

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3250/2019. (X. 30.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* előadó alkotmánybíró és *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró párhuzamos indokolásaival – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 8. § (7) bekezdése, az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény 1. § (2) bekezdés a) és c) pontja, valamint 2. § (1) és (2) bekezdése, továbbá az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozók, kilenc fogorvos – jogi képviselőjük (*dr. Rónai Anett* ügyvéd) útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Eatv.) 8. § (7) bekezdése, az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Öotv.) 1. § (2) bekezdés a) és c) pontja, valamint 2. § (1) és (2) bekezdése, továbbá az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 2. § (1) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól, melyeket ellentétesnek tartanak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, M) cikk (1) és (2) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével, XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XV. cikk (2) bekezdésével.
- [2] A kilenc indítványozó három különböző ügyben, három bírósági döntés alapjául szolgál ugyanazon jogszabályi rendelkezések ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Ezen indítványok szoros tárgyi összefüggésére tekintettel a három ügyet az Alkotmánybíróság az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján – figyelemmel az Ügyrend 34. § (1) bekezdésére – egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [3] 2. Az indítványozók a panasszal támadott három külön, önálló bírósági eljárás során meghozott jogerős ítéletek alapjául szolgáló közigazgatási peres eljárásokban felperesekként vettek részt. Mind a kilenc indítványozó fogorvos, akik iskolafogászati tevékenységet végeznek. 2015-ben, illetve 2016-ban mindannyian külön-külön kérelemmel fordultak a Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatal Népegészségügyi Intézetéhez, melyekben hatósági bizonyítvány kiállítását kérték alanyi jogon szerzett praxisjog igazolásáról. Kérelmeikben hivatkoztak arra, hogy működési engedéllyel rendelkező állandó telephelyeiken területi ellátási kötelezettséggel bíró gyermek praxisban, Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének 30/2007. (VI. 22.) önkormányzati rendelete 4. melléklete szerinti egy-egy körzetben, a pécsi önkormányzattal kötött feladatellátási szerződés alapján iskola fogászati tevékenységet végeznek. Kérelmeikhez csatolták a működési engedélyük megújításáról szóló tájékoztatót, az önkormányzattal kötött feladatellátási szerződést, illetve a Baranya Megyei Orvosi Kamara által kiállított azon hatósági bizonyítványokat, melyek tárgya – állításuk szerint – az alanyi jogon kapott működtetési

jogra vonatkozó jogosultságuk igazolása. A járási hivatal mindegyik későbbi indítványozó kérelmét elutasította. Az ezen határozatok ellen bejelentett kérelmezői fellebbezéseket másodfokon a Baranya Megyei Kormányhivatal szintén elutasította. A közigazgatási hatóságok mindkét fokon azt állapították meg, hogy a kérelmezők praxisjogot nem szereztek, mivel praxisjog az iskola-egészségügyi ellátás végzéséhez, így az iskolafogászati ellátáshoz a hatályos jog alapján nem szerezhető, ezért az orvosi kamara által kiállított hatósági bizonyítványt sem lehetett a praxisjog megszerzéséről szóló hatósági bizonyítvány kiállításához figyelembe venni.

- [4] Ezen közigazgatásilag jogerős határozatokkal szemben mind a kilenc indítványozó a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz fordult, kérve a hatósági határozatok hatályon kívül helyezésével az elsőfokú hatóság új eljárások lefolytatására és új határozatok hozatalára utasítását. A kereseti kérelmek szerint az Öotv. 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében „önálló orvosi tevékenység: a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyi alapellátásról szóló törvény szerint a háziorvos, a házi gyermekorvos, a fogorvos [...] által nyújtott egészségügyi ellátás”; ugyanezen bekezdés c) pontja értelmében pedig „praxisjog: az egészségügyi államigazgatási szerv által az a) pont szerinti orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog, amely alapján önálló orvosi tevékenység területi ellátási kötelezettséggel, meghatározott körzetben végezhető”.
- [5] A felperesek szerint az iskolafogorvosok mint fogorvosok beletartoztak a praxisjogosulti körbe, így számukra az ennek igazolásáról szóló hatósági bizonyítvány kiállítása nem tagadható meg. A Vhr. 2. § (1) bekezdés a) pontja pedig meghatározza a háziorvosi körzet fogalmát, eszerint „háziorvosi körzet: a területi ellátási kötelezettség alapján a feladattal érintett települési önkormányzat [...] által az Öotv. 2. § (2) bekezdése szerint rendeltetben – jogszabályban meghatározottak figyelembevételével – meghatározott település, települések, illetve településrész, településrészek”, amely a felperesek szerint szintén a kérelmük megalapozottságát igazolta. Hivatkoztak továbbá az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 152. § (1) bekezdésére, illetve az azt 2015. augusztus 1-jével hatályon kívül helyező Eatv. 5. § (1) bekezdésére. Mindkét jogszabályhely úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik: a) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról, b) a fogorvosi alapellátásról, c) az alapellátáshoz kapcsolódó (háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi) ügyeleti ellátásról, d) a védőnői ellátásról, e) az iskola-egészségügyi ellátásról. (A zárójeles rész az, amiben a két jogszabályhely eltér egymástól: e rész az Eütv.-ben még nem volt benne, az Eatv.-ben pedig benne van; értelmi különbözőséget ugyanakkor nem eredményez.) Mivel a kérelem közigazgatási hatósághoz történő benyújtásakor már az utóbbi volt hatályban, a bíróság csak ezt vehette figyelembe, azonban ezen jogszabályhely – és a többi releváns jogi rendelkezés – figyelembevételével a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azt állapította meg, hogy a felperesek praxisjogot nem szerezhettek.
- [6] A bíróság mindhárom alapügyben, mind a kilenc felperes vonatkozásában úgy érvelt, hogy az Eatv. alapján az iskola-egészségügyi ellátás ugyan valóban az alapellátás része, de művelése praxisjogot nem eredményez, mivel az Öotv. hatálya alá – annak 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében – csak a területi ellátási kötelezettség alapján tevékenységét végző háziorvos, házi gyermekorvos és fogorvos tartozik, azaz csak a (tág értelemben vett) háziorvosi körbe, vagyis az Eatv. 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjai alá tartozók minősülnek „önálló orvosi tevékenységet végzőknek”. Pusztán attól, hogy valami alapellátás, még – jogszabályi rendelkezés hiányában – nem eredményez praxisjogot. Mivel az Eatv. külön (az 5.) alcímben rendelkezik a háziorvosi, a házi gyermekorvosi és a fogorvosi alapellátásról (így ezek részeként a házi gyermek-fogorvosi ellátásról is), és külön (a 7.) alcímben szól az iskola-egészségügyi ellátásról (mely utóbbinak az iskola-fogászati ellátás is a része), így kontextuális-rendszerint alapon megállapítható, hogy az iskolafogászati ellátás nem a – praxisjoggal járó – háziorvosi (házi gyermek-fogorvosi) ellátás része. Az Öotv. rendelkezéseire is csak az Eatv. 5. alcíme hivatkozik; ennek alapján – *a contrario* – megállapítható, hogy – összhangban az Eatv. 8. § (7) bekezdésével, mely szerint „[a]z e § szerinti orvosok által a területi ellátási kötelezettség körében önállóan végezhető egészségügyi ellátás feltételeiről az önálló orvosi tevékenységről szóló törvény rendelkezik” – az iskolafogászati tevékenységre az Öotv. nem alkalmazható, vagyis arra praxisjog nem szerezhető. Végül a Vhr. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti „háziorvosi körzet” fogalmának sem feleltethető meg az iskolafogászat, mivel az ott szabályozott „területi ellátási kötelezettség” csupán a szintén ott meghatározott „település, települések, illetve településrész, településrészek” fogalmával leírható feladat kijelölésre vonatkoztatható, az iskolafogászati tevékenységre azonban az önkormányzatok rendeleteikben intézményi (és nem területi) ellátási kötelezettséget írnak elő, azaz az iskolafogászati ellátás nem területi alapon, hanem nevelési, oktatási intézményekhez kötődően (az oda bármely területről járó gyermekek számára) vehető igénybe. Összességében a bíróság mindhárom ügyben arra mutatott rá, hogy a működtetési jog fogalmát 2012. január 1-jén felváltó praxisjog csak területellátási kötelezettséggel

bíró orvosokat illet meg, míg a korábbi működtetési joggal olyan orvos is rendelkezhetett, akinek nem volt területellátási kötelezettsége. Míg a működtetési jog személyhez kapcsolódó jog volt, az elidegenítés lehetősége nélkül, addig a praxisjog vagyoni értékkel bíró, elidegeníthető jogosultság. A korábbi működtetési engedély önmagában (jogsabályi rendelkezés hiányában) nem eredményez és nem eredményezett praxisjogot, így nem illeti meg az alapellátást végző, illetve azt 2012. január 1-jén vagy bármikor később gyakorló orvosok bármelyikét pusztán erre a tényre tekintettel, mint ahogyan sem a korábbi működtetési engedély, sem a mai praxisengedély sem azonos az orvoscénti működést lehetővé tevő ún. működési engedéllyel, amellyel a felperesek rendelkeznek. Mindezek alapján a bíróság szerint a közigazgatási határozatok érdemben nem voltak jogsabálysértők, így a felperesek kereseteit mindhárom ügyben elutasította.

- [7] 3. Az indítványozók, az alapul fekvő perek egykori felperesei az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszukban az Eatv. 8. § (7) bekezdése, az Öotv. 1. § (2) bekezdés a) és c) pontja, valamint 2. § (1) és (2) bekezdése, továbbá a Vhr. 2. § (1) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól, melyeket ellentétesnek tartanak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, M) cikk (1) és (2) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével, XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XV. cikk (2) bekezdésével. Kifejezetten utalnak rá, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogértelmezésével egyetértenek, ám a bíróság által kötelezően alkalmazott jogsabályi rendelkezéseket alaptörvény-ellenesnek tartják. Sérelmük lényege, hogy a jogsabályi rendelkezések alapján praxisjoggal csupán a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvosok, házi gyermekorvosok és fogorvosok bírnak, a nem területi, hanem intézményi ellátási kötelezettséggel rendelkező iskola fogorvosok ellenben nem, noha – érvelésük szerint – az iskola fogászati tevékenység a praxisengedély-jogosult tevékenység kritériumainak tartalmilag megfelel: ugyanúgy saját kockázatra, saját vagyonukkal (saját tulajdonú rendelőben és saját költségéből biztosított személyi-tárgyi feltételekkel) és személyes közreműködés révén, az önkormányzattal kötött feladatellátási szerződésben rögzített módon gondoskodnak a szintén feladatellátási szerződésben kijelölt személyek prevenciójáról és terápiás ellátásáról, mint a területi alapon működő fogorvosok és más háziorvosok; e személyek ellátására pedig az utóbbi orvosokhoz hasonlóan kötelesek.
- [8] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye szerintük azért sérül, mert a támadott jogsabályi rendelkezések normatartalma – más jogsabályi rendelkezésekkel együtt értelmezve – túl elvont, így ezek alapján nem állapítható meg az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom. Az Eatv. 7. § (2) bekezdése ugyanis az alapellátási körzetek nyilvántartása tekintetében a következő adatok nyilvántartását rendeli el: az érintett szakma megnevezése, szakmakódja, a körzet székhelye, a körzetnek a település érintett részének közterületek általi lehatárolása helyrajzi szám, utcanévek, házszámok szerint, a körzetet létrehozó települési önkormányzat, illetve települési önkormányzatok megnevezése, székhelye, a körzet határát kijelölő önkormányzati rendelet száma; ez alapján pedig a területi és az intézményi alapon meghatározott „körzet” fogalma nem választható szét egymástól – miközben a támadott jogsabályhelyek értelmezése alapján az intézményi ellátási kötelezettséggel rendelkező orvosok (így az iskola fogorvosok) nem praxisjogosultak, míg a területi alapú ellátási kötelezettséggel rendelkezők (a tág értelemben vett háziorvosok) igen. Emellett az önálló körzeti (de nem területi, hanem intézményi alapú) ellátási kötelezettséggel működő iskola fogorvosok tevékenysége csak kisebb részben kötődik az iskola-egészségügyi ellátáshoz; tevékenységük nagy része azonos az alapellátást biztosító fogorvosokéval. Mindezek alapján az indítványozók szerint nem jelenthető ki egyértelműen, hogy az önálló orvosi tevékenységre vonatkozó jogsabályok hatálya nem terjed ki az iskola fogorvosokra.
- [9] Az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint XII. cikk (1) bekezdésével, vagyis a vállalkozás szabadságának és a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek a biztosításával, illetve a vállalkozáshoz való joggal az indítványozók szerint azért ellentétesek a támadott jogsabályhelyek, mert míg az iskola fogorvos önálló körzetben, intézményi ellátási kötelezettséggel, vállalkozási formában, saját kockázatára és költségére végzi tevékenységét, továbbá működési és képzettségi feltételei megegyeznek a területi ellátási kötelezettséggel bíró fogorvossal, addig – utóbbiakkal szemben – a vállalkozásból származó előnyöket a jogsabályi korlátozások miatt nem élvezheti, és a vállalkozói léttel együtt járó jogai csak korlátozottan érvényesülnek. Emellett az Eatv. a területi ellátási kötelezettség nélküli háziorvos és házi gyermekorvos részére kompenzációt biztosít, az iskola fogorvos azonban ilyenben nem részesülhet, annak ellenére sem, hogy az intézményi ellátási kötelezettséget vállalja, mindez pedig az indítványozók szerint korlátozza az iskola fogorvosok vállalkozáshoz való jogát.

- [10] A XIII. cikk sérelmét abban látják az indítványozók megvalósulni, hogy amíg a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező orvosoknak a feladatellátásuk érdekében elvégzett beruházásai és ráfordításai tulajdont keletkeztetnek, azaz átruházható, elidegeníthető vagyonuk növekszik, lévén praxisjuk értéke emelkedik, addig az iskolaorvosok által eszközölt, a működés feltételeként kötelezően megvalósítandó beruházások vagyonnövekedést nem eredményeznek, mivel az iskolaorvos a háziorvosokkal szemben vagyoni értékű jogot (praxisjogot) nem szerezhethet; e tulajdoni korlátozást pedig az állam semmilyen módon nem ellentételezi. Az indítványozók szerint „2012. január 1-ig a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező, alapellátást nyújtó gyermek, ifjúsági és iskolaorvosok ellátásokat végző orvosok ugyanolyan jogállással rendelkeztek, mint a többi alapellátó orvos, tehát működtetési jog birtokában voltak”, illetve „2012. január 1-jétől szintén mindenben megfelelnek a jogszabályi előírásoknak, hogy jogosultak legyenek a praxisjogra”. Ennek alapján az iskolaorvosok működési engedélyének is praxisjoggá kellett volna, illetve kellene alakulnia; ha pedig ez nem történt meg, úgy az sérti a tulajdonhoz való jogot, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az indítványozók szerint kiterjed minden vagyoni jog biztosítására, így a praxisjogra mint vagyoni értékkel bíró, ingyenesen vagy ellenérték fejében, jóhiszeműen szerzett alanyi jogosultságra is.
- [11] Végül mindezek az érvek az Alaptörvény XV. cikke szerinti diszkriminációt tilalom sérelmét is eredményezik, mivel az indítványozók érvelése szerint a hatályos jogszabályi rendelkezések észszerű indok nélkül tesznek különbséget egymással összehasonlítható helyzetben levő jogalanyok (a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvosok és az intézményi ellátási kötelezettséggel rendelkező iskolaorvosok) között azzal, hogy utóbbiakat kizárják a praxisjog megszerzésére jogosultak köréből. A jogalkotói szándék a vagyoni értékű jog biztosításával az volt, hogy az ellátási kötelezettséget vállaló orvosok felelősségét biztosítsa, és érdekeltté tegye őket az ellátási kötelezettség minél színvonalasabb gyakorlásában. Ehhez képest az iskolaorvosok hátrányosabb helyzetbe kerültek a háziorvosokhoz képest, mivel praxisjogot, azaz átruházható, vagyoni értékkel bíró jogosultságot nem szerezhethetnek, helyzetük, kötelezettségeik és felelősségük azonban ugyanolyan, mint a háziorvosoké. Az indítványozók szerint: az iskolaorvosok ellátási kötelezettsége ugyanolyan jól körülhatárolható, önkormányzati rendeletben meghatározott körzetben alapul, mint a háziorvosok esetében; a körzet betöltésére mindkét alanyi kör esetében ugyanolyan módokon kerülhet sor; a körzethez (egyik esetben az intézményi, másik esetben a területi körzethez) tartozókat mind az iskolaorvosok, mind a háziorvosok kötelesek ellátni; egyikük sem működtethet egyszerre két körzetet; mindkét alanyi kör ugyanúgy saját költségére, felelősségére és veszélyére végzi tevékenységét vállalkozása keretében, miközben saját maga gondoskodik a jogszabályok által előírt személyi és tárgyi feltételek biztosításáról. Ehhez képest vagyoni értékű jogot, praxisjogot csak a háziorvosi ellátást végző orvosok kaphatnak, az iskolaorvosi ellátást végző orvosok nem, ami az indítványozók szerint sérti az Alaptörvény XV. cikkét.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[13] 2. Az Eatv. hivatkozott rendelkezései:

„8. § (7) Az e § szerinti orvosok által a területi ellátási kötelezettség körében önállóan végezhető egészségügyi ellátás feltételeiről az önálló orvosi tevékenységről szóló törvény rendelkezik.”

[14] 3. Az Öotv. hivatkozott rendelkezései:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában

a) önálló orvosi tevékenység: a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyi alapellátásról szóló törvény szerint a háziorvos, a házi gyermekorvos, a fogorvos (a továbbiakban együtt: háziorvos) által nyújtott egészségügyi ellátás; [...]

c) praxisjog: az egészségügyi államigazgatási szerv által az a) pont szerinti orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog, amely alapján önálló orvosi tevékenység területi ellátási kötelezettséggel, meghatározott körzetben végezhető.”

„2. § (1) A háziorvos önálló orvosi tevékenységet – akadályoztatásának jogszabályban meghatározott eseteit kivéve – csak személyesen folytathat az önkormányzat által meghatározott háziorvosi körzetben, a praxisjogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől.

(2) A praxisjog alapján végezhető önálló orvosi tevékenység – törvényben meghatározott kivétellel – csak a települési önkormányzat rendeletében meghatározott háziorvosi körzetben folytatható.”

[15] 4. A Vhr. hivatkozott rendelkezései:

„2. § (1) E rendelet alkalmazásában

a) háziorvosi körzet: a területi ellátási kötelezettség alapján a feladattal érintett települési önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) által az Öotv. 2. § (2) bekezdése szerint rendeletben – jogszabályban meghatározottak figyelembevételével – meghatározott település, települések, illetve településrész, településrészek;

b) tartósan betöltetlen háziorvosi körzet: az a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosi körzet, *ba*) amelyben az ellátási kötelezettségnek hat hónapot meghaladóan csak helyettesítéssel tudnak eleget tenni, kivéve, ha ennek az az oka, hogy a körzetet ellátó háziorvos munkavégzésében akadályoztatva van, vagy *bb*) amelyben – a helyettesítés kivételével – az önkormányzat az ellátás nyújtásáról legalább hat hónapig nem tud gondoskodni önálló orvosi tevékenység végzésére jogosult személlyel;

c) praxisengedély: az Öotv. 1. § (2) bekezdés c) pontja szerinti engedély. [...]

(3) E rendelet háziorvosi körzetre, illetve tartósan betöltetlen háziorvosi körzetre vonatkozó rendelkezéseit a fogorvosi körzetre is alkalmazni kell.”

III.

[16] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[17] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését.

[18] A befogadhatósági kritériumok vizsgálatának eredményeképpen az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[19] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszokat az indítványozók a támadott jogi rendelkezéseket alkalmazó bírói döntéseket követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítványok tartalmazzák azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványok tartalmazzák a hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogok indítványozók szerinti sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Ezzel összefüggésben az indítványok tartalmazznak indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványok egyértelműen megjelölik

az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítványok tartalmazzák az Alaptörvény – indítványozók szerint – megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványok tartalmazznak kifejezett kérelmet a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

- [20] 3. Az indítványok megfelelnek annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozók jogorvoslati lehetőségeiket már kimerítették, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva [Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pont]. Az indítványozók jogosultnak tekinthetők [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozók érintettek tekinthetők [Abtv. 26. § (1) bekezdés]. Az indítványok felvetik annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről van szó (Abtv. 29. §).
- [21] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszok befogadhatók és érdemben elbírálhatók. Mivel azonban az indítványok az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában a normavilágosság elvének sérelmére hivatkoznak, amely nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért e vonatkozásban az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat érdemben nem vizsgálta.
- [22] 5. Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint XII. cikk (1) bekezdésével, vagyis a vállalkozás szabadságának és a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek a biztosításával, illetve a vállalkozáshoz való joggal azért ellentétesek a támadott jogszabályhelyek, mert míg az iskolafogorvos önálló körzetben, intézményi ellátási kötelezettséggel, vállalkozási formában, saját kockázatára és költségére végzi tevékenységét, továbbá működési és képzettségi feltételei megegyeznek a területi ellátási kötelezettséggel bíró fogorvossal, addig – utóbbiakkal szemben – a vállalkozásból származó előnyöket a jogszabályi korlátozások miatt nem élvezheti, és a vállalkozói léttel együtt járó jogai csak korlátozottan érvényesülnek. Emellett az Altv. a területi ellátási kötelezettség nélküli háziorvos és házi gyermekorvos részére kompenzációt biztosít, az iskolafogorvos azonban ilyenben nem részesülhet, annak ellenére sem, hogy az intézményi ellátási kötelezettséget vállalja, mindez pedig az indítványozók szerint korlátozza az iskolafogorvosok vállalkozáshoz való jogát.
- [23] Az indítványozók ezen érvelése nem helytálló. A vállalkozás szabadsága mint alapelv és a vállalkozáshoz való jog mint Alaptörvényben biztosított jog jelen esetben nem sérül, mivel a támadott jogszabályi rendelkezések nem zárják ki, hogy az iskolafogorvosok területi körzettel rendelkező házi fogorvosokká váljanak, azaz praxisjogot szerezzenek. A jogalkotó alkotmányosan írhat elő egyes ellátási formák esetében a szerződéskötés feltételeire vonatkozó kötelező rendelkezéseket; az ilyen feladatokra jelentkező személyek ennek alapján szabadon eldönthetik, kívának-e ezen feltételekkel az állammal vagy (mint jelen esetben) az önkormányzattal a feladat ellátására szerződést kötni. E szerződés megkötésére az érintett fogorvosokat semmi nem kötelezi, és semmi nem tiltja el őket attól; mint ahogy semmi nem tiltja el őket attól sem, hogy – a megfelelő képzés birtokában és az egyéb törvényi feltételek teljesítése esetén – praxisjogosultságot szerezzenek, és házi fogorvosként működjenek. Az önkormányzattal kötendő, iskolafogászati tevékenység ellátására vonatkozó szerződést a fogorvos a saját akaratából köti vagy nem köti meg; és ha nem köt ilyen szerződést, őt semmilyen hátrány nem éri.
- [24] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint: „a vállalkozáshoz való jog alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]] Mivel az állam nem teszi lehetetlenné az iskolafogászati tevékenységet, csak szabályozza az így ellátandó feladatkör feltételeit, és különösen nem teszi lehetetlenné a fogorvosok számára, hogy házi fogorvosi körzetet működtessenek, azaz – szintén meghatározott feltételekkel – praxisjogot szerezzenek, így az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdése, valamint XII. cikk (1) bekezdése tekintetében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat elutasította. Mivel jelen ügyben nem versenyjogi tárgyú jogszabályi rendelkezésekről van szó, illetve a támadott jogszabályi rendelkezése-

zések nem korlátozzák a piaci versenyt, ezért a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek sérelme sem valósul meg.

- [25] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a támadott szabályozás révén sérül az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által biztosított tulajdonhoz való joguk. Az indítványozók szerint míg a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező orvosoknak a feladatellátásuk érdekében elvégzett beruházásai és ráfordításai tulajdont keletkeztetnek, azaz átruházható, elidegeníthető vagyonuk növekszik, lévén praxisjoguk értéke emelkedik, addig az iskolafogorvosok által eszközölt, a működés feltételeként kötelezően megvalósítandó beruházások vagyonnövekedést nem eredményeznek, mivel az iskolafogorvos a háziorvosokkal szemben vagyoni értékű jogot (praxisjogot) nem szerezhethet; e tulajdoni korlátozást pedig az állam semmilyen módon nem ellentételezi. Ezzel az érveléssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy e körben az indítványozók valójában azt sérelmezik, hogy milyen alapon különbözteti meg a jogalkotó az iskolafogászati tevékenységet ellátó fogorvosokat a házi fogorvosi tevékenységet ellátó fogorvosoktól, vagyis jelen érv lényegileg a diszkriminációtilalom sérelmét állítja. Az érv tartalmától függetlenül sem állapítható meg azonban a tulajdonhoz való jog sérelme. A tulajdonhoz való Alaptörvényben biztosított jog sérelme akkor valósulhat meg, ha a jogszabályok közérdekű cél nélkül vagy (közérdekű cél megléte esetén is) a tulajdon értékéhez képest aránytalanul kicsi ellentételezés mellett fosztják meg a tulajdonost tulajdonától, egyes esetekben tulajdoni várományától, illetve ezen módok valamelyikén (szükségtelenül, illetve aránytalanul) korlátozzák a tulajdonost valamely tulajdoni részjogosítványának gyakorlásában.
- [26] Jelen esetben egyikről sincs szó: az alkotmányjogi panaszt benyújtó iskolafogorvosokat a támadott jogszabályi rendelkezések nem fosztják meg – sem akaratuk ellenére, sem akaratukkal egyezően – tulajdonuktól vagy tulajdoni várományuktól, illetve nem korlátozzák őket akaratuk ellenére a tulajdonukba tartozó bármely vagyontárgy tulajdoni részjogosítványainak (birtoklás; használat és hasznok szedése; rendelkezés) gyakorlásában. Az adott esetben tulajdonukban levő fogászati eszközök tulajdonát e rendelkezések nem veszik el; pusztán az iskolafogorvosok önkéntes akaratelhatározásából kötött feladatellátási szerződés értelmében e szerződés hatálya alatt kötelesek ezen eszközöket az iskolafogászati tevékenység ellátásához szükséges módon használni. Ezen eszközök tulajdoni viszonyait sem a megkötendő feladatellátási szerződés, sem a sérelmezett jogi normák nem érintik; összességében tehát ezáltal a tulajdonhoz való joguk nem csorbul. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a XIII. cikk (1) bekezdése nem sérült.
- [27] Az indítványozók végül az Alaptörvény XV. cikkének sérelmét is állították; panaszaik valójában és elsődlegesen a támadott jogszabályi rendelkezéseknek ezen jogba való ütközését sérelmezik. Az indítványozók szerint a támadott normák észszerű indok nélkül tesznek különbséget egymással összehasonlítható helyzetben levő jogalanyok, nevezetesen a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvosok (házi fogorvosok) és az intézményi ellátási kötelezettséggel rendelkező iskolaorvosok (iskolafogászati ellátást végző fogorvosok) között, mivel az iskolaorvosokat kizárják a praxisjog megszerzésére jogosultak köréből. Az iskolafogorvosok azáltal kerülnek hátrányosabb helyzetbe a háziorvosokhoz képest, hogy praxisjogot, azaz átruházható, vagyoni értékkel bíró jogosultságot nem szerezhhetnek, helyzetük, kötelezettségeik és felelősségük azonban ugyanolyan, mint a háziorvosoké. Az indítványozók szerint az iskolafogászati ellátási kötelezettség ugyanolyan jól körülhatárolható, önkormányzati rendeletben meghatározott körzeten alapul, mint a háziorvosok esetében; a körzet betöltésére mindkét alanyi kör esetében ugyanolyan módokon kerülhet sor; a körzethez (egyik esetben az intézményi, másik esetben a területi körzethez) tartozókat mind az iskolafogorvosok, mind a háziorvosok kötelesek ellátni; egyikük sem működtethet egyszerre két körzetet; mindkét alanyi kör ugyanúgy saját költségére, felelősségére és veszélyére végzi tevékenységét vállalkozása keretében, miközben saját maga gondoskodik a jogszabályok által előírt személyi és tárgyi feltételek biztosításáról. Ehhez képest vagyoni értékű jogot, praxisjogot csak a háziorvosi ellátást végző orvosok kaphatnak, az iskolaorvosi ellátást végző fogorvosok nem.
- [28] 6. Az alkotmányjogi panasz e vonatkozásban sem megalapozott.
- [29] Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.” „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének értelmezését, illetve a korábbi, az Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági gyakorlat határozatai relevanciájának megállapítását a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat végezte el először. Az Alkotmánybíróság érvele szerint az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltóság joga szükségképpen magában foglalja

az egyenlően kezelés követelményét a jogrendszer minden normájával szemben. Ennek értelmében az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőség mint az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik. „Az Alaptörvény emberi méltóság klauzulája [...] kizárja a törvény előtti egyenlőség eltérő értelmezését, egyben továbbra is meghatározza tartalmát. [...] Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó.” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [23] és [26]} „Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.].

- [30] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont [alaptörvény-ellenes] hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. »Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.« [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]} Továbbá: „A megkülönböztetések alkotmányosságának megítélésére alkalmazott tesztek az Alkotmánybíróság már számos korábbi döntésében rögzítette. Összefoglalva: az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, s más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes {lásd különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [37]; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság azt is több határozatában megerősítette, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körülményekkel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [53]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [96]–[97]}. Kifejtette továbbá azt is, hogy nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {lásd különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]}.” {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [32] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított általános egyenlőségi szabályból tehát az alábbiak következnek. Mindenekelőtt az alapvető jogokkal kapcsolatos szabályozás csak akkor tehet különbséget embercsoportok között, ha e különbségtétel a szükségességi-arányossági teszt [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] alapján indokolható. Más jogok esetében pedig a különbségtétel akkor alkotmányos, ha egyrészt az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó személyek közötti hátrányos megkülönböztetés összefüggésben áll valamely alapjoggal, így végső soron az emberi méltóság jogával, másrészt ha a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka van. Ez utóbbi alapja a szabályozással érintett embercsoportok homogenitása vagy heterogenitása: a homogén embercsoportok tagjai közötti diszkrimináció alkotmányellenes, amennyiben a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka; nem homogén (heterogén) embercsoportok között azonban az alapjognak nem minősülő egyéb jogok esetében alkotmányos módon lehet különbséget tenni.
- [33] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a két személyi kör tagjai nem képeznek homogén csoportot. Egyrészt feladataik alapja más: míg a háziorvosok területi ellátási kötelezettséggel rendelkeznek, addig az iskolaorvosok (fogorvosok) intézményi ellátási kötelezettséggel. A területi ellátási kötelezettség egy vagy több meghatározott

településre vagy településrészre terjed ki, azaz közterületek, illetve lakóhely szerint határozza meg azokat a személyeket, akiket a háziorvosoknak mindenképpen el kell látniuk: akinek a lakóhelye vagy állandó tartózkodási helye az így kijelölt közterületeken (utcában, téren stb.) van, az jogosult a háziorvosi ellátásra, vagyis a feladatellátási szerződésben kijelölt, adott háziorvos ellátására. Az intézményi ellátási kötelezettség a területtől eltérő logikát követ: nem egy adott területen élők, hanem egy adott oktatási intézménnyel tanulói jogviszonyban állók ellátását teszi lehetővé, illetve (az iskolaorvos részéről) kötelezővé. Egy adott intézménybe (melynek tanulóira vonatkozóan állapítja meg az iskolaorvossal kötött feladatellátási szerződés az ellátási kötelezettséget) nemcsak a jogszabályban meghatározott körzetből járhatnak tanulók, hanem más körzetekből is, így az ellátás jogalapja különböző. Másrészt, míg egy iskolaorvosi ellátást végző fogorvos esetében jogszabályilag nem kizárt, hogy praxisjogosultságot (is) szerezzen, azaz – iskolaorvosi tevékenysége mellett – háziorvosi (fogorvosi) praxist (is) működtessen, addig egy praxisjoggal rendelkező háziorvos nem szerezhet (másik) praxisjogot. Emiatt tehát úgyszintén nem tekinthető a két személyi kör homogénnek. Harmadszor a háziorvosok és az iskolaorvosok feladatai is részben eltérőek: az iskolaorvosok például nem kötelesek ügyeleti ellátást nyújtani, míg a háziorvosok igen.

- [34] Mivel tehát megállapítható, hogy a praxisjoggal nem rendelkező iskolaorvosok, valamint a praxisjoggal rendelkező háziorvosok nem tartoznak homogén csoportba, ezért az iskolaorvosokkal szembeni (a háziorvosokhoz képesti) alaptörvény-ellenes megkülönböztetés nem áll fenn; a jogalkotó a számára biztosított alkotmányos mérlegelési lehetőséget a támadott jogi rendelkezések megalkotásával nem lépte túl. Mindennek okán annak vizsgálata, hogy a megkülönböztetésnek tárgyilagos mérlegelés szerint van-e észszerű indoka, nem folytatható le, tekintve hogy annak relevanciája csak homogén csoportba tartozó személyek közötti jogszabályi megkülönböztetés esetén vetődhet fel. Összességében tehát a sérelmezett jogszabályi rendelkezések nem ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével.

- [35] 7. A fentiek miatt az Alkotmánybíróság az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 8. § (7) bekezdése, az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény 1. § (2) bekezdés a) és c) pontja, valamint 2. § (1) és (2) bekezdése, továbbá az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, valamint XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában elutasította.

Budapest, 2019. október 15.

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

Dr. Balsai István 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. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla előadó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [36] Nem tudtam támogatni a határozat rendelkező részének többségi indokolását, mert a rendelkező részi elutasítást álláspontom szerint ez a diszkriminációtíltalom kiterjesztésére alapozta.
- [37] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja a törvény előtti egyenlőséget, amely a felvilágosodás folyamán az addigi származási, vallási, vagyoni, születési, családi jogállási, nemzeti hovatartozási szempontok szerinti egyenlőtlenséggel szemben jött létre. Mivel azonban az elmúlt kétszáz évben már bővültek az embernek azok

az általa változtathatatlan alapvonásai és személyiségének tartós jellemzői, melyekben a különbségeket a társadalmi közvélemény elfogadja, ezért ma már nem elégséges pusztán rögzíteni a törvény előtti egyenlőséget, hanem ennek tartalmát pontosítani szükséges. Ezt teszi a cikk (2) bekezdése, és miután az (1) bekezdés deklarálta a törvény előtti egyenlőséget, ez a bekezdés rögzíti, hogy ezt az egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában követeli meg, és részletesen felsorolja, hogy mely szempontok szerinti megkülönböztetéseket tiltja meg. Ezek fedik a felvilágosodás idején a törvény előtti egyenlőség elvével együtt létrejött megkülönböztetések tilalmát, de ezeken túl néhány más szempontot is bevesz ez a felsorolás. Így előírja, hogy az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül kell biztosítani fajra, színre, nemre, fogyatékosagra, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra és vagyoni helyzetre tekintet nélkül. Ezek az ember megváltoztathatatlan tulajdonságait jelentik, vagy személyiségének és körülményeinek azokat a tartósabb jellemzőit, melyek egy szabad társadalom működése szempontjából a tolerálást és a szabad megnyilvánulást követelik meg. Ám mivel ilyenekhez hasonló további jellemző is felmerülhet, az alkotmányozó követte azt a bevett szövegezési szokást, hogy egy nyitottságot hagyott a felsorolásban, és az „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést is megtiltotta az alapvető jogok vonatkozásában. Vagyis az ember megváltoztathatatlan alaptulajdonságaira, vagy a személyiség tartós elemére vonatkozhat a kitágítás is.

- [38] Ezzel az értelmezéssel szemben azonban a hazai alkotmánybíráskodás egy sor tágítást hajtott végre a diszkrimináció tilalmán, és az alapvető jogokon túl az egész jogrendszerre kiterjesztette a megkülönböztetések ellenőrzését. Ezen túl a felvilágosodásban kialakult alapvető szempontokon túl bármely szempontból való megkülönböztetést az embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények stb. között úgy fogott fel mint a diszkrimináció tilalmába ütközőt. A diszkrimináció tilalmának ezzel a kitágításával az Alkotmánybíróság óriási módon kiterjesztette a demokratikus törvényhozás felett az ellenőrzését, és ezzel a milliók által választott törvényhozási többség helyett néha egy vagy kétfős alkotmánybírói többség tetszőleges döntése veszi át az ország sorsának meghatározását. Ezt nem tudom elfogadni, és így, bár az elutasítást helyesnek tartom, de ennek többségi indokolásával a diszkrimináció-tilalom kiterjesztése miatt szemben állok.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [39] A többségi határozat rendelkező része és annak indokolása egy részével egyetértek.
- [40] Nem osztom azonban a többségi határozat indokolásának azt az álláspontját, amely az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasznak a támadott jogszabályi rendelkezések Alaptörvény XV. cikke sérelmére vonatkozó vizsgálata során arra az eredményre jutott, hogy a praxisjoggal nem rendelkező iskolafogorvosok és a praxisjoggal rendelkező háziorvosok (területi ellátási kötelezettséggel rendelkező fogorvosok) ne tartoznának homogén csoportba.
- [41] A többségi határozat – a támadott jogszabályi rendelkezéseknek az Alkotmánybíróság diszkriminációs vizsgálatára vonatkozó állandó gyakorlata ismertetését követően – az alkotmányjogi panasz elutasítását a csoport-homogenitás hiányával indokolja. Ezért a két személyi kör össze nem hasonlíthatóságára hivatkozással már nem vizsgálja, hogy a megkülönböztetésnek volt-e és mi lehetett a tárgyilagos mérlegelés szerinti, észszerű alkotmányos indoka. Míg a két személyi kör, azaz a fogorvosok két körének heterogenitását egyrészt a feladatellátásuk alapjának különbözőségével (a házi[fog]orvosoknak területi, az iskolaorvosoknak [iskolafogorvosok] intézményi ellátási kötelezettségük van); másrészt a praxisjoguk megszerzésének különbözősége okán (az iskolafogorvos számára jogszabályilag nem kizárt a praxisjog megszerzése, míg ez a háziorvosok esetében kizárt), harmadrészt a feladataik részbeni különbözőségére (pl. az ügyeleti ellátás terén) hivatkozással állítja.
- [42] A többségi határozatban felhozott érveket a csoport-homogenitás megállapítása során nem tartom meggyőzőnek. Álláspontom szerint – melyet az eljárás során az Alkotmánybíróság által beszerzett, a Magyar Orvosi Kamara elnöke által jegyzett álláspont megerősített – az iskolafogorvosok feladatellátása nem különbözik a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező fogorvosokétól (lásd erre nézve az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet 6. § (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakat). Ezen túl az intézményi felosztás is visszavezethető területi alapra, hiszen egy meghatározott körzetben élő gyerekekből kerül ki az oktatási intézménybe

járó páciensek nagy része (továbbá a területi alapú háziiorvosi ellátás esetében is lehet nem a körzetben élő páciens a szabad orvosválasztás folytán); valamint abban is hasonló, hogy ugyanúgy „véges”, mint a területi alapú felosztás, mivel egy adott településen véges számú oktatási intézmény van. Az indokolás következő érve valójában a szabályozás következménye. Amennyiben az iskolafogorvos ezen a jogán szerezhette praxisjogot, ő ugyanúgy elesne a területi alapú praxisjog megszerzésétől, mint a felhozott területi alapon praxisjoggal már rendelkező fogorvos, lévén a praxisjog személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog [Öotv. 2. § (3) bekezdése], ezért abból az adott orvos vonatkozásában csak egy lehetséges. A fentiekén kívüli, (a Magyar Orvosi Kamara elnökének állásfoglalásában szereplő) további érv a csoport-homogenitás mellett, hogy az iskolafogorvosok működési és képzettségi feltételei megegyeznek a területi ellátási kötelezettséggel bíró fogorvosok működési és képzettségi feltételeivel.

- [43] Mindezek alapján úgy vélem, hogy a többségi határozatnak a diszkriminációs teszt vizsgálata során a két vizsgált csoport összehasonlíthatóságát kellett volna megállapítania, majd ezt követően fel kellett volna tárnia (mely vizsgálat a már ismertett okból elmaradt), hogy van-e, és ha igen, akkor milyen észszerű alkotmányos indokon alapul az iskolafogászati tevékenységet ellátó fogorvosok és a területi ellátási kötelezettséggel ellátó fogorvosok közötti különbségtétel a praxisjogra való jogosultság tekintetében.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/597/2017.

• • •

