



A Kúria

mint felülvizsgálati bíróság

végzése

Az ügy száma: Kfv.VI.37.529/2025/9.

A tanács tagjai: Dr. Vitál-Eigner Beáta a tanács elnöke

Dr. Rák-Fekete Edina előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit bíró

Dr. Stefancsik Márta bíró

A felperes: Név1

(cím1)

A felperes képviselője: Dr. Sárközy Gergő ügyvéd

(cím2)

Az alperes: Pest Vármegyei Kormányhivatal Szigetszentmiklósi Járási Hivatala

(cím3)

Az alperes képviselője: Dr. Zombor Ferenc kamarai jogtanácsos

A per tárgya: közegészségügyi ügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat száma: a Budapest Környéki Törvényszék 2025. május 14. napján kelt 24.K.700.820/2024/7. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Budapest Környéki Törvényszék 24.K.700.820/2024/7. számú ítéletét hatályon kívül helyezi, az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes, mint egészségügyi szolgáltató részére alapellátási formában nyújtott házi gyermekorvosi ellátásra [szakma kódja: 6302] kiadott működési engedély 1. számú melléklete arra vonatkozó bejegyzést tartalmaz, hogy a felperes az ügyeleti, készenléti rendszerben nem vesz részt.

[2] Az alperes a 2024. március 11. napján meghozott PE-15/NEO/00912-2/2024 számú határozatával a felperes működési engedélyét - hivatalból - módosította és annak 1. számú mellékletében a házi gyermekorvosi alapellátás szakmán belül az ügyeleti feladatot „Nem vesz részt ügyeletben” helyett „Központi ügyeletben látja el” bejegyzésre változtatta, azzal, hogy a működési engedély módosítással nem érintett része továbbra is hatályban marad. Egyidejűleg előírta, hogy az engedély címzettje a működése során köteles az egyes szakmák,

illetve szakmán belüli szolgáltatások folytatásához előírt személyi, tárgyi és szakmai követelményeket folyamatosan biztosítani, valamint a további, a tevékenységre előírt speciális jogszabályi előírásokat betartani. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy az előírtak be nem tartása esetén bírság kiszabására van lehetőség.

[3] Indokolásában utalt a Belügyminisztérium 2024. január 2-án kelt közleményére, amely szerint a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátás Országos Mentőszolgálat (a továbbiakban: OMSZ) útján történő biztosításának a technikai és személyi feltételei Pest vármegye területén fennállnak. Miután az illetékességi területén az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Eatv.) 2023. január 1-jétől hatályos 6/A. §-a, valamint az egészségügyi ellátás folyamatos működésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM rendelet) 15. § (6) bekezdése értelmében 2024. február 1. napjától az ügyeleti ellátást OMSZ-szel kötött szerződés alapján látják el a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosok az ESzCsM rendelet 15. § (8a)–(8c) bekezdésekben meghatározott feltételek szerint, ezért az illetékességébe tartozó valamennyi érintett működési engedélyét felülvizsgálta.

[4] Az egészségügyi szolgáltatók működési nyilvántartása alapján 2024. március 11. napján megállapította, hogy a felperes működési engedélyének 1. számú melléklete az ügyelet/készenlét ellátási formáját „Nem vesz részt” szöveggel tartalmazza. Erre tekintettel a felperes működési engedélyének módosítása tárgyában még aznap – hivatalból – közigazgatási hatósági eljárást indított és a felperes működési engedélyét az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII.15.) Korm.rendelet (a továbbiakban: 96/2003. Korm.rendelet) 14. § (1) bekezdése alapján hivatalból módosította.

[5] A nyolc napon belüli döntéshozatalra figyelemmel az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 104. § (3) bekezdés a) pontja alapján mellőzte a felperes értesítését az eljárás megindításáról.

A kereseti kérelem

[6] A felperes a határozat ellen közigazgatási pert indított. Keresetében – eljárásjogi és anyagi jogi szabályok megsértésére hivatkozással – kérte annak megsemmisítését.

Az elsőfokú ítélet

[7] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével a határozatot megsemmisítette.

[8] Indokai szerint elsőként abban az anyagi jogi jogsérelmet kellett állást vizsgálnia, hogy az alperes elrendelheti-e hivatalból a működési engedély adatának akként történő módosítását, hogy az olyan tevékenységre vonatkozzon, amely végzésének jogszabályi feltételei nem teljesülnek.

[9] Az ítélete [31]-[33] bekezdéseiben hosszasan taglalta a működési engedély jogi természetének mibenlétét. Hangsúlyozta, hogy annak kiadását megelőzi az adott tevékenység feltételeinek tényszerű ellenőrzése. A jogszabályoknak és szakmai követelményeknek való megfelelés tényét és a tevékenység folytatásának feltételeit rögzíti, nem pedig magukat a jogszabályi előírásokat.

[10] Értelmezése szerint a 96/2003. Korm.rendelet 11. § (2) bekezdés k) pontja, amely akként rendelkezik, hogy a működési engedélynek az ügyeletben való közreműködés tényét kell tartalmaznia az azt jelenti, hogy amennyiben tényszerűen fennállnak, vagyis ténylegesen megvalósulnak az ügyeletben való részvétel feltételei (közreműködői szerződés, felelősségbiztosítási kötvény és egyéb kötelezettségvállalások, valamint az előírt személyi és tárgyi feltételek), úgy a közreműködés tényét rögzíteni lehet (sőt szükséges) a működési engedélyben akár kérelemre, annak kiadásakor, akár utóbb, az engedély hivatalból történő módosításával, de mindenképpen szükséges a feltételek teljesülésének bevétele, és a tevékenység végzésére való feljogosításra csak ezt követően kerülhet sor.

[11] Megállapította, hogy az alperes a 96/2003. Korm.rendelet 11. § (2) bekezdés k) pontját tévesen értelmezte, a közreműködésre vonatkozó jogszabályi előírás elvárt teljesítését tekintette olyan ténynek, amelyet végül akként rögzített a működési engedélyben, hogy a felperes „Központi ügyeletben látja el” az ügyeleti feladatot.

[12] Kifejtette, attól, hogy létezik olyan jogszabályi előírás, amely szerint a háziorvosoknak és a házi gyermekorvosoknak közre kell működniük az OMSZ által szervezett központi ügyeletben, és meg kell teremteni ennek feltételeit, nem következik, hogy ezt az előírást a működési engedélyben is ismételtelen rögzíteni kellene. Különösen nem lehet ezt már megvalósult tényként feltüntetni, majd a feltételek nemteljesülése esetére a működési engedély megszegésének szankcióját kilátásba helyezni.

[13] Mindezen nem változtat az sem, hogy a 96/2003. Korm.rendelet 12/A. §-a értelmében a személyes közreműködésre irányuló tevékenység bejelentésére külön eljárás keretében kerül sor, továbbá nem teszi jogszerűvé az alperes értelmezését, hogy az a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ (a továbbiakban: NNGYK) iránymutatásán alapult.

[14] Az elsőfokú ítélet [38] bekezdése szerint a perbeli esetben annak volt ügydöntő jelentősége, hogy a felperes és az OMSZ között az alperes által sem vitatottan még nem jött létre a feladat ellátásához szükséges közreműködői szerződés a határozat meghozatalakor, márpedig azt az ESzCsM rendelet 15. § (6) bekezdése kifejezetten előírja.

[15] Mindezeket követően az eljárásjogi jogsérelmeket vizsgálta és ennek körében rámutatott arra, hogy az Ákr. 104. § (3) bekezdés a) pontja megengedi, hogy az ügyfél ne kapjon értesítést az eljárás megindításáról. A jelen ügyben az alperes ezt az eljárási formát alkalmazta, erre is hivatkozott a határozat indokolásában. Az a körülmény, hogy az alperes

ugyanazon a napon hozta meg az ügydöntő határozatát, amelyen az eljárást megindította, nem teszi jogellenessé a közigazgatási tevékenységet, még akkor sem, ha a döntés az ügyfél számára nem kedvező.

[16] Ítélete [43] bekezdésében egyetértett azzal a felperes által is hivatkozott felsőbb bírósági döntéssel (Kfv.37.173/2024/7)., amely szerint az Ákr. 104. § (3) bekezdés a) pontja csak akkor alkalmazható, ha a tényállás teljeskörűen tisztázott, és az ügyféli jogok nem sérülnek. A jelen esetben az alperes az alkalmazandó jogszabály téves értelmezése miatt nem tért ki annak vizsgálatára, hogy a működési engedély módosításának jogszabályi feltételei fennállnak-e, azaz a felperes az OMSZ-szel közreműködői szerződést kötött-e. Amennyiben a felperest értesítették volna az eljárás megindításáról, úgy nyilvánvalóan ügyféli jogaival élhetett volna, az ügy érdemi eldöntéséhez szükséges tényeket az alperes rendelkezésére bocsáthatta volna.

[17] A [45] bekezdésben megállapította, hogy az értesítés elmaradásával sérültek a felperes ügyféli jogai, ám ezzel nem valósult meg olyan lényeges mulasztás, amely az ügy érdemére kihatott volna. A felperes ugyanis a perben világossá tette – az alperes által nem vitatott tényként – azt, hogy a működési engedély módosításakor nem voltak és jelenleg sincsenek meg a feltételek. Megfelelő orvoslást nyert tehát a közigazgatási eljárásban megvalósult tényállástisztázási hiányosság. A vonatkozó jogszabályi rendelkezés helyes értelmezésének és a tényállás ahhoz igazított tisztázásának eredményeként pedig világossá vált, hogy az alperes megalapozatlanul módosította a felperes működési engedélyét az ügyeletben való közreműködés tényének bejegyzésével.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem

[18] Az elsőfokú ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte, tekintettel arra, hogy az elsőfokú ítélet jogszabálysértő, valamint eltér több ugyanazonos ügyben hozott kúriai és törvényszéki határozattól.

[19] Álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény 28. cikkét, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (1), (2) és (4) bekezdéseit, a 84. § (2) bekezdését, a polgári perrendtartásról szóló 2016. CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (4), (5) bekezdéseit, az Eatv. 6/A. §-át, az ESzCsM rendelet 15. § (1), (6), (8a)-(8c) bekezdéseit, a 96/2003. Korm. rendelet 7. § (2) bekezdését, 11. § (2) bekezdés k) pontját, valamint a 14. § (1) bekezdését.

[20] Hangsúlyozta, hogy a megelőző eljárás során a tényállás megfelelően feltárássra került, az ügy egyszerű megítélésű ügynek tekinthető, ugyanis maga az eljárás megindítására okot adó körülmény tudomásra jutása, miszerint a felperes az ügyeletben nem vesz részt elegendő volt a tényállás tisztázásához.

[21] Az elsőfokú ítélet [45] bekezdésében tett megállapítás ellentétes az ugyanazonos ügyben hozott Kfv.37.840/2024/9. számú határozat arra vonatkozó megállapításával, hogy a

működési engedély módosítása iránti eljárásban az eljárás megindításáról szóló értesítés elmaradása nem sértette a felperes eljárási jogait. A Kúria elvi éllel mondta ki azt is, hogy mindig a konkrét ügyben kell vizsgálni, hogy az eljárás megindításáról való értesítés elmaradása sérti-e a tisztességes eljáráshoz való jogot.

[22] Fenntartotta azt az álláspontját, hogy a felperes ügyeletben való részvételi kötelezettsége nem önmagában a keresettel támadott határozatból, hanem a megváltozott jogi környezetből ered, az ettől eltérő értelmezés ellentétes a Kfv.37.120/2025/7. számú határozatában kifejtett elvi élű megállapítással, amely szerint a házi orvosok, házi gyermekorvosok ügyeletben való részvételének kötelezettsége a 2023-ban bekövetkezett jogszabályváltozásokból eredően fennáll.

[23] A jogerős ítélet eltér továbbá a Kúria Kfv.37.120/2025/7. számú határozatában kifejtett elvi tartalmú megállapításától, amely szerint a működési engedély módosításának nem feltétele a közreműködői szerződés megléte.

[24] Hivatkozott továbbá a Budapest Környéki Törvényszék 24.K.700.820/2024/7. számú, a Miskolci Törvényszék 7.K.526/2024/22., a Debreceni Törvényszék 4.K.700.243/2024/13. számú határozataitól való eltérésre.

[25] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte, mivel az nem jogszabálysértő, az ügyben eljáró elsőfokú bíróság a megelőző eljárás jogszerűségének kérdésében megalapozott döntést hozott.

A Kúria döntése és jogi indokai

[26] A felülvizsgálati kérelem alapos.

[27] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdésben foglaltakból következően a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálta felül.

[28] A Kp. 120. § (5) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős ítélet meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[29] A Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a jogerős ítéletében téves jogértelmezés folytán helytelen és a kúriai joggyakorlattól eltérő következtetésre jutott.

[30] A Kúria hangsúlyozza, hogy a közigazgatási perben a keresetlevélben hivatkozott eljárási jogsérelmek az anyagi jogi jogsérelmeket megelőzően vizsgálandók. Ha ugyanis lényeges, az ügy érdemére kiható jogszabálysértést állapít meg a bíróság, akkor az a közigazgatási cselekmény megsemmisítését és szükség esetén a közigazgatási szerv új eljárás lefolytatására kötelezését önmagában megalapozza. Jelen ügyben azonban ez éppen fordítva történt, az elsőfokú bíróság - helytelenül - elsőként az anyagi jogi kifogások

megalapozottságát vizsgálta.

[31] Az Eatv. 2023. január 1-jétől hatályos 6/A. §-a értelmében az OMSZ gondoskodik az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásról.

[32] Az ESZCsM rendelet 15. § (6) bekezdése szerint az ügyeleti szolgálatot, valamint a központi ügyeletet a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvos az OMSZ-szal kötött szerződésének megfelelően látja el. A területi ellátási kötelezettség nélkül háziorvosi tevékenységet végző orvos az ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzített feltételek szerint működik közre az ügyelet ellátásában. A háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet) 2023. június 1-jétől hatályos 4. § (2) bekezdés e) pontja alapján a háziorvos feladatkörébe tartozik a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzítettek szerint az ügyeleti szolgálatban való, az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló miniszteri rendeletben meghatározottak szerinti részvétel.

[33] A kiemelt rendelkezések értelmezése körében már kimondta a Kúria a precedensértékű határozataiban, hogy a területi ellátási kötelezettséggel működő egészségügyi szolgáltatókat (háziorvosok, házi gyermekorvosok) a 2023. január 1-jétől hatályos rendelkezések szerint ügyeleti szolgálatban való részvétel kötelezettsége terheli, akár a nevükben ellátást nyújtó háziorvos, akár helyettes orvos útján. Az ügyelet ellátásával, az abban való részvétellel kapcsolatos kötelezettség közvetlenül a jogszabályi rendelkezésekből ered {Kúria Kfv.37.812/2024/5., indokolás [93]}. A háziorvosok, házi gyermekorvosok ügyeletben való részvételének kötelezettsége a 2023-ban bekövetkezett jogszabályváltozásokból eredően fennáll {Kúria Kfv.37.120/2025/7., indokolás [46]}. Az új ügyeleti rendszerre való áttérést követte le az alperes – a szakmai felettes szerv utasításával összhangban – a működési engedély hivatalbóli módosításával, ami mindössze abban merült ki, hogy a felnőtt háziorvosi ellátás szakmán belül az ügyeleti feladatot „Nem vesz részt ügyeletben” helyett „Központi ügyeletben látja el” adatra módosította. {Kúria Kfv.VI.37.120/2025/7., indokolás [49]}.

[34] A kiemelt elvi élű megállapításokkal ellentétesen helyezkedett arra az álláspontra az elsőfokú bíróság, hogy csak akkor lehet módosítani a felperes működési engedélyét, ha ténylegesen megvalósulnak az ügyeletben való részvétel feltételei, az egységes kúriai joggyakorlat szerint a jogszabályváltozás önmagában megalapozza a működési engedély módosítását.

[35] Az elsőfokú ítélet [38] és [44] bekezdéseiből kitűnően a határozat megsemmisítésének indoka az volt, hogy az alperes nem tisztázta azt, hogy a felperes az OMSZ-szel közreműködői szerződést kötött-e.

[36] Ezzel összefüggésben a Kúria a precedensértékű határozatában akként foglalt állást, hogy az ügyeletellátási kötelezettség nem végezhető el csak az annak tartalmát ténylegesen kitöltő, az ESZCsM rendelet 15. § (6) bekezdésében és az EüM rendelet 4. § (2) bekezdés e) pontjában deklarált szerződés megkötése révén {Kúria Kfv.37.812/2024/5., indokolás [94]}. A Kúria azt is megállapította, hogy: (...) a működési engedély módosításának nem feltétele a közreműködői szerződés megléte, az az ügyelet ellátásához szükséges, anélkül ugyanis az ügyeletben ténylegesen nem működhet közre a háziorvos/házi gyermekorvos. Az, hogy a felperes megkötötte-e a közreműködői szerződést és azt bejelentette-e a 96/2003. Korm. rendelet 12/A. § (1) bekezdésben foglaltak szerint, jelen jogvitának nem képezte a tárgyát, az

legfeljebb az ügyeleti kötelezettség teljesítésének ellenőrzése körében vizsgálható {Kúria Kfv.VI.37.120/2025/7., indokolás [53]}. A Kúria azt is megállapította, hogy a működési engedély módosításának nem feltétele a közreműködői szerződés megléte. Az ügyeletben való részvételre vonatkozó bejegyzés a közreműködői szerződés megkötésének feltétele {Kúria Kfv.37.409/2025/5., elvi tartalom [47]}.

[37] Az elsőfokú bíróság eltért az idézett elvi megállapításoktól, amikor arra a következtetésre jutott, hogy csak akkor tüntethető fel a működési engedélyben az ügyeletben való részvétel ténye, ha már meg van kötve a közreműködői szerződés.

[38] A fent kifejtettek szerinti téves jogértelmezésre és a Kúria precedensértékű határozataiban kifejtettektől való eltérésre tekintettel a Kúria az elsőfokú ítéletet a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

[39] A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak a Kúria jelen határozatában kiemelt precedens értékű határozataiban foglalt jogértelmezést követve kell újból döntenie a felperes keresetéről, az ott megjelölt valamennyi eljárási és anyagi jogi jogsérelemről. Ennek során abból kell kiindulnia, hogy 2023-ban a felperes működési engedélyének egyik kötelező tartalmi elemében a jogszabályok kötelező előírásánál fogva változás következett be, amelyet az alperesnek a működési engedélyben le kellett követnie, azaz hivatalbóli módosítási kötelezettsége keletkezett, továbbá, hogy az ügyeletre vonatkozó bejegyzés megléte a feltétele a közreműködői szerződés megkötésének. Az Ákr. 104. § (3) bekezdés a) pontjával kapcsolatos kereseti érvelés elbírálása során tekintettel kell lennie a Kúria Kfv.37.840/2024/9. számú határozatában kifejtettekre is, amely abban foglalható össze, hogy az alperes az egészségügyi szolgáltató működési engedélyének módosítása iránti eljárásban bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül hozott döntést, amely pusztán az eljárás megindításáról való értesítés elmaradása miatt nem jogszabálysértő.

[40] Végezetül megjegyzi a Kúria, hogy a joggyakorlattól eltérés a kúriai határozatok tekintetében vizsgálható. Az azonos szintű bíróságok határozatai nem kötik az elsőfokú bíróságot.

A döntés elvi tartalma

[41] A házi orvos, házi gyermekorvos ügyelet ellátási kötelezettségét a jogszabály keletkezteti.

[42] A működési engedély módosításának nem feltétele a közreműködői szerződés megléte. Az ügyeletben való részvételre vonatkozó bejegyzés a közreműködői szerződés megkötésének feltétele.

Záró rész

[43] Az alperes részére a Pp. 81. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelő felszámítás hiányában felülvizsgálati perköltséget nem lehetett megállapítani. A felperes felülvizsgálati perköltséget nem igényelt, ezért a részére felülvizsgálati perköltséget nem kellett megállapítani.

[44] A Kúria végzésével szembeni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

[45] A felülvizsgálati eljárásban a Kúria - tárgyalás tartása iránti kérelem hiányában - a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 107. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül határozott.

Budapest, 2025. október 21.

Dr. Vitál-Eigner Beáta sk.

a tanács elnöke

Dr. Rák-Fekete Edina sk.

előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina sk.

bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit sk.

bíró

Dr. Stefancsik Márta sk.

bíró

A kiadmány hitelével:

tisztviselő