

A FOGYASZTÓK VÉDELMENEK
ÚJ IRÁNYAI ÉS KIHÍVÁSAI
A XXI. SZÁZADBAN

Szerkesztette:
SZIKORA VERONIKA és ÁRVA ZSUZSANNA

A Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Karának kiadványa

Felelős kiadó:
SZIKORA VERONIKA, dékán
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Szerkesztők:
SZIKORA VERONIKA és ÁRVA ZSUZSANNA

A szövegek korrektúráját
TÖRÖK ÉVA végezte.

A tanulmányokat lektorálták:
PROF. DR. BENCZE MÁTYÁS
egyetemi tanár, tudományos és stratégiai dékánhelyettes
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék

DR. HAJNAL ZSOLT
egyetemi adjunktus
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Jogi Tanszék

ISBN 978-963-473-988-3

Készült a Főnix Média nyomdaüzemében.

Debrecen, 2018

TARTALOMJEGYZÉK

SZIKORA VERONIKA

ELŐSZÓ7

P. SZABÓ BÉLA

A LÓKUPECEK JOGA SZAVATOSSÁGI KÉRDÉSEK A 17. SZÁZAD
EURÓPAI JOGTUDOMÁNYÁBAN ÉS GYAKORLATÁBAN EGY NEVEZETES ESETGYŰJTEMÉNY
KAPCSÁN 11

FÉZER TAMÁS

A FOGYASZTÓK ADATAINAK ÉS PRIVÁTSZFÉRÁJÁNAK VÉDELME
ELEKTRONIKUS KÖRNYEZETBEN 53

TÖRÖK ÉVA

A FOGYASZTÓI SZERZŐDÉSEKKEL KAPCSOLATOS JOGALKALMAZÁS – KÜLÖNÖS
TEKINTETTEL AZ EGYÉRTELMŰ MEGFOGALMAZÁS KÖVETELMÉNYÉRE 67

SZIKORA VERONIKA – JAGUSZTIN TAMÁS

HELYZETKÉP A TÁRSULT PERLÉSRŐL – EURÓPÁBAN ÉS AZON TÚL 83

CSÉCSY ANDREA

A KELLÉKSZAVATOSSÁGI IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉSI HATÁRIDŐK
AZ 1959. ÉVI IV. TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉTŐL NAPJAINKIG 97

VARGA NELLI

A FOGYASZTÓI KÖLCSÖNSZERZŐDÉSEK JÓERKÖLCSBE ÜTKÖZÉSE 111

HAJNAL ZSOLT

GONDOLATOK A BÉKÉLTETŐ TESTÜLETI ELJÁRÁS REFORMJÁHOZ 127

BIHARI ERIKA

LEHETŐSÉGEK ÉS KIHÍVÁSOK – KOLLEKTÍV FOGYASZTÓI JOGÉRVÉNYESÍTÉS
MAGYARORSZÁGON 147

PRIBULA LÁSZLÓ

TULAJDONJOG MINT BIZTOSÍTÉK? A MAGYARORSZÁGI JOGALKALMAZÁS
DILEMMÁI – A FIDUCIÁRIUS HITELBIZTOSÍTÉKOK ÉRTÉKELÉSE A MAGYARORSZÁGI
BÍRÓI GYAKORLATBAN 157

BENCZE MÁTYÁS

A VISELKEDÉSTUDOMÁNYOK EREDMÉNYEINEK HASZNOSÍTHATÓSÁGA
A HAZAI FOGYASZTÓVÉDELMI JOG TERÜLETÉN 173

GÁBRI ANGÉLA

MODERN KORI KIHÍVÁSOK A FOGYASZTÓVÉDELMI JOGALKOTÁSBAN
– A FOGYASZTÓI MAGATARTÁS TUDOMÁNYA 189

FICSOR KRISZTINA

AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS ELMÉLETI KÉRDÉSEI A FOGYASZTÓVÉDELMI SZABÁLYOZÁS
TERÜLETÉN, A JOGI PATERNALIZMUS PROBLÉMÁJA 207

CSŰRÖS GABRIELLA

AZ ÁLLAM (KÖLTSÉGVETÉS) ÉS A PÉNZÜGYI SEKTOR KÖZÖTTI KAPCSOLAT
GYENGÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ UNIÓS INTÉZKEDÉSEK 225

LOVAS DÓRA – HORVÁTH BETTINA

PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELMI JOGVISZONY ALAKULÁSA
A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI-GAZDASÁGI VÁLSÁG ELŐTT ÉS UTÁN 243

BÁNYAI ORSOLYA – FODOR LÁSZLÓ

ZÖLD JELZÉST KAPOTT? – TERMÉKJELÖLÉSEK A FOGYASZTÓ-
ÉS A KÖRNYEZETVÉDELEMBEN 275

ÁRVA ZSUZSANNA

FOGYASZTÓVÉDELEM A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK KERESZTMETSZETÉBEN295

NÁDAS GYÖRGY

ÁLTALÁNOS SZERZŐDÉSI FELTÉTELEK A MUNKAJOGBAN,
FOGYASZTÓ-E A MUNKAVÁLLALÓ313

ZACCARIA MÁRTON LEÓ

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A SZOLGÁLTATÁSOKHOZ VALÓ
HOZZÁFÉRÉS ÉS AZ ÁRUFORGALOM TERÜLETÉN AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG
AKTUÁLIS JOGGYAKORLATÁBAN329

MADAI SÁNDOR

MEGJEGYZÉSEK A „FOGYASZTÓVÉDELMI BÜNTETŐJOG” KÉRDÉSÉHEZ 349

ÁRVA ZSUZSANNA

habilitált egyetemi docens

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Közigazgatási Jogi Tanszék

FOGYASZTÓVÉDELEM

A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK KERESZTMETSZETÉBEN*

BEVEZETÉS, ELŐZMÉNYEK

A fogyasztóvédelem mint sajátos interdiszciplináris terület egyaránt kapcsolódik a magánjogi és a közjogi jogágakhoz. Ez utóbbihoz való kötődését részben a fogyasztóvédelmi intézményi rendszer jelenti, amely Magyarországon a rendszerváltás után teljesedett ki. Az ezutáni időszak intézményi változásait részben a fogyasztóvédelmi politika és az abban történő állami szerepvállalás mértéke, részben pedig a közigazgatási reformfolyamatok befolyásolták. Jelen tanulmány amellet, hogy végigköveti az eltelt több mint negyedszázad közigazgatási szervezetrendszer érintő csomópontjait, elsősorban a legutóbbi években bekövetkezett változásokra koncentrál, különös tekintettel a 2016-ban lezajlott közigazgatási ésszerűsítésre, valamint annak hatásait elemzi a közigazgatási szervek felügyeleti tevékenységének a tapasztalataira fókuszálva. Mindenekelőtt a címhez kapcsolódóan érdemes leszögezni, hogy bár valódi, rendszerszintű közigazgatási reform viszonylag kevés zajlott a nevezett időszakban Magyarországon, a tanulmány górcső alá veszi a 1990 után zajlott fogyasztóvédelmet érintő más, kisebb közigazgatási szervezeti átalakításokat is.

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

Elöljáróban érdemes leszögezni, hogy más szakigazgatásokkal ellentétben a fogyasztóvédelem intézményrendszere annyiban is különleges, hogy mintegy visszatükrözi a jogterület interdiszciplináris jellegét azáltal is, hogy a szervezetszervezet nem kizárólagosan az állami, és főleg nem csak az államigazgatási szervek jelenlétből áll, hanem mintegy plurális szervezetrendszer jött létre, amelyben a közigazgatás teljes vertikuma és mindkét alrendszere mellett a gazdasági és magán szereplők is nagy súllyal képviseltetik magukat. Ez a specialitás a rendszerváltás óta folyamatosan jellemzi a területet. A közigazgatási reformfolyamatok miatt azonban hangsúlyosan szükséges elemezni a fogyasztóvédelem azon szerveit, amelyek a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszeréhez tartoznak.¹

1. FOGYASZTÓVÉDELMI INTÉZMÉNYRENDSZER

– AZ ÁLTALÁNOS FOGYASZTÓVÉDELMI HATÓSÁG

A fogyasztóvédelem szervezeti rendszerében a rendszerváltás utáni első jelentős mérföldkő a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség 1991-ben történt létrehozása volt, amely jól tükrözi a korszak azon sajátosságát, amely a felügyeleti típusú központi hivatalok tömeges megszületésével jellemezhető a rendszerváltás előtt burjánzó minisztériumi struktúra helyett. Az említett szervezet azonban nem volt előzmény nélküli a hazai közigazgatás terén, hiszen 1988-tól már az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség látott el piacfelügyeleti tevékenységet, amelynek területi szervei a megyei tanácsok szakigazgatási szervei voltak, míg az 1991-ben létrehozott Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség alatt kezdetben önálló fogyasztóvédelmi felügyelőségek is tevékenykedtek. Fő feladatkörük a fogyasztóvédelem mellett a minőségvédelmi előírások betartásának az ellenőrzésére is kiterjedt, valamint a vásárlók tájékoztatására és fogyasztói jogok érvényesítésének az elősegítésére. A fogyasztói jogok érvényesülését azonban már ekkor sem kizárólag a hatósági ellenőrzés típusú eszközrendszerrel kívánták elősegíteni, hanem ezen szervek hatáskörébe utalták a fogyasztói panaszok kezelését, amely a speciálisan közigazgatási, közvetetten kérelemre induló eljárások mintájára, szintén a felügyeleti tevékenységet is elősegíthette. A szervezetszervezetrendszer 1996-ban történt átalakításáig ekkoriban lényegében egy fontos változás történt: 1995-ben a 2192/1995. (VII. 6.) Korm. határozat 2. pontja nyomán a Kereskedelmi Minőségellenőrző Intézet egyes feladat- és hatáskörei átkerültek a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséghez.² Ebben a

1 Bár a fogyasztóvédelem területén sajátos szervtípusként jelennek meg a társadalmi szervezetek, amelyek ugyan fontos tevékenységet látnak el, ezek nem tartoznak még a közigazgatás tág értelemben vett intézményrendszerébe sem, így a tanulmány ezek tevékenységére és szervezeti változásaira nem tér ki.

2 Bencsik András: *A fogyasztó jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon*, Doktori értekezés 89-90. [Elérhető: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/bencsik-andras/bencsik-andras-muhelyvita-ertekezés.pdf> (letöltés dátuma: 2017. október 30.)]

kezdeti időszakban határoztak a fogyasztóvédelmi politika létrehozásáról is, amely politika alapelveinek meghatározását már a 149/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet is miniszteri hatáskörbe utalta³. Ez akkor az ipari és kereskedelmi miniszter volt, azonban az első ilyen koncepció csak jóval később, 1999-ben született meg.

1.1. A fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok időszaka

1996-ban, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1994-ben történt módosításával létrehozott fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok jogállása alapvetően módosult, ami a fogyasztóvédelem szervezeti rendszerét is érintette. Az említett területi szervek ekkor váltak ugyanis a 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet nyomán a Kormány területi szerveivé, amely mellett azonban megőrizték az eredeti karakterüket is, nevezetesen, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény által jöttek létre a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének végzése érdekében. Már ekkor megfigyelhető volt azonban egyfajta területi integráció a 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat által előírt területi államigazgatási átalakítás nyomán, ugyanis a hivatalok a törzshivatali feladatok mellett – a maihoz képest nem túl jelentős számú – egyéb államigazgatási feladattal és egyben ennek megfelelő szervezeti egységgel is rendelkeztek, mint szakigazgatási szervekkel. Ide tartozott már kezdetektől fogva a fogyasztóvédelem is, a szociális és gyámhivatal mellett. Mindez tehát már ekkor szükségszerűen – és a felügyeleti típusú szervek között ekkor még kivételes jelleggel és speciális módon – kettős irányítást eredményezett. A fogyasztóvédelmi szakigazgatási szerv egyrészt a közigazgatási hivatal vezetőjének – aki egyébként a belügyminiszterhez tartozott – szervezeti, valamint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, illetve a már említett ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter szakmai irányítása alá tartozott. A helyzetet elemző tanulmányok rámutatnak, hogy a fogyasztóvédelem mint a jelenlegi szakigazgatási szervek előhírnöke egyfajta modellkísérletként funkcionált – sok-sok kritikával övezve,⁴ figyelemmel részben a szakmai és szervezeti irányítás között feszülő ellentmondásra, részben pedig ebből is következően arra, hogy a kettős irányítás több esetben nem járt együtt nagyobb fokú hatékonysággal. A szervezeti irányítás a közigazgatási klasszikus tartalma és a jogszabályok alapján is, a pénzügyi meghatározottságot, valamint a szervezeti ügyeket jelentette, mint a létrehozás vagy a belső szervezeti felépítés meghatározása, míg a szakmai irányítás a

3 Fekete Orsolya: *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*, Doktori értekezés 120. [Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/733/1/%C3%89RTEKEZ%C3%89S_Fekete_Orsolya.pdf (letöltés dátuma: 2017. október 30.)]

4 Például: Fekete: i. m. 119. és Bőszi Endréné, Weber Aranka, Varga Tibor: *A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv*, *Magyar Közigazgatás*, 1997/11, 672-682., Huszay Gábor: *A fogyasztóvédelmi politika új elemei*, *Fogyasztóvédelem*, 2003/7-8, 9.

feladatok ellátásának a mikéntjét. Mindez az elképzelések szerint éppen az ellenőrzési hatékonyságot kellett volna, hogy növelje a jogérvényesülést elősegítve, azonban a feladatellátás és a hozzá rendelt anyagi eszközök között feszülő ellentmondások folytán éppen a hatékonyság ellenében hatott.⁵

Szintén ehhez az időszakhoz köthető, hogy a 2145/1996. (VI. 13.) Korm. határozat eredményeként megszületett a módosításokkal jelenleg is hatályban lévő, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, amelynek már az eredeti preambulum részében is a jogalkotó egy olyan intézményrendszer létrehozását vizionálta, amelynek segítségével biztosítható a fogyasztói érdekek védelme, különös tekintettel a biztonságos áruhoz és szolgáltatáshoz, a vagyoni érdekek védelméhez, a megfelelő tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a hatékony jogorvoslathoz, továbbá a társadalmi szervezeteken keresztül történő fogyasztói érdekképviselethez fűződő érdekekre. Az említett rendelkezésekből már ekkor is kiolvasható volt az a jogalkotói szándék, hogy a fogyasztóvédelmi érdekek védelmét az állam nem kizárólagosan állami és főleg nem kizárólag államigazgatási szervekkel biztosítsa, hanem bevonva a civil szektort is. Mindezt a törvény korabeli szövege azáltal is visszatükrözte, hogy a törvény második része a VII. fejezetben részletesen tartalmazta, hogy a fogyasztóvédelemben mi az állam, a helyi önkormányzatok és a társadalmi szervezetek szerepe, valamint külön is kitért a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségre és annak területi szerveire. A részletezés olyan fokú volt, hogy a fogyasztóvédelmi törvény teljes második része az intézményrendszerrel foglalkozott, közte a miniszter feladat- és hatásköreivel, az államigazgatási szervek szervezeti rendszerével és hatásköri szabályaival, valamint az ezzel kapcsolatos egyes eljárási rendelkezésekkel. Mindezen szabályok közül külön kiemelendő a miniszter kapcsán a Kormány fogyasztóvédelmi koncepciójának előkészítése, amely dokumentum középtávon folyamatosan elővetíti a fogyasztóvédelmet érintő jelentősebb változásokat. A nevezett koncepciónak tartalmaznia kell az elérni kívánt fogyasztóvédelmi célokat, az ezen célok érdekében végrehajtandó feladatokat, azok megvalósításának sorrendjét és határidejét, továbbá a kitűzött célok megvalósításának eszközeit, ideértve a pénzügyi igények megjelölését is.

A jogköröket tekintve megállapítható, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság az egyik legkevésbé hatósági szemléletű szerv volt már ekkor is, hiszen tevékenységüknek csupán egy részét tette ki a klasszikus hatósági jogalkalmazás, azaz a jogszabályok

5 Lásd még Bencsik András: *A fogyasztó jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon*, Doktori értekezés [Elérhető: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/bencsik-andras/bencsik-andras-mu-helyvita-ertekezés.pdf> (letöltés dátuma: 2017. október 30.)]

megtartásának ellenőrzése⁶. A feladat- és hatáskörök túlnyomó többsége véleményező jellegű volt, illetve a civil szervezetekkel és a lakossággal történő együttműködés különböző szintereit fogta át. Így például a fogyasztókat érintő jogszabálytervezetek kapcsán egyszerre bírtak véleményezési és kezdeményezési joggal, amely mellett piacfelügyeleti tevékenységet láttak el és intézték a fogyasztók minőségi kifogásaival és panaszaival kapcsolatos ügyeket. A szervezetrendszer heterogenitását erősítendő a jogalkotó lehetőséget adott arra is, hogy együttműködési megállapodást kössenek fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó más állami szervekkel, illetve szakmai segítséget nyújtsanak a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetek tevékenységéhez és a fogyasztók oktatásához, valamint támogassák az önkormányzati tanácsadó irodák működését. A civil szervek mellett a lakosság irányába ellátott tevékenységet is folytattak, így a fogyasztói jogokat ismertető kiadványokat jelentetnek meg, illetve termék-összehasonlító vizsgálatokat végeztenek és közzéteszik azok eredményét. Ez utóbbiak alapján tehát olyan komplex közigazgatási tevékenység jelenik meg, mely egyszerre bír a hatósági jogalkalmazás és a hatósági szolgáltatás, továbbá a szakmai tevékenység jellemzőivel.

1.2. A regionalizáció időszaka

Ahogy ezt a bevezetőben is jeleztem, a fogyasztóvédelem hűen tükrözi a közigazgatási átalakításokat, reformokat. A 2006-2010 közötti kormányzati ciklus alapvető célkitűzése a regionalizáció volt, amelyet a közigazgatási hivatalokra nézve feltétlenül végre kívántak hajtani az alkotmánybírói döntések dacára. Az átalakítás fő színtere éppen az 1994-ben az Ötv-ben létrehozott fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok voltak, amelyek tehát 1996-tól a kormány területi szerveinek is minősültek. Ezen szervek a 2006-ban meginduló regionális átalakítási hullámgig fő elemeiben változatlan feladat- és szervezetrendszerrel működtek, melyek részeként a későbbi törzshivatal mellett szakigazgatási szervként éppen a már írt módon a fogyasztóvédelmi felügyelőségek tevékenykedtek. Az első regionalizációs kísérlet 2006-ban ment végbe akként, hogy a közigazgatási szervek illetékességi területét alakították regionális jellegűvé.⁷ Az átszervezést az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) határozatában alkotmányellenesnek minősítette azzal indokolva, hogy ezen szervek illetékességi területének meghatározása nem elsősorban illetékességi, tehát földrajzi kérdés, hanem a szervek működéséhez szorosan tapadó lényeges minőség. Ezt a tulajdonságot pedig a kétharmados többséggel módosítható helyi önkormányzati törvény tartalmazza, amely miatt az Alkotmánybíróság vélekedése alapján nem volt lehetőség a szerv nevének az egyszerű módosítására,

6 1997. évi CLV. tv. 43. § a) pont.

7 Vö. Barta Attila: *Terrületi államigazgatás Magyarországon*, Gondolat, Budapest (2013) 145-153., valamint 164-176.

mint ahogyan más szervek esetében ez még a kétharmados törvények esetében is lehetségessé vált egyszerű többséggel egy korábban elfogadott szabály alapján. Bár a döntés után a jogalkotó az ezt követő években több ízben is nekirugaszkodott az átalakításnak, az mindannyiszor sikertelen maradt a 2006-2010 közötti időszakban az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának köszönhetően. A grémium 2008-ban hozott döntése⁸ nyomán pedig még a parlament mulasztása is megállapítható volt a szerv jogállásának a rendezetlensége miatt.

Mindez a regionális átalakítási kísérlet a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat nyomán más szervek mellett a fogyasztóvédelem területi színterét érintette azzal együtt, hogy az átszervezési hullám a központi hivatalt is elérte, amely változást külön, a III. középtávú fogyasztóvédelmi politika megvalósítására irányuló, 2007-2010 közötti időszakra szóló cselekvési program végrehajtásához szükséges kormányzati intézkedésekről szóló 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat is megfogalmazta. Ez utóbbi ekkor még annyit írt elő, hogy az egységes fogyasztóvédelmi szervezetrendszer megteremtése céljából a fogyasztóvédelmi felügyelőségeket a közigazgatási hivatalok szervezetéből a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetébe kell integrálni, ám néhány hónappal később a 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet nyomán létrejött a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH) is, mint központi hivatal. Ez bár az akkor végbement központi kormányzati átalakítást célzó intézkedések között csupán egy volt a sorban, más szervekhez hasonlóan ezen ágazat esetében is hiányzott az egységes kormányzati szempontrendszer szerinti átalakítás. Annyi bizonyos volt, hogy a központi szint mellett a regionális közigazgatási, illetve később államigazgatási hivatalok keretében működő egységek mellett még megyei szint is létezett, amely egy viszonylag rövid időszakra háromszintűvé varázsolta a fogyasztóvédelem szervezetrendszerét. A 2007. szeptember 1-jétől kezdődően felállt új struktúra értelemszerűen végig követte a regionális közigazgatási, illetve később államigazgatási hivatalok kálváriáját, amelynek eredményeként szinte minden év végén egy kényszerű és később elvetélő szervezeti átalakítást érhetett és élhetett meg a szervezet, amely értelemszerűen nem hatott a hatékonyság irányába. Ahogyan Pálné Kovács Ilona is megállapította „*a dekoncentrált szervek reformjának ekkor is hiányzott az egységes összkormányzati szempontrendszere.*”⁹ Az ágazati érdekek túlsúlya miatt pedig a szervezeti átalakítások között háttérbe szorult a lényegi hatósági munka. Holott az átalakítás fő indoka ekkor is – mint mindig – a hatékonyság növelése volt.

8 Lásd 131/2008. (XII. 23.) AB határozat.

9 Pálné Kovács Ilona, Tuka Ágnes, Schmidt Andrea, Vadál Ildikó, Kákai László: *Regionalizmus és területi kormányzás* [Elérhető: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch06s02.html (letöltés ideje: 2017. december 30.)]

Az uniós szabályok implementálása szintén hatásköri változást hozott. A 2005/29/EK irányelvnek történő megfeleltetést elvégző 2008. évi XLVII. törvény nemcsak a fogyasztóvédelmi törvény magánjogi szabályait érintette, de közjogi változásokat is eredményezett az NFH és a speciális szervek hatáskörét érintve. Ez utóbbiak közül az uniós szabályok értelemszerűen a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) kapcsán okoztak jelentős változást, hiszen ezen autonóm jogállású szerv a versenyhatósági feladatok mellett fogyasztóvédelmi feladatokat is ellát, illetve ellátott, így szükségsszervüvé vált a konkuráló hatáskörök rendezése. Mindezt a 2008. évi XLVII. törvény 10. § (1)-(3) bekezdése akként rendezte, hogy az NFH-t a GVH és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) mellett szubszidiárius jellegűvé tette, hiszen a szabályozás alapján 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, minden más ügyben pedig az NFH-hoz tartoznak. Ezzel kapcsolatban Fekete Orsolya értekezésében azt emelte ki, hogy a megoldás véleménye szerint azért jött létre ebben a formában, mivel a GVH – és tegyük hozzá a PSZÁF sem – nem rendelkezik területi szervekkel.¹⁰ Ez az állítás persze immanensen feltételez egy olyan utópisztikus elképzelést, hogy a jogalkotó a hatáskör telepítésekor figyelemmel volt a szubszidiaritás egyházi szerveztrendszerből eredeztethető elvére, amely azonban utóbb nem feltétlenül igazolható, tekintve a szerveztrendszer létrehozásának egyéb anomáliáit. A jogalkotó bizonytalanságát támasztja alá az a lehetőség is, amely szerint az említett három szerv együttműködési megállapodást hozhat létre a hatásköri problémák megoldására, bár a jogszabály szerint ez nem kötelező. Tényként említhető, hogy a megállapodás a szervek között létrejött, amely kapcsán Fekete Orsolya azt emeli ki, hogy az nem kötelező érvényű, hiszen nem jogszabály, ugyanakkor kétségtelen előnyökkel bír, mint ahogyan a jogalkotó egyéb intézkedésekkel (pl. jogvesztés mellőzése áttétel esetén) is előmozdította a fogyasztói jogok érvényesítésének útját.¹¹ Amennyiben közigazgatási szempontból értékelni kívánjuk a megoldást, akkor egyrészt megállapítható, hogy a közigazgatási szerződés létrehozásának lehetősége egy előremutató megoldás, másrészt a hatásköri elosztásra alkalmazva mintegy szokatlan is, ami azt is jelezheti, hogy a felmerülő ügyek heterogenitását a jogalkotó nem tudta vagy nem is akarta kezelni, így a szervek gyakorlatára bízta azt. E körben tehát beigazolandó látszott az a megállapítás, hogy a regionalizáció és a szervezeti átalakítás kevés esetben motiválta a feladat- és hatáskörök racionalizálását,

¹⁰ Fekete: i. m. 128.

¹¹ Fekete: i. m. 128-129.

és az új feladatok általában a társhatóságoktól voltak eredeztethetők.¹² Azt azonban még a jogszabály indokolása is kiemelte, hogy a hatóságok közötti kölcsönös értesítési kötelezettség miatt javítható a jogalkalmazás egységessége és a fogyasztói jogérvényesítés.

A fogyasztóvédelem terén emellett egy más típusú közigazgatási szerződés megkötése is lehetővé vált, nevezetesen, szankció alkalmazása helyett a hatóság az ügyféllel hatósági szerződést köthetett, amely kapcsán Fekete Orsolya szintén a hatósági szemlélet csökkenését emelte ki. Megjegyzendő ezzel kapcsolatban, hogy a Ket. hatályba lépése nyomán több jogszabály is lehetővé tette hatósági szerződés megkötését, így például az építési törvény is, így a hatósági szemlélet és az „ügyfélbarát” intézkedések mellett vagy helyett sok esetben a hatósági szerződés által várható kétségtelen előnyök lehetősége miatt is nyitott a jogalkotó utat ezek alkalmazására.

1.3. A területi államigazgatási szervek integrációja I.

A területi közigazgatási hivatalokat érintő, előbb vázolt ex lex állapot egészen 2010-ig tartott, amikor is a választásokat követően egy szándékoltan átmeneti, rövid időszakra 2010 szeptemberétől 2010 decemberéig visszaállították a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat. Már ekkor megszületett azonban a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat, amely eldöntötte az új területi kormány szerv, azaz a területi kormányhivatalok megszületését. Ennek nyomán a 2010. évi CXXVI. törvény által létrehozta a kormányhivatalokat, amelyek integrált, általános hatáskörű szervként működhetnek. Szervezeti felépítésük ekkor még törzshivatalból és több ágazati szakigazgatási szervből állt, amely utóbbiak ezt megelőzően jellemzően önállóan létező dekoncentrált államigazgatási szervekként léteztek. Kivételt képezett ez alól éppen a fogyasztóvédelem, amely már a korábbi időszakban is lényegében folyamatosan szakigazgatási szervként tevékenykedett, így esetében az ismételt kétszintűvé válás mellett a szervezeti megoldás nem jelentett újdonságot, legfeljebb visszatérést.

Míg azonban 2010 előtt a fogyasztóvédelem atipikus módon létezett a kormány területi szervén belül nem önálló módon, addig 2010 után ez a megoldás vált általánossá, mintegy az egységesség és hatékonyság jegyében. Éppen ez a jellemző volt az, amely miatt a fogyasztóvédelem mint közigazgatási szerv sem az állandóság jegyében folytathatta a tevékenységét, hiszen az integráció elmélyülése miatt

12 Pálné Kovács: i. m. 219.

egészen más belső szervezeti megoldások működtek, mint a korábbi időszakban, a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok idejében. Bár a kettős irányítás lényege változatlan volt, a területi kormányhivatalok törzshivatala egészen más, mintegy rendszer-szintűbb szervezeti irányítást valósított meg a többszörösére nőtt létszámú szakigazgatási szervek tekintetében. Ez a szervezeti irányítás pedig fokozatosan tökéletesedett, hiszen a szakigazgatási szervek lassan, de folyamatosan növekvő száma mellett csak így volt megvalósítható, míg nem 2015-ben végül az egész hivatal szervezetenként is egységesedett. A szakigazgatási szervek ebben az időszakban is kettős irányítás alatt álltak, azaz a szervezeti irányítás keretében a területi kormányhivatal vezetője irányította a tevékenységüket, míg a szakmai irányítást a központi szakmai szervük gyakorolta, amely a fogyasztóvédelem területén a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság volt.¹³

1.4. A területi államigazgatási szervek integrációja II.

Az 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat már 2014 év végén előrevetítette az újabb szervezeti integrációt, amelyet a 2015. évi VI. törvény hajtott végre 2015. április 1-jei hatállyal. Az átszervezés az Államreform program részeként ment végbe, amelynek célja a Kormány területi feladatai hatékonyságának növelése és az eredményesség javítása volt, amelyet a területi kormányhivatalokon belül a belső integráció elmélyítésével kívántak előmozdítani. Ennek eredményeként megszüntették a fővárosi és megyei kormányhivatalokon belül azt a felosztást, amely törzshivatalra és a szakigazgatási szervekre tagolta a szervezetet. Ehelyett ezután kizárólag törzshivatal létezett oly módon, hogy az eddig viszonylagos szakmai önállósággal bíró szakigazgatási szervek is beépültek a törzshivatalba. Megjegyzendő, hogy az integráció – fogyasztóvédelmen túli – másik szegmensként újabb, addig önálló szerveket vontak be a kormányhivatalba ezzel is előmozdítva a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 program megvalósítását, amely célként tűzte a dekoncentrált szervek számának jelentős csökkentését és végső célként akár kettőre (illetve a rendőrséggel együtt háromra) történő redukálását.¹⁴ A belső integráció eredményeként tehát a fogyasztóvédelmi szakigazgatási szerv is a törzshivatal részévé vált és a szakmai és funkcionális feladat- és hatáskörök címzettje a kormány megbízott lett.¹⁵ Ekkor még megmaradt azonban a központi szervek szakmai irányítása a szakfeladatok ellátása felett, amelyet továbbra is a Nemzeti

13 Lásd 2010: CXXVI. tv. és 288/2010. (XII. 21.) Korm. r.

14 „Az ágazati hivatali rendszer kiépülésével együtt, az általános hatáskörű kormányhivatali struktúra, a rendvédelem, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal révén a területi közigazgatás egyszerűsítésének optimuma érhető el.” *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 21.* [Elérhető <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20koz%20fejleszt%20program%202012%20A4.pdf> (letöltés dátuma: 2018. január 30.)]

15 2015: VI. tv. 27. §.

Fogyasztóvédelmi Hatóság látott el.¹⁶ Az indokolás szerint az átalakításoknak köszönhetően egy hatékonyabban működő, gyorsabb reagálású kormányhivatali rendszer jöhetett létre, amely megoldást nyújt a lehetséges váratlan események esetén azonnal átcsoportosításokra és általa kiemelten kezelhetők a sürgős feladatok, továbbá megvalósul a vezetői szintek csökkentése, a gyorsabb döntéshozatal és olcsóbbá válik a működés.

2014-ben a minisztériumi feladat- és hatáskörben is változás állt be, ugyanis 2014 nyarán a fogyasztóvédelem a Nemzetgazdasági Minisztériumtól a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz került át. A minisztérium oldalán található bemutatkozás¹⁷ szerint mindez jelentős hatással volt a szaktárca hatósági szerepfelfogására, amelyet azzal is erősíteni kívántak, hogy létrehozták az Infókommunikációért és Fogyasztóvédelemért Felelős Államtitkárságot, valamint a Fogyasztóvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárságot, amely által meg kívánták erősíteni a kormányhivatalokkal történő kapcsolattartást, valamint a koordinációt.

1.5. A központi szervek átalakítása

2016 év végén újabb integráció zajlott le a közigazgatásban, amely elsősorban a központi szerveket érintette. A közvetlen előzmények 2016 nyarára vezethetők vissza: 2016 júniusában jelent meg a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat, amely az államigazgatási szervezetrendszer egyszerűbb szerkezetének és takarékos működésének kialakítását tűzte ki célul. Ennek érdekében a Kormány elhatározta, hogy a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok kivételével az államigazgatási és kapcsolódó állami feladatok ellátását a továbbiakban központi szinten a minisztériumi szervezetrendszerben, területi szinten pedig a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban biztosítja. A határozat nemcsak a szervek számszerű mérséklését tűzte ki célul, hanem a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak összefoglalkoztatásban képviselt arányának mérséklését is, különös tekintettel az államigazgatási szervezetrendszerre. A nevezett kormányhatározat az 1. sz. melléklet 10. pont d) alpontjában kifejezetten is említést tett a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság jogutódlással történő megszüntetéséről 2017. január 1-jei határidővel.

16 Lásd még T/2329. számú törvényjavaslathoz fűzött indokolás.

17 [Http://fogyasztovedelem.kormany.hu/node/8017](http://fogyasztovedelem.kormany.hu/node/8017) (letöltés dátuma: 2018. január 30.)

A határozat rendelkezéseit több lépcsőben hajtották végre. Így például a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetését a 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet valósította meg, míg a kormányhatározatban említett szervek jelentős részéről a 2016 decemberében megjelent az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet rendelkezett, az ezzel összefüggő hatásköri kérdéseket pedig a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 379/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet tartalmazta.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság az előbbieik alapján a 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet eredményeként olvadt be a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumba. Mivel a megszüntetés jogutódlással történt, így a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörök és feladatok 2017. január 1. után is megmaradtak, csak más szinten. Az elsőfokú hatósági feladatok a járási hivatalokhoz kerültek a területi kormányhivataloktól, amely az elképzelések alapján ismét a szubszidiaritás megvalósítását szolgálja, ugyanis a mindösszesen 20 területi szerv helyett így a 197 járási és kerületi hivatalban – azaz alsó-középszinten – váltak az ügyek intézhetővé. A másodfokú hatósági jogkörök az NFH-tól országos illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatalhoz kerültek, míg az NFH korábbi stratégiai jellegű feladatait a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium látja el általános jogutódlással.

A központosított feladatellátásnak köszönhetően immáron a minisztérium hagyja jóvá az éves ellenőrzési és vizsgálati terveket, amelyeket a járási hivatalok hajtanak végre. Ennek alapján továbbra is kiemelten ellenőrzik az idős emberek megtevését célzó árubemutatókat, a gyermekgondozási és gyermekruházzati termékeket és játékokat. Mindezek mellett lehetőség van az egyedileg felmerülő igények és problémák kezelésére, így a minisztérium eseti jelleggel rendkívüli ellenőrzést rendelhet el olyan fogyasztókat érintő probléma vizsgálata céljából, mely azonnali beavatkozást igényel és a hatóság hatásköre kiterjed rá.

Mindez jól illeszkedik a jelenleg érvényben lévő Magyarország V. középtávú fogyasztóvédelmi politikájához, amely a Magyar Közlöny 207/2015. számában jelent meg¹⁸. Ennek központi gondolata szintén a fogyasztói tudatosság megerősítése különféle intézkedésekkel (fogyasztóvédelmi abc, digitális kor termékeire történő felkészítése, médián keresztül ismeretterjesztés), amely mellett szerepel néhány

18 2011/2015. (XII. 29.) Korm. határozat.

jogérvényesítést elősegítő intézkedés is. Ide tartozik a preventív és alternatív ösztönző eszközök (pozitív lista, Fogyasztóbarát Tanúsítási Rendszer) továbbfejlesztése, a jogszabályok hatályosulásának folyamatos vizsgálata, a fogyasztóvédelmi hatóság által lefolytatott ellenőrzések és vizsgálatok alapján fogyasztóvédelmi szempontból kritikus területeinek folyamatos nyomon követése és ezek megjelenítése az éves Ellenőrzési és Vizsgálati Programokban.

2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A fogyasztóvédelmi szervezetrendszer másik közigazgatási pillérét a helyi önkormányzatok jelentik, amelyek főként a 2011 év végén elfogadott új törvény (Mötv.) által mentek át jelentősebb változáson. Bár ez utóbbi mértékét az egyes szakértők különböző mértékűnek találják, az kétségtelen, hogy nemcsak az egyes önkormányzati szervek jogállása változott meg, hanem a helyi önkormányzatok elhelyezkedése is a közigazgatás rendszerében. Az Alaptörvény világossá tette a helyi önkormányzatok végrehajtó-hatalombeli elhelyezkedését a helyi önkormányzatok szerkezeti elhelyezésével, valamint azzal is, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai helyett a képviselő-testület feladatait tartalmazza az Alaptörvény. Ezen utóbbiak ellenére a helyi önkormányzatokat érintő rendelkezések nem mentek át lényeges változáson, így a 2008-ban a 2008. évi XLII. tv. által végrehajtott deregulációt¹⁹ leszámítva a fogyasztóvédelmet érintő lehetséges, azaz fakultatív feladatok változatlanok maradtak.

A jelenleg is hatályos szabályok tehát a fakultatív feladatok palettáját gyarapítják azáltal, hogy lehetővé teszik, hogy a képviselő-testületek segítsék a fogyasztók önszerveződéseit, támogassák a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek helyi érdekérvényesítő tevékenységét, valamint a lakosság igényeitől függően fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtessenek. Figyelemmel arra, hogy fakultatív jellegű feladatról van szó, így ezek vállalásának az általános korlátja, hogy ezzel nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását, így csupán abban az esetben van rá lehetőség, ha a helyi önkormányzat megteremti a feladat ellátásának az anyagi feltételeit. Ennek forrásai elsősorban a helyi önkormányzat saját bevételei lehetnek, amelynek egyik alapját a helyi adók képezik. Ez utóbbiak kapcsán 2015. január 1-jétől új lehetőség az ún. települési adó kivetése, amely olyan helyi adó, amelynek a tárgykörét a jogalkotó országos szinten előre nem határozta meg. E körben tehát a helyi önkormányzatok mintegy fantáziájára van bízva az adó alapja,

¹⁹ A 2008-as módosítás törölte el azon rendelkezést, amely szerint a helyi önkormányzatok képviselő-testületei önkéntesen, a kamarával történő megállapodás alapján részt vállalhatnak a békéltető testület működtetésének feladataiból, ugyanis a módosítás indokolása is kiemelte, hogy mind az önkéntesség, mind az együttműködési megállapodás kötésének szükségessége nyilvánvaló kötelezettség, így ennek a fogyasztóvédelmi törvényben történő szerepeltetése szükséges.

ugyanakkor a korlátokat a Kúria pontosítja, mint ahogyan tette ezt a termőföldek megadóztatásával kapcsolatban is²⁰. A források kapcsán lényeges tényező emellett az a gyakorlat²¹ is, hogy a kötelező feladatok ellátásának anyagi feltételeit az állam nem köteles maradéktalanul megteremteni állami támogatással, és amely alapján egyértelmű, hogy a saját bevételek egy részét is a kötelező feladatokra szükséges fordítani.

Mindennek tükrében a szerényebb gazdasági adottságokkal bíró helyi önkormányzatok, ahol kevés vállalkozás működik, aligha képesek egyáltalán is jelentősebb számban fakultatív feladatot vállalni, hiszen sok esetben még a kötelező feladatok ellátásának is komoly anyagi akadályai vannak. Az, hogy mennyire nem általános például a fogyasztóvédelmi tanácsadó iroda működtetése sem, jól példázza, hogy egy Hódmezővásárhely méretű – egyébként megyei jogú – város esetében is 2014-ben nyílt lehetőség viszonylag nagy támogatás eredményeként ilyen létrehozására.²² Más oldalról viszont érdemes azt is megjegyezni, hogy a fakultatív feladatok logikájából eredően a helyi önkormányzatok az említetteken túl más, olyan fogyasztóvédelmi tárgyú feladatot is vállalhatnak, amely nem tartozik más állami szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe. Így például az önkormányzatok a 2014. évtől fogyasztóbarát település címre pályázhatnak a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) jóvoltából. A címmel a minisztérium a települések fogyasztókért tett intézkedéseit értékeli, azonban a pályázat eredményeként közvetlenül anyagi támogatást nem nyújtanak.²³

3. FOGYASZTÓVÉDELMI FELADATOKAT ELLÁTÓ MÁS ÁLLAMI SZERVEK
2010-ben már Szikora Veronika kiváló munkája²⁴ is összefoglalta, hogy az akkori állapot szerint milyen más állami szervek vesznek részt a fogyasztóvédelmi feladatok megvalósításában. Ezek között a tanulmány említi a Gazdasági Versenyhivatalt, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét, a Nemzeti Közlekedési Hatóságot, a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalt, valamint a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatalt.

20 Lásd például Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozat [Elérhető: <http://www.lb.hu/hu/onkugy/kof503520154-szamu-hatarozat> (letöltés ideje: 2017. december 30.)]

21 Már az Alkotmánybíróság 48/2011. (XI. 22.) határozata is megerősítette, hogy az állam feladata nem az, hogy a kötelező feladatok kapcsán a feladatellátás anyagi alapját maradéktalanul állami támogatás útján biztosítsa, hanem az, hogy a bevételi rendszert, mint feltételrendszert állapítsa meg oly módon, hogy a saját bevételekkel együtt a kötelező feladatok elláthatók legyenek.

22 <http://www.vasarhelyitv.hu/hirek.php?hir=394> (letöltés dátuma: 2018. január 30.)

23 Jelenleg 16 település nyerte el a címet. http://fogyasztovedelem.kormany.hu/fogyasztobarat_telepulesek_lista (letöltés dátuma: 2018. január 30.)

24 Jóó Imre, Szikora Veronika: A fogyasztóvédelem intézményrendszere. In: Szikora Veronika (szerk.): *Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel*, Debrecen, FOME (2010) 363-388.

Ezen szervek egy részét szintén érintette a már említett közigazgatási átalakítás, különös tekintettel 2010 utáni változásokra, így szükséges ismét számba venni a fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező további hatóságokat. Így a korábban központi hivatalként működő szervek egy része helyett a már bemutatottak szerint immáron szintén a minisztériumok, valamint a területi kormányhivatalok és a járási hivatalok rendelkeznek hatáskörrel.

Jelenleg fogyasztóvédelmi feladatokat látnak el az alábbi szervek a NFM mellett, amely jogutódként átvette szintén a Nemzeti Közlekedési Hatóság jogkörét:

- Gazdasági Versenyhivatal,
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,
- Magyar Nemzeti Bank,
- Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal és a fővárosi és megyei kormányhivatalok
- Állami Egészségügyi Ellátó Központ (2017. január 1. előtt Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal, 2015. március 1. előtt pedig Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ, valamint 2015. március 1. előtt Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet)
- az ÉMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság keretein belül működő Felvonó és Mozdólépcső Felülvizsgáló Iroda (korábban Felvonó és Mozdólépcső Felügyelet),
- Magyar Bányászati és Földtani Hivatal,
- Budapest Főváros Kormányhivatala (mint a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal és az Országos Tisztifőorvosi Hivatal jogutódja),
- NGM (korábban Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatósága),
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
- BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság,
- Rendőrség szervei,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal és területi szervei.²⁵

A fentieknél is jelentősebb módosulás történt azonban pénzügyi és energetikai területen, ahol a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megszüntetése után az MNB vette át a feladatokat, míg a Magyar Energia Hivatal (a továbbiakban:

25 A felsorolás alapját az NFM 2016. december 31-i állapot szerinti felsorolása jelentette, azonban a jelen tanulmány a közigazgatási szervek azóta bekövetkezett változásait már figyelembe vette. [Elérhető: <http://fogyasztovedelem.kormany.hu/node/4301> (letöltés dátuma: 2017. december 15.)]

MEH) jogutódjává önálló szabályozó szervként a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) vált. Mindkét módosulás nem kevés vitát váltott ki. A PSZÁF-ot az Alaptörvény ötödik módosítása nyomán egységesítették az MNB szervezetével. A változás nem kevés vitát váltott ki csakúgy, mint a MEKH létrehozása a MEH jogállásának a megváltoztatásával.

Ez utóbbi egyik konkrét előzménye a médiában csak „rezsicsökkentés”-ként emlegetett program, amelynek keretében a villamosenergia új, csökkentett árát oly módon alakították ki, hogy a MEH először közigazgatási határozat formájában határozta meg a rendszerhasználati díjakat az energiaszolgáltatók számára, amely utóbbi a végső „fogyasztói” ár egyik lényeges eleme.²⁶ A határozatot több gáz- és villamosenergia-szolgáltató (például a Főgáz, Magáz, Tigáz, E.ON, ÉMÁSZ Hálózati Kft., az ELMŰ Hálózati Kft., az EDF Démász Hálózati Elosztó Kft., az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt., az E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt. és az E.ON Dél-dunántúli Áramhálózati Zrt.) megtámadta bíróságon. A közigazgatási perekben jogerősen a szolgáltatók keresetének adott helyt a bíróság,²⁷ elsősorban arra hivatkozással, hogy a MEH a határozat meghozatala során nem vette figyelembe az indokolt költségeket, így a korábban a szolgáltatókra kivetett különadókat, mint az energiaellátók jövedelemadója, a közműadó és a pénzügyi tranzakciós illeték. A közigazgatási perekre irányadó szabályok alapján a bíróság az ítéletekben új eljárásra kötelezte a MEH-t.

Az új eljárás közben, illetve annak folyamata alatt történt meg azonban a MEH átalakítása önálló szabályozó szervvé, amely intézményre vonatkozó főbb szabályokat az Alaptörvény tartalmazza. Ezen szerveket a 2011. évi CCI. törvénnyel módosított 2010. évi XLIII. törvény sorolta fel 2012. január 1-jétől. Ide tartozott korábban a fent említett PSZÁF is, amely azt megelőzően autonóm jogállású szerv volt, valamint a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, amely jelenleg is ilyen jogállású szerv. Ezen szervek gyarapítására tett javaslatot a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény módosításáról szóló T/11562. törvényjavaslat, amely 2013 áprilisától az önálló szabályozó szervek közé emelte a nevezett Hivatalt is sarkalatos törvénnyel.

26 A villamosenergia és a gázszolgáltatás ára több összetevőből áll, amelynek egyik eleme a rendszerhasználati díj. Magát a végső fogyasztói, azaz egyetemes szolgáltatói árat a Hivatal javaslatára a miniszter állapítja meg rendeletben, azonban annak több összetevőjét, így a rendszerhasználati díjat, a Hivatal. Lásd a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. tv. 145. § (3) bekezdés és a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. tv. 103. § (3) bekezdés.

27 <https://mno.hu/gazdasag/rezsicsokkent-es-jovo-heten-dontenek-az-aramszolgáltatok-pereben-1145600> (letöltés dátuma: 2017. december 15.)
http://hvg.hu/gazdasag/20130326_Rezsicsokkent_az_aramszolgáltatok_jav (letöltés dátuma: 2017. december 15.)

Az önálló szabályozó szervek sajátossága, hogy bár az Országgyűlésnek felelősek, mégis a végrehajtó hatalomhoz tartoznak, továbbá vezetőjük az Alaptörvény alapján és a sarkalatos törvény felhatalmazása szerint rendeletet, azaz jogszabályt alkothat. Figyelemmel ez utóbbi lehetőségre, a MEKH a továbbiakban már nem közigazgatási határozatban, hanem jogszabályban, azaz rendeletben állapította meg a rendszerhasználati díjakat, így ezekkel szemben közigazgatási pernek nem volt helye. A szervezeti átalakítás következtében a szolgáltatók az (új) eljárásban sorra álltak el a keresettől.

ÖSSZEGZÉS

A közigazgatási szervezetrendszer változásait valamennyi esetben a hatékonyság, mint az egyik legfontosabb, az egész közigazgatást átható alapelv érvényesítése motiválta valamennyi időszakban. Ennek jegyében történt meg közel egy évtizeddel ezelőtt a regionalizáció, majd a központosítás is. A szervezési elvek természetesen nem kizárólag a fogyasztóvédelmet érintették, bár kétségtlenül a fogyasztóvédelmet szinte valamennyi időszakban. A kifejezett fogyasztóvédelmi szervezetek tekintetében a folyamatos változások ellenére annyi állandó elemként rögzíthető, hogy az államigazgatás többszintűsége ezen szakigazgatás terén is érvényesül, így jellemzően a fogyasztóvédelem államigazgatási pillérében a kétszintűség dominált.

A folyamatok értékelhetők egyrészt a fogyasztóvédelemre fókuszálva a fogyasztóvédelmi politikát figyelembe véve, másrészt tágabb aspektusban a közigazgatási reformok tükrében. A két aspektus értelemszerűen össze is függ, hiszen az utóbbit szintén az ágazati politikák érvényesítése (is) motiválja. Ennek tükrében azonban megkerülhetetlenek olyan szervezési elvek, mint a new public management, illetve a neoweberiánus felfogás²⁸ térnyerése, amely a Magyary-programot is áthatja. Az eltelt időszak alapján annyi kétségtelen, hogy a szubszidiaritás elvét messzemenően érvényesíteni próbálják az államigazgatási szerveztrendszerben a fogyasztóvédelem tekintetében is, amelynek köszönhetően az állampolgárok a hozzájuk lehető legközelebbi szinten kereshetik a jogérvényesítés eszközeit. A központilag meghatározott éves ellenőrzési programok szintén a jogérvényesítés egységességét segítik elő a célzott területekkel együtt, teret adva az ad hoc és helyileg felmerülő igényeknek is. Bár a 2017. év elején a gyors jogszabályalkotásnak köszönhetően volt egy rövid hatásköri problémákkal terhelt időszak, azonban a területi kormányhivatalok működési mechanizmusa alapvetően szolgálja a közigazgatási szabályok végrehajtását. A 2017. év értékelése során a sajtóban megjelent adatok alapján a járási hivatalokhoz 2017-ben közel 31 ezer

28 Lásd G. Fodor Gábor, Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érték*, 2008/7, 5-23.

megkeresés érkezett elsősorban jótállási, panaszkezelési és netes kereskedelemmel összefüggő ügyekben.²⁹ Mindez ugyan jelentős számnak tekinthető³⁰, azonban összességében csökkent a megkeresések száma, hiszen a 2014. év értékelése során ez a szám még 104 605 volt, amely több mint 40 000-rel több a 2013. évhez képest.³¹

Az eltelt egy éves időszak tükrében ugyanakkor álláspontom szerint a hatékonyságot illetően érdemi és érett következtetések egyelőre aligha vonhatók le, ugyanakkor a szervezet átalakításától a kormányzat azt reméli, hogy a hatóságok a lakossághoz közelebbi szinten több fogyasztói, vásárlói problémát tudnak megoldani. Az integrált államigazgatási szervek kétségtelen előnye ugyanakkor, hogy az ügyfél egyazon hivatalban keresheti a jogérvényesítését a korábban önálló szervek közötti „bolyongás” helyett, mint ahogyan a járási hivatalok esetében a fizikai közelség is megkérdőjelezhetetlen a korábbi megyei struktúra helyett. A minisztériumi szervezetrendszerbe olvadó központi hivatalok kapcsán szintén megállapítható a miniszter szakmai irányítása erősségének a növekedése, továbbá a központi szintű párhuzamosság felszámolása és a koordináció erősödése. Az ezen előnyökkel rendelkező állami szervezetrendszer mellett pedig továbbra is elérhetők az extrajudiciális megoldások, mint a békéltető testületek, amelyek megismertetése az V. fogyasztóvédelmi politika egyik kiemelt célkitűzése is volt.³² Ezen komplex szervezetrendszer és az annak minden elemét érintő reform pedig kétségkívül érdemi változást kell, hogy hozzon az eredményességben legalább középtávon.

29 <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztesi-miniszterium/infokommunikacioert-felelos-allamtitkarsag/infokommunikacioert-es-fogyasztovedelemert-felelos-helyettes-allamtitkarsag/hirek/a-hazai-fogyasztovedelem-2018-ban-is-hatekonyan-vedi-a-vasarlok-csaladok-erdekeit> (letöltés dátuma: 2018. február 3.)

30 A 2015. értékelése során objektív ügyszám már nem szerepelt, de annyi igen, hogy évről évre nő a megkeresések száma. [Elérhető: http://fogyasztovedelem.kormany.hu/sites/default/files/Eves_jelentes_2015.pdf (letöltés dátuma: 2018. január 2.)]

31 <http://fogyasztovedelem.kormany.hu/node/8017> (letöltés dátuma: 2018. február 3.)

32 <https://jogaszvilag.hu/rovatok/napi/atalakul-a-fogyasztovedelem> (letöltés dátuma: 2018. január 3.)