

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/2402/2025.

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt 15. § (6) bekezdése, 2024. október 1. napjától hatályos 15. § (8a) bekezdésének második mondata, 2023. június 15. napjától hatályos 15. § (8b) bekezdése, és 2023. június 15. napjától hatályos 15. § (8c) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint alkalmazási tilalmának kimondására; továbbá a 2025. július 15. napjától hatályos, az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 10/A. §-a, 18. § (2) bekezdés c) pontja, 27. §-a, továbbá a 2025. július 17. napjától hatályos, az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet 15. § (6)–(7) bekezdése, valamint a 15. § (8a) bekezdésének második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. A 34.K.704.127/2024/23. számú végzéssel előterjesztett egyedi normakontroll indítványban a Fővárosi Törvényszék – az előtte folyamatban lévő peres eljárás felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel élt, kérve az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezeti kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM rendelet) 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt 15. § (6) bekezdése, 2024. október 1. napjától hatályos 15. § (8a) bekezdésének második mondata, 2023. június 15. napjától hatályos 15. § (8b) bekezdése, és 2023. június 15. napjától hatályos 15. § (8c) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint alkalmazási tilalmának kimondását. Kérte továbbá a Magyarország versenyképességének javítása érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2025. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 142. §-ával – 2025. július 15-i hatállyal –

beiktatott, az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Eatv.) 10/A. §-a, a Módtv. 143. §-ával – 2025. július 15-i hatállyal – módosított, az Eatv. 18. § (2) bekezdés c) pontja, a Módtv. 144. §-ával - 2025. július 15-i hatállyal – kiegészített, az Eatv. 27. §-a, továbbá az egészségügyi ellátásokat és népegészségügyet érintő miniszteri rendeletek módosításáról szóló 25/2025. (VII. 16.) BM rendelet (a továbbiakban: 25/2025. BM rendelet) 22. § b) pontjával [helyesen: a (2) bekezdésével] – 2025. július 17. napi hatállyal – módosított ESzCsM rendelet 15. § (6) bekezdése, a 25/2025. BM rendelet 25. § b) pontjával – 2025. július 17-i hatállyal – módosított ESzCsM rendelet 15. § (7) bekezdése, a 25/2025. BM rendelet 24. §-ával – 2025. július 17-i hatállyal – módosított ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdésének második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, az M) cikk (2) bekezdés, az I. cikk (3) bekezdés, a II. cikk, a XII. cikk (1) bekezdés, a XIII. cikk (1) bekezdés, valamint a XX. cikk (1) bekezdés sérelme miatt.

- [2] 2. Az indítványban előadottak szerint a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügy alapját az képezte, hogy a Módtv. 2025. július 15-i hatállyal kiegészítette az Eatv.-t a 10/A. §-szal és a 27. §-szal, valamint módosította az Eatv. 18. § (2) bekezdés c) pontját, és így ezen időponttól törvényi szinten írja elő a jogalkotó a háziorvosi, a házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásban való részvétel kötelezettségét; valamint felhatalmazást ad a miniszter számára az ügyelet ellátásának részletes szakmai, szervezeti és munkavégzési feltételei – ideértve a díjazást is – meghatározására, továbbá rendezi a Módtv. hatálybalépését megelőzően az Országos Mentőszolgálattal (a továbbiakban: OMSZ) megkötött megállapodások sorsát. Ezzel párhuzamosan 2025. július 17-i hatállyal a 25/2025. BM rendelet módosította az ESzCsM rendeletet az alapellátási ügyelet szabályai tekintetében, valamint meghatározta az OMSZ és a háziorvos alapvető feladatai, az ügyeleti díjazás szabályait.
- [3] Az alperes kormányhivatal (a továbbiakban: alperes) 2024. október 16-án kelt határozatában (a továbbiakban: alperesi határozat) hivatalból módosította a felperes telephelyén végzett felnőtt háziorvosi ellátásra vonatkozóan kiadott működési engedélyét akként, hogy a működési engedély 1. számú mellékletében az ügyeleti feladat tekintetében a „Nem vesz részt ügyeletben” bejegyzést „Központi ügyeletben látja el” bejegyzésre változtatta. Tartalmazta azt is az alperesi határozat, hogy a felperes a működése során köteles az egyes szakmák, illetve szakmán belüli szolgáltatások folytatásához előírt személyi, tárgyi és szakmai feltételeket folyamatosan biztosítani, valamint a további, a tevékenységre előírt speciális jogszabályi előírásokat betartani. Figyelmeztette a felperest arra, hogy az előírtak be nem tartása esetén bírság kiszabására van lehetőség.

- [4] Az alperesi határozat indokolása rögzítette, hogy Budapest fővárosban az ügyeleti ellátást 2024. október 1-jétől az OMSZ-szal kötött szerződés alapján látják el a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosok, ezért az alperes az illetékességi területén belül eljárva hivatalból felülvizsgálja valamennyi érintett háziorvos működési engedélyét az ügyeletben történő részvétel vonatkozásában. Amennyiben a működési engedélyben „Nem vesz részt ügyeletben” került rögzítésre, azt az alperes az Eatv. és az ESzCsM rendelet módosított rendelkezései alapján hivatalból „Központi ügyeletben látja el” formára módosítja.
- [5] A felperes az alperesi határozat ellen keresetet terjesztett elő, melyben annak megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a megelőző eljárás során nem gyakorolhatta ügyféli jogait, ezért az alperes által minden egyediséget nélkülözőn lefolytatott eljárásban meghozott alperesi határozat hiányos, nem tartalmazza az ügy szempontjából lényeges valamennyi tényállási elemet. Egyebek mellett nem tartalmazza azt sem, hogy az alperesi határozat meghozatalának időpontjában a felperes nem rendelkezett, és azóta sem rendelkezik a hatályos jogszabályok szerint előírt és a központi ügyelet keretében egészségügyi szolgáltatás nyújtására feljogosító személyes közreműködői szerződéssel. Külön sérelmezte, hogy az alperesi határozat az egészségügyi szolgáltatói működésével kapcsolatos kötelezéseket is tartalmaz, vagyis az egyoldalú módosítás következményeként még hiányzó személyi és tárgyi feltételeket is elő kell teremtenie bírság terhe mellett. Felhívta a figyelmet arra, hogy az egészségügyi alapellátási rendszer átalakítása miatt, a háziorvosok feladatellátása terhesebbé válik, a betegek számára az ügyeleti ellátáshoz való hozzáférés pedig romlik.
- [6] A felperes 2025. július 23-án kelt beadványában indítványozta, hogy a bíróság forduljon az Alkotmánybírósághoz, mert az Eatv. módosított 5. § (1) bekezdés c) pontja, 6/A. §-a és 25. §-a, valamint az ESzCsM rendelet 15. § (6), (8a), (8b) és (8c) bekezdései az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, M) cikk (2) bekezdésébe, II. cikkébe, XII. cikk (1) bekezdésébe, XIII. cikk (1) bekezdésébe és XX. cikk (1) bekezdésébe ütköznek.
- [7] Az alperes nyilatkozatában előadta, hogy a működési engedélyek módosítása tekintetében a Kúria elfogadta az alperes alapvető érvelését. A működési engedély kötelező tartalmi eleme az ügyeletben történő részvétel ténye, ez pedig jogszabályváltozás folytán hivatalból módosítható további vizsgálat nélkül, vagyis nem kell az ügyelet személyi, tárgyi és környezeti feltételeit vizsgálni. A működési engedély módosítása a felperes részére – az irányadó jogi normához képest – többletkötelezettséget nem keletkeztet. Az alperes jelen eljárásban vizsgált közigazgatási tevékenysége csak a működési engedély jogszabályi kötelezettség alapján előírt módosításáról szólt, nem pedig az ügyeleti tevékenység személyi és tárgyi előfeltételeiről, ezért a felperes által indítványozott körben az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése teljesen okafogyott.

- [8] 3. Az indítványozó bíróság az Abtv. 25. §-a alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, mert álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó ESzCsM rendelet 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt 15. § (6) bekezdése, a 2024. október 1. napjától hatályos 15. § (8a) bekezdésének második mondata, a 2023. június 15. napjától hatályos 15. § (8b) bekezdése, a 2023. június 15. napjától hatályos 15. § (8c) bekezdése, valamint a Módtv. 142. §-ával – 2025. július 15-i hatállyal – beiktatott Eatv. 10/A. §-a, a Módtv. 143. §-ával – 2025. július 15-i hatállyal – módosított, az Eatv. 18. § (2) bekezdés c) pontja, a Módtv. 144. §-ával – 2025. július 15-i hatállyal – kiegészített, az Eatv. 27. §-a, továbbá a 25/2025. BM rendelet 22. § b) pontjával [helyesen: (2) bekezdésével] – 2025. július 17. napi hatállyal – módosított ESzCsM rendelet 15. § (6) bekezdése, a 25/2025. BM rendelet 25. § b) pontjával – 2025. július 17. napi hatállyal – módosított ESzCsM rendelet 15. § (7) bekezdése, a 25/2025. BM rendelet 24. §-ával – 2025. július 17. napi hatállyal – módosított ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdésének második mondata sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, M) cikk (2) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, II. cikkét, XII. cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését és XX. cikk (1) bekezdését.
- [9] Az indítványozó szerint a jelen ügyben a vállalkozáshoz való jog sérül, tartalma kiüresedik, ugyanis a háziorvosok felkészületlenül rájuk osztott, a működési területükre eredetileg sem eső feladatot felelősen nem tudják ellátni, a támadott jogszabályi rendelkezések által teremtet és „feloldhatatlan helyzetből” pedig „csak úgy szabadulhatnak”, ha felhagynak a tevékenységük gyakorlásával. A vállalkozásuk megőrzése érdekében a háziorvosok jelentős számának általuk „néhol teljesíthetetlen kötelezettségeket” kellene felvállalniuk, ami a vállalkozáshoz való jog szabadságát lényegében kiüresíti. A jogalkotó nem igazolt olyan kényszerhelyzetet, ami az ügyeleti rendszer azonnali és az indítványozó által felvázolt módon történő módosítását szükségessé tette volna.
- [10] A tulajdonhoz való jog sérelmét az indítványozó arra hivatkozással állítja, hogy az anyagi ellenérték fejében megszerzett, alkotmányjogi tulajdonvédelem alá tartozó orvosi praxisjog révén létrejött jövedelemszerző tevékenység, a háziorvosi vállalkozás az érintettnek a jövőbeni megélhetése alapjául is szolgáló befektetés. A jogalkotó ebbe avatkozik bele, amikor az ügyeleti tevékenység ellátását rákényszeríti a háziorvosokra, ezzel kimutathatóan csökkentve a jog értékét. Az ügyeleti kötelezettséget nem vállaló háziorvosok praxisának értéke erre tekintettel volt magasabb, mivel szűkebb körű feladatellátásra vonatkozott. A korlátozásra vezető jogalkotás mögött nincs elkerülhetetlen kényszerítő ok, de nyomós társadalmi érdek sem, az éppen a közérdek ellenében hat, mivel hátrányosan érinti a betegeknek nyújtott egészségügyi ellátás minőségét.

- [11] A támadott jogszabályhelyek olyan orvosokra telepítenek ügyeleti tevékenységet, akik erre szabad döntésük, felelős belátásuk alapján korábban nem vállalkoztak. A tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítása nem felel meg az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, II. cikke és B) cikk (1) bekezdése közös értelmezéséből fakadó *clausula rebus sic stantibus* elvének.
- [12] A háziorvosok szerződéskötési kötelezettsége folytán keletkező ügyeleti ellátási kötelezettség a szakszerű ellátást esetlegessé, kiszámíthatatlanná teszi, ezért a módosítás a testi és lelki egészséghez való jog sérelmét is megvalósítja.
- [13] A jelen szabályozási megoldás oda vezet, hogy az állam nem látja el az Alaptörvényből fakadó intézményvédelmi kötelezettségét, a korábbi ellátási forma magasabb védelmi szintet biztosított; a – bármely okból – nem megfelelő ellátást biztosító orvosoknak az ügyeleti ellátásban való részvételre kényszerítése pedig semmilyen alkotmányjogi szempontból értékelhető célt nem szolgál. A támadott jogszabályhelyek mind a hatékonyság, mind a működőképesség és a biztonság terén az egészségügyi ellátások minőségének csökkenését eredményezik.
- [14] A bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme is megvalósul az által, hogy a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt az érintett jogalanyoknak.
- [15] A szabályozás emellett nem is egyértelmű, azt a háziorvosok és az OMSZ eltérően értelmezik. A támadott jogszabályhelyekkel kapcsolatban nem volt megfelelő társadalmi egyeztetés. A nagy számú perek és az egymásnak ellentmondó ítéletek már önmagukban is aggályossá teszik a módosítást, de az leginkább azért aggályos, mert általa az ellátórendszer működése romlik, „előrevetítve” az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésének sérelmét.
- [16] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének sérelmét az indítványozó abban látja, hogy az alapjog-korlátozás központi elemei az ESzCsM rendeletben jelennek meg; a jogalkotó azonban nem csak az alapjogok korlátozásának részletszabályait rendezte a törvélynél alacsonyabb jogforrási szinten – ami az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint megengedett –, hanem kifejezetten az alapjogkorlátozás lényegét adó rendelkezéseket foglalta rendeletbe.
- [17] Az indítványozó végül utalt arra, hogy a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyelet ellátásával összefüggésben alkalmazandó Eatv., valamint ESzCsM rendelet ide vonatkozó, alkalmazandó jogszabályi anyaga az eljárást felfüggesztő végzés alapját képező, a tárgyi megelőző (közigazgatási) eljárásban meghozott alperesi határozat felperessel történő közlését követő időszakban módosult. A Módtv.-vel az Eatv.-be 2025. július 15-i hatállyal beiktatott rendelkezések, valamint a 25/2025. BM rendelettel módosított ESzCsM rendelet kapcsán a fent hivatkozott alapjogi sérelmek szintén fennállnak, mivel az Eatv. 6/A. § szerinti egészségügyi alapfeladat ellátását a bíróság álláspontja szerint – különösen az egészségügyi ellátás biztonságának és

megfelelő színvonalának fejlesztése végett – a háziorvosok, házi gyermekorvosok önkéntes vállalása alapján lenne indokolt biztosítani.

- [18] Az indítványozó utal arra, hogy a Módtv.-vel a jogalkotó részben eleget tett az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének, és törvényi szinten rendelte el a háziorvosok, házi gyermekorvosok számára az ügyelet ellátásának kötelezettségét. E szabályozás azonban az indítványozó szerint továbbra is az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésébe, az M) cikk (2) bekezdésébe ütközik, valamint sérti az egészségügyi alapellátást igénybe vevőknek az Alaptörvény XX. cikkében deklarált, a testi és lelki egészséghez való alapjogát.
- [19] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) és (5) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 36. § (3)–(5) bekezdése alapján végzésben hívta fel a Belügyminisztert, hogy tájékoztassa az Alkotmánybíróságot a bírói kezdeményezésre vonatkozó álláspontjáról.
- [20] A Belügyminiszter a Módtv. 142. §-ával - 2025. július 15-i hatállyal - beiktatott, Eatv. 10/A. §-ával, 27. §-ával, valamint módosított 18. § (2) bekezdés c) pontjával összefüggésben utalt arra, hogy a törvénymódosítás azt tartalmazza, hogy a háziorvosi, házi gyermekorvosi részvétellel működtetett ügyeleti ellátás szakmai, szervezeti és munkavégzési feltételeit, amelyek az állami mentőszolgálat és az ügyeletben részt vevő között kötött megállapodás tartalmát képezik, az egészségügyért felelős miniszter rendeletben állapítja meg, valamint a rendelkezés biztosítja, hogy a megállapodás megkötésétől függetlenül – a megállapodás megkötéséig – is ellátható legyen a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyelet. A törvénymódosítás kitér továbbá arra, hogy az a már megkötött szerződéseket nem érinti azzal a kitéttel, hogy ha a miniszteri rendeletben meghatározott díjazás a háziorvos számára kedvezőbb, úgy azt kell alkalmazni a meglévő szerződésben is. E módosítás célja a Kúria Kfv.III.37.812/2024/5. ítéletének átvezetése volt, amelyben a Kúria megállapította, hogy a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosoknak a jogszabályok alapján kötelező részt venniük a háziorvosi ügyeleti ellátásban.
- [21] A Belügyminiszter kifejti, hogy az Eatv. 10. § (1) bekezdése szerint a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátást alapvetően ezen alapellátás körébe tartozó feladatok rendelési időn kívüli ellátására kell megszervezni, valamint a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet 11. § (9) bekezdés a) pontja értelmében a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyeletet alapvetően az az orvos láthatja el, aki a háziorvosra, házi gyermekorvosra vonatkozó személyi feltételeknek megfelel. A két ellátás szakmai tartalmát tekintve közel azonosnak mondható, azzal a különbséggel, hogy a háziorvosi ügyeletben azon sürgős háziorvosi feladatokat kell ellátni, melyek nem halaszthatóak a következő rendelésig.

- [22] A Belügyminiszter szerint az Eatv. indítvánnyal érintett 10/A. § (1) bekezdése alapvetően nem változtatta meg a korábban bevezetett és törvényi, valamint egyéb jogszabályok által kialakított ügyeleti rendszert. A korábban a települési önkormányzat kötelező feladatai közé tartozó háziiorvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásról való gondoskodás – Budapest kivételével – 2023. január 1-jétől vált az állami mentőszolgálat feladatává. Az Eatv. azonban – az átmeneti rendelkezései között – az új szervezési rendszerű ügyeleti rendszert fokozatosan léptette életbe az ország területén, éppen a kellő felkészülési idő biztosítása érdekében. A miniszteri közlemények tehát folyamatosan terjesztették ki az egyes vármegyékre az új ügyeleti rendszer bevezetését, Budapesten pedig – egy 2024. június 18-án kihirdetett törvény alapján – 2024. október 1-jei hatállyal került az új rendszer bevezetésre.
- [23] Az ESzCsM rendelet 2023. január 1-jétől „kétszintű” háziiorvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti rendszert vezetett be, e szerint az állami mentőszolgálat a háziiorvosi, házi gyermekorvosi részvétellel működő ügyeletet hétköznapi 16:00-22:00 óráig, hétvégén és ünnepnapokon 08:00-14:00 óráig, míg a „saját hatáskörben”, az állami mentőszolgálat által biztosított háziiorvosi ügyeletet hétköznapi 22:00-08:00 óráig, hétvégén és ünnepnap 14:00-08:00 óráig biztosította.
- [24] 2023. január 1-jétől folyamatosan tartalmazza az ESzCsM rendelet azt is, hogy előbbi, a háziiorvosi, házi gyermekorvosi részvétellel működő ügyeletben a területi ellátási kötelezettséggel működő háziiorvosi, házi gyermekorvosi szolgálatban dolgozó háziiorvosnak, házi gyermekorvosnak havonta legfeljebb 2 alkalommal részt kell vennie. Az új szabályoknak – a törvényi szabályokból következően – szintén fokozatosan alakult az alkalmazása: azokat 2024. február 29-ig csak abban az esetben kellett alkalmazni, ha az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény és az Eatv. értelmében az állami mentőszolgálat látta már el az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátást, egyéb esetekben a 2022. december 31-én hatályos rendelkezések voltak az irányadók.
- [25] A területi ellátási kötelezettséggel működő háziiorvosi, házi gyermekorvosi szolgálatban dolgozó – ezáltal szükségképpen praxisjoggal rendelkező – háziiorvosnak, házi gyermekorvosnak az ügyeletben történő részvételi kötelezettsége semmiképp sem tekinthető új rendelkezésnek, azt jogszabály már – fokozatosan bevezetett alkalmazási szabályokkal – 2023. január 1-jétől kimondta.
- [26] A törvénymódosításra az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt jog biztosítása érdekében, az államnak az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében foglalt, az egészségügyi ellátás megszervezésének kötelezettsége körében került sor, annak érdekében, hogy az ügyeleti ellátásnak ne képezze akadályát, ha valamely ok miatt a felek nem tudnak megállapodni. A szabályozás azonban ezen átmenetinek tekintett időszakra vonatkozóan is kimondja, hogy utólag azt is rendezni kell a megállapodásban.

- [27] A Belügyminiszter szerint a törvénymódosítás az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében védett foglalkozás gyakorlásához, vállalkozás szabadságához való joggal sem ellentétes, mivel az állam nem új kötelezettséget teremtett az Eatv. 10/A. § megalkotásával.
- [28] A háziorvosok nélkülözhetetlen közfeladatot látnak el, nélkülük nem működik az alapellátás. A háziorvosok, házi gyermekorvosok bevonása az élethez és egészséghez való jog érvényesülése érdekében szükséges és arányos. Az új ügyeleti ellátási modell az Alaptörvény XX. cikkének (1) és (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, az emberi egészség és élet védelme érdekében olyan rendszer, amely a korábbi rendszerhez képest elérhetőbb a betegek számára, a szükséges alapellátási szolgáltatást biztosítja, tehermentesíti a korábbi ügyeleti rendszer hiányosságai miatt leterhelt sürgősségi ellátást, amely így tényleg a sürgős esetekre tud figyelni. Mindezen ellátásszervezési eredmények arányosak a háziorvosi feladatellátás növekedéséhez képest, különös figyelemmel arra, hogy a háziorvosok jelentős hányada a korábbi ügyeleti rendszerben is részt vett.
- [29] A Belügyminiszter kiemeli, hogy a háziorvosi kötelezettség teljesítése a praxisjogosultságához, de nem a személyéhez kötődik. Az ESzCsM rendelet 15. § (7) bekezdése értelmében az ügyeletre beosztott orvos akadályoztatása esetén maga gondoskodik a helyettesítéséről.
- [30] Arra nézve, hogy az Eatv. 10/A. §-ában bevezetett módosítás a vállalkozás feladásához vezethet, ezáltal az sérti a háziorvos, házi gyermekorvos tulajdonhoz való jogát, a Belügyminiszter kifejti, hogy álláspontja szerint a törvénymódosításból a vállalkozás feladása nem következik, az legfeljebb a háziorvos, házi gyermekorvos önkéntes döntése lehet, erre figyelemmel a törvényi szabályozás nem érinti ezen alapjogot.
- [31] A Belügyminiszter szerint azt, hogy az ügyeleti kötelezettséget nem vállaló háziorvosok praxisának értéke magasabb volt, mint az ügyeletet önként vállalóké, a Belügyminiszter szerint egyrészt nem igazolt, másrészt a 2023-at megelőző ügyeleti rendszerben a háziorvosi ügyelet vállalása az önkormányzattal kötött feladatellátási szerződés része volt – a háziorvosi praxisra vonatkozó feladatellátási szerződéssel esetlegesen egybevonva. A szerződéses feltételek ebben országosan sem voltak egységesek.
- [32] A Belügyminiszter szerint az indítványozó bíróság abból a – nem indokolt – alapvetésből indul ki, hogy a háziorvosi ügyelet ellátása nem kötelezettség, hanem az csakis önkéntes vállalkozáson alapulhat, holott ez a korábbi szabályozás szerint sem volt így.
- [33] A jogalkotó a szabályozás kialakításánál figyelemmel volt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, miszerint az alapvető jog törvényben korlátozható, erre figyelemmel került törvényi szinten megállapításra – az egyébként a Kúria Kfv.III.37.812/2024/5. sz. ítéletében már rögzített és a korábban hatályos szövegből is levezetett – szabályozás,

miszerint a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosoknak a jogszabályok alapján kötelező részt venniük a háziorvosi ügyeleti ellátásban.

- [34] A háziorvos ügyeleti ellátásában történő részvételét tehát törvény mondja ki, az ESzCsM rendelet 15. § (6) és (8a) bekezdései csupán a törvény biztosította kereteket töltik ki.
- [35] Az állami mentőszolgálat által nyújtott háziorvosi ügyeleti ellátás alapvetően a személyes konstrukción alapul, amelyben a háziorvos csupán a személyi feltételeket, míg az állami mentőszolgálat a tárgyi feltételeket biztosítja. Amennyiben az ügyeleti szolgálatban részvételre kötelezett háziorvos a praxisát el tudja látni, akkor havonta 2 alkalommal teljesítendő 6 órás ügyelet nem tekinthető aránytalan tehernek. Ennek ellenére a helyettesítés lehetőségének jogszabály szerinti biztosítása az ügyeletben részt vevő háziorvosok érdekét szolgálja.
- [36] 5. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.
- [37] Az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében pedig az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Mindez feltétele annak, hogy teljesülhessen az Abtv. 52. § (2) bekezdésében foglalt előírás, mely szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése pontokba szedve sorolja fel, mikor tekinthető a kérelem határozottnak.
- [38] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a bírói kezdeményezésnek is meg kell felelnie az indítványokra vonatkozó általános szabályok szerinti törvényi követelményeknek, így a határozottság követelményének is [3156/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [10]].
- [39] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja értelmében a kérelemben meg kell jelölni az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az *e)* pont szerint pedig az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Ezekből a jogszabályi feltételekből következik, hogy az indítványból ki kell annak derülnie, hogy az indítványozó szerint mi a tartalma a megsérteni vélt alkotmányos jognak, továbbá az indítványban be kell mutatni, hogy az Alaptörvény indítványozó által megjelölt rendelkezéseivel a támadott jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek.
- [40] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében, ha az indítványnak több tárgya van, az indítvány tárgyaira vonatkozóan külön-külön kell bemutatni, hogy azok milyen indokok, érvek alapján alaptörvény-ellenesek {lásd hasonlóan 3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [15]; 3251/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]; 3150/2025. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [35]; 3221/2025. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [59]}. Ha az indítványozó egyetlen beadványban támad több jogszabályi rendelkezést is,

akkor az indítványnak valamennyi jogszabályi rendelkezés vonatkozásában, külön-külön ki kell elégítenie a törvényben meghatározott követelményeket {lásd hasonlóan 3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [15]; 3150/2025. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [35]; 3221/2025. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [59]}. Az indítványból világosan ki kell derülnie, hogy mely jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény mely rendelkezésének sérelme miatt tart az indítványozó alaptörvény-ellenesnek, és milyen indokok alapján. Nem tesz eleget a kérelem határozottságából fakadó követelménynek, ha az indítvány felsorolásszerűen több jogszabályi rendelkezést több alkotmányos jog, illetve alaptörvényi rendelkezés sérelmét állítva támadja, a megjelölt szabályok tartalmához és az alkotmányos joghoz nem igazodó, összevont vagy általános indokolással {lásd hasonlóan 3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [15]; 3251/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}. Nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában meghatározott feltételeknek, ha az indítvány egy jogszabály több rendelkezésével kapcsolatban úgy állítja azok alaptörvény-ellenességét, hogy az alaptörvény-ellenességet az egyes rendelkezések vonatkozásában nem egyenként indokolja, hanem csak összességében, a „támadott jogszabályi rendelkezés” vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis több támadott rendelkezés esetében a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelmény teljesítéséhez elsősorban azt kell az indítványozónak megindokolni, hogy a támadott rendelkezések egyenként miért ellentétesek az Alaptörvénnyel. Ez azért bír jelentőséggel, mert az Alkotmánybíróságnak az egyes petitumokról egyenként kell döntenie, ezért amennyiben az indítványozó nem támasztja alá, hogy az egyes támadott rendelkezések egyenként pontosan miért alaptörvény-ellenesek, úgy az indítvány nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában meghatározott feltételeknek {3021/2024. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [20]–[22]}.

[41] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a fentiekben megfogalmazott elvárásoknak nem felel meg.

[42] Az indítványozó az indítvány 1. oldalán *a.a.)–a.d.)* és *b.a)–b.f)* pontokban felsorolt több jogszabályi rendelkezést az Alaptörvény több szabályának sérelmét állítva támadja. Az indítvány az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek sérelmét összevontan, „a szabályozás”, „a támadott jogszabályi rendelkezések”, „a támadott jogszabályhelyek”, „a módosítás”, a „megvalósított újraszabályozás”, illetve a „jelen szabályozási megoldás” tekintetében indokolja, az indítványnak az alaptörvény-ellenesség indokolására előadott III. részéből azonban nem derül ki világosan, hogy a beadvány elején felsorolt egyes jogszabályi rendelkezéseket külön-külön, milyen indokok alapján tartja az indítványozó az Alaptörvény megjelölt cikkeibe ütközőnek. Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet az egyes rendelkezések vonatkozásában nem egyenként indokolta, hanem a támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában csupán összességében indokolta a különböző jogszabályi

rendelkezések alaptörvény-ellenességét. Az Alkotmánybíróság – már fentebb is idézett gyakorlata – szerint azonban az indítványozónak a támadott rendelkezésekkel kapcsolatban a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelményének teljesítéséhez elsősorban azt kellett volna megindokolnia, hogy a támadott rendelkezések egyenként miért ellentétesek az Alaptörvénnyel.

- [43] Az indítványozó ugyanakkor jelen esetben nem mutatta be, hogy az egyes támadott rendelkezések egyenként pontosan miért alaptörvény-ellenesek, az indítványból nem olvasható ki, hogy az egyes, az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések konkrétan miként vezettek a megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel való ellentétre.
- [44] Az indítványból egyértelműen ki kell derülnie, hogy az indítványozó szerint mi az általa megjelölt alkotmányos jog lényeges tartalma vagy tartalmi eleme, mellyel a támadott jogszabály ellentétben áll, és a konkrét rendelkezésre vonatkoztatva be kell mutatnia azt a logikai kapcsolatot, mely az alkotmányos jog sérelmére vezethetett. {3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [17]}
- [45] Ennek a követelménynek a jelen vizsgálat tárgyát képező indítvány nem felel meg, az indítvány ugyanis a több különböző jogszabályi rendelkezésre vonatkoztatva nem mutatta be kell külön-külön azt a logikai kapcsolatot, amely a megjelölt alkotmányos jogok illetve alaptörvényi rendelkezések sérelmére vezethetett.
- [46] Még abban a néhány ritka esetben is, amikor az indítványozó bíró az indokolásnak az alaptörvény-ellenességre vonatkozó III. részében egyes támadott jogszabályi rendelkezéseket – elvétve, néhány helyen – konkrétan megjelölt, az indítvány a határozott kérelem követelményének csupán abban a vonatkozásban felel meg, hogy megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést és a megsérteni vélt alaptörvényi rendelkezést illetve alapjogot. Ezekkel összefüggésben ugyanakkor nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Márpedig az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének b) pontja alapján az indítványnak bírói kezdeményezés esetén is meg kell határoznia az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét, az e) pontja értelmében pedig nem elegendő az Alaptörvény egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alaptörvény egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés miatt és mennyiben sérti. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában pedig az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontja szerinti követelményeknek, és ekként nem alkalmas érdemi elbírálásra {lásd például: 3272/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]; 3354/2021. (VII. 28.) AB határozat, Indokolás [15]}. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]; 3092/2018. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [7]}.

[47] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés nem felel meg az Abtv. 52. §-ában meghatározott követelményeknek, így – a további törvényi feltételeknek való megfelelés vizsgálatának mellőzésével – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva, a bírói kezdeményezést az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2025. november 25.

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kozma Ákos s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett