

# A fogyasztóvédelmi igazgatás alakváltozásai 1952-től 1996-ig

BENCSIK ANDRÁS  
egyetemi tanársegéd  
PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

## 1. Bevezető gondolatok

A fogyasztóvédelem egyike azoknak a jogterületeknek, amelyek korszakunk fejlődési tendenciáinak folyamán alakultak ki. A fogyasztóvédelem gondolata a piacgazdaság megteremtésével párhuzamosan alakult ki a modern államokban és a jogi gondolkodásban egyaránt. Ennek indokaként alapvetően az a tény jelölhető meg, hogy a piaci viszonyok között – alapvetően a piacon való érvényesülést biztosító ismeretek hiányából fakadóan – a fogyasztó számottevő hátrányba kerülhet a kereskedőkkel, vállalkozásokkal szemben. Ez a helyzet alkalmas arra, hogy a fogyasztó és a vállalkozás között létrejött, magánjogi jellegű, mellérendeltséget és egyensúlyi helyzetet kifejezésre juttató fogyasztói jogviszony erőviszonyai megváltozzanak. Ez a felismerés alapozta meg a fogyasztóvédelem, mint a magánjogi viszonyokba történő állami beavatkozás szükségességét.

Ebből logikusan következne, hogy a fogyasztóvédelmi joganyag kizárólag a XX. század körülményei, adottságai között fejlődött ki. Ez a megállapítás azonban nem minden tekintetben helytálló. Az kétségtelen tény, hogy a fogyasztóvédelmi jog olyan folyamatosan fejlődő jogterület, amelyet determinál egyrészt a technikai-műszaki fejlődés dinamizmusa, másrészt pedig a nemzetközi szervezetekhez, különösen Magyarország vonatkozásában különösen az Európai Unióhoz tartozás ténye. Ebben a tekintetben tehát a korszak sajátosságai által formált jogterületről van szó, amely – jogági szempontból – kétségtelenül a XX. században jelent meg önálló jogterületként. A kép árnyalásaként érdemes leszögezni, hogy a fogyasztóvédelem jogági hovatartozásával összefüggésben két elméletet lehet elkülöníteni. A jogdogmatista irányzatot vallók szerint nem beszélhetünk önálló jogágként a fogyasztóvédelmi jogról, hiszen a klaszikus felosztás szerint közjogra és magánjogra osztható a jogrendszer, ezen kívül nincs harmadik csoport.<sup>1</sup> A funkcionalista felfogás hívei azonban a norma rendeltetéséből indulnak ki, ennél fogva úgy foglalnak állást, hogy a fogyasztóvédelemre vonatkozó normák igenis önálló jogágot képeznek.

Szükséges azonban arra is rámutatni, hogy a fogyasztóvédelem egyik legfontosabb funkciója a fogyasztók számára nyújtott jogvédelem állam által történő realizálása. A jogvédelem elve azt a szükségletet juttatja kifejezésre, hogy a jogaiban – akár az állam, akár más magánszemély magatartása okán – sérelmet szenvedett polgár bírósághoz fordulhasson jogsérelme orvoslása érdekében.<sup>2</sup> A jogvédelem – ebből fakadóan – nem csupán a fogyasztóvédelem esz-

<sup>1</sup> Annak a tendenciának a fényében, amelyet többen a „közjog magánjogiasodásának” illetve a „magánjog közjogiasodásának” neveznek, ez az álláspont egyre kevésbé tartható. Ezzel összefüggésben lásd többek között Petrétei József: *Magyar alkotmányjog I.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002. 20. o.

<sup>2</sup> Ez a fogyasztóvédelem vonatkozásában a széles körű jogorvoslati eszközökre vonatkozó szabályozás fontosságát veti fel.

méjének felbukkanása óta képez állami feladatot, az már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető funkciójaként fogható fel.<sup>3</sup> Ebből következik, hogy – a fogyasztóknak nyújtandó állami védelem biztosítása érdekében – az államok kénytelenek (voltak) kiépíteni a fent jelzett funkció ellátására hivatott intézményeket. Az is nyilvánvaló azonban, hogy eme állami intézményrendszer folyamatos változásban van, hiszen idomulni kénytelen ama jogszabályi és technikai környezethez, amely keretei között a fogyasztók állam általi védelmét szükséges megvalósítani. A fentiek előrebocsátását követően az alábbi tanulmányban az ún. „fogyasztóvédelmi” intézményrendszer alakváltozásaival, szervezeti és jogállásbeli módosulásaival kívánok foglalkozni – terjedelmi okok miatt – az Állami Kereskedelmi Felügyelet létrehozásától kezdve egészen a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség intézményesítéséig.

Mindezek előtt azonban szükséges röviden felvázolni az 1990-ben bekövetkezett társadalmi és gazdasági struktúraváltás hatásait a fogyasztói magatartás alakulására, ezen keresztül a fogyasztóvédelem fejlődésére. A rendszerváltást megelőző években egy centrálisan kiépített, központilag irányított gazdasági rend érvényesült, amit alapvetően a hiánygazdálkodás és a termékek közötti választás lehetőségének korlátozása jellemezte.<sup>4</sup> Ez alapvető hatást gyakorolt a fogyasztói magatartásra is, hiszen a korábbi években kialakult passzív pozícióba kényszerült fogyasztói magatartást – az áruk széles választékának, a kereskedők marketingmódszereinek megjelenésével párhuzamosan – meg kellett változtatni, egy aktív, cselekedni tudó és akaró „fogyasztó-típus” irányába kellett elmozdulni.

Szintén meghatározta a rendszerváltás utáni fogyasztóvédelmi jogfejlődést a témakör egységes szabályozása iránti igény. A korábbi években a jogrendszerbe beépült „fogyasztóvédelmi jellegű” jogszabályi rendelkezéseket – amelyek valójában magánjogi szemlélet alapján a gyengébb szerződő fél garanciális jellegű védelmére helyezték a hangsúlyt – inkább jellemezte a szétszórt, heterogén jelleg, mintsem az egységes, átfogó koncepció eredményeként született kifejezetten fogyasztóvédelmi jellegű szabályozás igénye.<sup>5</sup> Ezt a tendenciát erősítette az Európai Unióhoz való csatlakozásra vonatkozó folyamatos törekvés, amelynek keretében a Magyar Köztársaság kötelezettséget vállalt a magyar jogszabályoknak a közösségi joghoz való közelítésére, az új jogalkotási produktumoknak a közösségi normákkal való összeegyeztethetőségére.<sup>6</sup>

Szükséges végezetül kiemelni azt a sajátosságot is, hogy a különböző minisztériumok, ágazati főhatóságok között sokáig megoszlott a „fogyasztóvédelmi hatóságok” fölötti felügyeleti jogkör, valamint az ágazati jellegű szabályozás megalkotására való felhatalmazottság egyaránt. Ez a gyakorlatban azt eredményezte – és bizonyos mértékig eredményezi napjainkban is, – hogy nagyon szétszórt, néhol következetlen és koncepcionális szempontból nem kellően ki-

<sup>3</sup> V. ö. Legény Krisztián: *Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban*. In: *Magyar Közigazgatás*, 2005/5. sz. 283. o.

<sup>4</sup> V. ö. Kornai János: *A szocialista rendszer*. Heti Világgazdaság Kiadó, Budapest, 1993. 273. o.

<sup>5</sup> V. ö. Fazekas Judit: *A fogyasztóvédelem múltja, jelen és jövője a fogyasztóvédelmi törvény tükrében*. In: *Tanulmányok a fogyasztóvédelemről*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998. 16–18. o.

<sup>6</sup> Ennek adott normatív keretet az 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény.

dolgozott intézményrendszer látta (látja) el a fogyasztóvédelmi hatósági hatásköröket. Ennek megfelelően nem a fogyasztóvédelmi intézményrendszer teljes hiánya, hanem annak nem megfelelő hatékonyságú volta fogalmazható meg kritikaként e tárgykör vonatkozásában. A továbbiakban – a vonatkozó szabályozás alakulását követve – öt korszakra osztva teszem vizsgálat tárgyává a fogyasztóvédelmi feladatokat (is) ellátó állami szervek rendszerét.

## **2. Az Állami Kereskedelmi Felügyelet (1952–1967)**

Az ötvenes évek elején hozta létre a Minisztertanács az Állami Kereskedelmi Felügyeletet (a továbbiakban: Felügyelet) a „belkereskedelemre vonatkozó szabályzatok megtartásának ellenőrzése, az állami fegyelemnek a kereskedelem területén való megszilárdítása (...) s a dolgozók ellátásának következetes megjavítása érdekében”.<sup>7</sup>

### *2.1. Az Állami Kereskedelmi Felügyelet jogállása*

Az Állami Kereskedelmi Felügyelet a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetén belül jött létre, ebből fakadóan nem rendelkezett szervezeti önállósággal. A belkereskedelmi minisztertől való függés két vonatkozásban is érvényesült, hiszen a miniszter kinevezési jogának részét képezte a minisztériumban működő felügyeleti főosztályt vezető Állami Kereskedelmi Felügyelő, valamint a városi, megyei felügyelőségek vezetőinek kinevezése is.

A jogállás tekintetében szükséges azt is kiemelni, hogy a területi felügyelőségek közvetlenül a felügyeleti főosztálynak – mint másodfokú hatóságnak – alárendelten működtek, tekintetükben nem érvényesült hierarchikus viszony a helyi tanács végrehajtó-bizottságával, azokkal azonban szorosan együttműködtek. Az „együttműködés” kétarcú jellege érhető tetten abban a rendelkezésben, amely szerint – az alárendeltség deklarált tagadása mellett – rendszeresen kötelesek voltak beszámolni a területi felügyelőségek a tanácsok végrehajtó bizottságai előtt, ilyen kötelezettség azonban a miniszter irányában nem érvényesült.

### *2.2. Az Állami Kereskedelmi Felügyelet feladat- és hatásköre*

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

<sup>7</sup> 1021/1952. (VII. 12.) MT határozat preambuluma.

A fenti célok elérése érdekében a statuáló jogszabály rendszeres és folyamatos ellenőrzés végzésére jogosította fel a Felügyeletet. Ennek keretében a Felügyelet jogosult volt ellenőrizni – egyebek mellett – a fogyasztói árak és haszonkulcsok megtartását, az áruk kezelését és raktározását, az árukban keletkezett mennyiségi és minőségi hiányok keletkezésének okait, az áruk minőségét, a kereskedelmi dolgozóknak a fogyasztókkal szemben tanúsított magatartását, a fogyasztóknak kiszolgált áruk csomagolását, valamint a fogyasztói panaszok intézésének módját. Amennyiben a Felügyelet valamely érintett jogszabály megsértését állapította meg, különböző intézkedések – így egyebek mellett leltározás elrendelése vagy feljelentés megtétele – alkalmazása mellett bírságolási joggal (is) rendelkezett.

A szabályozás értékeléseként megállapítható, hogy – szervezetileg – teljes mértékben a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetében és alárendeltségében működött az Állami Kereskedelmi Felügyelet, amely – tevékenységét tekintve – egyszerre látott el közegészségügyi, élelmiszerbiztonsági és kereskedelemfelügyeleti tevékenységet, a fogyasztóvédelmi jelleg azonban csak marginálisan, a fogyasztóknak nyújtott tájékoztatás és a szolgáltatások kiszolgálása vonatkozásában jelent meg a regulációban.

### **3. Az Állami Kereskedelmi Felügyelőség (1967–1970)**

1967-ben került sor a Felügyelet átszervezésére, attól a céltól vezéreltetve, hogy a fogyasztók érdekeinek fokozottabb védelme és a kereskedelmi munka színvonalának emelkedése megvalósulhasson. Ennek érdekében valósult meg az Állami Kereskedelmi Felügyelet átszervezése Állami Kereskedelmi Felügyelőséggé.<sup>8</sup>

#### *3.1. Az Állami Kereskedelmi Felügyelőség jogállása*

Az új szerv jogállásával összefüggésben rögzítette a kormányrendelet, hogy az a belkereskedelmi miniszter közvetlen felügyelete alatt működött, hatósági jogkörrel és önálló költségvetéssel rendelkezett. Ehhez kapcsolódott a szervezeti struktúra is, amely szerint a Felügyelőség Állami Kereskedelmi Főfelügyelőségre és területi kereskedelmi felügyelőségekre tagozódott.<sup>9</sup> Az ismertett szabályozás vonatkozásában két irányban jelent meg a szervezeti önállóság a korábbi regulációhoz képest. Egyrészt rögzítette a kormányrendelet, hogy a Felügyelőség önálló költségvetés szerint gazdálkodott, másrészt szervezetileg is különvált a minisztériumtól, hiszen nem a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetében, hanem csupán annak felügyelete alatt fejtette ki tevékenységét.

A relatív szervezeti önállósodás megnyilvánult a kinevezési jogkör szabályozásában is, hiszen – a korábbiakkal ellentétben – nem a belkereskedelmi miniszter gyakorolta valamennyi vezető tekintetében a kinevezési jogot: az Állami Kereskedelmi Felügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a miniszter, míg a

<sup>8</sup> 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 1. §.

<sup>9</sup> 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 3. §.

területi kereskedelmi felügyelőségek vezetőit (és felügyelőit) már a Felügyelőség vezetője nevezte ki.<sup>10</sup> A kiépített struktúra belső kapcsolatrendszere eme elgondolás alapján lett kialakítva, hiszen a területi felügyelőségek ezáltal a Felügyelőségnek lettek alárendelve, szorosan együttműködtek azonban a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó-bizottságaival, ami rendszeres beszámolósi kötelezettség formájában öltött testet, a végrehajtó-bizottság felkérhette továbbá a területileg illetékes felügyelőséget a fogyasztói érdekvédelemmel kapcsolatos célvizsgálatok elvégzésére.

### *3.2. Az Állami Kereskedelmi Felügyelőség feladat- és hatásköre*

A Felügyelőség feladatai vonatkozásában két komoly eltérés figyelhető meg a korábbiakhoz képest: a fogyasztói érdekvédelem és a szabálysértési jogkör. Utóbbi abban a vonatkozásban tekinthető kiemelkedő jelentőségű módosításnak, hogy a felügyelőségek szabálysértés észlelése esetén nem csupán szabálysértési eljárás kezdeményezésére, hanem – feljelentés mellőzésével – a szabálysértést megállapító jogszabályban meghatározott bírság kiszabására is jogosultak voltak.<sup>11</sup> Eme változtatás mögött az a jogalkotói szándék húzódott meg, hogy – a jogsérelem gyorsabb orvoslása érdekében – ne áttételesen kerüljön sor a szabálysértési eljárás lefolytatására, azonnal kapjon a Felügyelőség lehetőséget a (szabálysértési) bírságolásra.

A másik érdemi változtatás a szerv „profilját” érintette, hiszen a vonatkozó szabályozás értelmében a Felügyelőség elsődleges feladata a fogyasztói érdekvédelem lett. Ennek keretében a hatáskörébe tartozó szervek vásárlókat kiszolgáló egységeiben a fogyasztókat védő jogszabályok megtartásának, a fogyasztói árak megtartásának, az áru csomagolásának, a fogyasztói panaszok intézésének, valamint a fogyasztók kiszolgálásának vizsgálatára és ellenőrzésére terjedt ki tevékenysége. Ebből a felsorolásból érezhető a Felügyelőség fogyasztóvédelmi jellegének dominánsabbá tétele, hiszen – a kereskedelemre vonatkozó egyéb előírások kontrollja mellett – megsokasodtak azok, a fogyasztókat érintő kérdéskörök, amelyek vizsgálata és folyamatos ellenőrzése a felügyelőségek hatáskörébe került. Ezt a tendenciát kívánta a jogalkotó erősíteni az a rendelkezéssel is, amely a fogyasztókat károsító jelenségek okainak feltárását is e szerv feladatává tette.<sup>12</sup>

## **4. Az Országos Kereskedelmi Felügyelőség (1970–1988)**

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

A szervezeti változtatások eredményeképpen létrejött a belkereskedelmi miniszternek alárendelten, de önálló költségvetési szervként működő Országos Kereskedelmi Főfelügyelőség, valamint a megyei (fővárosi) tanácsok végrehaj-

<sup>10</sup> 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 4. § (1) bek.

<sup>11</sup> 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 6. § (1) bek. b) pont.

<sup>12</sup> 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 2. § (3) bek. b) pont.

tó bizottságának szervezetében és költségvetésében működő területi kereskedelmi felügyelőségek rendszere. Ez a valóságban azt jelentette, hogy a tanács végrehajtó bizottságának szervezeti egységeként (osztályok, csoportok formájában) működtek eme szervek.<sup>13</sup>

Az említett strukturális változtatás a jogállásban is érzékelhető volt, hiszen a kormányrendeletben deklarált „önállóság” erőteljesen megkérdőjelezhető lett. Ezt támasztja alá egyrészt a szervezeten belüli vezetői kinevezések szabályozása, amelynek értelmében a főfelügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a belkereskedelmi miniszter, míg a területi felügyelőségek vezetőit az illetékes megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága volt jogosult kinevezni. Ebből következik, hogy – csökkentve az önálló „központi szerv” autonómiáját – elkerült a felügyelőségek vezetőire vonatkozó személyi döntés meghozatala a Főfelügyelőség vezetőjétől és átkerült az államigazgatás területi nyúlványainak tekinthető végrehajtó bizottságokhoz. Az önállóság „megnyirbálása” ölt testet továbbá abban a rendelkezésben is, amely szerint a Főfelügyelőség a megyei (fővárosi) felügyelőségeket csupán az illetékes tanács végrehajtó bizottságának hozzájárulásával vonhatta be a fogyasztói érdekvédelemmel kapcsolatos célvizsgálatok elvégzésébe.<sup>14</sup>

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

## **5. Az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség (1988–1991)**

A Minisztertanács 1988. január 1-jével megszüntette az Országos Kereskedelmi Felügyelőséget és annak jogutódjaként létrehozta az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőséget. Itt tehát formálisan új szerv létesítéséről volt szó, amely – a tanulmány tárgyköre szempontjából – két lényeges ponton változtatott a korábbi szabályozáson: a jogállás és a feladatkör tekintetében.

### *5.1. Az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség jogállása*

A szervezeti struktúra úgy épült fel az új reguláció alapján, hogy a kereskedelmi miniszter felügyelete alatt létrejött – országos hatáskörű költségvetési szervként – az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség, a területi kereskedelmi és piacfelügyelőségek pedig a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának fogyasztói érdekvédelmi és piacfelügyeleti ellenőrzési feladatok ellátó szakigazgatási szervei lettek.<sup>15</sup> Eme alárendeltség a kinevezési jog-

<sup>13</sup> 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet 3. §.

<sup>14</sup> 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet 5. §.

<sup>15</sup> 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 1. § (1)-(2) bek.

kör vonatkozásában is megmutatkozott, hiszen a Főfelügyelőség vezetőjét a kereskedelmi miniszter nevezte ki, a felügyelőségek központi irányítását pedig – a tanácsok végrehajtó-bizottságai útján – szintén a miniszter látta el. Itt megjegyzendő a szakmai és szervei irányítás kettéválása, hiszen – hatósági ügyekben – a felügyelőség felettes szerve a Főfelügyelőség vezetője, míg a Főfelügyelőség felettes szerve a Kereskedelmi Minisztérium volt.<sup>16</sup>

## *5.2. Az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség feladat- és hatásköre*

A szabályozás – a korábbiakhoz képest – jelentős mértékben kiszélesítette a felügyelőségek rendeltetését, hiszen tevékenységük a kereskedelmi szolgáltatások gyakorlatára vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások betartásának vizsgálatára irányult a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem biztosítása érdekében, továbbá ezt egészítette ki a piacfelügyeleti ellenőrzés.<sup>17</sup> A szerv alapvető célja főként arra irányult, hogy – a piacgazdaság tényleges kialakulásáig – megakadályozza a fogyasztók kiszolgáltatottságát, tevékenységében pedig elsődlegesen a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítására koncentrált.<sup>18</sup> Ezzel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt indokolt kiemelni, hogy – a kor politikai és jogi gondolkodásának sajátosságai szerint – a „piacgazdaság kialakulásáig” volt szükség a felügyelőségek működtetésére, hiszen a tisztán piaci viszonyok között nem kerülhet hátrányos helyzetbe a fogyasztó, így nem lesz szükség az állam ilyen irányú szerepvállalására. A bevezetőben már kitértünk arra, hogy a fogyasztóvédelem gondolata éppen a piaci viszonyok között nyeri el létjogosultságát, így – ahogy azt az idő is bebizonyította – megalapozatlan volt ez a kezdeti jogalkotói elképzelés, hiszen éppen a „koraszülött” piacgazdaság kifejlődése eredményezte később a szerv jogutódjainak hatáskörbővítését a fogyasztók védelmének fokozása érdekében.

Szükséges utalni másrészt arra is, hogy érdemi átrendeződés és bővülés figyelhető meg a felügyelőségek hatásköre tekintetében. Ennek egyik összetevője, hogy a – már korábban is kodifikált – hatósági felügyeleti tevékenységet lényegében a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem „zászlaja” alatt szabályozta újra a jogalkotó, ezzel tovább erősítve a szerv fogyasztóvédelmi jellegét. A másik nívum a versenyjogi előírások betartásának ellenőrzése. Erre a hatáskörbővítésre a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény adott okot, hiszen ezzel lehetőség nyílt arra, hogy a „versenyhatósági” jellegű feladatokat is a felügyelőségek lássák el. Kiemelendő, hogy eme jogalkotói lépés praktikusnak és előremutatónak tekinthető. Egyrészt praktikus, hiszen ezzel elkerülte az állam, hogy meg kelljen kettőzni a gazdasági szféra igazgatásával foglalkozó államigazgatási szerveket, másrészt korszerű, mivel megteremtette annak a lehetőségét, hogy a versenyjog és a fogyasztóvédelem összefüggései a felügyelőségek „látókörébe” kerüljenek.

<sup>16</sup> 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 5. § (1) bek.

<sup>17</sup> 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 2. § (1) bek.

<sup>18</sup> <http://1989.mti.hu/Pages/News.aspx?se=1&wo=orsz%C3%A1gos+kereskedelmi+%C3%A9s+piaci+f%C5%91fel%C3%BCgyel%C5%91s%C3%A9g&sd=0101&ed=1107&sp=0&ni=200058&ty=1> (2012. 04. 30.)

## 6. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség

A rendszerváltoztatást követően viszonylag rövid idő elteltével – ismét – hozzányúlt a jogalkotó a fogyasztóvédelem állami intézményrendszeréhez. Az új struktúra kialakításának indokai alapvetően két elgondolás körül kezdtek körvonalazódni: a lassú piacosodás „mellékhatásainak” finomítása és a kiépülő helyi önkormányzati rendszer tehermentesítése tekintetében. 1990 után hamar felismerte a törvényhozó, hogy a piaci viszonyok (idealisztikus) öntisztító hatása hosszú és lassú folyamat eredményeképpen fejlődik ki, így a „vegytiszta” piacgazdaság eléréséig, illetve az egységes és kódexjellegű (?) fogyasztóvédelmi törvény elfogadásáig szükség van egy olyan állami szervre, amely képes és alkalmas ellátni a fogyasztók hatékony védelmét.

Meghatározó volt a szervezeti struktúra létrehozása vonatkozásában az a törekvés is, hogy a helyi önkormányzatok ne legyenek kénytelenek ellátni olyan feladatokat, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül helyi közhatalom gyakorlásához, így a „tehermentesítés” jelszava alatt a helyi önkormányzatok kimaradtak a fogyasztóvédelmi intézményrendszerből. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az önkormányzatok érdemi bekapcsolása a fogyasztói jogviták rendezésébe megoldható és kívánatos lett volna akkor, amikor egy erős, alapszintről építkező önkormányzati rendszer születésének hajnalát élte a Magyar Köztársaság.<sup>19</sup>

### 6.1. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezete

1991-ben – ebben a vonatkozásban támaszkodva az előzményekre – kétszintű struktúra jött létre, hiszen az ipari és kereskedelmi miniszter irányítása alatt működő Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség mellett megyei szinten szervezett fogyasztóvédelmi felügyelőségeket is intézményesített a statuáló jogszabály. A korábbi megoldásokhoz képest azonban egy relatíve nagyobb önállósággal rendelkező szervezet kelt életre, hiszen a Főfelügyelőség vezetőjét a miniszter, míg a felügyelőségek vezetőit – a megyei (fővárosi) közgyűlések véleményének kikérését követően – a Főfelügyelőség vezetője volt jogosult kinevezni.<sup>20</sup>

### 6.2. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség feladat- és hatásköre

A Főfelügyelőség feladat- és hatásköre tekintetében három érdemi módosítást érdemes kiemelni. Egyrészt – a szerv elnevezésének megváltoztatásával egyidejűleg – a fogyasztóvédelmi jelleg lett domináns a feladatok vonatkozásában. Ezt sugallja az a szabály, hogy a fogyasztóvédelem és a minőségvédelem biztosítása érdekében ellenőrzik – egyebek mellett – a felügyelőségek a minőségi előírások érvényesítését biztosító jogszabályok és hatósági előírások betartását, valamint a fogyasztói érdekvédelmi szempontból a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben foglaltak megtartását.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Példának okáért Angliában vagy Szlovákiában megjelenik a helyi önkormányzatok oldalán a fogyasztóvédelem megszervezésének kötelezettsége.

<sup>20</sup> 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1)–(2) bek.

<sup>21</sup> 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 2. §.



Másrészt új elemként jelent meg két karakteres fogyasztóvédelmi hatásköri szabály: a vásárlók (fogyasztók) tájékoztatása és fogyasztói jogérvényesítés elősegítése. Abból a rendelkezésből, amely szerint „a vásárlók tájékoztatására vonatkozó jogszabályi előírások betartását”<sup>22</sup> is ellenőrzi a felügyelőség, kiolvasható a – fogyasztói alapjognak is tekinthető – tájékoztatáshoz való jog biztosításának jogalkotói szándéka, hiszen csupán az információval rendelkező, tájékozott fogyasztó lesz képes az állam által rendelkezésére bocsátott jogi instrumentumokat igénybe venni. Kifejezetten új hatósági szerepkör bontakozik ki azonban abból a jogszabályi rendelkezésből, amely szerint a felügyelőség intézi a hatáskörébe tartozó fogyasztói panaszokat. Ezzel a hatásköri szabállyal indult el – a szűken értelmezett –kereskedelmi igazgatást megvalósító profiltól a fogyasztói jogérvényesítésben aktívan részt vevő hatósági szerepfeladás irányába a szervezet.

A felügyelőségek feladat- és hatáskörének nagyarányú bővülésére került végül sor 1995-ben, amikor a Kormány lényegében megszüntette a Kereskedelmi Minőségellenőrző Intézetet (a továbbiakban: KERMI) és annak feladat- és hatásköreit – nagy részben – „átcsoportosította” a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség felelősségi körébe.<sup>23</sup> A jogalkotó elgondolása szerint a fogyasztóvédelem minél szélesebb körét egy szervezetben indokolt megvalósítani, így a KERMI korábbi feladatainak zöme – egyebek mellett a tanúsítványok kiállítása, szakvélemények kibocsátása vagy a fogyasztói panaszok intézése – a felügyelőségek hatáskörébe került, így 1996-ra egy integrált szervezetben viszonylagos önállósággal működő, széles feladat- és hatáskörben tevékenykedő államigazgatási szerv látta el a fogyasztóvédelem igazgatásával összefüggő egyes feladatokat.

## 7. Záró gondolatok, következtetések

Tanulmányomban igyekeztem felvázolni a fogyasztóvédelem igazgatásában részt vevő állami szervek felépítésében, feladat- és hatáskörében, működésében bekövetkezett változtatásokat egészen 1952-től kezdődően. Az áttekintés sorában – szándékosan – megálltam napjaink állapotának ismertetése előtt. Ennek oka egyrészt az, hogy az 1996-tól napjainkig bekövetkezett változtatások bemutatása legalább ekkora terjedelmű dolgozatot igényelne, másrészt pedig szerettem volna érzékeltetni, hogy a bemutatott több mint négy évtizedben szinte valamennyi olyan szervezeti megoldást „kipróbálta” a jogalkotó, amelyek – igaz gyorsabb ütemű – felvonultatására a kilencvenes évek második felében (is) vállalkozott, s – álláspontom szerint – még csak az út felénél járunk. A fogyasztóvédelmi intézményrendszer továbbfejlesztése tekintetében eldöntendő kérdés tehát a szervezeti forma, közelebbről az, hogy – a központi szinten kiépített, a miniszternek alárendelt szerv mellett – területi szinten dekoncentrált szervként, a jelenlegi szabályozást fenntartva a megyei (fővárosi) kormányhivatalba integrált szakigazgatási intézményként avagy a francia

<sup>22</sup> 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 2. § g) pont.

<sup>23</sup> Ezzel összefüggésben lásd a 2192/1995. (VII. 6.) Korm. határozat 2. pontját.

modell<sup>24</sup> követve nagyobb önállósággal rendelkező szervként képzelet el a jogalkotó a fogyasztóvédelem igazgatását.

Érdemes lenne mindenekelőtt érdemi feladatokat utalni a helyi önkormányzatok hatáskörébe a fogyasztóvédelemmel és a fogyasztói jogérvényesítéssel összefüggésben, ami azonban feltételezi az intézményi, tárgyi és személyi feltételek biztosítását is. Ennek keretében korszerű lenne kötelező települési önkormányzati feladatként meghatározni a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelmét, nem lenne hátrányos azonban az sem, ha az Alaptörvény utalna az önkormányzatok alapvető feladataira.

Megfontolandó megoldásnak mutatkozik kötelező jelleggel előírni és érvényesíteni a helyi önkormányzatok és a különböző önszerveződő közösségek közötti együttműködést. Ennek megfelelően az érdemi részvételt biztosító (eljárási) jogosítványokat, jogintézményeket (rendeletalkotási eljárás kezdeményezése, felszólalási és tanácskozási jog stb.) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény vonatkozó – a képviselő-testületet és a bizottságot érintő – rendelkezései között lenne érdemes elhelyezni. Korábban utaltam rá, hogy a települési önkormányzatok oldalán nem teremtette meg a korábbi szabályozás a fogyasztóvédelemben történő érdemi közreműködést. Ezzel összefüggésben két fejlesztési útra kívánom a figyelmet ráirányítani. Egyrészt indokolt lenne a helyi önkormányzatok – jelenleg elhanyagolható jelentőségű – részvételének erősítése a békéltető testületek működésében. Emellett a kereskedelmi és iparkamarák mellett működő szerveződések előtt a fogyasztók által kezdeményezett jogviták jelentős része lezárul vagy a polgári bíróságok döntenek el a fogyasztói jogvitákat. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a helyi jellegű fogyasztóvédelemben a helyi közigazgatás formálisan nem vesz részt. Az önkormányzatok által megtestesített közhatalom birtokában hozott döntések kikényszeríthetősége és számos, az önkormányzatok (hatósági) döntéseire irányadó eljárás rendelkezés alkalmazhatósága<sup>25</sup> pozitív irányba mozdíthatná el a fogyasztók védelmét. A jogalkotónak új alapokra kellene helyezni ezen túlmenően a fogyasztóvédelmi hatóságok és az önkormányzatok közötti kapcsolatrendszerét is. Érdemes lenne például ügyféli jogállást biztosítani a helyi önkormányzat képviselő-testületének a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában annak érdekében, hogy a testületek felkérésére végzett vizsgálatokat ne az esetlegesség és az informáltság jellemezze, ezáltal hatékony jogosítványokhoz jutna a helyi önkormányzat a fogyasztók jogainak érvényesítése érdekében.

Kiemelendő, hogy viszonylag későn kezdett el kialakulni a fogyasztóvédelmi intézményrendszer, amelynek okai között „előkelő helyet” foglalt el az alkotmányi szintű szabályozás teljes hiánya. Ebben a tekintetben az Alaptörvény komoly előrelépést tett egy korszerű alkotmányi szabályozás irányába a fogyasztóvédelem területén, de a minden tekintetben (jog)hézagmentes rendszer kiépítése vonatkozásában még továbbfejlesztésre szorul. Nyilvánvaló, hogy a javasoltak strukturális változtatásokat igényelnek, de talán lehet bízni abban, hogy a jogalkotó tovább kíván menni a megkezdett úton.

<sup>24</sup> A francia szervezetrendszerben ún. független igazgatási szervként, relatíve autonóm keretek között működik a Fogyasztóvédelmi Tanács a központi szervek rendszerében. Ezzel összefüggésben lásd Szamel Katalin–Balázs István–Gajdusчек György–Koi Gyula (Szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 260. o.

<sup>25</sup> Többek között a hatósági döntések végrehajthatóságára, a kézbesítési vélelemre vagy a jogorvoslati rendszerre érdemes gondolni.