

Rekviem egy ágazatért – a fogyasztóvédelmi igazgatás alakváltozatai

B E N C S I K A N D R Á S *

Absztrakt: A fogyasztóvédelem – lévén anyagi joga a közjog és a magánjog határán helyezkedik el – két eszközrendszer felhasználásán keresztül törekszik a fogyasztói jogok érvényesítésére: egyrészt a végrehajtó hatalom részeként működő fogyasztóvédelmi intézményrendszer fenntartását és működtetését, másrészt a bírósági, illetve az extrajudiciális jogérvényesítés rendelkezésre bocsátását foglalja magába. Ebben a tanulmányban a fogyasztóvédelmi „igazgatás” ki- és átalakulását tesszük vizsgálat tárgyává, különös tekintettel azokra, a szervezeti rendszerben bekövetkezett kardinális változtatásokra, amelyek napjainkhoz közeledve alapjaiban alakították át a hazai fogyasztóvédelem szervezeti, működési és eljárási kérdéseit.

Kulcsszavak: fogyasztóvédelem, centralizáció, jogorvoslat, önállóság, hatékonyság

A fogyasztóvédelmi jog heterogén jellegéből fakad az a sajátosság, hogy a fogyasztók védelmének érdekében kitűzött célok elérése számos feladat- és hatáskör ellátását teszi szükségessé. Ennek eredményeképpen a magyar fogyasztóvédelmi intézményrendszer rendkívül differenciált, a hatáskörök számos szerv között oszlanak meg.¹ A fogyasztóvédelmi jellegű feladatokat ellátó állami szerveken kívül a hatályos szabályozás – a pluralitás elvének formális deklarálásával – rendelkezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó civil szervezetek szerepéről is.² Jelen tanulmány az ágazat állami intézményrendszerében (közelebbről az ún. általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságok körében) bekövetkezett főbb változ(tat)ásokat teszi vizsgálat tárgyává, amit alapvetően két szempont indokol.

Egyrészt kiemelhető, miszerint az államigazgatás központi és területi szintjén bekövetkezett szervezeti átalakítások nem hagyták változatlanul a fogyasztóvédelmi igazgatást, sőt a helyzet úgy áll, hogy kevés olyan ágazat létezik, ahol ekkora méreteket öltött volna az intézményrendszer változékonysága az elmúlt években. Másrészt szükséges azt is hozzátenni, hogy – a szervezeti átalakítások háttérben – koncepcionális eljárási reformtörekvések is meghúzódtak, amelyek – meglovagolna a fórumrendszer „egyszerűsítését” – a jogorvoslati rendszer tekintetében új alapokra helyezték a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás koordináta rendszerét is.

1. A KORMÁNYZATI SZEREPKÖR TERJEDELME A FOGYASZTÓVÉDELEMBEN

A Kormány – fogyasztóvédelemmel kapcsolatos – feladata az Alkotmányból levezethető volt, mivel a korábbi reguláció értelmében a Kormány védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait.³ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) csupán annyi orientáló jellegű kötelezettséget rögzített a Kormány fogyasztóvédelmi feladatairól, hogy ösztönzi az országos gazdasági kamarák, a vállalkozások szakmai érdekképviseleti

* Habilitált egyetemi adjunktus, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

szervezetei, az érintett társadalmi szervezetek és a fogyasztóvédelemmel összefüggő feladatokat ellátó hatóságok közös megegyezésén alapuló, a követendő elveket és a legjobb követendő gyakorlatot rögzítő nyilatkozat létrehozását.⁴ Ezt az indokolta, hogy a tudatos fogyasztói magatartás és döntéshozatal kultúrájának fejlesztése, a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítása és a következetes hatósági jogalkalmazás realizálódjon. E nyilatkozatot az Fgytv.-t átfogó jelleggel módosító 2008. évi XLII. törvény nevezte Fogyasztóvédelmi Chartának, amelynek kezdeményezése alapvetően állami feladat, mégis széles körben nyílt lehetőség e megállapodás aláírására. A Charta legtöbb várakozást kiváltó része az ún. önkéntes vállalkozásokat tartalmazó egység volt, amely az elképzelés szerint külön rögzítené a kormányzati oldal (hatóságok), a civil szerveződések, valamint a vállalkozások vállalkozásait.⁵ A felajánlások teljesítését az önkéntesség alapján látta a jogalkotó kivitelezhetőnek, amely csupán a nyilvánosság ereje által lett volna realizálható. A történeti hűség kedvéért indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy az említett nyilatkozat megalkotásának kezdeti akadozását a jogalkotó azzal látta orvosolhatónak, hogy a 2012. évi LV. törvény 38. § (1) bekezdése ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte, így az 2012. július 29-től kezdve nem képezi részét a regulációnak.

A Kormány 2007-ben fogadta el az ún. harmadik középtávú fogyasztóvédelmi politikáról szóló 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozatot, amely abból az elgondolásból indult ki, hogy a „jó” gazdaság előfeltétele az „erős” fogyasztóvédelem. Ennek megfelelően a 2007 és 2013 közötti fogyasztóvédelmi politika a fogyasztók biztonságának erősítését, az életminőség védelmét, az erősebb és hatékonyabb állami szerepvállalást és az integrált fogyasztóvédelmi hatóság felállítását célozta meg. Ezek közül az utolsó prioritás megvalósult a jogalkotói lépéseknek köszönhetően, mivel 2007. szeptember 1-jei hatállyal központi hivatalként létrejött az egységes Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság. A legújabb kori fogyasztóvédelmi stratégia alapvető kereteit a 2020 és 2025 közötti időszakra nézve az Európai Bizottság „Új fogyasztóügyi stratégiája” határozza meg, amely a digi-

tális fogyasztóvédelemre, egyes fogyasztói csoportok különleges igényeire és (egyebek mellett) a fogyasztói igényérvényesítésre helyezi az uniós jogalkotás prioritásait.⁶

Széles skálán mozog az egyes államok szabályozása a miniszteri szintű igazgatás tekintetében, mivel például Németországban az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium⁷ az ágazat főhatósága, míg Ausztriában a Munka, Szociális és Fogyasztóvédelmi Szövetség Minisztériumához⁸ tartozik e szakterület. Nálunk a fogyasztóvédelem ágazati irányítója a miniszter, miniszteri szinten 1990 óta azonban többször is gazdát cserélt.⁹ A hatásköri szabályok változása jól mutatja, hogy a fogyasztóvédelmet éppen gazdasági, fejlesztési vagy jogi kérdésnek tekintették a hatalmon lévő kabinetek. Álláspontom szerint, bár a tanulmány által érintett terület kiindulópontja a piacgazdaság, korszerű lenne a fogyasztóvédelmet az igazságügyért felelős miniszter feladat- és hatáskörében elhelyezni, mivel annak alapvető célja a jogi segítségnyújtás a hátrányos helyzetbe került fogyasztók számára. Az igazságügyért felelős miniszter – illeszkedve a fogyasztóvédelem sajátosságaihoz – valamennyi érintett ágazat regulációjánál köteles lenne figyelembe venni a fogyasztóvédelmi szempontokat, így horizontális szempontként épülne be a jogalkotó hatalom működésébe a fogyasztók érdekeinek védelme. A hatályos reguláció szerint a miniszter fogyasztóvédelmi szakmapolitikai programot alkot, továbbá intézkedéseket tesz, illetve kezdeményez a fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében.

A korábbi szabályozás értelmében a miniszter – ezen kívül – irányítási jogot gyakorolt a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatója felett, aki ennek keretében évente köteles volt beszámolni a hatóság tevékenységéről. Feladatát képezte továbbá egy fogyasztói beadványokat fogadó és azokat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez továbbító, valamint a fogyasztókat eljárási lehetőségeikről tájékoztató állami ügyfélszolgálat fenntartása is. Ennek intézményesítése alapvetően annak kivédését szolgálta, hogy – a fogyasztóvédelem keretében tevékenykedő állami szervek heterogén hatásköreinek sajátos-

ságai miatt – a fogyasztók kérelme hatáskör és illetékesség hiányában elutasításra kerüljön.

2. A FOGYASZTÓVÉDELMI IGAZGATÁS ALAKULÁSA

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszere vonatkozásában kiemelkedő szerepet töltenek be a fogyasztóvédelmi hatóságok, így az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság(ok), a pénzügyi fogyasztóvédelmet megvalósító Magyar Nemzeti Bank, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint más, jogszabály által feljogosított ún. speciális fogyasztóvédelmi hatóságok. Az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság működése nem érinti a más jogszabályban egyéb szervek számára biztosított fogyasztóvédelmi feladat- és hatásköröket. Itt csak utalni kívánok arra, hogy elengedhetetlen az általános és a speciális hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködése a hatékony fogyasztói jogérvényesítés érdekében.¹⁰

Tekintettel arra, hogy a fogyasztók számára nyújtott jogvédelem állam által történő realizálása már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető funkciójaként fogható fel, az államok kénytelenek (voltak) kiépíteni a fent jelzett funkció ellátására hivatott intézményeket.¹¹ Az is nyilvánvaló azonban, hogy eme állami intézményrendszer folyamatos változásban van, mivel idomulni kénytelen ahhoz a jogszabályi és technikai környezethez, amelynek keretei között szükséges a fogyasztók állam általi védelmét megvalósítani. A fentiek előrebocsátását követően az alábbiakban az ún. „fogyasztóvédelmi” intézményrendszer alakváltozásaival, szervezeti és jogállásbeli módosulásaival foglalkozom.

2.1. A KEZDETEK: AZ ÁLLAMI KERESKEDELMELI FELÜGYELET

Az ötvenes évek elején hozta létre a Minisztertanács az Állami Kereskedelmi Felügyeletet (a továbbiakban: Felügyelet) a „belkereskedelemre vonat-

kozó szabályzatok megtartásának ellenőrzése, az állami fegyelemnek a kereskedelem területén való megszilárdítása (...) s mindez által a dolgozók ellátásának következetes megjavítása érdekében”.¹²

A Felügyelet a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetén belül jött létre, ebből fakadóan nem rendelkezett szervezeti önállósággal. A belkereskedelmi minisztertől való függés két vonatkozásban is érvényesült, mivel a miniszter kinevezési joga kiterjedt a minisztériumban működő felügyeleti főosztályt vezető Állami Kereskedelmi Főfelügyelő, valamint a városi, megyei felügyelőségek vezetőinek kinevezésére is. A jogállás tekintetében szükséges azt is kiemelni, hogy a területi felügyelőségek közvetlenül a felügyeleti főosztálynak – mint másodfokú hatóságnak – alárendelten működtek, tekintetükben nem érvényesült hierarchikus viszony a helyi tanács végrehajtó bizottságával, azokkal azonban szorosán együttműködtek. Az „együttműködés” kétarcú jellege érhető tetten abban a rendelkezésben, amely szerint – az alárendeltség deklarált tagadása mellett – rendszeresen kötelesek voltak beszámolni a területi felügyelőségek a tanácsok végrehajtó bizottságaiknak, ilyen kötelezettség azonban a miniszter irányában nem érvényesült.

A Felügyelet – a vonatkozó szabályozásból kiolvashatóan – általános hatáskörrel rendelkezett, mivel tevékenysége az ország területén működő valamennyi vállalat, szövetkezet, államigazgatási szerv és intézet, valamint az üzemek saját kezelésében lévő konyhái működésének ellenőrzésére kiterjedt, függetlenül az üzletek (boltok, konyhák) szakmai alárendeltségétől. A megfogalmazásból következik, hogy a Felügyelet minden, az ország területén működő kereskedelmi egység felett felügyeleti jogkörrel rendelkezett, tekintet nélkül arra, hogy az egység mely ágazati főhatóság alá tartozott.

A fenti célok elérése érdekében a statuáló jogszabály a Felügyeletet rendszeres és folyamatos ellenőrzés végzésére jogosította fel. Ennek keretében jogosult volt ellenőrizni – egyebek mellett – a fogyasztói árak és haszonkulcsok megtartását, az áruk kezelését és raktározását, az árukban kelet-

kezett mennyiségi és minőségi hiányok keletkezésének okait, az áruk minőségét, a kereskedelmi dolgozóknak a fogyasztókkal szemben tanúsított magatartását, a fogyasztóknak kiszolgált áruk csomagolását, valamint a fogyasztói panaszok intézésének módját. Amennyiben a Felügyelet valamely érintett jogszabály megsértését állapította meg, különböző intézkedések – így egyebek mellett leltározás elrendelése vagy feljelentés megtétele – alkalmazása mellett bírságolási joggal (is) rendelkezett.

A szabályozás értékeléseként megállapítható, hogy – szervezetileg – teljes mértékben a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetében és alárendeltségében működött a Felügyelet, amely – tevékenységét tekintve – egyszerre látott el közegészségügyi, élelmiszerbiztonsági és kereskedelemfelügyeleti tevékenységet, a fogyasztóvédelmi jelleg a jogi szabályozásban azonban csak marginálisan, a fogyasztók tájékoztatásában és a szolgáltatások kiszolgáltatásában jelent meg.

2.2. AZ ÖNÁLLÓSODÁS FELÉ: AZ ÁLLAMI KERESKEDELMI FELÜGYELŐSÉG

1967-ben került sor a Felügyelet átszervezésére, attól a céltól vezéreltetve, hogy a fogyasztók érdekeinek fokozottabb védelme és a kereskedelmi munka színvonalának emelkedése megvalósulhasson. Ennek érdekében a Felügyeletet Állami Kereskedelmi Felügyelőséggé (a továbbiakban: Felügyelőség) szervezték át.¹³

Az új szerv jogállásával összefüggésben rögzítette a kormányrendelet, hogy az a belkereskedelmi miniszter közvetlen felügyelete alatt működik, hatósági jogkörrel és önálló költségvetéssel rendelkezik. Ehhez kapcsolódott a szervezeti struktúra is, amely szerint a Felügyelőség Állami Kereskedelmi Főfelügyelőségre (ezen alponban a továbbiakban: Főfelügyelőség) és területi kereskedelmi felügyelőségekre tagozódott.¹⁴ Az ismertetett szabályozásban a korábbi regulációhoz képest két irányban

jelent meg a szervezeti önállóság. Egyrészt rögzítette a kormányrendelet, hogy a Felügyelőség önálló költségvetés szerint gazdálkodott, másrészt szervezetileg is különvált a minisztériumtól, mivel nem a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetében, hanem csupán annak felügyelete alatt fejtette ki tevékenységét.

A relatív szervezeti önállósodás megnyilvánult a kinevezési jogkör szabályozásában is, mivel – a korábbiakkal ellentétben – nem a belkereskedelmi miniszter gyakorolta valamennyi vezető tekintetében a kinevezési jogot: a Főfelügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a miniszter, míg a területi kereskedelmi felügyelőségek vezetőit (és felügyelőit) már a Főfelügyelőség vezetője nevezte ki.¹⁵ A kiépített struktúra belső kapcsolatrendszere eme elgondolás alapján került kialakításra, mivel a területi felügyelőségek ezáltal a Főfelügyelőségnek lettek alárendelve, szorosán együttműködtek azonban a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságaival, ami rendszeres beszámolási kötelezettség formájában öltött testet, a végrehajtó bizottság felkérhette továbbá a területileg illetékes felügyelőséget a fogyasztói érdekvédelemmel kapcsolatos célvizsgálatok elvégzésére.

A Felügyelőség feladatait vizsgálva a korábbi szabályozáshoz képest két komoly eltérés figyelhető meg: a fogyasztói érdekvédelem és a szabálysértési jogkör. Utóbbi abban a vonatkozásban tekinthető kiemelkedő jelentőségű módosításnak, hogy a felügyelőségek szabálysértés észlelése esetén nem csupán szabálysértési eljárás kezdeményezésére, hanem – feljelentés mellőzésével – a szabálysértést megállapító jogszabályban meghatározott bírság kiszabására is jogosultak voltak.¹⁶ Eme változtatás mögött az a jogalkotói szándék húzódott meg, hogy – a jogsérelem gyorsabb orvoslása érdekében – ne áttételesen kerüljön sor a szabálysértési eljárás lefolytatására, hanem azonnal kapjon a Felügyelőség lehetőséget a (szabálysértési) bírságolásra.

A másik érdemi változtatás a szerv „profilját” érintette, mivel a szabályozás értelmében a Felügyelőség elsődleges feladata a fogyasztói érdekvédelem lett. Ennek keretében tevékenysége a hatáskörébe

tartozó szervek vásárlókat kiszolgáló egységeiben a fogyasztókat védő jogszabályok megtartásának, a fogyasztói árak megtartásának, az áru csomagolásának, a fogyasztói panaszok intézésének, valamint a fogyasztók kiszolgálásának vizsgálatára és ellenőrzésére terjedt ki. Ebből a felsorolásból érezhető a Felügyelőség fogyasztóvédelmi jellegének dominánsabbá tétele, mivel – a kereskedelemre vonatkozó egyéb előírások kontrollja mellett – megszokasodtak azok a fogyasztókat érintő kérdéskörök, amelyek vizsgálata és folyamatos ellenőrzése a felügyelőségek hatáskörébe került. Ezt a tendenciát kívánta a jogalkotó erősíteni azzal a rendelkezéssel is, amely a fogyasztókat károsító jelenségek okainak feltárását is e szerv feladatává tette.¹⁷

2.3. A SZERVEZETI ÖNÁLLÓSÁG RELATIVIZÁLÓDÁSA: AZ ORSZÁGOS KERESKEDELMI FŐFELÜGYELŐSÉG

A fentebb említett szervezeti keretek között csupán három évig működött a Felügyelőség, mivel a jogalkotó két ponton módosította annak szervezetét, működését. Átalakult a szervezeti struktúra, módosult továbbá – ennek folyományaként – a szerv jogállása is.

A változtatások eredményeképpen létrejött a belkereskedelmi miniszternek alárendelten, de önálló költségvetési szervként működő Országos Kereskedelmi Főfelügyelőség (ezen alponban a továbbiakban: Főfelügyelőség), valamint a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságának szervezetében és költségvetésében működő területi kereskedelmi felügyelőségek rendszere. Ez a valóságban azt jelentette, hogy a végrehajtó bizottságok szervezeti egységeként (osztályok, csoportok) formájában működtek eme szervek.¹⁸

Az említett strukturális változtatás a jogállásban is érzékelhető volt, mivel a kormányrendeletben deklarált „önállóság” erőteljesen megkérdőjelez-

hető lett. Ezt támasztja alá a szervezeten belüli vezetői kinevezések szabályozása, amelynek értelmében a Főfelügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a Belkereskedelmi miniszter, míg a területi felügyelőségek vezetőit az illetékes megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága volt jogosult kinevezni. Ebből következik, hogy – csökkentve az önálló „központi szerv” autonómiáját – elkerült a felügyelőségek vezetőire vonatkozó személyi döntés meghozatala a Főfelügyelőség vezetőjétől és átkerült az államigazgatás területi nyúlványainak tekinthető végrehajtó bizottságokhoz. Az önállóság „megnyirbálása” ölt testet továbbá abban a rendelkezésben is, amely szerint a Főfelügyelőség a megyei (fővárosi) felügyelőségeket csupán az illetékes tanács végrehajtó bizottságának hozzájárulásával vonhatta be a fogyasztói érdekvédelemmel kapcsolatos célvizsgálatok elvégzésébe.¹⁹

A jelzett módosításnak köszönhetően – egészen 1988-ig – az ismertetett struktúra keretei között valósult meg a „fogyasztóvédelmi igazgatás”. A szabályozáshoz természetesen hozzátartozik az a tény, hogy a kormányrendelet a szerv hatáskörét csupán pontosítások elvégzése végett módosította, így az előző részben bemutatott fogyasztóvédelmi jellegű erősítő feladat- és hatáskörök megmaradtak a Főfelügyelőség hatáskörében. Álláspontom szerint azonban az alárendeltséget erősítő jogállást kiépítő szabályozás tevékenységük ellátásának hatékonyságát kedvezőtlen irányba befolyásolta.

2.4. A PIACGAZDASÁG FELÉ VEZETŐ ÚTON: AZ ORSZÁGOS KERESKEDELMI ÉS PIACI FŐFELÜGYELŐSÉG

A Minisztertanács 1988. január 1-jével szüntette meg az Országos Kereskedelmi Főfelügyelőséget és annak jogutódjaként létrehozta az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőséget (ezen alponban a továbbiakban: Főfelügyelőség). Itt tehát formálisan új szerv létesítéséről volt szó, amely –

az értekezés tárgyköre szempontjából – azonban két lényeges ponton változtatott a korábbi szabályozáson: a jogállás és a feladatkör tekintetében.

A szervezeti struktúra az új reguláció alapján úgy épült fel, hogy a kereskedelmi miniszter felügyelete alatt létrejött – országos hatáskörű költségvetési szervként – a Főfelügyelőség, a területi kereskedelmi és piacfelügyelőségek pedig a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának fogyasztói érdekvédelmi és piacfelügyeleti ellenőrzési feladatokat ellátó szakigazgatási szervei lettek.²⁰ Eme alárendeltség a kinevezési jogkör vonatkozásában is megmutatkozott, mivel a Főfelügyelőség vezetőjét a kereskedelmi miniszter nevezte ki, a felügyelőségek központi irányítását pedig – a tanácsok végrehajtó bizottságai útján – szintén a miniszter látta el. Itt megjegyzendő a szakmai és szervei irányítás kettéválása, mivel – hatósági ügyekben – a felügyelőség felettes szerve a Főfelügyelőség vezetője, míg a Főfelügyelőség felettes szerve a Kereskedelmi Minisztérium volt.²¹

A szabályozás – a korábbiakhoz képest – jelentős mértékben kiszélesítette a felügyelőségek rendeltetését, mivel tevékenységük a kereskedelmi szolgáltatások gyakorlatára vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások betartásának vizsgálatára irányult a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem biztosítása érdekében, továbbá ezt egészítette ki a piacfelügyeleti ellenőrzés.²² A szerv alapvető célja volt, hogy – a piacgazdaság tényleges kialakulásáig – megakadályozza a fogyasztók kiszolgáltatottságát, tevékenységében pedig elsődlegesen a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítására koncentrált. Ezzel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide.

Egyrészt indokolt kiemelni, hogy – a kor politikai és jogi gondolkodásának sajátosságai szerint – a „piacgazdaság kialakulásáig” volt szükség a felügyelőségek működtetésére, mivel a tisztán piaci viszonyok között nem kerülhet hátrányos helyzetbe a fogyasztó, így nem lesz szükség az állam ilyen irányú szerepvállalására. A bevezetőben már kitértünk arra, hogy a fogyasztóvédelem gondolata éppen a piaci viszonyok között

nyeri el létjogosultságát, így – ahogy azt az idő is bebizonyította – megalapozatlan volt ez a kezdeti jogalkotói elképzelés, mivel a fogyasztók védelmének fokozása érdekében éppen a „koraszülött” piacgazdaság kifejlődése eredményezte később a szerv jogutódjainak hatáskörbővítését.

Szükséges utalni másrészt arra is, hogy érdemi átrendeződés és bővülés figyelhető meg a felügyelőségek hatáskörében. Ennek egyik összetevője, hogy a – már korábban is kodifikált – hatósági felügyeleti tevékenységet lényegében a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem „zászlaja” alatt szabályozta újra a jogalkotó, ezzel tovább erősítve a szerv fogyasztóvédelmi jellegét. A másik novum a versenyjogi előírások betartásának ellenőrzése. Erre a hatáskörbővítésre a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény adott okot, amelynek hatálybalépésével lehetőség nyílt arra, hogy a „versenyhatósági” jellegű feladatokat is a felügyelőségek lássák el. Kiemelendő, hogy ez a jogalkotói lépés praktikusnak és előremutatónak tekinthető. Praktikus, mivel ezzel elkerülte az állam, hogy meg kelljen kettőzni a gazdasági szféra igazgatásával foglalkozó államigazgatási szerveket, és korszerű, mivel megteremtette annak a lehetőségét, hogy a versenyjog és a fogyasztóvédelem összefüggései a felügyelőségek feladatkörébe kerüljenek. Látható, hogy a központi (és területi) igazgatásban sokáig nem volt tisztázott a „fogyasztóvédelem igazgatásának” pontos helye, mivel a markáns elhelyezkedés kijelölése stabilabb struktúrát és működési keretet eredményezett volna.

2.5. RENDSZERVÁLTÁS A FOGYASZTÓVÉDELEMBEN: A FOGYASZTÓVÉDELMI FŐFELÜGYELŐSÉG

A rendszerváltást követően viszonylag rövid idő elteltével – ismét – hozzányúlt a jogalkotó a fogyasztóvédelem állami intézményrendszeréhez.

Az új struktúra kialakításának indokai alapvetően két elgondolás körül kezdtek körvonalazódni: a lassú piacodosás „mellékhatásainak” finomításában és a kiépülő helyi önkormányzati rendszer tehermentesítésében. 1990 után hamar felismerte a jogalkotó, hogy a piaci viszonyok (idealiztikus) öntisztító hatása hosszú és lassú folyamat eredményeképpen fejlődik ki, így a „vegytisztá” piaccgazdaság eléréséig, illetve az egységes és kódexjellegű fogyasztóvédelmi törvény elfogadásáig szükség van olyan állami szervre, amely képes és alkalmas ellátni a fogyasztók hatékony védelmét.

Meghatározó volt a szervezeti struktúra létrehozásában az a törekvés is, hogy a helyi önkormányzatok ne legyenek kénytelenek ellátni olyan feladatokat, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül helyi közhatalom gyakorlásához, így a „tehermentesítés” jelszava alatt a helyi önkormányzatok kimaradtak a fogyasztóvédelmi intézményrendszerből. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az önkormányzatok érdemi bekapcsolása a fogyasztói jogviták rendezésébe megoldható és kívánatos lett volna akkor, amikor egy erős, alapszintről építkező önkormányzati rendszer születésének hajnalát élte a Magyar Köztársaság.²³

1991-ben – támaszkodva az előzményekre – két-szintű struktúra jött létre, mivel az ipari és kereskedelmi miniszter irányítása alatt működő Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség (ezen alponthban a továbbiakban: Főfelügyelőség) mellett megyei szinten szervezett fogyasztóvédelmi felügyelőségeket is intézményesített a statuáló jogszabály. A korábbi megoldásokhoz képest azonban relatíve nagyobb önállósággal rendelkező szervezet kelt életre, ugyanis a Főfelügyelőség vezetőjét a miniszter, míg a felügyelőségek vezetőit – a megyei (fővárosi) közgyűlések véleményének kikérését követően – a Főfelügyelőség vezetője volt jogosult kinevezni.²⁴ A Főfelügyelőség feladat- és hatásköre tekintetében három érdemi módosítást érdemes kiemelni.

Egyrészt – a szerv elnevezésének megváltoztatásával egyidejűleg – a feladatellátásban a fogyasztóvédelmi jelleg lett domináns. Ezt sugallja az a szabály, hogy a felügyelőségek a fogyasztóvéde-

lem és a minőségvédelem biztosítása érdekében ellenőrzik – egyebek mellett – a minőségi előírások érvényesítését biztosító jogszabályok és hatósági előírások betartását, valamint (fogyasztói érdekvédelmi szempontból) a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben foglaltak megtartását.²⁵

Másrészt új elemként jelent meg két karakteres fogyasztóvédelmi hatásköri szabály: a vásárlók (fogyasztók) tájékoztatása és fogyasztói jogérvényesítés elősegítése. Abból a rendelkezésből, amely szerint a felügyelőség „a vásárlók tájékoztatására vonatkozó jogszabályi előírások betartását”²⁶ is ellenőrzi, kiolvasható a – fogyasztói alapjognak is tekinthető – tájékoztatáshoz való jog biztosításának jogalkotói szándéka, mivel csupán az információt birtokló, tájékozott fogyasztó lesz képes az állam által rendelkezésére bocsátott jogi instrumentumokat igénybe venni. Kifejezetten új hatósági szerepkör bontakozik ki azonban abból a jogszabályi rendelkezésből, amely szerint a felügyelőség intézi a hatáskörébe tartozó fogyasztói panaszokat. Ezzel a hatásköri szabállyal indult el – a szűken értelmezett – kereskedelmi igazgatást megvalósító profiltól a fogyasztói jogérvényesítésben aktívan részt vevő hatósági szerepfelfogás irányába a szervezet.

A felügyelőségek feladat- és hatáskörének nagyarányú bővülésére került végül sor 1995-ben, amikor a Kormány lényegében megszüntette a Kereskedelmi Minőségellenőrző Intézetet (a továbbiakban: KERMI) és annak feladat- és hatásköreit – nagy részben – „átcsoportosította” a Főfelügyelőség felelősségi körébe.²⁷ A jogalkotó elgondolása szerint a fogyasztóvédelem minél szélesebb körét egyetlen szervezetben indokolt megvalósítani, így a KERMI korábbi feladatainak zöme – egyebek mellett a tanúsítványok kiállítása, a szakvélemények kibocsátása vagy a fogyasztói panaszok intézése – a felügyelőségek hatáskörébe került. Így 1996-ra egy integrált szervezetben viszonylagos önállósággal működő, széles feladat- és hatáskörben tevékenykedő államigazgatási szerv látta el a fogyasztóvédelem igazgatásával összefüggő egyes feladatokat.

2.6. A FOGYASZTÓVÉDELMI IGAZGATÁS A „KETTŐS IRÁNYÍTÁS” IDŐSZAKÁBAN

A fentiekből látható, hogy a rendszerváltás után a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség égisze alatt építette ki a jogalkotó a fogyasztóvédelmi igazgatást végző állami szervezetrendszerét. A területi államigazgatásban realizálódó problémák, így különösen az egységesség teljes hiánya, az illetékességi inkoherencia, az irányítási-felügyeleti jogkörök heterogén telepítése a kilencvenes évek közepére elkerülhetetlenné tette a területi államigazgatási reformot, amelynek igénye a 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozatban fogalmazódott meg.

A hivatkozott norma olyan elgondolás mentén kívánt egységes keretet biztosítani a területi szintű államigazgatási szervek működésének, amely szerint – egységes megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalt létrehozva – az egyes dekoncentrált szervek a hivatalon belül az ágazati miniszter és a hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörileg szétválasztott kettős irányítása alatt szakmailag önálló szakigazgatási szervekként tevékenykednek.²⁸ A kép árnyalásaként a koncepció elvi lehetőséget biztosított arra is, hogy „kivételesen a megyei közigazgatási hivatalok szervezetén kívül is működhetnek speciális rendeltetésű államigazgatási szervek”.²⁹ A történelmi hűség kedvéért kiemelendő, hogy ezt követően meg is indult az „egyeztetési folyamat”, amelynek eredményeképpen végül is valamennyi ágazati irányító (miniszter) olyan irányú javaslatot fogalmazott meg a Kormánynak, hogy a felügyelete alá tartozó (dekoncentrált) szerv olyan „speciális rendeltetésű államigazgatási szerv”, amely az egységes hivatal szervezetén kívül eredményesebben tud működni.³⁰ Ennek az lett az eredménye, hogy csupán a fogyasztóvédelmi felügyelőségek „élvezhették” az új jogállás adta lehetőségeket.

Ebből következően a vázolt korszakban a fogyasztóvédelmi felügyelőségeknél ún. „kettős irányítás” érvényesült, mivel – lévén a közigazgatási

hivatalok szakigazgatási szerveiként működtek – egyrészt a belügyminiszter alárendeltségébe tartoztak, szakmai irányításukat azonban – az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszternek alárendelten működő – Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség végezte.³¹ Ez a kettősség számos feszültség forrása lett, mert a szakmai követelmények és a költségvetési források nem minden esetben álltak egymással összhangban.³² A Royal Ambassador Csomagküldő Kft. megtévesztő reklámtevékenységével kapcsolatban felmerült konkrét ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese is rámutatott arra a vizsgált korszakban jellemző jelenségre, hogy az egyes főosztályok közötti koordináció nem megfelelő volta az állami fogyasztóvédelmi tevékenység hiányos teljesítéshez vezetett, növelve ezzel a fogyasztók kiszolgáltatottságát.³³

Részben a sajátos szervezeti megoldás esetleges „finomhangolása” érdekében, részben érezve a fogyasztóvédelem előtt álló újabb kihívásokat, a fogyasztóvédelmi szabályozás korszerűsítését deklaráló kormányhatározat kifejezésre juttatta az „egységes” fogyasztóvédelmi törvény megalkotása, és a fogyasztóvédelmi intézményrendszer továbbfejlesztése iránti igényt. Érdemes kiemelni, hogy – a szűkszavú deklaráción túl – mindkét célkitűzés finomítása is megtalálható az említett normában. A fogyasztóvédelem intézményrendszerében célként jelenik meg a helyi önkormányzatok szerepvállalásának erősítése, a békéltető testületek létrehozása, valamint a fogyasztóvédelmi felügyelőségek hatáskörének – indokolt – kiterjesztése a pénzügyi szolgáltatásokra, a kölcsönszerződésekre, valamint a közszolgáltatási szerződésekre, a szervezeti felépítés reformja azonban nem jelent meg a kormányhatározatban.³⁴ A jogalkotó óvatossága érhető tetten a fogyasztóvédelmi törvényt érintő célkitűzésekben is, ugyanis abból a rendelkezésből, miszerint napirenden szerepel a tisztességtelen és az általános szerződési feltételek korszerű szabályozása tekintetében a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosítása, az is kiolvasható, hogy az elkövetkező törvényhozási folyamatban nem kódexjellegű szabályozás megalkotására kerül sor.

A létrejövő szervezeti struktúrában megoszlott tehát az irányítási jogkör az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter, valamint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatója között. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a miniszter – irányítási jogkörében – jogosult volt a főigazgató kinevezésére, a Főfelügyelőség szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyására, valamint a főigazgató beszámoltatására, míg a főigazgató – a felügyelőségek szakmai irányítása során – ellenőrizte az ágazati szakmai követelmények érvényesülését, utasíthatta a felügyelőségek vezetőjét, valamint összehangolta a felügyelőségek vizsgálatait.³⁵

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a felügyelőségek feladatává tette a fogyasztóvédelmet érintő jogszabályok megtartásának felügyeletét és a fogyasztókat érintő általános szerződési feltételek figyelemmel kísérését. Kiemelendő, hogy – a nagyvonalúan megfogalmazott szabályozásból fakadóan – kérdéses volt, miként határozható meg az a „fogyasztókat érintő” jogszabályi kör, amelynek felügyelete a hatáskör összetevője. A már idézett Korm. rendelet IV. – támpontot adva a kiszámítható jogalkalmazáshoz – pontosította az érintett jogszabályokat és akként rendelkezett, hogy – egyebek mellett – az áruk forgalmazására, a szolgáltatások nyújtására, az áru mérésére, a hatósági árakra, valamint a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó előírások vonhatók ebbe a körbe.³⁶

Megfigyelhető ezen kívül a hatósági szemlélet „háttérbe szorulása” is azzal, hogy az Fgytv. a felügyelőségek feladat- és hatáskörébe utalta a fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó más szervezetekkel való együttműködést, a civilek számára a szakmai segítség nyújtásának kötelezettségét, a fogyasztói jogokra vonatkozó tájékoztatási tevékenységet, valamint – egyebek mellett – az önkormányzatok fogyasztóvédelmi tevékenységének segítségét és a fogyasztók minőségi kifogásainak intézését is.

A feladat- és hatásköröknél indokolt végezetül szólni a szabályozás két kétségekívül új eleméről,

közelebbről a piacfelügyeleti tevékenységről és a felügyelőségek által igénybe vehető eszközökről. A felügyelőségek hatáskörébe tartozó jogi eszközök vonatkozásában csupán jelzem, hogy az ún. „klasszikus” felügyeleti intézkedések – így a jogsértő magatartás megtiltása, a bírságolás vagy az áru forgalomból való kivonása – mellett kifejezetten a fogyasztói jogérvényesítés erősítése érdekében tette a törvény lehetővé a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, az ügyész és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezet számára per indítását a fogyasztók jogainak érvényesítése iránt olyan jogszabályba ütköző tevékenység esetén, amely a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz. Ez a keresetindítási lehetőség actio popularisnak tekinthető, ennél fogva a fogyasztók érdekeinek általános védelme mellett a generális prevenció kifejtésére is alkalmas. A fogyasztóvédelem szűkebb területe a piacfelügyelet, ami a termékek piacának biztonsági szempontú, állami monitorozását jelenti. Ez a tevékenység megoszlott több szerv, így – egyebek mellett – a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a Magyar Bányászati Hivatal, valamint az Országos Tisztifőorvosi Hivatal – között, így a fogyasztóvédelmi hatóságok feladat- és hatáskörébe csupán e tevékenység irányítása és koordinálása került.³⁷

2.7. A FOGYASZTÓVÉDELMI IGAZGATÁS ÁTALAKÍTÁSÁNAK „VÉGNAPJAI”

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszerének struktúrájában lényeges változtatásokra került sor 2007-ben, amikor a Kormány a fogyasztóvédelem megerősítése, a fogyasztóvédelmi hatósági tevékenység célzottabbá és hatékonyabbá tétele, a fogyasztói érdekek érvényesülésének fokozott biztosítása, továbbá a fogyasztóvédelem széleskörű társadalmi alapokra helyezése érdekében elfogadta a III. középtávú fogyasztóvédelmi politikát meghatározó 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozatot. A jogalkotó – a „kettős irányítás” időszakában érzékelhető hatékonysági deficitet orvosolandó – a fogyasztóvédelmi hatóságok

vonatkozásában azt az elérendő célt fogalmazta meg, miszerint – többek között az egységes fogyasztóvédelmi szervezetrendszer megteremtése céljából – a fogyasztóvédelmi felügyelőségeket a közigazgatási hivatalok szervezetéből a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetébe kell integrálni.³⁸

A fentiek eredményeképpen 2007. szeptember 1-jétől kezdődően megszűnt a korábbi szervezeti jogállás sajátos irányítási-felügyeleti rendje, és kiépült egy háromszintű struktúra, amelyet – a korábbi Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség átnevezésével és átszervezésével – a központi szinten működő Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH), a regionális szinten tevékenykedő igazgatóságok, valamint azok megyei kirendeltségei alkottak. Ezen a szervezeti megoldáson változtatott a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény, amely a korábban regionális illetékességgel működő igazgatóságokat „visszaeztette” a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek sorába. Az ezzel kialakuló felépítés szerint az NFH szervezetén belül elkülönült a központi hivatal (élén a főigazgatóval), valamint a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek (a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként).³⁹

Kiemelendő az a lényegi változtatás is, amelynek értelmében a jogalkotó az NFH-t a korábbi szubszidiárius szerepkör helyett általános fogyasztóvédelmi hatósági jogkörrel ruházta fel. Ennek megfelelően minden olyan ügyben az NFH és annak területi szervei jártak el, amelyeket jogszabály nem utalt kifejezetten más szerv feladat- és hatáskörébe. Ezzel összefüggésben annyit érdemes rögzíteni, hogy a hatáskört érintő módosítás nem az NFH kizárólagos részvételének teremti meg a jogszabályi kereteit a fogyasztókat érintő hatósági eljárásokban, ez csupán a feladat- és hatáskörtelepítés alapelveként fogható fel, ami nem zárja ki egyes, speciális fogyasztóvédelmi eljárások lefolytatásának más szervekhez történő telepítését, megköveteli azonban az általános és a speci-

ális fogyasztóvédelmi hatóságok intézményesített együttműködését.⁴⁰

Az Irányelv implementálásánál a jogalkotó válaszul előtt állt, mivel az új törvény hatálya alá tartozó magatartások tekintetében korábban a Gazdasági Versenyhivatal végzett felügyeleti tevékenységet. A megoldandó problémát az a tény jelentette, hogy a versenyhatóság feladata elsődlegesen a piac tisztasága feletti őrködés, és csak másodlagosan, e tevékenységén keresztül a fogyasztók védelme. Az érintett hatásköröknek kizárólag a GVH-hoz történő telepítése – ahogy erre Fekete Orsolya⁴¹ is utal – aggályos lett volna abból a szempontból is, hogy a Gazdasági Versenyhivatal mint kizárólagos illetékességgel rendelkező autonóm jogállású központi államigazgatási szerv⁴² nem épül ki területi szinten, ezáltal e jogviták rendezése túl távol került volna az érintettektől. Világos volt azonban az is, hogy a versenyhatóságtól – annak kiforrott gyakorlata miatt – nem lett volna ésszerű a hatáskör elvonása. Mindezek folyamánként a jogalkotó hungarikumnak is beillő megoldással oldotta meg a kérdést úgy, hogy mind horizontálisan, mind pedig vertikálisan tagolta a hatáskört. Így minden olyan ügyben a Gazdasági Versenyhivatal jár el, amelyek érdemben érintik a gazdasági versenyt, míg a versenyt érdemben nem érintő eljárások az általa felügyelt szervek esetében a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez, minden más ügyben a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz kerültek.⁴³

A fogyasztóvédelmi igazgatás egyik neuralgikus pontja a szankciórendszer. Ezen a területen olyan jogkövetkezmények kiszabására lehetőséget adó rendszer kiépítésének az igénye fogalmazódik meg, amely alkalmas a prevenció és represszió egyidejű realizálására.⁴⁴ Ebből a szempontból a 2008. évi módosítást megelőző szankciórendszert alapvetően az anyagi jogi bírságok (fogyasztóvédelmi, reklámfelügyeleti, minőségvédelmi bírság) jellemezték, amellyel szemben azonban kritikaként fogalmazódott meg egyrészt annak alacsony mértéke, másrészt a legkisebb és legnagyobb összegének meghatározására vonatkozó jogszabályi korlát elmaradása. Ez a rendszer ugyanis azt eredményezte, hogy az alacsony összegű bírságtétele-

ket több vállalkozás egyszerűen „belekalkulálta” a költségeibe, így e szankcionálásnak komoly viszsztatartó hatása nem volt.⁴⁵

Ezen az állapoton változtatott az Fgytv. 2008. évi módosítása, amely a korábbi anyagi bírságok helyett bevezette a fogyasztóvédelmi bírságot, továbbá a jogalkotó meghatározta a kiszabható bírság legkisebb és legmagasabb összegét, valamint arra is törekedett, hogy a jogalkalmazók számára mérlegelési szempontok meghatározásával támpontokat nyújtson. A szankciórendszerrel összefüggésben továbbá az is kiemelendő, hogy már korábban megfogalmazódott a klaszszikus hatósági eszköztár mellett egyes speciális szankciók preferálása.⁴⁶ Többben ebben a körben az állami pályázatokból történő kizárást vagy éppen a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői pozíciójával való inkompatibilitást említik, amely a fogyasztóvédelem területén álláspontom szerint is alkalmas lenne a hatékonyság fokozására és a vállalkozások jogkövető magatartásának erősítésére. Megállapítható, hogy átláthatóbbá vált a fogyasztóvédelmi hatóság szankcionálási tevékenysége, szigorodtak a korábbi büntetési tételek, így a szabályozás alkalmasabbá vált a prevenció és a represszió realizálására.

3. A TÖRTÉNET VÉGE (ZÁRSZÓ HELYETT)

A fentiekben vázolt rendszer végső átalakításának kezdeti lendületét az ún. háttérintézmények megszüntetése iránti kormányzati törekvés szolgáltatta. Ennek keretében az egyes központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálásával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet értelmében a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság 2016. december 31. napjával jogutódlással megszűnt. A korábbi fogyasztóvédelmi hatóság általános jogutódja a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (később: Innovációs és Technológiai Minisztérium) lett, valamint a másodfokú hatósági ügyekben országos illetékességgel a Pest Me-

gyei Kormányhivatal kapott feladat- és hatáskört. A szabályozás értelmében a miniszterhez kerültek a stratégiai feladatok (pl.: az ellenőrzések szakmai felügyelete, a két fogyasztóvédelmi laboratórium felügyelete). Ezzel egyidejűleg 197 járásban jelent meg fogyasztóvédelmi elsőfokú hatósági feladatkör, így tehát a fogyasztók 2017. január 1-től panaszaiikkal elsősorban a területileg illetékes járási (kerületi) hivatalokhoz fordulhattak.

A téma szempontjából utolsó kardinális változtatás 2020-ban következett be, amikor a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet 163. § (2) bekezdése módosította a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendeletet, ezáltal differenciált hatáskör-telepítést valósítva meg a megyei fővárosi kormányhivatalok, Budapest Főváros Kormányhivatala, a Pest Megyei Kormányhivatal, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága, valamint a fogyasztóvédelemért felelős miniszter között. A részletes hatásköri szabályozást mellőzve indokoltnak érzem jelezni, hogy főszabályként a kormányhivaltal jelölte ki a fogyasztóvédelmi hatósági feladatok ellátására a Kormány. Ezzel alapvető változás (korlátozás) következett be a fogyasztóvédelmi hatósági eljárások jogorvoslati rendszerében, tekintettel arra, hogy a kormányhivatal döntése ellen az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény kizárja a fellebbezést, így az egyetlen igénybe vehető jogorvoslati eszközként a közigazgatási per áll az ügyfelek rendelkezésére.⁴⁷ Összességében megállapítható, hogy a szervezeti átalakítások előkészítették a jogorvoslati rendszer „egyszerűsítését” a gyors és hatékony jogorvoslat biztosítás érdekében, a folyamat hatásainak értékelése azonban meghaladja jelen tanulmány kereteit.

Jegyzetek

- 1 Vö. Joó Imre – Szikora Veronika (2010) A fogyasztóvédelem intézményrendszere, In: Szikora Veronika (szerk.) *Fogyasztóvédelmi Magánjog – Európai Kitekintéssel* (Debrecen: Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete) 363.
- 2 Annak, ellenére, hogy a helyi önkormányzatok is az állam(szervezet) részei, a továbbiakban – a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény szóhasználatát alkalmazva – külön szólok az állami szervek és helyi önkormányzatok fogyasztóvédelmi szerepköréről.
- 3 A Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bekezdés a) pont.
- 4 2008. június 26-tól hatályos Fgytv. 39/A. §.
- 5 Szükséges azonban rögzíteni, hogy – a kezdeti felhatalmazás ellenére – nem került sor a Charta megalkotására és aláírására.
- 6 COM(2020) 696 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696> (2021. 10. 15).
- 7 Vö. Lövétei István – Boros Anita – Gajdusчек György (2011) Németország közigazgatása, In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex Kiadó) 486.
- 8 Vö. Szamel Katalin (2011) Ausztria közigazgatása, In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex Kiadó) 526.
- 9 1990 és 2004 között a Gazdasági Minisztérium, 2004 és 2006 között az Ifjúság-, Családügyi- és Szociális Minisztérium, 2006 és 2010 között a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2010 után pedig a Nemzetgazdasági Minisztérium, majd a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium volt a terület ágazati főhatósága. A hatályos szabályozás szerint a fogyasztóvédelemért az innovációs és technológiai miniszter felelős.
- 10 Ezt a korszerű kívánalmat juttatja kifejezésre az 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat rendelkezése is, amely szerint „meg kell erősíteni a fogyasztóvédelmi tevékenységet végző szervek összehangolt működését”.
- 11 Megjegyzem, hogy az alábbiakban vizsgált állam(igazgatás)i szervek mellett hazánkban a népi ellenőrzés rendszere is részt vett a „fogyasztóvédelem igazgatásában”, amelyben a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság és a területi népi ellenőrzési bizottságok fejtettek ki kontrolltevékenységet. Vö. a népi ellenőrzésről szóló 1957. évi VII. törvény 1-5. §-aival.
- 12 Ld. az Állami Kereskedelmi Felügyeletről szóló 1021/1952. (VII. 12.) MT határozat preambulumát.
- 13 Az Állami Kereskedelmi Felügyelőségről szóló 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet I.) 1. §.
- 14 Korm. rendelet I. 3. §.
- 15 Korm. rendelet I. 4. § (1) bekezdés.
- 16 Korm. rendelet I. 6. § (1) bekezdés b) pont.
- 17 Korm. rendelet I. 2. § (3) bekezdés b) pont.
- 18 Az Állami Kereskedelmi Felügyelőség szervezetének módosításáról szóló 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet II.) 3. §.
- 19 Korm. rendelet II. 5. §.
- 20 A kereskedelmi és piacfelügyelőségekről szóló 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) 1. § (1)-(2) bekezdés.
- 21 MT rendelet 5. § (1) bekezdés.
- 22 MT rendelet 2. § (1) bekezdés.
- 23 Példának okáért Angliában vagy Szlovákiában megjelenik a települési önkormányzatok oldalán a fogyasztóvédelem megszervezésének kötelezettsége.
- 24 A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségről szóló 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet III.) 1. § (1)-(2) bekezdés.
- 25 Korm. rendelet III. 2. §.
- 26 Korm. rendelet III. 2. § g) pont.
- 27 Ezzel összefüggésben lásd a 2192/1995. (VII. 6.) Korm. határozat 2. pontját.
- 28 Vö. 1105/1995. Korm. határozat 1. és 2. pontjával.
- 29 1105/1995. Korm. határozat 2. a) pont.
- 30 A 1105/1995. Korm. határozat 2. c) pontja szerint: „a közigazgatási hivatalon kívül szervezeti önállósággal működő területi államigazgatási szervekről az érintett miniszterek és országos hatáskörű szervek javaslatára a Kormány dönt”.
- 31 Az ellentmondásos helyzet bővebb kifejtéséről lásd Bősз Endréné Wéber Aranka – Varga Tibor (1997) A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv, *Magyar Közigazgatás*, 47(11), 672-682.
- 32 Vö. Fekete Orsolya (2011) *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire* (Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola) 120.

- 33 Az OBH 1822/1997. számú jelentés rámutatott a GVH és az NFH eltérő megközelítésű tevékenységére is, mivel a konkrét ügyben a versenyhatóság már többször elmarasztalta az érintett céget egyes versenyjogi jogsértések miatt, a fogyasztóvédelmi hatóság azonban nem kezdeményezett fogyasztóvédelmi hatósági eljárást.
- 34 Vö. 2145/1996. (VI. 13.) Korm. határozat 1. pontjával.
- 35 Vö. a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint a fogyasztóvédelmi bírság felhasználásáról szóló 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet IV.) 1-3. §-aival.
- 36 Korm. rendelet IV. 9. § (1) bekezdés.
- 37 Fekete Orsolya (2011) *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszer-szintű problémák megoldási lehetőségeire* (Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola) 123-124.
- 38 Erről lásd a 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat 1. pontját.
- 39 Nem állt meg ezen a ponton a területi államigazgatás „zászlóshajóinak” nevezett kormányhivatali struktúra véglegesítése sem, ennek részleteiről ld. Fazekas Marianna (szerk.) (2019) *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 199-200.
- 40 Bár egységes európai fogyasztóvédelmi jogról nem beszélhetünk, számos olyan közösségi norma született, amelyek – a tagállamok fogyasztóvédelmi anyagi jogának közelítéséből kiindulva – érintik a fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó állami intézményrendszert is. E normák közé sorolható a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv), amelyet a magyar jogalkotó az Fgytv. módosítását is eredményező, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvénnyel (a továbbiakban: Fttv.) ültetett át a jogrendszerünkbe, s ami lényegi változásokat eredményezett az NFH működésében.
- 41 Vö. Fekete Orsolya (2011) *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszer-szintű problémák megoldási lehetőségeire* (Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola) 127.
- 42 Ehhez lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2019. január 1-je előtt hatályos 1. § (2) bekezdés e) pontját és (3) bekezdés c) pontját.
- 43 Fttv. 10. § (1)-(3) bekezdés.
- 44 A fogyasztóvédelmi hatósági eljárás eredményeképpen igénybe vehető hatósági eszközökkel kapcsolatos társadalmi elvárás olvasható ki abból a konkrét ügyben lefolytatott eljárásból is, amelyben az ügyfél nem csupán fogyasztóvédelmi rendelkezés megsértésének, hanem számára kártalanítás megállapítását is kérte a hatóságtól. Természetesen – tekintettel arra, hogy ez polgári bíróság hatáskörébe tartozik – eme intézkedés alkalmazására nem került sor. Erről lásd az OBH 8938/1996. számú jelentését.
- 45 Ezt a jelenséget azonosítja a szankcióelmélettel foglalkozó szakirodalom a „jogsértés ára” kategóriával. Ehhez ld. bővebben Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankció. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020. 452-453.
- 46 Erre már a Kormány III. középtávú fogyasztóvédelmi politikájáról szóló 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat is utalt.
- 47 A bírói út kiépülő rendszeréhez és annak a fellebbezéssel való kapcsolatához ld. F. Rozsnyai Krisztina (2018) *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 53-54.