



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

III/1017/2026.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Handó Tünde* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy 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 alaptörvény-ellenes volt.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdés 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt második mondata alaptörvény-ellenes volt.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy 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 és (8a) bekezdésének 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt második mondata a Fővárosi Törvényszék előtt 30.K.704.392/2025. számon folyamatban lévő perben, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.
4. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 10/A. §-a, valamint az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet 2025. július 17. napjától hatályos 15. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.
5. Az Alkotmánybíróság a házi orvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet 4. § (2) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló indítványt visszautasítja.

## Indokolás

### I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírása az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – a folyamatban lévő peres eljárást felfüggesztve – indítványozta *a)* az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM rendelet) *aa)* 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt 15. § (6) bekezdése, *ab)* 2024. október 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt 15. § (8a) bekezdés második mondata és *ac)* a házi orvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet) 4. § (2) bekezdés *e)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és konkrét ügyben történő alkalmazási tilalmának kimondását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdés második mondatának szövege 2023. január 1. és 2025. július 16. között nem változott, így a vizsgálatot erre az időállapotról vonatkozóan folytatta le.
- [2] Az eljáró bíró szükségesnek tartotta továbbá *b)* a támadott jogszabályokkal szoros összefüggésben a házi orvosi, valamint házi gyermekorvosi ügyelet ellátására vonatkozó, a bírói kezdeményezés időpontjában hatályos egyes rendelkezések vizsgálatát, ezért kérte *ba)* 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, valamint *bb)* az egészségügyi ellátásokat és népegészségügyet érintő miniszteri rendeletek módosításáról szóló 25/2025. (VII. 16.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 22. § *b)* pontjával [helyesen: (2) bekezdésével] – 2025. július 17. napi hatállyal – módosított ESzCsM rendelet 15. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] 2. Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bíróság előtt folyamatban lévő ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [4] 2.1. A felperes egy felnőtt házi orvosi ellátást területi ellátási kötelezettség alapján biztosító gazdasági társaság, amely nem rendelkezik a központi ügyelet ellátásának feltételeivel. Ezért eredetileg azt rögzítette a működési engedélye, hogy nem vesz részt az ügyeletben. Az egészségügyi alapellátási ügyeleti ellátás rendszerében bekövetkezett jogszabályi változás következményeként az egészségügyi hatósági hatáskörben eljáró alperes ([...] Kormányhivatala [...] Kerületi Hivatal) 2024. október 20-án kelt határozatában hivatalból eljárva akként módosította a felperes működési

engedélyét, hogy a háziiorvosi szakmán belüli ügyeleti feladatokra vonatkozó „Nem vesz részt ügyeletben” bejegyzés helyébe a „Központi ügyeletben látja el” bejegyzés került. A támadott határozat rögzítette, hogy a felperes a működése során köteles az egyes szakmák, illetve szakmán belüli szolgáltatások folytatásához előírt személyi, tárgyi és szakmai követelményeket folyamatosan biztosítani, valamint a további, a tevékenységre előírt speciális jogszabályi előírásokat betartani. Felhívta a figyelmet arra, hogy az előírtak be nem tartása esetén bírság kiszabására van lehetőség. A határozat indokolása kitér arra, hogy az Eatv. 6/A. §-a, illetve az ESzCsM rendelet 15. § (6) bekezdése értelmében az ügyeleti ellátást Budapesten 2024. október 1. napjától az Országos Mentőszolgálattal (a továbbiakban: OMSZ) kötött szerződés alapján látják el a területi ellátási kötelezettséggel működő házi orvosok az ESzCsM rendelet 15. § (8a)–(8c) bekezdéseiben foglaltakra is figyelemmel. Ezért az alperes felülvizsgálta az illetékeségébe tartozó valamennyi érintett működési engedélyt, és az ügyeletben való részvétel hiányára vonatkozó bejegyzéseket ügyeletben való részvételre módosította.

- [5] A felperes keresetében az alperes határozatának megsemmisítését kérte, mivel szerinte ez a módosítás nem veszi figyelembe, hogy nem rendelkezik a központi ügyeletben történő egészségügyi szolgáltatás nyújtásához szükséges személyes közreműködői szerződéssel. „A működési engedély módosítását idő előttinek tartotta, hiszen az alperes olyan kötelezettségeket rótt rá – többek között a személyi és tárgyi feltételek biztosítását –, amelyek valójában a módosítás előfeltételei lettek volna. Mindezek alapján a határozat olyan jogszabályi rendelkezésen alapul, amely az ügy körülményeire tekintettel még nem alkalmazható” (indítvány, Indokolás [8]). Az alperes szerint ugyanakkor az ügyeleti feladatellátásban való részvételi kötelezettség nem a meghozott határozatból ered, hanem azt a vonatkozó ESzCsM rendelet írja elő. Rámutatott, hogy a határozat mindössze azt rögzítette, amit a jogszabály megkövetel. Az alperes álláspontja szerint az OMSZ-szel – amely az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásról gondoskodik – megkötendő közreműködői szerződés nem előfeltétele a működési engedély módosításának, mivel nem a szerződés keletkezteti a feladatvégzési kötelezettséget (indítvány, Indokolás [15]).
- [6] 2.2. A Törvényszék ítéletében azt mondta ki, hogy „az alperes anélkül írta elő a működési engedélyben, hogy a felperes »Központi ügyeletben látja el« ügyeleti feladatát, hogy ellenőrizte volna ezen feltételek megvalósulását; attól ugyanis, hogy van jogszabályi előírás arra nézve, hogy a házi orvosoknak részt kell venniük az OMSZ által szervezett ügyeletben, nem következik, hogy ezt a működési engedélyben is ismételtelen rögzíteni kellene; nem lehet ezt a közreműködés megvalósult tényeként feltüntetni, majd a feltételek nemteljesülése esetére a működési engedély megszegésének szankciójával fenyegetni” (indítvány, Indokolás [16]).

- [7] 2.3. A Kúria felülvizsgálati eljárásban (Kfv.III.37.198/2025/8. számú végzés, a továbbiakban: kúriai végzés) a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, és a bíróságot új eljárás lefolytatására utasította. A kúriai végzés rögzítette, hogy a Törvényszék ítéletében összemosta a működési engedély kiadásának és az ügyeletre vonatkozó bejegyzés módosításának a feltételeit. Nem a működési engedély kiadásának, hanem a működési engedély módosításának jogszerűsége képezte a jogvita tárgyát. A Kúria szerint az elsőfokú bíróság lényegében egy adott szakmára vonatkozó működési engedély kiadása feltételei meglétének ellenőrzését támasztotta a módosítás feltételeként, holott a működési engedély módosításával az eredeti szakma nem, hanem a működési engedély egyik kötelező tartalmi eleme változott (kúriai végzés, Indokolás [40]). Döntése elvi tartalmában a Kúria kimondta, hogy a háziorvosi ellátásra kiadott működési engedély egyik kötelező elemében bekövetkező jogszabályváltozás okán helye van a működési engedély hivatalbóli módosításának. A módosításhoz nem lehet olyan feltételek teljesülését támasztani, mint amelyek a működési engedély kiadásához szükségesek.
- [8] 2.4. A kúriai végzés nyomán megismételt eljárásban fordult az eljáró bíró az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó bíró előterjesztésének jogi indokai körében hangsúlyozta: „Jelen jogvita tárgyát a működési engedély módosításának jogszerűsége képezi. Tehát a bíróságnak arról kell döntenie – figyelembe véve a Kúria Kfv.III.37.198/2025/8. számú végzésében foglalt jogértelmezést is – hogy az alperes jogszerűen módosította-e felperes működési engedélyét. E körben ugyanakkor kiemelt jelentősége van annak, hogy az alperes a működési engedély módosítással az új ügyeleti rendszerre való áttérést követte le. A módosítás indokát az új jogszabályi környezet, közelebbről az ESzCsM rendelet 15. § (6) és (8a) bekezdése, valamint az EüM rendelet 4. § (2) bekezdés e) pontja adta, ugyanis ezen jogszabályok vezették be a háziorvosok kötelező ügyeletellátási kötelezettségét. Ennélfogva kiemelt jelentősége van annak, hogy a módosítás alapjául szolgáló jogszabályok alaptörvénybe ütköznek-e” (indítvány, Indokolás [33]).
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mert a felperes és a legtöbb háziorvos számára nem volt egyértelmű, hogy az új szabályozás miatt kötelező-e az ügyeleti ellátásban való részvétel és/vagy a szerződéskötés az OMSZ-szel. Kifogásolja a társadalmi egyeztetés és a kellő felkészülési idő hiányát is.
- [10] Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az ESzCsM rendelet konkrét ügyben alkalmazandó 15. § (6) bekezdése a szerződési szabadság gyakorlását jelentős mértékben korlátozhatja. Az ügyelet ellátásához ugyanis szükség van az OMSZ-szel megkötött szerződésre, anélkül ugyanis a háziorvos vagy házi gyermekorvos az ügyeletben ténylegesen nem működhet közre. Így a szerződéskötés nem lehetőség, hanem kötelezettség, a háziorvosnak, házi gyermekorvosnak a szerződést meg kell kötnie. A jogalkotó ugyanakkor nemjelölt meg egyetlen olyan tényezőt sem, amely

igazolta volna, hogy az OMSZ és a házi orvosok jogviszonyának lényegére érdemben és nagyfokban kiható, azonnali állami beavatkozást indokoló új körülmények vagy események történtek volna. Így a szerződéskötési kötelezettség rendeletben történő előírásának nem volt alapos és ésszerű oka, ezért az feltehetően nem felel meg az M) cikk által védett szerződési szabadság elvének. Utalt arra, hogy az OMSZ-szel kötendő szerződésnek az ESzCsM rendelet által meghatározott tartalma is volt (ügyeleti alkalmak száma és időtartama), amely nem képezheti szabad megállapodás tárgyát.

- [11] Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmét látja abban, hogy az állam olyan – korábban az érintettek tevékenységi körébe nem tartozó – feladat ellátására kötelezi a házi orvosokat, illetve házi gyermekorvosokat, amely a vállalkozáshoz való jog gyakorlását aránytalanul korlátozhatja, és a már működő vállalkozások fenntartását is veszélyeztetheti. Álláspontja szerint az érintett orvosok a támadott szabályozás által előidézett helyzetből egyes esetekben csak úgy tudnak szabadulni, ha felhagynak tevékenységük gyakorlásával.
- [12] A XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét az indítvány arra alapozza, hogy sokan azért vettek meg bizonyos praxisokat, mert ahhoz nem tartozott ügyeleti kötelezettség, így azok ára magasabb volt. Érvelése szerint a jogalkotó azzal, hogy az ügyeleti tevékenység ellátását rákényszerítette a házi orvosokra, csökkentette a praxisjog értékét.
- [13] Az indítványozó szerint a sérelmezett jogszabályhelyek mind a hatékonyság, mind a működőképesség és a biztonság terén az egészségügyi ellátások minőségének csökkenését eredményezhetik. A házi orvosok 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 megvalósíthatja. Az Alaptörvény XX. cikkének sérelmét veti fel az indítványozó szerint a szabályozás amiatt is, hogy a szabályozás eredményeként ügyeleti szaktudással nem rendelkező orvosoknak kell ilyen tevékenységet végezniük.

## II.

- [14] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„M) cikk (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, valamint a készpénzzel történő fizetéshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

[15] 2. Az Eatv. támadott rendelkezése:

„10/A. § (1) Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény szerinti önálló orvosi tevékenységet nyújtó házi orvos, házi gyermekorvos a 6/A. § szerinti alapellátáshoz kapcsolódó házi orvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásban a miniszteri rendeletben meghatározott szakmai, szervezeti és munkavégzési feltételek szerint részt vesz. Az alapellátáshoz kapcsolódó házi orvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásban való részvétel egyéb, az e törvényben és a miniszteri rendeletben nem szabályozott feltételeit a házi orvos, házi gyermekorvos és az állami mentőszolgálat megállapodásban rendezi, azzal, hogy a házi orvos, házi gyermekorvos a megállapodás aláírásától függetlenül köteles részt venni az ügyeleti feladatok ellátásában. Ha a házi orvos, házi gyermekorvos a megállapodás megkötését megelőzően részt vesz az ügyeletben, a megállapodásban ezen időszakot is rendezni kell.

(2) Az (1) bekezdés szerinti ügyelet ellátásának részletes szakmai, szervezeti és munkavégzési feltételeit – ideértve a díjazást is – a miniszter rendeletben határozza meg.”

[16] 3. Az ESzCsM rendelet támadott rendelkezései:

3.1. Az ESzCsM rendelet hatályos 15. § (6) bekezdése

„Az ügyeleti szolgálatot, valamint a központi ügyeletet (a továbbiakban együtt: ügyelet) a területi ellátási kötelezettséggel működő házi orvos a 3. melléklet szerinti szakmai, szervezeti és munkavégzési feltételek és díjazás alapján látja el. A területi ellátási kötelezettség nélkül házi orvosi tevékenységet végző orvos az ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzített feltételek szerint működik közre az ügyelet ellátásában.”

3.2. Az ESzCSM rendelet 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt 15. § (6) bekezdése

„Az ügyeleti szolgálatot, valamint a központi ügyeletet (a továbbiakban: ügyelet) a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvos az OMSZ-szal kötött szerződésének megfelelően látja el. A területi ellátási kötelezettség nélkül háziorvosi tevékenységet végző orvos az ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzített feltételek szerint működik közre az ügyelet ellátásában.”

3.3. Az ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdés 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt második mondata

„A területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosi, házi gyermekorvosi szolgálatban dolgozó háziorvos, házi gyermekorvos az ügyeleti szolgálatban – a (8b) és (8c) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – havonta legfeljebb 2 alkalommal részt vesz.”

4. Az EüM rendelet támadott rendelkezésének hatályos szövege:

„4. § (2) A háziorvos feladatkörébe tartozik továbbá:

[...]

e) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti szolgálatban való, az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló miniszteri rendeletben meghatározottak szerinti részvétel,”

### III.

- [17] 1. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett –, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.
- [18] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés eleget tesz-e az Abtv.-ben írt feltételeknek {lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [19] Megállapítható, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdésének megfelelően a bírósági eljárás felfüggesztése megtörtént.
- [20] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a testületnek alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói

kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az alkalmazandó jog megjelölését ezért az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vizsgálhatja felül, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt jogszabályt az indítványra okot adó esetben biztosan nem kell alkalmazni {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]}.

- [21] Figyelemmel arra, hogy az eljáró bíró előtt folyamatban lévő ügy szempontjából az I/1. pont *a)* pontja alatt támadott rendelkezések és az alapügy tárgyát képező működési engedély módosítása közötti viszony alapvető jelentőségű, a támadott jogszabályok és az ügy tárgya közötti összefüggés megállapítható {vesd össze: 3053/2025. (II. 14.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 2024. október 20-án kelt határozattal kapcsolatos közigazgatási jogvita szempontjából a 2025 júliusában hatályba lépett jogszabályhelyek nyilvánvalóan nem alkalmazandók, ezért az Alkotmánybíróság az Eatv. 2025. július 15. napjától hatályos 10/A. §-ának és az ESzCsM rendelet 2025. július 17. napjától hatályos 15. § (6) bekezdésének alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló részben az indítványt az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.
- [23] Az indítvány a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek túlnyomórészt eleget tesz. Tartalmazza annak a törvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, megfelelő indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a jogszabályi rendelkezéseket, illetve mondja ki azok alkalmazási tilalmát.
- [24] A EüM rendelet 4. § (2) bekezdés *e)* pontja kapcsán ugyanakkor az indítvány kérelem részében nem jelöli meg azt az időállapotot, amelyre tekintettel az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását kéri, és ez az indokolás szövegéből sem derül ki egyértelműen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, 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 1051/2026. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [33]; 25/2024. (XII. 30.) AB határozat, Indokolás [27]}. Figyelemmel arra, hogy a kérdéses jogszabályi rendelkezés 2023. június 15-i hatállyal, majd 2025. július 17-i hatállyal módosult, valamint arra, hogy az indítványozó az indítvány egyéb részeiben korábban hatályban volt és jelenleg hatályos jogszabályhelyeket egyaránt támad, a konkrét időállapot megjelölése nélkül nem állapítható meg egyértelműen,

hogymely vonatkozásban mely jogszabályszoveget tamadja az inditvanyozo, ezert e tekintetben az Alkotmanybirusag az inditvanyt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pontjaban foglaltak hiányara tekintettel az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[25] Az Alkotmánybíróság egyebekben a bírói kezdeményezést érdemben vizsgálta.

#### IV.

[26] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[27] 1. Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság először az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeletben (a továbbiakban: ügyelet) való részvételre vonatkozó jogszabályi környezet releváns szabályait tekintette át, és a következőket állapította meg.

[28] 1.1. Az Eatv. 2022. december 31-én hatályos 5. § (1) bekezdés c) pontja rögzítette, hogy a települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik az alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról.

[29] Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIII. törvény – amelyet az Országgyűlés 2022. december 7-i ülésnapján fogadott el – 2023. január 1-jei hatállyal az ügyeletre vonatkozó szabályokat úgy módosította, hogy az Eatv. új 6/A. §-a kimondta: „Az állami mentőszolgálat gondoskodik – az 5. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt kivétellel – az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásról.” Az Eatv. módosított 5. § (1) bekezdés c) pontja úgy rendelkezett, hogy a települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik az alapellátáshoz kapcsolódó fogorvosi ügyeleti ellátásról, valamint Budapest területén az alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásról. Ezen szabályokat az Országgyűlés által 2024. június 11-én elfogadott, az állam működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 2024. évi XXIX. törvény 2024. október 1-jei hatállyal akként módosította, hogy a Budapestre vonatkozó kivételszabályt hatályon kívül helyezte, és általános jelleggel rögzítette az Eatv. 6/A. §-ában, hogy „[a]z állami mentőszolgálat gondoskodik az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásról.”

[30] Azaz, az ügyelet biztosítása és szervezése – 2023. január 1. napjáig, Budapest tekintetében pedig 2024. október 1. napjáig – a települési önkormányzatok feladata volt. Az önkormányzatok a háziiorvosi és házi gyermekorvosi ügyeletet vagy a saját háziiorvosukkal, vagy más szolgáltatóval kötött szerződés útján teljesítették.

- [31] 1.2. Az OMSZ által szervezett ügyeleti ellátásra való áttérés az Eatv. rendelkezései szerint folyamatosan valósult meg. Az Eatv. 2023. január 1-jétől hatályos 22. § (6) bekezdése értelmében az egészségügyért felelős miniszter az ellátáshoz szükséges technikai, személyi feltételek fennállásának bekövetkezése napján a kormányzati honlapon közzétett közleményben közzéteszi azokat az ellátási területeket, amelyekben a közzétételt követő 30. naptól kezdődően a 6/A. §-ban foglalt feladatát az állami mentőszolgálat látja el. Az Eatv. 22. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[a]z állami mentőszolgálat a 6/A. §-ban foglalt feladatát a miniszter (6) bekezdés szerinti közleményében foglalt alapellátási körzetekben a miniszter (6) bekezdés szerinti közleményének közzétételét követő 30. naptól látja el. Azon a területen, ahol az állami mentőszolgálat látja el a 6/A. §-ban foglalt feladatát, a feladatellátásának időpontjától, mint zárónaptól (e § alkalmazásában a továbbiakban: zárónap) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásra (e § alkalmazásában a továbbiakban együtt: ellátás) a települési önkormányzat által kötött feladat-ellátási szerződés a hatályát veszti”. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése hozzátette: „[a] miniszternek a (6) bekezdés szerint közzétett közleményében meg nem jelölt alapellátási körzetek tekintetében, valamint a közleményben megjelent területen a zárónapig az ellátás szervezése a települési önkormányzat feladata. Budapest területe kivételével 2023. január 1-jétől 2024. február 29-ig a települési önkormányzat az ellátásra legfeljebb a zárónapig tartó hatállyal köthet szerződést vagy megállapodást. A települési önkormányzat az ellátásra kizárólag olyan szerződést vagy megállapodást köthet, amely a részéről egyoldalúan, legfeljebb 30 napos hatállyal felmondható”.
- [32] Azaz, Budapest kivételével az OMSZ által szervezett ügyeleti rendszerbe való áttérés úgy valósult meg, hogy a miniszter közleményben rögzítette a szükséges feltételek fennállását egy-egy alapellátási körzet vonatkozásában, és e közleményt követő 30. naptól történt meg az áttérés az érintett területeken. Budapest esetében erre törvény erejénél fogva került sor a IV/1.1. pontban foglaltak szerint.
- [33] 1.3. Az ügyelet ellátásában való orvosi részvétel szabályai szintén több időállapotban több formában kerültek meghatározásra. Az Eatv. 10/A. §-a hatályba lépéséig több jogszabályhely egymásra vetítése volt szükséges az orvosi részvétel jellegének megállapításához. A Kúria Kfv.III.37.812/2024/5. számú ítéletében (a továbbiakban: kúriai ítélet) megállapította, hogy a vonatkozó jogszabályok szerződéskötési kötelezettséget kifejezetten nevesítve nem írtak elő, ugyanakkor a kötelezettség fennállása kapcsán a következőképpen érvelt: „Az ESzCsM rendelet 15. § (1) bekezdése ugyanis az alperesi érdekelt részére fogalmaz meg kötelezettséget: a háziorvosi, házi gyermekorvosi feladatok rendelési időn kívüli ellátására ügyeleti szolgálatot kell szervezni, illetve azt központi ügyelet útján kell ellátni. Ugyanakkor az ESzCsM rendelet 15. § (6) és (8a) bekezdése már a háziorvos ügyelet-ellátási kötelezettségét fogalmazza meg. Ez a kötelezettség nem látható el csak az annak tartalmát ténylegesen kitöltő, az ESzCsM rendelet 15. § (6) bekezdésében és az EüM

rendelet 4. § (2) bekezdés e) pontjában deklarált szerződés megkötése révén. Egyértelmű, hogy a házi orvosok csak ezen szerződés megkötésével tudnak eleget tenni a jogszabályi kötelezettségüknek” {kúriai ítélet, Indokolás [82]–[83]}.

- [34] A kúriai ítélet e gondolatmenet mentén elvi élel mondta ki, hogy „[a] területi ellátási kötelezettséggel működő egészségügyi szolgáltatókat (házi orvosok, házi gyermekorvosok) a 2023. január 1-től hatályos rendelkezések szerint ügyeleti szolgálatban való részvétel kötelezettsége terheli, akár a nevükben ellátást nyújtó házi orvos, akár helyettes orvos útján. Az ügyelet ellátásával, az abban való részvétellel kapcsolatos kötelezettség közvetlenül a jogszabályi rendelkezésekből ered” {kúriai ítélet, a határozat elvi tartalma, [93]}.
- [35] Ezen rendelkezések alkalmazása ugyanakkor attól függött, hogy a IV/1.2. pontban kifejtettek szerint egy adott időpontban az OMSZ látta-e el az ügyelet szervezésével kapcsolatos feladatokat vagy az még a korábbi szabályok szerint az önkormányzatokhoz tartozott. Azaz, az ügyeletre vonatkozó, módosított szabályokat 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 házi orvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátást, egyéb esetekben a 2022. december 31-én hatályos rendelkezések voltak az irányadók [ahogyan erre a szabályozást kidolgozó Belügyminisztérium hasonló tárgyú ügyben (IV/1977/2025. számú ügy) előterjesztett *amicus curiae* beadványa is rámutatott]. 2024. szeptember 30-ig a szerződéskötésre vonatkozó szabályok Budapest területén még nem voltak alkalmazandók, hiszen – a IV/1.1. pontban kifejtettek szerint – Budapest területén az OMSZ csak 2024. október 1-jétől vette át az ügyelet szervezésével kapcsolatos feladatokat.
- [36] Az Eatv. jelenleg hatályos 10/A. §-a az ügyeletben való részvétel alapját övező jogértelmezési kérdéseket tisztázta azáltal, hogy törvényi szinten egyértelművé tette: az ügyeletben való részvétel az önálló orvosi tevékenységet nyújtó házi orvos, házi gyermekorvos kötelezettsége. A szabályozás rögzítette, hogy az ügyeleti tevékenységben való részvétel alapvető feltételeit miniszteri rendelet határozza meg; az Eatv.-ben és a rendeletben nem szabályozott kérdésekben van helye a szerződéskötésnek azzal, hogy az érintett orvos a megállapodás aláírásától függetlenül köteles részt venni az ügyeleti feladatok ellátásában. Az Eatv. nevezett módosítását a 2025. június 23-án kihirdetett Módtv. 142. §-a rögzítette, amely 2025. július 15-én lépett hatályba. A Módtv. 143. §-a az Eatv. felhatalmazó rendelkezéseit kiegészítette azzal, hogy a miniszter rendeletben határozza meg „a házi orvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi feladatok rendelési időn kívüli, ügyeleti ellátásának részletes szakmai szabályait, az alapellátáshoz kapcsolódó házi orvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátás részletes szakmai, szervezeti és munkavégzési feltételeit – ideértve a díjazást is –”. Ezen részletszabályokat a 2025. július 16-án

kihirdetett BM rendelet határozta meg az ESzCsM rendelet módosításával, másnapi hatályba lépéssel.

- [37] 2. Ezt a jogszabályi környezetet az indítványban foglalt alkotmányossági aggályok tükrében vizsgálva az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos releváns követelményeket összegezte.
- [38] 2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek {3057/2019. (III. 25.) AB határozat, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége {33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [87]; 3296/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [44]}.
- [39] A normavilágosság követelményét érintően az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint „nem vetheti fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság elvének sérelmét önmagában az az eset, ha egy jogszabályi rendelkezés alkalmazása az egyszerű automatizmuson túlmutató jogértelmezést igényel az eljáró bíróságok, illetőleg hatóságok részéről, különösen akkor [...], ha egy adott norma több lehetséges értelmezése egyaránt összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ilyen esetekben nem az Alkotmánybíróság, hanem az egyedi ügyben eljáró (indítványozó) bíró feladata az Alaptörvénnyel összhangban álló, lehetséges értelmezési eredmények közötti választás, melyet az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata olyan jogértelmezési kérdésnek tekint, melyet még alkotmányjogi panasz eljárásokban sem bírálhat felül mindaddig, amíg a választott jogértelmezés az értelmezési tartomány alkotmányos keretein belül marad” {3051/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]}. Eléri ugyanakkor az alaptörvény-ellenesség szintjét, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető, így különösen azért, mert a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő {összefoglalóan lásd: 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [70]; hasonlóképpen: 3313/2025. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}.
- [40] 2.2. A kellő felkészülési idő vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A kellő felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő {33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [42]–[43]}.

- [41] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállam-elvből levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [57]–[58]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában kiemelte: „[a] kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el köteleességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással” (Indokolás [236]).
- [43] Az Alkotmánybíróság gyakorlata rámutat arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}.
- [44] A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása tehát alapvetően a jogalkotó felelőssége azzal, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya alaptörvény-ellenesség megállapítását eredményezheti. „A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}.
- [45] Az Alkotmánybíróság a döntését ezen általános elvek fényében, de mindig egyedi mérlegelés alapján hozza meg {3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [54]}. Az Alkotmánybíróság vizsgálata során kitér arra, hogy a támadott szabályozás előír-e új kötelezettséget, vagy megállapít-e többletkötelezettséget a címzettek

vonatkozásában {3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [43]}. Mérlegelése során az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a kifogásolt norma mikor lépett hatályba, valamint azt is értékelnie szükséges, hogy az mikortól volt alkalmazandó, és annak kapcsán a jogszabály megismerésére, alkalmazására rendelkezésre álló felkészülési idő kirívóan rövidnek tekinthető-e {3/2025. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [80]}.

[46] Ha ugyanis a jogalkotó új vagy többletkötelezettséget ír elő, akkor „a norma címzettjei számára a felkészülési időt a szabály kihirdetése és alkalmazandósága (jellemzően hatálybalépése) között úgy kell biztosítani, hogy kellő idő maradjon: 1) a jogszabály szövegének megismerésére; 2) a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, ami nem foglalja magában a gazdasági következményekre való felkészülést; 3) annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez” {3078/2024. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [38]}.

[47] 2.3. A normavilágosság és a kellő felkészülési idő követelményének kapcsolata tekintetében az Alkotmánybíróság 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) kiemelte: „A kellő felkészülési idő követelményéből – figyelembe véve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát – az is következik, hogy az új norma által bevezetett többletkötelezettséget pontosan kell meghatározni. A kellő felkészülési idő követelményének a sérelme ennél fogva nem csak egyértelmű szabályozás viszonylatában állapítható meg, hanem akkor is, ha a kötelezettség nincs pontosan meghatározva” (Indokolás [66]). A normatartalom és a kellő felkészülési idő vizsgálata ezért összekapcsolódik. Az Abh. alapjául szolgáló ügyben vizsgált szabályozás vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a normatartalom pontatlansága azt eredményezte, hogy az érintettek adott esetben csak rendkívüli nehézségek árán tudták volna kötelezettségüket teljesíteni, arra csak (akár jelentős) érdeksérelem mellett vagy – a kötelezettség mértékének meghatározatlansága miatt – egyáltalán nem tudtak volna felkészülni. Az Alkotmánybíróság aláhúzta: „[a] jogállami jogalkotásba vetett bizalom – ami jelen esetben nem az Alkotmánybíróság által korábban kibontott, az úgynevezett „bizalomvédelem” elvére való utalást jelenti – megköveteli, hogy egyfelől egy újonnan megállapított kötelezettség pontosan meghatározható legyen, másrészt, hogy vonatkozásában biztosított legyen az alkotmánybírósági gyakorlatban lefektetett elveknek megfelelő kellő felkészülési idő” (Abh., Indokolás [66]). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügyben a kellő felkészülési idő követelményét a tényleges felkészülési lehetőség kontextusában is értékelte.

[48] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálásához elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott szabályozás milyen jellegű előírást tartalmaz, és ennek követése (az annak megfelelő magatartás tanúsítása) milyen jellegű

felkészülést igényelt az érintettektől {hasonlóképpen: 3427/2021. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}.

[49] 3.1. Figyelemmel arra, hogy az OMSZ által szervezett ügyeleti rendszer bevezetéséről szóló törvénymódosítás (2022. évi LXXIII. törvény) indokolása részletes tartalmi magyarázatot nem ad, az Alkotmánybíróság a szabályozást kidolgozó Belügyminisztérium hasonló tárgyú ügyben (IV/1977/2025. számú ügy) előterjesztett *amicus curiae* beadványa nyomán vizsgálta a szabályozás hátterét. Eszerint „[a] korábban a települési önkormányzat kötelező feladatai közé tartozó háziorvosi, háziorvosi 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 szabályozási metódus az volt, hogy (Budapest kivételével) 2024. február 29-éig vegye át az állami mentőszolgálat a feladatot, oly módon, hogy az egészségügyért felelős miniszter az ellátáshoz szükséges technikai, személyi feltételek fennállásának bekövetkezése napján a kormányzati honlapon közleményben közzétette azokat az ellátási területeket, amelyekben a közzétételt követő 30. naptól kezdődően az Eatv. 6/A. §-ban foglalt feladatát az állami mentőszolgálat látja el. Az Eatv. 22. § (2) bekezdése rendezte azt is, hogy azon a területen, ahol az állami mentőszolgálat látja el az Eatv. 6/A. §-ban foglalt feladatát, a feladatellátásának időpontjától, mint zárónaptól a háziorvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásra a települési önkormányzat által kötött feladat-ellátási szerződés a hatályát veszítette. 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. [...] A Kúria Kfv.III.37.812/2024/5. számú ítéletében szintén leszögezte, hogy a területi ellátási kötelezettséggel működő egészségügyi szolgáltatókat (házi orvosok, házi gyermekorvosok) a 2023. január 1-től hatályos rendelkezések szerint ügyeleti szolgálatban való részvétel kötelezettsége terheli, akár a nevükben ellátást nyújtó házi orvos, akár helyettes orvos útján. Az ügyelet ellátásával, az abban való részvétellel kapcsolatos kötelezettség közvetlenül a jogszabályi rendelkezésekből ered, azzal, hogy a jogviszony tartalmát – részben jogszabályok szerinti kötelező tartalommal, részben a felek megállapodásán alapulva – megállapodásban kell rendezni” (*amicus curiae* a IV/1977/2025. számú ügyben, 2/8–4/8. o.).

[50] Az új, az OMSZ koordinálásával megvalósuló ügyeleti rendszer tehát az érintett orvosok ügyeletben való részvételének kötelezettségére épült, amelynek jogi alapját az OMSZ és az orvos között megkötendő szerződés képezte. Maga a szerződéskötési kötelezettség az ESzCSM rendelet 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt 15. § (6) bekezdése és (8a) bekezdés második mondata, valamint – a jelen alkotmánybírósági eljárásban érdemben nem vizsgált, de a szabályozás

kontextusának meghatározásánál figyelembe vett – EüM rendelet 4. § (2) bekezdés e) pontja együttes értelmezése alapján jogértelmezéssel volt levezethető. Az Eatv. nem szabályozta az ügyeleti ellátásban részt vevő orvosokkal történő szerződéskötés részleteit. Mindössze az ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdése rögzítette az ügyeleti kötelezettség időtartamára, mértékére vonatkozó kötelező előírást. Ennél fogva a jogszabályi háttér az orvos ügyeletben való részvételének jogi feltételei közül csak egy elemet szabályozott; az ügyeleti tevékenység részleteinek rögzítéséhez a szerződés megkötése elengedhetetlen volt.

- [51] A szabályozás tartalma szerint tehát nem passzív, tartózkodáson alapuló, hanem aktív, tevőleges magatartást követelt meg {vesd össze: 3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [45]} mind az érintett orvosok, mind az OMSZ részéről.
- [52] 3.2. Az is megállapítható, hogy a kötelezettség elmaradása potenciálisan szankcióval fenyegetett helyzetet teremtett. A jelen alkotmánybíróági eljárás alapját képező ügyben eljáró hatóság határozatában külön felhívta a felperes figyelmét arra, hogy „[j]elen engedély címzettje 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. A Kerületi Hivatal felhívja a figyelmet arra, hogy az előírtak be nem tartása esetén bírság kiszabására van lehetőség”.
- [53] Ahhoz tehát, hogy az érintettek felkészüljenek a szabályok alkalmazására, az érintett orvosok és az OMSZ közötti szerződés megkötése volt (lett volna) szükséges. Mindeközben annak megállapítása, hogy az érintett orvosoknak pontosan milyen követelményekhez kell alkalmazkodnia, számos bizonytalansági tényezőt vetett fel.
- [54] Egyrészt, a szabályozás a szerződéskötés menetrendjére vonatkozóan semmilyen előírást nem tartalmazott, abból nem volt megállapítható, hogy melyik félnek (orvos vagy OMSZ) kell kezdeményeznie a szerződés megkötését, milyen tartalmi elemekkel. Az ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdés második mondata 2023. január 1. és 2025. július 16. között hatályos „havonta legfeljebb 2 alkalommal részt vesz” szövegrésze pedig alappal vetett fel kétséget a norma címzettjeiben azzal kapcsolatban, hogy milyen jogi helyzet áll elő, ha egy alkalommal sem vesznek részt ügyeletben (hiszen a szó szoros értelmében a „legfeljebb 2 alkalommal” fogalmi körébe esik az egy alkalommal sem), vagy az ügyeletben való részvételre irányuló szerződést nem kötik meg.
- [55] Mindeközben a szankcionálás lehetősége önmagában további jogértelmezési kérdéseket (az ügyeleti kötelezettség megsértése esetén mikor és milyen feltételekkel alkalmazható szankció) vetett fel.
- [56] Erre világított rá a kúriai ítélet is, amely egy konkrét szankcionálási eljárásban eljáró hatóság, mint alperes számára azt az iránymutatást adta, hogy az „alperes a megismételt eljárásokban a Kúria döntésében foglaltakat figyelembe véve kell vizsgálja, hogy mi volt az ügyeleti kötelezettség elmulasztásának, ezen keresztül a

szerveződések megkötése elmaradásának oka. E körben az I–VIII. rendű felperesek megtették-e ajánlatukat, a szerveződés jogszabály erejénél fogva létrejött-e, amennyiben nem, úgy az kinek róható fel. Vizsgálnia szükséges azt is, hogy a felperesek a közjogi szerveződéses feltételeket elfogadták-e, mert a szankció alkalmazására kizárólag ennek hiányában kerülhet sor. Amennyiben időközben a szerveződések a felek megkötötték, annak jogkövetkezményeit is le kell vonnia az alperesnek” (kúriai ítélet, Indokolás [92]).

- [57] Elmondható tehát, hogy a szabályozás egy számos tartalmi elemében bizonytalan szerveződéskötési kötelezettség teljesítését szabta a jogkövető magatartás feltételének, amelynek elmaradása esetén szintén bizonytalan feltételek mellett, hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása merült fel.
- [58] 4. A következő kérdés a felkészülési idő tartamának megállapítása. A kellő felkészülési idő biztosításának funkciója ugyanis az, hogy „azok, akik elvárható módon törekednek az új vagy többletkötelezettségnek való megfelelésre, akarataik ellenére ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Az alkotmányjogi kérdés tehát az, hogy a címzetteknek volt-e reális lehetőségük a jogkövetésre” {3078/2024. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [59] Az Alkotmánybíróság „következetes gyakorlatának megfelelően a felkészülési idő nem a törvényjavaslat benyújtása és hatálybalépése közötti időtartam, hanem a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy amennyiben a hatálybalépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság közötti időtartam tekintetében vizsgálendő” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [60] Az ügyeleti rendszer átalakításakor a jogalkotó olyan megoldást választott, amelyben az OMSZ általi ügyeletszervezést, és így áttételesen az OMSZ-szel történő szerveződéskötési kötelezettséget az érintett orvosok számára fokozatosan, az egészségügyért felelős miniszter által az ellátáshoz szükséges technikai, személyi feltételek fennállásának bekövetkezésére tekintettel kiadott közleményéhez igazodóan vezette be.
- [61] A 20/2014. (VII. 3.) AB határozatban foglaltak alapján a kellő felkészülési idő úgy is biztosítható, ha az alkalmazási szabályok pontos menetrendet tartalmaznak a módosított szabályok végrehajtására {Indokolás [126]}. Az akkor vizsgált konkrét ügyben az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy törvényi szinten, pontos határidőtűzésekkel, jól behatárolható lépéseket várt el a jogalkotó az érintettektől.
- [62] Jelen esetben ugyanakkor szabályozás alkalmazandóságára vonatkozó menetrendet 2023. január 1-je és 2024. február 29-e között nem törvény vagy más jogszabály, hanem az Eatv. 22. § (6) bekezdése alapján miniszteri közlemény határozta meg. Budapest esetében egy 2024. június 18-án kihirdetett törvény (az Eatv. 2024. évi XXIX.

törvénnyel történt módosítása) alapján 2024. október 1-jei hatállyal került az új rendszer bevezetésre.

- [63] Előbbi eset – tehát a Budapesten kívüli területek – vonatkozásában a címzettek számára egy semmilyen módon előre nem látható időpontban közzétett miniszteri közlemény kiadásától számított 30 napon belül álltak be az új ügyeleti rendszerből fakadó jogszabályi kötelezettségek. Ebben a szabályozási konstrukcióban a felkészülés „állapotát” nem elsősorban a jogszabály kihirdetése, hanem a miniszteri közlemény keletkeztette. Az OMSZ mindaddig, amíg a feladatellátás feltételei egy adott terület vonatkozásában nem álltak fenn, nem vált az adott területen a feladat szervezésének, az érintett területen praktizáló orvos pedig az új szabályozás szerinti feladat ellátásának kötelezettjévé. Ennek tükrében pedig a miniszteri közlemények kiadásától számított 30 nap egy ilyen, a korábitól eltérő jogintézmény bevezetésére, egy állami feladatellátás módjának alapvető megváltoztatására, a címzettek tevékenységi körében jelentős változást előidéző kötelezettséghez való alkalmazkodásra – a szabályozás tartalmának és így a tényleges felkészülés lehetőségének vizsgálata nélkül is – felveti a kirívóan rövid felkészülési idő okozta alaptörvény-ellenességet {vesd össze: 3/2025. (V. 29.) AB határozat, Indokolás [80]; 3118/2025. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [43]}.
- [64] Noha a jelen alkotmánybírósági eljárásnak nem tárgya az önkormányzatok által az ügyelet ellátása körében kötött szerződések megszűnése, a szabályozási technika alkotmányjogi szempontból aggályos jellege kapcsán nem mellőzhető ennek figyelembevétele. Az Eatv. 22. § (2) bekezdése alapján ugyanis szintén a miniszter közleményének közzétételét követő 30. naptól (az OMSZ feladatellátásának időpontjától, mint zárónaptól) a házi orvosi, házi gyermekorvosi ügyeleti ellátásra az érintett alapellátási körzetben a települési önkormányzatok által kötött feladatellátási szerződések a hatályukat veszítették. Ezen szerződéses viszonyok megszűnésének időpontja ugyanakkor szintén előreláthatatlan volt: egy több mint egy éves időszakon belül (2023. január 1-je és 2024. február 29-e között) bármikor bekövetkezhetett a 30 napos megszűnési időszakot előidéző körülmény. Ezáltal lényegében a miniszter döntése vezetett a szerződések megszűnéséhez. Bár állt a miniszter döntése mögött törvényi felhatalmazás, ennek konkretizálódása a miniszter közelebről meg nem határozott feltételek fennállásáról szóló egyedi mérlegelésén múlt. Így a kezdő időpont bizonytalansága miatt nem csak a szerződéskötési kötelezettség, hanem korábban létrejött szerződések megszűnése esetében sem tölthette be az egyébként elvileg a felkészülésre elégségesnek tűnő harminc napos átmeneti időszak a felkészülési idő biztosítását szolgáló szerepét.
- [65] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a társadalom széles rétegeit érintő, átfogó jogszabálymódosítások alkalmazási időpontjának közlemény formájában – azaz nem kötelező magatartási szabályt tartalmazó jogszabályban – történő rögzítése önmagában alkalmas a szabályozás előreláthatóságának, kiszámíthatóságának

megkérdőjelezésére, és így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság sérelmének megállapítására.

- [66] Utóbbi esetben – Budapest területére vonatkozó szabályozás kapcsán – a kihirdetés és a hatályba lépés között eltelt több mint két hónapos időtartam elvileg alkalmas lehetett volna arra, hogy a címzettek számára a megfelelő felkészüléshez szükséges időt biztosítsa.
- [67] Ezen a ponton válik szükségessé annak áttekintése, hogy a jogszabályok által megkövetelt magatartás fényében fennáll-e alaptörvény-ellenességet eredményező jogbiztonsági sérelem.
- [68] 5. Az Alkotmánybíróság gyakorlata rögzítette, hogy „a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor tekintettel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, míg a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez, illetve az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz” {3264/2021. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [47]}.
- [69] Az Alkotmánybíróság – az Abh.-ban kialakított értelmezésre is hivatkozva – hangsúlyozza, hogy a felkészülési idő formális biztosítása esetén sem teljesül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelménye, ha a szabályozás által megkövetelt jogkövető magatartás részletei olyan mértékben bizonytalanok, hogy azok alapján a jogszabállyal érintett személyek és szervek nem tudják azonosítani, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez, illetve nem tudják felmérni a jogkövető magatartás elmaradásának jogkövetkezményeit, vagyis nem biztosított, hogy a kötelezettségeik teljesítésére képesek lehessenek, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne - valósítsanak meg jogellenes magatartást.
- [70] Jelen esetben – amellet, hogy a fent kifejtettek szerint az ügyeleti rendszer átalakítása Budapest kivételével a címzettek számára előre nem látható időpontban kiadott közleményekhez igazodott – az ügyeleti ellátásban részt vevő orvosok szerződéskötési kötelezettsége az Eatv. 2025. július 15-i hatállyal történt módosítását megelőzően csak rendeleti szabályok egymásra vetítésével – és így is csak nagyon bizonytalan tartalommal – volt megállapítható; az Eatv., az ESzCsM rendelet, illetve az EÜM rendelet e kötelezettség teljesítésének alapkérdéseit nem szabályozta. A szabályozás nem rögzítette a szerződéskötés részleteit, elsősorban például a szerződési ajánlat megtételére és elfogadására irányadó határidőket, nem tartalmazott a szerződés kötelező tartalmi elemeire vonatkozó iránymutatásokat, valamint nem rendelkezett a szerződéskötés elmaradása esetén a szankciók alkalmazásának feltételeiről, miközben a szankcionálás lehetősége önmagában további jogértelmezési kérdéseket vetett fel.

- [71] A jogszabályi környezet súlyos bizonytalansága nem csak a címzett orvosok és az OMSZ viszonyrendszerében idézett elő alapvető, több különböző esetben manifesztálódó értelmezési problémákat, hanem a hatóságok és bíróságok oldalán is például – a jelen alkotmánybírósági eljárás alapját képező ügyben – a tekintetben, hogy a működési engedély az ügyeleti tevékenység vonatkozásában ebben az időszakban milyen tényre kellett volna rögzíteni: a jogszabályokból levezethető általános kötelezettséget vagy az ügyeletben való tényleges részvételt, amely a szerződéskötéssel konkretizálódik. Bár egyes értelmezési kérdések kapcsán a Kúria irányt mutatott, azok a szabályozás hiányosságainak értékelésénél nem hagyhatók figyelmen kívül.
- [72] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a társadalom széles rétegeit érintő, egyúttal alapvető intézményi változást jelentő szabályozás fent ismertetett – miniszteri közleményeken keresztül történő – bevezetése a szerződéskötési kötelezettségnek a szerződéskötési folyamatra vonatkozó szabályok és garanciák meghatározása nélküli előírásával együtt sérti a jogbiztonság követelményéből adódó, a szabályozás előreláthatóságára és kiszámíthatóságára vonatkozó alkotmányos elvárást, és a szerződéskötés elmaradása esetén alkalmazható szankcionálás lehetőségét is figyelembe véve – a kellő felkészülési idő és a normavilágosság követelményének együttes sérelmén, azaz a tényleges felkészülés lehetőségének hiányán keresztül – megvalósítja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállam-elvből fakadó jogbiztonság sérelmét.
- [73] 6. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította azt is, hogy az ESzCsM rendelet együttesen értelmezett, 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt 15. § (6) bekezdése és 15. § (8a) bekezdés 2023. január 1. napjától 2025. július 16. napjáig hatályban volt második mondata alaptörvény-ellenes volt. Az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések már hatályukat veszítették, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján történő megsemmisítésüket mellőzte. Az Abtv. 45. § (2) bekezdésének megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alaptörvény-ellenes rendelkezések a bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazhatók.
- [74] Ennek következtében a konkrét bírósági eljárásokban az ügy megítélésének alapja az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 11. § (2) bekezdés *k*) pontja, amely szerint a működési engedély tartalmazza „az ügyeleti, készenléti rendszerben való közreműködés tényét”. Figyelemmel arra, hogy az ESzCsM rendelet alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezései alkalmazására a konkrét ügyben nem kerülhet sor, a működési engedély módosításának feltételeit e rendelkezések figyelembevételével nélkül kell megítélni. Ez pedig – a kúriai ítélettel és a kúriai végzéssel egybevetve – az érintett eljárások szempontjából azt eredményezi, hogy a

működési engedély módosítására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az orvos az ügyeleti tevékenység végzéséhez szükséges szerződést ténylegesen megkötötte.

- [75] A megállapított alaptörvény-ellenesség és az alkalmazási tilalom vonatkozásában az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az érintett rendelkezések egy bonyolult, számos áttételen keresztül értelmezhető szabályozás egyes elemei. Erre a szabályozásra építve szerződéses jogviszonyok jöttek létre, az ügyeleti ellátás az érintett szabályozás hatálya alatt is zajlott. Az Alkotmánybíróság által megállapított jogkövetkezmények nem jelentenek ezekbe a viszonyokba történő általános beavatkozást; azok az Abtv. által előírt, és a jogbiztonság követelménye által indokolt, lehető legszűkebb körre vonatkoznak.
- [76] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét ugyanazon rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja {lásd például: 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [57]}. Ezért az indítvány érdemben vizsgált részei tekintetében a további alkotmányossági összefüggések elemzésétől az Alkotmánybíróság eltekintett.

Budapest, 2026. június 23.

*Dr. Polt Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Polt Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Polt Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Patyi András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Polt Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Réka*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Handó Tünde* alkotmánybíró különvéleménye

- [77] A határozatnak a 4. és 5. rendelkezését támogattam, az 1–3. rendelkezéseket nem támogattam. Álláspontom szerint az alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabályi rendelkezések tekintetében alkotmányos követelmény megállapításának lett volna helye.
- [78] 1. 2022. december 31-ig a háziorvosi (házi gyermekorvosi) ügyelet megszervezése a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozott. A helyi önkormányzatok - az ennek ellátására működési engedéllyel rendelkező – házi orvosokkal (házi gyermekorvosokkal), illetve ilyen ellátást nyújtó gazdasági társaságokkal kötött szerződést az ellátás biztosítása végett. 2023. január 1-jétől új rendszer került kialakításra. Ebben az ügyeleti ellátásról való gondoskodás kikerült a helyi önkormányzatok kötelező feladatköréből, és az OMSZ feladatkörébe került. Ezzel egyidejűleg az ügyeleti feladatellátást a házi orvosok (házi gyermekorvosok) tevékenységi körének kötelező elemévé tették. Mindamellett az adott ügyeleti tevékenység tényleges ellátására, ennek megszervezésére, ellentételezésére vonatkozó jogok és kötelezettségek továbbra is szerződésben voltak meghatározandók. Ez a szerződés az OMSZ és a házi orvos (házi gyermekorvos), illetve az ezen ellátást nyújtó gazdasági társaságok között jöhetett létre. Az új ellátási rendszer – területileg és időben – is fokozatosan került bevezetésre: előbb a vármegyékben, majd 2024. október 1-jével Budapesten is.
- [79] Az új rendszeren belül 2025. július 15-étől, illetve július 17-étől annyi változás történt, hogy az Eatv. 10/A.§-ában rögzítésre került, hogy „a házi orvos, házi gyermekorvos a megállapodás aláírásától függetlenül köteles részt venni az ügyeleti feladatok ellátásában”. Ehhez kapcsolódóan az ESZCSM rendelet kiegészült egy 3. számú

melléklettel és a 15. § (6) bekezdése is módosult. Utóbbi szerint az ügyeletet „a területi ellátási kötelezettséggel működő házi orvos a 3. melléklet szerinti szakmai, szervezeti és munkavégzési feltételek és díjazás alapján látja el.”

- [80] Az új rendszer bevezetése során hozott egyes hatósági határozatokkal szemben közigazgatási perek is indultak. Ilyen perbeli döntés volt – a Határozatban is felidézett – Kfv.III.37.812/2024/5. számú ítélet. Az itt támadott hatósági határozatokban figyelmeztetésben részesítették a felpereseket, mivel a területi ellátási kötelezettséggel működő házi orvosi szolgálatok a házi orvosi ügyeleti szolgáltatásban ténylegesen nem vettek részt. Az érintettek azzal is érveltek, hogy a jogszabályok nem írnak elő számukra szerződéskötési kötelezettséget, az OMSZ-el nincs szerződésük, és a szerződés hiányában ügyeletet ténylegesen nem láthatnak el. A Kúria törvényértelmezése szerint az ESzCsM rendelet 15.§ (6) és (8a) bekezdése a házi orvos ügyelet-ellátási kötelezettségét fogalmazza meg. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy „[e]z a kötelezettség nem látható el csak az annak tartalmát ténylegesen kitöltő, az ESzCsM rendelet 15.§ (6) bekezdésében és az EüM rendelet 4.§ (2) bekezdés e) pontjában deklarált szerződés megkötése révén. Egyértelmű, hogy a házi orvosok csak ezen szerződés megkötésével tudnak eleget tenni a jogszabályi kötelezettségüknek” (Indokolás [83]). Másrészt azt is megállapította, hogy „a szerződést mint polgári jogi megállapodást a felperesek kötelesek megkötni.” {Indokolás [86]} Ugyanitt a Kúria a hatósági határozatokat megsemmisítette, és a hatóságot új eljárások lefolytatására kötelezte, mivel a megelőző eljárásban a hatóság azt nem vizsgálta, hogy a szerződéskötés milyen okokból maradt el.
- [81] A jelen ügy előzményi közigazgatási perében a vita tárgya a házi orvos működési engedélyét hivatalból módosító határozat volt. A 2024. október 20-i hatósági határozat azzal módosította a működési engedélyt, hogy a „Nem vesz részt ügyeletben” bejegyzést „Központi ügyeletben látja el” bejegyzésre cserélte. Az indítványozó azzal is érvelt, hogy ellátási szerződés hiányában a működési engedélye nem lett volna módosítható. A Kúria a Kfv.III.37.198/2025/8. számú – a bíróságot új eljárásra kötelező – végzésében megerősítette a korábbi törvényértelmezését, miszerint a jogszabályok szerint a házi orvosnak ügyelet-ellátási kötelezettsége van. Ebből arra az elvi megállapításra jutott, hogy „a házi orvosi ellátásra kiadott működési engedély egyik kötelező elemében bekövetkező jogszabályváltozás okán helye van a működési engedély hivatalbóli módosításának. A módosításhoz nem lehet olyan feltételek teljesülését támasztani, mint amelyek a működési engedély kiadásához szükségesek.” A Kúria a végzés indokolásában megerősítette – az előbbi kúriai döntésből idézett megállapítását –, hogy az ügyelet nem látható el csak az annak tartalmát ténylegesen kitöltő szerződés megkötése révén.
- [82] Az előbbivel azonos tartalmú hatósági határozat ellen indított közigazgatási perből már érkezett egy bírói kezdeményezés az Alkotmánybíróságra, amely a jelen üggyel egyezően kérte az ESZCSM rendelet egyes szakaszainak vizsgálatát, az itt is

hivatkozott alaptörvényi rendelkezések sérelmére hivatkozva. Az Alkotmánybíróság a 3419/2025. (XII. 10.) AB végzésében a bírói kezdeményezést visszautasította, mivel a kezdeményezés indokolása nem felelt meg az Abtv. 52.§-a szerinti követelményeknek. A végzés ugyanakkor részletesen ismertette (Indokolás [20]–[35]) a belügyminiszter álláspontját a támadott jogszabályok bevezetésének miéértjéről és mikéntjéről.

- [83] 2. Az Alkotmánybíróság az egészséghez való jog biztosítását (Alaptörvény XX. cikke) olyan alkotmányos állami feladatként értelmezte, amelyet az állam a központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam egyebek között egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles [3197/2018. (VI. 21.) AB határozat]. Az állami feladatteljesítés jogszabályi alapjainak megteremtése elsődlegesen törvényhozás, másodlagosan a végrehajtó hatalom (ideértve a törvények végrehajtását szolgáló jogalkotást is) felelőssége. Annak meghatározása, hogy egy feladat ellátására milyen rendszert (szisztémát) alakítanak ki, az egy jogpolitikai döntés. Annak megítélése, hogy a kialakított, vagy az átalakított rendszer mennyire hatékony, mennyire jól szolgálja az egészséghez való jog biztosítását az nem alkotmányossági kérdés. Alkotmányjogi kérdés akkor merülhet fel, ha a szabályozás kialakítása az alkotmányos értékekhez, így akár a jogállamisághoz (jogbiztonság, normavilágosság, felkészülési idő stb.) kapcsolódó kételyt, illetve az alapjogok szükségtelen, vagy aránytalan korlátozásának kételyét veti fel.
- [84] A hatalommegosztás szempontjának azért van jelentősége, mert az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy egy-egy intézményrendszer hatékonyságának, alkalmasságának a megítélése – kisérték azt bármilyen szakmai vagy politikai viták – nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság mércéjét az Alaptörvény adja, vizsgálatának a tárgya az adott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangja lehet [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés].
- [85] 3. A határozat feltárja azt a jogszabályi környezetet is, amelyben a támadott jogszabályok értelmezhetők, és bemutatja az adott jogszabályok alkalmazásakor kialakított bírósági jogértelmezést (lásd: IV/1.3. pontban a Kfv.III.37.812/2024/5. számú ítélet ismertetése), valamint a 2025. július 15-étől, illetve július 17-étől bekövetkezett jogszabályi változásokat (lásd: IV/1.3. pont) is.
- [86] A határozat rendelkező részben érintett jogszabályi rendelkezések szövege 2023. január 1. és 2023. október 1. között változott.
- [87] A 2023. január 1. napja előtt hatályos szövege az ESzCsM rendelet 15. § (6) bekezdésének a következő volt: „Az ügyeleti szolgálatot, valamint a központi ügyeletet (a továbbiakban: ügyelet) a területi ellátási kötelezettséggel működő házi orvos az önkormányzattal, illetve intézményével kötött szerződésének megfelelően látja el. A területi ellátási kötelezettség nélkül házi orvosi tevékenységet

végző orvos az ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzített feltételek szerint működik közre az ügyelet ellátásában.” A 15. §-nak 2023. január 1. napjáig nem volt (8a) bekezdése.

- [88] A 2023. január 1. napjától hatályos – illetve a fokozatosan hatályba lépő – szövege az ESzCsM rendelet 15.§ (6) bekezdésének a következő volt: „Az ügyeleti szolgálatot, valamint a központi ügyeletet (a továbbiakban: ügyelet) a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvos az OMSZ-szal kötött szerződésének megfelelően látja el. A területi ellátási kötelezettség nélkül háziorvosi tevékenységet végző orvos az ügyelet működtetőjével kötött szerződésben rögzített feltételek szerint működik közre az ügyelet ellátásában.” Ekkortól került bele a 15. §-ba az új (8a), (8b) és (8c) bekezdés. A 15. § (8a) bekezdés szövege a következő: „Az OMSZ a háziorvosi, házi gyermekorvosi részvételével működő ügyeletet hétköznap 16:00–22:00 óráig, hétvégén és ünnepnapokon 08:00–14:00 óráig biztosítja. A területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosi, házi gyermekorvosi szolgálatban dolgozó háziorvos, házi gyermekorvos az ügyeleti szolgálatban – a (8b) és (8c) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – havonta legfeljebb 2 alkalommal részt vesz. Az ügyelet helyszíne az OMSZ által a járás területén megjelölt ügyeleti helyszín.” A módosító jogszabály a 82/2022. (XII. 30.) BM rendelet 5. § (2) és (3) bekezdése volt.
- [89] A 47/2024. (IX. 30.) BM rendelet 1. § b) pontja 2023. október. 1-jei hatállyal módosította az ESzCsM rendelet 15. § (8a) bekezdését, annak szövege ettől kezdve a következő: „Az OMSZ a háziorvosi, házi gyermekorvosi részvételével működő ügyeletet hétköznap 16:00–22:00 óráig, hétvégén és ünnepnapokon 08:00–14:00 óráig biztosítja. A területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosi, házi gyermekorvosi szolgálatban dolgozó háziorvos, házi gyermekorvos az ügyeleti szolgálatban – a (8b) és (8c) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – havonta legfeljebb 2 alkalommal részt vesz. Az ügyelet helyszíne az OMSZ által Budapest vagy vármegye területén megjelölt ügyeleti helyszín.” A 15.§ (6) bekezdésének szövege nem változott.
- [90] Összefoglalóan: az ESzCsM rendelet 15. §-ának a szövege 2023. január 1-jével annyiban változott, hogy a 15.§ (6) bekezdésében a helyi önkormányzat helyébe az OMSZ került, illetve a (8a) bekezdés [valamint (8b) és (8c) bekezdés] került beiktatásra. 2024. október 1-jével a (8a) bekezdés módosult azzal, hogy ügyeleti helyszíneként Budapest is megnevezésre került.
- [91] A szöveg hatályosulását illetően tekintettel kell lenni arra, hogy a jogszabály hatályát illetően jelentősége van a tárgyi, a területi vagy a személyi hatálynak is. Az ESzCsM rendelet hatályosulását illetően annak is jelentősége van, hogy ez a rendelet törvények végrehajtását szolgálja. Lényeges itt – a határozatban bemutatott – Eatv. 22. §-a, amely az Eatv. 6/A. §-ának területi és időbeli hatályba lépését ahhoz kötötte, hogy az átalakítás szerinti ellátáshoz szükséges technikai, személyi feltételeinek megvalósításának napján a miniszter erről közleményt adjon ki, s az onnan számított

30. naptól látja el az OMSZ az ügyeleti ellátás megszervezését. Másként alakult ez Budapest területén. Az Eatv. 5.§ (1) bekezdés c) pontja ugyanis 2024. szeptember 30-ig még tartalmazta azt, hogy a települési önkormányzat gondoskodik a házi orvosi és házi gyermekorvosi ügyelet ellátásáról Budapest területén. Ezt a mondatrészt a – a 2024. június 11-én kihirdetett – 2024. évi XXIX. törvény 105.§-a helyezte hatályon kívül. Ehhez kapcsolódott 15.§ (8a) bekezdésébe – a 47/2024. (IX. 30.) BM rendelet 1.§ b) pontjával – beiktatott módosítás, amely már Budapestet is nevesítette.

- [92] Mindezek alapján egyet kell érteni a határozat azon megállapításával, hogy az új rendszer a 2024. június 18-án kihirdetett Eatv. módosítás következtében, 2024. október 1-jével került bevezetésre Budapesten. Innentől kellett arra számítaniuk a Budapest területén működő házi orvosoknak, hogy az ESzCsM 15.§-a az ő vonatkozásukban is hatályosul 2024. október 1-jével. Így helyes a Budapest területén működő házi orvosok felkészülési idejének a több, mint két hónapban való meghatározása (lásd: határozat IV/4. pont). Másrészt ennek azért is van jelentősége, mert ennek alapján ítéhető meg, hogy mikori időpontban hatályos jogszabályt alkalmazza a bíróság, illetve milyen időpontban hatályos jogszabályt vizsgálhat az Alkotmánybíróság. A jogszabályi környezetre – lásd Eatv. 5.§ (1) bek. c) pontjának változása – figyelemmel ezért a jelen eljárásban is a 2024. október 1-jétől hatályos jogállapotában lehetett az érdemi döntés tárgya az ESzCsM rendelet 15. § (6) és (8a) bekezdése.
- [93] Meg kell jegyezni azt, hogy a határozat a 15. § (6) és (8a) bekezdés – közvetve az Eatv. 6/A. §-ának – hatályosulását illetően vizsgálódási körébe vonja az Eatv 22. §-át is, és megállapításokat tesz a törvényhozói rendelkezés (a miniszteri közleményeken keresztüli hatályosulás) megfelelőségével kapcsolatban is. A rendelkező rész ehhez kapcsolódóan (is) a 15.§ (6) és (8a) bekezdés „2023. január 1. napjától” hatályos szövegének az alaptörvény-ellenességét állapítja meg. A szöveg e nappal hatályba lépő, illetve a szöveg 2024. október 1-ig fokozatosan hatályosuló vonatkozását illetően – amely e tekintetben nem is volt alkalmazott a bírósági eljárásban – kétséges a felkészülési idő elégtelenségének a megállapítása.
- [94] 4. A határozat részletesen bemutatja az alkotmánybíróság gyakorlatát a jogállamiság alkotmányos értékéből kibontott, és a jogszabályokra vonatkoztatható kellő felkészülési idő és a normavilágosság követelményét és annak esetleges összekapcsoltságát illetően.
- [95] Ahogyan a 3. pontban leírtakból – a felkészülési idő elégséges volt - következik, hogy jelen esetben kétséges a két követelmény összekapcsolhatósága. Ha a norma nem világos, ha a „jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő” akkor megállapítható az, hogy az adott jogszabályi rendelkezés nem áll összhangban az Alaptörvénnyel. Ilyen esetben bármilyen hosszú is legyen a

jogszabály címzettjei számára meghagyott felkészülési idő, az érintettek aligha tudják a kötelezettségüket teljesíteni.

- [96] A Kúria az idézett döntéseiben már értelmezte az ESzCsM rendelet 15. § (6) bekezdését és (8a) bekezdését – ezek jogszabályi környezetének egymásra vonatkoztatásával – a jogalkalmazás számára. Értelmezése szerint az ügyelet-ellátás a háziiorvosi tevékenység kötelező elemé vált, ugyanakkor a tényleges feladatellátás kötelezettségének feltételeként az OMSZ-szel kötött szerződést jelölte meg. Ezzel a jogértelmezéssel sem feltétlenül tisztázódott az, hogy a szerződéskötést illetően melyik félnek milyen kötelezettségei vannak, akár a tárgyalást, az ajánlattételt, annak időbeliségét, és a szerződés tartalmi elemeit illetően. Ugyanakkor arra világos választ adott a Kúria, hogy a szerződés hiányában elmaradt ügyelet-ellátási tevékenység önmagában nem lehet közigazgatási szankció alapja.
- [97] A szabályozás homályosságát, nem egyértelmű voltát illetően – ami a szerződéskötéssel kapcsolatos teendőket illeti - egyet kell érteni azzal a határozatban szereplő megállapítással, hogy „a szerződéskötési kötelezettségnek a szerződési folyamatra vonatkozó szabályok és garanciák meghatározása nélküli előírásával együtt sértő a jogbiztonság követelményéből adódó, a szabályozás előreláthatóságára és kiszámíthatóságára vonatkozó alkotmányos elvárást”. Álláspontom szerint azonban ez az alkotmányosan kétséges helyzet nem a támadott jogszabály létező szövegével, hanem annak hiányosságával függ össze. Egy még hatályban lévő jogszabálynál ez alkotmányos mulasztás megállapításával, itt alkotmányos követelmény megállapításával volna inkább orvosolható. Ezt igazolják vissza az Eatv., és az ESzCsM rendelet 2025 júliusában hatályba lépett módosításai is.
- [98] A normavilágosságot, a norma teljesíthetőségét illetően talán annak is jelentőséget kellene tulajdonítani, hogy a címzettek (háziiorvosok és OMSZ) 2024 őszére már bőséges ismeretekkel rendelkeztek a szerződéskötések gyakorlatára vonatkozóan, hiszen addigra az ország több ezer háziiorvosánál már megtörtént az átállás. A teendőkről, a gyakorlatról a minisztérium, az OMSZ és az orvosszakmai szervezetek is rendszeres és folyamatos tájékoztatást adtak. Az átalakítás menetéről a nyilvánosság is tájékoztatást kapott, hiszen az ügyeleti rendszer átalakítása végső soron az ellátásra szoruló milliókat is érinti. Ami az ügyelet-ellátás szakmai tartalmát illeti, azaz a sürgősségi beteg ellátását, az a háziiorvosi praxis szokásos keretében is (a rendelési időben is) létező szakmai tevékenység.
- [99] 5. A fentiek alapján az álláspontom szerint a bírói kezdeményezés elutasításának és alkotmányos követelmény megállapításának lett volna helye. Az ESzCsM rendelet 2024. október 1-jétől hatályos 15. § (6) bekezdése és (8a) bekezdésének alkalmazásakor – az alapjogok érvényesülése végett – arra kell tekintettel lenni, hogy az ügyeleti-ellátás tényleges kötelezettsége az OMSZ-el kötött szerződése alapján terheli a háziiorvost. Itt ki kell térni a határozatban (IV/6. pont) hivatkozott, a perbeli ügy hatósági határozatában, valamint a bírósági döntésekben is alkalmazott és a

megismételt eljárásban alkalmazandó, de az Alkotmánybíróság által tényleges nem vizsgált kormányrendeletre. Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm.rendelet 11. § (2) bekezdése *k)* pontja szerint a hatóság által kiadott működési engedély tartalmazza „az ügyeleti, készenléti rendszerben való közreműködés tényét.” Ehhez kapcsolódik a Kormányrendelet 11. §-a amely a kérelem alapján, valamint a hivatalból induló hatósági eljárásról is rendelkezik. A 11. § (10) bekezdése a következőket rendeli: „Amennyiben a működési engedélyezési eljárást az egészségügyi államigazgatási szerv hivatalból folytatja le, az egészségügyi szolgáltató az egészségügyi államigazgatási szerv felhívására megadja a működési engedély kötelező tartalmi elemeinek megállapításához szükséges adatokat. Az adatok közlése érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv hiánypótlásra szólítja fel az ügyfelet, amelynek határideje 8 nap. Amennyiben az egészségügyi szolgáltató a hiánypótlás keretében a nyilatkozattételi felhívásnak nem tesz eleget vagy valótlan adatot közöl, az egészségügyi államigazgatási szerv

- a) a rendelkezésére álló adatok alapján dönt,
- b) az eljárást megszünteti, vagy
- c) bírságot szab ki.”

Budapest, 2026. június 23.

*Dr. Polt Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett