

Joó Imre

abszolutóriumot szerzett PhD hallgató

Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

ügyészségi megbízott

Pest Megyei Főügyészség

Ügyfél jogállás, bizonyítási mérlegelés és a megállapított jogkövetkezmények funkcióinak egyes kérdései a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában

Debreceni Jogi Műhely, 2015. évi (XII. évfolyam) 3-4. szám (2015. december)

DOI [10.24169/DJM/2015/3-4/4](https://doi.org/10.24169/DJM/2015/3-4/4)

1. A fogyasztó ügyfél jogállásának megítélése, külföldi kitekintéssel

A hatósági ügy a *hatóság kéfele irányuló tevékenysége*. Már az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) javaslatának eredeti indokolása is rögzítette, hogy a javaslat alkalmazása szempontjából államigazgatási ügyön azt az ügyet kell érteni, amelyben az államigazgatási szerv az eljárása során az ügyfeleket érintő jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, vagy pedig valamilyen adat igazolására, illetőleg nyilvántartására vonatkozó cselekményt végez, de nem terjedt ki a javaslat azokra az államigazgatási ügyekre, amelyekben az államigazgatási szerv utasítási jogkörben vagy más állami szervvel együttműködve jár el (e kapcsolatokat ugyanis alapvetően szervezeti, ügyrendi és ügyviteli jellegűek). Jelenleg *hatósági ügy* a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdése alapján minden olyan ügy, amelyben a *közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezést állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, továbbá a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés* - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti.

A hazai szabályozásban az ügyfélfogalom koherensen kötődik a hatósági ügy fogalmi meghatározásához. Az Áe. normaszövegében az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának 1957. május 29. napján kelt, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 31. számú törvényjavaslat tárgyában készült jelentése nyomán megjelent ügyfélfogalom szerint ügyfél az a személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érinti. A Ket. 15. § (1) bekezdése hasonló terminológiai megoldást alkalmaz jelenleg is. Ügyfél *ekként az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti (gondolva itt szoros oksági kapcsolatra), akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz (általános ügyfélfogalom)*. Az ügyfél jogállás egyik esszenciális eleme tehát továbbra is a közvetlen és nyilvánvaló érintettség megléte. Kikerült ugyanakkor a fogalmi körből - ezzel értelmezési nehézségeket feloldva - a jogi helyzet érintettsége, amelyet a Ket.Szakértői Bizottság 5. számú módszertani állásfoglalása jogi szabályozáson alapuló köteleességként határozott meg. Minthogy a jogalkalmazásban nincs gyakorlati példája, hogy kifejezetten a jogi helyzetre való utalással került volna az ügyfél jogállás megállapításra, ezért a fogalmi elem elhagyása nyilvánvalóan tisztább helyzetet teremtett. A Ket. általános ügyfélfogalma mellett **különös ügyfélfogalom** meghatározását is lehetővé teszi. A különösség alapvetően abban áll, hogy bizonyos személyek az általános ügyfélfogalom kapcsán meghatározott feltételek vizsgálata nélkül minősülnek ügyfélnek, abban az esetben, ha külön törvény vagy kormányrendelet ekként rendelkezik. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy az ekként definiált ügyfél

státusz *nem konkurál* a Ket. általános ügyféli jogállásával, a helyes értelmezés az, hogy a szabályozás ekként kiegészítő jellegű, tehát az általános jogállás melletti különös opció. **A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény** (a továbbiakban: Fgytv.) **nem határoz meg különös ügyfél jogállást**, így a Ket. általános ügyfél fogalma kapcsán jellemző, hogy a fogyasztó közvetlen és nyilvánvaló érintettségének megléte külön vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze az ügyfél jogállásának megítélése során (a hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz ügyfélfogalmi elemek nem kerülnek szóba a fogyasztó viszonylatában). Ezen jogértelmezést követve a fogyasztó nem lesz ügyfél-térmetesen esetleges további feltételek fennállása hiányában – például a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés keretében eladott dolgokra vonatkozó szavatossági és jótállási igények intézésének eljárási szabályairól 19/2014. (IV. 29.) NGM rendelet 4. § (1) bekezdésében meghatározott jegyzőkönyv felvétele kötelezettségének vállalkozás általi megsértése miatt.[1] Tág értelmezésben valóban úgy tűnik, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásának célja a fogyasztó jogérvényesítéshez való jogának megállapítása, ugyanakkor ez a kapcsolat ezen példát tekintve láthatóan rendkívül áttételes, a Ket. ügyfél és hatósági ügy fogalmát tekintve valóban a szuprematív jogviszony jellemzően a hatóság és a hatósági ellenőrzés alá vont vállalkozás között jön létre. Az eljárási jogi normaszöveg legszorosabb értelmezése alapján ekként egyébként – további példát említve – ugyancsak nem válik ügyfélle az eljárásban a fogyasztó önmagában a tájékoztatáshoz való generálisan rögzíthető jogára tekintettel, ha a hatósághoz benyújtott panaszában foglaltak szerint a vállalkozás az Fgytv. 17/A. § (6) bekezdésében meghatározott válaszadási kötelezettségét szegte meg. Mindezen okfejtés éles vitára adhat okot, azonban meglátásom szerint az eljárás célzott joghatása valójában csak az adott ügy kontextusában, a hatóság által megállapított jogkövetkezmények vizsgálata során érhető tetten. Mindazonáltal megjegyzendő e ponton, hogy eltérő kategória természetesen a fogyasztó jogállását tekintve a bejelentő státusza. Amennyiben a kérelem nem alapozza meg a fogyasztó Ket. szerinti ügyfél minőségét, úgy a fogyasztó beadványa jogi értelemben panasznak, vagy közérdekű bejelentésnek minősülhet, amely elbírálására a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény rendelkezései megfelelően irányadóak.

Nem idegen egyébként a fogyasztó ügyfél minősége egyes értelmezési kérdéseinek felvetődése a külföldi, így például a német jogirodalom számára sem. A problémakör megjelenése e tekintetben nem vizsgálható in medias res, szükséges mindenek előtt a német eljárásjog és fogyasztóvédelmi szabályozás – teljessé igénye nélküli – struktúrájának rövid áttekintése. A német közigazgatási jogi szabályozásban a *Verwaltungsverfahrensgesetz* (a továbbiakban: VwvFG) csak egy szegmense az eljárási szabályozásnak, ugyanis a szövetségi hivatalok eljárására vonatkozik, amelyekre nem vonatkoznak speciális jogszabályi rendelkezések. A szabályozás horizontális szintjét tekintve látható, hogy az általános közigazgatási jogi szabályokra épülve, azt mintegy kiegészítve, illetve helyenként eltéréseket megállapítva különös szabályok is megalkotásra kerültek (így például a környezetvédelmi jog területén). Vertikális szinten pedig a szabályozást tovább differenciálja tartományi szinten a *Landesverwaltungsverfahrensgesetz* megalkotása, habár megjegyzendő, hogy ezek többségben megegyező tartalommal szabályoznak. Erre figyelemmel első megközelítésben a német jogban az ügyfél jogállás meghatározásának alapvetése a VwvFG vizsgálatával alkotható meg. Ehhez azonban magának a hatósági eljárás mibenlétének meghatározása is szükséges. Míg jellemző a szabályozási megoldására az ún. die Nichtförmlichkeiten (egyszerű, célszerű és gyors, formális eljárás csak jogszabály kifejezett rendelkezése alapján) kvázi elvszerű érvényesítése,[2] ugyanakkor magának az eljárásnak a hatósági jellege pontosan körülhatárolható. A VwvFG 9. § tükrében a közigazgatási eljárás a törvény alkalmazásában a hatóság kifejele ható tevékenysége ugyanis, amelynek célja mind az előfeltételek vizsgálata, mind pedig a közigazgatási aktus előkészítése és elfogadása, esetlegesen szerződés megkötése. Ekként tehát alapvető jellemzője, hogy a hatóság tevékenysége kifelé kell, hogy hasson (például nem értendő ebbe a tisztviselőkkel fennálló jogviszony); egyébként pedig az eljárásnak aktus kibocsátására vagy hatósági szerződés megkötésére kell irányulnia (eként viszont nem tartoznak e körbe például a beszerzésre irányuló jogviszonyok). Ezek az eljárási jogviszony természetét illető megkötetések egyébként a hazai jogban sem ismeretlenek, ahogy azt az előzőekben is jeleztem. Az eljárás alapvetően hivatalból vagy az ügyfél kezdeményezésére indul meg (ezt például a hazai jogban eredeti normaszövegében már az Ae. 11. § (1) bekezdése is rögzítette). Az eljárásban részes személyek köre pedig a VwvFG alapján mind a hatósági aktus címzettjét, mind a hatósággal szerződő felet magába foglalja, mindazonáltal az eljárás kezdeményezésére az is jogosult, akinek az eljárás kimeneteléhez jogi érdeke fűződik. Önmagában egy személynek a

meghallgatása – akárcsak a hazai szabályozásban a tanú jogállása – az eljárásban résztvevő személyként nem eredményezi az ügyfél jogállás megszerzését. Fontos megjegyezni, hogy a német jogi szabályozásban *nagyszámú olyan önálló norma van, amely fogyasztóvédelmi célok megvalósítását szolgálja* (fogyasztóvédelmi kódex nélkül is). Ez a cél pedig láthatóan gyakran összekapcsolódik más célokkal, mint például a környezetvédelemmel. Megjegyzendő, hogy *jelentős mértékben megmutatkozik a jogterület keresztülfelelő jogági jellege is*, így a szabályok egy része magánjogi szabályozásban (lásd például Bürgerliches Gesetzbuch), egy része pedig a közjogi szabályozásban jelenik meg. A közjogi szabályok jellemzően a gyártásra és a kereskedelem egyes speciális ágazati rendelkezéseire vonatkoznak, úgy mint például az élelmiszerekre vonatkozó szabályok (das Lebensmittelrecht) vagy a kozmetikai termékekre vonatkozó törvényi rendelkezések (die Kosmetikverordnung). Mindemellett pedig fogyasztóvédelmi rendelkezéseket is meghatározó különös szabályok vonatkoznak egyes ágazatok igazgatására, így például az elektronikus hírközlési szolgáltatások piacára (das Telekommunikationsgesetz). A fogyasztóvédelem tehát a német jogban alapvetően nem egy jogszabályban kodifikált normarendszer, hanem számos jogszabály által felépített jogterület. Pontosan emiatt azonban *az ügyfél státusszal kapcsolatos problémakör sem vizsgálható generális, valamennyi eljárásra vonatkozó szemszögből*. A német jogirodalom számára sem ismeretlen problémakör ugyanakkor a fogyasztó ügyfél jogállásának megítélése egyes fogyasztóvédelmi szabályok alkalmazása során. Felvetődött ekként - ismételtlen csak a teljesség igénye nélkül - például a *Telekommunikationsgesetz* alkalmazásával összefüggésben. A törvény kiemelt célja többek között, hogy védje a felhasználók, különösen a fogyasztók érdekeit a távközlés területén (lásd 2. § (2) bek. 1. pontja), így több speciális rendelkezést is meghatározva (például a szerződéskötéssel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség szabályait 43a. § rendelkezéseiben). A törvény 134. §-a szerint az eljárás alanya alapvetően a telekommunikációs szolgáltató, aki ellen az eljárás folyik, valamint akinek érdekeit a határozat érinti. A végfelhasználók alapvetően jogosultak az eljárásban való részvételre, mint érdekeikben érintett személyek. Az érdekeiben érintett személy lehet akár így egyedi fogyasztó is, azonban az érintettségének a német jogirodalom szerint is kézzelfoghatónak kell lennie. Fontos megkötés továbbá, hogy az érdeknek törvény által védett érdeknek kell lennie. Ha az érdek azonban például egy jogi előkérdés elbírálásától függ, úgy bár az eljárás az adott személyt, de nem az érdekeit érinti, akkor pedig az ügyfél jogállás nem állapítható meg. Látható tehát ekként, hogy a fogyasztó ügyfél minősége nem automatizmus a német jogi szabályozásban sem, fennállásának megállapításához szükséges a fogyasztó e jogállását ténylegesen megalapozó, törvényben meghatározott feltételek teljesülése, habár a jogértelmezés a hazainál összességében rugalmasabbnak tűnik[3].

2. „Bizonyításos mérlegelés” a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során

Az ügyfél jogállás megítélése mellett külön figyelmet kell fordítani arra is a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában, hogy a joggyakorlat szerint a mérlegelési jogkörben hozott határozat hatályon kívül helyezése indokolt, ha a mérlegelési körülményeket érintő tényállás, vagy adott esetben a mérlegelési szempontok értékelésének indokolása hiányos. Egyebekben a jogkövetkezmények alkalmazása a bizonyítékok okszerű mérlegelésének követelményét támasztja.

A jogelméleti álláspontok a hatóság mérlegelési jogkörének terjedelme tekintetében a „bizonyításos mérlegeléstől” azon szigorúbb felfogásig terjed, miszerint a hatóságnak valójában nincs mozgástere és alternatíva tipikusan csak a szankciók alkalmazásának körében merülhet fel, különösen akkor, ha több eszköz lehet alkalmas a jogi norma céljának elérésére, az adott módszer pedig a leghatékonyabbnak tekinthető. Bármely elméletet is fogadjuk el irányadónak, a Ket. 2. § (3) bekezdése alapján a közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságghű tényállásra alapozza. A Ket. 50. § (1) bekezdése ezzel összhangban kimondja, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Egyebekben a Ket. 50. § (5)-(6) bekezdései alapján a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt és a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást. Nyilvánvalóan objektív korlát egyébként, hogy a hatóság a Ket. 72. § (1) bekezdésének ea) pontjára figyelemmel indokolni köteles. E körben a tényállás megállapításán túl az elfogadott bizonyítékokat is fel kell tüntetni, továbbá számot kell adni a döntéshez szükséges bizonyítékok értékeléséről,

azaz arról, hogy mit és milyen súllyal, valamint hogyan értékelt az eljáró hatóság, továbbá azt úgyszintén, hogy mi indokolta valamely bizonyíték mellőzését^[4].

E tekintetben feltétlenül szükséges kitérni az Fgytv. 47. §-át is módosító, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény módosításáról szóló **2012. évi LV. törvényre**. E törvény általános indokolása szerint *a jogkövetkezményeket érintő módosítások célja a fogyasztóvédelmi hatóság által alkalmazható jogkövetkezmények gyakorlati szempontokon alapuló korrekciója volt*. Ez egyrészt jelentette azt, hogy a **Kormány programjával összhangban csökkenteni kívánta a kis- és középvállalkozások terheit, illetve érvényt kívánt szerezni a vállalkozásokat partnerként kezelő politikájának** azzal, hogy esetükben a kiszabható bírság összegét az alacsonyabb bírságsávban maximalizálta; másrészt pedig a módosítások révén a *hatósággal szemben támasztott eljárásjogi követelmény* már nem az a továbbiakban, hogy az eset összes körülménye alapján határozza meg az alkalmazásra kerülő jogkövetkezményt, ehelyett elegendő *az eset lényeges körülményeinek vizsgálata*, természetesen továbbra is az arányosság elvét szem előtt tartva. Egyebekben, ahogy a módosító törvény indokolása is kiemelte, *az a körülmény, hogy a vállalkozás a tevékenységét az annak megkezdéséhez és folytatásához jogszabályban előírt egyéb feltételekkel végzi, a mérlegelés során nem vehető figyelembe*, enyhítő körülményként sem értékelhető, ezért e kitétel hatályon kívül helyezésre került.

3. Egy speciális témakör: kötelezés vagy megtiltás?

Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja az Fgytv. 45/A. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az **Fgytv. 47. § (1)-(2) bekezdései szerinti jogkövetkezményeket**, az Fgytv. 47. § (3) bekezdésében adott ex lege felhatalmazás alapján külön jogszabályban meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezés megsértése esetén e **külön jogszabályban meghatározott jogkövetkezményeket állapítja meg**.

Az Fgytv. 47. § (1) bekezdése alapján a hatóság az eset lényeges körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával többféle jogkövetkezményt is megállapíthat, így

- elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- *megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását,*
- *határidő tűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezheti a vállalkozást,*
- a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti, vagy megtilthatja az áru forgalmazását, illetve értékesítését,
- a jogszerű állapot helyreállításáig terjedő időtartamra elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárását, ha az a fogyasztók életének, testi épségének, egészségének védelme vagy a fogyasztók széles körét érintő kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében szükséges,
- az Fgytv. 16/A. § (1)-(3) bekezdésében foglalt rendelkezések megsértése esetén a jogsértés megállapításától számított legfeljebb egy évig megtilthatja az alkoholtartalmú ital, a dohánytermék, illetve a szexuális termék forgalmazását, e rendelkezések ismételt megsértése esetén pedig elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet legfeljebb harminc nap időtartamra történő ideiglenes bezárását,
- fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki.

Az Fgytv. 47. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a jogsértés súlyát különösen a jogsértéssel érintett fogyasztók száma, érdekeik sérelmének köre, a jogsértő magatartás kiterjedtsége, valamint a jogsértéssel érintett áruk

értéke alapozhatja meg.

Fontos kiemelni továbbá, ahogy azt az Fgytv. 47. § (2) bekezdése is rögzíti, a fogyasztóvédelmi hatóság jogkövetkezmények alkalmazása esetén – amennyiben azt az eset körülményeire tekintettel szükségesnek tartja – *határidő tűzésével kötelezheti a jogsértő vállalkozást, hogy a hibák, hiányosságok, illetve a jogsértés megszüntetése érdekében tett intézkedésekről a hatóságot értesítse.*

Végül megjegyzendő e helyen, hogy az Fgytv. 47. § 4) bekezdése mind az Fgytv. 47. § (1) bekezdés szerinti, mind a külön jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények együttesen is megállapíthatók.

A jogalkotó akaratát szem előtt tartó értelmezést nehezíti, hogy az **Fgytv. 47. § (1) bekezdésének b) és c) pontjaiban meghatározott speciális jogkövetkezmények funkciói tekintetében nem ad a törvény indokolása valódi iránymutatást** (a jogkövetkezményeket csak felsorolásszerűen megemlíti). A jogsértő magatartás folytatásának megtiltása, mint jogkövetkezmény már az Fgytv. közlönyállapot szerinti normaszövegében is jelen volt. A hibák, hiányosságok megszüntetésére határidő tűzésével való kötelezés jogkövetkezménye a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló **2008. évi XLII. törvény** 49. §-ában foglalt jogszabály-módosítás által került az Fgytv. normaszövegébe. A módosító törvény indokolása szerint ekként több pontosítással, valamint a korábbiaknál szélesebb körben került meghatározásra a fogyasztóvédelmi hatóság által jogsértés esetén alkalmazható jogkövetkezmények köre (analógiára a versenyjogi szabályozásban már korábban megjelölt széleskörű alkalmazás lehetőségének igényére, lásd. 1984. évi IV. törvény indokolása). Néhány, korábban kormányrendeleti szinten [azóta hatályon kívül helyezett **89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet**] megállapított jogkövetkezmény, mint például határidő tűzésével a hibák, hiányosságok megszüntetésére és a hatóság erről való értesítésére vonatkozó kötelezés lehetősége, vagy az áru forgalmazásának, értékesítésének feltételhez kötésének vagy megtiltásának lehetősége törvényi szinten került szabályozásra. A módosító törvény indoklása csak ez utóbbi jogkövetkezmény tartalma tekintetében ad további támpontot. Megjegyzendő e helyen, hogy a *generálisan alkalmazhatóvá tett értesítésre kötelezés jogkövetkezménye tekintetében maga a jogalkotó is következtelen*, mert a jogsértés (hiba, hiányosság, jogsértő állapot fennállásának) megállapítása nem alkalmazható jogkövetkezmény, *a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezés, továbbá a jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése pedig külön-külön csak egyike a jogkövetkezményeknek.* Ekként viszont *eltérő jogkövetkezmények (pl: bírság) önálló jogkövetkezményként történő alkalmazása esetén a hibák, hiányosságok, illetve a jogsértés megszüntetése érdekében tett intézkedésekről való tájékoztatásra kötelezés lehetősége önmagában nebezen értelmezhető.* A jogalkotó indokolása az értesítésre kötelezés generális alkalmazása vonatkozásában ugyancsak nem ad értékelhető feloldást ezen ellentmondás vonatkozásában.

A vizsgálat következő kézenfekvő aspektusa a jogkövetkezményi funkciók tekintetében a **jogszabályhely céljának meghatározása felőli megközelítés.** Maga a szankció a jogellenességre reagáló *onerózus aktus* (azaz a norma megszegése esetére megfogalmazott hátrány). Nyelvtani értelmezéssel megállapítható, hogy *a kötelezés az ügyfelet tevékeny, míg a tiltás passzív magatartásra* – a jogsértést megvalósító magatartás jövőbeni folytatásának elkerülésére – *sarkallja* (ez utóbbi pedig nem azonosítható így valamely jogszabály által meghatározott kötelezettség egyszerű megismétlésével, szoros kapcsolatot kell, hogy mutasson a megállapított tényállással). A kötelezés és a tiltás funkciója is lehet a *prevenció*, ekként *generális* (a társadalom egészét visszatartó) vagy *speciális* (a jogsértést elkövetőt tartsa vissza a további jogsértésektől), továbbá a *reparáció* egyaránt. **A jogkövetkezményi funkciók cél szerinti elhatárolása az Fgytv. vonatkozásában azonban láthatóan nem egyértelmű,** ugyanis egyes esetekben kifejezetten a speciális prevenció joghatását kívánja kiváltani valamely jogkövetkezmény alkalmazhatósága, míg valójában adott esetben például a represszió lenne az indokolt jogalkalmazói értékelés alapján megállapítható jogkövetkezmény funkciója. **Erre tekintettel a teleologikus jogértelmezés valójában nem adhat elhatárolásra alkalmas képet a normaszöveg vitatott részei tekintetében.**

Kisegítő formulaként a **kontextuális értelmezéssel, a tágabb jogszabályi, jogági, diszciplináris körben történő elhelyezésével átfogóbb kép alkotható** az Fgytv. által szabályozott jogkövetkezmények valódi funkciói tekintetében. Figyelemmel azonban arra, hogy a magyar bírói gyakorlatra nem jellemző (és általában elmondható ez a kontinentális jogalkalmazásra), hogy a legtágabb szinten társadalomtudományi érvekre, paradigmákra kiterjedően folytassa le a kontextuális vizsgálatot, így jelen esetben is egyszerűbb módszerek felől közelíthetünk, más jogszabály és így esetleg más jogágak beemelése mentén a konkrét vizsgálati körbe.

Rendszertani szempontból a **fogyasztóvédelmi jog alapvetően keresztül fekvő jogág**, közjogi és magánjogi szabályok által meghatározott vegyes szakjog.^[5] Tágabb kört tekintve a fogyasztóvédelmi normák a **gyengébb piaci alkupozícióban lévő fél védelmét biztosító rendelkezések**, amely funkció egyébként más szabályozási területeken is megjelenik, így például a **versenyjogi szabályozásban**. Maga a *versenyjogi szabályozás* egyébként *szoros összefüggést mutat jogtörténeti gyökereit tekintve is a fogyasztóvédelmi szabályozással*. A tisztességtelen versenyről szóló **1923. évi V. törvénycikk** például tartalmazta a „szédelgő feldicsérés” tényállását (2. § - 6. §), amely a modern értelemben vett fogyasztóvédelem több szabályozási tárgykörének is megfeleltethető (a tiltott magatartások a tisztességtelen verseny és fogyasztók megtévesztése kategóriákba tartoznak). A törvénycikk 1. §-a a tisztességtelen verseny jogkövetkezményeként jelölte meg az „ily magatartás abbahagyását”. A törvénycikk 32. §-a szerint pedig „abbahagyás alatt valamely cselekmény ismétlésétől tartózkodást is kellett érteni.” A szabályozás szemlélete e formában még meglehetősen erkölcsi jellegű volt, valójában a tilalmak nem is a versenyjogi értelemben vett káros hatásokra reflektáltak. A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló **1931. évi XX. törvénycikk** 7. §-a alapján a törvénycikkben megjelölt megállapodás vagy határozat vagy alkalmazásuknak módja vagy a létrejött alakulat, továbbá egyes tevékenység vagy magatartás törvénybe, a jóerkölcsbe vagy esetlegesen a közrendbe ütközése esetére – Kartelbíróságnál indított közérdekű kereset alapján – a „tevékenység vagy a magatartás abbahagyását és folytatásától pénzbírság terhével eltiltást” is megjelölte a lehetséges jogkövetkezmények között. A két törvénycikket áttekintve látható, hogy a *jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése, valamint a folytatásának megfíltása jogkövetkezmények a versenyjogi normák körében tehát egyes tényállásokban már a versenyjog korai hazai szabályozásában is megjelentek*. A két törvénycikket hatályon kívül nem helyezték 1949-ben, de a tényleges alkalmazásukról nem lehetett beszélni. Az **1984. évi IV. törvény** – amely már kifejezetten a fogyasztók megtévesztésének tilalmára vonatkozó szabályokat is tartalmazott – bár a nemzetközi gyakorlatokhoz igazodó versenyjogi szabályozás alapjait teremtett meg, ugyanakkor a gyakorlati érvényesülése a hazai jogalkalmazásban úgyszintén töredékes maradt.^[6] Mindazonáltal jelen vizsgálat szempontjából – az Fgytv. által meghatározott egyes jogkövetkezmények kontextuális vizsgálata szempontjából – mégis érdemes kiemelni, hogy a törvény 18. §-ában a *jogsértő kötelezést, további jogsértéstől való eltiltást, a sérelmes helyzet megszüntetésének elrendelését is a lehetséges jogkövetkezmények között nevesített a törvény rendelkezéseinek megszegése* esetére. A törvény indokolása szerint *ezek hagyományos versenyjogi szankciók, melyek a jogsértések széles körében alkalmazhatók*. Közös jellegzetességük, hogy közvetlenül nem vagyoni jellegű joghátrányok, aminek az oka, hogy a sértett félnek a jogai megsértése esetére nyújtandó védelemhez is elsősorban nem közvetlen vagyoni, hanem társadalmi, erkölcsi érdeke fűződik. Nem a represszió, hanem a reparáció tehát az elsődlegesen meghatározható cél^[7].

A *versenyjog és fogyasztóvédelmi jog „külön utas” jogfejlődésének* a hazai szabályozásban jelentős mérföldköve volt az Országos Kereskedelmi és Piaci Felügyelőség jogutódlással történt megszüntetése és a *Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség létrehozása*; ezzel párhuzamosan pedig az önálló versenyhatóság a *Gazdasági Versenyhivatal megalakulása*. A rendszerváltást követő joggyakorlat tükrében egyébként az új versenytörvény, az **1990. évi LXXXVI. törvény** a versenyhatóság által alkalmazható jogkövetkezmények között a 43. § (1) bekezdésében a törvény rendelkezéseibe ütköző magatartás további folytatásának megtiltását úgyszintén tartalmazta (megjegyzendő, hogy a törvény indokolása egyébként e jogkövetkezmény pontos funkcióját tekintve útmutatást nem adott).

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségről szóló **95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet** 4. § (1) bekezdésének a)-c) pontjaiban a *megtiltás különböző eseteit* (forgalmazás megtiltása, nem hitelesített, lejárt hitelességű vagy hamis mérőeszköz használatának megtiltása), d) pontjában a vizsgálat során észlelt *hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezés jogkövetkezményét* tartalmazta (a felelős személyhez utóbbi esetben tízenöt napon belül köteles volt a főfelügyelőséget, felügyelőséget értesíteni intézkedéséről).

A megtiltás specifikus, valamint a kötelezés generális jellegű szabályozása egyébként nem tekinthető előzmények nélkülinek a kereskedelmi felügyelet szabályozásában, így:

- az Állami Kereskedelmi Felügyeletről szóló **1021/1952. (VII. 12.) MT határozat** III. címében a) pontban a kereskedelmi felügyelők által foganatosítható intézkedések között megjelölte a vállalatok vezetőinek, a boltvezetőknek a hibának, hiányosságnak határidőn belüli megszüntetésére, kijavítására való határozatban történő kötelezését, e) pontban pedig a helyszínen a tapasztalt hiányosságok megszüntetésére intézkedések tételének lehetőségét,
- az Állami Kereskedelmi Felügyelőségről szóló **10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet** 6. § (1) bekezdésének d) pontja az észlelt hibák és hiányosságok határidőn belüli megszüntetésére kötelezést, f) pontja pedig a közfogyasztásra veszélyes élelmiszerek értékesítését megtiltást és zár alá vételt vagy elkobzást lehetővé tevő rendelkezést határozott meg a felügyelőségek által megtehető intézkedésként,
- az Országos Kereskedelmi és Piaci Felügyelőség státuszrendeletében, a kereskedelmi és piacfelügyelőségekről szóló **61/1988. (VII. 22.) MT rendelet** 4. § (1) bekezdésének g)-j) pontjában is rögzítésre kerültek.

Mindezek alapján kimutatható, hogy *a jogsértő magatartás folytatása megtiltásának generális jogkövetkezményként történő meghatározásának tradíciói a versenyjogi szabályozásban, míg e jogkövetkezmény specifikus jellegű* (mondhatni partikuláris jellegű) *alkalmazása, továbbá a határidő tűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezés a kereskedelmi felügyelet szabályozásából származtatható.* A kereskedelmi felügyelet szabályozásában a megtiltás specifikus eszközként egy-egy jövőbeli jogsértő állapottal szembeni preventív funkciót hivatott szolgálni (például lejárt hitelességű mérőeszköz alkalmazásának megelőzése), de minden esetben egy konkrét jogsértéssel szoros okozati összefüggésben. Ehhez képest a versenyjogi szabályozás a jogalkalmazó számára szélesebb körű jogalkalmazói lehetőséget kívánt kezdetektől teremteni (a hagyományos versenyjogi szankciók a jogsértések széles körében alkalmazhatók), amely megoldás átvezetése tetten érhető a fogyasztóvédelmi jog szakági kodifikációjában is, valamint az Fgytv. hatálybalépését követően a generális jelleggel alkalmazott jogkövetkezmények kormányrendeleti szintű szabályozását felváltó törvényi szabályozásban. A hatóság mérlegelési jogkörének kiszélesítése pedig a jogkövetkezmények megállapításának széles, ugyanakkor a hatósági gyakorlat elemzése tükrében jogalkalmazói bizonytalanságra okot adó feltételrendszerét eredményezte.

A kontextuális jogértelmezés módszerével az Fgytv. 47. § (1) bekezdésének b) pontjában megjelölt megtiltás jogkövetkezmény valódi funkciója is kimutatható. Az előbbieken részletesen bemutatásra került, hogy a kereskedelmi felügyeleti és versenyjogi szabályozás milyen közös vonásokat mutat, illetve jogtörténeti szempontból a megtiltás jogkövetkezményének alkalmazása miként kapcsolható össze. A fogyasztóvédelmi jog szankciórendszerében meghatározott jogkövetkezmények valódi tartalmának megismeréséhez fontos ugyanakkor rámutatni a versenyjogi és a polgári jogi szabályok egyes aspektusainak szoros kötődésére is. **Jogtörténeti elemzéssel megállapítható ugyanis, hogy a hazai szabályozásban a versenyjog és a személyiségi jog kezdetben formálisan jelentős mértékben összemosódott.** Ez alapvetően következett abból, hogy a modern értelemben vett *személyiségi jogok kialakulásuk idején alapvetően a gazdasági pozíció biztosítását szolgálták* és a védelem, amely a gazdasági pozíció vonatkozásában nyilvánvaló volt, *csak lassan terjedt ki az ettől független személy jogállására, az ember védelmének minden aspektusára.* **A**

személyiségvédelem ideológiájában egyfajta védőintézmény, amely a gyengébb felet védi, jogpolitikai modellje pedig ugyanaz, mint a versenyjognak. A közös gyökerek *magyarázatot adnak* a hazai szabályozásban a *jogkövetkezmények hasonló struktúrájára* is. Az eltérések alapvetően a személyhez fűződő jogok szabályozásának bővülésével a személyek gazdasági védelmét meghaladó szabályozással hozható párhuzamba, annak elismerésével, hogy a “helyes alapra fektetett jogrendszer nem szorítkozhatik a személyek vagyoni értékű jogainak oltalmára.”^[8]

A versenyjog, illetve a fogyasztóvédelmi jog tehát a polgári jogi szabályok alkalmazása tekintetében – fentebb megfogalmazott tézisünket alátámasztva – nem rendszeridegen szakjog, sokkal inkább ún. vegyes szakjog. Mindebből azonban az is következik, hogy az értelmezési problémák feloldására *egyes polgári jogi szabályok jogalkotói értelmezése is felhívható*, jelen vizsgált problémakör tekintetében a személyhez fűződő jogok (személyiségi jogok) szabályozásában megjelölt jogkövetkezmények indokolásán keresztül (a jogtörténeti gyökerek összefonódására figyelemmel a jogkövetkezmények célzott funkciójának azonossága is szükségszerű). A megtiltás jogkövetkezményének a versenytörvényben, valamint a fogyasztóvédelmi törvényben jogkövetkezményként való rögzítésekor hatályban volt, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régi Ptk.) indokolása szerint pedig **a tiltás akkor indokolt és célszerű, ha alappal lehet tartani a kifogásolt eljárás megismétlődésétől.** Ennek az értelmezésnek az alkalmazási köre pedig így az Fgytv. 47. § (1) bekezdésének b) pontja tükrében is helytállónak tűnik.

4. A represszív szankció alkalmazásának korlátai a fogyasztóvédelmi hatóság joggyakorlatában

A jogkövetkezmény érvényesülését biztosítja az állami kényszer (egyes közigazgatási elméletek szerint a kényszer maga a szankció), amelynek alkalmazását pedig az adott szankcióra vonatkozó eljárási szabályok biztosítják. Érdemes figyelembe venni továbbá, hogy a represszió jellemző formája a pénzbírság. Ez a jogkövetkezmény viszont a fogyasztóvédelmi hatóság jogalkalmazói tevékenysége során nem érvényesülhet maradéktalanul.

A jogkövetkezmények alkalmazásának lehetőségeit revideálja ugyanis, hogy a **bírság alkalmazásának köre kis- és középvállalkozások esetén jelentősen leszűkült** – a kötelező bírságkiszabási esetekre – **az Fgytv. 47/C. § (5) bekezdésében**, valamint a hivatkozott kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló **2004. évi XXXIV. törvény** (a továbbiakban: Kkvtv.) **12/A. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint.**

A Kkvtv. 12/A § (1) bekezdése alapján ugyanis *a hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén* – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – *bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak*, illetve *kötelesek megvizsgálni a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárást (azaz a felhívás jogintézménye) alkalmazásának lehetőségét.*

Mindebből az is következik, hogy a kis- és középvállalkozások esetében bírság kiszabására jogsértés esetén is csak szűk körben van lehetőség. Ez jogalkalmazási szempontból azért problematikus, mert ha bírság kiszabására nem kerülhet sor, úgy sem indokolt a hatósági döntés meghozatalának mellőzése a jogsértés megállapítása esetén, illetve olyan jogkövetkezmény alkalmazása, amely biztosítja a kellő preventív funkciót, a bírságkiszabás jövőbeli lehetőségét kilátásba helyezve.

A jogi norma nyelvi megfogalmazása és a konkrét tényállás közötti kapcsolat vizsgálatát nehezíti továbbá az Fgytv. azon megszorítása, amely az ismételt jogsértés esetén történő kötelező bírságkiszabást a határidő tüzésével történt kötelezés esetkörében említi. Ekként viszont – a jogi norma értelmezése arra az abszurd következtetésre is vezethet,

hogy végső soron a kötelezés elmaradásával az Fgytv. 47. § (1) bekezdésében meghatározott preventív funkció is sérülhet.

Irodalomjegyzék:

CSÉPAI Balázs: Versenyjog és versenypolitika - általános áttekintés in.: Versenyjog (szerk.: Boytha Györgyné - Tóth Tihamér), PPKE JÁK, Budapest, 2010.

Hans-Heinrich TRUTE, Wolfgang SPOERR, Wolfgang BOSCH: Telekommunikationsgesetz mit FTEG: Kommentar, Walter de Gruyter, Berlin, 2001.

SÓLYOM László: A személyiségi jogok elmélete, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1983.

VARGA Zs. András: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség - Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon, Pázmány Press, Budapest, 2012.

Summary - Issues of the client status, the scope of appreciation and the legal consequences related to the procedures of the Hungarian Authority for Consumer Protection

This study focuses on the issues related to the procedures of the Hungarian Authority for Consumer Protection. The article includes the main questions from the field of administrative law, such as the problems of the legal status of consumers and the use of sanctions. I used contextual and teleological methods of interpretation to demonstrate the problems and the possible solutions.

[1] Ettől eltérően alakul a fogyasztó fogalmi szabályozása magánjogi jogviszonyokban. Ehhez lásd bővebben: Hajnal Zsolt: A fogyasztói jogok egységes európai szabályozásának lehetséges irányai, PhD értekezés, Debrecen, 2013. 57-62. (A teljes dokumentum elérhető: http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/hajnal-ertekezes.pdf)

[2] Varga Zs. András: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség - Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon, Pázmány Press, Budapest, 2012., 89. o.

[3] Hans-Heinrich Trute, Wolfgang Spoerr, Wolfgang Bosch: Telekommunikationsgesetz mit FTEG: Kommentar, Walter de Gruyter, Berlin, 2001., 506-507. o.

[4] A „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített 2013.El.II.JGY.1/1/1. számú összefoglaló vélemény 35-44. o. (forrás: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf, 2015. július 13. napján történt letöltés)

[5] Hajnal Zsolt: A fogyasztóvédelem alapjai. In: Magyar fogyasztóvédelmi magánjog - európai kitekintéssel, Szikora Veronika (szerk.), (A Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesületének kiadványa), Center Print Nyomda, Debrecen, 2010, 15.

[6] Lásd még: Szikora Veronika: A fogyasztóvédelem fejlődése Magyarországon. In: Magyar fogyasztóvédelmi magánjog - európai kitekintéssel, szerk.: Szikora Veronika (A Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesületének kiadványa), Debrecen, Center Print Nyomda, 2010, 32.

[7] Csépai Balázs: Versenyjog és versenypolitika – általános áttekintés in.: Versenyjog (szerk.: Boytha Györgyné - Tóth Tihamér), PPKE JÁK, Budapest, 2010. 37-41. oldal

[8] Sólyom László: A személyiségi jogok elmélete, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1983. 13-44. o.