

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV / 582 - 0 / 2019
Érkezett:	2019 MÁRC 29.
Példány:	1
Melléklet:	24 db
Kezelőiroda:	<i>du</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság!

[redacted] anyja neve: [redacted] (továbbiakban: Indítványozó),
jogi képviselőm, a Karsai Dániel Ügyvédi Iroda (székhely: [redacted]);
eljáró ügyvéd: dr. Karsai Dániel András; meghatalmazás I/1. szám alatt csatolva) a következő

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az alábbiakban részletesen kifejtendő indokok alapján a Kúria Kfv. 37.844/2017/6. számon hozott ítéletét (I/15. szám alatt csatolva), mint alaptörvény-ellenes bírói döntést megsemmisíteni szíveskedjék.

A kérelem anyagi jogi jogalapja Magyarország Alaptörvényének a XXVIII. cikk (1) bekezdése (tisztességes eljáráshoz való jog), továbbá az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése (tulajdonhoz való jog).

A kérelem eljárásjogi alapja az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a és 43. § (4) bekezdése, amely alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a bírói döntés és az azt megelőző közigazgatási eljárás Alaptörvénnyel való összhangját, és megsemmisítheti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést és közigazgatási határozatot.

16

Győri Közigazgatási és
Munkaügyi Bíróság
Érkeztetés módja: személyesen, kézbesítővel küldve/
postán/e-maillen/faxon érkezett

Érkezett: 2019 MÁRC 19.

Az ügyirat száma: 1227530/2016

Példány: 1 Mell.: 24 db

+ 1 db

Q

Az Indítványozó személyes érintettségét igazolja, hogy Indítványozó felperes volt a Kúria felülvizsgálati eljárásában, és az az alapjául szolgáló, a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyó közigazgatási végzést felülvizsgáló perben, illetve ügyfél volt a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatal és a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal előtti hatósági eljárásban.

A Kúria Kfv. II.37.844/2017/6. számon kelt ítéletét Indítványozó 2019. január 15. napján vette kézhez, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz határidőben kerül benyújtásra.

A jelen ügy tárgyát képező alkotmányossági kérdés „alapvető alkotmányjogi jelentőségű” (Abtv. 29. §). Ugyanis az ügy tárgyát egy olyan bírósági eljárás, és az azt megelőző hatósági eljárás képezi, amelyben az eljáró hatóságok, illetve az azok végzéseit felülvizsgáló bíróság ítéletét felülvizsgáló Kúria tudatosan *contra legem* értelmezték az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Öot.tv.) és az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII.23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) rendelkezéseit, ezáltal jogszerűtlenül fosztották meg Indítványozót a praxisjogától, ami súlyosan sérti az Alaptörvény a XIII. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését.

Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében jelen indítvány a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál került előterjesztésre.

Az Abtv. 52. § (5) bekezdése alapján az Indítványozó kéri adatai zártan kezelését.

I. A tények

1. Indítványozó képviselőjében a [REDACTED] 2006. március 3. napján adásvétel útján megszerezte [REDACTED] a soproni házi gyermekorvosi körzet [REDACTED] praxis számú működtetési jogát (*praxisjog* - az erről szóló adásvételi szerződés **I/2. számon** mellékelve). A Győr-Moson-Sopron Megyei Orvosi Kamara 2006. március 13. napján kelt határozatával (mellékelve **I/3. számon**) 2006. május 1. napjától korlátozások nélkül engedélyezte Indítványozó önálló orvosi tevékenységét az adott körzetben. Ezt követően Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata és Indítványozó között 2006. márciusában határozott időre létrejött a megbízási szerződés (közigazgatási szerződés) a területi ellátási kötelezettségű házi gyermekorvosi szolgálat végzésére (a szerződés **I/4. számon** mellékelve).
2. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatala 2013. október 24. napján kelt **Gy-06R/051/00134-18/2013.** számú határozatával (**I/5. számon** mellékelve) Indítványozó házi orvosi praxisra kiadott működtetési jogát visszavonta. A Járási Hivatal határozatát a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a 2016. július 6. napján kelt, **GY/NEP/80-5/2016.** számú határozatával (**I/6. számon** mellékelve) megsemmisítette, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A Kormányhivatal határozata alapján eljáró Soproni Járási Hivatal a megismételt eljárásában 2016. augusztus 16. napján kelt **Gy-06/NEP/01481-6/2016.** számú határozatában (a továbbiakban: elsőfokú határozat – **I/7. számon** mellékelve) visszavonta Indítványozó praxisjogát. Az elsőfokú határozat indokolása röviden a következő.
3. Az elsőfokú hatóság tisztázta az Öot.tv. 3. § (5) bekezdése alapján, hogy az Indítványozó által 2006. március 3. napján megvásárolt jog **praxisjognak** minősül. Rögzítette a hatóság, hogy Indítványozó és az Önkormányzat között 2006. márciusában létrejött feladat-ellátási szerződés határozott időre, 5 évre jött létre, ami 2011. december 31. napján lejárt. Ezt követően a felek között újabb feladat-ellátási szerződés nem jött létre, holott Indítványozó változatlanul szeretne volna gyakorolni praxisjogát.
4. Az elsőfokú hatóság a 2016. július 6. napján megindított megismételt elsőfokú eljárásában nyilatkozattételre hívta fel Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzatát, hogy Indítványozó rendelkezik-e az ügy tárgyát képező házi gyermekorvosi körzetre kötött hatályos

feladat-ellátási szerződéssel, valamint van-e feladat-ellátási előszerződés/szerződés megkötésére irányuló szándéka az Önkormányzatnak. Az Önkormányzat a hatóság által megszabott határidőn belül **semmilyen** nyilatkozatot nem tett a megkereséssel kapcsolatban. Ezt a hatóság úgy értelmezte, hogy a felek között nincs érvényes feladat-ellátási szerződés, mivel arról az Önkormányzat köteles lett volna tájékoztatni az elsőfokú népegészségügyi hatóságot, azaz a Járási Hivatalt.

5. Emellett a Vhr. 2012. január 1. napjától hatályos 3. § (2) bekezdése a praxisengedélyezés hatáskörét a működési engedélyt kiadó hatósághoz telepíti át. A Vhr. 4. § (1) bekezdése rendelkezik a praxisengedély kiadásának általános feltételeiről. A Vhr. 4. § (3) bekezdés b) pontja rögzíti továbbá, hogy az engedély kiadása iránti kérelemhez csatolni kell a kérelmező és az önkormányzat által kötött **előszerződést**. A Vhr. 7. § (1) bekezdése szerint vissza kell vonni a praxisengedélyt, ha a Vhr. 4. § (1) bekezdésében meghatározott feltételekkel már nem rendelkezik a praxisjog jogosultja.

6. A fenti jogszabályhelyek összefüggéseit az elsőfokú hatóság úgy értékelte, hogy a Vhr. 4. § (3) bekezdésében szabályozott „előszerződés” hiánya egyúttal a felek közötti szerződés hiányát is jelenti, és mivel a felek között **szerződés** nem jött létre, ezért a jogszabályi feltételek hiányában a praxisengedély nem adható ki, a kiadott praxisengedélyt pedig vissza kell vonni.

7. Ezt követően az elsőfokú hatóság a praxisjog tartalmi elemeivel, így a körzettel, illetve a területi ellátási kötelezettséggel foglalkozott. Ehelyütt kiemelendő, hogy a hatóság álláspontja szerint a területi feladat-ellátási kötelezettséget a feladat-ellátási szerződés keletkezteti, és mivel a felek között nem jött létre szerződés, ezért a hatóság úgy ítélte meg, hogy praxisengedéllyel az Indítványozó nem rendelkezhet. A fentiek okán a hatóság által visszavonásra került az Indítványozó által megvásárolt praxisra kiadott működtetési jog.

8. Az elsőfokú hatóság határozata ellen Indítványozó 2016. augusztus 26. napján fellebbezést (**I/8. számon** mellékelve) terjesztett elő, amelyben kérte az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezését. Fellebbezésében az alábbi indokokat adta elő.

9. A működtetési jog, azaz a praxisjog hatósági eljárásban nem vonható vissza, mivel az alkotmányos tulajdonvédelem alá esik. Ilyen eljárás lefolytatására az elsőfokú hatóságnak nem volt hatásköre. Részletes indokolásában kifejtette Indítványozó, hogy az eljárás tárgyát képező házi gyermekorvosi körzet működtetési jogát érvényes adásvételi szerződés útján vásárolta, és azt később sem adta el. Az adásvételt követően kiadott hatósági határozat (**I/3. melléklet**)

tartalmazta a praxisengedélyt. A praxisengedély – a törvényi feltételek megléte esetén – visszavonható ugyan, azonban maga a működtetési jog, azaz a praxisjog hatósági határozattal nem vonható el, mivel ez utóbbi érvényes adásvételi szerződéssel szerzett joggá vált [Öotv. 2. § (3) bekezdés]. Továbbá a praxisjog nem vonható el hatósági határozattal, mivel az Alaptörvény XIII. cikk értelmében alkotmányos tulajdonvédelem alá esik. Emellett kiemelte Indítványozó, hogy a **működtetési jog (praxisjog)** független a feladat-ellátási szerződéstől, mert utóbbi csupán a jog *gyakorlásának* és nem pedig *létezésének* feltétele. A működtetési jog ugyan hatósági eljárásban keletkezik, azonban közigazgatási eljárásban nem vonható el, ugyanis szerzett vagyoni értékű jogként megszűnésére csakis törvényi okból kerülhet sor. **Működtetési jog (praxisjog) visszavonására irányuló hatósági eljárás nem létezik**, így ilyen eljárást a hatóság nem is folytathatott le.

10. Továbbá előadta Indítványozó, hogy a praxisengedély nem vonható vissza azon okból, hogy a határozott időre kötött feladat-ellátási szerződés lejártát követően elmarad az újabb szerződés megkötése. Ezzel kapcsolatban a következőket fejtette ki Indítványozó a fellebbezésében:

11. A praxisengedély az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott, önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedély, amely alapján önálló orvosi tevékenység területi ellátási kötelezettséggel, meghatározott körzetben végezhető. Az elsőfokú határozat tartalmilag nem a működtetési jog visszavonását, hanem a praxisengedély visszavonását célozta, az e körben releváns jogszabályhelyeket hívta fel. Azaz **az elsőfokú határozat rendelkező része és indokolása nem volt összhangban egymással: míg a rendelkező rész a praxisjogot, addig az indokolás a praxisengedélyt vonta vissza.**

12. A Vhr. részletesen szabályozza azokat az okokat, amelyek alapján a praxisengedély visszavonható, azonban olyan ok nem szerepel a törvényi szabályok között, amely értelmében vissza lehetne vonni az engedélyt attól a háziorvostól, akinél lejárt az önkormányzattal kötött feladat-ellátási szerződésben meghatározott időtartam.

13. A Vhr. 4. § (3) bekezdés b) pontja szerint az előszerződés-kötési követelmény a praxisjog **átruházásakor** irányadó. Az elsőfokú hatóság a hivatkozott jogszabályhelyet kiterjesztően – jogszabálysértő módon – akként értelmezte, hogy jelen ügyben „előszerződés” alatt szerződést kell érteni. Ilyen jogértelmezésre azonban a Vhr. nem ad alapot. A Vhr. 4. § (3) bekezdésében foglalt esetkörök akkor alkalmazhatóak, amikor új személy kerül a régi háziorvos helyére (például a praxisjog elidegenítése esetén). Amennyiben viszont a háziorvos személye

nem változik, csupán a feladat-ellátási szerződés jár le, úgy sem az előszerződés megkötésére, sem a praxisjog átruházásáról szóló szerződés benyújtására nem kerül sor. Ilyen esetben tehát a praxisengedély visszavonása fel sem merülhet. Épp ellenkezőleg: a betöltött praxis esetén a szerződés időtartamának meghosszabbítására nézve a Vhr. 4. § (6) bekezdése az irányadó. Eszerint a betöltött praxis esetén a házi orvos szerződés hosszabbítási szándéka esetén **szerződéskötési kötelezettség keletkezik az önkormányzat oldalán**. Ez alól kizárólag az Öotv. 2/B. § (3) bekezdése szerinti okból mentesülhetett volna az önkormányzat, azonban ilyen ok az Indítványozó esetében nem állt fenn, és az önkormányzat sem hivatkozott ilyen okra. Vagyis az önkormányzat szerződéskötési kötelezettsége állt fenn a feladat-ellátási szerződés tekintetében.

14. Kiemelte emellett Indítványozó, hogy az elsőfokú hatóság az önkormányzat nyilatkozatának *hiányára* alapozva állapította meg, hogy nincs érvényes feladat-ellátási szerződés a felek között. Ez semmiképpen sem nevezhető a tényállás feltárási kötelezettség kimerítésének a hatóság részéről.

15. Indítványozó fellebbezése alapján a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: másodfokú hatóság) 2016. október 3. napján kelt GY/NEP/80-8/2016. számú határozatával (**I/9. számon** mellékelve) az elsőfokú határozatot az alábbiak szerint megváltoztatta: „A ’működtetési jogot’ kifejezés helyébe az alábbi, pontosított szövegrész kerül. ’Működtetési jogot (mai elnevezéssel praxisjogot) engedélyező határozatát (továbbiakban: praxisengedélyt)”. A határozat indokolása röviden a következő.

16. A másodfokú hatóság Indítványozó fellebbezését részben megalapozottnak tartotta. Kifejtette a hatóság, hogy az elsőfokú hatóság a praxisengedélyt szándékozta visszavonni. Illetve álláspontja szerint a működtetési jog (mai nevén praxisjog) engedélyezésére és visszavonására vonatkozó jogszabályok és annak nyomán az abban résztvevő, korábban eljáró hatóságok sem tesznek mindig jogi értelemben különbséget a praxisjog és az azt engedélyező határozat között. Ugyanakkor megállapítható, hogy a Vhr. következetesen praxisengedélyről beszél mind a 3-4.§§, mind pedig a 7. § esetében. Emellett a Vhr. 3. § (1) bekezdése értelmében az Öotv.-ben foglalt kivétellel önálló házi orvosi tevékenységet végezni csakis praxisengedély birtokában lehet. A 3. § (3) bekezdése értelmében pedig a praxisengedély kiadása iránti kérelemhez csatolni kell a praxisjog átruházásáról szóló szerződést. Mindezek alapján a fellebbezés vonatkozó részeivel egyetértve a fenti módon módosította a másodfokú hatóság az elsőfokú határozatot.

17. Ezt követően a Vhr. 7. § (1) bekezdése alapján vizsgálta a hatóság a praxisengedély visszavonása feltételeit. A Vhr. 4. § (3) bekezdés b) pontja rögzíti a praxisengedély kiadása feltételeként a felek közötti előszerződés meglétét. Az előszerződést a hatóság az önkormányzat szándéknyilatkozataként kezeli. Továbbá kiemelte a hatóság, hogy jelen esetben „**nem az előszerződés jogi természete a jogilag releváns információ**”, mivel megítélése szerint e körben „a jogalkotó és a jogszabály célja az első praxisengedély kiadásához szükséges feltételek definiálása volt, a továbbiakat értelemszerűen rábízva a jogalkalmazó szervekre.”

18. Emellett a hatóság nem tartotta megalapozottnak Indítványozó azon érvelését, hogy az önkormányzatot a Vhr. 4. § (6) bekezdése szerint szerződéskötési kötelezettség terhelné. A hatóság két 2012. július 1. napjától hatályos Vhr. rendelkezésre hivatkozással [13/A. § (1) bekezdés és 7. § (1) bekezdés e) pont] állapította meg a praxisengedély visszavonhatóságát.

19. A másodfokú határozat ellen Indítványozó 2016. november 7. napján bírósági felülvizsgálat iránt keresetet terjesztett elő (**I/10. számon** mellékelve). Keresetében a másodfokú határozatnak az elsőfokú határozatra kiterjedő hatályon kívül helyezését kérte az Indítványozó, egyúttal kérte a bíróságot, hogy tegye mindezt az alperes új eljárásra kötelezése nélkül, ugyanis a jogerős határozat az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésébe és XIII. cikkébe, továbbá az Öotv. 1. § (2) bekezdés c) pontjába, valamint a Vhr. 4. § (1) bekezdésébe, 4. § (3) bekezdés b) pontjába, 4. § (6) bekezdésébe és 7. § (1) bekezdés b) pontjába ütközik.

20. Keresete részletes indokolásául az alábbiakat adta elő Indítványozó. A praxisjog (és a működtetési jog – a továbbiakban együttesen praxisjog) az önálló orvosi tevékenységhez tapad, az adott orvos személyes ellátási kötelezettségét jeleníti meg. Az eljárás tárgyát képező praxisjogot Indítványozó érvényes adásvétel útján szerezte meg, és azt követően sem adta el. E működtetési jogot értelemszerűen nem egy adott feladat-ellátási szerződés időtartamára vásárolta meg, hanem véglegesen megvette azt. Az adásvételt követően kiadott hatósági határozat a praxisengedély, amely önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosítja a jogtulajdonost az adott praxisban. A praxisengedély – a törvényi feltételek megléte esetén – visszavonható. Ezzel szemben a praxisjog hatósági határozattal el nem vonható, mivel az érvényes adásvétel útján szerzett jog. Megszűnésére – tulajdonvédelem alá eső szerzett jog lévén – már nem kerülhet sor hatósági eljárásban, hanem csakis törvényi okból törvényi keretek között. Az elsőfokú határozat legsúlyosabb hibája az volt, hogy összemosta a praxisjog és a praxisengedély intézményét, ugyanis a hatóság csak az engedélyt vonhatja vissza a Vhr. 7. § alapján.

21. A praxisjog visszavonására irányuló hatósági eljárás nem létezik, az elsőfokú hatóság mégis lefolytatta azt. Ezt követően a jogerős határozat finomította ugyan az elsőfokú döntés rendelkező részét, azonban *de facto* a másodfokú határozat is a praxisjog elvonását eredményezte. Kiemelte Indítványozó, hogy mindez úgy történt, hogy a praxisjoga a jogszabályok alapján semmilyen módon nem függhet az önkormányzattal való megállapodásától, ugyanis a praxisjoga az Alaptörvény XIII. cikkében foglaltak szerint alkotmányos tulajdonvédelem körébe tartozik.
22. Ezt követően kifejtette Indítványozó, hogy az Öotv. 1. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a feladat-ellátási szerződés nem fogalmi eleme a praxisjognak, hanem a praxisjog gyakorlásának ismérve. Ezt az álláspontot erősítette meg a 63/2006. (XI.23.) AB határozat is. Továbbá hangsúlyozta Indítványozó, hogy a praxisjogot a feladat-ellátási szerződéstől függetlenül szerezte meg, és a szerződés megszűnése sem vezethet magának a praxisjognak a megszűnéséhez. Ugyanis a praxisjog egy dologi jellegű jogintézmény, amivel csak Indítványozó rendelkezhet, ezáltal pedig azt nem lehet hatósági eljárásban elvonni tőle.
23. Indítványozó emellett kiemelte, hogy a praxisengedélye visszavonására is jogszerűtlenül került sor, ugyanis a hatóságok a Vhr. § 4. § (3) bekezdés b) pontjára úgy hivatkoztak, hogy nem vették figyelembe, hogy azt a rendelkezést a praxisjog átruházása esetén kell alkalmazni. Esetében azonban nem került átruházásra a praxisjog. Továbbá a hivatkozott szabály az „előszerződés” meglétét követeli meg, azonban ezt helytelenül és kiterjesztően értelmezték a hatóságok úgy, hogy előszerződés alatt szerződést értettek, holott ilyen értelmezésre nem adnak alapot a Vhr. szabályai. Amennyiben a praxisjog jogosultjának személye nem változik, úgy a Vhr. 4. § (3) bekezdését nem lehet alkalmazni, így előszerződés megkötésére sem kerülhet sor, aminek következtében a praxisengedélyt sem lehetett volna visszavonni Indítványozótól az előszerződés hiánya miatt.
24. Indítványozó hangsúlyozta, hogy a Vhr. 4. § (6) bekezdése tartalmazza a *betöltött* praxis esetén alkalmazandó szabályokat. Ez a jogszabályhely a házi orvos szerződéskötési szándéka esetére szerződéskötési kötelezettséget ír elő az önkormányzat oldalán. Ez alól egyedül az Öotv. 2/B. § (3) bekezdésében foglalt eset teremt kivételt, ami azonban jelen esetben nem álltak fenn, és azokra az önkormányzat sem hivatkozott, így megállapítható volt, hogy Indítványozó vonatkozásában az önkormányzatot szerződéskötési kötelezettség terhelte.
25. Emellett kiemelte Indítványozó, hogy a másodfokú határozat szerint „nem az előszerződés jogi természete a jogilag releváns információ, mivel a jogalkotó és a jogszabály

célja az első praxisengedély kiadásához szükséges feltételek volt, a továbbiakat értelemszerűen rábízva a jogalkotó szervekre.” Ezzel kapcsolatban előadta Indítványozó, hogy ez azt jelentené, hogy a hatóság úgy értelmezi a jogszabályt, ahogy akarja. Továbbá kifogásolta, hogy a hatóság az előszerződést az önkormányzat szándéknyilatkozataként értelmezi. Ez az értelmezés ugyanis úgy írja le a háziorvost, mint aki mindennemű előzmény nélkül jelentkezik az önkormányzatnál a feladat-ellátásra, nem pedig úgy, mint aki előzetesen adásvétel útján megszerezte, mégpedig előzetes hatósági engedély alapján, amit részére a Magyar Orvosi Kamara adott ki. Felhívta ezután a figyelmet Indítványozó, a feladat-ellátási szerződés hiányára hivatkozással a hatóságok visszavonták a praxisjogát, ugyanis a soproni önkormányzat arra hivatkozással tagadta meg tőle az újabb feladat-ellátási szerződés megkötését, hogy a praxisjogát a hatóságok visszavonták.

26. Továbbá Indítványozó felhívta a figyelmet a keresetlevelében arra, hogy a jelenlegi háziorvosnak az illetékes hatóság úgy adta ki a praxisengedélyt, a soproni önkormányzat pedig úgy kötött vele feladat-ellátási szerződést, hogy ő az Indítványozótól soha nem vásárolta meg a praxisjogot.

27. Végül keresetlevelében kérte Indítványozó, hogy a bíróság függessze fel az eljárást, és forduljon a t. Alkotmánybírósághoz a Vhr. 4. § (3) bekezdés b) pontjának megsemmisítése és az adott perben történő alkalmazhatósága kizárása iránt.

28. Az alperes hatóság 2016. november 29. napján írásbeli ellenkérelmet terjesztett elő (**I/11. számon** mellékelve). Ellenkérelmében kifejtette alperes, hogy a praxisjog intézménye, bár önálló, személyhez kötött vagyoni értékű jog, mégis szorosan kapcsolódik ahhoz a körzethez, amelyre a praxisengedély szól. Ennek alátámasztására azt hozta fel, hogy a praxisjog területi ellátási kötelezettséggel végezhető.

29. Majd a praxisengedély visszavonási eseteit tartalmazó, a Vhr. 7. §-ban szabályozott szabályokat vizsgálta a Vhr. 13/A. § (1) bekezdése fényében. A 7. § (1) bekezdés e) pontja és a 13/A. § (1) bekezdése alapján a hatóság értelmezésében Indítványozó praxisengedélye visszavonható volt. Továbbá alperes álláspontja szerint a másodfokú határozattal nem a praxisjog, hanem a praxisengedély került elvonásra. Valamint kifejtette, hogy véleménye szerint a praxisjogot csupán a praxisengedély fennállása alatt védi az alkotmányos tulajdonvédelem.

30. Emellett alperes értelmezése szerint bár az Öotv. 1.§ (2) bekezdés c) pontjában meghatározott praxisjog definícióban nem szerepel a „feladat-ellátási szerződés” kifejezés, azt

bele kell érteni a definícióba. Ezért a feladat-ellátási szerződés szerepe kulcsfontosságú megítélése szerint a praxisengedély fennállása alatt. Mivel értelmezése szerint Indítványozó esetében nem álltak fenn a praxisengedély kiadásának feltételei, ezért annak folytatásához sem voltak adottak a feltételek, az elidegenítésre nyitva álló határidő pedig megítélése szerint letelt.

31. Továbbá alperes szerint a Vhr. 7. § (1) bekezdése, a 4. § (1) bekezdése, valamint a 4. § (3) bekezdés b) pontja értelmében a praxisengedély kiadásához előírt előszerződés időbeli hatálya korlátozott: fennállása a megkötésétől az annak nyomán megkötendő szerződés létrejöttéig tart.

32. Ezt követően alperes elismerte, hogy Indítványozó részéről kifejezett volt a szándék az újabb feladat-ellátási szerződés megkötésére, azonban megítélése szerint Indítványozó olyan feltételeket szabott, amiket az önkormányzat nem tudott elfogadni. Majd kifejtette, hogy az indítványa előterjesztésekor az önkormányzat mérlegelhetett volna a szerződéskötést Indítványozóval, azonban megítélése szerint erre az önkormányzatnak nem volt kötelezettsége.

33. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság **17.K.27.530/2016/8. számon** meghozott ítéletével (**I/12. számon** mellékelve) alaposnak ítélte Indítványozó keresetét, egyúttal hatályon kívül helyezte az alperes GY/NEP/80-8/2016. iktatószámú határozatát az elsőfokú Gy-06/NEP/01481-6/2016. iktatószámú határozatra kiterjedően.

34. Ítélete indokolásában kifejtette a bíróság, hogy a praxisjog egy vagyoni értékű jog, amely adásvétel útján megvásárolható és elidegeníthető. Mivel pedig vagyoni értékű jog, ezért azt a hatóság nem vonhatja el annak tulajdonosától. A praxisengedély pedig feljogosítja a praxisjog jogosultját annak gyakorlására. E körben kifejtette a bíróság, hogy megítélése szerint a másodfokú hatóság a praxisengedély visszavonásáról rendelkezett.

35. Továbbá – a kereseti kérelemben foglaltaknak megfelelően – kiemelte a bíróság, hogy a Vhr. 4. § (3) bekezdés b) pontja szerinti előszerződés a praxisjog elidegenítésére tartalmaz követelményeket, és nem a feladat-ellátási szerződés megszűnése esetén követendő eljárást határozza meg. Majd hangsúlyozta, hogy a Vhr. nem tartalmazza a feladat-ellátási szerződés megszűnését, mint a praxisengedély visszavonási okát, így ezen okból jogszabályi felhatalmazás hiányában a praxisengedélyt nem lehet visszavonni. Azaz az alperes hatóság ilyen kiterjesztő jogértelmezése az Indítványozó terhére a jogbiztonság követelményébe ütközött.

36. Emellett kifejtette a bíróság, hogy az alperes a határozatában helytelenül hivatkozott a Vhr. 13/A. § (1) bekezdésére és a 7. § (1) bekezdés e) pontjára, mivel azok a feladat-ellátási szerződés megszűnését követően, 2012. július 1. napján léptek hatályba, ezáltal pedig nem alkalmazhatóak a felek viszonyára.

37. A fentiek alapján megállapította a bíróság, hogy az alperes jogszabályi felhatalmazás nélkül vonta vissza Indítványozó praxisengedélyét, így hatályon kívül helyezte az első- és másodfokú hatósági határozatokat is a hatóságok új eljárásra utasítása mellőzésével.

38. A bíróság ítélete ellen alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet (**I/13. számon** mellékelve). Az alperes véleménye szerint a bíróság jogértelmezése a Vhr. 4. § (3) bekezdés b) pontjával kapcsolatban jogszerűtlen volt, ugyanis szerinte a Vhr. 7.§ (1) bekezdése nem tartalmaz taxatív felsorolást a visszavonási esetekkel kapcsolatban, hanem visszautal a 4. § (1) bekezdésére. Ez alapján az alperes álláspontja az, hogy a bíróság megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy a feladat-ellátási szerződés megszűnését, mint visszavonási okot a Vhr. nem tartalmazza. Megítélése szerint az ütközik a jogbiztonság követelményébe, ha egy szolgáltatónak a szolgáltatásnyújtáshoz előírt feltételekkel nem kell rendelkeznie a szolgáltatásnyújtás teljes időtartama alatt. Ezzel kapcsolatban kifejtette alperes, hogy a feladat-ellátási szerződés egyik fő jellemzője, hogy állami feladat-ellátást valósít meg, minek következtében alapvető állampolgári jogot biztosító szerepe van, és alperes megítélése szerint a bíróság fenti jogértelmezése figyelmen kívül hagyja e védendő értékeket.

39. Emellett alperes hivatkozott arra, hogy a határozatával a praxisengedélyt vonta vissza, ami a praxisjog meghatározott körzetben történő gyakorolhatóságát szüntette meg. A bíróság ezzel kapcsolatos értelmezése alperes szerint azt eredményezi, hogy az Indítványozó úgy is gyakorolhatja a háziorvosi tevékenységet, hogy a praxisengedély kiadásának egyik feltétele hiányzik. Az alperes véleménye szerint a bíróság csupán a jogszabály nyelvtani értelmezésére alapította az ítéletét, és nem tárta fel kellő mélységben a terület szakmai, gyakorlati és jogi oldalát a jogalkotó feltehető akaratának pontosabb megértése végett.

40. Ezt követően az alperes véleménye szerint a bírósági ítélet összemosta a praxisjog és a praxisengedély intézményeit, amikor úgy fogalmazott, hogy „Ugyanakkor, mivel a feladat-ellátási szerződés megszűnését, mint a praxisengedély visszavonásának alapját a jogszabály nem szabályozza, ezért ezen okból – egyéb jogszabályok jogalkalmazói értelmezésével – visszavonni a működési engedélyt nem lehet.” E körben azt kifogásolta alperes, hogy a bíróság praxisengedély helyett működési engedélyt írt.

41. Indítványozó felülvizsgálati ellenkérelmet (**I/14. számon** mellékelve) terjesztett elő az alperes kérelme ellen. Ebben felhívta a figyelmet Indítványozó, hogy az alperes a felülvizsgálati kérelme első 12 oldalában a kérelem előzményeit taglalta, majd mindössze másfél oldalban fejtette ki a jogerős ítélettel szembeni érveit. Az alperes a felülvizsgálati kérelmében nem jelölt meg egyetlen megsértett jogszabályi rendelkezést sem. Ezáltal Indítványozó meglátása szerint a felülvizsgálati kérelem nem felelt meg a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 272. § (2) bekezdésének, így a Pp. 273. § (1) bekezdése alapján az alakilag hibás felülvizsgálati kérelem elutasításának volt helye.
42. Ezt követően kifejtette Indítványozó a jogerős ítélet hatályban történő fenntartásának okait. Ezek röviden a következők: A jogerős ítélet helyesen mutatott rá az alperes jogbiztonság követelményébe ütköző, kiterjesztő jogértelmezésére. Továbbá mivel a jogerős közigazgatási határozat értelmében a praxisengedély visszavonására *kizárólag* a Vhr. 4. § (3) bekezdés b) pontja és a 7. § (1) bekezdés b) pontja alapján került sor, ezért más jogszabályhelyen alapuló visszavonási ok nem is képezhetné a közigazgatási bíróság és a Kúria vizsgálatának tárgyát. Végezetül pedig kifejtette Indítványozó, hogy az alperes a „védendő értékekre” történő hivatkozással alapvetően jogalkotói kompetenciát telepített a jogalkalmazó hatósághoz. Azonban az alperes az általa hiányosnak tartott szabályozást nem pótolhatja *contra legem* jogértelmezés útján.
43. A Kúria 2018. október 24. napján kelt, az Indítványozó jogi képviselőjéhez **2019.január 15. napján érkezett Kfv.II.37.844/2017/6. számú ítéletében** elutasította a felperes keresetét. Ítéletében a Kúria a következőket adta elő.
44. A Kúria nem fejtette ki, hogy milyen indokok alapján folytatta le a felülvizsgálati eljárást annak ellenére, hogy az Indítványozó által hivatkozottak szerint is az alperes felülvizsgálati kérelme a Pp.273. § (1) bekezdése értelmében visszautasítandó lett volna.
45. A Kúria megítélése szerint az elsőfokú bíróság helyesen megállapított tényállás alapján helytelen jogi következtetésre jutott a közigazgatási határozatok jogszerűségével kapcsolatban. A Kúria rámutatott, hogy a perben nem volt vitatott, hogy Indítványozó és az önkormányzat között nem volt hatályos feladat-ellátási szerződés, mivel a korábbi szerződése 2011. december 31-én megszűnt, és – ahogy a Kúria fogalmaz – nem volt adat arra, hogy a korábban szerződő felek a közeljövőben előszerződést kívánnak egymással kötni.
46. A Kúria megállapította, hogy alapvető jogértelmezési kérdésként merült fel az ügyben, hogy a Vhr. 4. § és 7. §-át miként kell együttesen értelmezni, és hogy a hatóságok vagy a bíróság

jogértelmezése a helyes. A Kúria ennek érdekében fel kívánta tárni a praxisengedély jogi tartalmát a vonatkozó szabályok tágabb, rendszerszintű elemzésével. A Vhr. 4. § (1) bekezdése alapján a praxisengedély annak az orvosnak adható ki, aki a háziiorvosi tevékenység végzésére vonatkozó szabályok rendelkezései alapján erre jogosult, és megfelel a (2)-(3) bekezdésben foglalt követelményeknek. A háziiorvosi tevékenység az Öotv. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján területi ellátási kötelezettséggel nyújtott egészségügyi ellátás. Az Öotv. 1. § (2) bekezdése értelmében a praxisjog alapján végezhető önálló orvosi tevékenység csak a meghatározott háziiorvosi körzetben folytatható. A Vhr. 2. § (1) bekezdés a) pontja alapján pedig meghatározható a háziiorvosi körzet fogalma is. A területi ellátási kötelezettség fogalmát a Kúria a 43/1999. (III.3.) Kormányrendelet 2. § c) ca) pontja részben akként adja meg, hogy az a külön jogszabály szerint az önkormányzat kötelező feladatát képező egészségügyi alapellátás körébe tartozó (háziiorvosi, házi gyermekorvosi, területi védőnői, fogászati ellátás) egészségügyi szolgáltatásoknak az a része, amelyet az önkormányzat, illetve saját intézménye vagy más szolgáltató útján biztosít. Mindezekből és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdés 4. pontjában rögzített kötelező önkormányzati feladatiságból arra a következtetésre jutott a Kúria, hogy az önálló orvosi tevékenység ellátása, a praxisjog gyakorlása, az ehhez szükséges praxisengedély területi ellátási kötelezettséggel társul, a területi ellátási kötelezettség kizárólag a feladat-ellátási szerződésből származóan illelheti meg az önálló orvosi tevékenységet végző személyt.

47. A fentiek alapján a Kúria arra jutott, hogy a Vhr. 4. § (1) bekezdés és (3) bekezdés b) pontja alapján az a következtetés vonható le, hogy a praxisengedély kiadásához szükséges igazolni a felek közötti előszerződés csatolásával a feladatátvállalás és -átengedés tényét, és az önkormányzattal kötött megállapodást. Az Indítványozó nem rendelkezett ilyen megállapodással, ezért a Kúria megítélése szerint a praxisengedélye tartalom nélkülivé vált, emellett a Vhr. 7. § (1) bekezdése alapján megalapozottnak ítélte a Kúria a praxisengedély visszavonását. A Kúria értelmezése szerint a kérelmezőnek és az önkormányzatnak a feladat-ellátásról meg kell állapodnia és szerződést kell kötnie, mivel a jogbiztonság megköveteli, hogy egy szolgáltatónak a szolgáltatás nyújtásához előírt feltételekkel rendelkeznie kell a szolgáltatás nyújtása folyamán végig. Jelen érvét alátámasztandó hívta fel a Kúria a Vhr. 4. § (5) bekezdését is, amely alapján az önkormányzatnak meg kell küldenie az engedélyező szerv részére a feladat-ellátási szerződést. Ezek alapján arra a következtetésre jutott a Kúria, hogy az elsőfokú bíróság tévedett, amikor kimondta, hogy a feladat-ellátási szerződés megszűnését, mint a praxisengedély visszavonásának alapját a jogszabály nem szabályozza, ezért ilyen alapon nem

visszavonható a praxisengedély. Ugyanis a Kúria álláspontja szerint ahogy az engedély megszerzésének feltétele a szerződés, úgy a szerződés hiánya megalapozza az engedély visszavonását. Végül a Kúria rámutatott, hogy a praxisengedély visszavonása nem eredményezte az Indítványozó praxisjogának elvonását, azonban engedély nélkül az Indítványozó a praxisjogát nem gyakorolhatja.

48. A fentiek alapján a Kúria hatályon kívül helyezte a jogerős elsőfokú ítéletet.

II. A kúriai döntés alaptörvény-ellenességének okai

49. Előljáróban fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság elvárja a rendesbíróságoktól, hogy ítélezésük során az ügy alapjogi aspektusait figyelembe vegyék. Az Alaptörvény 28. cikkének első mondata ([a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik) az állam (a bíróságok) kötelezettségévé tette, hogy az alapjogokat a magánjog alanyai közötti viszonyokban is érvényre juttassa. Emellett természetesen a jogalkotó feladata az Alaptörvényben foglalt jogok érvényesítése a normaalkotási tevékenysége során, de amint a magánjogi jogszabályoknak meg kell felelniük az Alaptörvényben foglaltaknak, úgy a magánjogi jogalanyokra is – közvetett módon – kihat az Alaptörvény normatartalma, a valódi alkotmányjogi panasz intézményén és a rendes bíróságok joggyakorlatán keresztül.

50. Ezzel a rendes bíróságok ítélező tevékenysége ténylegesen is alkotmányjogilag kötötté vált, tevőleges védelmi kötelezettségük keletkezett az alapjogvédelem terén. Az Alaptörvény említett rendelkezése **azt a kötelezettséget rója a bíróságokra, hogy az elbírálandó ügyek alkotmányjogi aspektusát, alapjogi relevanciáját felismerjék, az érintett alapvető jogok tartalmát feltárják, és erre tekintettel értelmezzék és alkalmazzák konkrét jogvitákban a jogszabályokat.** Amint az Alkotmánybíróság azt az alkotmányjogi panasz jogintézményével összefüggésében kifejtette: *„[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes”* {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [30]}.

51. Mindezek – amint ezt az Alkotmánybíróság már több esetben is hangsúlyozta – nem azt jelentik, hogy a bíróságoknak közvetlenül az Alaptörvény rendelkezéseire kellene alapítaniuk a döntéseiket, hanem azt, hogy az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések értelmezése és a konkrét tényállásra való alkalmazása során **figyelemmel kell lenniük a releváns**

alkotmányossági szempontokra {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [20]}.

A tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jog sérelme

Az Emberi Jogok Európai Bírósága irányadó gyakorlata – EJEE 6. cikk

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkében szabályozza a tisztességes eljáráshoz való jogot. Ezzel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) következetes gyakorlata alapján megállapítható, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot a jogállamiság elvének fényében kell értelmezni. A jogállamiság elvének egyik alapvető aspektusa a jogbiztonság (Okyay és mások kontra Törökország, § 73).

Továbbá az EJEB hangsúlyozta a tisztességes eljáráshoz való jog védelmének körében, hogy az eljáró bíróságoknak mindenkor a hatásköri szabályaikat betartva kell eljárniuk. Ugyanis az a bíróság, amely mindenfajta magyarázat nélkül, a vonatkozó szabályokat szándékosan megszegve túllépi a hatáskörét, nem tekinthető „törvény által létrehozott bíróságnak” a kérdéses eljárásban (Sokurenko és Strygun kontra Ukrajna, §§ 27-28).

A tisztességes eljáráshoz való jog vizsgálata körében az EJEB amellett foglalt állást, hogy a tisztességes eljárás követelményeinek teljesülését az eljárás egészének értékelése alapján lehet megállapítani. Az, hogy egy eljárás tisztességes volt-e, az eljárás egészének vizsgálatával állapítható meg (Ankerl kontra Svájc, § 38; Centro Europa 7 S.R.L. és di Stefano kontra Olaszország [GC], § 197). 178. Ezzel együtt bizonyos feltételek mellett minden, az eljárás tisztességességével kapcsolatos hiányosság orvosolható az eljárás egy későbbi szakaszában, akár egy azonos szintű (Helle kontra Finnország, § 54), akár egy magasabb szintű bíróság által (SchulerZraggen kontra Svájc, § 52; vö. Albert és Le Compte kontra Belgium, § 36; Feldbrugge kontra Hollandia, §§ 45-46). 179. Mindenesetre akkor, ha a hiányosság a legmagasabb bírói fórum tekintetében áll fenn – például mert nincs lehetőség reagálni az e bíróság elé terjesztett megállapításokra –, sérül a tisztességes tárgyaláshoz való jog (Ruiz-Mateos kontra Spanyolország, §§ 65-67). Egy eljárási hiba csak akkor orvosolható, ha az érintett döntést felülvizsgálhatja egy független bírói fórum, amely teljes hatáskörrel rendelkezik és biztosítja a 6. cikk 1. bekezdésében foglaltak érvényesülését. E tekintetben a fellebbviteli

bíróság felülvizsgálati hatáskörének terjedelme a fontos, amit az ügy körülményeinek fényében kell vizsgálni (Obermeier kontra Ausztria, § 70).

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata – Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése

52. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépését követően is töretlen gyakorlata értelmében a tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.

53. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog értelmezésére vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot a 3025/2016. (II. 23.) AB határozat ekként foglalta össze: „egy eljárás tisztességességét mindig esetről estre lehet csak megítélni, a konkrét ügy körülményeinek figyelembevételével, ettől függetlenül ugyanakkor nevesíteni lehet számos olyan követelményt, amelyeknek egy eljárásnak meg kell felelnie ahhoz, hogy tisztességesnek minősüljön. Polgári peres eljárásban, így a tisztességes bírósági tárgyalás követelményének része a bírósághoz fordulás joga [...] a tárgyalás igazságosságának biztosítása [...], a tárgyalás nyilvánossága és a bírósági döntés nyilvános kihirdetése [...], a törvény által létrehozott bíróság [...], független és pártatlan eljárása [...], illetve a perek észszerű időn belül való befejezése [...]”.

54. A tisztességes eljáráshoz való jog körében több határozatában is kiemelte részjogosítványként az Alkotmánybíróság a törvényes bíróhoz való jogot. A 32/2002. (VII. 4.) AB határozatában összefoglalta a Testület e jog tartalmi elemeit, ezek a következők: „az a szerv minősül bíróságnak, amelyet (1) törvény hoz létre, (2) igazságszolgáltatási tevékenységet végez, amelynek keretében jogszabályokat alkalmaz, (3) eljárását törvény szabályozza, (4) a végrehajtó hatalomtól független, (5) eljárása nem titkos, (6) határozata kötelező érvényű. (ABH 2002, 153, 159–160.)”

55. Továbbá követelményként támasztja a tisztességes eljáráshoz való jog a bíróságokkal szemben az indokolási kötelezettséget. Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában rámutatott, hogy „[a]z indokolt bírói döntéshez fűződő jog ebből következően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik.” Az Alkotmánybíróság azonban „a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok

indokolási kötelezettségének teljesítését, [...]”. Az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.” [3357/2017. (XII. 22.) AB határozat]

A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

56. A jelen kérelem alapjául szolgáló ügyben – ahogy arra a tényállásban előadottak is alátámasztják – a Kúria úgy folytatta le a felülvizsgálati eljárást, hogy az alperes által előterjesztett felülvizsgálati kérelem nem felelt meg a Pp. 272. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek, ezért a Pp. 273. § (1) bekezdése értelmében hivatalbóli elutasításnak lett volna helye. Az alperes a felülvizsgálati kérelmében a határozott kérelem körében egyáltalán nem jelölte a jogerős elsőfokú ítélet által megsértett jogszabályhelyeket, holott a Pp. 272. § (2) bekezdése alapján ez kötelessége lett volna. A Kúria számos hasonló esetben hivatalból elutasította a hasonló formai hibában szenvedő felülvizsgálati kérelmeket, ahogyan azt a Kúria a **1/2016. (II.15.) PK véleményében** részletesen ki is fejtette.

57. A Pp. 273. § (1) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelmet hivatalból el kellett volna utasítani a fentiek alapján a Kúriának, és nem folytathatta volna le a felülvizsgálati eljárást. A Kúria nem indokolta meg az ítéletében, hogy – habár az Indítványozó hivatkozott az alperes kérelmének súlyos hibájára – miért folytatta le mégis az eljárást. Azaz a Kúria a Pp. által meghatározott hatásköri szabályain önkényesen túlterjeszkedve folytatta le az eljárást, súlyosbítva a dolgot azzal, hogy ennek semmilyen indokát nem adta

58. Emellett a Kúria olyan jogszabályi hivatkozásokkal támasztotta alá az ítéletében foglaltakat, amelyekre sem az Indítványozó, főleg nem az a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő

alperes sem a felülvizsgálati (ellen)kérelmükben, sem pedig az azt megelőző teljes eljárás során – beleértve a hatósági eljárást is – nem hivatkoztak. Így például felhívta érveinek alátámasztásaként a Kúria a Vhr. 4. § (5) bekezdését és a Mötv. 13.§ (1) bekezdés 4. pontját is. Azonban a Pp. 275. § (2) bekezdése értelmében a Kúria felülvizsgálati eljárása során szigorúan kötve van a felek kérelmeihez, és – bizonyos, jelen esetben nem releváns kivételektől eltekintve – csak a kérelmek keretei között vizsgálhatja felül. Így a Kúria e tekintetben is megsértette a hatásköri szabályait.

59. Ahogy arra az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, a tisztességes eljáráshoz való jog körében az egyik legfontosabb részjogosultság a törvényes bírósághoz való jog. E jog egyik aspektusa az, hogy a bíróságok eljárása törvények által szabályozott. Ennek értelmében a bíróságok csak azon körben járhatnak, amire a törvény felhatalmazza őket, azaz amire hatáskörük van. Amennyiben egy törvény tehát meghatározza, hogy adott feltételek fennállása esetén milyen kötelező cselekményt kell végeznie a bíróságnak, és az mégsem úgy cselekszik, akkor megsérti a hatásköri szabályait. Jelen ügy alapjául szolgáló felülvizsgálati eljárás során a Kúria a fentebb kifejtettek szerint súlyosan megsértette a hatásköri szabályait, azaz *ad1)* a Pp. szabályaival ellentétesen úgy folytatta le a felülvizsgálati eljárást, hogy arra nem volt hatásköre, és *ad2)* olyan jogszabályok alapján hozta meg a döntését, amelyekre egyik fél sem hivatkozott, holott ez a kérelemhez kötöttség elvével ellentétes.

60. Továbbá a Kúria nem foglalkozott sem névleg, sem pedig érdemben az Indítványozó azon kérelmével, hogy utasítsa el a Pp. 272. § (2) bekezdésébe ütköző alperesi felülvizsgálati kérelmet. Holott az Alkotmánybíróság a 3357/2017. (XII. 22.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a bíróságoknak az indokolási kötelezettsége kiterjed arra, hogy” az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon”. Mivel azon kívül, hogy az ügy tényállása körében megemlítette a Kúria, hogy ilyen irányú kérelme is volt az Indítványozónak, egyáltalán nem foglalkozott a kérelmével, ezért megsértette az indokolási kötelezettségét.

61. A jelen alpontban kifejtettek alapján megállapítható, hogy a törvényes bírósághoz és a törvényes indokoláshoz való jogok sérelme fennállt Indítványozó vonatkozásában a Kúria eljárása során, azaz sérült Indítványozó tisztességes eljáráshoz való joga.

62. Megjegyezzük, hogy az EJEB gyakorlata alapján az is megalapozza a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, ha az eljárási szabálysértés – jelen esetben a hatáskör nélküli

eljárás és az indokolási kötelezettség megsértése – a legmagasabb bírói fórum tekintetében áll fenn – például mert nincs lehetőség reagálni az e bíróság elé terjesztett megállapításokra (Ruiz-Mateos kontra Spanyolország, §§ 65-67). Azaz az EJEE 6. cikkben foglalt jog sérelme Indítványozó esetében is fennáll a fentebb kifejtettek alapján.

A tulajdonhoz való jog sérelme

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata – az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése

63. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azokra a vagyoni értékű jogokra terjesztette ki az alkotmányos tulajdonvédelmet, amelyek funkciójukat illetően „tulajdonszerűek” {ld. pl. haszonélvezet: 3199/2013. (X. 31.) AB határozat és 25/2015. (VII. 21.) AB határozat; a pénzügyi lízingsel összefüggésben a 15/2014. (V. 13.) AB határozat megállapításai; **orvosi praxisjog: 28/2006. (VI. 21.) AB határozat**. Így a praxisjog tekintetében is érvényesülniük kell az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jog körében megállapított garanciák.

64. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában kimondta a praxisjoggal (itt: *működtetési jog*) kapcsolatban, hogy „a működtetési jog tartalmát és terjedelmét az Öotv. 2. §-a meghatározta. Az 1. § (2) bekezdésének c) pontja a működtetési joghoz a Magyar Orvosi Kamarának az önálló orvosi tevékenység végzésére jogosító engedélyét írta elő feltételként. A Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény 2. §-ának (4) bekezdése azonban meghatározta azokat a feltételeket, amelyek az engedélyhez szükségesek (kamarai tagság, működési nyilvántartásban szereplés, jogszabályban meghatározott kizáró ok hiánya). Mindezek alapján a működtetési jog megszerzése – a törvényben pontosan rögzített feltételek mellett – törvény által garantált. Nincs szó tehát olyan bizonytalan tulajdonszerzésről, mint a tulajdoni rendszer átalakulása során a vagyonjuttatások tekintetében volt.” [28/2006. (VI.21.) AB határozat] Azaz a praxisjog megszerzésének és annak elidegenítésének – mint a szerzés egy lehetséges és a leggyakoribb komplementer cselekményének – feltételei normatívan szabályozottak. Így amennyiben egy orvos megfelel a jogszabályi feltételeknek, úgy számára engedélyezni kell a praxisjog megszerzését, és mindaddig, amíg a törvényi feltételeknek megfelel, tőle el nem vonható a praxisjog.

65. A 3052/2016. (III.22.) AB határozat pedig kimondta, hogy az Alaptörvény XIII. cikke az állammal szemben fogalmaz meg olyan közjogi igényt, mely alapján – néhány,

Alaptörvényben biztosított kivételtől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól. Továbbá a tulajdonhoz való jogot garantáló alaptörvényi rendelkezés elsősorban a már megszerzett tulajdont védi az elvonástól és korlátozástól, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság több határozatában is [3115/2013. (VI.4.) AB határozat, 3024/2015. (II.9.) AB határozat, 3194/2014. (VII.15.) AB határozat] kifejtette.

66. Tehát ahogy arra az Öotv. 2. § (3) bekezdése is hivatkozik, és amit az Alkotmánybíróság is következetes gyakorlatával is alátámasztott, a **praxisjog vagyoni értékű jog, amit alkotmányos tulajdonvédelem véd.** Azaz a praxisjog jogosultját megilleti a praxissal való rendelkezés joga illetve a tulajdonjog egyéb részjogosítványai, és őt a praxisjogától – nagyon szűk, törvény által meghatározott kivételi körtől eltekintve – nem lehet megfosztani.

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

67. A praxisjog tulajdon. Ugyanolyan jószág alkotmányjogi szempontból, mint egy ingatlan, egy autó, vagy egy világláger szerzői joga. A praxisjog – melyet két millió forintért, piaci alapon és piaci körülmények között szerzett meg az Indítványozó – arra jogosítja fel tulajdonosát, hogy egy meghatározott földrajzi területen egy speciális vállalkozási körben – háziorkosként – ellenérték fejében tevékenykedjen és bevételre tegyen szert. Ebből a szempontból tehát a praxisjog klasszikus polgári jogi jogintézmény, melyet maga a t. Alkotmánybíróság is elismert a korábbi, fent idézett gyakorlatában. Megilleti ezért a polgári jogi és alkotmányjogi tulajdonvédelem is, melyre sajnos ebben az ügyben nem megfelelően került sor.

68. Vitathatatlan, hogy az orvosi praxisjog gyakorlása speciális életviszony, ezért a jogalkotó – nem feltétlenül a legideálisabb megoldást választva – a jog gyakorlását külön (hatósági) engedélyhez köti. Az Indítványozó hangsúlyozza, hogy a jelen beadvány még véletlenül sem irányul a jogszabályi háttér szakjogági szempontú kritikájára. Önmagában természetesen a praxisjog működtetése kapcsán a magánjogi és közjogi elemek keverése nem problémás. Ugyanakkor az is hangsúlyozandó, hogy a két jogág esetleges összefésülhetetlenségéből vagy inkább súrlódásából adódó problémákért az Indítványozó nem fizethet, a nem teljesen konzisztens jogi háttérrel az alkotmányos jogok tiszteletben tartásával kell értelmezni, ahogyan ezt a t. Alkotmánybíróság is számos alkalommal leszögezte.

69. A konkrét ügyben ez azt jelenti, hogy a praxisjoggal megvásárolt dologi jogi tulajdonjogot képező jogosultságot adminisztratív eszközökkel – az a konkrét praxisengedély kiadásának megtagadásával – csak nagyon szűk körben lehet korlátozni. Jelen ügyben sajnos nem így történt.

70. Kúria a jelen Indítvánnyal megtámadott ítéletében amellet foglalt állást, hogy az elsőfokú bíróság helyes tényállás alapján helytelen jogi következtetésre jutott. Ezért a Kúria – a korábban kifejtett eljárási szabálysértések útján – az ítélete indokolásában kifejtettek alapján hatályon kívül helyezte a jogerős elsőfokú ítéletet, ugyanis megítélése szerint az alperes határozata törvényes, és helyes jogértelmezésen alapult. Ezáltal pedig visszavonásra került Indítványozó praxisengedélye.

71. Azonban, ahogyan azt az elsőfokú bíróság helyesen levezette, Indítványozó praxisengedélye visszavonásának nem volt semmilyen jogszerű alapja. Ugyanis a hatóságok összemosták egyfelől a tartósan betöltetlen háziiorvosi körzet és a betöltött praxis esetén a praxisengedély visszavonásának esetköreit, továbbá olyan indok alapján döntöttek a visszavonás mellett, amely nem szerepel a törvény taxatív felsorolásában, nevezetesen a feladat-ellátási szerződés megszűnésére hivatkozással. Ezáltal súlyosan sérült a jogbiztonság követelménye. A Kúria a hatóságok ezen döntését és érvelését törvényesnek ítélte, így a Kúria ítéletével jogellenesen fosztotta meg Indítványozót a praxisengedélyétől. A praxisengedély hiányában a praxisjog, mint olyan kiüresedik. Ugyanis praxisjog csak akkor gyakorolható, ha a jogosult rendelkezik praxisengedéllyel.

72. Azonban e cselekménye a Kúriának *de facto* Indítványozó praxisjogának visszavonását is eredményezte. Hiszen – ahogy arra a keresetével kapcsolatban is hivatkoztunk – amikor Indítványozó abban a hiszemben, hogy praxisjoga még él, a soproni önkormányzattal kívánt feladat-ellátási szerződést kötni, az önkormányzat a praxisjogának hiányára hivatkozással tagadta meg tőle a szerződéskötést. Továbbá a soproni önkormányzat anélkül kötött egy új háziiorvossal feladat-ellátási szerződést, hogy ő megvásárolta volna Indítványozótól a praxisjogot. Holott Indítványozó több millió forintért vásárolta meg anno a praxisjogot.

73. A praxisjog tehát –ismételten leszögezzük - alkotmányos tulajdonvédelem alatt áll. Ezért kiterjednek rá mindazok a garanciák, amelyek a tulajdonjogot is védik az Alaptörvény értelmében. Továbbá az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében – mint alapvető jog – csak más alapvető jog érvényesülése vagy más alkotmányos érték védelme

érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

74. A fentebb kifejtettek alapján megállapítható, hogy a közigazgatási jogszabályok szerint jogszerűtlen volt a praxisengedély visszavonása, az ellentmondott az Vhr. 4. § és 7. §-ban foglaltak szerinti visszavonási követelményeknek. Azonban, feltéve, de nem megengedve, hogy a hatóságok és a Kúria a közigazgatási szabályoknak megfelelően jártak el és döntésük szakjogági szempontból helyes volt, úgy még azt is vizsgálnunk kell, hogy a döntéseik megfeleltek-e az alapjogi követelményeknek, az eljáró hatóságok és bíróságok tekintettel voltak-e az ügy alapjogi aspektusaira. Azaz vizsgálandó, hogy felmerülhetnek-e olyan körülmények, amelyek alapján az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmények szerint lehetett-e volna korlátozni Indítványozó praxisjogát.

75. A Kúria az ítéletében nem hivatkozott semmilyen más alapjogra, illetve alkotmányos érdekre, amelyek alapján indokolhatónak látta az Indítványozótól visszavonni a praxisengedélyét (és *de facto* a praxisjogát). Így nem is igazolta a Kúria, hogy alkotmányosan szükséges lenne Indítványozó praxisjogának korlátozása.

76. Amennyiben a Kúria vizsgálta volna a szükségességi kérdéseket, úgy a következő következtetésre kellett volna jutnia. A praxisjog gyakorlása más alapjogát közvetlenül nem érinti, az alkotmányos értékek védelme körében viszont esetlegesen felmerülhet a háziiorvosi körzetbe tartozó emberek esetében az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésében foglalt közszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása vagy a XX. cikkben foglalt testi-lelki egészséghez való jog. Azonban Indítványozó személyében és kvalitásában az orvosi kamara engedélyező határozata értelmében megfelelően képes ellátni az adott körzet háziiorvosi tevékenységeit, és a hatóságok valamint a Kúria sem ilyen okból vonta el tőle a praxisengedélyét. Ezért megállapítható, hogy Indítványozó praxisjogának tovább gyakorlása nem veszélyeztette volna a körzet lakóinak közszolgáltatásokhoz való hozzáférését. Így nem is állhatná meg a helyét egy olyan érvelés, ami szerint alkotmányos szükség állt volna fenn Indítványozó praxisengedélyének (és *de facto* praxisjogának) visszavonására.

77. Mint ahogy az sem merült fel, hogy mások testi-lelki egészségét veszélyeztette volna az Indítványozónak megadható praxisengedély, hiszen korábban már birtokolt ilyet és orvosi működésével kapcsolatban panasz vagy probléma nem merült fel.

78. *Ad absurdum*, ha feltesszük, hogy mégis alkotmányosan szükséges volt Indítványozó jogának korlátozása, úgy vizsgálunk kell, hogy ez a korlátozás az elérni kívánt céllal arányosságban állhatott-e. E körben ki kell emelnünk, hogy a praxisengedély teljeskörű és kompenzáció nélküli visszavonása nem korlátozásnak, hanem elvonásnak minősül, ami alapján az alapjogot – nevezetesen a tulajdonjog-szerű praxisjogot – a lényegétől fosztanánk meg. Ugyanis a praxisjog, melynek megszerzésére a jogszabályok alapján jogosult volt az Indítványozó, a lényegét vesztené el akkor, ha praxisengedély ahhoz nem társulhatna. Ugyanis a praxisjog praxisengedély birtokában gyakorolható. Ez utóbbi elvonása pedig a praxisjog jogosultjától az alapjog súlyos és aránytalan korlátozását jelenti, ami sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeket.

79. Így megállapítható, hogy bár a Kúria ítéletében Indítványozó praxisengedélye visszavonásáról rendelkezett, e cselekménye azonban *de facto* a praxisjog teljesen jogszerűtlen, alkotmányos jogalapot nélkülöző, szükségtelen és aránytalan elvonását eredményezte, ami súlyosan sérti Indítványozó tulajdonhoz való jogát.

III. Kérelem

Összegezve a fentebb kifejtett indokokat, megállapítható, hogy a Kúria ítélete sérti az Indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogát.

Tisztelt Alkotmánybíróság, kérem, hogy a jelen beadványban részletesen kifejtettek alapján a Kúria Kfv.II.37.844/2017/6. számon meghozott ítéletét, mint alaptörvény-ellenes bírói döntést semmisítse meg.

Kelt: Budapest, 2019. március 18.

Tisztelettel,

Az Indítványozó képviselőjében:

dr. Karsai Dániel

ügyvéd

Karsai Dániel Ügyvédi Iroda

Karsai Dániel Ügyvédi Iroda

dr. Karsai Dániel András

ügyvéd