



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-525/2020. számú ügyben
fizetési meghagyással kapcsolatos eljárással összefüggésben

Előadó: dr. Pápai Anita

Érintett szervek: Magyar Országos Közjegyzői Kamara

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-525/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Pápai Anita

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély panasszal fordult a hivatalomhoz, mert megítélése szerint a vele szemben kibocsátott fizetési meghagyással és az ellene bejelentett ellentmondással kapcsolatos közjegyzői eljárás jogsértő volt rá nézve, ugyanis az ellentmondását elkészttség okán alaptalanul elutasították annak ellenére, hogy ő a Magyar Országos Közjegyzői Kamarának (a továbbiakban: MOKK) határidőn belül megküldte azt.

A konkrét ügy vizsgálatán túlmenően a fizetési meghagyás tartalmát és az ellentmondás technikai szabályait érintően az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgált kérdések elsősorban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését érintették.

A vizsgálatom keretében megkerestem a MOKK elnökét az álláspontja és az irányadó gyakorlat megismerése érdekében.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése]

Az alkalmazott jogszabályok

- a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (Kötv.),
- a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (Fmhtv.),
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.),
- a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (Posta tv.),
- a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.).

A megállapított tényállás

1. A konkrét ügy

A konkrét ügy tényállásának megállapítása érdekében a panaszos által kifejtetteken túl a MOKK tájékoztatását, valamint az ügyben keletkezett és rendelkezésemre bocsátott iratanyagot is alapul vettem. Ezek alapján tudomásom szerint *a panaszos 2019. május 15-én kézhez kapta az adósként neki címzett fizetési meghagyást az eljáró közjegyzőtől, amellyel szemben ellentmondást terjesztett elő. Az ellentmondás benyújtására május 30-ig volt*

jogszabály szerinti lehetősége. A panaszos 2019. május 17-én ellentmondását postán megküldte – tévedésből – a MOKK címére.

A MOKK a küldeményt május 22-én érkezette. A borítékon a MOKK neve és címe szerepelt, a megszólításban azonban a követelés jogosultja jogi képviselőjének a neve. A MOKK tájékoztatása szerint a MOKK postafiókjára címzett levelek a MOKK székházába néhány napon belül érkeznek meg csupán; ez jelen esetben is így történhetett. Ezt követően 27 nap elteltével továbbították az iratot az eljáró közjegyzőnek. Az ellentmondás így június 19-én érkezett meg a közjegyzőhöz.

A panaszos minderről a MOKK-tól nem kapott értesítést; erre a MOKK szerint a szervezet nem rendelkezik elegendő humán erőforrással és erre vonatkozóan kötelezettsége sem áll fenn.

2019. július 6-án az eljáró közjegyző tájékoztatta a panaszost, hogy ellentmondását visszautasította, mert az a MOKK-tól a rendelkezésre álló 15 napos határidőn túl érkezett meg hozzá. E végzés ellen a panaszos nem nyújtott be fellebbezést. Az ügyben végül 2019 októberében végrehajtási eljárás indult.

A panaszos – tekintve, hogy továbbra is vitatta a követelés jogalapját és összegét – sérelmezte a MOKK eljárását, egyrészt az *ellentmondása késedelmes továbbítására*, másrészt arra tekintettel, hogy *nem kapott tájékoztatást a téves címzésről és annak joghatásáról*; továbbá azt hangsúlyozta, hogy *a fizetési meghagyáson nem szerepelt kifejezetten és egyértelműen, hogy az eljáró közjegyző részére kell postázni az ellentmondást*. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosához fordult segítségért.

A MOKK tájékoztatása szerint a rendszeres gyakorlatnak megfelelő eljárást követték, azonban arra nem tudott választ adni, hogy pontosan mi lehetett az oka annak, hogy jelen esetben 27 nap elteltével történt a küldemény továbbítása. Általában napokon, de legfeljebb egy-két héten belül továbbítják az eljáró közjegyzőknek a MOKK-hoz érkezett küldeményeket, attól függően, hogy a borítékból, illetve felnyitása esetén az iratból kideríthető-e, hogy pontosan ki az eljárásra jogosult közjegyző és melyik ügyről van szó. A MOKK emellett hangsúlyozta ugyanakkor, hogy semmilyen jogszabályi kötelezettségük nincs a hozzájuk érkezett küldemények továbbítására.

2. A jogi szabályozás és az ahhoz kapcsolódó gyakorlat

2.1. A vizsgálat során áttekintettem, hogy mely szabályok vonatkoznak a fizetési meghagyással szembeni ellentmondás postai úton történő megküldésére, címzésére, az ezzel kapcsolatos esetleges tévedés jogkövetkezményeire, valamint, hogy e szabályok az eljárás során egyértelművé válnak-e *a jogi ismeretekkel és jogi képviselettel nem rendelkező magánszemélyek számára*.

Ezek alapján *általánosságban, elvi szinten szükségesnek tartottam a közjegyzői eljárások és az azok háttérét képező jogszabályi környezet vizsgálatát* abból a szempontból, hogy a fizetési meghagyással szembeni ellentmondás előterjesztésére vonatkozó technikai szabályok mennyiben biztosítják az ügyféli jogok érvényesítésének lehetőségeit, vagyis a szabályozás és az az alapján kialakult gyakorlat képes-e garantálni, hogy a fizetési meghagyással érintett személyek az ellentmondás benyújtásának körülményeiről alapos ismereteket szerezzenek.

A megkeresésem alapján a MOKK e körben általános jelleggel arról tájékoztattott, hogy minden egyes fizetési meghagyás esetében a postai küldemény kibontásakor a kötelezett a fizetési meghagyás főbb adatait láthatja egy tájékoztató oldalon, ahol – egyedülként – félkövérrel kiemelve az eljáró közjegyző neve és postacíme szerepel.

Ezt követően utalt arra, hogy a fizetési meghagyás fejléce szintén kiemelten tartalmazza az eljáró közjegyző megnevezését és postacímét. A MOKK hivatkozta továbbá a

fizetési meghagyás „Figyelmeztetés” cím alatti szövegét: *„az ellentmondást a fizetési meghagyás kézbesítésétől számított 15 nap alatt kell elektronikusan a MOKK rendszeréhez benyújtani, vagy az eljáró (a fent megjelölt) közjegyzőnél papíralapon írásban benyújtani, vagy bármely közjegyzőnél szóban előterjeszteni”*.

Ezekon túlmenően utalt arra, hogy a tévesen a MOKK címére érkezett beadványok továbbítására a MOKK-nak *semmilyen jogszabályi kötelezettsége nincs*.

Végül a MOKK kifejtette, hogy tapasztalatai szerint az évente induló 4-600 ezer eljárás néhány esetet leszámítva problémamentesen zajlik le.

2.2. E kérdéskört érintően a hivatali elődöm korábbi eljárásának eredményeire is támaszkodtam, tekintettel arra, hogy *a MOKK a jelen ügyben megküldött válaszában arról tájékoztatót, hogy a korábbi levelében ismertetett gyakorlat és belső szabályozási környezet (elnöki utasítás szintjén) a tévesen címzett küldemények kezelésével összefüggésben továbbra sem változott*.

Az *AJB-68/2018. számú* vizsgálat tárgyát a jelen ügghöz hasonló tényállás képezte. E hivatkozott vizsgálat keretében a MOKK és a szabályozásért felelős igazságügyi tárca a szabályozási környezettel és a közjegyzői gyakorlattal kapcsolatban az alábbiak szerint tájékoztatta a korábbi biztost.

A fizetési meghagyásos eljárásban kézbesítendő, papír alapú iratokat a MOKK rendszere központilag nyomtatja ki és készíti elő a postai kézbesítésre. A fizetési meghagyás egy sui generis határozattípus, amely nem tekinthető űrlapnak, így *nyilvánosan rendszeresített formanyomtatvány erre nem található a MOKK honlapján*. Mégis, a közjegyző a fizetési meghagyást a MOKK elektronikus rendszere útján bocsátja ki, tehát azt technikailag a MOKK elektronikus rendszere állítja elő az Fmhtv.-ben előírt kötelező tartalmi elemek figyelembe vételével.

A Posta tv. 40. §-ának (2) bekezdése szerint a postai küldeményen feladóként azt a személyt vagy gazdálkodó szervezetet lehet feltüntetni, akivel a postai szolgáltatási szerződés létrejött, könyvelt postai küldemény esetén a feladó feltüntetése kötelező. A törvényi rendelkezések értelmében a hivatalos irat – így a fizetési meghagyás is – könyvelt küldeménynek minősül. Ezek alapján a fizetési meghagyásos eljárásban a *MOKK-nak kell a borítékon feladóként szerepelnie*, mivel a postázási feladatokat a MOKK végzi. A MOKK a hivatkozott vizsgálat keretében azt állította, hogy minden tőle telhetőt megtesz annak érdekében, hogy nyomatékosan felhívja a kötelezettek figyelmét e körülményre, amelyet az is alátámaszt, hogy a gyakorlatukban magát a fizetési meghagyást megelőzi egy *„Tájékoztató a fizetési meghagyás tartalmáról”* elnevezésű irat. Ebben a határozat főbb adatain túl *az eljáró közjegyző neve és postacíme kiemelten szerepel, továbbá az arra való figyelmeztetés is (nagybetűvel, részint félkövéren szedve és aláhúzva), hogy a beadványokat az eljáró közjegyző postacímére, nem pedig a MOKK részére kell megküldeni*. Ezzel párhuzamosan a hivatkozott vizsgálat során az IM is arra hívta fel a figyelmet, hogy e tájékoztatáson túl a fizetési meghagyás a „Figyelmeztetés” címszó alatt tartalmazza, hogy: *„az ellentmondást a fizetési meghagyás kézbesítésétől számított 15 nap alatt kell az eljáró (a fent megjelölt) közjegyzőnél írásban benyújtani, vagy bármely közjegyzőnél szóban előterjeszteni”*.

A MOKK szerint a bírósági gyakorlat évtizedek óta következetes a tekintetben, hogy a rossz helyre címzett beadvány nem vehető figyelembe olyanként, mintha azt a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták volna. Közömbös tehát, hogy a fél mennyire rontja el a címzést, azaz másik bíróságnak, vagy eleve más szervnek címzi-e, ugyanis *a címzési hiba a mulasztott fél érdekkörében felmerültnek (önhibának) minősül*. E tekintetben a gyakorlat következetes: konkrét fizetési meghagyásos ügyekben a MOKK részére megküldött, így az eljáró közjegyzőhöz elkészen megérkezett ellentmondást elutasító

közjegyzői végzésekkel kapcsolatban kizárólag a közjegyző döntéseit helybenhagyó másodfokú határozatokról van tudomása.

A MOKK e körben felhívta a figyelmet az időközben hatályba lépett Pp. 149. § (4) bekezdésére, amely szerint a napokban, munkanapokban, hónapokban vagy években megállapított határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bíróságnak címzett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján *a bíróság címére* ajánlott küldeményként postára adták. A MOKK értelmezésében ezzel a szövegpontosítással a jogalkotó tudatosan kifejezte, hogy a korábban hatályos gyakorlat fenntartását kívánja irányadónak tekinteni.

A MOKK és az IM a hivatkozott vizsgálat keretében továbbá utalt arra, hogy az *Fmhtv. 13. § (1) bekezdése szerint papír alapú beadvány az eljáró közjegyzőnél nyújtható be. Ha a fél beadványát nem az eljáró közjegyzőnél nyújtotta be, az a közjegyző, akihez a beadványt benyújtották, haladéktalanul megküldi a beadványt az eljáró közjegyzőnek.* A törvény tehát álláspontjuk szerint nem teszi lehetővé azt, hogy a fél papír alapú beadványát – így az írásbeli ellentmondását is – bármelyik közjegyzőnél, illetve a MOKK-nál előterjessze. Az (1) bekezdés második fordulatában szereplő szabály pedig e szervek szerint nem annak lehetőségét kívánta megteremteni, hogy bármely közjegyzőnél elő lehessen terjeszteni a beadványt, hanem az csupán a beadványt fogadó közjegyző vonatkozásában tartalmaz szabályozást arra az esetre, ha tévedésből nem az eljáró közjegyzőnél történik a beadvány benyújtása.

Hivatali elődöm kérdésére e megkeresett szervek továbbá részletezték, hogy az *Fmhtv. miniszteri indokolása* ugyan tartalmazza azt az eredeti jogalkotói koncepciót, miszerint a papír alapú beadvány bármelyik közjegyzőnél, illetve a MOKK-nál is előterjeszthető, azonban a jogalkotó végül más, ezzel ellentétes normatartalommal fogadta el a törvényt, így az indokolás tartalma, tekintve, hogy az utóbb nem módosítható, semmilyen hatással nincs a norma tartalmára. A MOKK szerint e helyzet fogalmilag nem okozhat jogbizonytalanságot, mivel az egyes eljárásokban az elfogadott és kihirdetett jogszabályok alapján kell eljárni, az indokolásnak nincs kötőereje, az legfeljebb a jogalkalmazókat segítheti annak megértésében, hogy mi volt az előterjesztő célja.

A hivatali elődöm felvetésére továbbá, miszerint az *Fmhtv. terminológiája* nem minden esetben következetesen alkalmazza a közjegyző, az eljáró közjegyző, illetve a bármelyik közjegyző fordulatot, a MOKK kifejtette, hogy az eljárás hetedik éve van közjegyzői hatáskörben és hét éve az *Fmhtv. alapján* járnak el a közjegyzők, ám mindeddig e szakaszok semmilyen gyakorlati vagy elméleti problémát nem hoztak felszínre. Emellett részletesen ismertette válaszában a közjegyzők által széles körben alkalmazott kommentár ezzel kapcsolatos szövegrészét az eljáró közjegyző fogalmára és arra vonatkozóan, hogy amennyiben jelentősége van, a törvény konkrét megfogalmazást használ.

A MOKK a hivatkozott ügy kapcsán kiemelte végül, hogy a fizetési meghagyásos ügyekben tévesen a MOKK-nak küldött papír alapú beadványok továbbításának gyorsítása érdekében megalkotásra került a *Magyar Országos Közjegyzői Kamara postacímére érkező egyes küldemények kezelésének rendjéről szóló 5/2016. (VI. 1.) Elnöki Utasítás*, amely 2016. június 1 -je óta hatályos. Ennek értelmében, ha megállapítható egy küldeményről, hogy azt konkrétan valamely közjegyzőhöz kívánták előterjeszteni és nem a MOKK-hoz, úgy azt a MOKK felbontás nélkül, egy tájékoztató irattal postázza a közjegyzőnek, jelentősen megrövidítve ezzel a közjegyzőhöz jutás időtartamát. Mivel a MOKK nem jár el hatóságként fizetési meghagyásos ügyekben, a jogalkotó nem alkotott szabályt arra, hogy a MOKK-nak milyen küldeménytovábbítási kötelezettsége van, így e tevékenységére csak a belső szabályzatok értelmezhetők. Válaszában megjegyezte továbbá, hogy a MOKK gyakorlata az elnöki utasítás hatálybalépése előtt is ez volt. Ezen túlmenően a MOKK szerint azok a küldemények is haladéktalanul továbbításra kerülnek, amelyekről csak a felbontásukat

követően derül ki, hogy az eljáró közjegyzőhöz kívánták benyújtani, ám a MOKK-nak küldték meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

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 közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, *közjegyző*, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

E törvényi rendelkezés az ombudsmani vizsgálat alá vonható szervek között kifejezetten nevesíti a közjegyzőt mint hatóságot. Ugyancsak a szervi hatályra vonatkozó bekezdések között, a (3) bekezdésben szerepel, hogy az alapvető jogok biztosa mely szervek tevékenységét nem jogosult vizsgálni. A hatásköréből kizárt szervek között szerepel többek között a bíróság. Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése pedig kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Tehát a bíróság mint szerv, továbbá a bírósági eljárás egyaránt kiesik az ombudsman vizsgálati hatásköréből, amelynek alapvető indoka a hatalommegosztás elvére és azon belül a bírói függetlenségre vezethető vissza.

A vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot¹ szem előtt tartva leszögezhető, hogy az ombudsman vizsgálati hatáskörére vonatkozó szabályozás a hatalommegosztás elvén keresztül a bírói függetlenség elvének tiszteletben tartására tekintettel nevesíti és zárja ki a bíróságot a biztos által vizsgálható szervek közül, illetve a közigazgatási pert és a jogerős bírósági határozattal lezárt ügyeket a vizsgálható eljárások közül.

A törvényi szabályozás ugyanakkor *expressis verbis* megjelöli a közjegyzőt a biztos által vizsgálható szervek (hatóságok) között, ezért általában véve a közjegyző tevékenységére, mulasztására vonatkozóan az ombudsman eljárási hatáskörrel bír. *Mindazonáltal felmerülhet a kérdés, hogy a közjegyző nemperes eljárás keretében hozott jogerős döntése, illetve a közjegyzői nemperes eljárás a bírósági döntéssel és eljárással azonos hatálya miatt tekinthető-e olyan tevékenységnek, eljárásnak, amely a bírósággal megegyezően nem tartozik a biztos vizsgálati hatáskörébe.*

Ehhez szükséges megvizsgálni a közjegyző jogintézményének jellegét. A Kötv. 1. § (1) bekezdése szerint „a törvény közhitelességgel ruházta fel a közjegyzőket, hogy a *jogviták megelőzése érdekében a feleknek pártatlan jogi szolgáltatást nyújtsanak*”. Ugyanezen szakasz

¹ Vö.: 7/2001. (III. 14.) AB határozat; 53/1991. (X. 31.) AB határozat, 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, 17/1994. (III. 29.) AB határozat, 1208/B/2010. AB határozat

(4) bekezdése szerint pedig „a közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez”.

A közjegyzői státuszt az Alkotmánybíróság is vizsgálta számos döntésében, amelynek keretében a 1208/B/2010. AB határozatban leszögezte, hogy *tudományági megközelítésben a közjegyzői jogszolgáltatás a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatási tevékenység részét képezi, és egyúttal közhatalmi tevékenységnek minősül.*²

Az Alkotmánybíróság ezzel egyidejűleg azt is megvizsgálta a 1208/B/2010. AB határozatában, hogy a fizetési meghagyás kibocsátása a szűk értelemben vett igazságszolgáltatási, azaz jogvitát eldöntő, ítélező tevékenységnek minősül-e. Ennek keretében akként érvelt, hogy *a fizetési meghagyásos eljárás polgári nemperes eljárás; a jogosult által kért fizetési meghagyást „a közjegyző lényegében automatikusan, mindenfajta érdemi vizsgálat nélkül bocsátja ki. Ezért a közjegyző ebben az esetben nem dönt el jogvitát, hanem a jogosult követelésének teljesítésére hívja fel a kötelezette(ke)t. Önmagában az, hogy a kötelezett ellentmondásának hiányában a meghagyás jogerőre emelkedik, végrehajthatóvá is válik, később sem teszi a fizetési meghagyás kibocsátását igazságszolgáltatási tevékenységgé, mint ahogyan a más hatóság által kibocsátott fizetési meghagyás sem tekinthető igazságszolgáltatási tevékenységnek.”* A testület e döntésében megállapította, hogy *„a fizetési meghagyás kibocsátása ugyan közhatalmi tevékenységnek minősül, azonban nem tekinthető szűk értelemben vett igazságszolgáltatási (ítélkezési) tevékenységnek”.*³

Mindezek alapján – mivel a közjegyzői tevékenység alapvetően *hatósági* jogszolgáltató tevékenység – úgy vélem, az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége a közjegyzői nemperes eljárások, így a fizetési meghagyással összefüggő eljárások vizsgálatának is teret adhat.

Emellett külön szükséges kifejtennem, hogy a közjegyző mint hatóság tevékenységén túlmenően *a MOKK eljárása* vonatkozásában milyen szempontok szerint rendelkezem hatáskörrel. Egyrészt az Ajbt. 18. § (1) bekezdés d) pontja értelmében az ombudsman vizsgálata kiterjedhet *a kötelező tagság alapján működő köztestület* tevékenységére. A MOKK a Kötv. 53. §-a szerint köztestület, amelyet a területi közjegyzői kamarák alkotnak. Utóbbiak szintén köztestületek, amelyeknek tagjai egyebek mellett a közjegyzők. Másrészt az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja szerint *a közszolgáltatást végző szerv tevékenységére* is kiterjedhet a biztos vizsgálata. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) és f) pontja szerint közszolgáltatást végző szerv működési formájától függetlenül többek között az a szerv is, amely állami vagy önkormányzati feladatot lát el, illetve e feladat ellátásában közreműködik, továbbá, amely a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújt. Mivel a közjegyzői tevékenységet a Kötv. 1. § (4) bekezdése úgy definiálja, hogy a közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez, a MOKK a közjegyzői kar képviselőjeként és legfőbb önkormányzati szerveként, továbbá a közjegyzők által kötelezően használandó elektronikus rendszer üzemeltetőjeként a közjegyzői tevékenység mint állami feladat ellátásában nyilvánvalóan közreműködik, és *jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújt.*

² Vö.: 944/B/1994. AB és 13/2008. (II. 21) AB határozat

³ Megjegyezni szükséges mindazonáltal, hogy az Európai Unió Bírósága a C-392/15. sz. ügyben kimondta, hogy a közjegyzőnek a fizetési meghagyás kibocsátásával kapcsolatos hatásköre, amely kizárólag a hitelező és az adós egybehangzó akaratán alapul, és az egyetértésük hiányában a követelés tárgyát illetően a bíróság rendelkezik hatáskörrel, egyáltalán nem jelent a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt.

Az ítéletet lásd:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jspx?text=k%25C3%25B6zjegyz%25C5%2591&docid=187341&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=239990#ctx1>

A MOKK továbbá nem utolsósorban bizonyos tekintetben *hatósági tevékenységet is ellát,*⁴ amely a fizetési meghagyásos eljárásokban az iratkezelésben, levéltári feladatainak ellátásában, a közokirati másolatok és kiadmányok készítésével összefüggő hatáskörében realizálódik.⁵

A fentiek alapján tehát a közjegyzői eljárásokon túlmenően *a MOKK fizetési meghagyásokkal összefüggő eljárása is tárgyát képezheti a vizsgálatomnak.*

Ezeken túlmenően szükséges utalni az Ajbt. 18. § (4) bekezdésére is, amely alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatában kimondta, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát vesztt 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.*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Így a testület az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsek ki a tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság ezek alapján – figyelemmel a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletezettekre is – a 22/2018. (XI.20.) számú AB határozatában megerősítette a *jogbiztonság elvének* értelmezésére vonatkozó következetes gyakorlatát. 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. Vagyis a jogbiztonság *nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást –

⁴ Vö. Kötv. 54. § (1) bekezdés o) pontja és (3) bekezdése

⁵ „Általános rendelkezések, a polgári perrendtartás alkalmazása”, p.57., in: Szécsényi-Nagy Kristóf – Nagykommentár a fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvényhez, Complex Kiadó, Budapest, 2012.

és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke deklarálja a tisztességes eljáráshoz való jogot, amely értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság *a tisztességes eljáráshoz való jog* kérdését több döntésében is elemezte.⁶ Ezek szerint *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog*, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. A tisztességes eljárás követelménye által meghatározott garanciák nem abszolútak, de az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy a *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. *A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán.* A 7/2013. (III. 1.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezései tekintetében is irányadónak tekintette a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.

A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban – ezt megelőzően a 7/2019. (III. 20.) AB határozatban – a testület kifejtette, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti *alapjog alanya az ügyfél*, azaz az a természetes vagy jogi személy, illetve szervezet, akinek/amelynek a jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság. *Az alapjog rendeltetése pedig, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését.*

Az Alkotmánybíróság – mint arra a 7/2019. (III. 20.) AB határozatban maga a testület utalt – megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. Ilyen például az ésszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítvány is.

A fentiek alapján, álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdemében

1. A konkrét ügyet érintően

A vizsgálatom alapjául szolgáló ügyben elsősorban azon szempontra kellett figyelemmel lennem, hogy a panaszos által összességében sérelmezett közjegyzői eljárás mennyiben felelt meg a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek.

E körben a MOKK által rendelkezésemre bocsátott iratokat, valamint a panaszos által előadott információkat vettem alapul. Ezek alapján megállapítottam, hogy a fizetési meghagyás kibocsátása és az ellentmondással kapcsolatos közjegyzői végzés meghozatala megfelel a törvényi előírásoknak. Az eljáró közjegyző tevékenységével összefüggésben nem merült fel olyan adat, tény, amely visszásság gyanújára adna alapot. Mindazonáltal utalni

⁶ [Vö. például 8/2015. (IV. 17.) AB határozat; 14/2004 (V. 07.) AB határozat; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat; 6/1998. (III. 11.) AB határozat]

szükséges arra, hogy a panaszos által rendelkezésemre bocsátott fizetési meghagyáson kizárólag az utolsó előtti oldalon, a valamennyi figyelmeztetést tartalmazó szövegblokkba ágyazva szerepel, hogy: „*az ellentmondást a fizetési meghagyás kézbesítésétől számított 15 nap alatt kell elektronikusan a MOKK rendszeréhez benyújtani, vagy az eljáró (a fent megjelölt) közjegyzőnél papíralapon írásban benyújtani, vagy bármely közjegyzőnél szóban előterjeszteni.*” Ezen kívül más figyelmeztető szöveg a benyújtás módjára nézve nem található a fizetési meghagyáson.⁷

Ami a MOKK eljárását illeti, figyelemre méltó, hogy a fent hivatkozott, jogszabálynak nem minősülő elnöki utasításon túlmenően nem ismert olyan kifejezett jogszabályi rendelkezés, amely a MOKK számára kötelezővé tenné a tévesen hozzá érkezett küldemények haladéktalanul (vagy egy meghatározott időn belül) történő továbbítását (e körben az Fmhtv. 13. §-a kifejezetten a közjegyzőre nézve keletkeztet kötelezettséget, amely alatt minden bizonnyal kifejezetten a közjegyzők értendők, nem pedig a MOKK).

Tényszerű, hogy a MOKK az elnöki utasításnak és a belső gyakorlatának megfelelően továbbította a panaszos ellentmondását az eljáró közjegyzőnek, mindazonáltal ezt olyan mértékű késedelemmel tette, amelynek következtében eljárása már kétségkívül nem szolgálta az ügyfél érdekét. Ezért a MOKK eljárása *a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából aggályosnak tekinthető, azaz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

2. A szabályozásról és a MOKK vonatkozó gyakorlatáról általában véve

Az Fmhtv. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a fizetési meghagyásos eljárásra – ha e törvény másként nem rendelkezik – a Pp. szabályait a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel kell megfelelően alkalmazni. Az Fmhtv. tehát a Pp.-re hivatkozik a fizetési meghagyásos eljárások háttér jogszabályaként.

A határidő elmulasztása kapcsán a Pp. 149. § (4) bekezdése – a régi Pp. 105. § (4) bekezdését és a bírói gyakorlatot együttvéve⁸ – úgy rendelkezik, hogy *„a napokban, munkanapokban, hónapokban vagy években megállapított határidő elmulasztásának következményeit – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – nem lehet alkalmazni, ha a bíróságnak címzett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján a bíróság címére ajánlott küldeményként postára adták”.*

Figyelemmel kell lenni azonban arra is, hogy az Fmhtv. 13. § (1) bekezdése maga is számol azzal a reális lehetőséggel, hogy a fél a papír alapú beadványát nem az eljáró közjegyzőnél nyújtja be, és erre az esetre a beadványt fogadó közjegyző számára előírja a beadvány haladéktalan megküldését az eljáró közjegyző részére.⁹ Az Fmhtv. 14. § (1) bekezdése pedig a jogi képviselő által nem képviselt fél számára a beadvány szóban történő előterjesztését bármely közjegyzőnél lehetővé teszi.¹⁰

Az Fmhtv. hivatkozott rendelkezéseinek miniszteri indokolása úgy szól, hogy *„a papír alapon benyújtott beadványt – amely bármely közjegyzőnél benyújtható – haladéktalanul, de legfeljebb három munkanapon belül a közjegyző rögzíti a MOKK rendszerén, akinél a*

⁷ A fizetési meghagyás anonimizált másolata jelentésem mellékletét képezi.

⁸ A régi Pp. 105. § (4) bekezdése kimondta, hogy a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták. Ezt azonban a bírói gyakorlat akként értelmezte, hogy a téves címre, „rossz helyre” benyújtott fellebbezés nem vehető figyelembe e szabály ellenére sem [BH2001. 47].

⁹ Fmhtv. 13. § (1) bekezdése: „A papír alapú beadvány az eljáró közjegyzőnél nyújtható be. Ha a fél beadványát nem az eljáró közjegyzőnél nyújtotta be, az a közjegyző, akihez a beadványt benyújtották, haladéktalanul megküldi a beadványt az eljáró közjegyzőnek.”

¹⁰ Fmhtv. 14. § (1) bekezdése: „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a jogi képviselő által nem képviselt fél a beadványát bármelyik közjegyzőnél szóban is előterjesztheti.”

beadványt előterjesztették. A hiányok pótlására vonatkozó felhívást a beadványt rögzítő közjegyző is kibocsáthatja. A miniszteri rendeletében meghatározott, a legtipikusabb papír alapú űrlapon előterjesztett beadványok – így különösen az ellentmondás – közvetlenül a MOKK-hoz is benyújthatók.” Ezt követően, az Fmhtv. „Ellentmondás” alcíméhez fűzött miniszteri indokolás ugyancsak azt részletezi, hogy „a jogi képviselővel nem rendelkező fél a 11. § alapján szóban is, egyébként pedig írásban is bármelyik közjegyzőnél előterjesztheti ellentmondását”,¹¹ továbbá: „Új elem, hogy az ellentmondást az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott űrlapon közvetlenül a MOKK rendszeréhez is elő lehet terjeszteni. Ezt az űrlapot, válaszborítékkal együtt mellékletként a kötelezett a meghagyással együtt megkapja, így postaköltsége nem merül fel az eljárás során.”

Az Indokolásban olvasható lehetőség, miszerint a tipikus, papír alapon előterjeszthető beadványok, így az ellentmondás is, a MOKK-nál is előterjeszthetők, az Fmhtv. *normatív rendelkezései között nem szerepel*, és erre a MOKK státuszára, hatáskörére vonatkozó szabályokból sem lehet következtetni. Nem található jogszabályi hivatkozás arra sem, hogy a fizetési meghagyással együtt az ellentmondásra szolgáló űrlapot is kézbesíteni kellene. Arra pedig, hogy határidőben benyújtottnak kell-e/lehet-e tekinteni az ellentmondást, ha azt nem az eljáró közjegyzőhöz nyújtják be, csupán a Pp. 149. § (4) bekezdéséből lehet következtetést levonni.

A hivatali elődöm által indított korábbi – fent hivatkozott – vizsgálat keretében ezzel összefüggésben az IM kifejtette, hogy a miniszteri indokolás még az eredeti, hatályba nem lépett normaszöveghez igazodott, amely lehetővé tette volna a beadványoknak a MOKK-hoz történő benyújtását is. Ebből következik tehát, hogy *a jogalkotó számára eredetileg is elképzelhető volt az a – nyilvánvalóan ügyfélbarát – koncepció, hogy a papír alapú beadványok nem kizárólag az eljáró közjegyzőhöz nyújthatóak be.* Megjegyzést érdemel, hogy a végül elfogadott és hatályba lépett törvényszöveghez tartozó indokolás éppen arra vonatkozóan nem tartalmaz érveket, hogy miért csak az eljáró közjegyzőhöz lehet a beadványokat benyújtani, holott az IM akkori válasza szerint a módosító törvényhez fűzött miniszteri indokolást kellene irányadónak tekinteni.

Mindazonáltal vitathatatlan, hogy az eljárásjogi szabályok alkalmazása során a jogszabályi rendelkezések szövegét kell figyelembe venni. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18. § (4) és (5) bekezdése ezzel kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás kötelező erővel nem rendelkezik, továbbá a jogszabály értelmezésekor figyelmen kívül kell hagyni a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás jogszabályszöveggel ellentétes részét. Ellenben álláspontom szerint *a jobbiztonság megköveteli a jogalkotótól a normaszöveg világos és egyértelmű megfogalmazását, valamint a normaszöveg értelmezésének elősegítése érdekében a megfelelő indokolást.* Amennyiben pedig módosító jogszabály megalkotására kerül sor, a módosító szöveghez tartozó indokolásnak tartalmaznia kellene a módosítás háttérében álló szakmai érveket.¹²

Vizsgálandó kérdés, hogy amennyiben az ellentmondás benyújtásának helyét meghatározó törvényszöveg mellett a tévesen más helyre történő postai címzésből eredő késedelmet a bírói gyakorlat és a Pp. az ügyfél terhére értékeli, és az ügyfél szempontjából hátrányos jogkövetkezményt fűz hozzá: *mely intézkedések megtételére van szükség annak érdekében, hogy a postázás tekintetében tévedésbe esett ügyfél tisztességes eljáráshoz való joga maradéktalanul érvényesülhessen.*

¹¹ Megjegyzendő, hogy az Fmhtv. indokolásban hivatkozott 11. §-a vélhetően tévesen került megjelölésre, mert a 11. § az elektronikus úton történő előterjesztésről szól.

¹² Lásd: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18. § (1) bekezdése: „A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, és az álláspontját az indokolás közzétételéről.”

Megítélésem szerint az ügyfél adott eljárásban érvényesíthető jogai és egyúttal az alkotmányos jogként tekintendő tisztességes eljáráshoz való joga csupán akkor biztosíthatóak, ha az adott ügyben eljáró szerv, hatóság valamennyi tevékenysége, illetve az eljárásban érvényesülő jogi szabályozás következetes és átlátható. Erre kell ugyanis következtetni a fentebb hivatkozott jogállamiság követelményéből. A szabályozási szintű következetesség és átláthatóság egy eljáráson belüli érvényesülésére pedig többek között akkor lehet számítani, ha az ügyfél számára biztosított annak lehetősége, hogy az érintett eljárás jogi szabályozásával kapcsolatos valamennyi információ birtokába kerüljön. E lehetőség biztosítása ugyanakkor nem kizárólag az ügyfél érdekkörébe és felelősségébe tartozó egyéni tájékozódásban rejlik, hanem abban is, hogy az ügyfél tájékozódását, a jogszabályi rendelkezések rendszerében való eligazodását az eljárásban részt vevő szervek is segítsék. Különösen akkor van ennek jelentősége, amikor az adott eljárásban az ügyfélre települ valamely cselekmény vagy nyilatkozat nem szándékos elmulasztása hátrányos jogkövetkezményeinek a terhére.

Ennél is nyomatékosabb az ügyfél informálásának jelentősége akkor, amikor nem az adott eljárásra vonatkozó normából, hanem annak háttérjogszabályából olvasható ki a mulasztás hátrányos jogkövetkezményére irányadó szabály, és ez is csupán a normaszöveg logikai (a contrario) értelmezése alapján válhat számára világossá. Ez jelen esetben konkrétan a következő helyzetet jelenti: az Fmhtv. 28. § (1) bekezdése azt határozza meg, hogy a kötelezett ellentmondással a közjegyzőnél élhet. Már önmagában „a közjegyző” kifejezés is félreértésre adhat alapot, hiszen ez alatt generálisan bármely közjegyzőt, vagy kifejezetten az eljáró közjegyzőt lehet érteni. Ha az ügyfél mégsem az eljáró közjegyzőhöz nyújtja be ellentmondását, két opció lehetséges: 1. másik közjegyzőhöz fordult, akire az Fmhtv. 13. § (1) bekezdése haladéktalan továbbítási kötelezettséget teremt az eljáró közjegyző felé; 2. a MOKK-hoz nyújtja be, amely esetre nincs kifejezett jogszabályi rendelkezés. Utóbbi eset jogkövetkezményeinek meghatározása érdekében az Fmhtv 1. § (1) bekezdése értelmében a Pp. szabályait kell alapul venni, hiszen az Fmhtv. erre vonatkozóan *expressis verbis* nem tartalmaz rendelkezést. A Pp. 149. § (4) bekezdése szerint a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni akkor, ha a bíróságnak címzett beadványt határidőben a bíróság címére juttatják el postai úton. Ahhoz tehát, hogy a fizetési meghagyásos eljárásban egyértelműen fény derüljön arra, mi a következménye annak, ha a kötelezett nem az eljáró közjegyzőnek küldte el az ellentmondását, először a Pp. hivatkozott rendelkezéséből kell az ellenkezőjére következtetést levonni, és aztán azt a közjegyzői eljárásban személyre szabni. Egy jogi ismeretekkel és jogi képvisellel nem rendelkező magánszemély számára ez a folyamat nem magától értetődő és korántsem átlátható, különös tekintettel arra, hogy nem várható el evidenciaként az ügyféltől, hogy tudja, a MOKK nem tartozik a törvény szerinti közjegyző fogalma alá, és az ezzel kapcsolatos tisztánlátását tovább nehezíti, hogy az Fmhtv. 13. §-a és 14. §-a is abba az irányba mutat, hogy a beadványok közjegyzők közötti kezelése és továbbítása egyfajta rugalmas rendszerben működik.

Mindazonáltal az Fmhtv. szabályozási rendszere a következőképpen árnyalja mindezt. Az Fmhtv. 36. § (1) bekezdése értelmében, ha a fizetési meghagyást ellentmondással határidőn belül nem támadták meg, annak ugyanolyan hatálya van, mint a jogerős ítéletnek. 2018. január 1-től kezdődően, a Pp. hatálybalépésével párhuzamosan az Fmhtv. 36. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ellentmondást a közjegyző visszautasítja, ha az elkésett. Ugyancsak viszonylag új szabály, hogy a 36. § (7) bekezdése szerint az ellentmondást visszautasító végzés ellen a kötelezett fellebbezéssel élhet. Ez a jogorvoslati lehetőség elméletileg lehetőséget adhat arra, hogy a kötelezett bizonyítsa: az ellentmondása nem késett el, azonban erre igen szűk körben hivatkozhat csupán. Figyelemmel ugyanis a Pp. fent hivatkozott rendelkezésére, amely a címzés és a postai küldés helyességének terhét a kötelezettre hárítja, *de facto* nehezen képzelhető el olyan élethelyzet egy rosszul címzett

beadvány esetén, amikor az érintett személy alappal tudna hivatkozni egy fellebbezésben az ellentmondásának határidőben történt elküldésére. Ez pedig azért különösen aggályos, mert egy technikai (címezéssel) tévedés okán a fizetési meghagyás alapjául szolgáló követelés érdemi kifogásolására a későbbiekben csak igen szűk körben lesz lehetőség.

Ezek alapján tehát *úgy vélem, a tájékoztatás fontossága vitathatatlan, különösen a fizetési meghagyással kapcsolatos közjegyzői eljárásokban.*

Az ügyfél tájékoztatása akkor képes csupán betölteni funkcióját, ha megfelelő időben, formában és tartalommal jut az ügyfél tudomására a releváns információ. E feltételek megfelelésére vonatkozó következtetést levonni álláspontom szerint egyedi mérlegelés alapján, de legalábbis eljárástípusonként elemezve lehetséges. A vizsgált kérdéskörben arra kell figyelemmel lenni, hogy a fizetési meghagyás kibocsátása a MOKK elektronikus rendszerén keresztül, gyakorlatilag automatikus eljárásrendben történik, és ugyan a fizetési meghagyás a közjegyző hivatalos döntése (határozata), mégis egy előre rendszeresített – egyedileg kevésbé módosítható – formában kerül sor annak kibocsátására. Ebből következik, hogy *az ügyfeleknek szóló, releváns információkat tartalmazó tájékoztatásokat, figyelmeztetéseket már a központi rendszerben használt mintában is oly módon kell elhelyezni, hogy azok mind formailag, mind tartalmilag valóban alkalmasak legyenek arra, hogy az ügyfél figyelmét felhívják az eljárás leglényegesebb kérdéseire – így különösen arra, hogy a fizetési meghagyással szemben benyújtható ellentmondást pontosan hová, mely címre kell postázni és téves címezés esetén mely következményekkel kell számolni.* Ezt az igényt nyomatékosítja az a tény, hogy *a fizetési meghagyásokat annak ellenére is a MOKK postázza az ügyfeleknek (és szerepel feladóként a borítékon), hogy értelemszerűen nem a MOKK jár el az ügyben.* Ez a jogi jártassággal nem rendelkező ügyfelek számára tévedésre adhat alapot, hiszen a postai küldeményként érkezett fizetési meghagyáson – amint azt a MOKK is részletezte a válaszában – a MOKK szerepel feladóként.

Figyelemre méltó továbbá, hogy a MOKK kifejezetten a fizetési meghagyásos ügyekben tévesen a MOKK-nak megküldött papír alapú beadványok továbbításának gyorsítása érdekében alkotta meg a fent hivatkozott elnöki utasítást, és ilyen esetek (téves címezések) előfordulásáról – szemben a jelen vizsgálat során megküldött válaszával – a korábbi biztos vizsgálata keretében küldött válaszában a MOKK példaként konkrét eseteket is megjelölt. Mindezek alapján kétségtelen, hogy *reálisan többször előfordulhat az ellentmondásra jogosult ügyfelek részéről olyan jellegű tévedés, hogy a fizetési meghagyásban szereplő figyelmeztetés ellenére, bár az eljáró közjegyző nevére, mégis arra a címre postázzák az ellentmondást, amely a postai küldemény borítékján szerepel (vagyis a MOKK címére).*

Annak érdekében, hogy az ilyen téves címre postázott ellentmondó nyilatkozat ne essen késedelembe, *az elnöki utasításban szereplő, a MOKK haladéktalan intézkedését sürgető szabályozás részben megfelelő kompenzációnak lenne tekinthető, ám a MOKK-nak e továbbításra egyébiránt jogszabályi kötelezettsége nincs, így az – ahogy a konkrét panaszügy is mutatja – nem jelent biztosítékot a MOKK haladéktalan eljárására; másrészt az eljárás tisztességességéhez szorosan hozzá tartozna az ügyfél kellő tájékoztatása is.*

A tájékoztatás kapcsán szükséges kiemelni, hogy – szemben a jelen ügy tárgyát képező fizetési meghagyás szövegezésével – a hivatkozott AJB-68/2018. számú ügyben a fizetési meghagyással nem egy dokumentumba foglalt („Irodai utasítás”), önálló lap első oldalának felső részében – *a fejlécében – jelent meg, bár aláhúzva és vastagon szedve, de apró betűvel a figyelmeztetés, hogy „Kérjük, esetleges válaszelevelét az alábbi címre postázza az ügyszám megjelölésével!”*¹³ Ezen túlmenően a fizetési meghagyáson már csupán az utolsó előtti oldalon, a „Figyelmeztetés” címszó alatt található szövegben szerepelt többek között, hogy

¹³ A fizetési meghagyás anonimizált másolata jelentésem mellékletét képezi.

„Az ellentmondást a fizetési meghagyás kézbesítésétől számított 15 nap alatt kell az eljáró (a fent megjelölt) közjegyzőnél írásban benyújtani, vagy bármely közjegyzőnél szóban előterjeszteni.”¹⁴

A jelen ügy tárgyát képező fizetési meghagyáson azonban – amint arra az előző alpontban utaltam – az utolsó előtti oldalon, az összes figyelmeztetés között szerepel egy tartalmában az előző ügyhöz képest új figyelmeztetés: *„az ellentmondást a fizetési meghagyás kézbesítésétől számított 15 nap alatt kell elektronikusan a MOKK rendszeréhez benyújtani, vagy az eljáró (a fent megjelölt) közjegyzőnél papíralapon írásban benyújtani, vagy bármely közjegyzőnél szóban előterjeszteni.”* A fentebb hivatkozott miniszteri indokolásra visszautalva tehát látható, hogy a figyelmeztetés immár a MOKK rendszeréhez való (habár csak elektronikus formában történő) benyújtást is felkínálja opcióként az ügyfél számára. Ezen kívül a rendelkezésemre álló iratokban *nem található külön figyelemfelhívás* a 15 napos határidő és az ellentmondás benyújtása helyének jelentőségét, az esetleges tévedés jogkövetkezményeit illetően.

Mindkét tájékoztatás kapcsán megjegyzendő, hogy a „vagy bármely közjegyzőnél szóban” szófordulat – ahogy arra fentebb is utaltam – szintén alapot adhat arra, hogy a jogban nem járatos ügyfél számára relativizálja annak a jelentőségét, hogy végeredményben mely közjegyzőnél terjessze elő az ellentmondást. Tovább árnyalja az egyértelmű következtetés lehetőségét, hogy a figyelmeztetés szövege az ellentmondásnak a MOKK rendszeréhez történő benyújthatóságára is kiterjed. Ezáltal ugyanis a figyelmeztetés egyértelműnek tűnő szövegezése megítélésem szerint alkalmas a tévedés előidézésre, hiszen nem várható el az ügyféltől, hogy tudja és értse, hogy a MOKK rendszere kizárólag egy elektronikus rendszert takar, elektronikusan benyújtott beadványok kezelésére utalva.

Megjegyzendő továbbá, hogy a korábbi biztosi vizsgálat keretében a MOKK a válaszeleveléhez csatolt egy fizetési meghagyás-mintát. A mintában külön figyelemfelhívás szerepelt a következők szerint: *„ESETLEGES BEADVÁNYÁT AZ ELJÁRÓ KÖZJEGYZŐ POSTACÍMÉRE (NE A MOKK RÉSZÉRE) KÜLDJE MEG, AZ ÜGYSZÁMRA HIVATKOZVA!”*. Ilyen jellegű, formájú figyelemfelhívás azonban sem a hivatkozott korábbi ügy, sem a jelen vizsgálatom tárgyát képező ügy során nem volt tapasztalható.

Fontosnak tartom tehát hangsúlyozni az ellentmondás benyújtásának technikai részleteiről szóló tájékoztatás jól láthatóan és praktikusán érthető, konzisztens tartalommal történő megjelenítésének jelentőségét, amely állásponthoz szerint a tisztességes eljáráshoz való jog hatékony érvényesülését segíti elő. *A jól látható és a laikus ügyfél számára is érthető szövegezésű, egyértelmű tájékoztatás szükségszerű eleme az alkotmányosan elfogadható fizetési meghagyásnak, mert ennek hiánya a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének veszélyét hordozza magában.*

Ezeket szem előtt tartva a tisztességes eljáráshoz való joghoz fűződő visszasság megelőzése érdekében alapvető jelentőségű egyrészt, hogy az ügyfelek tájékoztatása az ellentmondások benyújtását tekintve jól látható, közérthető, következetes és egyértelmű legyen; másrészt, hogy a MOKK a tisztességes eljáráshoz való jog ügyfélközpontú megközelítéséből kiindulva – függetlenül attól, hogy a téves címzés tekintetében a Pp. alapján mi az irányadó joggyakorlat – a jövőben fokozott figyelemmel kezelje a hozzá tévesen megküldött ellentmondásokat, és soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ellentmondás haladéktalanul továbbítható legyen az eljáró közjegyző részére.

Ennek elősegítésére megfontolandó továbbá az Fmhtv. módosítása annak érdekében, hogy az elnöki utasításban szereplő rendelkezések törvényi szintű kötelezettségként

¹⁴ Ekkor még a MOKK rendszerére utaló szövegrész nem szerepelt a figyelemfelhívásban.

határozzák meg a MOKK számára is a hozzá érkező ellentmondások soron kívüli továbbítását.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján, a tisztességes eljáráshoz való jog hatékony érvényesülése érdekében *felkérem a szabályozásért felelős igazságügyi minisztert*, hogy fontolja meg az Fmhtv. olyan tartalmú módosítását, amely a közjegyzők mellett a MOKK számára is kötelezővé teszi a hozzá benyújtott ellentmondásoknak az eljáró közjegyző részére történő haladéktalan továbbítását.
2. Az 1. pontban javasolt jogszabálmódosítás megtörténteig az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján, a tisztességes eljáráshoz való jog maradéktalan érvényesülése és az esetleges jövőbeni alapjogi visszásság elkerülése érdekében *felkérem a MOKK elnökét*, hogy tegyen intézkedést annak érdekében,
 - hogy a fizetési meghagyással és az azzal szemben benyújtható ellentmondással összefüggő ügyféli tájékoztatások a jelentésben felvetett aspektusból is jól láthatóan, közérthetően, következetesen és egyértelműen juthassanak az ügyfelek tudomására, amelynek érdekében hívja fel a közjegyzői állomány figyelmét az ügyfelek megfelelő tájékoztatásának jelentőségére;
 - hogy a tévesen a MOKK címére érkezett ellentmondások haladéktalanul kerüljenek továbbításra az eljáró közjegyzőhöz.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos