dr. Sárközy Gergő ügyvéd
Lawyer

✉: 9021 Győr, Munkácsy Mihály utca 12. fszt. 2. ☎/Fax: 00/36/96/310146
@ : drsarkozygergo@t-online.hu : 00/36/20/919-8646

Tisztelt Címzettek,

Jelen levelemet Önök azért kapják, mert megkerestek azzal, hogy működési engedélyüket az NNGYK módosította, és annak I. számú mellékletében elhelyezte az OMSZ központi ügyeletben történő részvétel tényét. Az utóbbi időben bizonytalanság mutatkozik abban, hogy ezt a módosítást meg kell-e támadni a közigazgatási bíróság előtt, célszerű-e, illetve van-e értelme? Ha pedig ezekre a kérdésekre az a válasz, hogy „igen", akkor ennek módját és következményeit is szükséges egy kicsit taglalni.

Elébe menve a dolgoknak, a működési engedély módosítása egy közigazgatási határozattal történt. A közigazgatási határozatokkal szemben pedig a közigazgatási bírósághoz lehet fordulni jogorvoslatért. Az erről szóló tájékoztató szerepel is a működési engedélyt módosító határozatokban. A bírósághoz fordulás módja pedig egy keresetlevél benyújtása, amelyben el kell magyarázni a bíróságnak, hogy mit támadunk, és hogy miért támadjuk. Amennyiben ez megtörténik, elindul egy közigazgatási per, amelyben a felperes a határozatot támadó háziorvos lesz, míg az alperes a határozatot meghozó Járási Hivatal, amely az NNGYK jogkörében jár el.

A perindításnak főszabály szerint nincs halasztó hatálya a határozat végrehajtására, kivéve amennyiben azonnali jogvédelmet kér a felperes a bíróságtól, és azt a bíróság meg is adja. Mivel mind a működési engedélyek, mind az ügyeleti részvétellel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárások miatt sok per folyt és folyik is az országban, ezért nagyjából azt tudom mondani, hogy az azonnali jogvédelmet hol megadják, hol nem, és ennek még különösebb mintázata sem alakult ki. Szóval a keresetlevélben azonnali jogvédelmet szabad kérni, és azt aztán vagy megadják, vagy nem – ez kizárólag az eljáró bírói tanács értékelésén múlik.

A per egyébként annyiban a klasszikus polgári jogi perekhez hasonlóan folyik le, hogy van tehát felperes és alperes is, illetve a bírósági eljárás során a felek beadványokkal bombázzák egymást és a bíróságot, valamint válaszolnak egymás beadványaira. Laikusok számára fontos eltérés lehet, hogy tárgyalást az ilyen ügyekben a közigazgatási bíróságok nemigen tartanak. Eleve a felperesnek már a keresetlevélben jeleznie kell, hogy kéri-e tárgyalás tartását, és amennyiben azt a keresetlevélben nem jelezte, úgy azt később nem is kérheti. Az alperes pedig a keresetlevéllel szemben egy ún. védiratot fog előterjeszteni, amelyben szintén kérheti tárgyalás tartását, de ha ő sem kéri, akkor onnantól kezdve már csak akkor lehet az ügyben bírósági tárgyalás, amennyiben azt maga a bíróság fontosnak érzi. Nagyjából azt lehet mondani a működési engedélyes ügyekre, hogy ezek jogkérdések, vagyis bizonyítást, tanúmeghallgatást, szakértői eljárást nem igényelnek. Márpedig ezek hiányában szükségtelen bírósági tárgyalást kérni. Jó esély van tehát arra – és én magam is minden keresetemet úgy nyújtottam be idáig – hogy ha nem kérünk tárgyalást, akkor nem is lesz tárgyalás.

Ha a bíróság adott azonnali jogvédelmet, akkor a működési engedélyt úgy kell tekinteni a per időtartamára, hogy abban nincs benne az ügyeleti részvétel. Ha a bíróság a per időtartamára nem adott azonnali jogvédelmet, akkor a per időtartamára benne marad a működési engedélybe az ügyeleti részvétel. Ennek relevanciájáról még majd később egy pár gondolat erejéig beszámolok.

Most azt nézzük végig egy pár gondolat erejéig, hogy mi értelme is van a működési engedéllyel szembeni perindításnak?! Tulajdonképpen önmagában ennek nem lenne túl sok értelme, azonban tudott, hogy a működési engedély módosítások a kötelezettségszegési eljárások „előjátékai". Amikor 2023 elején pár vidéki vármegyében elindult az új ügyeleti rendszer, akkor a működési engedélyekben nem szerepelt az OMSZ központi ügyeleti feladatvégzés. Erre akkor és ott a Járási Hivatalok nem figyeltek, viszont a sürgető szükség miatt valamennyi nemszerződő háziorvossal szemben kiadták a kötelezettségszegési határozatot.

Fontos mozzanat volt az induló ügyekben, hogy az OMSZ nem a nemügyelő háziorvosokat listázta, hanem a nemszerződőket. Azóta is inkább az a tendencia, hogy a nemszerződő háziorvosokat jelentik le az NNGYK-nál, nem pedig a nemügyelőket. Ennek egyébként egyszerűen az az oka, hogy az a háziorvos, aki leszerződik, az ügyel is, legalábbis én még nem találkoztam olyan esettel, hogy szerződött háziorvos egyszer csak megtagadná az ügyelést.

A nemszerződött háziorvosokat az NNGYK jogkörében eljáró Járási Hivatalok figyelmeztetésben részesítették, egyúttal kötelezték őket arra, hogy vegyenek részt az OMSZ által szervezett központi ügyeletben. Ez a kötelezés azonban nemcsak azért volt talányos, mert a feladatvégzésre vonatkozó 47/2004 (V.11.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban ESzCsM rendelet) előbb egy szerződéskötést írt volna elő az OMSZ-al, hanem azért is, mert így egy csomó olyan háziorvost kényszerítettek bele az ügyelésbe, akiknek ezt a működési engedélye nem tette lehetővé. Jelenleg például Győr-Moson-Sopron Vármegyében kb. a háziorvosok fele nincs leszerződve, de a működési engedélyük sincs módosítva, mégis határozati formában bele vannak szorítva az ügyelésbe. Ez pedig technikailag azt jelenti, hogy a Járási Hivatalok a háziorvosokat a működési engedélyükkel szembeni feladatvégzésbe szorították be, ami például orvosi műhiba esetén átláthatatlan felelősségi, no meg felelősségbiztosítási helyzeteket eredményezhet.

Azt is tényként rögzíthetjük, hogy az első kötelezettségszegési eljárások (Győr-Moson-Sopron Vármegyében és Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyében) nem is vizsgálták a háziorvosok működési engedélyeit. Jogilag ezt úgy mondjuk, hogy az eljárásokban ez a kérdés nem volt tényállási elem. Így viszont a Debreceni Törvényszék a Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyei háziorvosok pertársaságai esetében három ítélettel is úgy döntött, hogy megsemmisíti a Járási Hivatalok kötelezettségszegési eljárásban született határozatait, mert bár a bíróság álláspontja szerint az ügyeleti részvételt jogszabály írja elő, azonban ennek a kötelezettségnek nem vitásan egy szerződés útján lehet eleget tenni, amelyet az ESzCsM rendelet 15 § (6) bekezdése szerint kell az OMSZ-al megkötni, és a jogszabály konkrét szerződéskötési kötelezettséget nem tartalmaz. Úgy kell tehát értelmezni a kialakult jogi helyzetet a Debreceni Törvényszék ítéletei szerint, hogy a háziorvosoknak és az OMSZ-nak is tárgyalásokat kell egymással folytatniuk, és csak azt a felet marasztalhatja el az NNGYK, aki a szerződéses tárgyalások során a másik féllel szemben jogellenes, teljesíthetetlen, vagy méltánytalan feltételeket támasztott. Ha pedig ez az OMSZ, és a háziorvos amiatt nem köti meg a szerződését az OMSZ-al, mert az OMSZ támasztott jogellenes, teljesíthetetlen, vagy méltánytalan feltételeket, akkor a háziorvosnak nemcsak, hogy ügyelnie nem kell, de még a kötelezettségszegési eljárás következményei alól is mentesül.

A könnyebb érthetőség kedvéért a Debreceni Törvényszék ítéleteinek főbb megállapításait kulcsszavak segítségével is érzékeltetem:

- Ügyelni KELL
- DE Ügyelni CSAK SZERZŐDÉSSEL LEHET
- Szerződéskötési kötelezettséget a jogszabály NEM TARTALMAz
  Szerződés tartalmát jogszabály NEM ÁLLAPÍTJA MEG (ez persze csak részben igaz)

Az öt fontos kulcsszó együttesen azt jelenti a Debreceni Törvényszék ítéletében, hogy az OMSZ-nak és a háziorvosnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az ügyelés létrejöhessen. Tehát egymással tárgyalniuk KELL egy egyenlő felek által elfogadható szerződésről, és ha valaki a szerződéses tárgyalások során turpis módon jár el, az viseli ennek következményét. Ez persze nemcsak az OMSZ oldalán jelenti azt, hogy nem támaszthat a háziorvossal szemben jogellenes, teljesíthetetlen, vagy méltánytalan feltételeket, hanem ez fordítva is igaz. Példának okáért a jelenlegi OMSZ-os személyes közreműködői szerződésekkel az a két legfőbb probléma, hogy a díjazás egyrészről méltánytalanul alacsony (és az OMSZ erről tárgyalni sem óhajt), másrészről az OMSZ az ESzCsM rendelet 15 § (9) bekezdésén túlmutató feladatvégzést igényel, amelyet ráadásul a jogszabály szövegével szemben külön nem is kíván díjazni. Ez így részben jogellenes, részben méltánytalan. Ezt a hibát azonban a Debreceni Törvényszék ítéleteinek talaján a háziorvos sem követheti el, tehát nem igényelhet horribilis óradíjakat, és azt sem követelheti, hogy neki kevesebbet kelljen végeznie, mint amit az ESzCsM rendelet 15 § (9) bekezdése tartalmaz.

Ezen a ponton fontos ismét hangsúlyozni, hogy sem a győri, sem a debreceni ügyekben nem volt tényállási elem a működési engedély kérdése, minthogy az NNGYK olyan rohamtempóval végezte el a kötelezettségszegési határozatok kiadását, hogy ezzel párhuzamosan, vagy ezt megelőzően a működési engedélyek módosítását nem végezte el. Így tehát az eljáró bíróságok a háziorvosok jogait és kötelezettségeit a működési engedélyeken keresztül nem tudták vizsgálni.

A Debreceni Törvényszék ítéleteit követően a Járási Hivatalok elkezdték lemódosítani a háziorvosok működési engedélyeit, és visszatenni azokba az ügyelési feladatvégzést. Tették azonban ezt úgy, hogy nem várták be a háziorvosok és az OMSZ között megkötendő szerződést, holott korábban is azon az alapon szerepelt a működési engedélyekben az ügyelés, hogy arról a praxisszerződés rendelkezett, és azt az engedélyező hatóság részére meg is küldték. Egyes jogszabályok ugyanis taglalják azokat a feltételeket, amelyeknek a működési engedély alapjául szolgáló szerződésben benne kell lenniük, és ahol még szerződés sincs, ott a működési engedély tulajdonképpen üres, tartalom nélküli.

Ahol a háziorvosok nem kezdeményeztek jogorvoslatot a működési engedéllyel szemben, ott a későbbiekben meginduló kötelezettségszegési eljárásokban a bíróságok már olyan döntéseket hoztak, hogy mivel a működési engedélyben benne szerepel az ügyeleti feladatvégzés, ezért a háziorvosnak az ehhez szükséges feltételeket meg is kell teremtenie. Ha pedig az ügyeléshez szerződni kell, akkor a háziorvos szerződjön. Ez pedig így szerződéskötési kötelezettséget is jelent, illetve mivel az OMSZ-ból egyetlen egy van, egyúttal azt is jelenti, hogy az OMSZ-nak jogában áll diktálni a szerződéses feltételeket. A díjazást, a feladatvégzés tartalmát stb. stb.

Így függ tehát össze a működési engedély módosítása a későbbi ügyeleti feladatvégzéssel és az OMSZ-al kötendő személyes közreműködői szerződéssel. Ha továbbra sem sikerül minden fél által elfogadható szerződéses feltételeket kialkudni az OMSZ-al – pedig nagyon törekszünk rá – és a működési engedélyekbe bekerül az ügyelési kötelezettség, ott a közigazgatási bíróságoknak a későbbiekben módjuk lesz arra szorítani a háziorvosokat, hogy az OMSZ által diktált feltételekkel lépjenek be az ügyelésbe.

Azt nyilván nem lehet megígérni, hogy a működési engedéllyel szembeni keresetek eredményre fognak vezetni. Sőt tulajdonképpen egyetlen ilyen ügy – éppen a Debreceni Törvényszék előtt – már le is zárult, és ott a háziorvos pervesztes lett. Történt ez azonban azért, mert a Debreceni Törvényszék továbbra is tartja magát a 2023-as ítéleteihez, magyarán a működési engedély módosítást csak egy olyan adminisztratív aktusnak tekinti, amely még nem vonja maga után a szerződéskötési kötelezettséget, tehát a működési engedély módosításával a Debreceni Törvényszék olvasata szerint továbbra sincsenek elzárva a háziorvosok attól, hogy tisztességes feltételeket kialkudva tárgyaljanak az OMSZ-al. Egy ilyen indoklással a budapesti háziorvosok esetében is kiegyeznék, hiszen ez akkor azt jelenti,

hogy az ezen ügyeket elbíráló Fővárosi Törvényszék azt az álláspontot fogja elfoglalni, hogy a letárgyalt szerződés útján kell majd ügyelni, a szerződéses tárgyalásokat pedig a szerződéses szabadság mentén kell majd lefolytatni. Ebben az esetben később, amikor esetleg Budapesten is kötelezettségszegési eljárások indulnak, és ezek ugyanúgy a Fővárosi Törvényszékhez kerülnek, úgy bizton számíthatunk ugyanolyan kedvező ítéletekre, mint a Debreceni Törvényszék esetében. Ha azonban meg sem próbáljuk megtámadni a működési engedélyek módosítását, és később a Fővárosi Törvényszék a Szegedi Törvényszék ítéleteihez hasonló jogi álláspontot foglal el, akkor a tisztes szerződéses feltételek kialkudására vonatkozó lehetőségünket itt és most elveszítjük anélkül, hogy akár egyetlen kötelezettségszegési eljárás is megindult volna.

Tisztelettel jelzem, hogy a budapesti háziorvosok nagyon nagy száma levelez velem. Szinte minden levélben egyedi kérdéseket is feltesznek, amelyeket lehetetlen úgy megválaszolni, hogy az érdemi munka mellett naponta 40-50 ilyen e-mail érkezik. Kérem ezért mindenkinek a türelmét, a lehetőségekhez képest az egyedi kérdésekre is próbálunk majd válaszolni, jelenleg a működési engedéllyel szembeni keresettervezeteket készítjük.

Győr, 2024. október 30.

Tisztelettel:
dr. Sárközy Gergő ügyvéd