

A FOGYASZTÓVÉDELMI JOGRÓL
MÁSKÉPPEN –
ELŐKÉPEK, KÖZJOGI ÉS MUNKAJOGI
VETÜLETEK

Szerkesztette:
HAJNAL ZSOLT

A Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Karának kiadványa

Felelős kiadó:

SZIKORA VERONIKA

dékán

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Szerkesztette:

HAJNAL ZSOLT

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

PROF. DR. CSÉCSY GYÖRGY

egyetemi tanár

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Polgári Jogi Tanszék

ISBN 978-963-490-077-1

Készült a Főnix Média nyomdaüzemében.

Debrecen, 2019

A FOGYASZTÓVÉDELMI JOGRÓL
MÁSKÉPPEN –
ELŐKÉPEK, KÖZJOGI ÉS MUNKAJOGI
VETÜLETEK

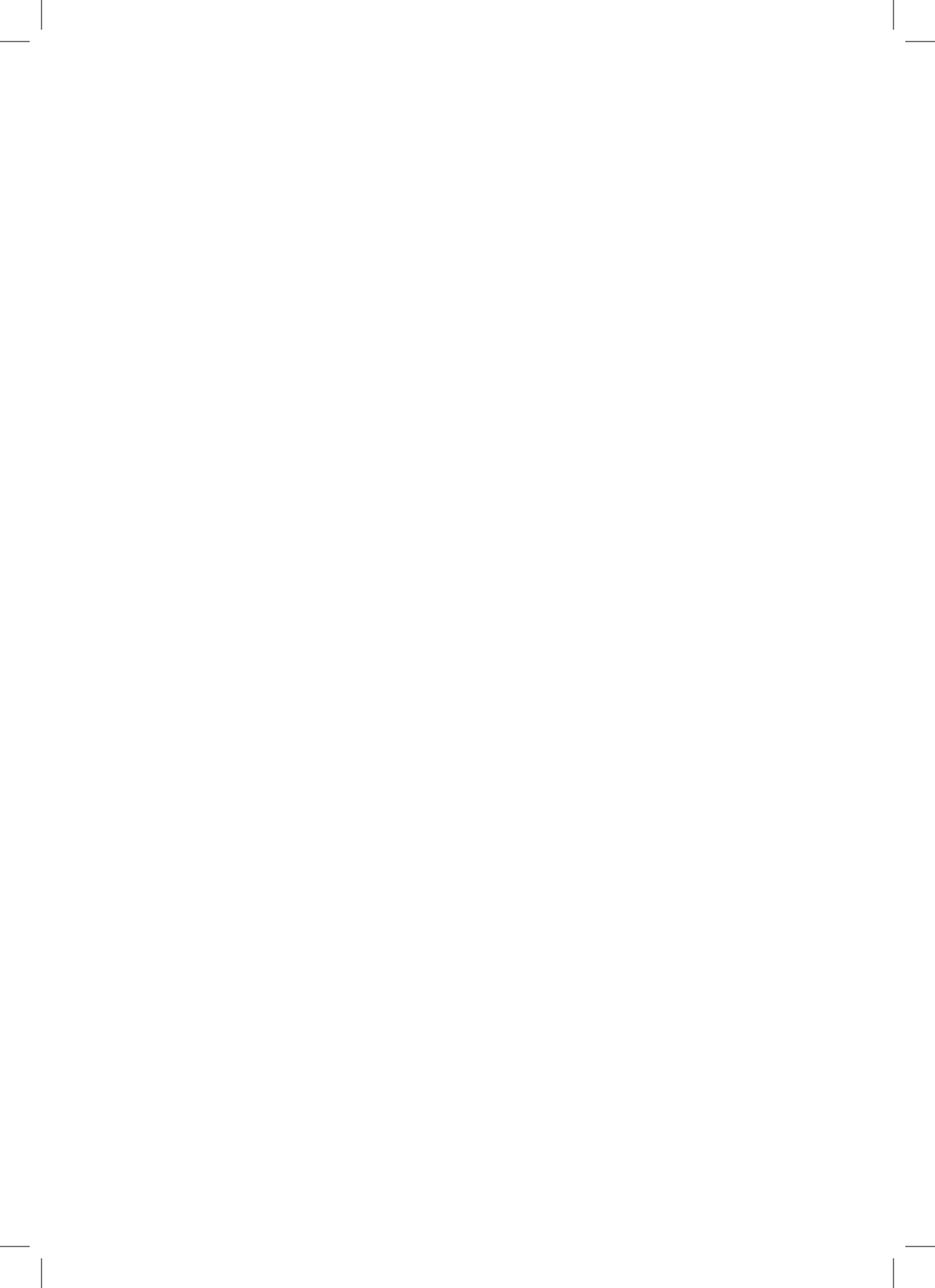
Szerkesztette:
HAJNAL ZSOLT

A TANULMÁNYKÖTET
AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM
JOGÁSKÉPZÉS SZÍNVONALÁNAK EMELÉSÉT
CÉLZÓ PROGRAMJAI KERETÉBEN VALÓSULT MEG.

© 2019, A SZERZŐK

TARTALOMJEGYZÉK

SZIKORA VERONIKA – ÁRVA ZSUSZANNA ELŐSZÓ	7
P. SZABÓ BÉLA AZ ÁLLATHIBÁKÉRT VALÓ ELADÓI FELELŐSSÉG MEGVALÓSULÁSA A MAGYAR MAGÁNJOG TÖRTÉNETÉBEN (HELYZETFELMÉRÉS)	11
FODOR LÁSZLÓ – GYURKÓ BRIGITTA A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS EGYES FOGYASZTÓVÉDELMI KÉRDÉSEI	57
ÁRVA ZSUSZANNA ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS – HATÉKONYABB FOGYASZTÓVÉDELEM	85
NÁDAS GYÖRGY ÁLTALÁNOS SZERZŐDÉSI FELTÉTEL-E A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS?	105
RAB HENRIETT A MUNKAVÁLLALÓI STÁTUSZ EGYES KÉRDÉSEI	121
SIPKA PÉTER MUNKÁLTATÓ ADATKEZELÉssel KAPCSOLATOS FELELŐSSÉGÉNEK EGYES ASPEKTUSAI	139
ZACCARIA MÁRTON LEÓ SZERZŐDÉSI FELTÉTELEK, SZERZŐDÉSI AUTONÓMIA ÉS EGYENLŐ DÍJAZÁS A MUNKAVISZONYBAN	159



ELŐSZÓ

Az Igazságügyi Minisztérium 2015. november 26-án mutatta be a „Jogászképzés színvonalának emelését célzó programokat”, amelynek keretében 2018-ban immár harmadik alkalommal nyílt arra lehetőség, hogy a hazai jogi karok, közte a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara az Igazságügyi Minisztérium által támogatott kutatásokat valósítsa meg.

2017 nyarán a kutatás- és oktatásfejlesztési támogatások kapcsán új fejezet nyílt, ugyanis a 2016-ban folytatott, jórészt egyéni és egymástól is különböző, sok esetben kevés kapcsolódási pontot tartalmazó téma vizsgálata után, valamennyi jogi kar olyan komplex kutatási témák feldolgozásába kezdett, amely lehetőséget nyújtott egy-egy témakör többirányú megközelítésre, a kutatók széles körének a bevonásával. A Debreceni Egyetem esetében ezt a fő témakört a fogyasztóvédelem jelentette, amelyet egyrészt az indokolt, hogy a kar már több éve aktívan részt vett fogyasztóvédelmi kutatásokban, másrészt a fogyasztóvédelem, mint jogágakon átívelő terület, lehetőséget ad az egyes aspektusok több jogágra is érintő megvizsgálására. Az Igazságügyi Minisztérium támogatása segítségével a korábbi fogyasztóvédelmi kutatásokat aktív műhellyé tudtuk fejleszteni, amelynek keretében intenzív együttműködés jöhetett létre a benne tevékenykedő és az ahhoz kapcsolódó oktatók, PhD-hallgatók és kutatók között.

A 2017-es év után, a jelen kötet alapjául szolgáló 2018-as évben szintén a fogyasztóvédelem témakörében, annak a legújabb dimenzióit vizsgáltuk, amely kutatás a korábbi eredmények alapul vételével és egyes aktuális kérdések megvizsgálásával folytatódott. A 2018. április 1. és 2019. február 28. között zajló kutatás keretében három workshopot és egy zárókonferenciát is szerveztünk, nemzetközi részvétellel. A konferencián a kar több oktatója és kutatója mellett a Cseh Tudományos Akadémia képviselője is előadott, ezzel is megnyitva az utat egy esetleges későbbi nemzetközi összehasonlítás előtt.

A kutatások során olyan, a fogyasztóvédelem aktuális kérdéseit érintő témakörök megvizsgálására nyílt lehetőség, mint *„A fogyasztói jogok védelme a legújabb technológiai vívmányokat hasznosító fogyasztási cikkek használata során”* (alprogram vezetője: Fézer Tamás), *„A hatékony fogyasztói jogérvényesítés új kihívásai a megváltozott társadalmi és piaci környezetben”* (alprogram vezetője: Hajnal Zsolt), *„A belátási képességgel nem vagy részben rendelkező személyek fogyasztói pozícióban”* (alprogram vezetője: Szikora Veronika), *„A jogalkotás eszközei a fogyasztók védelmére”* (alprogram vezetője: Pribula László), *„Pénzügyi fogyasztóvédelem és pénzügyi felügyelet viszonya”* (alprogram vezetője: Horváth M. Tamás), *„Környezetvédelmi közszolgáltatások fogyasztóvédelmi problémái, különös tekintettel a hulladékgazdálkodásra”* (alprogram vezetője: Fodor László), *„Az új közigazgatási eljárás hatása a fogyasztóvédelmi hatósági jogalkalmazásra”* (alprogram vezetője: Árva Zsuzsanna), *„Kellékszavatossági elvek a modern kort megelőző magyar jogban (16-19. század)”* (alprogram vezetője: Szabó Béla), *„A fogyasztói státusz megjelenése az aktuális munkajogi folyamatok között”* (alprogram vezetője: Nádás György). A könyv a fenti kutatócsoportok eredményeit, témacsoportokba rendezve mutatja be.

Az alprogramok egymásra épülve tematikus és koherens rendszerben járták körül többirányú megközelítést alkalmazva a fogyasztóvédelem aktuális polgári jogi, kereskedelmi jogi, peres jogérvényesítést érintő, valamint közigazgatási és munkajogi kérdéseit, amely mellett egy új, eddig nem vizsgált jogtörténeti aspektus is feltárult.

A kutatás eredményeit az oktatásban is hasznosítottuk. 2018 őszén megindítottuk a Debreceni Egyetem által 2017-ben országosan elsőként létesített fogyasztóvédelmi szakjogász képzés első évfolyamát. Az első évében pilot jelleggel indult meg az oktatás nagy szakmai tapasztalattal rendelkező hallgatók részvételével. Ez lehetőséget nyújtott arra, hogy a szakjogász képzésben érdemi visszajelzéseket kapjunk az oktatás továbbfejlesztésére, és a tapasztalatok képzésbe integrálása után tervezzük annak megnyitását más gyakorló szakemberek előtt, ezáltal is a képzés szolgálatába állítva a különböző jogágakban tevékenykedő szakemberek gyakorlati és oktatásfejlesztési tapasztalatait. A képzés iránt eddig is jelentős érdeklődés volt, amely miatt reményeink szerint 2019/2020-as tanévben nagyobb számú résztvevőt vonhatunk be hallgatóként, ezzel is lehetőséget kapva arra, hogy a kutatási eredmények nagyobb arányban eljussanak a jogalkalmazókhoz és beépüljenek a joggyakorlatba. Figyelemmel arra, hogy a fogyasztóvédelmi szakjogász képzést a Debreceni Egyetem létesítette, így a jelenlegi szabályok esetén, amennyiben más hazai jogi kar is indítani kívánja a képzést, a Debreceni Egyetem által kidolgozott képzési és kimeneti követelményeket kell követnie, így ezen felelősség tudatában különösen fontosnak érezzük azt, hogy egy olyan stabil szakmai és tudományos alapokkal bíró képzést honosítsunk meg, amely valóban hozzájárulhat a jogászképzés szakmai színvonalának az emeléséhez.

A kutatás eddig elért eredményeit emellett más oktatási területeken is hasznosítjuk, különös tekintettel a fogyasztóvédelmi témájú tantárgyakra, ahol a tananyagba és tematikába integrálva is megjelennek a program által feltárt új területek.

A kutatás eredményeire összegző tanulmányok két tematikus könyvben jelennek meg:

Újratervezés – fogyasztói szabályozási modellek, digitalizáció, adatvédelem
A fogyasztóvédelmi jogról másképpen – előképek, közjogi és munkajogi vetületek

A kötetek a fogyasztóvédelmi zárókonferencián is bemutatott egyes kutatási eredményeket tartalmazzák, amelyek hangsúlyozottan csak az adott témakörökben folytatott vizsgálatokat tükrözik, azonban korántsem jelentik

a fogyasztóvédelmi komplex kutatás lezárását. Meggyőződésünk szerint a fogyasztóvédelem fiatal és jogágakon átívelő, folyamatosan formálódó, egyre szerteágazóbb terület. Önálló jogággá válását segíthetik elő az olyan kutatások, amelyek minél több szegmensét, annak történeti gyökereit és más jogágakhoz való kapcsolódási pontjait tárják fel, és amelyet a jövőben kiegészíthet egyes problémakörök nemzetközi összehasonlító vizsgálata is.

SZIKORA VERONIKA

dékan

ÁRVA ZSUZSANNA

dékanhelyettes, IM-kapcsolattartó

ÁRVA ZSUZSANNA

egyetemi docens

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Közigazgatási Jogi Tanszék

ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS – HATÉKONYABB FOGYASZTÓVÉDELEM*

BEVEZETÉS, ELŐZMÉNYEK

Az utóbbi néhány évben lezajlott, a közigazgatást érintő változások közül talán a legnagyobb hatású és nagy visszhangot kapott újítás az új eljárási szabályok bevezetése volt egy törvénycsomag részeként. A közigazgatási szervek eljárását tekintve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.) az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) váltotta fel, de a csomag részét képezte a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kpr.) és a közigazgatási perekkel összefüggő bírósági szervezeti változások is. Az új közigazgatási eljárási szabályok kidolgozásával összefüggésben 180 törvény, 420 kormányrendelet és 470 miniszteri rendelet legalább részleges felülvizsgálata is megtörtént, amely miatt a

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

törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás azt emelte ki, hogy az Ákr. elfogadása egyben deregulációs folyamatként is értelmezhető.¹ Ezen eljárási reform több tekintetben érintette a fogyasztóvédelmi hatóságok eljárását is.

Figyelemmel arra, hogy az Ákr. számos újítást vezetett be a 2017 előtt hatályban volt Ket-hez képest, így érdemes áttekinteni, hogy melyek azok az új jogintézmények, amelyek a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás szempontjából valóban relevánsak lehetnek, és amelyek tükrében értékelhetővé válnak a reformok. Az Ákr. a közvélemény számára is jól érzékelhető változásokat hozott a közigazgatási eljárásjog egészét tekintve, amelynek talán legérzékenyebb és legtöbbször hangoztatott pontja a jogorvoslati rendszer átalakítása volt. A törvény által bevezetett novumok azonban nem merültek ki ennyiben, csupán ez volt az a szegmens, amely a legnagyobb sajtóvisszhangot kapta, többnyire a részletszabályok ismerete hiányában. A törvényjavaslathoz fűzött indokolás és a tudományos irodalom azonban leginkább az egyszerűsítés, a közigazgatási hatósági eljárás gyorsítása és a hatóságok közötti együttműködés elvét emelte ki az új kódexszel kapcsolatban, amelyhez szorosan kapcsolódik a végrehajtási szabályok és az erre vonatkozó szemlélet megváltozása is. A tanulmány szintén ezen csomópontokat veszi górcső alá a fogyasztóvédelem szemszögéből vizsgálva a változásokat.

1. AZ EGYSZERŰSÍTÉS

Az Ákr-t ismertető konferenciákon² elhangzottak alapján a változások kulcspontja az egyszerűsítés volt, hiszen a Ket. egyik legnagyobb ódiomává az vált, hogy az abban foglalt eleve nem kis mennyiségű szabályanyag a Ket. hatályon kívül helyezéséig folyamatosan tovább duzzadt, amelynek köszönhetően egy meglehetősen összetett, számos részletszabályt magába foglaló aprólékos eljárási jog kristályosodott ki. Ezzel szemben, amint azt Hajjas Barnabás kiváló összegzése is bemutatta és konkrét számadatokkal is

1 Magyarország Kormánya: T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról, Budapest, 2016. 53. [Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (letöltés dátuma: 2018. november 30.).]

2 Például Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszéke által „Közigazgatási bíráskodás válaszúton” címmel szervezett konferencia. 2016. október 10., Budapest.

alátámasztotta,³ az Ákr. mint norma terjedelme hozzávetőlegesen csupán a Ket. negyedét teszi ki, ami jelentős csökkenésnek és önmagában is egyszerűsítésnek tekinthető.

A mennyiségi változásokon túl is számos észszerűsítés történt azonban. Ezek közé sorolható az Ákr. hatálya is, hiszen az Ákt. bár szintén éppúgy elsődleges eljárési törvénynek minősül, mint a Ket, azonban a privilegizált eljárások hiánya már igen hangsúlyos és minőségi változást eredményez. Míg a Ket. ugyanis a kivett eljárások mellett számos privilegizált eljárást ismert és elismert, addig az Ákr. ilyen alkalmazására már nem ad lehetőséget. Így bár a kivett eljárások köre megváltozott, illetve bővült (például újként kerültek be az adó- és vámigazgatási eljárások⁴), immáron csupán arra van lehetőség, hogy más jogszabály az Ákr.-hez képest – az Ákr. szabályaival összhangban álló – kiegészítő szabályt tartalmazzon⁵. Ez utóbbira a Ket. is lehetőséget adott – a kivett és privilegizált eljárások mellett mintegy háromszintű megoldását alkalmazva –, azonban a privilegizált eljárások esetében éppen az általános eljárás jelleg került háttérbe, illetve szűnt meg. Tekintettel arra, hogy ezen privilegizált eljárások száma ráadásul folyamatosan nőtt, így az egész Ket. elsődlegessége kérdőjeleződött meg az idők folyamán, hiszen 2017 év végére már a Ket. 15 pontja mindösszesen 60 féle eljárást sorolt ebbe a körbe⁶. Ide tartozott a Ket. 13. § (2) bekezdés d) pontja alapján a termékek és a szolgáltatások forgalmazására, illetve értékesítésére, valamint az ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piacsabályozással kapcsolatos eljárásokban, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és egészségügyi technológiák társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárás is, amelyet a 2008. évi CXI. törvénnyel történt módosítás illesztett a privilegizált eljárások körébe. Ezen megoldással szemben az Ákr. azt is kifejezetten kimondja, hogy a kivett

3 Hajas Barnabás: Az Ákr. mint általános szabályrendszer. [Elérhető: <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-akr-mint-altalanos-szabalyrendszer/> (letöltés dátuma: 2018. november 30.).]

4 Az adóigazgatási eljárások kapcsán a törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás is kiemelte, hogy ezek a mintaadó európai országokban is kivett eljárásoknak minősülnek. Magyarország Kormánya: i. m. 52.

5 Ákr. 8. § (3) bekezdés.

6 Hajas Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr, Új magyar közigazgatás, 2016/4, 33-46. [Elérhető: http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/03_Altalanos_kozig-rendtartas.pdf (letöltés dátuma: 2018. november 30.).]

eljárások között nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a törvény [Ákr.] rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt a törvény megengedi.⁷

A közigazgatási irodalom a privilegizált eljárások hiányát, mintegy a jogintézmény megszüntetését nem fogadta osztatlan lelkesedéssel és néhányan a szabályozás tartósságát megkérdőjelezve azok viszonylag rövid időn belül történő visszaszivárgására is esélyt láttak⁸; jelen tanulmány lezárásáig az Ákr. egyéves hatályban léte alatt nem történt ilyen irányú lépés.

2. A GYORSÍTÁS ELVE

2.1. *Automatikus döntéshozatal, sommás eljárás és teljes eljárás*

Az eljárás gyorsítását célzó rendelkezések bevezetése már a Ket. időszakában megkezdődött, így 2016-tól megjelent a függő hatályú döntés⁹, majd 2017-től a sommás eljárás, amely szabályokat a jogalkotó már az Ákr. koncepciójából vette át azok alkalmazási körét jelentősen kiterjesztve. Az Ákr. szabályrendszere több szinten is hozzájárul a gyors eljárás mint alapvető közigazgatási eljárási elv kiteljesítéséhez. Ezek egyike, hogy az eljárások körében három típus különböztethető meg: az automatikus döntéshozatalt, a sommás eljárást, valamint a teljes eljárást, amelyek közül az első bevezetéséhez az e-közigazgatás térnyerése is hozzájárult és arra elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény is alkalmazandó. Ezen eljárás alkalmazásnak akkor van helye, ha a döntés mérlegelést nem igényel, nincs ellenérdekű ügyfél, a döntéshez szükséges valamennyi adat rendelkezésre áll, továbbá az automatikus döntéshozatal alkalmazását törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi. A sommás eljárás immáron általánossá vált a feltételek teljesülése esetén, azaz ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott, és az ügyben nincs

⁷ Ákr. 8. § (2) bekezdés.

⁸ Lásd Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Az Ákr. szabályainak primátusa az egyes nemzetközi hatások tükrében. In: Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Szabó Krisztián (szerk.): Eljárásjogi kodifikáció – nemzetközi hatások, Budapest, Patrocinium (2018) 130.

⁹ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény nyomán.

ellenérdekű ügyfél. Sommás eljárásban a döntést nyolc napon belül meg kell hozni, ám ha az előírt feltételek valamelyike hiányzik, akkor teljes eljárást kell lefolytatni, amely esetben pedig függő hatályú döntést meghozatalára van mód. E körben garanciális elem, hogy amennyiben az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el, így ezen eljárásban már lehetőség nyílik az esetleges hibák orvoslására.¹⁰

A kódex előkészítését végző Hajas Barnabás arra is felhívja a figyelmet, hogy az Ákr. szabályrendszere valóban garantálja az ügyintézési határidő betartását és annak általánossá válását, hiszen külön feltétel nélkül is a sommás eljárás alkalmazandó, míg ha annak feltételei hiányoznak, akkor a teljes hatályú eljárás lehetősége nyílik meg a függő hatályú döntés meghozatalával. Az Ákr. azonban a Ket-hez képest már a függő hatályú döntés alkalmazási körét is pontosítja azáltal, hogy figyelemmel van arra, hogy a közigazgatási szerv hallgatása adott esetben a közérdeket is sértheti, amely már egy nemkívánatos következménye volt a függő hatályú döntés alkalmazásának.¹¹

2.2. „Nettó” helyett „bruttó” ügyintézési határidő

Az Ákr. ügyintézési határidőkkel kapcsolatos egyik legfontosabb újítása, hogy a teljes eljárásra általánosan irányadó 60 napos határidőt általános és „bruttó”¹² jelleggel vezeti be, amely időtartam alatt valóban be kell fejezni az ügyet. Mindez alapvető jelentőségű változás mind az ügyfelek, mind a közigazgatási szervek számára. Több tudományos publikáció is rámutatott arra a tényleges helyzetre, hogy bár a Ket. tartalmazott szabályt az ügyintézési határidőre és annak be nem tartásának a következményeire nézve, azonban a Ket. más szabályai miatt mégis vajmi kevés esély volt arra, hogy egy átlagos érdemi ügyintézészt igénylő ügy egyáltalán észszerű határidőn belül befejeződjön. Emellett sajátos volt az is, hogy az ügyintézési határidő pontos kezdőnapját és a befejezésként figyelembe veendő aktust is később illesztette a szabályok közé a jogalkotó. Az ügyintézési határidőt ugyan számszerűen

¹⁰ Ákr. 42. §.

¹¹ Hajas (2016): i. m. 21.

¹² Magyarország Kormánya: i. m. 54.

nemcsak a Ket., de az azt megelőző államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény is rögzítette már, azonban még a Ket. kihirdetésekor hatályos szövegezésében sem szerepelt az, hogy a határidő mikor jár le a hatóság számára. A jogi helyzet rendezetlenségét a bírósági gyakorlat sem korigálta, így kezdetben a Ket. Szakértői Bizottság módszertani állásfoglalása rögzítette a határidő-számítás javasolt módját, amely állásfoglalás – hasonlóan más ilyen produktumhoz – kötelező erővel nem bírt. Először 2009. október 1-jétől¹³ épült be a Ket-be az a szabály, hogy az ügyintézési határidőn belül a hatóságnak a közlésről is intézkedni kell. Könnyen belátható, hogy ezt megelőzően a rendelkezés hiányában végrehajthatatlanok maradtak a határidő túllépését szankcionáló rendelkezések, hiszen a döntésre bármilyen dátum nyomtatható és valamely a postára adással kapcsolatos anomália következtében (pl. kisebb hatóság esetében az ügyintéző betegsége, szabadsága miatt) az ügyfélnek akár újabb heteket is várnia kellett, mire valóban lezárult az ügy. Ez a garanciálisnak számító elem mellett sem lehetett azonban általában előre tudni vagy megbecsülni, hogy az elsőfokú eljárás mikor fejeződik be, hiszen az ügyintézési határidőbe nem számított bele – többek között – a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama, a jogsegélyeljárás időtartama, a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, a szakhatóság eljárásának időtartama, az eljárás felfüggesztésének időtartama vagy a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő és egyáltalán a szakértői vélemény elkészítésének időtartama, illetve például a kérelmező ügyfelet az eljárási költség előlegezésére kötelező döntés közlésére irányuló intézkedéstől az annak teljesítéséig terjedő idő. Mivel ezek közül a hiánypótlás az ügyek jelentős részében előfordult, míg más ügyekben pedig gyakran szükségessé vált szakértő, illetve jogszabályi előírás következtében a szakhatóság igénybevétele, az ügyek jelentős részben a tényleges ügyintézési idő a Ket-ben szereplő időtartam sokszorosára nőtt és a törvényi előírás csak mintegy „nettó” ügyintézési határidőként funkcionált. Egyes átmeneti helyzetekben pedig a hatóságok akár azért is generáltak hatásköri vitát, hogy az így adódó időtöbblettel¹⁴ gazdálkodva kiküszöböljék valamely szervezeti

13 Lásd 2008. évi CXI. tv. 23. §.

14 Ez az időtöbblet a hatásköri vita megegyezéssel történő rendezése hiányában jellemzően akár néhány

változás kapcsán keletkező ügyintézőhiányt, ami a szervezeti átalakítások miatt esetenként és átmeneti jelleggel jelentkezett, sokszor éppen a hatáskörök járási hivatalok részére történő átcsoportosítása esetén.

Az Ákr. által rögzített határidő ezzel szemben tehát bruttó elven működik, így az Ákr. 50. § (5) bekezdése alapján az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és – ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye – az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama nem számít be. Tekintettel azonban arra, hogy az elmúlt évek folyamán az eljárás felfüggesztésének lehetősége fokozatosan szigorodott, míg a szüneteléshez pedig az ügyfél akartnyilvánítása is szükséges, megállapítható, hogy az ügyfél kifejezett közrehatása hiányában az eljárásnak az objektív jellegű 60 napon belül be kell fejeződnie, ami az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt észszerű időn belül történő eljárás elvét is inkább kielégíti. Ugyanakkor Hajas Barnabás arra is felhívja a figyelmet, hogy az Alaptörvény P) cikkében foglalt szabályoknak megfelelően, amelynek értelmében természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége, egyes eljárások esetében az ügyintézési határidő kezdete az általános szabályoktól eltérhet. Szintén az általános szabályoktól történő eltérést engedi meg az Ákr. 50. § (3) bekezdése, amely a teljes eljárásban irányadó hatvannapos határidőnél hosszabb határidőt törvény, rövidebb határidőt jogszabály állapíthat meg.

Ilyen hosszabb határidőt állapít meg a fogyasztóvédelmet érintően a termékek piacfelügyeletéről szóló 2012. évi LXXXVIII. törvény, amelynek 17. § (4) bekezdése alapján a piacfelügyeleti hatóság piacfelügyeleti eljárásában az ügyintézési határidő a szokásos 60 helyett 70 nap és az ügyintézési határidőbe nem számít bele a tárgyalás időtartama. Szintén törvényben külön is rögzített határidő a fogyasztóvédelmi hatóság közszolgáltatással kapcsolatos eljárására

hónap is lehetett.

vonatkozó ügyintézési határidő, amely jelenleg az általános szabályokkal ugyan egyezően, de külön is meghatározott módon 60 nap.¹⁵

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Ákr. által előírt általános bruttó határidő-számítás következtében valóban sokkal gyorsabbá vált az ügyintézés, amelynek az átmeneti időszakban az is egy sajátos következménye volt, hogy amennyiben volt rá mód, akkor a hivatalbóli eljárásokat a hatóságok igyekeztek még a korábbi, számukra kedvezőbb szabályokat tartalmazó Ket. alapján megindítani.

2.3. Hatósági ellenőrzések, hivatalbóli eljárások

Kifejezetten a fogyasztóvédelmi eljárások során is releváns terület a hatósági ellenőrzések köre, amelyet – a Ket.-hez hasonlóan – az Ákr. is külön fejezetben szabályoz. A jogintézmény azon sajátosságát ugyancsak megőrizte a jogalkotó, hogy sajátos módon illeszkedik az általános eljáráshoz, amely szerint akár meg is előzheti azt – így például, ha a jogszabályi rendelkezések betartását kívánja a hatóság ellenőrizni –, de adott esetben az eljárás folyamatába is ékelődhet, például, ha konkrét hatósági határozatban foglalt kötelezettség végrehajtását kívánják ellenőrizni. Ugyanakkor az Ákr. sajátos felépítéséből adódóan, amely a kérelemre és a hivatalból indult eljárásokat elkülöníti egymástól, a hatósági eljárásra a hivatalbóli eljárás szabályait rendeli alkalmazni azzal együtt, hogy az ügyintézési határidő e körben nem irányadó, bár ahogyan azt Hajas Barnabás megjegyezte, annak alkalmazása sem kizárt.¹⁶ Az említett utaló szabályoknak köszönhetően így a hatósági ellenőrzés tényleges lefolytatására vonatkozó szabályok látszólag rövidültek és egyszerűsödtek, valójában azok a hivatalbóli eljárásra vonatkozó utaló szabályoknak köszönhetően csökkenhettek mennyiségileg, hiszen mögöttesen annak rendelkezéseit kell rá alkalmazni. Lényegi változás azonban, hogy míg a Ket. kifejezetten előírta jegyzőkönyv felvételét, addig az Ákr.-ben a hatósági ellenőrzés lezárásával összefüggésben ilyet nem találunk, kizárólag azokat az esetköröket, ha jogsértést tapasztal a hatóság. Ezt a hiátust orvosolandó került az Ákr.-be az a rendelkezés, amely szerint az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés „sikeressége” esetén, azaz ha a hatóság jogsértést nem tapasztal, hatósági bizonyítványt állít

¹⁵ 1997. évi CLV. tv. 46. § (5) bekezdés.

¹⁶ Hajas (2016): i. m. 25.

ki, hivatalból folytatott hatósági ellenőrzés eredményéről pedig a hatóság az ügyfél kérelmére állít ki hatósági bizonyítványt. Ezt leszámítva azonban az eljárás kidolgozásában résztvevő Hajas Barnabás azt emelte ki, hogy a hatóság felelősségi körébe tartozik az eljárás megfelelő dokumentálása, amely különösen egy hatósági eljárás megindításánál döntő fontosságú.¹⁷ Különösen igaz ez a fogyasztóvédelmi ellenőrzések esetén, ahol a próbavásárlás és a mintavétel lehetőségét a fogyasztóvédelmi törvény írja elő.

A fogyasztóvédelmi eljárások szempontjából is lényeges szerkezeti változás volt a hatósági eljárások már említett külön alcím alá rendelése, valamint a hatósági ellenőrzés szabályainak a pontosítása, amely utóbbihoz kapcsolható rendelkezés volt azon szabály közbeiktatása is, amely szerint a nem konkretizált határidők esetében az eljárási cselekményre 8 napot biztosít a jogalkotó, ami elsősorban a hatósági ellenőrzések után és következtében megindult hivatalbóli eljárások megkezdődése szempontjából releváns.

Az Ákr. tehát a Ket-tel szemben élesebben különválasztotta a kérelemre és a hivatalból indult eljárásokat, amely utóbbiak egy külön fejezetben, az Ákr. VII. fejezetében kaptak helyet, amely kizárólag a kérelemre indult eljárásokhoz képesti eltéréseket tartalmazza. Az egyébként is objektívvá váló ügyintézési határidő kapcsán itt további megszorításokat is találhatunk, hiszen a hivatalbóli eljárásokban szünetelésnek nincs helye, és az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be. A határidő túllépését pedig a jogalkotó akként szankcionálta, hogy ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat, és ebben az esetben ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.¹⁸

Fogyasztóvédelmi ügyekben ugyan az eljárások egy része bejelentés alapján indul meg, azonban ezeket mégsem tekinthetjük kérelemre indult eljárásoknak, hanem olyan közvetetten kérelemre indult eljárásoknak,

¹⁷ Hajas (2016): i. m. 25.

¹⁸ Ákr. 103. § (2)-(4) bekezdés.

amelyekre valójában a hivatalbóli eljárás szabályait kell alkalmazni. Ugyan az ügyintézési határidőt érintő megszorítások az észszerű időn belül történő eljárás elvét érintően kétségtől garanciális jellegűek és az alapvető jogok érvényesülését segítők, azonban nyilvánvaló tény, hogy a hatóságok számára kezdetben nehézséget okozott az új szabályoknak történő maradéktalan megfelelés és ilyen esetekben a bizonyítás és az ügy lezárása az előírt időtartamon belül. A hivatalbóli eljárások ugyan konkrét ügyféllel szemben zajlanak, azonban általánosságban a közérdek érvényesítését szolgálják és különösen igaz ez az olyan ügyekben, mint a fogyasztóvédelmi eljárások. A határidő túllépésének következményeként elmaradó jogkövetkezmény pedig ellentétben áll azzal, hogy a fogyasztók széles köre védelemben részesüljön. E vonatkozásban tehát a változó szemlélet mindenképpen kihívásokat okoz a hatóságok számára. A járási hivataloknak különösen fontos ezt összeegyeztetni a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. tv. (a továbbiakban: Fgytv.) 47/C. § (5) bekezdésében felsorolt azon esetkörökkel, amikor a hatóság számára kötelező a bírság alkalmazása, így ha a jogsértés a fogyasztók széles körét érinti vagy ha a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor.

3. EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS MELLÉRENDELTSÉG

A fogyasztóvédelmi igazgatásban résztvevő szervek szerteágazó jellege¹⁹ miatt, valamint a központi piacfelügyeleti információs rendszer működtetése és a hatékonyság növelése szempontjából különösen fontos az, hogy az eljárási törvény a hatóságok közötti együttműködést miként biztosítja. Az egyablakos ügyintézés elvét már a Ket. is bevezette a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv implementálása következtében, azonban az Ákr. a Ket-hez képest is tovább pontosította és egyszerűsítette a szakhatóságokra vonatkozó szabályrendszert, amely mellett újdonságként jelentkezett a kapcsolódó eljárás, valamint a megelőző eljárás

19 Az általános és különös szervek rendszeréről lásd a korábbi időszakot tekintve Joó Imre – Szikora Veronika: A fogyasztóvédelem intézményrendszere, In: Szikora Veronika (szerk.): Magyar fogyasztóvédelmi magánjog - európai kitekintéssel, FOME, Debrecen (2010) 363-388., míg a jelenlegi időszak kapcsán Árva Zsuzsanna: Fogyasztóvédelem a közigazgatási reformok keresztmetszetében, In: Szikora Veronika – Árva Zsuzsanna (szerk.): A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században, DE ÁJK, Debrecen (2018) 295-312.

lefolytatására vonatkozó könnyítés.²⁰ Ezen szabályok közül a kapcsolódó eljárással összefüggésben bevezetett könnyítések önmagában is bírnak fogyasztóvédelmi relevanciával, hiszen egyes konkrét ügyfajtákban (például külföldről behozott jármű forgalomba helyezése) az ügyfélnek több, egymásra épülő eljárást kell kezdeményeznie és ezekben az ügytípusokban már részletesebb tájékoztatást kaphat, amely nyomán az ügyfél kérheti az iratok közvetlen továbbítását is a további hatóságnak.²¹ Ugyanakkor a közigazgatásban a területi²² és központi²³ szinten is lezajlott reformok szintén az együttműködés erősítése mellett hatnak, hiszen az integrált közigazgatási szervezetekben az együttműködés általános modellje (mint a szakhatósági eljárások) mellett egyéb alternatív megoldások is alkalmazhatók, „amelyek egyszerűbb és gyorsabb eljárásokat eredményeznek”²⁴, valamint figyelembe veszik a konkrét valóságos élethelyzeteket.

Az Ákr. megőrizte azt, a már a Ket. által bevezetett intézményt, amely lehetőséget ad arra, hogy a hatóság ne határozattal zárja az ügyet, hanem a hatóság és az ügyfél hatósági szerződést kössön egymással, hozzáátéve, hogy ilyen esetben az ügyfél és a közérdek számára is előnyös megoldást tartalmaz a szerződés. Ugyan a hatósági szerződés megkötését bizonyos esetekben jogszabály is előírhatja, sőt bizonyos ügytípusok határozat helyett hatósági szerződéssel zárulhatnak (például műszaki vizsgáló állomások létesítése a korábban hatályos szabályok alapján²⁵), a hatósági szerződés megkötésére az esetek döntő többségében önkéntesen kerül sor. A jogintézmény klasszikus területe az építési igazgatás mellett éppen az erre teret adó fogyasztóvédelmi igazgatás, ahol már a kilencvenes évektől igyekeztek a mellérendeltség elvét érvényesíteni a klasszikus hatósági jelleg helyett²⁶. Ezt az arculatot a Fgytv.

20 Hajas (2016): i. m. 21-22.

21 Ákr. 45. §.

22 Lásd még Barta Attila: Területi államigazgatás Magyarországon, Gondolat, Budapest (2013) 145-153., valamint 164-176.

23 Lásd részletesen Árva: i. m. 302-306.

24 Magyarország Kormánya: i. m. 53.

25 A vizsgálóállomás engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és a vizsgáló állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról szóló 302/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet még kizárólagosan hatósági szerződéssel tette lehetővé az állomás létesítését, azonban a jelenleg hatályos 181/2017. (VII. 5.) Korm. r. már szakított ezzel a gyakorlattal.

26 Bencsik András: A fogyasztóvédelem szakigazgatási alapjai. In: Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog: fejezetek szakigazgatásaink köréből, Complex, Budapest (2013) 348-349.

mind a mai napig őrzi²⁷, amelynek érvényesítési módját és kereteit éppen az eljárási törvények biztosítják. Az Ákr. egyértelműsítette, hogy a hatósági szerződés szintén közigazgatási szerződés, de megőrizte a hatósági szerződés klauzikálisan kógens jellegét is a szerződésszegés következményei körében, amely alapján az ügyfél szerződésszegése esetén a szerződés végrehajtható okiratnak minősül²⁸, illetve az alapján a végrehajtás megindítható, amelyet az ügyfélnek el kell fogadnia, míg a hatóság részéről bekövetkező esetleges jogsértések miatt az ügyfélnek közigazgatási bírósághoz kell fordulnia a megállapítás, illetve kikényszerítés érdekében. Ez utóbbira legkésőbb a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül kerülhet sor, ám a bírósághoz fordulást megelőzően az ügyfélnek még a hatóságot a teljesítésre is fel kell szólítania.

A hatósági jogalkalmazás szuprematív jellegével szemben, a fogyasztóvédelmi eljárások szempontjából is releváns, hogy az ügyfélre vonatkozó rendelkezések között külön garanciális elemek vonatkoznak a kiskorúakra és a fogyatékossgal élő személyekre, amely által az Ákr. az Alaptörvény XV. cikkében foglalt jogok védelmét is biztosítani kívánja.²⁹

4. JOGORVOSLATI RENDSZER

Az elsőfokú eljárás lezárása után a jogorvoslati eljárás mint eshetőleges szakasz következhet, amelynek átalakítása a közvélemény számára is szembeűnő volt, illetve annak tűnt. Ugyanakkor a törvényjavaslat indokolása is kiemelte, hogy az évente induló többmillió hatósági ügynek csak mindössze 0,5%-ában nyújtanak be fellebbezést, ám ezen ügyek jelentős részében, csaknem az ötödében, bírósági felülvizsgálatot is kezdeményeztek,³⁰ ami azt jelenti, hogy a jogorvoslati kérelemmel érintett ügyek nagy valószínűséggel egyébként is bíróság elé kerülnek, miközben az ügytípusok harmadában pedig a Ket. alapján is kizárt volt a fellebbezés. A jogorvoslati rendszer egésze kapcsán az indokolás még arra is rámutatott, hogy a bírósági felülvizsgálat fő jogorvoslati

27 Fgytv. 47. § (6) bekezdés.

28 A Ket. terminológiája alapján azonban az Ákr. tartalmilag ezzel azonosan rendelkezik.

29 Hajas (2016): i. m. 20.

30 Magyarország Kormánya: i. m. 54.

eszközzé emelése várhatóan a joggyakorlat egységességét is elősegíti és a bírói függetlenség folytán a korrupciós kockázat csökkentéséhez is hozzájárul.³¹

A jogorvoslati rendszer tekintetében az utóbbi időszakban az eljárásjogok ugyan szinte változatlan módon két nagy csoportot különböztettek meg, melyek közül az elsőbe az ügyfél által kezdeményezhető eszközök sorolhatók, míg a másodikba a hivatalbóliak, amely utóbbiakat a Ket. döntésfelülvizsgálati rendszereknek tekintette. Az Ákr. ezzel szemben visszatért a hivatalbóli jogorvoslatok elnevezéshez. Az első csoport kapcsán valóban gyökeres átalakítás történt a tekintetben, hogy főszabállyá a közigazgatási per vált, és a határozat elleni fellebbezés lehetősége arra a két estre szűkült, ha a határozatot a járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta meg. Figyelemmel azonban a járási hivatalok és a jegyző közötti hatáskörmegosztás alakulására, ez a változás valójában nem is jár akkora hatással, mint azt elsőre gondolhatnánk. A járási rendszer megteremtése előtt a jegyző minősült általános államigazgatási hatóságnak a legalsó szinten, amely szerv hozzávetőlegesen 500 fajta hatósági ügyben volt köteles eljárni. A járási hivatalok létrehozása után ezen ügyek fokozatosan kerültek és kerülnek át a járási hivatalokhoz, amely folyamat jelenleg is zajlik. A fogyasztóvédelem szervezetrendszerét utoljára a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. r. alakította át, amely szerint fogyasztóvédelmi hatósági ügyekben a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, egyes meghatározott ügyekben pedig a fővárosi és megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási (fővárosi kerületi) hivatala, továbbá a Pest Megyei Kormányhivatal, valamint a fogyasztóvédelemért felelős miniszter jár el.³² Mivel a miniszter fő feladat- és hatásköre főként irányítási és jogalkotási jellegű feladatokra, valamint az együttműködési megállapodások megkötésére terjed ki, így a konkrét elsőfokú hatósági tevékenységek jelentős részét a járási (adott esetben a megyeszékhely járási) hivatalok végzik és csak kisebb részben a Pest Megyei Kormányhivatal, így a fogyasztóvédelmi hatósági ügyek jelentős részében a fellebbezés mint jogorvoslat rendelkezésre áll. Figyelemmel arra, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal hatáskörébe elsősorban

31 Magyarország Kormánya: i. m. 54.

32 387/2016. (XII. 2.) Korm. r. 1. § (1) bekezdés.

elvé is a másodfokú ügyek tartoznak³³, amely döntésekkel szemben az Ákr. sem biztosít további fellebbezési lehetőséget és más elsőfokú hatáskörei pedig nem is felelhetők meg a hatósági ügy definíciójának, elmondható, hogy a fogyasztóvédelmi ügyekben biztosított a fellebbezés lehetősége. Így a Pest Megyei Kormányhivatal végzi még a közigazgatási hatósági döntés bírósági felülvizsgálata esetén a bírósági döntés Fgytv. szerinti közzétételével kapcsolatos feladatokat, illetve hozzájárul a fogyasztóvédelmi hatáskörben eljáró járási hivatal, illetve a megyeszékhely szerinti járási hivatal által megkötendő hatósági szerződés érvényességéhez.³⁴ Ezen túl pedig ezen szervhez kell bejelenteni a képzések megszervezését, a közérdekű igényérvényesítés, valamint vezeti a Magyar Államkincstárnál azt a számlát, amelyre a fogyasztóvédelmi bíróságok befolyanak, illetve áellenőrzést végez a vezetékes PB-gázzal, a hulladék közszolgáltatás, a szennyvíz és a rezsisökkentés végrehajtásával kapcsolatban.³⁵

A kérelemre induló jogorvoslatok száma az Ákr. hatályba lépése óta a korábbi négyről ugyan kettőre csökkent, azonban az újrafelvételi eljárás eltörlése a gyakorlatban alig érezhető, míg az Alkotmánybíróság eljárásának szabályai Hajas Barnabás szavait idézve okafogyottá váltak³⁶. E körben a fogyasztóvédelmi eljárások szempontjából lényeges, hogy a fogyasztóvédelem alapjogi relevanciával is bír, ugyanis a korábbi alkotmánnyal szemben a jelenlegi Alaptörvény az M cikk (2) bekezdésében rögzíti, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait³⁷.

33 387/2016. (XII. 2.) Korm. r. 1. § (4) bekezdés.

34 387/2016. (XII. 2.) Korm. r. 4. § (2)-(3) bekezdés.

35 387/2016. (XII. 2.) Korm. r. 3. § (3) bekezdés.

36 Hajas (2016): i. m. 23.

37 Ugyanakkor mindez az Alkotmánybíróság 8/2014. (III. 20.) AB határozatában akként értelmezte az említett rendelkezést, hogy „[a]z M) cikk (2) bekezdése második mondatából általánosságban az állammal az a kötelezettsége következik, amely – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik”. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az erre épülő alkotmányjogi panaszokat alapos indoklás nélkül is befogadná. Lásd pl. 3305/2018. (X. 1.) AB végzés, illetve a pénzügyi fogyasztóvédelem kapcsán Veres Zoltán: Gondolatok a fogyasztóvédelem alkotmányos rangra emelése kapcsán, különös tekintettel a pénzügyi fogyasztóvédelemre, Jogelméleti Szemle, 2013/1, 179-183. [Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/veres53.pdf> (letöltés dátuma: 2018. december 01.).]

A megfogalmazás kétségkívül tükrözi azt a kontinentális országokra jellemző szabályozási modellt, amelyben az államok a fogyasztói jogokat elsősorban a verseny szempontjait biztosítva védik és biztosítják.³⁸ Ugyanakkor az alapjogi rangra emelés nemcsak intézményi, hanem eljárási következményekkel is bír, amely miatt ezen ügyekben lehetőség nyílik egy bírósági döntés nyomán alkotmányjogi panasz igénybevitelére is.

A fenti módosítások eredményeként tehát a fellebbezés és a közigazgatási per maradt az új kódexben mint az ügyfél által kezdeményezhető jogorvoslati eszköz. Ezek közül általánossá ugyan az utóbbi vált, azonban az előbb említettek nyomán valójában fogyasztóvédelmi ügyekben a fellebbezés továbbra is igénybe vehető. A fellebbezés részletszabályait tekintve változás, hogy a fellebbezést indokolni kell és csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. Az Ákr. tehát megszüntette azt a hosszú éveken át adott lehetőséget, amely a fellebbezést mindenféle, adott esetben „mondvacsínált” okból is lehetővé tette, avagy az ügyfélnek lehetősége volt arra is, hogy egyes bizonyítékokat eleve a fellebbezési eljárásra „tartalékoljon”. A fellebbezés ilyen módon nemcsak másodlagos eszközzé, de indokoláshoz kötötté is vált. Ugyanakkor megmaradt a hatóság számára az a lehetőség, hogy a fellebbezés alapján a hatóság a jogszabályt sértő döntést módosítsa vagy visszavonja, vagy ellenérdekű ügyfél hiányában, amennyiben a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, akkor a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.³⁹ Mindezen lehetőség hiányában a másodfokú döntést – amennyiben jogszabálysértő – megvizsgálja, ám döntése kapcsán nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz, így adott esetben egy fogyasztóvédelmi bíróságot kiszabó döntés – amennyiben új jogszabálysértéseket is feltárnak – súlyosítására is sor kerülhet. Kifejezetten az eljárás gyorsítását célzó rendelkezés, hogy ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést, amely nyomán tehát elkerülhető az a helyzet, hogy a másodfokú

³⁸ Bencsik: i. m. 340.

³⁹ Ákr. 119. § (1)-(2) bekezdés.

hatóság csupán megsemmisítse a döntést új eljárásra kötelezve az elsőfokon eljáró szervet, amely az ügyek valódi és érdemi befejezését segíti elő.⁴⁰

Fogyasztóvédelmi szempontból bár kevésbé jelentős azon rendelkezés, amely szerint az automatikus döntéshozatal, illetve a sommás eljárás alkalmazása esetén nincs lehetőség fellebbezésre, hiszen a már említettek szerint ilyenkor 5 napon belül a teljes eljárásban történő elbírálás kérhető.

Az Ákr. által elsődlegessé váló jogorvoslat, azaz a közigazgatási per kapcsán az Ákr. csupán a legfontosabb összefüggéseket tartalmazza, hiszen azt részletesen a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény szabályozza, míg a közigazgatási bíróságokat érintő szervezeti változásokat a 2018. évi CXXX. törvény határozta meg. E körben kiemelendő, hogy a 2016. év végi reformcsomag három részből állt, így annak a bírósági szervezetet érintő rendelkezései is voltak, amelyeket azonban az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll eljárásban hozott 1/2017. (I. 17.) határozata megsemmisített a sarkalatosságra vonatkozó szabályok megsértése miatt. A 2018. december 21. napján kihirdetett, a közigazgatási bíróságokról szóló törvényt azonban a Parlament már minősített többséggel fogadta el, így kifejezetten is tartalmazza a sarkalatossági záradékot. Az új jogszabály részletes bemutatása nem jelen tanulmány feladata, annyit azonban mégis érdemes rögzíteni, hogy a jogszabály felállítja a közigazgatási törvényszékeket és a Közigazgatási Felsőbíróságot.

A közigazgatási perek bár már kívül esnek a közigazgatási szervek hatókörén, azonban az eljárás gyorsítása mint cél ezen eljárásokban is érvényesült. Így a bíróságoknak a korábban általános jellegű kasszációs jogköre megszűnt és helyette a reformatórius jogkör vált főszabállyá, amelynek köszönhetően elkerülhető az ügyek újraindulása a közigazgatási szerv előtt, majd egy esetleges újabb jogorvoslati eljárási kör és rosszabb esetben egy ismételt megsemmisítés és új eljárásra kötelezés, amely miatt akár éveket is húzódhatott egy ügy tényleges befejezése, figyelemmel az ügyintézési határidő fent már említett nettó jellegű szabályozására.

⁴⁰ Ákr. 119. § (6) bekezdés.

5. VÉGREHAJTÁS

A hatósági eljárások utolsó eshetőleges szakaszát a végrehajtási eljárás jelenti, amelynek előfeltétele a döntés véglegessé válása és az önkéntes teljesítés elmaradása.⁴¹ Az Ákr. szakított a jogerő mint terminus technikus közigazgatási hatósági eljárásokban történő használatával, ami egyébként is nehezen értelmezhető volt az ügyfelek számára⁴². Figyelemmel az anyagi és alaki jogerő közötti különbségekre és a mintaadó német-osztrák jogtudományban alkalmazott terminológiára, az Ákr. ezek helyett a döntés véglegessé válását mint fogalmat vezette be, amely plasztikusan fejezi ki, hogy a végleges döntésen a közigazgatási hatóság már nem változtathat, kivéve a törvényben meghatározott eseteket. A véglegesség a döntés közlésével áll be, amely végrehajthatóvá válik, ha azt a kötelezett nem teljesíti.

A végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság foganatosítja.⁴³ Ilyen esetben az Ákr. szabályait nem is kell alkalmazni⁴⁴, hiszen az adóigazgatási eljárások a kivett eljárások körébe tartoznak és az adóhatóság végrehajtási eljárását az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény tartalmazza. Figyelemmel arra, hogy a fogyasztóvédelmi szabályok az általános körbe tartoznak, a fogyasztóvédelmi bírság behajtása ezután az adóigazgatási eljárásban található köztartozásokra vonatkozó szabályok szerint zajlik.

Mivel az Ákr. is lehetővé teszi azonban a fent említett módon kiegészítő szabályok megalkotását, a végrehajtást érintő lényeges változás, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság elsőfokú határozatát azonnal végrehajthatónak nyilváníthatja, ha hatósági szerződést megszegő ügyféllel szemben kell jogkövetkezmény megállapítani vagy környezetvédelmi okból, illetve a fiatalkorúak fizikai, szellemi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésének védelme érdekében, továbbá jogsértő tartalmú kereskedelmi kommunikáció vagy

41 Ákr. 132. §.

42 Ákr. 82. §-hoz fűzött indokolás. Magyarország Kormánya: i. m. 90.

43 Ákr. 134. § (1) bekezdés.

44 Ákr. 131. § (2) bekezdés.

internetes honlap esetén. Ezekben az esetekben egyébként a fogyasztóvédelmi hatóság határozatát – jogorvoslatra tekintet nélkül – közzé is teszi.⁴⁵

ÖSSZEGRZÉS

Az Ákr. sok tekintetben valódi egyszerűsítést és gyorsítást hajtott végre, az egyszerűsítés, mint fő célkitűzés megvalósítását némiképpen árnyalja, hogy 2020. január 1-jétől hatályba lép a közigazgatási szabályszegésekről szóló 2017. évi CXXV. törvény, amely mintegy általános szankciókódexként érvényesül. A kódex hatályba lépésével összefüggésben szükségessé vált az átmeneti szabályok megalkotása, amelyet a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény tartalmaz. Ennek 10. §-a a fogyasztóvédelemről szóló törvénybe illesztett egy utaló szabályt, amely a Kormányt hatalmazza fel, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság által – közigazgatási hatósági hatáskörben eljárva – alkalmazandó kiegészítő eljárási szabályokat rendeletben meghatározza, amely rendelet jelen tanulmány lezárásáig még nem született meg. Ugyanakkor bár érthető azon célkitűzés, amely az Ákr. szétaprózódását kívánja meggátolni és igyekszik annak állandóságát biztosítani, azonban az utaló szabályok nagy száma a jogalkalmazók munkájának a megkönnyítése ellenében hat. Az eljárásjogi egyszerűsítés csak a jogalkalmazás egyik – bár jelentős – szelete, hiszen a közigazgatási hatóságoknak az egyébként igen szerteágazó anyagi jogi szabályokat kell alkalmaznia, ami különösen igaz ez az olyan új jogterületeken, mint a fogyasztóvédelem.⁴⁶

Az ügyintézési határidő bruttó jellegűvé válása szintén egyértelműen az eljárások gyors befejezését szolgálja, azonban a gyors eljárás csak részben teszi a közigazgatás működését hatékonyrá, egyes esetekben azonban a jogsértések felderítése ellenében hathat, hogy a hatóságnak a 60 napos határidő alatt

⁴⁵ Fgytv. 51. § (1) bekezdés.

⁴⁶ Trócsányi László Igazságügyi Miniszter is kiemelte, hogy az olyan új jogterületeken, mint amilyen a fogyasztóvédelem is, „szinte ontják az új jogszabályokat”. [Elérhető: <http://www.jogforum.hu/hirek/37755> (letöltés dátuma: 2018. december 01.).]

mindenképpen le kell zárnia az ügyet. Különösen igaz ez a fogyasztóvédelemben oly jellemző hivatalbóli eljárásokra, ahol egyrészt érvényesíteni kell azt az eljárási szabályt, hogy a határidőt kétszeresen túllépő hatóság, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat, és ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás, miközben a Fgytv. 47/C. § (5) bekezdése meghatározza azon esetköröket, amikor a hatóság számára kötelező a bírság alkalmazása.

Összességében tehát a változás kétségkívül kedvező irányba mutat, azonban a jogalkalmazó szervek számára megfelelő időt kell biztosítani nemcsak az eljárási, de a szervezeti változások kezelésére is, amely átmeneti időszakban akár a jogérvényesítés hatékonysága is csorbát szenvedhet ideiglenesen.

