

V. Fejezet. A fogyasztóvédelem közjogi keretei, különös tekintettel az intézményi-szervezeti (át)alakulásra

1. Bevezetés
2. A kormányzati szerepkör terjedelme a fogyasztóvédelemben
3. A fogyasztóvédelmi igazgatás alakulása
 - 3.1. A kezdetek: az Állami Kereskedelmi Felügyelet
 - 3.2. Az önállósodás felé: az Állami Kereskedelmi Felügyelőség
 - 3.3. A szervezeti önállóság relativizálódása: az Országos Kereskedelmi Felügyelőség
 - 3.4. A piacgazdaság felé vezető úton: az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség
 - 3.5. Rendszerváltás a fogyasztóvédelemben: a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség
 - 3.6. A fogyasztóvédelmi igazgatás a „kettős irányítás” időszakában
 - 3.7. A fogyasztóvédelmi igazgatás átalakításának „végnapjai”
4. Az intézményrendszer átalakításának legutóbbi fejleményei
5. Összefoglalás
6. Forrás- és irodalomjegyzék

1. Bevezetés

Azt gondolom, nem szorul különösebben igazolásra az a megállapítás, miszerint a fogyasztóvédelem heterogén, komplex, egyúttal egyre inkább önállósuló jogterület. Ez a komplexitás elengedhetetlenné teszi – egyebek mellett – azt is, hogy a jogi szabályozás eltérő instrumentumok egyidejű rendelkezésre bocsátása által igyekezzen a fogyasztókat „helyzetbe hozni”, ezáltal mind a magánjogi jellegű eszközrendszer, mind a közjogi keretek determinálják az állami fogyasztóvédelmi politika alakulását. A jelen fejezet közjogi vonatkozásokat – főként végrehajtáshoz kapcsolódó kérdéseket – jár körül.

A fogyasztóvédelmi jog heterogén jellegéből fakad az a sajátosság is, 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.⁴⁴¹ A fogyasztóvédelmi jellegű feladatokat ellátó állami szerveken kívül a hatályos szabályozás – a pluralitás elvének formális deklarálásával – rendelkezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületek szerepéről is.⁴⁴²

Ez a fejezet áttekintést ad a fogyasztóvédelmi hatáskörben eljáró szervek szerepéről azáltal, hogy 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

⁴⁴¹ Vö. Joó & Szikora, 2010, p. 363.

⁴⁴² Ld. pl. Fgytv. 44. § (1) bekezdés a), c) pont, 45. § (1), (3) bekezdés.

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 hátterében – koncepcionális eljárási és néhol ötletszerűnek tekinthető hatásköri reformtörekvések is meghúzódtak, amelyek – meglovagolva a fórumrendszer „egyszerűsítését” – a jogorvoslati rendszer tekintetében új alapokra helyezték a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás koordináta rendszerét is.

2. A kormányzati szerepkör terjedelme a fogyasztóvédelemben

A Kormány – fogyasztóvédelemmel kapcsolatos – feladata az Alkotmányból levezethető volt, mivel a korábbi reguláció akként rendelkezett, miszerint a Kormány védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait.⁴⁴³ Az Fgytv. csupán annyi orientáló jellegű kötelezettséget rögzített a Kormány fogyasztóvédelmi feladatairól, hogy ösztönzi az országos gazdasági kamarák, a vállalkozások szakmai érdekképviselői szervezetei, az érintett társadalmi szervezetek és a fogyasztóvédelemmel összefüggő feladatokat ellátó hatóságok közös megegyezésen alapuló, a követendő elveket és a legjobb követendő gyakorlatot rögzítő nyilatkozat létrehozását.⁴⁴⁴ 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 vállalatokat tartalmazó egység volt, amely az elképzelés szerint külön rögzítette volna a kormányzati oldal (hatóságok), a civil szerveződések, valamint a vállalkozások vállalásait.⁴⁴⁵ A felajánlások teljesítését az önkéntesség alapján látta a jogalkotó kivitelezhetőnek, amely csupán a nyilvánosság ereje által lett volna realizálható.⁴⁴⁶ 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 erre vonatkozó hatásköri norma 2012. július 29-től kezdve nem képezi részét a regulációnak.

A Kormány 2007-ben fogadta el a 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. E kormányhatározat értelemszerűen már nincs hatályban, ugyanakkor a szervezeti átalakítások elindításának „startlövésésként” értelmezhető, így tárgyalása elengedhetetlen. Ennek megfelelően a 2007 és 2010 kö-

⁴⁴³ Alkotmány 35. § (1) bekezdés a) pont.

⁴⁴⁴ Fgytv. 39/A. §.

⁴⁴⁵ Szükséges azonban rögzíteni, hogy – a kezdeti felhatalmazás ellenére – nem került sor a Charta megalkotására és aláírására.

⁴⁴⁶ Vö. Fogyasztóvédelem 2009/11-12, p. 10.

zotti 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 NFH. A legújabb kori fogyasztóvédelmi stratégia alapvető kereteit a 2020 és 2025 közötti időszakra nézve az Európai Bizottság „Új fogyasztói stratégiája” határozza meg, amely a digitális fogyasztóvédelemre, egyes fogyasztói csoportok különleges igényeire és (egyebek mellett) a fogyasztói igényérvényesítésre helyezi az uniós jogalkotás prioritásait.⁴⁴⁷

Széles skálán mozog az egyes államok szabályozása a miniszteri szintű igazgatás tekintetében, mivel például Németországban az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium⁴⁴⁸ az ágazat főhatósága, míg Ausztriában a Munka, Szociális és Fogyasztóvédelmi Szövetség Minisztériumához⁴⁴⁹ tartozik e szakterület. Nálunk a fogyasztóvédelem ágazati irányítója a miniszter, a fogyasztóvédelem azonban 1990 óta többször is gazdát cserélt.⁴⁵⁰ A hatásköri szabályok változása jól mutatja, hogy a fogyasztóvédelmet éppen gazdasági, fejlesztési vagy jogi kérdésnek tekintették a hatalmon lévő kabinetek. Álláspontom szerint, bár az érintett terület kiindulópontja a piacgazdaság, korszerű megoldás volt 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 portfóliója garancia lehet(ett volna) arra, hogy – illeszkedve a fogyasztóvédelem sajátosságaihoz – valamennyi érintett ágazat regulációjánál köteles volna tekintettel lenni a fogyasztóvédelmi szempontokra, így horizontális tervezésként épülhet(ett volna) be a jogalkotó hatalom működésébe a fogyasztók érdekeinek védelme. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 103. § (1) bekezdés 20. pontjának 2024. augusztus 1. napjától hatályos szövege a nemzetgazdasági miniszter kompetenciájában helyezi el az ágazat irányítását, amelyből arra (is) lehet következtetni, hogy a korábbi korszak szabályozása nem váltotta be a hozzá fűződő reményeket. Az Fgytv. 40. §-ának hatályos rendelkezései szerint a miniszter előkészíti a fogyasztóvédelmi politikát, továbbá intézkedéseket tesz, illetve kezdeményez a fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében.

A korábbi szabályozás értelmében a miniszter – ezen kívül – irányítási jogot gyakorolt az NFH főigazgatója felett, aki ennek keretében évente köteles volt beszámolni az NFH tevékenységéről. Feladatát képezte továbbá egy fogyasztói beadványokat fogadó és azokat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez továbbító, valamint a fogyasztókat

⁴⁴⁷ COM(2020) 696 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696> (2021.10.15).

⁴⁴⁸ Vö. Lővétei, Boros & Gajduschek, 2011, p. 486.

⁴⁴⁹ Vö. Szamel, 2011, p. 526.

⁴⁵⁰ Ld. pl. 2004 előtt a Gazdasági Minisztérium, 2004 és 2006 között az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, 2006 és 2010 között a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2010 után pedig a Nemzetgazdasági Minisztérium, majd a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, később az Innovációs és Technológiai Minisztérium volt a terület ágazati főhatósága, 2022-ben a Kormány fogyasztóvédelemért felelős tagja az igazságügyi miniszter lett.

eljárási lehetőségeikről tájékoztató állami ügyfélszolgálat fenntartása is. Ennek intézményesítése alapvetően annak kivédését szolgálta, hogy – a fogyasztóvédelem keretében tevékenykedő állami szervek heterogén hatásköreinek sajátosságai miatt – a fogyasztók kérelme hatáskör és illetékesség hiányában visszautasításra kerüljön.

3. 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 MNB, a GVH, a Nébih, az NMHH, valamint más, jogszabály által feljogosított ún. speciális hatáskörben eljáró 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 rá, hogy elengedhetetlen az általános és a speciális hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködése a hatékony fogyasztói jogérvényesítés érdekében.⁴⁵¹

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.⁴⁵² Az is nyilvánvaló azonban, hogy eme állami intézményrendszer folyamatos változásban van, mivel idomulni kénytelen ahhoz a jogszabályi és – különösen napjainkban – digitalizációs környezethez, amelynek keretei között szükséges a fogyasztók állam általi védelmét megvalósítani. A fentiek előrebocsátását követően az alábbiakban az ún. „fogyasztóvédelmi” intézményrendszer alakváltozásai, szervezeti és jogállást érintő módosulásai foglalkozom a kezdetektől napjainkig.

3.1. A kezdetek: az Állami Kereskedelmi Felügyelet

Az ötvenes évek elején hozta létre a Minisztertanács az Állami Kereskedelmi Felügyeletet (a továbbiakban: Felügyelet) a „belkereskedelemre vonatkozó szabályzatok megtartásának ellenőrzése, az állami fegyelemnek a kereskedelem területén való megszilárdítása (...) s a dolgozók ellátásának következetes megjavítása érdekében”.⁴⁵³

Az Állami Kereskedelmi 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 Felügyelő, valamint a városi, megyei felügyelőségek vezetőinek kinevezésére is. A jogállás tekintetében szükséges azt is kiemelni, hogy a területi

⁴⁵¹ 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”.

⁴⁵² Megjegyzem, hogy az alábbiakban vizsgált állam(igazgatás)i szervek mellett a népi ellenőrzés rendszere is részt vett a „fogyasztóvédelem igazgatásában”, amelyben a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság és a területi népi ellenőrzési bizottságok fejtették ki kontrolltevékenységet. Vö. 1957. évi VII. törvény 1-5. §-aival.

⁴⁵³ Vö. 1021/1952. (VII. 12.) MT határozat preambulumaival.

felügyelőségek közvetlenül a felügyeleti főosztálynak – mint másodfokú hatóságnak – alárendelten működtek, tekintetükben nem érvényesült hierarchikus viszony a helyi tanács végrehajtó bizottságával, azokkal azonban szorosan 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 bizottságainak, 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 keletkezett 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 az Állami Kereskedelmi 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 kiszolgálásában jelent meg.

3.2. 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 az Állami Kereskedelmi Felügyeletet Állami Kereskedelmi Felügyelőséggé szervezték át.⁴⁵⁴

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 és területi kereskedelmi felügyelőségekre tagozódott.⁴⁵⁵ Az ismertetett szabályozásban a korábbi regulációhoz

⁴⁵⁴ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 1. §.

⁴⁵⁵ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 3. §.

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: az Állami Kereskedelmi Felügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a miniszter, míg a területi kereskedelmi felügyelőségek vezetőit (és felügyelőit) már a Felügyelőség vezetője nevezte ki.⁴⁵⁶ A kiépített struktúra belső kapcsolatrendszere eme elgondolás alapján került kialakításra, mivel a területi felügyelőségek ezáltal a Felügyelőségnek lettek alárendelve, szorosan 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.⁴⁵⁷ 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 – megsokasodtak 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.⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés.

⁴⁵⁷ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés *b*) pont.

⁴⁵⁸ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés *b*) pont.

3.3. A szervezeti önállóság relativizálódása: az Országos Kereskedelmi Felügyelőség

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, 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.⁴⁵⁹

Az említett strukturális változtatás a jogállásban is érzékelhető volt, mivel a kormányrendeletben deklarált „önállóság” erőteljesen megkérdőjelezhető 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.⁴⁶⁰

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 jelleget erősítő feladat- és hatáskörök megmaradtak a Főfelügyelőség hatáskörében. Álláspontom szerint azonban az alárendeltséget erősítő jogállást kiépítő szabályozás tevékenységük ellátásának hatékonyságát kedvezőtlen irányba befolyásolta.

3.4. A piacgazdaság felé vezető úton: az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség

A Minisztertanács 1988. január 1-jével szüntette meg az Országos Kereskedelmi Felügyelőséget, és annak jogutódjaként létrehozta az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőséget. 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 – az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség, a területi kereskedelmi és piacfelügyelőségek pedig a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának fogyasztói

⁴⁵⁹ 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet 3. §.

⁴⁶⁰ 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet 5. §.

érdekvédelmi és piacfelügyeleti ellenőrzési feladatokat ellátó szakigazgatási szervei lettek.⁴⁶¹ 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 szervi irányítás kettéválása, mivel – hatósági ügyekben – a felügyelőség felettes szerve a Főfelügyelőség vezetője, míg a Főfelügyelőség felettes szerve a Kereskedelmi Minisztérium volt.⁴⁶²

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.⁴⁶³ A szerv alapvető célja volt, hogy – a piacgazdaság tényleges kialakulásáig – megakadályozza a fogyasztók kiszolgáltatottságát, tevékenységében pedig elsődlegesen a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítására koncentrált.⁴⁶⁴ 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 nővum a versenyjogi előírások betartásának ellenőrzése. Erre a hatáskör-bővítésre a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény adott okot, amelynek hatályba lépésével 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

⁴⁶¹ 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 1. § (1)–(2) bekezdés.

⁴⁶² 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 5. § (1) bekezdés.

⁴⁶³ 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 2. § (1) bekezdés.

⁴⁶⁴ <http://1989.mti.hu/Pages/News.aspx?se=1&wo=orsz%C3%A1gos+kereskedelmi+%C3%A9s+pi-aci+f%C5%91fel%C3%BCgyl%C5%91s%C3%A9g&sd=0101&ed=1107&sp=0&ni=200058&ty=1> (2012.04.30.).

volt tisztázott a „fogyasztóvédelem igazgatásának” pontos helye, mivel a markáns elhelyezkedés kijelölése stabilabb struktúrát és működési keretet eredményezett volna.

3.5. 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 piacodás „mellékhatásainak” finomításában és a kiépülő helyi önkormányzati rendszer tehermentesítésében. 1990 után hamar felismerte a jogalkotó, hogy a piaci viszonyok (idealisztikus) öntisztító hatása hosszú és lassú folyamat eredményeképpen fejlődik ki, így a „vegytiszta” piacgazdaság 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.⁴⁶⁵

1991-ben – támaszkodva az előzményekre – kétszintű struktúra jött létre, mivel az ipari és kereskedelmi miniszter irányítása alatt működő Fogyasztóvédelmi 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.⁴⁶⁶ A Főfelügyelőség feladat- és hatásköre tekintetében három érdemi módosítást érdemes kiemelni.

Egyrészt – a szerv elnevezésének megváltoztatásával egyidejűleg – a feladat-ellátásban a fogyasztóvédelmi jelleg lett domináns. Ezt sugallja az a szabály, hogy a felügyelőségek a fogyasztóvédelem 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.⁴⁶⁷

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

⁴⁶⁵ Példának okáért Angliában vagy Szlovákiában megjelenik a települési önkormányzatok oldalán a fogyasztóvédelem megszervezésének kötelezettsége.

⁴⁶⁶ 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1)–(2) bekezdés.

⁴⁶⁷ 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 2. §.

jogszabályi előírások betartását”⁴⁶⁸ 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 szervezet – a szűken értelmezett – kereskedelmi igazgatást megvalósító profiltól a fogyasztói jogérvényesítésben aktívan részt vevő hatósági szerepfelfogás irányába.

A felügyelőségek feladat- és hatáskörének nagyarányú bővülésére került végül sor 1995-ben, amikor a Kormány lényegében megszüntette a KERMI-t, és annak feladat- és hatásköreit – nagy részben – „átcsoportosította” a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség felelősségi körébe.⁴⁶⁹ 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.

3.6. 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 inkoherenca, 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.⁴⁷⁰

A hivatkozott norma olyan elgondolás mentén kívánt egységes keretet biztosítani a területi szintű államigazgatási szervek működésének, amely szerint – egységes megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal 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.⁴⁷¹ A kép árnyalásaként a koncepció elvi lehetőséget biztosított arra is, hogy „kivételesen a megyei közigazgatási hivatalok szervezetén kívül is működhetnek speciális rendeltetésű államigazgatási szervek”.⁴⁷² 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

⁴⁶⁸ 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 2. § g) pont.

⁴⁶⁹ Ezzel összefüggésben ld. 2192/1995. (VII. 6.) Korm. határozat 2. pont.

⁴⁷⁰ A korszak jellemzőinek áttekintéséhez ld. pl. Fazekas & Szombati, 2020, pp. 624-625.

⁴⁷¹ Vö. 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat 1. és 2. pont.

⁴⁷² 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat 2. a) pont.

szerv”, amely az egységes hivatal szervezetén kívül eredményesebben tud működni.⁴⁷³ 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, ugyanis – tekintve, hogy 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.⁴⁷⁴ Ez a kettősség számos feszültség forrása lett, mert a szakmai követelmények és a költségvetési források nem minden esetben álltak egymással összhangban.⁴⁷⁵ A Royal Ambassador Csomagküldő Kft. megtevesztő 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 teljesítéséhez vezetett, növelve ezzel a fogyasztók kiszolgáltatottságát.⁴⁷⁶

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 megalkotását, és a fogyasztóvédelmi intézményrendszer továbbfejlesztését. 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.⁴⁷⁷ 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

⁴⁷³ A 1105/1995. (XI. 1.) 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”.

⁴⁷⁴ Az ellentmondásos helyzet bővebb kifejtéséről ld. Bósz & Varga, 1997, p. 672-682.

⁴⁷⁵ Vö. Fekete, 2011, p. 120.

⁴⁷⁶ Az OBH 1822/1997. sz. 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.

⁴⁷⁷ Vö. 2145/1996. (VI. 13.) Korm. határozat 1. pont.

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.⁴⁷⁸

Az Fgytv. a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a felügyelőség 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 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet – 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.⁴⁷⁹

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

A feladat- és hatásköröknél indokolt végezetül szólni a szabályozás két, kétségtől 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 popularis*-nak 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, ennél fogva a fogyasztóvédelmi hatóságok feladat- és hatáskörébe csupán e tevékenység irányítása és koordinálása került.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ Vö. 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelete 1-3. §.

⁴⁷⁹ 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés.

⁴⁸⁰ Fekete, 2011, pp. 123-124.

3.7. 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.⁴⁸¹

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 hivatalként országos illetékességgel működő 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 „visszavezette” a megyei – azóta vármegyei – és fővárosi kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek sorába. Az ezzel kialakuló felépítés szerint a Hatóság szervezetén belül elkülönült a központi hivatal (élén: főigazgató), valamint a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek (a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként).⁴⁸²

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 teremtette meg a jogszabályi kereteit a fogyasztókat érintő hatósági eljárásokban, ez csupán a feladat- és hatáskör-telepítés alapelveként fogható fel, ami nem zárja ki egyes, speciális fogyasztóvédelmi eljárások lefolytatásának más szervekhez történő telepítését, megköveteli azonban az általános és a speciális fogyasztóvédelmi hatóságok intézményesített együttműködését.⁴⁸³

⁴⁸¹ Ld. 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat 1. pont.

⁴⁸² Nem állt meg ezen a ponton a területi államigazgatás „zászlóshajóinak” nevezett kormányhivatali struktúra véglegesítése sem, ennek részleteiről ld. Fazekas, 2019, pp. 199-200.

⁴⁸³ 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 tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv, amelyet a magyar jogalkotó az Fttv.-vel ültetett át a jogrendszerünkbe.

Az ún. UCP irányelv implementálásánál a hazai jogalkotó válaszút előtt állt, mivel az új törvény hatálya alá tartozó magatartások tekintetében korábban a GVH 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 hatáskörök kizárólag a GVH-hoz történő telepítése – ahogy erre Fekete Orsolya⁴⁸⁴ is utal – aggályos lett volna abból a szempontból is, hogy a GVH, mint kizárólagos illetékességgel rendelkező autonóm jogállású központi szerv⁴⁸⁵ 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 észszerű a hatáskör elvonása. Mindezek folyamányaként 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 GVH 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 (amelynek hatósági hatásköreit napjainkban az MNB gyakorolja), míg minden más ügyben az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatósághoz kerültek.⁴⁸⁶

⁴⁸⁴ Vö. Fekete, 2011, p. 127.

⁴⁸⁵ Ld. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés e) pont.

⁴⁸⁶ Ld. Fttv. 10. § (1)–(3) bekezdés. E § mára „kiforrott” rendelkezései szerint: „(1) A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt – a (2), a (3) és az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – a fogyasztóvédelmi hatóság jár el. (2) A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: Felügyelet) jár el, ha az érintett kereskedelmi gyakorlat a vállalkozás olyan tevékenységével függ össze, amelyet a Felügyelet felügyel. (3) A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt a Gazdasági Versenyhivatal jár el, ha a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas. (4) A (3) bekezdés nem alkalmazható az olyan kereskedelmi gyakorlat vonatkozásában, amely kizárólag a) a termék címkéjén (a terméken, annak csomagolásán vagy a termékhez egyéb módon rögzítve), a termékhez adott használati és kezelési útmutatóban vagy jótállási jegyben jelenik meg, vagy b) a 7. § (3) bekezdésében említett tájékoztatási követelmény megsértésével valósul meg. (5) A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság jár el a 6. § (2) bekezdés c) pontja szerinti, az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény hatálya alá tartozó élelmiszerlánc termékekkel kapcsolatban megvalósított megtévesztő kereskedelmi gyakorlat esetén. (6) A (3) bekezdés nem alkalmazható, ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalma megsértésének részét képezi az olyan magatartási kódexben foglalt követelmény be nem tartása, amely magatartási kódex a (2) bekezdés szerinti vállalkozások (2) bekezdés szerinti tevékenységével összefüggő kereskedelmi gyakorlatok vonatkozásában követendő magatartási szabályokat állapít meg.”; a 11. § jelenleg hatályos (1)–(2) bekezdése kimondja: „(1) A 10. § alkalmazásában a gazdasági verseny érdemi érintettségének megállapításánál – a jogsértéssel érintett piac sajátosságainak figyelembevételével – a következő szempontok irányadóak: a) az alkalmazott kereskedelmi gyakorlat kiterjedtsége, figyelemmel különösen a kommunikáció eszközének jellegére, a jogsértéssel érintett földrajzi terület nagyságára, a jogsértéssel érintett üzletek számára, a jogsértés időtartamára vagy a jogsértéssel érintett termék mennyiségére, vagy b) a jogsértésért felelős vállalkozás mérete a nettó árbevétel nagysága alapján. (2) A gazdasági verseny érdemi érintettsége minden egyéb körülményre tekintet nélkül fennáll, ha a) a kereskedelmi gyakorlat országos médiaszolgáltatást végző médiaszolgáltatón keresztül valósul meg, b) a kereskedelmi gyakorlat országos terjesztésű időszakos lap vagy legalább három vármegyében terjesztett napilap útján valósul meg, c) a fogyasztók közvetlen megkeresésének módszerével végzett kereskedelmi gyakorlat legalább három vármegye fogyasztói felé irányul, vagy d) a termék eladásának helyén alkalmazott eladásösztönző kereskedelmi gyakorlat legalább

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 a represszió egyidejű realizálására.⁴⁸⁷ 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 bírságtételeket több vállalkozás egyszerűen „belekalkulálta” a költségeibe, így a szankcionálásnak komoly visszatartó hatása nem volt.⁴⁸⁸

Ezen az állapoton változtatott az Fgytv. 2008. évi módosítása, amely az 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 klasszikus hatósági eszköztár mellett egyes speciális szankciók preferálása.⁴⁸⁹ 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.

4. Az intézményrendszer átalakításának legutóbbi fejleményei

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 felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet értelmében az NFH 2016. december 31. napjával

három vármegyében megszervezésre kerül.”; a 12. § (1) bekezdése szerint: „(1) A 10. §-ban megjelölt hatóságok a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértésével kapcsolatos feladataik hatékony el látása érdekében együttműködnek egymással. Az együttműködés különösen a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatának kölcsönös megismerését, az anyagi és eljárásjogi szabályok egységes alkalmazását, a hatásköri összeütközések elkerülését, az esetleges hatásköri viták hatékony rendezésének megkönnyítését szolgálja.”

⁴⁸⁷ 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 kerül sor. Erről ld. OBH 8938/1996. sz. jelentés.

⁴⁸⁸ Ezt a jelenséget azonosítja a szankcióelmélettel foglalkozó szakirodalom a „jogsértés ára” kategóriával. Ehhez ld. bővebben Nagy, 2020, pp. 452-453.

⁴⁸⁹ Erre az 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat is utalt.

jogutódlással megszűnt. A korábbi fogyasztóvédelmi hatóság általános jogutódja az NFM (később: ITM) lett, valamint a másodfokú hatósági ügyekben országos illetékességgel a PMKH 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-jétől kérelmeikkel elsősorban a területileg illetékes járási (kerületi) hivatalokhoz fordulhattak.

A téma szempontjából utolsó kardinális változtatás 2020. március 1-jei hatálybalépéssel következett be, amikor a 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet 163. § (2) bekezdése, 202. § (5) bekezdése módosította a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendeletet, ezáltal differenciált hatáskör-telepítést valósítva meg a területi kormányhivatalok, a BFKH, a PMKH, a katasztrófavédelmi főigazgatóság, a fogyasztóvédelemért felelős miniszter (és egy időre a Szerencsejáték Felügyelet) között.⁴⁹⁰ A részletes hatásköri szabályozás ismertetését mellőzve indokoltnak érzem jelezni, hogy a Kormány főszabályként a kormányhivatalt jelölte ki a fogyasztóvédelmi hatósági feladatok ellátására. A módosítással alapvető változás (korlátozás) következett be a fogyasztóvédelmi hatósági eljárások jogorvoslati rendszerében, tekintettel arra, hogy a kormányhivatal döntése ellen az Ákr. kizárja a fellebbezést, így az egyetlen igénybe vehető jogorvoslati eszközként a közigazgatási per áll az ügyfelek rendelkezésére.⁴⁹¹

5. Összefoglalás

Összességében megállapítható, hogy az ismertetett szervezeti átalakítások előkészítették a jogorvoslati rendszer „egyszerűsítését”. Hosszú utat járt be a fogyasztóvédelem állami szervezeti struktúrájának (át)alakítása és – álláspontom szerint – a folyamatot nem lehet még befejezettnek tekinteni. Elmondható, a fogyasztóvédelem közjogi (intézményi) keretei folyamatos változásban vannak, a mögöttes indokok pedig igen változatosnak tekinthetők. A legutóbbi (szervezeti, eljárási és hatásköri) változások mögött a jogalkotó által sejtetett motiváció a gyors és hatékony jogorvoslat biztosítása volt. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy – nem vitatva a jószándékú törekvést – a tapasztalatok néhol ezzel ellentétes eredményekről tanúskodnak. A hatósági eljárások „messzebb vitele” az ügyektől, azok egyfokúvá tétele, valamint a kizárólagos jogorvoslati eszközként intézményesített közigazgatási per sajátosságai (eredendő előnyeik mellett) sajnos kevésbé gyors és fogyasztói szemszögből nem mindig hatékony megoldásokhoz vezethetnek.

⁴⁹⁰ 2024. október 1-jei hatálybalépéssel a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 1. § b) pontja is hatályon kívül helyezésre került.

⁴⁹¹ A bírói út kiépülő rendszeréhez és annak a fellebbezéssel való kapcsolatához ld. F. Rozsnyai, 2018, pp. 53-54.

6. Forrás- és irodalomjegyzék

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bekezdés *a*) pont.
- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.
- 2012. évi LV. törvény a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény módosításáról 38. § (1) bekezdés.
- 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény-módosításokról.
- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 1. § (2) bekezdés *e*) pont.
- 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról.
- 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről 39/A. §, 40. §.
- 1984. évi IV. törvény a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról.
- 1957. évi VII. törvény a népi ellenőrzésről 1-5. §.
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 103. § (1) bekezdés 20. pont.
- 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról 163. § (2) bekezdés, 202. § (5) bekezdés.
- 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről.
- 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formájában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről.
- 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint a fogyasztóvédelmi bírság felhasználásáról 1-3. §, 9. § (1) bekezdés.
- 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségről 1. § (1)–(2) bekezdés, 2. §.
- 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet a kereskedelmi és piacfelügyelőségekről 1. § (1)–(2) bekezdés, 2. § (1) bekezdés, 5. § (1) bekezdés.
- 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőség szervezetének módosításáról 3. §, 5. §.
- 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőségről 1. §, 2. § (3) bekezdés *b*) pont, 3. §, 4. § (1) bekezdés, 6. § (1) bekezdés *b*) pont.
- 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat a III. középtávú fogyasztóvédelmi politika megvalósítására irányuló, 2007–2010 közötti időszakra szóló cselekvési program végrehajtásához szükséges kormányzati intézkedésekről.
- 2145/1996. (VI. 13.) Korm. határozat 1. pont.

- 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervek reformjának fő irányairól.
- 2192/1995. (VII. 6.) Korm. határozat 2. pont.
- 1021/1952. (VII. 12.) MT határozat preambuluma.
- 1822/1997. sz. OBH jelentés.
- 8938/1996. sz. OBH jelentés.
- Bósz Endréné Wéber, A. & Varga, T. (1997). A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv. *Magyar Közigazgatás*, (11), 672-682.
- Fazekas, J. & Szombati, I. (2020). A fogyasztóvédelmi igazgatás joga. In Lapsánszky, A. (szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. (pp. 624-625). Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft.
- Fazekas, M. (szerk., 2019). *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (pp. 199-200). Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Fekete, O. (2011). *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein, kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*. (pp. 120, 123-124, 127). Szeged.
- F. Rozsnyai, K. (2018). *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. (pp. 53-54). Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Joó, I. & Szikora, V. (2010). A fogyasztóvédelem intézményrendszere. In Szikora, V. (szerk.), *Fogyasztóvédelmi Magánjog – Európai Kitekintéssel*. (p. 363). Debrecen, Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete.
- Lővétei, I., Boros, A. & Gajduschek, Gy. (2011). Németország közigazgatása. In Szamel, K., Balázs, I., Gajduschek, Gy. & Koi, Gy. (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. (p. 486). Budapest, Complex Kiadó.
- Nagy, M. (2020). A közigazgatási jogi szankció. In Fazekas, M. (szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (pp. 452-453). Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Szamel, K. (2011). Ausztria közigazgatása. In Szamel, K., Balázs, I., Gajduschek, Gy. & Koi, Gy. (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. (p. 526). Budapest, Complex Kiadó.