a szociális intézet 25 OEP által finanszírozott ágyához csupán a néhány ezer nagyszénási lakost rendeli ellátási körzetként, annak tartalmi értelmezése nélkül.

A felperesi álláspont szerint az alperes a döntés meghozatalakor megsértette az Alkotmány, a helyi önkormányzatokról és a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseit és tévesen értelmezte, alkalmazta az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény /a továbbiakban: Tv./ előírásait, amikor figyelmen kívül hagyta, hogy az önkormányzatnak kötelezően ellátandó feladatot csak törvény állapíthat meg.

Kifejtette a felperes, hogy az alperes határozata ellentétes az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott határozataiban foglaltakkal. Aggályosnak tartotta azt is, hogy ügyintézőként szerepel a határozatot hozó miniszter, aki valótlanul hivatkozik arra, hogy a RET-nek megküldött felosztási javaslatot az OEP-pel együtt készítette.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaptalannak értékelte, és azt elutasította.

Ítéletének indokolásában a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény /a továbbiakban: Ötv./ 1. § /1/ és /5/ bekezdésére, 8. § /2/ és /3/ bekezdésére, 70. § /1/ bekezdés b/ pontjára, a Magyar Köztársaság Alkotmánya /1949. évi XX. törvény/ 42. §-ára, 43. § /2/ bekezdésére, 44. § /1/ bekezdésére, 44/A. § /1/ bekezdés a/ pontjára, 70/D. § /1/ és /2/ bekezdésében foglaltakra, valamint a Tv. 2. §-ában, 4. §-ában, 16. § /14/ bekezdésében, továbbá a Tv. végrehajtása tárgyában kiadott 361/2006. /XII. 28./ Kormányrendelet /a továbbiakban: Vhr./ 2. § /1/ és /2/ bekezdésére, 6. §-ára hivatkozott.

Idézte az elsőfokú bíróság az 1/1993., a 77/1995., az 54/1996. és a 16/2003. AB határozatban foglaltakat is.

Mindezek összevetése alapján megállapította, hogy az alperes felülvizsgált határozata meghozatalakor nem sértette meg érdemben a felperes által hivatkozott jogszabályi előírásokat. Nem vonta el a megyei önkormányzat hatáskörét, melyet az Ötv. 2. § /1/ bekezdése, 8. § /2/ bekezdése, 70. § /1/ bekezdése és 42. §-a biztosít.

Hivatkozott az elsőfokú bíróság az Alkotmány 43. § /2/ bekezdésére, 44/A. § /1/ bekezdés a/ pontjára, 70/D. § /1/ és /2/ bekezdésére, 70/E. §-ára és kifejtette, hogy az Alkotmány ezen rendelkezéseiből következően a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a Magyar Köztársaság az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével valósítja meg.

Az alkotmányos jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelynek alapján az állam - egyebek között - a lehető legmagasabb szintű egészségügyi intézményhálózat kiépítésére, és orvosi ellátás biztosítására köteles.

Az egészségügyi ellátó rendszernek garantálnia kell az Alkotmány 70/E. §-án alapuló társadalombiztosítási ellátási jogosultságot. Ez

működtetésének alkotmányos követelménye, feltétele, mely azonban nem jelenti azt, hogy a területi ellátási kötelezettség ne kerülhetne meghatározásra.

Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint sem a keresetből, sem a per során tett felperesi nyilatkozatból nem derült ki, hogy milyen tartalmi értelmezést kellett volna fűznie az alperesnek az ellátási terület perbeli módon történt meghatározásához.

Nem bizonyította a felperes azon állítását sem, mely szerint a miniszter valótlannul hivatkozott arra, hogy a felosztási javaslatot az OEP-pel készítette. Nem került érdemi indokolásra azon kereseti hivatkozás sem, hogy a miniszter ügyintézőként is feltüntetésre került a határozaton.

Megállapította az elsőfokú bíróság, hogy annak ismeretében, miszerint az Alkotmány 43. § /2/ bekezdése alapján a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, az alperesi miniszter a Tv. 4. § /1/ bekezdésében foglaltak szerint az egészségbiztosítóval együtt felosztási javaslatot készített, majd - miután a RET a normatívák felosztásáról érvényes döntést nem hozott - a Tv. 4. § /6/ bekezdésének felhatalmazása alapján hozta meg perbeli határozatát.

Az elsőfokú bíróság a peres eljárás eredményeként aggálymentesen megállapította, hogy az alperes a határozat meghozatalakor nem vonta el a felperesi önkormányzatnak az Ötv-ben, illetve az Alkotmányban biztosított hatáskörét.

Döntését a Ket., illetve a Tv. előírásai alapján az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott határozataiban foglaltakra figyelemmel hozta meg. Rámutatott arra is, hogy a perbeli kórházban az ágyszámot meghatározta ugyan az alperes, de a döntéssel a Szociális Otthon közfinanszírozott össz-ágyszáma és struktúrája a megelőző időszakhoz képest nem változott.

Nem bizonyította a felperes, hogy az érintett intézmény tekintetében milyen jogszabályi előírás alapján kellett volna más tartalmú döntést hoznia az alperesnek.

Rámutatott arra az elsőfokú bíróság, hogy hatáskörének hiányára is tekintettel nem vizsgálta érdemben a felperesnek az Alkotmány 2. §-ára, és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény megsértésére történő hivatkozásait sem, mivel jelen per tárgya nem jogszabály alkotmányosságának, hanem az alperes egyedi közigazgatási határozatának vizsgálata volt, a határozat meghozatalára pedig a Ket. és a Tv. rendelkezései voltak az irányadók.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, annak hatályon kívül helyezését kérte, a keresetében foglaltakat fenntartotta.

Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti az Ötv. 1. és 8. §-át, az Alkotmány 44/A. §-át, 44. § /1/ bekezdését, 43. § /2/ bekezdését, az Alkotmánybíróságnak a keresetlevélben is megjelölt határozatait, a jogalkotásról szóló törvényt, valamint valótlan hivatkozásokat tartalmaz.

Kifogásolta, hogy az alperes a határozat meghozatalakor a figyelembe vett adatokat, jogszabályi rendelkezéseket nem tudta összességükben megfelelően értékelni, azokból téves következtetéseket vont le hatáskörére, szabályozásának jogszerűségére vonatkozóan, így megalapozatlan határozatot hozott. A megtámadott alperesi határozat rendelkezéseiben is, és indokolásában is jogszabályellenes.

Előadta, hogy a preambulumban a határozatot hozó miniszter egyben ügyintézőként szerepel, amelynek valóságtartalma nyilvánvalóan rendkívül aggályos. A miniszter közigazgatási hatáskörének behatárolása a határozat tárgyának definiálásánál rendkívül pontatlan, csak általában a törvényre hivatkozik. Valóságosan azt a látszatot kelti, hogy közigazgatási eljárási hatáskörét a törvény biztosítja; a valóság azonban az, hogy rendelkező közigazgatási hatáskörét csak a Vhr. 6. §-a alapozza meg jogilag aggályos módon, túl azon, hogy közigazgatási határozatban önkormányzatokat érintő feladat nem is lenne szabályozható.

Hangsúlyozta a felperes, hogy a határozat bevezető jogi okfejtésén kívül a hatáskör hiánya is jogellenessé teszi a közigazgatási szerv határozatát.

Álláspontja szerint valótlanul hivatkozott a miniszter a határozat indokolásában a RET-nek megküldött felosztási javaslat kapcsán arra, hogy a felosztási javaslatot az OEP-pel együtt készítette, ez a javaslatból sem volt megállapítható.

A határozat indokolásában arra hivatkozik, hogy döntése kialakítása során figyelembe vette a szakmai irányelvekben és protokollokban előírt szakmai követelmények érvényesíthetőségét. Mindez ellentmond azoknak a tényeknek, hogy a meghatározott ágyszám összességében, megyei és regionális szinten is alacsony, nem igazodik az itt élők lakosság-számarányához, és nem tükrözi az elvárt progresszivitást; ebből következően a határozat rendelkező része és indokolásában megjelölt szempontok, adatok között nincs okszerű logikai összefüggés.

A felperes kérte a felülvizsgálati kérelem tárgyaláson történő elbírálását.

A felülvizsgálati kérelem alapos.

„Alkotmány 70/D. § /1/ A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

Tv. 2. § /1/ A települési és a megyei önkormányzatok /a továbbiakban együtt: helyi önkormányzat/ a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi szakellátási kötelezettségüket

a/ az 1. számú mellékletben meghatározott kapacitás, mértékének és szakmai összetételének megfelelően a /2/ bekezdésben foglaltak szerint meghatározott ellátási területen teljesítik.

Tv. 4. § /1/ Az egészségügyért felelős miniszter az egészségbiztosítóval együtt felosztási javaslatot készít a 2. számú mellékletben meghatározott regionális szakellátási normatívák és a hozzájuk tartozó ellátási területek egészségügyi szolgáltatók közötti felosztásáról és e törvény hatálybalépésétől számított 8 napon belül megküldi azt az illetékes RET számára.

/6/ Amennyiben a normatívák felosztásáról szóló érvényes döntés nem születik meg a /3/ és /4/ bekezdésben foglaltak szerint, az egészségügyért felelős miniszter 8 napon belül dönt az adott régió normatíváinak felosztásáról.

/7/ A /6/ bekezdés szerinti felosztás a közigazgatási határozatokra vonatkozó szabályok szerint bíróság előtt megtámadható, azzal, hogy a keresetnek a /6/ bekezdés szerinti felosztás végrehajtására nincs halasztó hatálya.

A Vhr. 6. § /1/ bekezdése szerint amennyiben a normatívák felosztásáról szóló érvényes döntés nem születik meg a Tv. 4. §-ának /3/ és /4/ bekezdésben foglaltak szerinti eljárás során, a miniszter a Tv. 4. §-ának /6/ bekezdése szerinti döntés során módosíthatja az egyes szakmacsoportokhoz rendelt kapacitások mennyiségét a Tv. 7. §-ának /2/ bekezdésében meghatározott mértékben."

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága 109/2008./IX. 26./ AB határozatával a közzététel napjával megsemmisítette a Tv. 4. §-át, 5. § /3/ bekezdését, 6-7. §-át, 10. § /1/ bekezdését, valamint 16. § /15/ bekezdés a/ pontját. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában /V/1/3. pontjában/ megállapította, hogy az alperesnek a kapacitások felosztásáról szóló döntése közigazgatási hatósági ügyben hozott döntésnek minősül, mivel a miniszter, mint hatóság az államigazgatási, illetve államszervezeten kívüli jogalanyok /egészségügyi szolgáltatók és fenntartók/ jogát és kötelezettségét érintő egyoldalú döntést hoz azzal, hogy a konkrét egészségügyi szolgáltatókat megillető kapacitásokat /ágyszámokat/ és a hozzájuk fűződő ellátási területeket meghatározza. Ezek a határozatok képezik alapját az egészségügyi szolgáltatók és az egészségbiztosítók közötti finanszírozási szerződéseknek, és a Tv. 2. § /1/ bekezdés b/ pontjában foglaltakra tekintettel ez jelöli ki a helyi önkormányzatok egészségügyi szakellátási kötelezettségének terjedelmét. A miniszternek ez a jogköre természetesen olyan, amely bizonyos szintű diszkrecionális elemet foglalhat magában. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy a hatóság normatív módon meghatározott szempontok nélkül, teljesen saját belátása szerint hozhassa meg a határozatát. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a túlzottan általánosan, elvontan megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, hogy ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem vagy olyan

túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét. A Tv. 4. § /2/ bekezdésére, valamint az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimum-feltételekről szóló 60/2003./X.20./ ESzCsM rendelet előírásaira utalva az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogszabályokból teljesen hiányzik az adott régió saját, a lakosság egészségügyi helyzetéhez igazodó körülmények figyelembevételének előírása. Erre figyelemmel kifejtette, hogy a minisztert a törvény és a végrehajtó rendelkezések, illetve azok hiányossága folytán széles körű mérlegelési jogkör illette meg az egyes szolgáltatónak juttatott kapacitások meghatározása során. A miniszteri döntés szempontjainak törvényi meghatározatlanságát csaknem parttalan, diszkrecionális jogkörnek minősítette, amely teret enged a szubjektív jogalkalmazói döntésnek. Ennél fogva nem biztosítja a közigazgatási határozattal szembeni hatékony, érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségét, sérti az Alkotmány 2. § /1/ bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelményét /V/1/3. pont utolsó bekezdése/.

Az AB határozat a jelen ügyben is alkalmazandó Tv. 4. §-át csak a határozat közzétételének napjától semmisítette meg, ezért a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény /a továbbiakban: Pp./ 339/A. §-a és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. §-a alapján az alperesi határozat és az elsőfokú ítélet jogszerűségét a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott vagyoni és eljárási szabályokkal összevetve kellett vizsgálni.

A Legfelsőbb Bíróság osztotta azt az alperesi ellenkérelemben kifejtett álláspontot, hogy az alperesi eljárás és határozat alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát az Alkotmánybíróság hivatott megítélni.

A Tv. 4. § /7/ bekezdésében előírtak szerint azonban az alperes határozata a közigazgatási határozatokra vonatkozó szabályok szerint bíróság előtt megtámadható. A Pp. 339. § /1/ bekezdése értelmében a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.

A Pp. 339/B. §-a értelmében a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. A mérlegelés azt a műveletet jelenti, amelynek révén a jogalkalmazó a jogszabály által részére

juttatott cselekvési mezőben az adott esetre optimálisnak vélt megoldást kiválasztja. A döntés jogszerűsége csak akkor vizsgálható, ha a döntés szempontjait annak indokolása - a tényállással együtt - kellő részletességgel tartalmazza. Az alperes a jelen perben felülvizsgálni kért határozata tartalmazta, hogy a Vhr. 6. §-ában adott felhatalmazással élve mérlegelési jogkörében járt el. Döntésének konkrét indokait azonban a Ket. 72. § /1/ bekezdés c/ pontjának megfelelően nem jelölte meg. Általános, a felperesi kórházra konkrétan nem vonatkoztatott szempontokat sorolt fel, kapacitásokról készült adatbázis adataira utalt, ezeket azonban nem konkretizálta oly módon, hogy abból a végső mérlegelési döntés megalapozottsága megállapítható lenne.

A felperes mind keresetlevelében, mind felülvizsgálati kérelmében sérelmezte az egyes szakmacsoportokban bekövetkező ágyszám-csökkenést, amelyet az alperes az ágyszámok legfeljebb 10 %-os mértékét kitevő kapacitás átcsoportosítás eszközével ellensúlyozhatott volna. Hogy miért nem döntött az átcsoportosítás mellett, annak indoka a határozatból konkrétan nem állapítható meg. Ily módon a Legfelsőbb Bíróság nem volt abban a helyzetben, hogy az alperesi határozatot a felperesnek az Alkotmány 43. § /2/ bekezdésére, 44/A. § /1/ bekezdésére, valamint 70/D. § /1/ és /2/ bekezdésére való hivatkozásával összefüggésben jogszerűnek minősítse. A felperesi tényelőadásokkal szemben ugyanis semmilyen határozati tényállás nem állapítható szembe, amelyből kitűnne, hogy az alperes „a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog” elvét - mégoly széles ellátás-alakítási joga ellenére is - tiszteletben tartotta. A Legfelsőbb Bíróság e körben szükségesnek tartja hangsúlyozni, hogy a Pp. 336/A. § /2/ bekezdése értelmében, amennyiben a közigazgatási szerv a tényállás-megállapítási kötelezettségének nem tett eleget, a közigazgatási szerv köteles a határozata alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására, ha azt a felperes vitatja. E körben tehát a Fővárosi Bíróság tévesen rótta a felperes terhére, hogy nem bizonyította, miért kellene az alperesnek más tartalmú döntést meghoznia.

Az alperes határozatának hiányosságai az ügy érdemére is kihatottak, ezért a Ket. 111. § /1/ bekezdése alapján nem lehetett volna az elsőfokú bíróságnak a keresetet elutasítania.

A kifejtettekre figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet az alperesi határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte (Pp. 275. § /4/ bekezdése, Pp. 339. § /1/ bekezdése).

A Legfelsőbb Bíróság a Pp. 270. § /1/ bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § /1/ bekezdése alapján kötelezte a pereszes alperest a felperes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási perköltségének megfizetésére.

*Az illeték viseléséről szóló rendelkezés a 6/1986./VI. 30./ IM
rendelet 14. §-án alapul.*

Budapest, 2009. február 11.

***Dr. Buzinkay Zoltán sk. tanácselnök, Dr. Fekete Ildikó sk. előadó
bíró, Dr. Kárpáti Zoltán sk. bíró***

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő