

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3102/2023. (III. 14.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Szabó Marcel* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* és *dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 151. § (1) bekezdése „[...] három hónap eltelte után” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria felülvizsgálati eljárásban eljáró tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) a 2020. június 30-án kelt Kfv.II.37.113/2020/3. számú végzésével az előtte folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 151. § (1) bekezdése „három hónap eltelte után” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e jogszabályi rendelkezések alkalmazásának kizárását kérte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben (a továbbiakban: bírói kezdeményezés). Álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal és a XXVIII. cikkének (7) bekezdésében írott perorvoslathoz való joggal.
- [2] Az indítványozó a fenti jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárását kérte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben.
- [3] 2. Az indítvány szerint az indítványra okot adó per előzménye, hogy a Budapest Főváros Kormányhivatal I. Kerületi Hivatala (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a BP-01/08/78-1/2018. számú, 2018. január 8. napján hozott végzésével a felperessel szemben a Budapest XI. kerületi ingatlan (a továbbiakban: perbeli ingatlan) alatti üzlet építkezés kapcsán indult építésrendészeti eljárást megszüntette, majd az elsőfokú hatóság saját hatáskörben a perbeli ingatlanon folytatott építőipari kivitelezői tevékenységet újból felülvizsgálta, melynek következtében a BP-01/08/78-1/2018. számú eljárást megszüntető végzést visszavonta BP-01/08/78-6/2018. számú döntésével, és 2018. február 16. napján megindította a perbeli ingatlanon a felperes építető által végzett építési tevékenységre vonatkozó építésrendészeti eljárást.
- [4] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes – felülyeleti jogkörben eljárva – a 2018. május 15. napján kelt BP/1003/00093-8/2018. számú végzésben az elsőfokú hatóság BP-01/008/00078-6/2018. iktatószámú végzését részben megváltoztatta, és megállapította, hogy H. T. polgármester ügyféli jogállás iránti kérelem elutasítása kapcsán önálló fellebbezésnek van helye, az építésrendészeti eljárás megindítása és az eljárást megszüntető végzés visszavonásáról rendelkező döntés ellen önálló fellebbezésnek helye nincs, kijavította továbbá az elsőfokú végzés számát és keltezését, egyebekben a végzés további rendelkezéseit helybenhagyta.

- [5] A másodfokú végzés jogorvoslati tájékoztatása szerint a végzéssel szemben önálló fellebbezésnek nincs helye, az csak az ügy érdemében hozott határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg. A felperes jogi képviselője részére a végzést postai úton – a térítvevény szerint – 2018. május 23. napján kézbesítették.
- [6] A felperes, jogi képviselője útján, 2019. február 19. napján előterjesztett kereseti kérelmében az alperes BP/1003/000093-8/2018. számú végzése mellett további négy alperesi döntés jogszerűségének a vizsgálatát kezdeményezte. Keresetében előadta, hogy a BP/1003/00093-8/2018. végzés jogorvoslati kiiktatása jogsértő, ugyanis csak az önálló fellebbezés kizártságáról szól, nem terjed ki arra, hogy a másodfokon hozott végzés ellen közigazgatási per indításának helye van az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 114. §-a alapján.
- [7] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.31.046/2019/8. számú végzésében elrendelte a BP/100300093-8/2018. számú végzés elleni kereseti kérelem elkülönítését a keresetben megjelölt többi hatósági döntéssel szembeni kereseti kérelemtől.
- [8] Az elsőfokú bíróság 10.K.31.786/2019/2. számú végzésében a felperes keresetlevelét a BP/1003/00093-8/2018. számú végzésre vonatkozó részében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (1) bekezdése alapján a Kp. 48. § (1) bekezdés *i*) pontjára tekintettel visszautasította. A visszautasító végzésben a bíróság rögzítette, hogy a felperes vonatkozásában a jogszabályban biztosított keresetindítási határidő 2018. június 22. napján járt le, míg a felperes a keresetlevelet a törvényi határidőn túl, 2019. február 19. napján terjesztette elő, kimentésére igazolási kérelmet sem terjesztett elő, így a keresetindítási határidőt elmulasztotta. Indoklásában kiemelte az elsőfokú bíróság, hogy önmagában a felperes által hibásnak minősített jogorvoslati tájékoztatásból nem következik, hogy a perbeli végzés ellen a felperes határidő nélkül jogosult közigazgatási pert indítani.
- [9] A felperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 2019. október 22. napján kelt, 12.Kpkf.671.110/2019/2. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését annak érdemben helyes indokainál fogva helyben hagyta. A végzés indokolása szerint a jogi képviselővel eljáró felperest az esetlegesen hibás jogorvoslati tájékoztatás nem akadályozhatta jogorvoslat igénybevételében, és a felperesi fellebbezésben hivatkozott 9/2017. (IV. 18.) AB határozatra is alaptalanul hivatkozott, ugyanis annak [25] bekezdése szerint a jogorvoslati jog nem a hatóság tájékoztatásából fakad, hanem azt a törvény keletkezteti.
- [10] A jogerős végzés ellen a felperes jogi képviselője útján terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyet a Kúria 2020. február 18. napján kelt végzésével az ügyben felmerülő jogkérdés különleges súlyára tekintettel befogadott. A felperes felülvizsgálati kérelmében felhívta a 90/2007. (XI. 14.) AB határozat jogorvoslati jogra vonatkozó érvelését és hivatkozott arra, hogy a perbeli ügyben a hatóság téves jogorvoslati tájékoztatása a felperes jogorvoslati jogát csorbította. Kifejtette, hogy a jogorvoslati jog mint alapjog hatékony érvényre juttatása tekintetében vizsgálni kell a hatósági tájékoztatás jogszabályoknak való megfelelését. Előadta, hogy a jogerős végzés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését, az Ákr. 1. §, 2. § és 4. §-ben foglalt alapelveket, az Ákr. 81. § (1) bekezdését, a 114. § (1) bekezdését és a 121. § (4) bekezdésében foglaltakat. Emellett álláspontja szerint a Kp. 6. §, 39. § (1) bekezdése és a Kp. alapján alkalmazandó Pp. 346. § (5) bekezdése is sérült az eljáró bíróságok téves jogértelmezése miatt. Hivatkozása szerint a támadott végzés jogorvoslati záradékának ki kellett volna terjednie arra, hogy milyen jogorvoslati eszköz, milyen határidőben, milyen módon vehető igénybe a döntéssel szemben, ennek hiányában téves az elsőfokú bíróság azon értelmezése, hogy a felperes elmulasztotta a Kp. 39. § (1) bekezdése szerinti keresetindításra vonatkozó határidőt, hiszen a jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatás elmaradása, illetve a jogorvoslati jog kifejezett kizárása miatt nem volt olyan határidő, amelyet el tudott volna mulasztani a felperes. Felhívta továbbá a 9/2017. (IV. 18.) AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tájékoztatás jogszerűsége nem függetleníthető a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogtól, jelen esetben pedig álláspontja szerint a jogorvoslati jog sérelme a keresetlevél befogadásával lett volna kiküszöbölhető. Ezen érvek alapján kérte a jogerős végzés elsőfokú végzésre is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára való utasítását.
- [11] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.
- [12] 3. Az indítványozó álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia, amely sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben foglaltakat.
- [13] A Kúria megítélése szerint a Kp. 36. § (1) bekezdés *g*) pontja alapján alkalmazandó, a Pp. 151. § (1) bekezdésének utolsó tagmondatában szabályozott, az igazolási kérelem előterjeszhetőségére megállapított 3 hónapos

objektív határidő, mely szerint – „a mulasztástól számított három hónap eltelte után igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehet” –, aránytalanul korlátozza a közölt közigazgatási cselekményekkel szembeni kereseti kérelem előterjeszthetősége vonatkozásában a bírósághoz fordulás jogát, valamint ezzel összefüggésben a jogorvoslathoz való jogot. A felülvizsgálni indítványozott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot sérti, az alábbiak szerint.

- [14] 3.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme tekintetében az indítványozó elsősorban az alábbiakra hivatkozott.
- [15] Rámutatott, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikke a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alapelvét és kiemelt részelemeit rögzíti. Ezen cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el”.
- [16] Az indítványozó kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog „abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat].
- [17] A Kúria kiemelte, hogy a normakontroll eljárás során az Alkotmánybíróság nem tudja az összes részletszabály betartását vizsgálni, ez a vizsgálat csupán a tisztességes eljáráshoz való jog általános ismérveire terjedhet ki [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A felülvizsgálati eljárás jelen szakaszában azonban a Kúria véleménye szerint – a közigazgatási döntéssel szemben előterjeszthető kereseti kérelem benyújtására törvény által biztosított határidő önhibán kívüli elmulasztásával összefüggésben – a Pp. 151. § (1) bekezdésében biztosított objektív határidő rövid volta a bírósághoz való fordulás jogát sérti, amely a tisztességes eljáráshoz való jog egyik, garanciális jelentőségű részjogosítványa [8/2020. (V. 13.) AB határozat].
- [18] Bár az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alapértékét kitöltő alapelv, a jogbiztonság követelményének [14/1993. (III. 9.) AB határozat] a sérelmét jelentené, ha a közigazgatási döntések határidő nélkül lennének rendes jogorvoslati eszközökkel támadhatóak, és a közigazgatási döntések elleni keresetindítás időtartamának ésszerű határidőhöz kötése nem sérti, illetve nem csorbítja a keresetindítási jog lényeges tartalmát (2218/B/1991. AB határozat), a Kúria úgy ítéli meg, hogy a jelen indítvány alapjául fekvő ügyben azért sérült a felperes bírósághoz fordulásának joga, és ezzel együtt a jogorvoslathoz való joga is, mert a hatóság mulasztása olyan tényleges jogi akadályt jelentett, amely megakadályozta, hogy a közigazgatási döntés ellen határidőben – a Kp. 39. § (1) bekezdésben biztosított keresetindítási idő alatt – jogorvoslattal éljen a döntés ellen. Ezt a jogát a Kp. 6. § és 36. § (1) bekezdés g) pontja mint utaló szabály alapján a Pp. 151. § (1) bekezdés által biztosított igazolási kérelem határidején belül sem tudta érvényesíteni.
- [19] A Kúria felidézte, hogy a keresetindítási jog kérdésével az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott – 8/2006. (XII. 20.) AB határozat, 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, 914/B/2006. AB határozat, 51/2009. (IV. 28.) AB határozat – mely döntésekből megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság szerint a keresetindítási jog korlátozása általánosságban, a jogbiztonsággal összefüggésben nem szükségtelen, és az Alkotmánybíróság által vizsgált esetekben nem volt aránytalan. A Kúria hangsúlyozza, hogy bár a jelen közigazgatási jogvitában a keresetindítási határidő Kp. 39. § (1) bekezdésében biztosított „közléstől számított harminc napon belül” szabálya nem vet fel alkotmányos aggályokat, ellenben a keresetindítási határidő elkésztése esetén előterjeszthető igazolási kérelem objektív 3 hónapos határideje a keresetindítás jogvesztését jelenti, mely önhiba hiányában már a bírósághoz való jog sérelmét vonja maga után.
- [20] 3.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében írott jogorvoslathoz való jog sérelme tekintetében a Kúria az alábbiakat fejtette ki.
- [21] A jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése önállóan is rögzíti, és a bírósági döntések mellett hatósági és más közigazgatási döntésekre is kiterjeszti. Jelen esetben a hatályos jogszabályok alkalmazása mellett a felperes keresetlevelét érdemi vizsgálat nélkül visszautasító bírói döntés a felperes jogorvoslathoz való jogának sérelmével is járt, ezért az indítványozó megítélése szerint szükséges az alapul fekvő eljárásjogi szabályok alkotmányossági szempontú felülvizsgálata.
- [22] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

- [23] A Kúria kiemelte, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében is rögzített jogállamiság alkotmányos követelményének része a közigazgatási döntések bíróság előtti felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben [pl. 39/1997. (VII. 1.) AB határozat] is rögzítette a közigazgatási bíráskodás jelentőségét és garanciális szerepét, melyet a testület újabb gyakorlata is megerősített [pl. 17/2015. (VI. 5.) és 3243/2018. (VII. 11.) AB határozatok]. Kimondta azt is, hogy a modern jogállam immanens része a közigazgatási bíráskodás, melynek jelentősége abban rejlik, hogy általa a hatóságok tévedésével vagy visszaéléseivel szemben jogvédelmet igényelhetnek a személyek közigazgatási alanyi jogaik sérelme esetén, továbbá megvalósul a tárgyi jogrend védelme is [3243/2018. (VII. 11.) AB határozat].
- [24] A jogalkotó széles szabadsággal rendelkezik azt illetően, hogy mely esetekben milyen módon biztosít jogorvoslati jogot, azonban amennyiben úgy dönt, hogy a fellebbezés, vagy bírói jogorvoslat lehetőségét megteremti, akkor ezen jogorvoslatnak hatékonynak és ténylegesnek kell lennie. A Kúria előtt folyamatban lévő ügyben a közigazgatási szerv téves tájékoztatásából adódóan sérült a felperes jogorvoslatához való joga, hiszen a hatóság olyan döntés esetén zárta ki a bírói jogorvoslat lehetőségét, ahol a jogalkotó törvényben szabályozottan biztosította azt.
- [25] Ez a Kúria megítélése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, továbbá a XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmét jelenti, melyet rendes bírósági fórumok az Alaptörvény 25. cikkében előírt feladat- és hatáskörükben, a 28. cikk szerint eljárva nem tudnak feloldani.
- [26] Jelen ügyben az alapjogsérelmet – a Kúria megítélése szerint – a Pp. 151. § (1) bekezdésében szabályozott, a hatósági döntéssel szembeni keresetlevél benyújtásának határideje elmulasztásának kimentésére nyitva álló igazolási kérelem rövid határideje okozza. Ezen jogszabályi rendelkezés az igazolási kérelem benyújtásának objektív határidejét három hónapban határozza meg, azonban a bírói gyakorlat felismerte, hogy számos esetben a közigazgatásra vonatkozó garanciális előírásokra, az állam kiemelt felelősségére tekintettel ezen keret nem felel meg a tisztességes eljáráshoz való alapjog és azzal ez esetben rokonítható jogorvoslatához való jog követelményének.
- [27] A Kúria kiemelte, hogy a bírói gyakorlat kidolgozta, és a közigazgatási perrendtartás hatálya alatt is fenntarthatónak tartotta azt a kúriai közigazgatási kollégiumi véleményben kimondott jogelvet, mely szerint a közigazgatási szerv téves jogorvoslati tájékoztatása miatt az ügyfelet joghátrány nem érheti (7/2010. KK vélemény). A Kúria rámutatott, hogy ezen alapvetésből kifolyólag a bírói gyakorlatban elfogadott, hogy a határozatban nem szereplő, azaz a jogorvoslati tájékoztatás teljes hiánya esetén formális igazolási kérelem hiányában is igazolási kérelemként kezeli a bíróság a jogorvoslat téves voltára vagy hiányára történő hivatkozást. Ezen értelmezés azonban kizárólag az igazolási kérelem Pp. 151. § (1) bekezdés második mondatában szereplő három hónapos objektív határidő leteltéig érvényes, mivel ezen túlmenő alkalmazása a bírói jogalkotás tilalmába ütközne.
- [28] A Kúria számára is ismerten az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában többször foglalkozott az igazolási kérelem szabályozásának alkotmányjogi vetületével, legutóbb a 9/2017. (IV. 18.) AB határozatban. Ezen alkotmányjogi panasz eljárásban hozott határozatban a testület kimondta, hogy a közigazgatási döntés elleni jogorvoslatnak ki kellett volna meríteni a tényleges és hatékony jogorvoslat követelményét, ezért megsemmisítette azt a bírói döntést, amely elkészség miatt utasította vissza az indítványozó keresetlevelét úgy, hogy az a hatóság téves tájékoztatás alapján valójában a törvényi határidőt meghaladóan került benyújtásra.
- [29] A Kúria felidézte, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában vizsgálta az igazolási kérelem határidejének alkotmányos voltát is, azonban fontos rögzíteni, hogy ez a vizsgálat még a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) hatálya idején történt, amikor az igazolási kérelem benyújtására rendelkezésre álló objektív határidő 6 hónap volt (2218/B/1991. AB határozat).
- [30] A Kúria kiemeli, hogy ezen elvi tétel alkotmánybírói kimondását követően a jogalkotó az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 212. §-ával 2020. január 1. napjától hatályosan beiktatta a Kp. 39. § (3a) bekezdését, amely törvényi szinten írja elő, hogy a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a felperes a közigazgatási cselekmény jogorvoslati záradékának megfelelően nyújtotta be, vagy arra figyelemmel nyújtotta be a bírósághoz, hogy az (1) bekezdés szerinti közigazgatási szerv az elektronikus ügyintézés feltételeit átmenetileg vagy tartósan nem biztosítja.
- [31] A Kúria hangsúlyozta, hogy a jelen ügyben azonban az alapjogi konfliktust a Kp. 39. § (3a) bekezdése nem oldja fel, ugyanis az 2020. január 1. napján lépett hatályba, és a jogalkotó ezzel egyidejűleg átmeneti szabályt nem állapított meg, ezért a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szabályozási átmenetre vonatkozó 15. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint a 2020. január 1. napja előtt előterjesztett kereseti kérelemre nem lehet alkalmazni.

- [32] A Kúria megítélése szerint ugyanakkor ez a szabály nem rendelkezik arról az esetről, amikor a jogorvoslati oktatás az adott jogorvoslatról nem tartalmaz tájékoztatást.
- [33] A Kúria kifejtette, hogy amennyiben a jövőben a Kp. 39. § (3a) bekezdését olyan kiterjesztő módon értelmeznék a bíróságok, hogy az vonatkozik az elmaradt jogorvoslati tájékoztatásra is, akkor viszont az lehetővé tenné a bármikori benyújtást, amely a már hivatkozott alkotmánybíróvási határozatok alapján a jogbiztonság követelményét sértené, hiszen akkor az érintett közigazgatási cselekmény véglegessége sosem tudna érvényesülni: az érintett közigazgatási cselekménnyel szemben bármikor közigazgatási per volna kezdeményezhető.
- [34] A Kúria rámutatott, hogy a Kp. 39. § (1) bekezdésének 1 éves objektív határideje, amely a tisztességes és jó-hiszeműen eljáró számára megfelelő objektív határidőt biztosítana a benyújtáshoz, azért nem alkalmazható, mert az csak az olyan közigazgatási cselekményekre alkalmazandó, amelyekre jogszabály nem írja elő a közlési kötelezettséget, tehát eleve nem kell közölni az adott közigazgatási cselekményt.
- [35] 3.3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése korlátozhatósága tárgyában is kifejtette a Kúria az álláspontját, az alábbiak szerint.
- [36] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rögzíti a korábban már az Alkotmánybíróság által kimunkált általános alapjogi tesztet, amely kimondja, hogy amennyiben alapjog-korlátozás merül fel, a jogalkotónak a jogszabály megalkotásakor és a jogalkalmazónak az egyedi ügyekben azt kell vizsgálnia, hogy az alapvető jog korlátozása más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében történik-e, a feltétlenül szükséges mértékben, továbbá a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos-e, valamint azt is, hogy az az alapvető jog lényeges tartalmát ne sértse.
- [37] A Kúria álláspontja szerint a Pp. 151. § (1) bekezdésének utolsó tagmondata az alapjogi teszt próbáját nem állja ki. A korlátozott alapjog a bírósághoz való fordulás joga, és ezen keresztül a jogorvoslati jog. A Kúria előtt is ismert, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a bírósághoz való fordulás joga olyan alapvető jog, amely szükséges és arányos korlátozás tárgya lehet, mivel ezen alapjog nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra, ugyanakkor „a korlátozásnak elkerülhetetlenül szükségesnek és az elérni kívánt célhoz képest arányosnak kell lennie” [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, 467/B/1997. AB határozat].
- [38] A keresetindítás és az igazolási kérelem határidőhöz kötöttsége is azt a célt szolgálja, hogy az érdekeltek ne határidő nélkül érvényesíthessék jogukat, tehát ezen rendelkezések alapjogot korlátoznak. Az alapjogi teszt következő lépcsője a korlátozás legitim céljának azonosítása, mely jelen esetben nem vitatottan a jogbiztonság garantálása, amely a korábbiakban kifejtettek szerint a jogállamiság alapelvét kitöltő alkotmányos érték. A Kúria felidézi, hogy ahogy az Alkotmánybíróság számos döntésében rámutatott, a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára biztosított határidő rögzítése a jogbiztonság érvényesülése érdekében szükséges, amely korlátozás általában nem sérti a keresetindítási jog lényeges tartalmát (915/E/2005. AB határozat, 2218/B/1991. AB határozat).
- [39] Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati jog tartalmát elsőként között értékelő 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy az „Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja”. A törvényben foglalt keresetindítási, illetve az igazolási kérelem benyújtására szabott határidő absztrakt módon alkalmas ezen cél elérésére, enyhébb korlátozó eszköz nem tudja felváltani, így szükségesnek is tekinthető.
- [40] Ugyanakkor a Kúria meggyőződése szerint az igazolási kérelem három hónapos objektív határideje nem áll arányban a korlátozással elérni kívánt céllal, a jogbiztonság érvényre juttatásával, mivel a határidő ilyen rövid volta megakadályozza a feleket joguk érvényesítésében, míg hosszabb határidő szabása – és hangsúlyozottan nem a határidő oly mértékű kitágítása, amely szinte bármikor benyújthatóvá tenné az igazolási kérelmet – kisebb mértékű alapjogsérelmet okozna, mint a jelenlegi korlátozás. Mint azt a 9/2017. (IV. 18.) AB határozat és a jelen eset tényállása is mutatja, felmerülhetnek olyan esetek, amelyek esetén a későbbi felperest a határidő rövidsége és az államot megtestesítő közigazgatási szerv mulasztása akadályozza meg eljárás jogainak, különösen a jogorvoslati jog és a bírósághoz fordulás jogának érvényesítésében.
- [41] A Kúria álláspontja szerint a Kp. 39. § (1) bekezdésének második mondata szerinti szabályozás, mely szerint azokban az esetekben, amikor a közigazgatási cselekményt nem kell közölni, a keresetindítási határidőt a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a közigazgatási cselekményről való tudomásszerzéstől számított 30 napon belül, de legkésőbb a cselekmény megvalósulásától számított 1 éven belüli időtartamban jelöli meg –, mint a keresetindítási határidő arányos korlátozása, az igazolási kérelem objektív határideje meghatározásánál is iránymutató kell legyen, mivel a Kp.-ben ezt határozta meg maga a jogalkotó szükséges és arányos mértékként.

- [42] A Kúria megállapítása szerint ehhez képest ellentmondásnak tekinthető, hogy a Kp. 36. § (1) bekezdés *g*) pontja folytán alkalmazandó Pp. 151. § (1) bekezdését kell alkalmazni az objektív határidő tekintetében a közlendő, de nem közölt közigazgatási cselekmények esetében, amely csak 3 hónap.
- [43] A Kúria álláspontja szerint a 9/2017. (IV. 18.) AB határozat nem alkalmazható jelen esetben, hiszen ott egy konkrét – törvényitől eltérő – határidő alkalmazható volt, jelen esetben ilyenről nincs szó, a határidő pedig emiatt nem annulálható (915/E/2005. AB határozat, 2218/B/1991. AB határozat).
- [44] A Kúria kiemelte, miszerint észlelte, hogy a Pp. 151. § (1) bekezdése nem minden határidő tekintetében feltétlenül aránytalan korlátozása a jogorvoslati jognak, jelen ügyben csak a közigazgatási perek esetén alkalmazott keresetindítási határidő vonatkozásában állítható ez egyértelműen és maradéktalanul, ezért nem is kérte a Kúria az általános, csak a konkrét ügyben való kizárását a fenti jogszabályhelynek.
- [45] A Kúria megítélése szerint az alkotmányossági aggály helyes orvosolásának módja a Kp. 39. § (1) bekezdés második mondatának módosítása („nem kell közölni” kifejezés helyett „nem közölt”) volna, ehhez azonban a Kúriának mulasztásos alkotmányvétsést kéne állítania (ugyanis a jogalkotó ezt az esetet nem szabályozta), és kérnie ennek megállapítását az Alkotmánybíróságtól. Emellett azt is észlelte a Kúria, hogy amennyiben a Pp. 151. § (1) bekezdése megsemmisítésre kerül, akkor az szükségszerűen feltételezi a jogalkotói mulasztás fennállását alkalmazható szabály hiányában, hiszen az igazolásra nyitva álló objektív határidő hiánya a jogbiztonságot sértheti.
- [46] A Kúria rámutatott, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján a Kúria azonban nem kérheti az Abtv. 46. § (1) bekezdésében foglalt Alkotmánybírósági hatáskör gyakorlását, erre tekintettel az eljárást sem függesztheti fel, ezért nem volt más mód az alkotmányos aggály kiküszöbölésére, mint a Pp. 151. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítvány előterjesztése.
- [47] Minderre tekintettel kérte a Kúria, hogy a felülvizsgálni indítványozott Pp. 151. § (1) bekezdése „három hónap eltelte után” szövegrésze alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság állapítsa meg, és annak alkalmazását a konkrét ügyben zárja ki.

II.

- [48] 1. Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezései:

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

[...]

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

- [49] 2. Az indítvány által érintett Pp. rendelkezés:

„151. § [Az igazolási kérelem előterjesztésének határideje, tartalma]

(1) Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Ha a mulasztás később jut a félnek vagy képviselőjének tudomására, vagy az akadály később szűnik meg, az igazolási kérelem előterjesztésének határideje a tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő napon kezdődik, azonban a mulasztástól számított három hónap eltelte után igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehet.”

III.

- [50] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [51] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy

jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már kinyilvánította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. § (1) bekezdésében és 51–52. §-aiban előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

- [52] A bírói kezdeményezés szerint a felperes kereseti kérelmére tekintettel a támadott jogszabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány – a fenti körben – határozott kérelmet tartalmaz, azaz a beadvány – a fentiek szerint – érdemi elbírálásra alkalmas.
- [53] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése értelmében az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerint a vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt és a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben értelmezett feltételnek.
- [54] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a támadott rendelkezés előzményeit és szabályozási környezetét tekintette át.
- [55] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az igazolási kérelem az indítványban alaptörvény-ellenesnek minősített objektív határideje – fő szabály szerint – 2000. január 1-től három hónap, míg ezen időpontot megelőzően hat hónap volt. A régi Pp. 107. §-a az alábbi rendelkezést tartalmazta: „107. § (1) Az igazolási kérelmet tizenöt nap alatt lehet előterjeszteni. Ezt a határidőt az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától kell számítani. Ha azonban a mulasztás csak később jutott a félnek vagy képviselőjének tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg, az igazolási kérelem határideje a tudomásszerzéssel, illetőleg az akadály megszűnésével veszi kezdetét. Hat hónapon túl igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehet.”
- [56] Az Országos Ítéletábrá székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény 18. §-a módosította a régi Pp. 107. §-át. A miniszteri indokolás szerint e módosítás bírósági eljárások „feszesebbé” tételét szolgálja azáltal, hogy a peres eljárás függő helyzetére vonatkozó határidőt lerövidíti. Így a törvény 18. §-a a mulasztás igazolására a hatályos hat hónapos határidő helyett három hónapos objektív határidőt tartalmaz.
- [57] A fenti módosítás alapján a régi Pp. 107. §-ának (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „(1) Az igazolási kérelmet tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Ezt a határidőt az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától kell számítani. Ha azonban a mulasztás csak később jutott a félnek vagy képviselőjének tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg, az igazolási kérelem határideje a tudomásszerzéssel, illetőleg az akadály megszűnésével veszi kezdetét. A mulasztástól számított három hónap eltelté után igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehet.”
- [58] Egyes eljárásokban a törvény az objektív határidőt eltérően szabályozta, így például:
– az elmulasztott határnaptól, illetve az elmulasztott határidő utolsó napjától számított tizenöt nap elteltével igazolásnak akkor sincs helye, ha a mulasztás csak később jutott a fél tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg [rég Pp. 288. § (2) bekezdés];
– a kisértékű perekben az elmulasztott fellebbezési határidő utolsó napjától számított hatvan nap elteltével igazolási kérelem akkor sem terjeszthető elő, ha a mulasztás csak később jutott a fél tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg [rég Pp. 392. § (3) bekezdés].
- [59] A régi Pp. a közigazgatási perek keresetindításra vonatkozó szabályai körében az alábbiak szerint rendelkezett: „330. § (1) A keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél vagy az illetékes bíróságnál a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani. Az elsőfokú közigazgatási szerv a keresetlevelet – az ügy irataival együtt – nyolc napon belül köteles a bírósághoz továbbítani.
[...]
(4) Ha a fél a keresetlevél benyújtására megállapított határidőt elmulasztotta, igazolással élhet (106–110. §). A közigazgatási szerv a hozzá elkészen benyújtott keresetlevelet nem utasíthatja el, hanem köteles azt a bírósághoz továbbítani abban az esetben is, ha a fél igazolási kérelmet nem terjesztett elő.”
- [60] A bekezdés számozását (5) bekezdésre módosította a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 10. §-a.

- [61] A Pp. hatályos rendelkezése szerint: „151. § [Az igazolási kérelem előterjesztésének határideje, tartalma]
(1) Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Ha a mulasztás később jut a félnek vagy képviselőjének tudomására, vagy az akadály később szűnik meg, az igazolási kérelem előterjesztésének határideje a tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő napon kezdődik, azonban a mulasztástól számított három hónap eltelte után igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehet.”
- [62] A Pp. támadott, az igazolásra vonatkozó rendelkezését a Kp. 36. § (1) bekezdés g) pontja alapján alkalmazni kell a közigazgatási peres, illetve közigazgatási nemperes eljárásokban is.
- [63] „Kp. 36. § [A polgári perrendtartás egyéb általános szabályainak alkalmazása]
(1) A polgári perrendtartás szabályait kell alkalmazni [...] g) a mulasztásra és annak igazolására”.
- [64] „Kp. 39. § [A keresetlevél benyújtása]
(1) A keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. Ha a közigazgatási cselekményt nem kell közölni, a keresetlevelet – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a cselekményről való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül, de legkésőbb a cselekmény megvalósulásától számított egy éven belül kell benyújtani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a keresetlevelet az elsőfokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani.”
- [65] A Kp. indokolása kiemeli: „A keresetindítási határidő két érdeket igyekszik összhangba hozni. Megfelelő határidőt kell biztosítani a felperes számára, hogy a közigazgatási cselekménnyel kapcsolatban jogsérelmeit összefoglalja és előadja, esetleg bizonyítékait összeszedje és a bíróság elé tárja. Ennek a megfontolásnak különös súlyt ad a Kp. perkoncentrációra vonatkozó koncepciója és az ezt érvényesítő részletszabályozás. A keresetindítási határidő másik funkciója, hogy a közigazgatási szerv tudja, hogy meddig kell számolnia a per lehetőségével. A közigazgatást sem lehet hosszú időn keresztül bizonytalanságban tartani a tekintetben, hogy a közigazgatási cselekményben megtestesülő közérdeknek érvényt tud-e szerezni, és ha igen, milyen feltételekkel.
- [66] A Kp. 39. § (1) bekezdése külön szabályozza a közölt és nem közölt közigazgatási cselekmények esetén követendő keresetindítási határidőt. A keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. Ha a közigazgatási cselekményt nem kell közölni, a keresetlevelet – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a cselekményről való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül, de legkésőbb a cselekmény megvalósulásától számított egy éven belül kell benyújtani. Utóbbi esetben a Kp. egy szubjektív és egy objektív határidőt tartalmaz. A felperesnek – mint minden eljárásjogi természetű jog megnyíltához, így a keresetindításhoz is – legalább valószínűsítene kell a tudomásszerzés időpontját. A Kp. 48. § (1) bekezdés i) pontjából következik, hogy a keresetindítási határidő elmulasztása miatt igazolási kérelem előterjesztésének van helye, mind a két esetben, mindegyik határidő esetében. Ha a közigazgatási cselekményt közölni kell – például közigazgatási hatósági határozat esetén –, a felperes fogalmilag nem lehet mulasztásban addig, amíg azt vele szabályszerűen nem közölték. A régi Pp. alapján a kötelezően közzétett közigazgatási határozatot utóbbi esetben nem létezőnek kellett tekinteni, amelyhez nem fűződhetek sem anyagi, sem eljárásjogi következmények, így a keresetindítási határidő sem indulhatott meg, vagyis fogalmilag kizárt volt a felperes mulasztása, ezért igazolási kérelmet sem kellett előterjeszteni.”
- [67] A konkrét ügyben a hatálybalépés időpontja miatt nem alkalmazható az alábbi rendelkezés: Kp. 39. § (3a) „A keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a felperes a közigazgatási cselekmény jogorvoslati záradékának megfelelően nyújtotta be, vagy arra figyelemmel nyújtotta be a bírósághoz, hogy az (1) bekezdés szerinti közigazgatási szerv az elektronikus ügyintézés feltételeit átmenetileg vagy tartósan nem biztosítja. A bíróság a keresetlevelet haladéktalanul megküldi az (1) bekezdés szerinti közigazgatási szervnek.”
- [68] Az 1/2019. KMJE jogegységi határozat a következő fontos rendelkezéseket tartalmazza: „I. Ha az ügyfél a közigazgatási eljárásban jogi képviseletet vesz igénybe, a jogi képviselő részére történő kézbesítés minősül joghatályos közlésnek. Joghatályos közlés hiányában a jogorvoslati határidők nem kezdődnek meg.
II. Amennyiben az ügyfél tudomást szerez a határozat tartalmáról és a keresetlevelét előterjeszti, a bíróság vizsgálhatja, hogy a joghatályos közlés elmaradása milyen módon érintette az ügyfél jogorvoslatához és tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a jogbiztonság követelményét.”

- [69] Az Alkotmánybíróság továbbá rámutat, hogy régóta töretlen gyakorlata a Pp. alapján eljáró bíróságoknak annak az elvnek az érvényesítése, miszerint sem a jogorvoslatról szóló téves tájékoztatás (pl. BH 1977.27., BH 1994.210., BH 2007.51., BH 2012.96.), sem a bírósági határozat közlésének (kézbesítésének) szabályszerűsége körében felmerülő bizonytalanság (pl. BH 1981.194) nem értékelhető a fél terhére.
- [70] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a régi Pp. 234. §-ához fűződő kommentár-irodalomban is hangsúlyosan jelenik meg annak a régi bírói gyakorlatnak a hivatkozása, amely szerint „[a] jogorvoslatra történt tájékoztatás hiányossága, a bíróságnak ügyviteli szabálytalansága és késedelme nem eshet a fél hátrányára, a fellebbezési határidőnek ez okból történt elmulasztását igazolási kérelem nélkül is igazoltnak kell tekinteni (LB P. törv. 11. 20835/1970., BH 1971/9. 6887; PJD V. 414.)”. [Kőrös András: XII. Fejezet – Fellebbezés In: Petrik Ferenc (szerk.): Polgári eljárásjog I-IV. HVG-ORAC, 2012.]
- [71] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Kúria által elbírálendő eljárásjogi helyzetekhez hasonló ügyek vonatkozásban is alkalmazni kell a Kp. 39. § (3a) bekezdését, amely kimondja, hogy a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a felperes a közigazgatási cselekmény jogorvoslati záradékának megfelelően nyújtotta be, vagy arra figyelemmel nyújtotta be a bírósághoz, hogy az (1) bekezdés szerinti közigazgatási szerv az elektronikus ügyintézés feltételeit átmenetileg vagy tartósan nem biztosítja.
- [72] A Kp. 39. § (3a) bekezdése hatálybalépésének dátuma: 2020. január 1., tehát e rendelkezés a jelen indítvány alapjául szolgáló ügyben nem volt alkalmazható, mivel e bekezdés tekintetében a jogalkotó átmeneti szabályokat nem alkotott. Utóbbiak vonatkozásában az indítvány előterjesztést nem tartalmazott.
- [73] Számos eljárási törvény módosítása esetén a jogalkotó az új vagy módosított rendelkezések rögtöni hatállyal történő, míg más esetekben a törvény adott rendelkezése egy későbbi időpontban történő hatálybalépéséről rendelkezik.
- [74] A jogalkotó joga és felelőssége, hogy mérlegelje, hogy egy adott eljárási rendelkezés mikor lépjen hatályba. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe annak a vizsgálata tartozik, hogy a jogszabályi rendelkezés ne legyen visszaható hatályú, és a jogalkalmazók és jogkeresők számára az adott rendelkezés alkalmazására megfelelő felkészülési időt biztosítson.
- [75] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy polgári eljárásjogi és közigazgatási perjogi jogviszonyok tekintetében egy adott polgári eljárásjogi vagy közigazgatási perjogi jogszabályi rendelkezést önmagában az nem tesz alaptörvény-ellenessé, hogy eltér a korábbi szabályozástól, még abban az esetben sem, ha a későbbi szabályozás a jogkeresők (felek, kérelmező és kérelmezett, jogosult és adós stb.) számára kedvezőbb vagy kedvezőbbnek állított jogszabályi környezetet teremt. Ettől eltérő megközelítés a jogalkotó mozgásterét korlátozó, a jogszabályi rendelkezések fejlesztését akadályozó alkotmányjogi környezetet eredményezne.
- [76] 3. Az indítványozó szerint az alapjogsérelem lényege összefoglalva abban áll, hogy azért sérült a felperes tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának egyik fontos elemét képező bírósághoz való fordulásának joga, és ezzel együtt a jogorvoslathoz való joga is –, mert a hatóság mulasztása olyan tényleges jogi akadályt jelentett, amely megakadályozta, hogy a közigazgatási döntés ellen határidőben – a Kp. 39. § (1) bekezdésben biztosított keresetindítási idő alatt – jogorvoslattal éljen a döntés ellen. Ezt a jogát a Kp. 6. § és 36. § (1) bekezdés g) pontja mint utaló szabály alapján a Pp. 151. § (1) bekezdés által biztosított igazolási kérelem objektív határidején belül sem tudta érvényesíteni.
- [77] 3.1. A polgári eljárásjogi jogirodalom alapján számos esetben a jogalkotó által biztosított bírósághoz fordulás joga, vagy akár egy bírósági nemperes eljárást követően egy peres eljárás megindításának lehetősége – a többségi álláspont szerint – egyben a perorvoslathoz való jog érvényesülését is jelenti. A közigazgatási perek megindítása is ebbe a körbe tartozik.
- [78] A Kúria indítványa is ebben az értelemben használja a bírósághoz való fordulás és a jogorvoslathoz való jog fogalmát.
- [79] 3.2. A Kúria is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény hatályba lépése óta eltelt időben is többször értelmezte a testület a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog tartalmát, mely határozatokban megerősítette korábbi gyakorlatát, megállapítva, hogy az alapjog lényeges tartalma nem változott [3/2014. (I. 21.) AB határozat, 4/2019. (III. 7.) AB határozat]. Ezen határozatokban azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet

- megítélni, továbbá az összes eljárási részletszabály megtartása mellett is lehetséges, hogy egy adott eljárás nem felel meg a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének.
- [80] A bírósághoz fordulás joga a tisztességes eljárás legalapvetőbb követelménye, amely azt hivatott biztosítani, hogy álljon rendelkezésre egy olyan fórum, amelynek eljárásától az ügyfelek a hatékony jogvédelmet elvárhatják.
- [81] Az Alaptörvény ugyanakkor a XXVIII. cikk (1) bekezdésében kategorikusan rögzíti az ügyek észszerű időn belül való elbírálásának követelményét is. A legutóbbi időszak eljárásjogi törvényeinek a korunk (gazdasági) dinamikájának figyelembevételével történt kodifikálásakor e követelmény megvalósítását a jogalkotó számos eszközzel próbálta elősegíteni.
- [82] A 36/2014. (XII. 18.) AB határozat úgy fogalmazott: „Az Alaptörvény [...] egyrészt magában foglalja – általában véve – a bírósághoz fordulás jogát, másrészt eljárási garanciákat követel meg. A bírósághoz fordulás joga azt a kötelezettséget rója az államra, hogy a polgári jogi, [...] jogok és kötelezettségek (jogviták) elbírálására bírői utat biztosítson.” (Indokolás [65])
- [83] Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a bírósághoz fordulás joga korlátozható lehet, ellentéző tartalmú szabályozás jogbizonytalansághoz vezetne. Hasonlóképpen rendelkezett többek között a 36/2014. (XII. 18.) AB határozat és a 3149/2019. (VI. 26.) AB határozat.
- [84] „A bírósághoz fordulás joga – figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére – nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra. Azonban – szintén az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – a korlátozás nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát, a korlátozásra egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték védelméhez feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet csak sor” {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]}.
- [85] „A bírósághoz fordulás (jelen esetben: keresetindítás) joga tehát korlátozható lényeges tartalmára tekintettel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a tisztességes eljáráshoz való jognak, így ennek részeként a fél bírósághoz fordulása jogának korlátozása a jogbiztonság elvére tekintettel megfelel a szükségesség elvének.” {3149/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [31]}
- [86] Vizsgálta az Alkotmánybíróság többek között a hivatalos iratok kézbesítésére, illetve a keresetindítási határidőre vonatkozó szabályokat is. A 46/2003. (X. 16.) AB határozat kiemelte: „A jogbiztonság kettős követelményt támaszt a jogalkotóval szemben. Ennek megfelelően elsősorban a létrejött jogviszonyok stabilitásának eljárásjogi biztosítékait kell megteremtenie. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás hatékony működésének biztosítása ugyanakkor nem eredményezheti a jogbiztonságból levezethető eljárási garanciák sérelmét azáltal, hogy a címzettek számára biztosított alkotmányos jogok gyakorlását akadályozza meg. [...] A jogbiztonság követelményéből következik az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működése, de a címzettek joggyakorlásának biztosítása is. E követelményeknek azonban megfelelő egyensúlyban kell lenniük a jogi szabályozásban” {ABH 2003, 488, 499; megerősítette: 3149/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [87] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a közigazgatási perek esetében – az előzményi közigazgatási eljárásra tekintettel – a bírósághoz fordulás jogát is magában foglaló tisztességes bírósági eljárás elvének érvényesülésével az olyan határidő sem áll ellentétben, mint amely a sérelmezett normából következik.
- [88] 3.3. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében elismert jogorvoslathoz való joggal összefüggésben kiforrott gyakorlata van. A testület a korábbiakban vizsgálta azt, hogy mely döntések ellen van lehetőség jogorvoslatra {e körben vizsgálta az Alkotmánybíróság a hatósági és bírói döntések ellen biztosított jogorvoslati lehetőségeket: 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]; valamint a jogszabályok ellen kizárt jogorvoslati jogot, például: 20/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011, 645}. Ebben a körben kitért az „érdemi, illetve eljárást lezáró döntés” kritériumainak való megfelelésre is [lásd például: 114/2010. (VI. 30.) AB határozat]. Vizsgálta az alapjog gyakorlásának fórumrendszerrel kapcsolatos összefüggéseit [14/2018. (IX. 27.) AB határozat]. Értelmezte továbbá azt is, hogy mit jelent a tényleges és hatékony jogorvoslat érvényesülése [például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat]. A fentiekben túlmenően vizsgálta az alapjogi jogalanyiség kérdéskörét is, azaz azt, hogy ki lehet alanya a kérdéses alapjognak {például: 12/2015. (V. 14.) AB határozat; megerősítette: 3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [9]}.
- [89] Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A 35/2013. (XI. 22.) AB határozat szerint vizsgálni kell a jogorvoslathoz való jog tényleges biztosítottasága vonatkozásában, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata, továbbá hatékony jogvédelmet jelenthet-e

a jogorvoslat biztosítása. Ezen felül vizsgálat tárgyává kell tenni azt, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor, továbbá azt, hogy jogorvoslathoz való jog korlátozásával járó alapjogkorlátozás arányosnak tekinthető-e.

- [90] A 36/2013. (XII. 5.) AB határozat szerint a jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges.
- [91] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a jogorvoslathoz való jog biztosításának a hiánya – a konkrét ügy körülményeitől függően, az Alkotmánybíróság egyedi mérlegelése alapján – alaptörvény-ellenes lehet. E tekintetben az Alkotmánybíróság – a jelen indítvány alapjául szolgáló ügy tényállási elemeire tekintettel – a 9/2017. (IV. 18.) AB határozat indokolására utal. Az Alkotmánybíróság az igazolási kérelem szabályozásának alkotmányjogi megítélésével összefüggésben a 9/2017. (IV. 18.) AB határozatban kimondta, hogy a közigazgatási döntés elleni jogorvoslatnak ki kellett volna meríteni a tényleges és hatékony jogorvoslat követelményét. Ezért megsemmisítette azt a bírői döntést, amely a hatóság téves tájékoztatása miatt elkésetten előterjesztett keresetlevelet visszautasította.
- [92] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog lényeges tartalma, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni [lsd. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, megerősítette pl. 30/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [86]].
- [93] A jogorvoslatnak formailag és szubsztanciálisan is alkalmasnak kell lennie a jogsérelem orvoslására, mely alapvető elvre számos jogorvoslati jogot érintő alkotmánybírósági döntés indokolása utal [3020/2018. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [37]; 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]; 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]]. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogorvoslati jog hatékony érvényesülését több tényező befolyásolja, így többek között a jogorvoslat elintézésére szabott határidő, a kézbesítés szabályszerűsége, a határozat megismerhetőségének tényleges lehetősége [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [106]], és lényeges eleme a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülésének, hogy a jogvédelem hatékony, tényleges legyen és képes legyen az okozott sérelem orvoslására [22/2013. (VII. 19.) AB határozat]. Az elvi tétel nem azt jelenti, hogy a jogorvoslatnak minden esetben helyt kell adnia az azt elbíráló szervnek, az ellenben elengedhetetlen, hogy a jogorvoslati eljárást érdemben lefolytassa. Ahogy az sem feltétele, hogy ténylegesen jogsérelem következzen be, ebből a szempontból az érintett szubjektív sérelem-érzete is elégséges, ebből kifolyólag a jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben [3064/2014. (III. 26.) AB határozat, 18/2017. (VII. 18.) AB határozat].
- [94] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már hivatkozott 18/2017. (VII. 18.) AB határozatában a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 234. § (1) bekezdésével és 237. §-ával kapcsolatos alkotmányos követelményt állapított meg. Kimondta, hogy a régi Pp. 234. § (1) bekezdésének és 237. §-ának alkalmazása során az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy amennyiben a határozat közlésének időpontja a bíróság érdekkörében felmerülő okból vitatott, a fellebbezés elkésettség miatt akkor utasítható el, ha kétséget kizáró módon megállapítható a határidő elmulasztása.
- [95] E határozatában az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése tevékeny közreműködést követel az állam részéről. „Egyrészt a jogalkotónak meg kell alkotnia azokat az eljárási szabályokat, melyek szerint ez az alapjog gyakorolható, másrészt pedig a jogalkalmazók kötelesek e szabályokat követve eljárni. A fél akkor tudja tehát gyakorolni a jogorvoslathoz való alapjogát, ha a bíróságok az alapjog érvényesítésére rendelt jogszabályi előírások szerint járnak el. [...] Az Alkotmánybíróságra tartozó kérdés [...] annak megítélése, hogy ha valamely hiba folytán, különösen, ha ez a hiba visszavezethető a bíróság tévedésére, nem állapítható meg egyértelműen a jogorvoslati határidő kezdete és ezáltal a vége sem, akkor ennek hátrányos következményei a félre háríthatóak-e, vagyis megfosztható-e a törvényben meghatározott feltételekkel gyakorolható jogorvoslati jogától [...]” {Lásd: 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [12], [22], [25]}
- [96] Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati intézményrendszer kialakításának célszerűségi, illetve működésének hatékonysági szempontjait alkotmányossági szempontból nem értékelheti. Azt azonban az együttműködési kötelezettség körében értékelnie kell, hogy az állam eleget tett-e az objektív intézményvédelmi kötelezettségének, megteremtette-e az alkotmányosan elvárt együttműködés feltételeit.
- [97] 3.4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a bírósághoz való fordulás joga, és akár ezzel együtt, akár ettől függetlenül a jogorvoslathoz való jog az igazolási kérelem objektív határidejének szabályozásán keresztül történő korlátozása fennáll-e, illetve ilyen módon elvileg ezen alapjogok korlátozhatóak-e.

- [98] A Pp. vonatkozó rendelkezéseit értelmezve megállapítható, hogy az igazolási kérelem a fél mulasztásának igazolására szolgál, nem a hibás vagy hiányos határozat kijavításának eszköze. Utóbbi léte pedig az előbbit feleslegessé teszi.
- [99] A Pp. „A mulasztás, a mulasztás jogkövetkezményei” című 149. §-ának (1) bekezdése szerint: „A fél az elmulasztott perbeli cselekményt – ha e törvény másként nem rendelkezik – többé hatályosan nem teljesítheti, az elkésletten teljesített perbeli cselekmény hatálytalan. A bíróság az elkésletten teljesített perbeli cselekmény hatálytalanságának tényéről az érintett felet értesíti, kivéve, ha e törvény az elkéslett perbeli cselekmény visszautasítását írja elő.”
- [100] Az elkésletten teljesített percselekmény önmagában hatálytalan, de létező percselekmény, amely a mulasztás hátrányos következményeinek orvosolása érdekében benyújtott igazolási kérelem folytán hatályossá válik, feltéve, hogy az adott eljárási cselekmény tekintetében igazolási kérelem előterjesztését jogszabály nem zárja ki, és a bíróság – a törvényi követelményeknek megfelelően előterjesztett – igazolási kérelemnek helyt ad.
- [101] Az indítványban alaptörvény-ellenesnek vélt, az igazolási kérelem – általános szabályok szerinti – objektív határidejét nem a legutóbbi kodifikációs hullám során rögzítette a jogalkotó, hanem 1999-ben, és ez a szabály 2000. január 1. napjától él.
- [102] Az Alaptörvény tiszteletben tartásával a jogalkotó joga és felelőssége, hogy kialakítsa az igazságszolgáltatás működéséhez szükséges szabályrendszereket. E körben az egyes intézmények egymásra gyakorolt hatását, továbbá az egyes ágazati szabályok speciális rendelkezéseit is figyelembe kell venni.
- [103] Az Alkotmánybíróságnak mérlegelnie kellett azt is, hogy az igazolási kérelem objektív határidejének – az indítványozó javaslata szerint – akár csak a közigazgatási bírósági eljárások tekintetében eltérő, hosszabb időtartammal történő kodifikálása mennyiben érintené negatívan a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot alkotó alapjogi értékkel bíró alkotóelemeknek az összhangját, illetve a jogorvoslathoz való jogot.
- [104] Az Alaptörvény kifejezetten rendelkezik az ügyek észszerű határidőn belüli elintézésének [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], illetve elbírálásának [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] követelményéről. Ily módon tehát az észszerű időn belüli elbírálás nem csupán egy a tisztességes eljárás – értelmezéssel kibontott tartalmi – elemei közül, hanem Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak eleget téve, nevesítve szerepel az Alaptörvényben.
- [105] Az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jognak, mint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése egyik részjogosítványának a tartalmát az Alkotmánybíróság a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban bontotta ki részletesebben [lásd 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [32]–[34]].
- [106] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján megállapítható, hogy a jogalkotónak széles mérlegelési lehetősége van a keresetindítás szabályainak kialakítása során. Ha a szabályozás garantálja a jogok bíróság előtti érvényesítésének lehetőségét, akkor annak az eljárás megindítására nyitva álló idő meghatározása tekintetében is a törvényhozó cselekvési szabadsága már meglehetősen nagy. Ugyanígy a jogorvoslati rendszer kialakítása is csak kivételes esetekben vetheti fel az alkotmányos követelmények sérelmét, mert a jogalkotó e téren is nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mindezen elvek az igazolási kérelem objektív határidejének időtartamára hivatkozással állított bírósághoz fordulás joga, illetve a perorvoslathoz való jog alaptörvény-ellenes korlátozása nem állapítható meg, az alábbiak szerint.
- [107] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megjelenített észszerű határidőn belül történő elbírálás követelménye érvényesülését a jogalkotónak kell megvalósítania a kodifikációk során. Az észszerű határidőn belül történő elbírálás a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik összetevő eleme. Olyan alkotmányos cél és érdek, amelynek érvényesülését az Alaptörvény értelmében biztosítani kell, és amely szükségessé teheti, az indítványban meghatározott vonatkozásban a Pp. 151. § (1) bekezdése tekintetében szükségessé is teszi (esetleg a közvetetten adott esetben megvalósuló) korlátozását a bírósághoz való fordulás jogának és a jogorvoslathoz való jognak.
- [108] A bírósághoz való fordulás joga, és jogorvoslathoz való jog korlátozása a polgári és a közigazgatási bírósági eljárások esetében szükséges, mert ezáltal biztosítható a tisztességes bírósági eljárás alapjogán keresztül megvalósítható eljárási jogbiztonság: elkerülhetővé válik az eljárások észszerűtlenül elhúzódó időtartamon belüli megindításának a lehetősége, illetve biztosítható az egyes eljárások észszerű időben történő befejezésének egyik összetevője. Különösen igaz ez az ezen jogok érvényesítése során – a magyar jogtörténetben mindig is igen korlátozottan érvényesülő – igazolási kérelem előterjesztésének objektív határideje 3 hónapban való rögzítettsége tekintetében.

- [109] Nem tekinthető aránytalannak ez az indítvány szerinti korlátozás, különösen nem a közigazgatási bíróság előtti eljárások esetén, amelyeket az esetek meghatározó többségében már komoly eljárási garanciákkal lefolytatott közigazgatási eljárás előz meg. Az ügyfelek tehát tudatában vannak annak, hogy ügyük folyamatát folyamatos figyelemmel kell hogy kísérjék, és tipikusan érdekük fűződik az eljárás minél korábbi befejezéséhez. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a jelen indítvány alapját jelentő eljárás is egy közigazgatási bírósági eljárás.
- [110] Az igazolási kérelem előterjesztésének elvi lehetősége nem értelmezhető a fenti alapjogok korlátozásaként, ugyanis fogalmilag ez nem a más eljárási szabályok szerint végezhető eljárási cselekmények körének, határidejének stb. szűkítését jelenti. Ellenkezőleg, az igazolási kérelem jogintézménye kivételes további lehetőséget biztosít(hat) az eljárás résztvevői számára. Az igazolási kérelem objektív határidejének három hónapja tehát a bírósághoz fordulás jogának és a jogorvoslathoz való jog érvényesítésére nyitva álló határidők esetleges meghosszabbítását jelenti, és nem a korlátozását.
- [111] A bírósághoz való fordulás joga és a jogorvoslathoz való jog fentiek szerinti korlátozása az észszerű időn belül történő elbírálás, a tisztességes bírósági eljárás alapjogán keresztül megvalósítható eljárási jogbiztonság alkotmányos céljára tekintettel arányos, és szükséges mértékű.
- [112] A Pp. támadott szabálya megfelel az Alaptörvénynek és Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek is, elősegíti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülését és a jogorvoslati határidők igazolási kérelem segítségével történő esetleges meghosszabbítása útján is biztosítja a jogorvoslathoz való jogot
- [113] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Pp. 115. § (1) bekezdésében rögzített szabályozás tekintetében nem állapítható meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a XXVIII. cikk (7) bekezdése által biztosított jogorvoslathoz való jog – az eljárás kezdeményező bírói tanács által állított – szükségtelen és aránytalan korlátozása. A felhívott jogszabályhely sokkal inkább további lehetőséget biztosít(hat) az eljárás résztvevői számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog alapján, oly módon, hogy esetenként támogatja a bírósághoz fordulás jogának megvalósítását, illetve elősegíti a jogorvoslathoz való jog érvényesülését is.
- [114] 3.5. Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá, hogy ha a közigazgatási határozat – amennyiben az jogorvoslattal támadható, beleértve a bírósághoz fordulás lehetőségét is – jogorvoslati záradékot nem tartalmaz, vagy a jogorvoslat(ok)ról szóló tájékoztatás egy a jogalkotó által biztosított jogorvoslatról nem tartalmaz tájékoztatást – például a jogszabályi rendelkezések szerint a bírósághoz fordulás joga biztosított, de a határozat erről tájékoztatást nem tartalmaz – a közigazgatási határozat hiányos.
- [115] Ebben az esetben a bírósághoz fordulás joga egybe esik a jogorvoslathoz való joggal, mert az ügyfél által jogszabálysértőnek vélt közigazgatási határozat elleni jogorvoslat ebben az esetben a bírósághoz fordulás. A hiányos határozat esetére vonatkozó szabályokat szükségszerűen az ágazati törvényeknek kell tartalmazniuk. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések vizsgálata során figyelemmel van az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvény nyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság a fentiek tükrében állapítja meg, hogy az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések tipikusan kógens jellegére tekintettel az eljáró bíróságok számára állt-e rendelkezésre mozgásteret biztosító értelmezési tartomány, az eljáró bíróságok választhattak-e olyan értelmezést, amely az alaptörvényi garanciát a jogszabály szövegének ellenére érvényre juttathatta volna.
- [116] 4. A bírói kezdeményezés további elemeivel kapcsolatban a Kúria is utalt az indítványában, és az Alkotmánybíróság is – az állandó gyakorlatára tekintettel – rögzíti: „Az Alkotmánybíróság már többször vizsgálta az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés szabályozását, és döntéseiben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja” {3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [117] 5. Mivel az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a Pp. kifogásolt rendelkezését, ezért az alkalmazási tilalom elrendeléséről nem kellett határoznia.

IV.

- [118] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvényből eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie, és ugyan-csak hivatalból határozattal megállapíthatja az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján jogalkotó mulasztással előíde-zett alaptörvény-ellenesség fennállását.
- [119] A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 46. § (1)–(3) bekezdése alapján történő határozathozatal nem indokolt.

Budapest, 2023. február 21.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [120] 1. A bírói kezdeményezés elutasításával egyetértettem, ezért a határozat rendelkező részét támogattam. Meggyőződésem szerint a Pp. 151. § (1) bekezdése „három hónap eltelte után” szövegrésze önmagában valóban nem alaptörvény-ellenes, függetlenül attól, hogy osztottam az indítvány azon megközelítését, hogy annak alkalmazása egyes egyedi ügyekben alaptörvény-ellenes eredményre vezethet.
- [121] 2. A bírói kezdeményezés elutasításától függetlenül fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdéséből következően az adott esetben valóban hibás jogorvoslati tájékoztatás bizonyosan nem maradhat anyagi jogkövetkezmények nélkül. Az Ákr. 81. § (1) bekezdésének megfelelő (és ekként jogszerű) jogorvoslati tájékoztatásnak ugyanis nem arra kell kiterjednie, hogy a döntéssel szemben milyen jogorvoslati lehetőségek nem állnak rendelkezésre, hanem arra, hogy melyek az ügyfél által igénybe vehető jogorvoslatok. A jogorvoslati kioktatásnak nem az a célja, hogy megpróbálja rávezetni az ügyfelet arra, hogy némi utánaolvasással maga találja ki, hogy milyen további fórumokhoz és milyen határidőn belül fordulhat, hanem ezeket az információkat a hatóság döntésének kell kellő részletességgel, kétséget kizáróan tartalmaznia, oly módon, hogy a jogorvoslati kioktatásban foglaltaknak megfelelően eljáró ügyfél gyakorolni tudja a jogorvoslatához való jogát. Ez a követelmény egyenesen következik az Ákr. 5. § és 6. §-ai szerinti, az eljárás minden szakaszában kötelezően érvényesülő alapelvekből (ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása, jóhiszeműség) is. Feltehetően az eljáró hatóság maga sem tartaná rendeltetésszerűnek azt az ügyféli magatartást, melyben az ügyfél megadná azoknak a potenciális ügyfeleknek az adatait, akik nem kezdeményezik a hatóság eljárását,

illetőleg megjelölné azokat az ügyféli jogokat, amelyekkel ő maga nem kíván élni, ezzel vezetve rá a hatóságot arra, hogy beazonosítsa az ügyfél személyét és azt, hogy mely ügyféli jogát kívánja éppen gyakorolni.

- [122] 3. Kívánatosnak tartanám, hogy azokban az esetekben, amikor a keresetindítási határidő elmulasztása a hibás jogorvoslati kioktatás következménye (ami bár formálisan valóban a felperes mulasztása, de tartalmilag mégis az alperes hatóság jogellenes eljárásának egyenes következménye), az Alaptörvényből fakadó kártérítés jogintézményén túlmenően a hibás jogorvoslati tájékoztatás anyagi jogi és eljárásjogi jellegű következményeit ne a hibásan kioktatott félnek kelljen viselnie akkor, ha a hibát nem ismeri fel rövid határidőn belül. Álláspontom szerint ez a követelmény egyenesen következik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz, illetőleg a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogból. Éppen ezért megítélésem szerint jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílt volna arra, hogy az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján, hivatalból eljárva, a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítsa meg, melyet a testületi vitában magam is javasoltam.

Budapest, 2023. február 21.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [123] Mindenekelőtt lényegesnek tartom hangsúlyozni, hogy egyetértek az indítvány elutasításával, mert a Pp. támadott rendelkezésével összefüggésben nem merül fel alaptörvény-ellenesség. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint: „Az a tapasztalat, hogy egy létező, a bírósági út igénybevitelét biztosító – de azt időbeli korláthoz kötő – szabály alkalmazása egyes esetekben méltánytalan, vagy akár igazságtalan eredményre vezethet, még nem jelenti [a tisztességes eljáráshoz való jog] szükségtelen és aránytalan korlátozását” [összefoglalóan: 51/2009. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2009, 374, 380–382].
- [124] A fentiek mellett ugyanakkor úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyben jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania az alábbi indokok miatt.
- [125] 1. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének *b*) pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladatáént határozza meg [24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]]. A közigazgatási bíráskodás ezért a modern jogállam működésének lényegi feltétele. Jelentőségét az adja, hogy általa jogvédelemért lehet fordulni a bírósághoz közvetlenül az állami hatalmat gyakorló hatóságokkal és más intézményekkel szemben. Ezzel valósul meg a személyek jogszabály által biztosított közjogi (közigazgatási) alanyi jogainak védelme a hatóságok tévedésével vagy visszaéléseivel szemben [3243/2018. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [126] Az Alkotmánybíróság több döntésében hangsúlyozta azt is, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesülése azt kívánja meg, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák, és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogorvoslati jogukat a jogosultak csak a törvényben meghatározott feltételek mellett gyakorolhatják. Ezen feltételek egyike a jogorvoslati határidő, melynek előírása és megtartatása nélkülözhetetlen a perek észszerű időn belül való elintézése szempontjából, de jelentősége van a jogbiztonság, az abból fakadó jogerő biztosítása, illetve a végrehajthatóság kapcsán is.
- [127] Emellett az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy a jogorvoslati határidő ugyanakkor biztosítékot is jelent a fél számára. Egyrészt a rendelkezésére álló idő alatt megfontolhatja, él-e jogorvoslati jogával, másrészt garancia arra, hogy a fél jogorvoslati kérelme érdemben elbírálást nyer. Ha a bíróság a törvényi feltételeknek megfelelő jogorvoslatot mégsem bírálja el érdemben, ezzel a felet valójában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjogától fosztja meg [18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [11]–[15]].

- [128] 2. A jogorvoslathoz való jog korlátozása körében lényegesnek tartom kiemelni, hogy régóta töretlen gyakorlata a Pp. alapján eljáró bíróságoknak annak az elvnek az érvényesítése: sem a jogorvosltról szóló téves tájékoztatás (pl. BH 1977.27., BH 1994.210., BH 2007.51., BH 2012.96.), sem a bírósági határozat közlésének (kézbesítésének) szabályszerűsége körében felmerülő bizonytalanság (pl. BH 1981.194) nem értékelhető a fél terhére. A közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok gyakorlatában is lényeges eljárási garancia, hogy a közigazgatási szerv téves tájékoztatása miatt az ügyfelet joghátrány nem érheti (7/2010. KK vélemény).
- [129] A Kúria indítványában megerősítette, hogy a bírói gyakorlatban általánosan elfogadott, hogy a határozatban nem szereplő, azaz a jogorvoslati tájékoztatás teljes hiánya esetén formális igazolási kérelem hiányában is igazolási kérelemként kezeli a jogorvoslat téves voltára, vagy hiányára történő hivatkozást. Ez az értelmezés ugyanakkor kizárólag a jogorvoslati határidő elmulasztásának kimentésére megállapított objektív határidőn belül érvényesülhet. Az adott esetben ezért ennek az értelmezésének az alkalmazását a Pp. 151. § (1) bekezdése kizárja.
- [130] 3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján megállapítható, hogy a jogalkotónak széles mérlegelési lehetősége van a keresetindítás szabályainak kialakítása során. Ha a szabályozás garantálja a jogok bíróság előtti érvényesítésének lehetőségét, akkor annak időmeghatározásában a törvényhozó cselekvési szabadsága már meglehetősen nagy. Ugyanígy a jogorvoslati rendszer kialakítása is csak kivételes esetekben vetheti fel az alkotmányos követelmények sérelmét, mert a jogalkotó e téren is nagyfokú szabadsággal rendelkezik.
- [131] A konkrét ügyben ugyanakkor úgy gondolom, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a jogalkotó a téves jogorvoslati tájékoztatás orvoslása érdekében – közigazgatási perekben – kivétel szabályokat állapított meg azokra az esetekre, amikor az érintettnek nincs tudomása a közigazgatási cselekményről (és így a jogorvoslat lehetőségéről), vagy téves jogorvoslati záradék alapján jár el. A Kp. 39. § (1) bekezdésében ezért az objektív határidőt egy évben határozta meg, míg a jogorvosltról történő téves tájékoztatás miatt a jogalkotó a Kp.-t kiegészítette a 39. § (3a) bekezdésével.
- [132] Látható tehát, hogy maga a jogalkotó döntött úgy, hogy a közigazgatási perekben a közigazgatási szerv téves jogorvoslati tájékoztatásának esetére kivétel szabályt állapít meg annak érdekében, hogy a jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony érvényesülését biztosítsa. Az adott esetre – tekintettel arra, hogy a Kp. módosítása előtt indult az eljárás – mégisincs olyan szabálya a Kp.-nek, amely az eljáró hatóság – jogszabályba ütköző – jogorvoslati tájékoztatása esetére biztosítaná a jogorvoslat lehetőségét.
- [133] Álláspontom szerint a fentiek miatt az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, mert a hatóság jogorvoslati tájékoztatási kötelezettségéből fakadó garancia megsértéséhez a szabályozás rendszerében érdemi jogkövetkezmény nem fűződik.

Budapest, 2023. február 21.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

- [134] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2023. február 21.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1334/2020.

