

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1333/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Jászberényi Éva
dr. Sarbak Péter

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez (a továbbiakban: Felügyelőség) fordult közérdekű bejelentésével, amelyben a VIASAT3 televíziós csatornán megjelenő reklámok tartalmát kifogásolta. A Felügyelőség a bejelentőt több ízben a bejelentésének kiegészítésére hívta fel, aminek a bejelentő eleget tett, majd, miután a Felügyelőség mindezeket követően sem indított vizsgálatot, a bejelentő a Legfőbb Ügyészség Közérdekvédelmi Főosztályához fordult. Az ügy áttételét követően a Fővárosi Főügyészség 2014 februárjában az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A. §-ában foglalt hatáskörömről tekintettel a bejelentő beadványát hivatalomhoz eljuttatta.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Az ennek nyomán módosult Ajbt. 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztososa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségét.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács 2005. május 11-i 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (a továbbiakban: Irányelv)
- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)

Megállapított tényállás

A bejelentő 2013. július 13-án tett bejelentést Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségén. Ebben a VIASAT3 televíziós csatornát, az azon megjelenő teletext oldalakat és az oldalakon reklámozott emelt díjas szolgáltatást – azok valóságtartalmát – kifogásolta, kérelme alapjául pedig egy pontosan meg nem nevezett uniós irányelvre hivatkozott, amely felsorolja az Európai Unió területén tisztességtelennek és tilosnak minősülő kereskedelmi gyakorlatokat. A Felügyelőség július 22-i válaszában megállapította, hogy *„a hivatkozott ügyvel kapcsolatban kifejtett bejelentői álláspont nem tartalmaz elegendő elemet a panaszolt tényállás rekonstruálásához, ezáltal nem teremti meg a lehetőségét annak, hogy a Felügyelőség rendelkezzen olyan tények ismeretével, amelyből jogi következtetés, illetve hatósági szankció eredeztethető.”* Ezért felkérte a bejelentőt, hogy *„a kifogásolt tevékenységre vonatkozó információk részletekbe menő kifejtésével, a kifogással érintett ügylet során keletkezett dokumentumokkal”* egészítse ki a beadványát.

Ezt követően a bejelentő a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz (NFH) fordult, amely felhívta a Felügyelőséget az ügy rendezésére. A Felügyelőség ennek nyomán 2013. november 4-én gyakorlatilag megismételte a július 22-én küldött felhívását, a fentiekben is kiemelt tartalommal. 2014. január 12-i beadványában a bejelentő bővebben is kifejtette kifogásait, valamint utalt az Európai Bíróság három ítéletére¹, amelyek pontosan megnevezik a bejelentő által már korábban is hivatkozott – bár konkrétan meg nem nevezett –, a *belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre*. Ezen túlmenően tájékoztatta arról is, hogy a televíziós csatorna teletextjén szereplő három különböző telefonszám közül kettőt ugyanaz a gazdasági társaság üzemeltet, a harmadik ugyanakkor titkosan működik, így annak üzemeltetőjét nem tudta megnevezni. A Felügyelőség másnap elküldött válaszában mindösszesen arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a telefonszám kapcsán érintett vállalkozás tekintetében, annak székhelye szerint a Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége (PMKH FF) rendelkezik illetékességgel. Hatáskörét vagy annak hiányát ugyanakkor nem állapította meg, és az ügyet nem tette át a PMKH FF-hez.

2014. január 14-én a bejelentő előadta, hogy az emelt díjas telefonszámot üzemeltető társaságon túlmenően fogyasztóvédelmi tárgyú kifogása a televíziós csatornát érinti legfőképpen. Megemlítette, hogy az Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztálya magyar munkatársától kapott e-mail szerint az uniós jog köti a magyar hatóságokat, továbbá kérelmezte, hogy amennyiben a tisztességtelen reklámtevékenység kapcsán a Felügyelőségnek – álláspontja szerint – nincs illetékessége, úgy továbbítsa a beadványát az eljárásra jogosult szerv felé.

2014. január 17-én a Felügyelőség újból felhívta a bejelentőt, hogy az ügyvel kapcsolatos előzményekről, továbbá a kifogásolt tevékenységre vonatkozó információkról tájékoztassa a Felügyelőséget, és fejtse ki a hivatkozott közösségi jogszabályok és a kifogásolt ügy összefüggéseit. Felhívásában kitért arra is, hogy mindezek hiányában nem áll rendelkezésre megfelelő jogalap fogyasztóvédelmi eljárás megindítására.

2014. január 19-én a bejelentő a Legfőbb Ügyészség Közérdekvédelmi Főosztályát kereste meg panaszával – miszerint a Felügyelőség nem foglalkozik a bejelentésével –, majd erről január 20-i levelében értesítette a Felügyelőséget is. Ebben továbbá újból összefoglalta a korábbi bejelentéseiben előadottakat, egyben hivatkozta a már említett 2005/29 EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek való megfelelést szolgáló Fttv-t. 2014. január 23-án a Felügyelőség tájékoztatta a bejelentőt, hogy a hivatkozott televíziós csatorna kifogásolt teletext oldalain keresztül elérhető tájékoztatások vonatkozásában hivatalból vizsgálatot indított.

¹ C-261/07., C-304/08., C-435/11. sz. ügyek

A Fővárosi Főügyészség a Legfőbb Ügyészséghez január 19-én benyújtott panasz hivatalomhoz történő áttételéről intézkedett.

A tényállás tisztázása érdekében megkereséssel éltem a Felügyelőség felé, amelyben az ügygel kapcsolatban keletkezett valamennyi dokumentum megküldését, továbbá tájékoztatást kértem az egyedi ügyről és az alábbi kérdésekkel összefüggésben:

- eleget tett-e a Felügyelőség a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Panasztörvény 142. § (1) és (2) – 2014. január elsejétől a Pkbt. 2. § (1) és (2) – bekezdésében foglaltaknak;
- megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében.

Az áprilisban megküldött iratsomag² tartalmazta a beadványok és válaszlevelek legnagyobb részét, hiányzott azonban abból a bejelentő eredeti, július 18-i beadványa és az NFH áttétele, valamint egyéb kérdéseket is felvetett. Ezért májusban az alábbiakat tartalmazó újabb megkeresést intéztem a Felügyelőség felé:

- a Felügyelőség a közérdekű bejelentés nyomán mely jogszabály alapján, mikor és milyen hatósági eljárást indított;
- a hivatalból indított hatósági eljárás elintézésére az ágazati jogszabályok meghatároznak-e a Ket-től eltérő ügyintézési határidőt, illetve eljárása során megtartotta-e a Felügyelőség az irányadó ügyintézési határidőt;
- a hivatalból indított hatósági eljárásra irányadó ágazati jogszabályok a Ket. általános ügyfélfogalmán túlmenően meghatároznak-e különös ügyfélfogalmat, ügyfélnek minősül-e a bejelentő ebben az eljárásban, illetve vizsgálta-e a Felügyelőség a bejelentő ügyféli minőségét;
- a 2014. január 23-án kelt BPO-001/00809-4/214. sz. tájékoztatáson túl nyújtott-e a Felügyelőség bármiféle tájékoztatást a bejelentő részére a hatósági eljárás során.

Júniusi válaszához³ a Felügyelőség mellékletben csatolta a bejelentő eredeti beadványát, valamint tájékoztatott arról, hogy a rendelkezésre álló információk alapján hivatalból eljárást indított a panaszolt televíziós csatornával szemben. Előadta, hogy a bejelentővel történt többszöri levélváltásból a bejelentő számára egyértelműen kiderült egyrészt, hogy a közigazgatási hatósági eljárás hivatalból történő lefolytatása céljából van szükség a több ízben kért információkra, másrészt, hogy a vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart. Álláspontja szerint tehát a bejelentő megfelelő információkkal rendelkezett a hatóság eljárásáról, ezért külön értesítést annak megindításakor már nem küldött. Tájékoztatása szerint továbbá vizsgálatának lefolytatása függ az eljárás alá vont televíziós csatorna nyilatkozatától, amelynek beérkezéséig a fogyasztóvédelmi eljárás – a Ket. értelmében – nyugszik. A Felügyelőség ezeken túl általánosságban megállapította, hogy a bejelentés vizsgálata során a vonatkozó jogszabályi előírásokat betartotta.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

² Ügyiratszám: BPO-001/809-4/2014.

³ Ügyiratszám: BPO-001/00809-7/2014.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen. Az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelősége, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

4. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

1. A bejelentő beadványából és a Felügyelőség fent említett két válaszleveléből megállapított tényállás ismeretében az alábbi, vonatkozó európai uniós és hazai joganyagot tekintettem át. A közérdekű bejelentés intézésén túlmenően kifogásolt fogyasztóvédelmi hatósági eljárás során meghozandó döntés, annak kimenetele és az e tekintetben rendelkezésre álló jogorvoslat ugyan kívül esnek jelen eljárás keretein, az ügy megítélése szempontjából mégis szükségesnek tartom, hogy az annak háttéréül szolgáló anyagi jogi és eljárásjogi – előbbi tekintetében különösen az Fttv-ben és az Fgytv-ben, utóbbi tekintetében a Ket-ben és a Pkbt-ban foglalt – rendelkezéseket röviden ismertessem.

Az irányadó európai uniós joganyag az EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2005. május 11-i 2005/29/EK IRÁNYELVE, amely szigorú előírásokat fogalmaz meg a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatát érintően.

Az ennek nyomán született, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény mind fogalom-, mind szabályrendszerében az Irányelvet követi. Alkalmazásában fogyasztónak minősül minden természetes személy, aki önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében jár el; árunak minősül továbbá – a birtokba vehető forgalomképes ingó dolgokon túlmenően, az Fgytv-hez hasonlóan – a szolgáltatás is. A kereskedelmi gyakorlatot akként határozza meg, mint a vállalkozásnak az áru (szolgáltatás) fogyasztók részére történő értékesítésével, szolgáltatásával vagy eladásösztönzésével közvetlen kapcsolatban álló magatartása, tevékenysége, mulasztása, reklámja, marketingtevékenysége vagy egyéb kereskedelmi kommunikációja.

A fogyasztó védelme az Fttv-ben négyrétegű. Generálklauzulájában lefekteti a (1) tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmát és meghatározza a tisztességtelen jelleget, majd kimondja, hogy ennek értelmében tisztességtelen különösen a megtévesztő és az agresszív kereskedelmi gyakorlat. A (2) megtévesztő kereskedelmi gyakorlat tekintetében példalózó felsorolással él, majd kifejti az (3) agresszív kereskedelmi gyakorlat lényegét, végül felsorolja a (4) fekete listás (azaz minden további vizsgálat nélkül tisztességtelennek tekintendő) tényállásokat.

A tisztességtelenséget két oldalról közelíti meg: egyrészt a gyakorlat megvalósítója oldaláról tisztességtelennek minősül, aki nem a jóhiszeműség és a tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható gondossággal jár el. A fogyasztó szempontjából akkor tisztességtelen a gyakorlat, ha érzékelhetően rontja a fogyasztó lehetőségét az áruval (szolgáltatással) kapcsolatos, a szükséges információk birtokában meghozott és tájékozott döntésre, és ez által olyan döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg.

Az Fttv. rendelkezéseinek megsértése esetén – az ott meghatározott, de a jelen ügy szempontjából irreleváns kivételekkel – a fogyasztóvédelmi hatóság jár el. Az Fgytv. hatálya általánosságban a vállalkozások mindazon tevékenységére kiterjed, amely a fogyasztókat érinti vagy érintheti; e körben tehát minden, az Fttv. alapján fogyasztónak minősülő személy az Fgytv. értelmében is annak tekintendő. Az Fgytv. 45/A. § (1) a) alapján a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a forgalmazással, szolgáltatásnyújtással összefüggő, jogszabályokban foglalt rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén.

A (2) bekezdés szerint a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban⁴ fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és – ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik – eljár azok megsértése esetén.

A hatóság eljárására irányadó rendelkezéseket is az Fgytv. tartalmazza, amely bizonyos kivételektől eltekintve a Ket.-re, mint mögöttes jogszabályra utal vissza.

A Ket. 29. §-ában foglalt rendelkezés értelmében a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben, illetékességi területén köteles hivatalból megindítani az eljárást, ha ezt jogszabály előírja. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában az eljárás megindításáról, a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. Az értesítés kötelező tartalmi elemei többek között az alábbiak: az ügy tárgya, iktatási száma, az eljárás megindításának napja, az adott ügyfajta irányadó ügyintézési határidő, az ebbe nem számító időtartamok, az ügyintéző neve és elérhetősége, az iratbetekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatás. A (8) bekezdés szerint a hatóság a hivatalbóli eljárást kezdeményező személyt vagy szervezet kérelmére tájékoztatja az eljárás megindításáról, valamint a foganatosított hatósági intézkedésről.

A Ket. 22. §-a előírja, hogy a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Hatáskör vagy illetékesség hiányában pedig a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

A Pkbt. 1. §-a értelmében az állami szervek a közérdekű bejelentéseket a Pkbt. szerint kötelesek elintézni. A meghatározás szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

Ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, azt a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni, a közérdekű bejelentő egyidejű értesítése mellett.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a bejelentés tartalma szükségessé teszi. A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt, továbbá az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető. Az AJB-7891/2012. sz. jelentésemben rámutattam a Pkbt., valamint a Ket. közötti kapcsolódási pontokra, illetve az azok alapján lefolytatott eljárások elhatárolására.⁵

⁴ Ilyen például a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény.

⁵ A hivatkozott jelentés elkészültekor a jelentés a Ket. és a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló rendelkezéseket tartalmazó, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény)

A Pkbt-ben meghatározott közérdekű bejelentés elintézése olyan folyamat, amely esetenként egy, az adott ügyben eljáró szerv további lépésének alapjául szolgálhat. Ez az eljárás tehát nem a bejelentő jogsérelmének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti.

A hatóság ugyanakkor köteles is a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha annak feltételi fennállnak (Ket. 29. § (2) bek.). Hatósági eljárási jogviszonyt azonban nem kizárólag jogsértés alapozhat meg.

A hatóság hivatalból indított eljárásban hivatalból vizsgálja az érintettek ügyféli minőségét. Amennyiben a beadvány alapján indított hatósági eljárásban a beadványozó érintettségére tekintettel annak ügyféli jogállását állapítja meg, részére a Ket-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell. Ettől kezdve a beadványozó ügyfél és nem pedig közérdekű bejelentő.

Ha a beadványozó a hatósági eljárásban nem minősül ügyfélnek, betekintési jogot a Ket. 68. (3) bekezdése szerint gyakorolhat. Azon körülmény ugyanis, hogy egy harmadik személy valamely állapotot, cselekményt jogsértőnek tart, és ennek orvoslására érdekében közérdekű bejelentéssel fordul a hatósághoz, még nem alapozza meg automatikusan jogának, jogos érdekének érintettségét a bejelentése nyomán induló közigazgatási eljárásban.

Mindebből következően a bejelentés intézésének eljárása és az azt követő, hivatalból indított hatósági eljárás összemosása veszélyezteti az ügyféli/bejelentői minőséget a jogbiztonság, így az eljárási jogi garanciák szempontjából. A két jogszabály alapján ugyanis teljesen más – bejelentői, illetőleg ügyféli – jogok és kötelezettségek illetik meg ugyanazt a beadványozót, esetenként ugyanannak a folyamatnak a kezdetén és egy későbbi szakaszában.

A Ket. és a Pkbt. alapján lefolytatott eljárások elhatárolása az ombudsman vizsgálatának kereteit is kijelöli. Az Ajbt. 38/A és 38/C §-a az alapvető jogok biztosa hatáskörébe utalja az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálatát. A közérdekű bejelentés vizsgálata eredményeképpen meginduló közigazgatási hatósági eljárás ombudsmani vizsgálatának azonban további feltétele is van az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése alapján: a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – vagy, ha a jogorvoslati lehetőség kizárt.

Tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentés eredményeképpen hivatalból indított fogyasztóvédelmi hatósági eljárásban jogerős döntés még nem született, így ez utóbbi eljárás vizsgálatára nincs lehetőségem.

2. Mindezen jogszabályi rendelkezések fényében az ügy érdemére vonatkozóan az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. rendelkezései előírják a bejelentés 30 napon belüli elintézésének kötelezettségét, a bejelentés megfelelő vizsgálatát, a bejelentő tájékoztatását a bejelentésnek az eljárásra jogosult más szervhez történő áttételéről, a vizsgálat elhúzódsáról, vagy az eljárás lezárásáról.

A 2013. július 13-án tett bejelentés alapján kiadott hiánypótlási felhívásról megállapítható, hogy az nem volt kellőképpen egzakt, így nem nyújthatott egyértelmű információt a bejelentő számára a hatóság által kért adatok mibenlétéről. Mivel a bejelentés tárgya az érintett televíziós csatornával, annak teletext oldalain reklámozott szolgáltatásokkal volt kapcsolatos, így a hatóság által „az ügylet során keletkezett dokumentumok” becsatolásának kérése értelmezhetetlen is volt egyben. Kifogásolható az is, hogy – figyelemmel a 30 napos eljárási határidőre – a tényállás tisztázása érdekében kibocsátott hiánypótlási felhívás határidőt sem tartalmazott a teljesítésre.

összefüggését vizsgálta. Mivel a Panasztörvény e rendelkezéseit a jogalkotó 2014. január 1-jével, tehát a Pkbt. hatályba lépésével hatályon kívül helyezte, az érintett szabályokat ugyanakkor már a Pkbt. tartalmazza, ezért a jelentés hivatkozásakor már nem a Ket. és a Panasztörvény, hanem a Ket. és a Pkbt. elhatárolása indokolt.

A Felügyelőség egy későbbi hiánypótlási felhívásban továbbá a bejelentő kötelezettségévé tette a bejelentés jogalapjának jogszabályokkal történő alátámasztását is, annak ellenére, hogy a bejelentő már a legelső beadványában utalt az – Fttv. megalkotásának alapjául szolgáló – tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról rendelkező irányelvre; ezt a január 12-i beadványában konkrétan is megnevezte. Kiemelendő, hogy sem a Pkbt., de még a Ket. sem teszi az eljárásban résztvevő állampolgárok kötelezettségévé a kérelmük jogszabályokkal történő alátámasztását. Az eljáró szerv kötelezettsége a tényállás megfelelő tisztázása, a hatáskör, illetékesség és az eljárási kötelezettség vizsgálata. A Felügyelőség a bejelentőnek adott válaszaiban változatlanul – határidő előírása nélkül – általánosságban további információk megjelölésére, és dokumentumok beküldésére szólította fel a bejelentőt úgy, hogy az ügy tárgyából adódóan iratok nyilvánvalóan továbbra sem álltak rendelkezésre. A beadványok időbeni összevetéséből kitűnik, hogy a jogszabályok konkrét megnevezésén túlmenően a bejelentő a tényállást illetően a második, majd az azt követő beadványaiban rendkívül kevés többletinformációval tudott csak szolgálni, így a végül csak 2014. január második felében megindított hatósági eljárás előfeltételei már gyakorlatilag 2013 júliusában, de legkésőbb a január 12-i beadványt követően fennálltak.

Amennyiben továbbá a Felügyelőség tisztázni akarta volna a tényállást, úgy élhetett volna a Pkbt.-ben meghatározott bejelentő meghallgatásának lehetőségével is.⁶ Külön kiemelendő, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítést megelőző bejelentői beadvány egy ponton mégis tartalmazott minőségi többletinformációt: tájékoztatta a Felügyelőséget az eljárása kapcsán a Legfőbb Ügyészségen ellene tett panaszbejelentésről. Egyéb információk hiányában azonban ez utóbbi tény önmagában nyilvánvalóan nem szolgálhatna a közigazgatási hatósági eljárás hivatalból történő megindításának alapjául.

A Felügyelőség a 2014. január 13-i válaszában arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a telefonszámmal érintett vállalkozás tekintetében a székhelye szerinti Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége rendelkezik illetékességgel. A Pkbt.⁷ kimondja, hogy ha az érintett szerv a beadvány kapcsán megállapítja saját hatáskörének és illetékességének hiányát, úgy a beadványt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek *áttenni* – nem pedig erről a beadványozót tájékoztatni – köteles.

A Pkbt. és Ket. szerinti eljárások elhatárolása céljából megkereséseimben választ kértem a Felügyelőségtől a megindított hatósági eljárás jogszabályi alapjára, az eljárás mibenlétére, továbbá a bejelentő eljárásjogi (ügyfél, bejelentő) pozíciójára vonatkozóan, e kérdéseim azonban pontos válasz nélkül maradtak. Első megkeresésemre adott, április 17-i válaszában⁸ a Felügyelőség így fogalmazott: *„A Felügyelőség jelenleg hivatalból vizsgálja a televíziós csatorna teletextjén közzétett információkat, melyek a konkrétumok ismeretének hiányában időigényes tevékenység, ezért a vizsgálat lezárására még nem került sor.”*

A második megkeresésemre június 19-én érkezett válasz⁹ az alábbiakról tájékoztattott: *„A bejelentővel több ízben is történt levélváltás, melyből a bejelentő számára egyértelműen kiderült, hogy a közigazgatási hatósági eljárás hivatalból történő lefolytatása céljából van szükség a bejelentőtől kért információkra, valamint az is, hogy az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, tehát a bejelentő megfelelő információkkal rendelkezik a hatóság eljárásáról, ezért külön értesítést az eljárás megindulásakor már nem kapott. A vizsgálat lezárását követően haladéktalanul sor fog kerülni a panaszos tájékoztatására.*

⁶ Pkbt. 2. § (3) Az eljárásra jogosult szerv a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.

⁷ ld. feljebb: Pkbt. 1. § (5)

⁸ BPO-001/809-4/2014.

⁹ BPO-001/00809-7/2014.

A vizsgálat folytatása az eljárás alá vont nyilatkozatának beérkezése után lehetséges, ezáltal az ügyintézési határidő a fogyasztóvédelmi eljárásra irányadó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény értelmében a nyilatkozat beérkezéséig nyugszik.”

A megkeresésekre adott hiányos, nem teljeskörű válaszok tartalmából és a rendelkezésre álló iratokból megállapítottam, hogy a Ket. és a Pkbt. nem megfelelő alkalmazása oda vezetett, hogy a bejelentő az eljárást lezáró, egyben a közigazgatási hatósági eljárást megindító 2014. január 23-án kelt értesítésben nem kapott egyértelmű tájékoztatást az ügyben megtett intézkedésről és annak indokáról, azaz jelen esetben a megindított hatósági eljárás jog-és ténybeli alapjáról, esetleges ügyféli minőségéről. Amennyiben az eljárásban a bejelentő ügyféli minősége is fennáll, úgy a Ket. 29.§ (5) bekezdésében foglaltakról (ügy tárgya, iktatási száma, az eljárás megindításának napja és az adott ügyfajtára irányadó ügyintézési határidő, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok, az ügyintéző neve és hivatali elérhetősége, az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatás, hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél neve) is tájékoztatni kell a bejelentőt.

A Pkbt. 2.§ (4) bekezdés és a Ket. 29.§ (8) bekezdésére figyelemmel ügyféli jogállás hiányában is tájékoztatni szükséges a bejelentőt a közigazgatási eljárás megindításáról, valamint az eljárás további szakaszaiban a foganatosított hatósági intézkedésekről is. E tájékoztatásnak értelemszerűen nem kell a Ket. 29.§ (5) bekezdésében taxatív felsorolt valamennyi elemre kiterjednie, az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez azonban szükséges az, hogy a hatóság az egyedi ügyintézés során elősegítse a jogok érvényesülését. Azaz minimumkövetelményként indokolt tájékoztatást adni a bejelentő részére a megindított eljárás típusáról, az ügyféli jogállás hiányáról, ehhez kapcsolódóan az eljárás során őt megillető jogokról, valamint arról, hogy a bejelentő a megtett intézkedésekről, a hatósági eljárás lezárásáról külön tájékoztatást fog kapni. A kifejtett indokok alapján megállapítottam, hogy a Felügyelőség a közérdekű bejelentés elintézése során nem tartotta be maradéktalanul a bejelentő megfelelő tájékoztatására, az áttételre, az eljárási határidőkre vonatkozó rendelkezéseket, ezáltal *a jobbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a BFKH FF vezetőjét, hogy

- a vizsgált ügyben – a hatósági eljárás folyamatban léte tekintetével – a Pkbt. 2.§ (4) bekezdés és – az ügyféli minőség megállapításától függően – a Ket. 29.§ (5), illetve (8) bekezdésének megfelelő tájékoztatást adja meg a bejelentő részére,
- a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése céljából pedig intézkedjen annak érdekében, hogy hivatala a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.