25/2018. (XII. 28.) AB határozat

a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárásáról[1]

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti. A megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon a hatályát veszti.

2. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.109/2018. sorszám alatt, illetve a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 2.K.27.519/2018. sorszám alatt, valamint a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2018. október 3-án kelt 11.K.27.109/2018/6. sorszámú végzésével az előtte folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárását kérte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető joggal. Az indítványozó bíró hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére is, azonban ezt alátámasztó érvet a beadvány nem tartalmaz.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: III/1518/2018.

[2] 1.1. Az alapul fekvő ügyben a felperes társadalombiztosítási támogatással nem rendelhető allopátiás gyógyszer árához méltányossági támogatás iránti kérelmet nyújtott be a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő Ártámogatási Főosztályához, mely a felperes kérelmét elutasította. A felperes kereseti kérelmet terjesztett elő az alperessel szemben, amelyben érdemben támadta az alperes határozatát, hivatkozva arra is, hogy a szóban forgó – kezelőorvosa által feltétlenül indokoltnak tartott – immunterápiás kezelésben még nem részesült, így ez az egyetlen esély, hogy életben maradhasson. A felperes keresetében az alperes határozatával kapcsolatosan fennálló semmisségi okra nem hivatkozott. Az alperes a kereseti kérelem elutasítását kérte.

[3] 1.2. A bírói kezdeményezést előterjesztő bíró – egyebek mellett – hivatkozott az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatára, illetve a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra is. E határozatok szerint a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül, a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése mindazonáltal nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező garanciák azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.

[4] Az indítványozó bíró által hivatkozott további alkotmánybírósági határozatok közül a 22/2013. (VII. 19.) AB határozat szerint a jogorvoslathoz való jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában [35/2013. (XI. 22.) AB határozat] rámutatott, hogy a jogorvoslathoz való jog tényleges biztosítottsága vonatkozásában vizsgálni kell azt is, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata, továbbá hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása. Ezen felül vizsgálat tárgyává kell tenni azt is, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor, továbbá azt, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozásával járó alapjog-korlátozás arányosnak tekinthető-e. A 36/2013. (XII. 5.) AB határozat szerint a jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme ugyanakkor a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozatában pedig a jogorvoslat hatékonysága szükséges feltételének minősítette, hogy a kérelmezőnek alanyi joga legyen a jogorvoslatot igénybe venni, a jogkör gyakorlójának pedig érdemi felülbírálatra legyen lehetősége. A kezdeményező bíró végezetül hivatkozott az Alkotmánybíróság 14/2018. (IX. 27.) AB határozatában foglaltakra is, amelyben a testület – egyebek mellett – megállapította, hogy „a bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból együttesen levezetett azon követelmények jelentős korlátozását jelenti, amelyek megkövetelik a jogorvoslat ténylegességét, érdemi jellegét”.

[5] 1.3. Mindezeket figyelembe véve – folytatta érvelését a bírói kezdeményezést előterjesztő bíró – a hatékony jogvédelem követelményét az Ebtv. 77. § (2) bekezdésében foglaltak nem elégítik ki, ugyanis a bíróság kizárólag a semmisségi okok fennálltát vizsgálhatja, miközben a méltányosságból adható gyógyszerár-támogatás feltételeinek fennállását, illetve azt, hogy a hatóság megfelelően alkalmazta-e a kérelem elbírálásával kapcsolatos vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket – különös tekintettel az Ebtv. végrehajtásáról rendelkező 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ebtv. Vhr.) 11/E. §-ára – nem érintheti. Ilyen jogszabályi feltételek mellett a közigazgatási per – mint a közigazgatási jogvitákban való döntés terepe – formálissá válik, a bíróságnak – amennyiben a felperes hivatkozik rá – kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 123. § (1) bekezdésében megjelölt semmisségi okokat szabad vizsgálnia. Amennyiben a felperes nem hivatkozik semmisségi okra, vagy okokra, akkor a keresetet el kell utasítani. Ilyen keretek között nem érvényesül a perbe vitt jogok és kötelezettségek tényleges elbírálásának követelménye, hiszen „sem a felperes nem hivatkozhat a méltányossági gyógyszerár-támogatással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések megsértésére, sem a bíróság nem állapíthatja meg a méltányossági gyógyszerár-támogatással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések megsértését”. Az Ebtv. 77. § (2) bekezdése semmilyen teret nem hagy arra, hogy a bíróság érdemben elbírálja a felperes keresetét. Mivel jelen esetben egyfokú közigazgatási eljárásban keletkezett közigazgatási cselekményről (határozatról) van szó, kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a bíróság érdemben bírálhassa el a közigazgatási határozat törvényességét. Előfordulhat ugyanis olyan eset is, hogy a közigazgatási szerv nem értékelt egy, a felperes számára kedvező körülményt, vagy a méltányossági gyógyszerár-támogatásban részesülés feltételeit illetően helytelenül foglalt állást. A közigazgatási per ilyen esetekben nem jelent hatékony, érdemi jogorvoslatot a felperes számára, mert a bíróság csak és kizárólag a semmisségi okok alapján dönthet, és nem foglalhat állást a méltányossági gyógyszerár-támogatással kapcsolatos érdemi kérdésekben, ezért a bíróság nem tudja orvosolni a hatóság döntése által okozott esetleges jogsérelmet sem a felülbírálati lehetőség korlátozott volta miatt. „A fentiek alapján az Ebtv. 77. § (2) bekezdése vonatkozásában nem állapítható meg az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a hatékony jogvédelem biztosítása”.

[6] Az indítványozó bíró érvelése szerint a jogorvoslathoz való jog terjedelmét a támadott jogszabályhely „meglehetősen szűkre szabja”, ráadásul éppen olyan személyek esetében, akiknek a társadalombiztosítási támogatással nem rendelhető, de kezelésük szempontjából elengedhetetlen gyógyszerek megvásárlásához nincs elegendő forrásuk, és ezért élnek a méltányossági támogatás iránti kérelem lehetőségével. „Rendkívül fontos tehát esetükben, hogy a bíróság az egyfokú közigazgatási eljárásban hozott döntést érdemben bírálhassa felül, s érdemben döntsön az ilyen személyek méltányossági gyógyszerár-támogatását illetően”. A hatóságok számára biztosított mérlegelési, méltányossági jogkörnek bírói kontroll alatt kell állniuk, de ez a követelmény jelen esetben nem teljesül, mivel a jogalkotó alkotmányos indok nélkül korlátozza a méltányossági gyógyszerár-támogatást igénylő személyek hatékony jogorvoslathoz fűződő jogát. „Amennyiben a jogalkotó az ilyen jellegű esetekben a jogorvoslat biztosítása mellett tette le a voksát, akkor ennek a jogorvoslatnak meg kell felelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglaltaknak, illetve az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatosan kialakított következetes gyakorlatának. A jogorvoslat Ebtv. 77. § (2) bekezdése szerinti biztosítása alkotmányosan nem indokolható, nem felel meg a hatékony, érdemi jogorvoslat és az érdemi felülbírálat alkotmányos követelményének”.

[7] Az indítványozó bíró végezetül rámutatott arra is, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozása nem tekinthető arányosnak sem, hiszen az érintett személyek nem élhetnek érdemi jogorvoslattal a gyógyszerár-támogatási kérelmüket elutasító hatósági döntésekkel szemben, ugyanakkor számukra kiemelkedősen fontos lehet az, hogy bizonyos, társadalombiztosítási támogatással nem rendelkező gyógyszerek árához támogatást kapjanak az államtól, megkönnyítve ezzel betegségük kezelését és megváltozott élethelyzetüket.

[8] 2. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2018. október 1-jén kelt 2.K.27.519./2018/7. sorszámú végzésével az előtte folyamatban lévő per tárgyalását szintén felfüggesztette, és az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben – az előző pontban ismertetett bírói indítvánnyal megegyezően – szintén az Ebtv. 77. § (2) bekezdése alaptörvény-elleneségének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Álláspontja szerint is a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető joggal.

[9] 2.1. Az alapul fekvő ügyben az alperes közigazgatási szerv jogalap nélkül felvett rokkantsági ellátás visszafizetésére kötelezte határozatában a felperest. A felperes – az alperes felhívására – kérelmet terjesztett elő a teljes tartozás méltányosságból történő elengedése iránt, amelyet az alperes határozatával elutasított, egyúttal tájékoztatta a felperest arról is – hivatkozva az Ebtv. 77. §-ának (2) bekezdésére –, hogy a határozat ellen fellebbezésnek helye nincs, azonban semmisségre hivatkozással bírósági felülvizsgálat kérhető. A felperes keresetében ezen határozat megváltoztatását és a teljes tartozása elengedését, míg az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte.

[10] 2.2. Az indítvány indokolása szerint – az 1. pontban ismertetett indítványban foglaltakkal egyezően – a támadott szabályozás csak formálisan biztosítja a jogorvoslatot, a közigazgatási perben nincs lehetőség az érdemi jogorvoslatra, ezért a hatékony jogvédelem nem biztosított. A támadott szabályozás továbbá alkotmányosan nem indokolható és nem tekinthető arányosnak sem.

[11] 3. Az Alkotmánybíróság a két ügyet a tartalmi egyezésre – az indítványozók azonos jogszabályhely megsemmisítésének kérése azonos indoklás alapján – tekintettel egyesítette.

II.

[12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[13] 2. Az Ebtv. érintett rendelkezése:

„77. § (2) A méltányossági jogkörben hozott döntés ellen fellebbezésnek nincs helye, és azt kizárólag semmisségre hivatkozva lehet megtámadni”.

III.

[14] A bírói kezdeményezések megalapozottak.

[15] 1. Az Alkotmánybíróság előzőleg megvizsgálta, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már kinyilvánította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a felperes kereseti kérelmére tekintettel a támadott jogszabályt az eljárásban alkalmazni kell, a norma részleges vagy teljes alaptörvény-ellenessége esetén annak hiánya más döntéshez vezethet a konkrét ügyben, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, azaz a beadvány érdemi elbírálásra alkalmas.

[16] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet rá, hogy a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már foglalkozott és állást foglalt az egyfokú közigazgatási eljárásban, méltányossági jogkör gyakorlása eredményeképpen meghozott közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadhatóságának – jelen ügyben sérelmezett megoldással azonos – korlátozása, azaz a semmisségi okokra történő hivatkozásra való szűkítése Alaptörvénynek való megfelelése kérdésében. Az Abh. szintén bírói kezdeményezés alapján született, az Alaptörvény megsérteni állított rendelkezései [XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései] a két ügyben szintén megegyeznek, a különbség mindössze abban áll, hogy az Abh.-ban elbírált ügyben a kezdeményező bírók a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 95/A. § (2) bekezdése megsemmisítését kérték, mivel – az Alkotmánybíróság által elbírált és szintén megsemmisített – jogszabályhely értelmében az abban megjelölt ügyfajtákban hozott méltányossági döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehetett hivatkozni. Tekintettel a két ügy között kétségkívül fennálló tárgyazonosságra, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy elbírálásánál irányadónak kell tekinteni a vizsgálat eredményeként meghozott döntés mellett az Abh. meghozatala során figyelembe vett és idézett hivatkozásokat, illetve az Abh.-ban szereplő megállapításokat, következtetéseket, így a határozat indokolását is. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abh. alábbi megállapításaira utal:

[17] „Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogot keletkeztet a jogorvoslat igénybevételére mindenki számára, aki a döntés folytán jogát vagy jogos érdekét sértve érzi. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének a módját {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}, azonban a jogorvoslathoz való jog tekintetében az Alkotmánybíróság gyakorlata számos követelményt határozott meg, amelynek meg kell felelnie a jogorvoslati rendszernek. E követelmények vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmány alatt és az Alaptörvény hatályba lépését követően is következetes volt. A jogorvoslat egyik elemeként az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását rögzítette {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}, melyhez a közigazgatási döntések vonatkozásában társult a bírói út rendelkezésre állásának követelménye is. További elemként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslati fórum abbéli képességét, hogy a sérelmezett döntést felülvizsgálja, és a sérelem fennállása esetén a döntés megváltoztatása vagy megsemmisítése (hatályon kívül helyezése) révén a sérelmet a döntésre visszaható módon orvosolja. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {3020/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [37], 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Végezetül pedig a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28], 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}, vagyis elégséges az egyfokú jogorvoslat. Ezen elemeket az Alkotmánybíróság idővel tovább részletezte. Az érdemi, ügydöntő döntések fogalma értelmezésekor a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [66]}. A hatósági döntések kapcsán rögzült az is, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, azt csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának feltétele az, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntés meghozataláról {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}. [...] A jogorvoslat ténylegességének követelménye, vagyis az, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására két elemet foglal magában: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37], 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. Feltétlen követelmény, hogy az eljáró fórum az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassa és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálja {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}. E körben hangsúlyozottan jelen vannak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes bírósági eljárás követelményei.

A 7/2013. (III. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság – korábbi alkotmánybírósági határozatokra hivatkozva – rámutatott arra, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül. A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}.

Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében megállapította, hogy a modern magyar közigazgatási bíráskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya. A törvénycikk 131. §-a úgy rendelkezett, hogy a bíróság „érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”; a 134. §-a szerint pedig „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítél.” Történeti alkotmányunk vívmányaira és a hivatkozott döntésre alapozva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]–[88]}.” (Abh., Indokolás [16]–[20])

[18] 3. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság jelen ügyben is a következőket vizsgálta: alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a hatóság határozata, hatékony jogvédelmet jelenthetne-e az érdemi jogorvoslat biztosítása, illetve – ha szükséges – azt kellett megvizsgálni, hogy az alapvető jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor, és az arányosnak tekinthető-e.

[19] 3.1. A méltányosságból adható gyógyszerár-támogatás kérelemre induló hatósági eljárás eredményeként meghozott határozattal állapítható meg, amely döntés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szerinti közigazgatási cselekménynek minősül, ezért közigazgatási per tárgya lehet. Az ártámogatás megállapítása vagy annak elutasítása az ügyfél hatékony gyógykezelésének, végső soron megélhetésének befolyásolása okán alkotmányjogilag érdemi döntésnek minősül. Hasonlóképpen, a jogalap nélkül felvett rokkantsági ellátás visszafizetésének teljes vagy részbeni elengedése iránti kérelem tárgyában is érdemi döntést hoz a hatóság. „A meghozott döntésekkel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs, azokkal szemben közigazgatási per kezdeményezhető. Mindez összhangban van az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, illetve a Kp. által bevezetett új jogorvoslati rendszerrel, melynek értelmében a határozattal szemben csak kivételesen van lehetőség fellebbezésre, ehelyett az általános jogorvoslati eszközzé a közigazgatási per vált, mely anyagi jogerőhatással ruházza fel a végleges, vagyis a közigazgatási szerv által már nem megváltoztatható közigazgatási határozatot. A Kp. a közigazgatási tevékenység [4. § (1) bekezdés] generálklauzulájának bevezetésével továbbá, a hézagmentes jogvédelem megvalósítása céljából kiszélesítette a bírói utat, mely egyértelműen nyitva áll minden egyedi döntéssel szemben [4. § (3) bekezdés]” (Abh., Indokolás [22]).

[20] 3.2. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]}.

A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítania kell. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság már többször nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]}.

Az eljárás során elkövetett jogsértés anyagi jogi vagy eljárásjogi lehet. A bíróság vizsgálja e körben a megállapított tényállást, a bizonyítékok mérlegelését, a bizonyítékokat maga is mérlegelheti, vizsgálja az alapvető eljárási szabályok betartását, illetve az anyagi jogértelmezés helyességét. A Kp. 85. § (5) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.

Az anyagi jogi hiba a jogorvoslati eljárás eredményeként rendszerint orvosolható, ilyenkor a döntés képes jogi hatás kiváltására, az eljárási hibák közül ugyanakkor egyes hibák olyan súlyosnak minősülnek, ami miatt elkerülhetetlen a törvénysértő döntés megsemmisítése, mert a hiba nem orvosolható – ezeket az ún. abszolút eljárási hibákat sorolja fel semmisségi okként az Ákr. 123. §-a. A semmis döntések jogi hatás kiváltására képtelenek.

A Kp. a hibás közigazgatási cselekményhez kapcsolódó jogkövetkezmények – a hiba jellegéből következő – három fajtáját különbözeti meg: megsemmisítés, hatályon kívül helyezés, megváltoztatás (90. §, 92. §).

A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető. Nincs helye megváltoztatásnak – többek között – a méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén (90. §).

Feltétlen megsemmisítési ok a semmisség, az érvénytelenség, illetve a közigazgatási cselekmény nem létező jellege. A semmisség az Ákr. 123. §-ában meghatározottakat foglalja magában, a közigazgatási cselekmény érvénytelensége valamely, jogszabályban meghatározott okból állhat be, míg a nem létező döntés valamely lényeges alaki hiányosság miatt tekintendő ilyennek. Feltétlen megsemmisítési ok ezek mellett a jogalap téves megválasztása, illetve a bírósági eljárásban nem orvosolható lényeges eljárási jogsértés fennállása. Ezen túl akkor van hatályon kívül helyezésnek, illetve megsemmisítésnek helye, ha a megváltoztatási jogkör nem gyakorolható.

Mindezekkel ellentétesen a támadott rendelkezés szűkíti a vizsgálható hibák és az alkalmazható jogkövetkezmények körét. Gyakorlatilag csak a fórumhibák és a Kp. révén a nem létezőség körében a súlyos alaki hibák vizsgálhatók, az ügy érdeme, a megállapított tényállás és az anyagi jogi feltételek fennállása és értelmezése, illetve az eljárási szabályok betartása – lévén ezek megsértését sem az Ákr., sem a Tny. nem nevesíti semmisségi okként – nem. A bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Hasonlóképpen nincs következménye az anyagi jogi rendelkezések téves értelmezésének, félretételének sem. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból együttesen levezetett azon követelmények jelentős korlátozását jelenti, melyek megkövetelik a jogorvoslat ténylegességét, érdemi jellegét.” (Abh., Indokolás [23]–[30])

[21] 3.3. Az alapjogkorlátozás vizsgálata körében következő lépésként az Alkotmánybíróságnak annak indokoltságát, illetve arányosságát kellett vizsgálnia, és e tekintetben is irányadónak tekinti jelen ügyben is ezzel kapcsolatosan az Abh.-ban foglaltakat: „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rögzíti az alkotmányos alapjogkorlátozás kritériumait. Eszerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A korlátozás indokoltsága vizsgálatához figyelembe kell venni azt, hogy a támadott rendelkezésben felsorolt esetek nem alanyi jogon biztosított ellátások, hanem kivételesen, méltányossági jogkör alkalmazásával megállapítható juttatások. A méltányossági jogkörnek pedig egyedi jellemzői vannak.

A méltányosság az alkalmazandó főszabályhoz képest kedvezőbb jogalkalmazási döntést eredményez a címzettek számára. Tekintettel a közigazgatás joghoz kötöttségének elvére, a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, vagyis kell egy normatív rendelkezés, ami megteremti e jogkört a közigazgatási szerv számára (jogalkotói méltányosság). Felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E felhatalmazás megléte a joghoz kötöttségből fakadóan egyszersmind azt is jelenti, hogy az alkalmazhatóság anyagi jogi és eljárásjogi feltételei, vagyis az, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés jogszabályban rögzítettek kell, hogy legyenek. A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása pedig bírósági kontroll alatt áll [Kp. 85. § (5) bekezdés]. A jogszabályban meghatározott méltányossági szempontok téves értékelése megalapozhatja a jogszabálysértés megállapítását. Hasonlóképpen, ha a mérlegelési szempontok nem derülnek ki a határozatból, akkor a döntés megalapozottsága sem vizsgálható, ami szintén jogszabálysértő. Másképpen megfogalmazva: ugyan ezek a juttatások ex gratia juttatások, ez azonban nem jelenti azt, hogy ha hatósági jogalkalmazás útján rendelte érvényesíteni a jogalkotó, a jogalkalmazó mindennemű kötöttség nélkül, szabadon dönthet e tárgykörben.” (Abh., Indokolás [31]–[33])

[22] Ennek megfelelően, az Ebtv. 77. § (2) bekezdésében említett esetek közül a tartozás mérséklése, elengedése, fizetési kedvezmény engedélyezése feltételeit a törvény 72. § (1) bekezdése, míg a méltányosságból adható gyógyszerár-támogatás engedélyezésének részletes szabályait az Ebtv. 26–26/C. §-ai, illetve az Ebtv. Vhr. 11/D–11/E. §-ai tartalmazzák az Ebtv. 83. § (2) bekezdése felhatalmazása alapján.

[23] Az Ebtv. 26. § (1) bekezdés *c)* pontja alapján „[a]z egészségbiztosító – az E. Alap költségvetésében meghatározott keretek között – méltányosságból támogatást nyújthat a társadalombiztosítási támogatással nem rendelhető allopátiás gyógyszer, különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszer, gyógyászati segédeszköz árához”. A 26. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a méltányossági jogkör gyakorlása mely esetekre nem terjedhet ki, a (4) bekezdés meghatározza, hogy a támogatás iránti kérelmet milyen feltételek fennállása esetén kell elutasítani, az (5) bekezdés megjelöli a megállapított és nyújtott támogatások fedezetét, a 26/A. § részletesen szabályozza a méltányossági támogatásban való részesülés részletes anyagi jogi és eljárásjogi feltételeit, míg a 26/B. § (1) bekezdése a méltányosságból támogatott gyógyszerek körének és az egyes gyógyszerekkel kezelt betegek számának évenkénti felülvizsgálatát írja elő. A további részletszabályokat tartalmazó Ebtv. Vhr. 11/D. § (1)–(3a) bekezdései rendelkeznek méltányossági gyógyszerár-támogatás iránti kérelem pontos tartalmáról és a kérelem mellékleteiről, a 11/E. § (1)–(2) bekezdései pedig taxatíve felsorolják azokat a szempontokat, amelyeket a határozatot hozó közigazgatási szervnek figyelembe kell vennie döntése meghozatala során. Eszerint „[a] kérelem elbírálása során a NEAK [Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő] a beteg kórtörténete, a betegség súlyossága, a kérelemben megjelölt gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz kérelmező általi használatának orvosszakmai indokoltsága, költsége és költséghatékonysága, valamint a várható egészségnyereség alapján, a kórkép előfordulási gyakoriságának a figyelembevételével dönt.” Ugyanezen § (1a) bekezdése előírja a kérelem szakmai megítéléséhez kompetens orvosszakértő igénybevételét, a (2) bekezdés pedig újabb elbírálási szempontként rögzíti, hogy „[a] kérelem elbírálásakor figyelemmel kell lenni a támogatással rendelhető komparátor technológiákra, valamint arra, hogy a kérelmező azokkal miért nem látható el”.

[24] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a méltányossági jogkör gyakorlására alapított közigazgatási döntés sajátos jellege indokolhatja, hogy az ilyen ügyekben a Kp. kizárja a közigazgatási határozat bíróság általi megváltoztatásának a lehetőségét, azonban ez nem vonja feltétlenül maga után az érdemi vizsgálat lehetőségének a jelen ügyben vizsgált jogszabályhely tartalma szerinti kizárását is. A formálissá tett jogorvoslat – különös tekintettel a méltányossági gyógyszerár-támogatásban való részesítés feltételeinek a kimerítő, taxatív módon történő meghatározására, tekintettel továbbá a helyenként bonyolult orvos-szakmai és közgazdasági megítélésű kérdések együttes mérlegelését igénylő jogszabályi feltételek teljes körű meglétére is kiterjedő komplex vizsgálat szükségességére – a kérelem elbírálására irányuló jogalkalmazás eredményeként megvalósuló jogszabálysértések bekövetkezésének reális lehetősége miatt mindazonáltal nem indokolható e sajátos jelleggel. „A közigazgatás joghoz kötöttsége olyan abszolút követelmény, amiből egyenesen következik annak számonkérhetősége, hatósági eljárások esetén bíróság általi vizsgálata. A méltányosság ugyan széleskörű mérlegelést tesz lehetővé a hatóság számára, de ez nem jelentheti azt, hogy annak vizsgálata, hogy a jogszabályi keretek között maradt-e ez a mérlegelés, vagy sem, bírósági kontroll nélkül maradhat” (Abh., Indokolás [36]).

[25] Mindezek alapján – illetve figyelemmel arra, hogy az Ebtv. 77. § (2) bekezdésében szabályozott, de a jelen indítvánnyal nem támadott más ügyekben keletkezett, egyfokú közigazgatási eljárásban, méltányossági jogkör gyakorlása eredményeként meghozott közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának korlátozására is igazak a fent írtak – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ebtv. 77. § (2) bekezdése szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, így a korlátozás arányosságának vizsgálata az Alkotmánybíróság megítélése szerint fel sem merült. Az Alkotmánybíróság ezért az Ebtv. 77. § (2) bekezdésének egészét megsemmisítette és a folyamatban lévő ügyekben alkalmazásának kizárásáról döntött.

[26] 4. A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapul.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

25/2018. (XII. 28.) AB határozat ---- 1
a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárásáról ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 4
III. ---- 4