



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1630/2022. számú ügyben  
a fogászati alapellátás hiányával összefüggésben  
(Előzmény ügy: AJB-6188/2020, AJB-453/2021)

*Előadó: dr. Kussinszky Anikó*  
*dr. Kelemen Dóra*

Érintett szervek:

- Tardona Község Önkormányzata
- Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Edelényi Járási Hivatal
- Emberi Erőforrások Minisztériuma, Belügyminisztérium

2022.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1630/2022. számú ügyben  
(Előzmény ügy: AJB-6188/2020, AJB-453/2021)**

### **Az eljárás megindítása**

A hivatalomhoz forduló panaszos azt sérelmezte, hogy Tardona község lakosai számára 2020 tavaszától, amióta a fogorvos nyugdíjba vonult, nem elérhető a fogászati alapellátás, így a községben élők kénytelenek minden esetben a magánellátás igénybevételére. A panaszos jelezte továbbá, hogy több környező fogorvosnál próbáltak a község lakói ellátást kérni, azonban annak ellenére, hogy a betegeknek fájdalmai voltak, csak több hetet, vagy akár egy hónapot követő időpontra tudtak volna időpontot adni számukra. A panaszos kifogásolta továbbá az önkormányzat eljárásának elhúzódását.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány nyomán a konkrét ügyben felmerült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és az egészséghez való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az érintett Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Edelényi Járási Hivatalának Népegészségügyi Osztályának vezetőjét (a továbbiakban: járási tisztifőorvos), az Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkárát, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) vezetőjét (a továbbiakban: kormány megbízott), valamint Mályinkai Közös Önkormányzati Hivatalának jegyzőjét.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független demokratikus jogállam.”];
- Az egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”];

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: 2006. évi CXXXII. tv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Alapellátási törvény)
- Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 96/2003. Korm. rendelet)
- az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 313/2011 Korm. rendelet)

- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (119/2012. Korm. rendelet)
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény

## **A megállapított tényállás**

### ***1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Edelényi Járási Hivatala Népegészségügyi Osztályának válasza***

A járási tisztiorvostól a tekintetben kértem választ, hogy van-e a község lakosai számára kijelölt fogászati alapellátó, illetve, amennyiben van, akkor hol található. További tájékoztatást kértem arról, hogy a kijelölt szolgáltató eleget tesz-e a betegfogadási listavezetési kötelezettségének, valamint milyen hosszú várakozási idővel lehet időpontot kapni hozzá.

A járási tisztifőorvos tájékoztatása alapján Tardona község lakosságának fogászati alapellátása korábban a Kazincbarcika Város Önkormányzata és az Adamantin Kft. között, a 8. sz. fogorvosi alapellátási körzetre kötött feladat-ellátási szerződés keretei között valósult meg. A szerződés 1. sz. melléklete tartalmazta a praxis működési területét, melyben a kazincbarcikai terület mellett Berente és Tardona községek is szerepeltek. Kazincbarcika Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a 215/2019. (XII. 19.) számú határozatával döntött a fent említett 8. számú fogorvosi körzetre vonatkozó feladat-ellátási szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetésének elfogadásáról. A döntés eredményeként a 8. számú fogorvosi körzet területének felosztása is szükségessé vált. Fentiekre tekintettel a járási tisztifőorvos a Kazincbarcika 8. sz. vegyes fogorvosi tevékenységre kiadott működési engedélyét hivatalból visszavonta. A visszavonást követően 2020. július 2. napján a járási tisztifőorvos megkereséssel fordult Kazincbarcika Város Önkormányzatához, annak érdekében, hogy megtudja, a 8. sz. fogorvosi körzet felosztását követően Berente és Tardona községek fogászati alapellátása hogyan történik. A válasz alapján Berente lakosságának fogászati alapellátása a felosztást követően a 4. sz. fogorvosi körzetben történik, *Tardona esetében viszont nem született megállapodás a tisztifőorvos rendelkezésére álló adatok szerint.*

A járási hivatal hivatkozott az Alapellátási törvény 5. § (1) bekezdésére, amely alapján a tardonai lakosok fogorvosi alapellátásának biztosítása Tardona Község Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) feladata, amely szerint dönthet úgy, hogy létrehoz egy új körzetet, vagy egy már meglévő körzethez csatlakozik. Az ügyel kapcsolatban a járási tisztifőorvos több alkalommal megkereste már az Önkormányzatot, legelőször 2020. július 2-án. A polgármester nyilatkozata szerint több fogorvost is megkeresett már, azonban azok nem kívántak szerződést kötni az Önkormányzattal. A település a jobb megközelíthetőség miatt a kazincbarcikai ellátási területhez kívánt csatlakozni.

A 96/2003. Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi közszolgáltatást végző szolgáltató a működési engedélyében szereplő bármely egészségügyi szolgáltatás ellátását – a fenntartó tájékoztatása mellett – szüneteltetheti. A járási tisztifőorvos tájékoztatása szerint azonban az Adamantin Kft., mint egészségügyi szolgáltató a fogorvosi tevékenység végzését nem szünetelteti, hanem a működési engedélye került visszavonásra, így a fenti jogszabályhelyre hivatkozással más egészségügyi szolgáltató kijelölése nem áll módjában.

A Möt. 13. § (1) bekezdésének 4. pontja, valamint az Alapellátási törvény 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzat köteles gondoskodni az egészségügyi alapellátás körében a fogorvosi alapellátás biztosításáról. A tervek között szerepelt Tardona csatlakozása a Kazincbarcika 3. sz. fogorvosi körzethez. *Kazincbarcika és az Önkormányzat*

*között a tárgyalások folyamatosak, azonban megállapodás a járási hivatal válaszáig nem született.*

A járási hivatal vezetőjének tájékoztatása szerint az Önkormányzatnak kell gondoskodnia az alapellátás biztosításáról, erre figyelemmel a járási hivatal közigazgatási eljárás keretében intézkedik, hogy az Önkormányzat a törvényben foglalt kötelezettségét teljesítse.

## **2. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezetőjének tájékoztatása**

A kormány megbízottat megkeresésemben tájékoztattam a járási tisztiorvos válaszában foglaltokról. Továbbá felhívtam a figyelmét, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a Mötv. 127. §-a alapján a kormányhivatalok útján biztosított. Egyben a kormány megbízott tájékoztatását kértem arról, hogy milyen okból telt el majd egy év a fogorvosi alapellátás megszűnése és a törvényességi felügyeleti eljárás megindulása között annak ellenére, hogy a járási hivatalnak tudomása volt a probléma kialakulásáról.

**2.1** A kormány megbízott a járási tisztifőorvoshoz hasonlóan részletesen tájékoztatott Tardonán a fogorvosi ellátás megszűnéséhez vezető körülményekről. Ezzel összefüggésben utalt arra is, hogy a polgármester 2021. január 22-én kelt nyilatkozatában kifejtette, hogy az önkormányzat megkereste az ABRM HEALTH Kft. egészségügyi szolgáltató ügyvezetőt, valamint a kazincbarcikai Dental-Tek Art Kft. képviselőjét, akik úgy nyilatkoztak, hogy csak önkormányzati hozzájárulás fejében vállalják el a tardonai lakosokat, mivel a degresszív finanszírozás miatt nem kapnak plusz támogatást az ellátásukért. Az önkormányzat költségvetési helyzete azonban nem engedi meg az önkormányzati hozzájárulás kifizetését. **A kormány megbízott a járási hivatal véleményével megegyezően hangsúlyozta, hogy a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése alapján, mivel az Adamantin Kft. egészségügyi szolgáltató a fogorvosi tevékenységét nem szünetelteti, hanem a működési engedélyét visszavonták, így más egészségügyi szolgáltató kijelölésére a hatályos jogszabályi környezet nem ad lehetőséget.**

A kormány megbízott utalt arra is, hogy a járási tisztifőorvos az elmúlt időszakban több megkeresésében kért tájékoztatást az Önkormányzattól. Mivel azonban az Önkormányzat a fogorvosi feladatellátás megszervezését folyamatosan elhalasztotta, a járási hivatal **közigazgatási hatósági eljárás keretében, a 2021. január 27-én kelt CO-02/NEO/0703-4/2021. számú határozatával kötelezte az Önkormányzatot, hogy 2021. február 28. napjáig szervezze meg az Eütv. 5. § (1) bekezdése b) pontjában foglalt fogorvosi alapellátást, figyelemmel a Mötv. 13. § (1) bekezdésének 4. pontjára, valamint az Alapellátási törvény 5. § (1) bekezdés b) pontjára.**

**2.2** A kormány megbízott a törvényességi felügyeleti jogkört érintő megállapodások és intézkedések kapcsán kiemelte, hogy a Mötv. 132. § (3) – (4) bekezdése alapján a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében azt vizsgálhatja, hogy a települési önkormányzat eleget tesz-e feladat-ellátási (közszolgáltatási), valamint az Eütv. 6. §-ában foglalt rendeletalkotási kötelezettségének. Az Eütv. 6. § (1) – (2) bekezdései alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete – a Kormány által kijelölt praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve – rendeletben megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit. Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozza meg. A körzetek megállapítása és kialakítása során ki kell kérni az alapellátásért felelős országos módszertani intézet, valamint a működési engedély kiadására hatáskörrel rendelkező egészségügyi államigazgatási szerv véleményét is.

*A hivatkozott törvényi rendelkezésekből kitűnik, hogy a fogorvosi körzet kialakítása nem alapulhat csak a települési önkormányzat képviselő-testületének szándékán, annak megállapítása során szakmai szempontokat is figyelembe kell venni, valamint a több településre is kiterjedő ellátás során szükséges az érintett önkormányzatok együttműködése, megállapodása is.*

Törvényességi felügyeleti jogkörében a Kormányhivatal 2020. július 31-én értesült az Önkormányzat polgármesterétől arról, hogy az önkormányzat feladat-ellátási kötelezettségét nem tudja megfelelően biztosítani, amikor az tájékoztatás céljából megküldte Kazincbarcika Város Önkormányzat Képviselő-testületének és polgármesterének címzett levelét. A levél szerint az Önkormányzat megkereste Kazincbarcika város polgármesterét, valamint az Állami Egészségügyi Ellátó Központot a fogorvosi alapellátás biztosításában való közreműködés kapcsán, mivel a fogorvosi körzet határát a hatályos helyi rendeletek eltérően szabályozzák. Az Önkormányzat képviselő-testülete 11/2016. (X. 26.) önkormányzati rendeletének 1. § (3) bekezdése szerint Tardona község fogorvosi alapellátási körzet határa a település közigazgatási területe, amely a Kazincbarcika székhellyel működő fogorvosi alapellátási körzet része, azonban Kazincbarcika Város Önkormányzat Képviselő-testületének a 37/2016. (XII. 16.) önkormányzati rendelete egyik fogorvosi körzet vonatkozásában sem említi Tardona települést.

A kormány megbízott kiemelte, hogy a Kormányhivatal nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a feltárt jogszabálysértések mielőbb megszüntetésre kerüljenek. A törvényességi felügyeleti eszközök tekintetében – a korábbi években kialakult gyakorlatot követve – az adott ügyre alkalmazható legenyhébb eszköz alkalmazása preferált, mely jelen esetben is így történt. A Möt. 133. § (1) bekezdésében, továbbá a 119/2012. Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés b) pontjában, valamint az (5) bekezdésben előírtakra tekintettel telefonon az érintett önkormányzatok jegyzőitől több esetben kértek információt, valamint a feladat-ellátási kötelezettség mielőbbi biztosítása érdekében szakmai segítséget nyújtottak. Továbbá figyelemmel kísérték a fent említett önkormányzatok képviselő-testületeinek döntéseit és intézkedéseit.

Kazincbarcika Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a 2020. szeptember 17-én megtartott ülésén tárgyalta az Önkormányzat fogorvosi alapellátási körzeteihez történő csatlakozási kérelmét. A képviselő-testület a 95/2020. (IX. 17.) határozatával úgy döntött, hogy nem kíván Tardona településre is kiterjedően fogorvosi alapellátási körzeteket kialakítani Kazincbarcikán. Az előterjesztés szerint Tardona nem tartozik a város területi ellátási kötelezettsége alá, a két önkormányzat nem kötött megállapodást az alapellátás biztosítása érdekében. Az egészségügyi szolgáltató fogorvosok sem támogatták a csatlakozási kérelem teljesítését, figyelemmel feladataik megfelelő szakmaisággal történő elvégzésére, valamint az ellátási kötelezettségükhöz tartozó magas lakosságszámra.

Az Önkormányzat 2020. szeptember 2-án megtartott soron kívüli nyilvános üléséről készült jegyzőkönyv szerint a polgármester és a jegyző a 3. napirendi pont keretében nyújtott tájékoztatást a fogorvosi alapellátást érintően felmerült nehézségekről, mely szerint az Adamantin Kft.-vel van ugyan szerződése az önkormányzatnak, de már nem praktizál az a fogorvos, aki ellátta a betegeket, más fogorvos pedig nem vállalja a tardonai lakosok ellátását. A Möt. 52. § (2) bekezdése alapján a jegyzőkönyvből kitűnik, hogy a települési önkormányzat eleget kívánt tenni feladat-ellátási kötelezettségének, melynek érdekében a környékbeli települések önkormányzataival és az ellátást biztosító fogorvosokkal tárgyalások, egyeztetések lefolytatását tervezték. A jegyző jelezte azt is, hogy a település az alapellátást érintően korábban Dédestapolcsányhoz tartozott, mely körzethez történő tartozás tényére a fentiekben említett kazincbarcikai előterjesztés is utal.

Mindezekre tekintettel a Kormányhivatal nem tartotta szükségesnek törvényességi felügyeleti jogkörben történő intézkedés megtételét, törvényességi felhívás kibocsátását.

Tardona község polgármestere az 5/2021. (I. 20.) számú határozatával a 2011. évi CXXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdésének megfelelően a képviselő-testület feladat- és hatáskörét gyakorolva az Adamantin Kft.-vel 2017. január 1-én megkötött határozatlan időre szóló feladat-ellátási szerződés 2021. január 30. napjával történő felmondásáról rendelkezett, mivel a szerződésben meghatározott kötelezettségét a másik szerződő fél nem tudja teljesíteni.

A kormány megbízott álláspontja szerint a kialakult helyzethez nagyban hozzájárult, hogy Kazincbarcika és Tardona önkormányzatok közötti együttműködés nem volt megfelelő. A kormány megbízott kiemelte, hogy több önkormányzat együttműködésével biztosított egészségügyi alapellátások esetében a BO/13/7975-46/2016. számú – 2016. augusztus 19-én kelt – az egészségügyi tárgyú önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának tárgyában nyújtott szakmai segítségnyújtás és javaslatétel során a Kormányhivatal felhívta a polgármesterek és a képviselő-testületek figyelmét az együttműködési feltételeket rögzítő dokumentumok, a feladat-ellátási szerződések, társulási megállapodások felülvizsgálatára. A Kormányhivatal egyeztetést indítványozott továbbá az alapellátási körzetek tekintetében is, mivel a célvizsgálat során azt tapasztalták, hogy azok vonatkozásában az érintett önkormányzatok nem minden esetben szabályoztak azonos tartalommal.

### ***3. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkárának tájékoztatása***

A fogorvosi alapellátás tekintetében az Állami Egészségügyi Ellátó Központot (a továbbiakban: ÁEEK) jelölték ki praxiskezelőnek, ezért az alapellátást nyújtó fogorvosi körzetek kialakításához az ÁEEK Alap- és Szakellátási Igazgatóság Alapellátási és Ellátásszervezési Osztály által közétett szempontrendszerrel kell figyelembe venni.

A körzetek kialakításának alapvető követelménye, hogy megvalósuljon az Eütv. 88. §-a szerint a beteg lakóhelyén, illetve annak közelében biztosított, a beteg választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, nemtől, kortól és a betegség természetétől független folyamatos egészségügyi ellátás. Az ajánlás a törvényben foglalt célok, követelmények megvalósítását, valamint a hatékony, szakszerű és törvényes jogalkalmazói gyakorlatot kívánja segíteni.

A szempontrendszer arra is felhívja a figyelmet, hogy mind az új körzetek létesítése vagy a körzethatárok módosítása kapcsán kiemelt szempontnak kell tartani a fenntartói kötelezettségekről való megállapodást, amely a 313/2011. Korm. rendelet 2/B. § (1) bekezdés c) pontja szerint a feladatátvállalási szerződés kötelező eleme. A finanszírozás csak a működés költségeire fordítható. Bárminemű módosításra kerül sor, ennek konzekvenciái nem érintik a fogorvosi praxis működésének költségeit, többlet kiadásait.

Az államtitkár rámutatott, hogy a 980 főt számláló Tardona a kazincbarcikai járás területéhez tartozik. A járásban Dédestapolcsányon, Sajókazán, Rudabányán, Izsófalván, Múcsonyon egy szolgáltató, Kazincbarcikán 8 szolgáltató, Sajószentpéteren 6 szolgáltató vesz részt a járás lakosainak fogorvosi alapellátásában. A településről gépjárművel Dédestapolcsány 8 perc alatt, Kazincbarcika 16 perc, Sajókaza 24 perc, Izsófalva 27 perc, Sajószentpéter 28 perc, Rudabánya 37 perc alatt érhető el.

Az új körzet kialakítását követően a járási hivatal felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy a területi ellátási kötelezettséggel végzett fogászati ellátás biztosítása az önkormányzat feladata, valamint ismertették az ellátás biztosítására vonatkozó lehetőségeket és kötelezettségeket. A járási hivatal tájékoztatása értelmében Tardona település alacsony lakosság száma miatt önmaga nem képes a fogorvosi alapellátást rentábilisan működtetni, erre finanszírozási szerződést sem tud kötni, így a település lakosainak ellátására a környező önkormányzatokkal kötött megállapodás alapján van lehetősége.

A járási hivatal megállapította, hogy az Önkormányzat és az érintett önkormányzatok megpróbálnak megoldást találni az ellátás biztosítására. Ennek érdekében Tardona polgármestere kezdeményezte a fogorvosi alapellátásra körzettel és feladat-ellátási megállapodással rendelkező önkormányzatoknál a település fogorvosi körzetekbe való felvételét, azonban azt a megkeresett önkormányzatok egyike sem vállalta. *A járási hivatal tájékoztatása alapján, Tardona polgármestere megkereste az új fogorvosi körzetre praxisjogot megszerzett fogorvosi szolgáltatót, aki arról tájékoztatta, hogy részéről nem látja akadályát annak, hogy Tardona település lakosait is ellássa és elmondása szerint erről több hónapja tájékoztatta Kazincbarcika Város Önkormányzatát.*

A járási hivatal vezetőjének további tájékoztatása alapján a kazincbarcikai és a dédestapolcsányi fogorvosi alapellátást végző fogorvosok ellátták a tardonai betegeket, a körzeten kívüli betegek részére nyújtott ellátás teljesítménye lejelenthető, finanszírozásra kerül. Az ellátással kapcsolatban a járási hivatalhoz az elégtelen ellátásra hivatkozással panasz vagy közérdekű bejelentés nem érkezett.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy mivel az alapellátás biztosítása az Önkormányzat feladata, indokolt a felszólítása a hiányosság rendezésére, a megyei kormányhivatal felügyeleti jogkörében kötelezheti erre a járást.

#### **4. Mályinkai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének tájékoztatása**

A vizsgálatom keretében Hivatalom tudomására jutott, hogy a fogorvosi alapellátási szolgáltatás megszervezésének sikertelensége miatt közigazgatási hatósági eljárás keretében 2021 januárjában a járási hivatal határozattal kötelezte Tardona Önkormányzatát, hogy 2021. február 28. napjáig szervezze meg az Eütv. 5. § (1) bekezdése b) pontjában foglalt fogorvosi alapellátást. Tekintettel erre tájékoztatást kértem Mályinkai Közös Önkormányzati Hivatal (egyik kirendeltsége Tardonán működik) jegyzőjétől arról, hogy az önkormányzat a fent kiemelt kötelezésnek milyen formában tett eleget, a község lakosainak a fogászati alapellátását melyik településen, milyen formában és ki látja el, illetve amennyiben az alapellátás megszervezésének nem tudtak eleget tenni, akkor annak mi volt az oka.

A jegyző arról tájékoztattott, hogy Szuhakálló község Önkormányzata 2021. november 11-én tartott rendkívüli nyílt képviselő-testületi ülésén a 69/2021. (XI. 11.) számú határozatával elfogadta az Önkormányzat csatlakozási szándékát a Múcsony-Szuhakálló fogorvosi alapellátási körzethez 2022. január 1. napjával. A Galaxy-Dent Egészségügyi Szolgáltató Kft.-vel kötött feladatellátási-szerződés módosítása megtörtént, amely rögzíti, hogy Tardona lakosságára is kiterjed a területi ellátás. Múcsony Nagyközség Önkormányzata, Szuhakálló Község Önkormányzata, valamint Tardona Község Önkormányzata között létrejött 2022. január 3. napján egy megállapodás a fogorvosi alapellátás székhelyéről. A tardonai lakosok a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő által támogatott fogászati ellátásokat térítésmentesen vehetik igénybe a Múcsonyi fogászati rendelőben.

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati

lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Önkormányzat, mint az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja szerinti közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

## II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2.§ (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát



az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény XX. cikke (1) bekezdése értelmében Magyarországon *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*. E 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.

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan deklarálja a testi és lelki egészséghez való jogot. A nemzetközi dokumentumok, mint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szintén az elérhető legmagasabb szintű testi és lelki egészséget kívánja biztosítani (12. cikk). *Az Alkotmánybíróság az egészséghez való jog biztosítását 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. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. A kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság viszont 19 már valóságos alanyi jog, amelynek alkotmányos alapja a tulajdonvédelem. [54/1996. (XI. 30.) AB határozat]

### III. A vizsgált ügy tekintetében

A helyi önkormányzat köteles gondoskodni az egészségügyi alapellátás körében a fogorvosi alapellátás biztosításáról a Mötv. 13. § (1) bekezdésének 4. pontja, valamint az Alapellátási törvény 5. § (1) bekezdés b) pontja alapján.

Tardonán 2019 telén a képviselőtestület döntött az Adamantin Kft. **egészségügyi szolgáltató működési engedélyének visszavonásáról**. Ezt követően az Önkormányzat a fogorvosi alapellátási kötelezettségének biztosítása érdekében több kísérletet tett, egyeztetéseket kezdeményezett a környező települések önkormányzataival, illetve az Önkormányzattal mind a tisztifőorvos, mind a Kormányhivatal felvette a kapcsolatot. Majd **a fogorvosi alapellátási szolgáltatás megszervezésének sikertelensége** miatt a járási hivatal közigazgatási hatósági eljárás keretében a 2021 januárjában határozattal kötelezte az

Önkormányzatot, hogy 2021. február 28. napjáig szervezze meg az Eütv. 5. § (1) bekezdése b) pontjában foglalt fogorvosi alapellátást. Majd végül 2022 januárjában megkötötte a szükséges szerződést.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy Tardona községben a 2019. december 19-i döntést követően megszűnt a fogorvosi alapellátás, amelyet az Önkormányzat szerződés szerűen csak 2022. február 1-től tudott ismét biztosítani. A fogorvosi alapellátás ismételt biztosításáig eltelt több mint két évben, az arra tett próbálkozások ellenére sem tudta belátható időn belül megszervezni az Önkormányzat a község lakosságának fogorvosi alapellátását, amely súlyosan aggályos az egészséghez való jog alkotmányos garanciája tekintetében.*

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a Mötv. 127. §-a alapján a kormányhivatalok útján biztosított. A feltárt tényállás szerint ugyanakkor a járási hivatal közigazgatási hatósági eljárás keretében – a fogorvosi ellátás megszűnését követő egy év múlva – kötelezte csak a Tardonai Önkormányzatot, hogy egy hónapon belül szervezze meg az Eütv. 5. § (1) bekezdése b) pontjában foglalt fogorvosi alapellátást.

Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 6. § (1) bekezdése alapján **az egészségügyi államigazgatási szerv egészségügyi igazgatási és koordinációs feladatai körében közvetlenül és haladéktalanul intézkedik, ha az ellátási kötelezettséggel rendelkező egészségügyi szolgáltatónál hirtelen fellépő ok miatt a betegellátás átmeneti fennakadásáról értesül.** Az intézkedéssel párhuzamosan értesíti az érintett szolgáltató fenntartóját, illetve az Országos Mentőszolgálatot.

A 96/2003. Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi közszolgáltatást végző szolgáltató a működési engedélyében szereplő bármely egészségügyi szolgáltatás ellátását – a fenntartó tájékoztatása mellett – **szüneteltetheti.** A szüneteltetést legalább nyolc nappal korábban be kell jelenteni az engedélyező egészségügyi államigazgatási szervnek, megjelölve a szünetelő szervezeti egység helyett az egészségügyi szolgáltatást nyújtó szervezeti egységet annak azonosító kódjának feltüntetésével. Amennyiben a szüneteltetést bejelentő egészségügyi szolgáltatónál nincs az adott szakmában más szervezeti egység, az egészségügyi szolgáltató más egészségügyi szolgáltatóval megállapodik a helyette történő egészségügyi szolgáltatásról. Amennyiben a szünetelést bejelentő szolgáltató a 96/2003. Korm. rendelet 18. § (2) bekezdése értelmében **nem csatolja a szünetelés bejelentéséhez az előzőek szerinti megállapodást, az egészségügyi államigazgatási szerv dönt az egészségügyi szolgáltatás nyújtását átmenetileg végző szolgáltató kijelöléséről.** A kijelölésről a kijelölésre kerülő egészségügyi szolgáltató működési engedélyét kiadó egészségügyi államigazgatási szerv dönt.

A vizsgált ügyben ezzel szemben az egészségügyi szolgáltató tevékenységét **nem szüneteltette, hanem a 96/2003. Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés h) pontjában foglaltak alapján az egészségügyi államigazgatási szerv a működési engedélyt visszavonta,** mivel az egészségügyi alapellátás körében kötött feladat-ellátási szerződés megszűnt. *Ebben az esetben, a fenti rendelkezések alapján a járási tisztifőorvosnak más egészségügyi szolgáltató kijelölése nem állt módjában. Mindezek alapján általános jelleggel merült fel kérdésként, hogy amennyiben a fogorvosi alapellátás biztosításáért felelős önkormányzat nem tudja biztosítani a település lakosainak az ellátást, akkor nincs olyan szerv, amely jogosult lenne – hasonlóan a szüneteltetés esetéhez – az egészségügyi szolgáltató kijelölésére.*

*Mindebből következően az egyedi ügy körülményei rámutatnak arra, hogy bár a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a kormányhivatalok útján biztosított, az ügy kapcsán felmerült helyzetet a kormányhivatalok jogkörükben eljárva nem tudták megoldani, így a fogorvosi alapellátás folyamatos biztosításának hiánya, összefüggésben a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével az egészséghez való alapjog tekintetében visszásságot idézett elő.*

Álláspontom szerint a visszásság feloldása érdekében megoldást jelenthet a járási tisztifőorvos hatáskörének bővítése a tekintetben, hogy szükség esetén ki tudjon jelölni egy ideiglenes egészségügyi szolgáltatót annak érdekében, hogy a területi betegek ne maradjanak ellátatlanul a helyzet végleges rendeződéséig. Ennek hiányában ugyanis, ahogyan azt a konkrét eset is alátámasztotta, a jelenlegi garanciális eszközök mellett előfordulhatott, hogy 2020 tavaszától 2022 januárjáig nem volt biztosított a tardonai lakosok fogászati alapellátása.

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az egészségügyért felelős minisztert*, hogy fontolja meg az alapellátás biztosítása kapcsán a 96/2003. Korm. rendeletnek a járási tisztifőorvos intézkedési jogkörére vonatkozó bővítését, amely eredményeként a visszavont szolgáltatási engedély miatt átmenetileg alapellátás nélkül maradt települések lakossága ellátásának biztosítására ideiglenes jelleggel egészségügyi szolgáltatót jelölhet ki.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos