

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3205/2021. (V. 19.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.VI.20.875/2020/4. számú ítélete alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (Perenyei Ügyvédi Iroda, ügyintéző: dr. Perenyei Tamás ügyvéd) eljáró Országos Vérellátó Szolgálat indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.VI.20.875/2020/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, a Fővárosi Törvényszék 37.G.41670/2019/10. számú ítéletére és a Fővárosi Ítélettábla 14.Gf.40.172/2020/6. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárás során megállapított tényállás szerint az indítványozó, mint a Kormány által az állami vérellátó szolgálat feladatainak ellátására kijelölt, az egészségügyért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv 2009. június 3. napján, majd 2011. március 25. napján határozatlan időtartamra együttműködési szerződést kötött az alapügy alperesével (egy gazdasági társasággal), melyben azt vállalta, hogy a szerződésben kikötött térítési díjért átadja az általa, továbbá a vele szerződéses viszonyban álló kórházi transzfúziós osztályok által gyűjtött teljes vérből előállított friss fagyasztott plazma transzfuziológiai célra nem szükséges mennyiségét továbbfeldolgozás (stabil vérkészítmények előállítása) céljából. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) 2014. augusztus 28. napján kelt jelentésében utóbb azt állapította meg, hogy az együttműködési szerződésben kikötött, a szerződés megkötése óta eltelt időszakban kismértékben emelt térítési díj 57–74 százalékkal volt alacsonyabb az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet) 13. számú mellékletében meghatározott térítési díjnál.
- [3] 1.2. Az indítványozó a KEHI jelentését követően egyeztetést kezdeményezett a szerződő partnerével (az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy alperesével), mely egyeztetés nem vezetett eredményre. A felek az egyeztetésről felvett jegyzőkönyvben rögzítették, hogy az indítványozó álláspontja szerint a közöttük létrejött szerződés jogszabályba ütközik és ezért érvénytelen, az érvénytelenségre tekintettel pedig követeli a jogszabályban kötelezően előírt térítési díj és a szerződésben meghatározott térítési díj különbözetét. A szerződő partner (a későbbi alperes) álláspontja szerint ugyanakkor a szerződés nem volt érvénytelen.
- [4] Az indítványozó az egyeztetés eredménytelenségét követően előterjesztett keresetében azt kérte, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy a peres felek között létrejött együttműködési szerződés érvénytelen (semmis), és elsődlegesen azt kérte, hogy a bíróság a semmisség jogkövetkezményeként az érvénytelenség okát kiküszöbölve a szerződést nyilvánítsa érvényessé, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 237. § (2) bekezdése alapján. Az indítványozó másodlagos kereseti kérelmében feldolgozás, harmadlagos kérelmében pedig jogalap nélküli gazdagodás címén kérte az alperes kötelezését. Az indítványozó érvelését részben arra alapította, hogy az NM rendeletben meghatározott térítési díj hatósági árnak minősül, részben pedig arra, hogy az NM rendelet hatálya az alperesre és ekként az együttműködési szerződésre is kiterjedt, ekként az együttműködési szerződés a térítési díjat meghatározó részében jogszabályba ütközik.
- [5] 1.3. Az ügyben első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 37.G.41.670/2019/10. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság érvelése szerint az alperes által a szerződésnek megfelelően átvett friss fagyasztott plazma az indítványozó által gyógyászati céllal előállított, a vérellátásban fel nem használt vérkészítmény-

nek minősül, az NM rendelet szerinti térítési díj azonban csak az indítványozó által kötött vérellátási szerződésekre vonatkozik (azaz azon szerződésekre, amelyeket az indítványozó annak érdekében kötött, hogy a vérkészítmény a betegekhez eljusson). A Fővárosi Törvényszék ítéletében azt is kiemelte, hogy az alperes nem minősül sem egészségügyi intézménynek, sem pedig felhasználónak, hanem gyártó, amelyre az NM rendelet hatálya nem terjed ki. A bíróság ítéletében azt is megállapította, hogy az NM rendelet nem utal az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvényre, és nem hivatkozik felhatalmazásra sem, melyre tekintettel a térítési díjat nem lehet hatósági árnak sem tekinteni. Mindezen szempontokra tekintettel a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a felek között megkötött szerződés érvényes.

- [6] A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 14.Gf.40.172/2020/6. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét a per főtárgya tekintetében helybenhagyta, és kizárólag az ítélet perkoltségre vonatkozó rendelkezését változtatta meg. A Fővárosi Ítéltábla ítéletében rögzítette, hogy a perbeli szerződések a peres felek szándékainak megfelelően adásvételi szerződésnek minősülnek, melyekre nem terjed ki az érvénytelenségi kereset megalapozására hivatkozott jogszabályok hatálya. Az NM rendelet szerinti térítési díjat ugyanis vérellátási szerződések (és nem pedig adásvételi szerződések) esetén kell alkalmazni. A Fővárosi Ítéltábla megítélése szerint az NM rendelet 1. § (1) bekezdése egyértelműen meghatározza azt is, hogy a rendelet hatálya egyes egészségügyi intézményekre, intézetekre, a vérellátó állomásokra terjed ki, az alperesre mint gyártóra nem.
- [7] Ugyan az elsőfokú ítélettel szembeni fellebbezésében az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a perbeli szerződések azért is érvénytelenek, mert azokat jogellenesen, nem az állami tulajdon értékesítésére vonatkozó szabályok szerint kötötték meg (melyek alkalmazására az indítványozó mint költségvetési szerv köteles lett volna), azonban ezzel összefüggésben a Fővárosi Ítéltábla arra a következtetésre jutott, hogy ezen új semmisségi okot az elsőfokú bíróságnak hivatalból nem kellett észlelnie, a másodfokú bíróság pedig azt mint tiltott keresetváltoztatást érdemben nem is vizsgálhatja.
- [8] 1.4. A másodfokú bíróság ítéletével szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmében az indítványozó a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és elsődlegesen a keresetének helyt adó határozat hozatalát, másodlagosan pedig az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. A Kúria Pfv.VI.20.875/2020/4. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A Kúria ítéletében megállapította, hogy a másodfokú eljárásban nem történt az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatású eljárási jogszabálysértés, ideértve a fellebbezésben megjelölt új semmisségi okkal kapcsolatos megállapításokat is. A Kúria a másodfokú bírósággal egyezően úgy ítélte meg, hogy az első alkalommal csak a fellebbezésben megjelölt jogszabálysértés állított ténybeli alapjai már a perindításkor fennálltak, azok az indítványozó előtt az elsőfokú eljárásban is ismertek voltak, melyhez képest a felek részéről ezzel összefüggésben az elsőfokú eljárásban még csak tényállításokra sem került sor, így ezeket az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló peradatok alapján nem észlelhette, a bizonyítás hivatalból történő felvételének pedig e körben nem volt helye. A Kúria ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy a másodfokú bíróság jogerős ítéletének lényegi, a jogvitát eldöntő indokai ugyancsak helyesek, az alperes nem tartozik az NM rendelet hatálya alá, és így a rendelet a felek szerződéses jogviszonyában sem alkalmazandó, ennek megfelelően pedig az ellenszolgáltatás meghatározása a felek szerződési szabadsága körébe tartozott.
- [9] 1.5. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben a Kúria Pfv.VI.20.875/2020/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, a Fővárosi Ítéltábla 14.Gf.40.172/2020/6. számú ítéletére és a Fővárosi Törvényszék 37.G.41.670/2019/10. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal. Az indítvány szerint a támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését (a 28. cikk értelmezési főszabályába ütköző bíróság általi jogszabályértelmezés miatt), valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, az alábbiak szerint.
- [10] Az indítványozó szerint a bíróságok az NM rendeletnek olyan értelmet tulajdonítottak, amelynek eredményeként megkülönböztetés jött létre egy homogén csoporton belül anélkül, hogy annak észszerű, kellő súlyú indoka lenne, azaz önkényesnek minősül. Az indítványozó érvelése szerint a vérkészítmények elosztása részben közvetlen gyógyászati célra (egészségügyi szolgáltatók irányába), részben továbbfeldolgozás céljára történhet, mely két kategória az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti csoportképzés szempontjából homogén csoportnak tekinthető. Az indítványozó szerint ezt támasztja alá az a tény is, hogy mindkét kategória tagjai az egészségügyi ellátás résztvevőit foglalja magában, és mindkét kategória tagjai a vért, illetőleg a vérkészítményt az egészségügyi ellátás részét képező feladatuk teljesítése érdekében veszik át az indítványozótól.

Az a bírói jogértelmezés, mely ezen homogén csoport tagjait aszerint különbözteti meg, hogy a tagok egy részére alkalmazni rendeli az NM rendeletet, míg más részükre pedig nem, nem tekinthető észszerűnek és az Alaptörvény 28. cikkével összhangban levőnek. Az indítványozó érvelése szerint szükségtelen lett volna a miniszternek NM rendeletet alkotnia akkor, ha a bíróságok által követett jogértelmezés lenne helyes, ez esetben ugyanis a térítési díjjal kapcsolatos kérdéseket jogszabály helyett akár miniszteri utasítás is tartalmazhatta volna.

- [11] Az indítványozó szerint továbbá azért, hogy a bíróságok az alkalmazandó jogszabályokat nem az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően értelmezték, nem biztosították az indítványozó számára sem az érdemi bizonyítás lehetőségét [az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírói eljáráshoz való jog sérelme], sem pedig a bírói döntésekkel szembeni hatékony jogorvoslat lehetőségét [az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelme]. Az indítványozó e körben arra is utalt, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési alapelv a bírói jogértelmezés lényegi korlátja, melynek megsértése egyben a tisztességes bírói eljáráshoz való jog sérelmét is eredményezi.
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [13] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2020. október 26. napján vette át, az alkotmányjogi panasz pedig 2020. december 22. napján, határidőben került benyújtásra. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ra alapított alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó jogi képviselője a meghatalmazását csatolta.
- [14] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz, az Alaptörvényben biztosított jognak egyébként nem minősülő 28. cikk sérelmével összefüggésben pedig az indítvány csak azt állítja, hogy az Alaptörvény ezen rendelkezésének megsértése a XV. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmére vezetett.
- [15] 2.2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek megléte esetén – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az *e)* pont értelmében pedig a kérelemnek egyértelmű indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, illetőleg bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz, az indítványban a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése sérelmével összefüggésben együttesen előadottak ugyanis kizárólag a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezhetőek. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben nem teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontja szerinti követelményét.
- [16] 2.3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [17] Az indítványozó mind a XV. cikk (1) bekezdése, mind pedig a XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét azért állítja, mert a bíróságok az ügyben alkalmazandó jogszabályokat (így különösen az NM rendelet hatályát) az Alaptörvény 28. cikkével ellentétes módon értelmezték, és ezen alaptörvény-ellenes értelmezés eredményeként egyrészt nem tették lehetővé az indítványozó számára az érdemi bizonyítás lehetőségét, másrészt az értelmezés eredményeként az NM rendeletnek a jogalkotó szándékával és egyben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével is ellentétes értelmet tulajdonítottak.

- [18] Az Alkotmánybíróság következetes, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető gyakorlata szerint nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntések jog-, illetve törvényszerűségét, ezért „[ö]nmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {Elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]} A jogszabályok értelmezése a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Önmagában az a tény, hogy a bíróság az indítványozóktól eltérően értelmez valamely jogszabályi rendelkezést, illetőleg eltérően értékeli valamely bizonyítékot, még nem ad okot az Alkotmánybíróság eljárására, amennyiben a bíróság által választott jogértelmezés az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományon belül helyezkedik el, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság ugyanis egyfajta „szuperbírósággént”, a meglévők melletti újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el {legutóbb például: 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy az Alaptörvény 28. cikke kifejezetten a bíróságok kötelezettségévé teszi a jogszabályok értelmezését, kijelölve az értelmezés szempontjait is. Önmagában azért, mert valamely jogszabályi rendelkezésnek az eljáró bíróságok az indítványozótól eltérő értelmet tulajdonítanak, még nem veti fel a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességének kételyét sem a XV. cikk (1) bekezdésével, sem pedig a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, és az indítvány e körben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem fogalmaz meg.
- [19] Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi, hogy az ügyben eljáró bíróságok nagy részletességgel indokolták meg az indítványozótól eltérő jogi álláspontjukat, ideértve azt is, hogy miért tartják jogilag tévesnek az indítványozó érvelését, a bíróságok által részletesen megindokolt jogértelmezés pedig a jelen esetben még csak nyilvánvalóan *contra legem* értelmezésnek sem minősül. Márpedig az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint még a *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás is csak kivételesen alapozhatja meg az alaptörvény-ellenességet, a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglalt feltételek fennállása esetén {legutóbb például: 3006/2021. (I. 14.) AB végzés, Indokolás [23]}, melyekre egyébként az indítványozó sem utalt alkotmányjogi panaszában.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapulvételével az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében foglaltakra is, visszautasította.

Budapest, 2021. április 27.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/77/2021.

