

Személyes leadás

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>	
Ügyszám:	W/2985-0/2015
Érkezett:	2015 SZEPT 29.
Példány:	1
Kezelőiroda:	H
Melléklet:	1+ 4 db mb

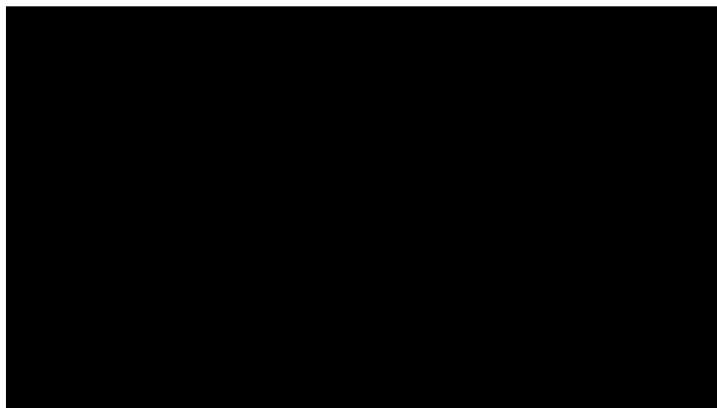
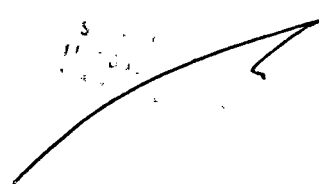
Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

részére

3  
11  
12  
13  
14  
15



alkotmányjogi panasza

2006. (II.7.) FvM rendelet a mentésről

11. § (4) b) c) d) és f) bekezdésének

tárgyában

## Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott  
Alsópetén

Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) alapján az alábbi

### **alkotmányjogi panasz indítványt**

terjesztjük elő:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg az 5/2006. (II.7.) EüM rendelet a mentésről 11. § (4) b) c) d) és f) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel sérti az Alaptörvény M cikk 1) és 2), a XII cikk (1) valamint XV. cikk (1) bekezdését továbbá a hivatkozott szakaszok vonatkozásában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését. A hivatkozott bekezdések sértik az Alaptörvény T) cikk (2) és (4) valamint 38 cikk (2) bekezdéseit is.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adjuk elő:

1. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés(ek), bírói döntések megnevezése, a határidőszámításhoz szükséges adatok közlése:

Az 5/2006. (II.7.) EüM rendelet a mentésről 11. § (4) b) c) d) és f) bekezdései a 16/2015 (III.30.) EMMI rendelet 24 § (1) bekezdés valamint 32 § (1) bekezdése alapján 2015. március 31. napján léptek hatályba, ezzel közvetlen jogsérelmet okozva Társaságainknak. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz benyújtására a 30 § (1) bekezdésének második fordulata alapján száznyolcvan nap áll rendelkezésre, vagyis a lehetőség 2015. szeptember 29. napjáig adott.

2. Az Alaptörvényben biztosított jog megnevezése:

Az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) valamint XII cikk (1) bekezdése a vállalkozáshoz és a tisztességes piaci versenyhez való jogot biztosítja, míg a XV cikk (1) bekezdése a diszkrimináció tilalmát rögzíti, míg az I. cikk (3) bekezdés az alapjogok korlátozhatóságának tesztjét határozza meg.

Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése a jogszabályi hierarchiát határozza meg, míg a (4) cikk a sarkalatos törvény definícióját rögzíti. A 38 cikk (2) bekezdése a sarkalatos törvények szabályozási körébe utalja az Állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét.

3. A közvetlen érintettség kifejtése (az eljárás megindításának indokai, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényege, bírói döntés esetén a pertörténet röviden, az ügyben hozott bírói döntések stb.):

Társaságaink főtevékenysége / tevékenységi köre az egyéb humán egészségügyi ellátás (A gazdasági tevékenységek egységes ágazat osztályozási rendszere beosztása alapján 8690'08 TEÁOR szám), mentőszolgálatként végezzük tevékenységünk. Az elmúlt több mint 10 év (alapítások ideje: 1992-2005 között) működése során rendszeresen látunk (láttunk) el rendezvénybiztosítási feladatokat, a szervezők (megrendelőink) megelégedésére. A Rendelet módosítása után Társaságaink kiszorulnak a piacról, az eddig felhalmozott szakmai tudás és tapasztalat, valamint az igen költségesen beszerzett és fenntartott technikai eszközök használata lehetetlenné válik, mivel a rendelkezések gyakorlatilag állami monopóliumot biztosítanak a területre, melyet az Állam az Országos Mentőszolgálat útján gyakorol. A tudás felhasználása más iparág területén sem válik lehetségessé, tekintettel arra, hogy a mentőszolgálat, és egészségbiztosítás unikális szakmai területnek számít.

4. Indokolás arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével:

#### 4.1. Vállalkozás szabadsága

4.1.1. Az 5/2006. (II.7.) EüM rendelet a mentésről (továbbiakban: Rendelet) hivatkozott rendelkezései az Országos Mentőszolgálat (továbbiakban: OMSZ) kizárólagos feladatává teszi az európai vagy nemzetközi sportrendezvények; az autómotor-, illetve lovassport-rendezvények; az egyidejűleg több helyszínen megvalósuló szabadtéri rendezvények; valamint az előre láthatóan 10 000 fő egyidejű részvételét meghaladó szabadtéri rendezvények egészségügyi biztosítását.

A rendezvénybiztosítási piacon a Rendelet hatálybalépéséig a szabadpiaci verseny érvényesült az OMSZ, mint magánpiaci szereplő versenyzett a rendezvények biztosításának jogáért, megküzdve a piaci szereplőkkel, magánvállalkozásokkal.

A rendezvénybiztosítási piacon való megjelenés igen komoly szakmai és technikai feltételekhez kötött. Az engedély megszerzéséhez – a megfelelő kérelem kitöltése és szolgáltatási díj befizetése mellett – a kérelmezőnek igazolnia kell technikai (orvosi eszközök, gépjárművek, telephely) valamint személyi feltételeket (szakdolgozók és orvosok alkalmassági igazolása) a szolgáltatás végzéséhez, valamint meg kell felelnie az igen szigorú higiéniai előírásoknak (rendelő ÁNTSZ engedélye, textíliák mosásának szabályozása). Az engedélyeseket a rendezvény jellegéhez és méretéhez viszonyítva kötik továbbá jogszabályi előírások (Rendelet mellékletei), valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat folyamatosan ellenőrzi a tevékenységüket, biztosítva ezzel a biztosítás szakmailag megfelelő szintjét, az ellátottak védelmét.

4.1.2. A vállalkozáshoz jogot biztosító XII. cikk a szabad választás lehetőségét biztosítja a gazdasági szereplők számára. A szabad választás értelemszerűen nem jelentheti azt, hogy a jogalkotó társadalmi érdekből ne támaszthatna szubjektív korlátokat. Mint azt a T. Alkotmánybíróság is meghatározta, „a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” (3194/2014 (VII. 15.) AB határozat) ugyanakkor ez nem ad felhatalmazást a jogalkotónak arra, hogy objektív kritériumok alapján a vállalkozás lehetőségét ex lege elvonja a piaci szereplőktől (és ebből a szempontból mindegy, hogy már működő vagy újonnan piacra lépő szereplőkről beszélünk). A Rendelet módosítása nem ad lehetőséget további (szigorúbb) feltételek teljesítése esetén a piacra lépésre, hanem konkrétan nevesítve meghatározza a piac egy szegmensének egyetlen – állami – szereplőjét, sértve ezzel a vállalkozás szabadságát.

4.1.3. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése biztosítja a vállalkozás szabadságát, tehát azt a jogot, mely alapján minden természetes és jogi személy szabadon vállalkozhat, a maga által választott területen, a törvényi előírások betartása mellett. Az Állam feladata pusztán a lehetőségek biztosítása, nem pedig a gazdasági feltételek változatlanul tartása. Mint arra a Tisztelt Alkotmánybíróság határozataiban rámutatott a vállalkozás szabadsága nem abszolút jog, annak korlátozása társadalmi érdekből lehetséges, természetesen a szükségesség és arányosság általános tesztjének megfelelően.

Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése azt a gazdasági és jogi peremfeltételt biztosítja, ami megteremti a vállalkozás szabadságának lehetőségét. Garantálja a tisztességes versenyt, valamint tiltja (és állami feladattá teszi annak megakadályozását) az erőfölénnyel való visszaélést. Bár a gazdasági feltételek (a piacgazdaság) nem tekinthető alapjognak, „ennek sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el”, „ugyanakkor a piacgazdaság alkotmányjogilag tényévé vált és program maradt” (21/1994 ABH). Olyan feltétellé vált, melynek biztosítása az állam feladata.

4.1.4. A Rendelet hivatkozott bekezdései egyértelműen sértik a vállalkozás szabadságát, hiszen monopóliumot biztosítanak egy szereplőnek az adott piacon. Tekintettel arra, hogy az új piaci szereplő (az OMSZ) tulajdonosa maga az állam, így megvalósul az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt erőfölénnyel való visszaélés is, mivel a tulajdonos jogalkotás útján biztosít kizárólagosságot a társaságnak. A Rendelet megszünteti a piaci versenyt így aktív oldalról korlátozza a piaci szereplők (mentőszolgálatok, egészségügyi biztosítást vállalók) vállalkozáshoz való jogát, valamint passzív oldalról a rendezvényszervezők jogát avval, hogy – a piacgazdaság szabályainak megfelelően – a nekik legmegfelelőbb szolgáltatót választhassák ki, rendezvényeik biztosítására. Álláspontunk szerint maga a vállalkozáshoz való jog tartalmaz egy „passzív” oldalt, a piaci szereplők azon lehetőségét, hogy alvállalkozóikat maguk válasszák ki, saját döntésük szerint. (Abban az abszurd esetben sem beszélhetnénk vállalkozási szabadságról, amennyiben az Állam meghatározná bizonyos piaci szolgáltatási köröket (pl.: könyvelői, ügyvédi tevékenység) melyet csak állami cégtől lehet igénybe venni, piaci versenyt kizáró fix árázással és szolgáltatási színvonallal.)

4.1.5. Mint minden alapjogot a Társadalom érdekében, betartva a jogszabályi előírásokat (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés) a szükséges és arányos mértékben korlátozható, ellenkező esetben pedig „védelemben részesül az állami korlátozások és beavatkozás ellen” (21/1994 ABH). „A vállalkozás jogának alapjogi minőségéből tehát az következik, hogy az csak akkor és annyiban korlátozható, amikor és amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak alkotmányos indokai.” (21/1994 ABH) Tárgyi ügyben a vállalkozás szabadságához mért, konkurens alapjog az Alaptörvény XX. cikkében rögzített egészséghez való jog. Az alapjogok rangsorolására vállalkozni majdnem lehetetlen dolog, ugyanakkor a mindent átható jogi ethos és erkölcsi alapvetések egyértelműen a vállalkozás szabadsága elé helyezik az egészséghez való jogot. Vizsgálat tárgyává kell tenni azonban azt, hogy a „korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésben” (881/B/1991 ABH), nem szolgálja-e a versenykorlátozás, -kizárás célját.

A szolgáltatási biztonság ellenőrzésére a jogrend több különböző lehetőséget biztosít. A piaci szereplők kizárólag állami engedély birtokában végezhetik tevékenységüket (mint 4.1.1. pont alatt kifejtettük), mely megszerzéséhez mind a szakmai felkészültséget (szabályzatok, szakemberek) mind a technikai hátteret biztosítaniuk kell. Tevékenységüket az illetékes állami szerv (ÁNTSZ) folyamatosan ellenőrzi, az esetleges hiányosságok észlelése esetén pedig eljár a hiba orvoslása céljából (végső soron megvonva az ellátó működési engedélyét). Az, hogy az eddig fennálló és alkalmazott védőmechanizmusok elegendőek-e, a jogalkotó mérlegelési körébe tartoznak, ugyanakkor az a tény, hogy a szolgáltató állami, nem feltétlen és abszolút értékben emeli a szolgáltatás minőségét, vagy csökkenti annak árát. Itt kell rámutatnunk arra is, hogy az OMSZ elsődleges feladata (melyet a 21732-9/2014/JOGI iktatószámú OMSZ Alapító okirat rögzít) az azonnali egészségügyi ellátás a sürgősségi ellátás valamint az ehhez kapcsolódó szállítások. Értelemszerűen a rendezvény-biztosítási tevékenységhez szükséges eszközöket, csak az alapcélok kiszolgálásától elvont eszközökkel lehet ellátni. A szolgáltatás szintjének növeléséhez, árának csökkentéséhez a szabadpiaci működés során

megvalósuló piaci mechanizmusok és az állandó hatósági ellenőrzés megfelelő eszközt biztosítanak. A magánszolgáltatók eszközparkja nem rosszabb, mint az OMSZ eszközei (különös tekintettel az OMSZ igen nehéz, anyagi helyzetére, valamint arra, hogy az újonnan beszerzett eszközeinek többsége biztosítási célra nem használható, mivel azokat Európai Unió támogatásból finanszírozták, és a vállalászási felhasználást a támogatási szerződés tiltja), az általuk alkalmazott szakemberek szakmai felkészültsége pedig azért nem eltérő, mert a szolgáltatók keresztfoglalkoztatást végeznek, az elkötelezett és felkészült szakemberek párhuzamosan dolgoznak mind a magán mind az állami szférában.

Amennyiben a jogalkotó szándéka pedig az állami monopólium kialakítása lett volna (hivatkozva a közérdekre, az egészségbiztonságra, vagy valamely általunk ismeretlen okra), úgy nyitva állt volna (és áll) előtte a lehetőség, hogy sarkalatos törvényi úton (tehát a jogszabályi hierarchia egy magasabb fokán) az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdésének felhatalmazása alapján a Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. szakaszának bővítésével az Állam kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe emelje az egészségügyi biztosítást (mint ahogy ez az utóbbi időben a dohánykiskereskedelemmel, vagy korábban a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenységgel tette).

4.1.6. Összességében a fent kifejtettek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó nem tartotta be a szükségesség és arányosság általános mércéjét, mikor jogalkotási eszközökkel biztosított gyakorlatilag állami monopóliumot a rendezvénybiztosítás piacán a saját maga által tulajdonolt Országos Mentőszolgálatnak. A Rendelet módosítása társadalmi érdeket nem szolgált, a vélhető jogalkotási célt (jelesül a magasabb szintű egészségügyi biztosítást) nem szolgálja a Rendelet, ellenben sérti a vállalászási szabadság alapját.

## 4.2. Diszkrimináció tilalma

4.2.1. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése rendelkezik a törvény előtti egyenlőségről, mint alapjogról, mely szintén sérült a Rendelet módosítása során. A törvény előtti egyenlőség megilleti mind a természetes, mind a jogi személyeket. Azzal, hogy az adott biztosítási tevékenységet a jogalkotó ex lege nevesítve egy szolgáltatóhoz rendeli, egyértelműen hátrányosan különbözteti meg a kizárt szolgáltatókat. A Rendelet megkülönböztetése a magántulajdonú és állami tulajdonú gazdasági társaságok között nyilvánvaló diszkrimináció, a magántulajdonú társaságokat hozzá hátrányos helyzetbe, pusztán tulajdonosi szerkezetük miatt. Természetesen itt is vizsgálata szorul, a mögöttes társadalmi érdekek, az alapjogi teszt, de mint azt már kifejtettük a 4.1.5 és 4.1.6. pontban, erre a jogalkotónak indoka nincs, illetve célját enyhébb intézkedéssel is elérhetné.

## 4.3 Jogszabályi hierarchia

4.3.1. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése felsorolásában meghatározza a jogszabályokat, mely felsorolás egyben hierarchia is, a magasabb rendű jogszabály hatáskörébe utalt témakörökben alacsonyabb rendű jogszabály nem hozhat rendelkezést, valamint magasabb rendű jogszabállyal szemben alacsonyabb rendű nem rendelkezhet. Tárgyi ügyben egy reláció fontos, jelesül, hogy a (szak)miniszteri rendelet alacsonyabb rendű jogforrás, mint a törvény. A (4) bekezdés a sarkalatos törvény definícióját határozza meg, mely definícióból kitűnik, hogy a sarkalatos törvény még a törvények között is premizált helyet foglal el (tekintettel arra, hogy megszavazásukhoz az országgyűlési képviselők szavazatának kétharmada szükséges.) Az Alaptörvény 38 cikk (2) bekezdése alapján az Állam kizárólagos gazdasági tevékenységének köreit sarkalatos törvényben kell szabályozni (ez a törvény a magyar jogrendben a Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény). Mint kifejtettük a Rendelet kifogásolt szakaszai az állam által kizárólagosan végezhető tevékenységi körök közé utalta a rendezvénybiztosítás egy szegmensét, amellyel megsértette a jogszabályi hierarchiát, mivel sarkalatos törvényben szabályozandó területet miniszteri rendeletben szabályozott.

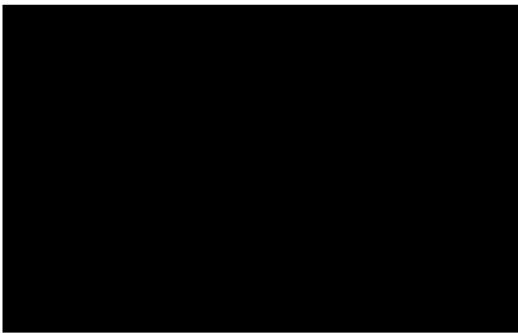
5. Annak bemutatása, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva:

A hivatkozott 5/2006. (II.7.) EüM rendelet a mentésről módosításának hatályba lépésével (2015. március 31. napján) közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, nem pedig egyedi hatósági döntés vagy határozat alapján, ennek megfelelően Társaságunk előtt nem nyílt meg a jogorvoslati út.

6. Nyilatkozat arról, hogy az ügyben van-e folyamatban felülvizsgálati eljárás a Kúria előtt, illetve arról, hogy kezdeményeztek-e perújítást (jogorvoslat a törvényesség érdekében) az ügyben:

Tekintettel arra, hogy a rendelet hatálybalépésével közvetlenül valósult meg a sérelem, jogorvoslatra nem volt lehetőség, így perújításra valamint felülvizsgálatra sem nyílt meg a jogi út.

Budapest, 2015. szeptember 21.



Mellékletek:

1. Ügyvédi meghatalmazás (4 db)
2. Nyilatkozat az indítvány és a személyes adatok nyilvánosságra hozhatóságáról