

ACTA

KÉTELYEK ÉS KÉRDÉSEK AZ ÜGYÉSZ KÖZÉRDEKŰ
KERESSETINDÍTÁSÁNAK A JOGÁRÓL

CSEHI ZOLTÁN
egyetemi docens (PPKE JÁK)

I. Bevezető

Korábbi tanulmányunkban már felvetettük az ügyész közérdekű keresetindításának a meghaladottságát és ennek a szabályozásnak az európai joggal való ütközését.¹ Tételünk azóta is változatlan, az ügyész, aki az állami hatalom egyik törvényben szabályozott speciális szervezetének a tagja, magánjogi viszonyba ne avatkozhatson be általános jelleggel, jogi érdek és jogpolitikai indok nélkül ne támadhassa meg magánjogi jogalanyok által használt általános szerződési feltételek érvényességét. A magánjogi szerződések érvényessége – különösen a gazdaságban használt általános szerződési feltételek alkalmazási problémája – a magánjogi jogalanyok autonóm terébe, szabadságába tartozik, a jogérvényesítésről való döntések szintén a magánjogi jogalanyokat kell, hogy megillessen.

Több mint harminc éve került bele az általános szerződési feltételek szabályozása a magyar Polgári törvénykönyvbe.² 1977-ben alkották meg, illetve lépett hatályba az *Unfair Terms Act* és a német *Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen* (AGBG)³ szabályai. A magyar – akkor még szocialista berendezkedésű, piacgazdaság nélküli és korlátozott magántulajdonon berendezkedett állam – 1977. évi IV. törvénnyel megalkotta, és az 1978. évi 2. sz. törvényerejű rendelettel – 1978. március 1-jén – hatályba léptette a Ptk. új, 209. §-a, amely következők szerint tartalmazta az általános szerződési feltételekre:

¹ CSEHI ZOLTÁN: Az általános szerződéses feltételek szabályai az európai jog szorításában. In BARTA JUDIT (szerk.): *Bank- és hitelviszonyok. Kodifikációs tanulmányok az új Ptk. születése kapcsán*. Miskolc: 2009, 82–101.

² A szabályozás történetéhez lásd FAZEKAS JUDIT: *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, 2007, 38. skk.

³ Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen vom 9.12.1976, 1977. április 1-jén lépett hatályba.

209. § (1) *Ha az általános szerződési feltétel tisztességtelen, a kikötést a sérelmet szenvedő fél megtámadhatja.*

(2) *Ha gazdálkodó szervezet használ szerződéskötéskor tisztességtelen általános szerződési feltételt, a sérelmes kikötést a külön jogszabályban meghatározott szervezet is megtámadhatja a bíróság előtt.*

(3) *A bíróság a (2) bekezdés szerinti megtámadás alaposága esetén a tisztességtelen kikötés érvénytelenségét – a kikötés alkalmazójával szerződő valamennyi félre kiterjedő hatállyal – megállapítja. Az érvénytelenség megállapítása nem érinti azokat a szerződéseket, amelyeket a megtámadásig már teljesítettek.*

A Ptk. 209. §-hoz csatlakozón határozta meg az 1978. évi 2. sz. törvényerejű rendelet, hogy kik jogosultak az általános szerződési feltételek bíróság előtti megtámadására *erga omnes* hatállyal:

Tvr. 5. § (1) Az általános szerződési feltételek bíróság előtti megtámadására jogosult:

- a) a legfőbb ügyész,*
- b) a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság,*
- c) a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a szakmai (ágazati) szakszervezetek elnöksége és a működési területükön a szakszervezetek megyei (budapesti) tanácsa,*
- d) a miniszterek, az országos hatáskörű szervek vezetői, valamint a fővárosi, megyei tanácsok végrehajtó bizottságai,*
- e) érdekképviseleti feladatkörükben a szövetkezetek országos tanácsai, továbbá az állampolgárok érdekképviseletét ellátó más országos szervek és egyesületek.*

(2) *Az (1) bekezdésben meghatározott szervek által indított perben a Pp. XXV. fejezetének rendelkezései szerint kell eljárni.*

Az idézett jogszabály első helyén a legfőbb ügyész volt nevesítve. A törvény előkészítéséről a következőkre kívánunk utalni:

„Az igazságügy-miniszter által 1977. december 6. napján kelt a Minisztertanácshoz szóló a Ptké. II. tervezetének elfogadására vonatkozó előterjesztés szerint a jogalkotó kizárólag azon szervezetet kívánta az általános szerződési feltételek bíróság előtti megtámadására feljogosítani, így az ügyészséget is, melynek az akkor hatályos – ma már nem létező (a Szerző) – szabályok szerint gazdasági bírság kiszabásának indítványozására jogosultak.

A gazdasági bírság sajátos jogintézményét a Magyar Forradalmi Munkás Paraszt Kormány 1/1968. (I.16) Korm. számú rendelete vezette be, melynek 5. § (1) bekezdése rendelkezett a gazdasági bírság kiszabása indítványozóinak köréről az a, pontban a legfőbb ügyészt jelölve meg. A jogszabály előkészítésének archív anyagából tudható, hogy a jogalkotó az indítványozásra jogosult szervek kiválasztásánál elsődlegesen a jogintézmény célját tartotta szem előtt. Ennek lényege az volt, hogy az állampolgárok szabálysértés miatt történő felelősségre vonásához hasonlóan lehetővé kívánták tenni a vállalatok bírsággal történő felelősségre vonását, és azt a szabálysértésekről szóló jogszabályoktól független külön jogszabállyal kívánták rendezni.

A jogalkotó szándéka arra irányult, hogy a rendelettel a gazdasági bírságolást a büntetőjogi felelősségre vonással hasonló megítélés alá vonja, ezért a Legfőbb Ügyészség felhatalmazásának indokát a jogalkotó – a jogszabály előkészítésben részt vevő Igazságügy-minisztérium 1976. december 30. napján kelt javaslata szerint – abban látta: „Biztosítani kell, hogy azok a cselekmények, amelyek miatt az előbbiek szerint bírság kiszabásának van helye, ne maradjanak megtorlás nélkül. Ezért a Közpon-ti Döntőbizottság előtti eljárás ne csak az illetékes felügyeleti hatóságok, hanem más szervek is kezdeményezhessék: így a Legfőbb Ügyészség, ...”⁴

Ez eredeti gondolat szerint a Legfőbb Ügyész mind magánjogi úton – általános szerződési feltételek bíróság előtti megtámadása útján –, mind büntetőjogi eszközökkel fel volt ruházva az akkori fogyasztókat érintő visszaélésekkel szemben.

Nehéz megítélni, hogyan érvényesült az idézett szabály évtizedekkel korábban, források és információk hiányában.⁵ Hány alkalommal és milyen ügyekben éltek az általános szerződési feltételek megtámadásának jogával az erre felhatalmazott szervezetek, és hogyan érvényesült a gyakorlatban a közérdekű keresetindítás lehetősége, pontosan nem mondható meg.⁶ Az viszont tény, létezett és hatályos jogunk részét képezte ez a szabályozás, elindítva és megalapozva egy olyan hagyományt, amely napjainkig él. Úgy tudjuk, 1990-ig a Legfőbb Ügyész nagyon kevés ilyen pert indított, ebből 2–3 ügyet tett közzé a Legfelsőbb Bíróság a hivatalos esetgyűjteményében.⁷

Magyarország az Európai Közösséggel megkötött társulási szerződést⁸ követően fokozatosan közelítette fogyasztóvédelmi szabályait a Közösség elvárásaihoz. Az eredeti törvényi szabályozást két fontosabb módosítás érintette, először 1997-ben⁹, majd 2006-ban.¹⁰ Mind a két törvényt módosítást már az Európai Közösség részéről megfogalmazott elvárások kényszerítették ki. Az 1997-es módosítás szempontjait korábban már elemeztük¹¹, a 2006-os módosítás a Magyarországot közvetlenül is

⁴ Levéltári források alapján idézet a 2007. február 16-i Főv. Bír. 15.G.40.336/2006/36. végzésből, amely végzésében a Fővárosi Bíróság elrendelte az előzetes döntéshozatali eljárást a 93/13/EGL irányelv 7. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban. A végzés – az ügyészség fellebbezése folytán – a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéletábrla 16.Gpkf. 43.604/2007/2. sz. végzésével hatályon kívül helyezte.

⁵ 1978 és 1998 között nem volt fellehető adata jogesetre, lásd NÉMETH LÁSZLÓ: Az általános szerződési feltételek és a fogyasztói szerződések érvénytelensége iránti perek tapasztalatai. *Gazdaság és Jog*, 2008. november, 20.

⁶ TAKÁTS PÉTER: *A szabványszerződés*. Budapest, 1987. – szerint nem funkcionált megfelelően a szabályozás.

⁷ Korábbi magyar bírói gyakorlat: GK 37. állásfoglalás; GKT-PKT 1/1983; BH1982/12.525; BH1983/8.sz.513; BH1987/11.sz. 404; – Legf. Bír. Pf.III.0.343/1992.sz. – Polgári jog 1970–1995. Kötelmi Jog. Általános rész. HORECZKY K. – SZILÁGYI D. (szerk.): *Civilisztikai Döntvénytár*. Budapest: HVG-Orac, 1996, 616. eset – a többit is közli.

⁸ 1994. évi I. törvény.

⁹ 1997: CXLIX. törvény.

¹⁰ 2006: III. törvény.

¹¹ CSEHI: Az általános szerződések feltételek (1. lj.) 85. és skk.

érintő kötelezettségekkel kapcsolatos.¹² 2006-tól az általános szerződési feltételek megtámadás alapjául szolgáló törvényi rendelkezés is módosult, a következők szerint:

209/B. § (1) Az általános szerződési feltételként a fogyasztói szerződés részévé váló tisztességtelen kikötés 209/A. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségének megállapítását a külön jogszabályban meghatározott szervezet is kérheti a bíróságtól. A bíróság a tisztességtelen kikötés érvénytelenségét a kikötés alkalmazójával szerződő valamennyi félre kiterjedő hatállyal megállapítja.

(2) A külön jogszabályban meghatározott szervezet kérheti továbbá az olyan általános szerződési feltétel tisztességtelenségének megállapítását, amelyet fogyasztókkal történő szerződéskötések céljából határoztak meg és tettek nyilvánosan megismerhetővé, akkor is, ha az érintett feltétel még nem került alkalmazásra.

(3) A bíróság a (2) bekezdés szerinti eljárásban, ha megállapítja a sérelmes általános szerződési feltétel tisztességtelenségét, azt alkalmazása esetére (a jövőre nézve) – a kikötés nyilvánosságra hozójával szerződő valamennyi félre kiterjedő hatállyal – érvénytelenné nyilvánítja. A tisztességtelen szerződési feltétel alkalmazója köteles a fogyasztó igényét az ítélet alapján kielégíteni. A bíróság ítéletében továbbá eltiltja a tisztességtelen általános szerződési feltétel nyilvánosságra hozóját a feltétel alkalmazásától.

(4) Az (2) bekezdés szerinti per az ellen is megindítható, aki a fogyasztókkal történő szerződéskötések céljából meghatározott és megismerhetővé tett tisztességtelen általános szerződési feltétel alkalmazását nyilvánosan ajánlja. A bíróság, ha megállapítja a sérelmes általános szerződési feltétel tisztességtelenségét, azt – alkalmazása esetére – érvénytelenné nyilvánítja, és eltilt az alkalmazásra ajánlástól.

A 2006. évi III. törvény 10. §-a 2006. márc. 1-jétől kezdődően a következőképpen módosította az 1978. évi 2. sz. tvr. 5. §-át: „[A 209/B. §-hoz] 5. § Fogyasztói szerződés megkötésénél alkalmazott vagy e célból nyilvánosan megismerhetővé tett általános szerződési feltétel érvénytelenségének, illetve tisztességtelenségének megállapítását, valamint a tisztességtelen általános szerződési feltétel alkalmazásától és alkalmazásra ajánlásától való eltiltást kérheti a bíróságtól a) az ügyész, b) a miniszter, az országos hatáskörű szerv, továbbá központi hivatal vezetője, c) a jegyző és a főjegyző, d) a gazdasági, szakmai kamara, érdekképviseleti szervezet, e) fogyasztói érdekek képviseletét ellátó társadalmi szervezet, valamint f) az Európai Gazdasági Térség bármely tagállamának joga alapján létrejött azon minősített szervezet – az általa védett fogyasztói érdekek védelme körében –, amely a fogyasztók védelme céljából a jogsértéstől eltiltó határozatokról szóló 98/27/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (3) bekezdése alapján az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett jegyzéken szerepel, feltéve, hogy az általános szerződési feltétel alkalmazója, nyilvánosságra hozója, illetve alkalmazásra ajánlója a Magyar Köztársaság területén fejti ki tevékenységét. (Kiemelés tőlem.)

¹² FAZEKAS JUDIT: Az európai integráció hatása a magyar magánjog fejlődésére, különös tekintettel a fogyasztóvédelemre. In BIRÓ GYÖRGY (szerk.): *A magyar magánjog az európai jogfejlődés áramában*. Miskolc 2002, 180.skk.

A Ptk. újrafogalmazott szabályai alapján számos szerv került felsorolásra a perindításra jogosultak közt¹³, legfőbb ügyész helyére az ügyész került. Ez a jelenlegi hatályos magyar szabályozás. A jelen dolgozatban azt elemezzük, vajon a fogyasztóvédelem ügyészi úton történő kikényszerítése a jelenlegi jogszabályi környezetben miként értelmezendő, különösen arra a tényre vonatkozóan, hogy egyre több ügyészi perindításról számolnak be a bírósági eseteket közlő jogi folyóiratok.¹⁴

II. Az ügyész perindítási jogáról

1. Ügyészre vonatkozó általános szabályok

A hatályos magyar törvények szerint az ügyész csak kivételes esetekben, a törvényekben meghatározott ügyekben és csak meghatározott jogok érvényesítése érdekében léphet fel polgári perekben.¹⁵ Az ügyésznek nincs általános perképessége a polgári jogi ügyekben, ez alól kivétel a saját szervezetét érintő igényérvényesítések köre. Más ügyében vagy a közérdekű célből az ügyész csak törvényi felhatalmazás alapján járhat el. A perbeli jogképessége csakis azon ügycsoportokra és ügytípusokra terjed ki, amelyek tekintetében az ügyészt a jogszabály külön felhatalmazza [1972. évi V. tv. 10. § (2) bek. b) alpontja].

Az ügyészségről szóló, többször módosított 1972. évi V. törvény 3. §,¹⁶ 10. § (2) bek. b) alpontja, továbbá e) és f) alpontjai¹⁷ meghatározzák az ügyészi fellépés korlátait

¹³ Összhangban a Ptk. 209/B. § (1) bekezdésében foglaltakkal.

¹⁴ Szegedi Ítéltábla – Pf. I. 20 452/2007/3. – BDT 2008/109. – Lombard Finaszírozási Zrt. pénzüzet, Üzletszabályzat, mint ÁSZF ellen – Csongrád Megyei Főügyészség; Szegedi Ítéltábla – Pf. I. 20 469/2007/3 BDT 2008/109. – Hirdető és Értékbecslő Irodát működtető Magyar József alperes ellen, Békés Megyei Főügyészség „Mebízási szerződés ingatlanhirdetésre” ászf-je egyes rendelkezései tisztességtelenek; Fővárosi Ítéltábla 6. Pf. 20 911/2008/7 – BDT 2009/59.; Fővárosi Ítéltábla 6. Pf. 21 059/2007/5 – BDT 2009/60.; Fővárosi Ítéltábla 14.Gf.40.033/2007/12. – Főügyészség v. Budapest Lízing; Fővárosi Ítéltábla 6. Pf. 21.095/2007/8. – Fővárosi Fellebbviteli Főügyészség – Bank Zrt.; továbbá Németh (6.j.) felsorolja a többi magyar bírósági ügyet. Fogyasztói érdekképviselet által indított perek: Fővárosi Ítéltábla 6. Pf. 20 556/2008/4 – BDT 2009/58.; Fővárosi Ítéltábla 6. Pf. 20 087/2008/8 – BDT 2009/61.

¹⁵ KENGYEL MIKLÓS: *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest : Osiris, 2008⁹, 153. skk.; Pp. 9. §-hoz kapcsolódóan NÉMETH JÁNOS – KISS DAISY (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarazata. I. kötet*. Budapest: Complex, 2007, 133. skk.

¹⁶ **3. § (1)** Az ügyészség közreműködik az alkotmányosság védelmében és a jogszabályok érvényre juttatásában. E hatáskörében

- a) védi az Alkotmányban és más jogszabályokban biztosított jogokat;
- b) fellép az Alkotmány, a törvények, az egyéb jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei megtartása érdekében;
- c) üldözi a tudomására jutott bűncselekményeket;
- d) részt vesz az Alkotmány és más jogszabályok iránti tisztelet erősítésében, a jogsértések, a bűnözés megelőzésében.

(2) bekezdés közlését mellőztük.

¹⁷ **10. § (1)** Az ügyész közreműködik abban, hogy a bíróságok határozatai megfeleljenek a Magyar Köztársaság törvényeinek.

polgári perben. Az ügyész kizárólag az adott jogszabályban meghatározott jogvédelem céljából, az adott jog védelme érdekében indíthat pert. A törvényben meghatározottakon túlmenően egyéb ügyekben való fellépésre, perindításra nincsen joga.

A Pp. 48. §-ában szabályozott perbeli jogképességre vonatkozó szabályt az ügyészre vonatkozó szabályozás figyelembevételével kell alkalmazni. Ezzel összhangban mondja ki a 7/1996. (ÜK. 7.) LÜ utasítás az ügyész magánjogi tevékenységről 11. § (1) bekezdése: „*Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet [Pp. 9. § (1) bekezdés], továbbá a keresetindítási jognak az anyagi jogszabályokban meghatározott korlátaira is figyelemmel kell lennie.*” Az ügyészi perindításra vonatkozó törvényi felhatalmazásra példaként említhető a Ptké.-be bekerülő, 1995. augusztus 29-től az ügyészt megillető, a Ptké. 36/A. §-ban szabályozott keresetindítási jog a szerződés semmiségének megállapítására. Ezen az alapon az ügyész viszont mindig csak konkrét, egyedi szerződést érintően indíthat pert, de *erga omnes* hatályról nem beszélhetünk.

Az általános szerződési feltételek megtámadására vonatkozó, immáron EU-konform speciális magyar jogszabályokat a szabályozás történeti gyökereire visszamenve, az 1978. március 1-ére visszavezető hagyományokat viszont az új szabályozási rendszerben, tehát az európai jog szabályozásának, és ezen szabályok magyar jogba történő átültetésének rendszerében kell értelmezni. A kérdés az, vajon fennáll-e, illetve fenntartható-e az ügyész számára az általános szerződési feltételek körében polgári per indításának általános legitimitációja.

A már idézett 2006. évi III. törvény 10. §-a 2006. március 1-jei hatállyal kezdődően a Ptké. II. 5. §-át módosította, Legfőbb Ügyész helyett az ügyész szerepel a perindításra jogosultak első helyén. Az ügyész mellett nevesített perindításra jogosultakat fentebb már idéztük.

A magyar jogszabály felsorolását és meghatározásait, ideértve az „ügyész” meghatározást is, rendkívül tágnek és pontatlannak tartjuk. A felhívott jogszabályi helyek a közérdekű keresetindításra jogosultak teljes körét lefedik, anélkül azonban, hogy azokat tételesen felsorolnák. Mit jelent például az, hogy „ügyész”? Bármely ügyész pert indíthat? Ki az a „ügyész” egyáltalán? Normatív jelleggel meg van állapítva a személye? A „központi hivatal vezetője” jogszabályi megfogalmazás hasonlóan túl általános, mely hivataloknak van ilyen perindítási joga: a Gazdasági Versenyhivatalnak („GVH”), a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének („PSZÁF”), az Nemzeti

(2) E feladat megvalósítása érdekében az ügyész

- b) ha a jogosult bármely okból nem képes jogainak védelmére, polgári peres vagy nemperes eljárást indíthat; a jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jog iránt azonban eljárást nem indíthat; az eljárásban való részvétele során tiszteletben kell tartania a felek rendelkezési jogát;
- e) mindazon perekben és peren kívüli eljárásokban, amelyekben az ügyészt külön törvény alapján önállóan, vagy más mellett keresetindítási jog, illetőleg jogorvoslati jog illeti meg, az ügyészi perbelépés (jogorvoslat) megfontolása céljából a bírósági iratokba betekinthez;
- f) külön törvény felhatalmazása alapján az ügyész által közérdekből indítható polgári peres eljáráshoz az állami, a helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati szervek, a köztestületek és a gazdálkodó szervezetek vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, továbbá felvilágosítás adását kérheti; a megkeresett szerv vezetője az ügyészi felkérésnek köteles az ügyész által kitűzött határidőn belül eleget tenni.

Média- és Hírközlési Hatóságnak (2010:CLXXXV. törvény), a Nemzeti Hírközlési Hatóságnak („NHH”), az Országos Gyógyszerészeti Intézetnek („OGYI”), a Polgári Légiközlekedési Hatóságnak és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságnak („NFH”)? Részletszabályozás hiányában nem tudni, hogy bármelyik központi hivatal vezetője megtámadhatja-e közérdekű keresettel bármelyik fogyasztói szerződést érintő általános szerződési feltételt? Anélkül, hogy a keresetindítás tárgyi szűkítését a Ptk. és a Ptké. kifejezetten kimondaná, a külön szabályozásból erre lehet következtetni. A lentiekben elsősorban a pénzügyi szférára vonatkozó szabályozáson kívánjuk bemutatni, hogy speciális szabályok rendelkezéseiből az ügyészi keresetindítás általános szabálya olyan kivételként értelmezhető, amely az ügyészség jogát érdemben korlátozza, szűkíti.

Kifejezett szabályozás hiányában az adott állami hivatal perbeli fellépésére a saját működési körére kell hogy korlátozódjon. A perindításra való jogosultság szakmai felkészültséget, előkészítést is igényel. Ettől eltérően ítélendők meg a fogyasztói nonprofit szervezetek, azok esetében a szakmai határokat az adott egyesület alapszabályában foglaltak jelenthetik.

2. A jelenlegi szabályozás előzményei

A II. világháborút követő szocialista-kommunista társadalmi átalakulás egyik eredményeként, az 1949-es magyar alkotmányban létrehozott ügyészi szervezet a magánjogi viszonyokba való szinte korlátlan beavatkozási jogot kapott. Ez megjelent a Polgári perrendtartás 1952. évi III. törvényében is. A kommunista szovjet példára kialakított „szocialista” jogrendszerben a Pp. rendelkezései is lehetővé tették az általános ügyészi keresetindítási és fellépési jogot „*az állam és az egyes dolgozók érdekében*”. Az ügyész ilyen tágan megfogalmazott hatalmát az általános törvényesség biztosításának alapvető állami érdekével indokolták.

„Az MSZMP-KB-nak az állami élet és szocialista demokrácia fejlesztéséről hozott határozata alapján került sor az Alkotmány módosítására, az új ügyészi törvény [sic! Korábban tvr. volt.] megalkotására és a Pp. módosítására is. Az 1972. évi I. törvénnyel módosított Alkotmány a törvényességért való felelősségnek új megfogalmazását adta. Megszűnt az ügyészségnek a törvényesség biztosítására vonatkozó monopóliuma. A törvénykezési szervezeti reform kiterjedt az ügyészi polgári jogi tevékenység újraszabályozására is. Az MSZMP KB Politikai Bizottságának 1970. júliusi irányelvei meghatározták a változtatások irányát. Az irányelvek az ügyész polgári eljárásbeli részvételét továbbra is szükségesnek tartották, leszögezték azonban, hogy az ügyész a polgári perben elsősorban akkor vegyen részt, ha azt fontos állami vagy társadalmi érdek megköveteli, vagy a jogosult valamilyen okból fellépni nem képes. Az irányelvek kihangsúlyozta a felek rendelkezési jogainak tiszteletben tartását.”¹⁸

¹⁸ SALLÓS ISTVÁN – GYÖRI GYÖRGYNÉ: *A polgári bírósági eljárások és az ügyészi közreműködés múltja, jelene és perspektívái*. In Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi kutatások programirodája, Budapest, 1988, 26. (A Legfőbb Ügyészség által végzett tudományos kutatás keretében készült tanulmány.)

A Pp. 1952-es változatában még csak röviden szerepelt az ügyész: „2. § (1) A bíróság a polgári jog körében felmerült vitát csak erre irányuló kérelem esetén bírálja el. Ilyen kérelmet rendszerint a vitában érdekelt fél terjeszthet elő. *Az állam és az egyes dolgozók érdekében azonban az ügyész is jogosult polgári pert indítani vagy a megindított perben, annak bármely szakában s bármelyik fél érdekében fellépni.* (2) Kiskorút illető tartási követelés érvényesítése iránt a gyámhatóság, az anyakönyvvezető, valamint az anya- és csecsemővédelmi szervek is indíthatnak a kiskorú érdekében keresetet.”

A Pp. 1954-es módosítása beiktatta a Perrendtartás legelejére az új 2/A. §-t, és az ügyészi hatalmat kifejtette, ez módosult 1957-ben, majd 1972-ben.

„2/A. § (1) Az ügyész keresetet indíthat fontos állami vagy társadalmi érdekből, illetőleg ha a jogosult a jogainak védelmére bármely okból nem képes, valamint a per bármely szakaszában felléphet a törvényesség érdekében. Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szerv érvényesíthet.

(2) A perben az az ügyész léphet fel, illetőleg a pert az az ügyész indíthatja meg, aki a perre illetékes bíróság területén működik. A legfőbb ügyész rendelkezése alapján ezek a jogok bármelyik ügyészt megilletik.

(3) Az ügyészt fellépése során és az általa indított perben megilletik mindazok a jogok, amelyek a felet megilletik, egyezséget azonban nem köthet, jogról nem mondhat le, illetőleg jogokat nem ismerhet el. Abban a perben, amelynek megindítására külön jogszabály jogosítja fel az ügyészt, vagy amelyet a törvény vagy külön jogszabály értelmében ellene lehet indítani, az ügyész a fél jogait gyakorolja.”

Ez a szinte korlátlan hatalom némiképp szűkítésre került az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény rendelkezései alapján¹⁹. Az Ütv.-hez kapcsolódó Pp. módosítás következtében az ügyészt már csupán „fontos állami és társadalmi érdekből”, valamint abban az esetben illette meg a keresetindítási jog, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem volt képes. Az ügyész továbbra is felléphetett a per bármely szakaszában a törvényesség biztosítása érdekében. Ez a szabályozás még 1990 után, a rendszervál-

¹⁹ 10. § (1) Az ügyész közreműködik abban, hogy a bíróságok határozatai megfeleljenek a Magyar Népköztársaság törvényeinek.

(2) E feladat megvalósítása érdekében az ügyész

a) a büntető ügyekben a bíróság előtt vádat képvisel és indítványt tesz;

b) fontos állami vagy társadalmi érdekből, illetőleg, ha a jogosult bármely okból nem képes jogainak védelmére, polgári peres vagy nem-peres eljárást indíthat, valamint a törvényesség érdekében az eljárás bármely szakában felléphet; a jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jog iránt azonban eljárást nem indíthat; az eljárásban való részvétele során tiszteletben kell tartania a felek rendelkezési jogát, feltéve, hogy annak gyakorlása a közérdeket vagy mások törvényes érdekeit nem sérti;

c) bármely büntető- vagy polgári ügy iratait magához kérheti annak megvizsgálása végett, hogy az adott ügyben az eljárás és a határozat, illetve annak végrehajtása megfelel-e a törvényeknek;

d) a törvényben meghatározott per- és jogorvoslatokkal élhet.

tást követő jó néhány évig hatályban volt, és azzal magyarázták, jórészt ügyészek, hogy a polgári perekben a törvényesség legfőbb biztosítéka az ügyészi részvétel.²⁰

3. Az Alkotmánybíróság 1994-es határozata

A kommunista szovjet típusú ügyészi hatalom korlátozásában az első lényegi változást csak a rendszerváltozást követő 1/1994. (I. 7.) AB határozat jelenti. Ebben a határozatában Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette az ügyészt megillető általános keresetindítási jogot, illetve az ügyész fellépési jogát polgári perekben, és megsemmisítette többek között a Pp. akkori 2/A. §-ának és az Útv. 10. §-ának²¹ egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság határozatában három indokot nevezett meg az ügyészségi perlési hatalom szűkítése indokául: 1. Alkotmány 57. §-ából²² következő rendelkezési jog; 2. az egyént megillető önrendelkezési jog és cselekvési autonómia; valamint 3. a jogállamiság alkotmányos követelménye. Az elsőként említett rendelkezési jog körében a következő gondolatokat emeljük ki a határozatból:

„[a]z eljárásjogi értelemben vett fél rendelkezési joga az alkotmányos önrendelkezési jog egyik aspektusa, eljárásjogi vonatkozása, amely az egyén autonómiáját érinti, illetőleg azzal kapcsolatos. A fél rendelkezési jogának elvonása,

²⁰ VERESS LÁSZLÓ: Az ügyész szerepe a polgári eljárásban. *Magyar jog*, 1998/1, 31.

²¹ 10. § (1) Az ügyész közreműködik abban, hogy a bíróságok határozatai megfeleljenek a Magyar Köztársaság törvényeinek.

(2) E feladat megvalósítása érdekében az ügyész

a) a büntetőügyekben a bíróság előtt vádat képvisel és indítványt tesz;

b) ha a jogosult bármely okból nem képes jogainak védelmére, polgári peres vagy nemperes eljárást indíthat; a jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jog iránt azonban eljárást nem indíthat; az eljárásban való részvétele során tiszteletben kell tartania a felek rendelkezési jogát;

c) bármely büntetőügy iratait magához kérheti annak megvizsgálása végett, hogy az adott ügyben az eljárás és a határozat, illetve annak végrehajtása megfelel-e a törvényeknek;

d) a törvényben meghatározott per- és jogorvoslatokkal élhet.

²² 57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

(2) A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

(5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.

illetőleg „helyettesítése” sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését. A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – magában foglalja annak szabadságát is, hogy e jogával ne éljen. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése mindenkinek ahhoz biztosít jogosultságot, hogy saját jogát a független és pártatlan bíróság előtt maga érvényesítse. Alkotmányosan indokolt kivételektől eltekintve, senkinek sincs tehát joga ahhoz, hogy más jogát – a jogosult akaratától függetlenül – bíróság elé vigye. Az olyan szabályozás, amely a közvetlenül érdekelt, ún. materiális fél akaratától függetlenül, sőt annak ellenére is általában teszi lehetővé más számára a bíróság „igénybevételét”, a jogok és kötelezettségek bíróság elé vitelét, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított alapjogot sérti, mert az alkotmányos indokok hiányában eleve nem lehet e jog sem szükségszerű, sem arányos korlátozása.

A jog alkotmányos korlátozásának a fontos állami és társadalmi érdek sem alkalmas eszköze. Az általános ügyészi keresetindítást legitimáló ez a „jellemző megszorítás” az ügyésznek a perindításra szabad belátáson alapuló jogkört biztosít, amely a bíróság igénybevételére vonatkozó alkotmányos jog közvetlen sérelme, s így az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközik.”²³

A határozatban másodikként az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltósághoz való jogból, mint általános személyiségi jogból levezetett, és az önrendelkezés szabadsághoz való jogként meghatározott alkotmányos alapjog lényeges tartalmának korlátozásának minősítette az ügyészi perlési hatáskört az Alkotmánybíró-ság a következő gondolatok alapján:

„Az általános ügyészi keresetindítási jog, amelynek alapján az ügyész fontos állami vagy társadalmi érdekből a fél helyett keresetet indíthat, sérti az egyén önrendelkezési jogát és cselekvési autonómiáját, tehát az Alkotmány 54. § (1) bekezdését és ezért is alkotmányellenes. Az általános felhatalmazás alapján ugyanis egyáltalában nem zárható ki, hogy az ügyész bármely ügyben az egyén kifejezett akarata ellenére is éljen keresetindítási jogával. [...]

A fontos állami vagy társadalmi érdek eldöntése tekintetében az ügyésznek biztosított diszkrecionális jog lehetővé teszi az alanyi jogoknak az egyén akaratától független vagy akár azzal ellentétes érvényesítését, a jogviszonyoknak a személyi autonómiáját sértő megváltoztatását. Az önrendelkezési jog az egyén autonómiáját az állami beavatkozásokkal szemben is védi. Az ügyész általános keresetindítási joga éppen ezért – még ha az fontos állami vagy társadalmi érdekből történik is – e jog lényeges tartalmára vonatkozik, azaz az emberi méltósághoz való jog szerves részét adó önrendelkezési jog olyan korlátozása, amely alkotmányosan megengedhetetlen.”²⁴

²³ 1994/1 (I. 7.) ABH III. 2.1. szakasz.

²⁴ 1994/1 (I. 7.) ABH III. 2.2. szakasz.

A határozat indokolásából harmadikként az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét emeljük ki, amellyel súlyosan sérült az Alkotmánybíróság szerint:

„[a] jogállami alkotmány – egyebek között – eljárási garanciákat nyújt az alanyi jogok érvényesítésére, a jogérvényesítés azonban nem állhat ellentétben a felek önrendelkezési jogával. A határozat rámutat arra, hogy a fél alkotmányos joga annak eldöntése, hogy jogvitáját bíróság elé vigye, avagy e jogával ne éljen. Az olyan törvényi rendelkezés, amely a fél akaratától függetlenül általában teszi lehetővé a bíróság igénybevételét, nem tekinthető az önrendelkezés alkotmányos joga szükséges, elkerülhetetlen és arányos korlátozásának.”²⁵

Számosan kritizálták az AB határozatát, a társadalmi érdeket sértő szerződés megtámadása mellett érvelve.²⁶ Az Alkotmánybíróság döntése után az 1995. évi LX. törvény (VI. Ppn.), részben módosította a Pp. ügyészre vonatkozó szabályozását²⁷, részben pedig 33. § (6) bekezdésébe beszúrt egy a Ptk. hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet 36/A. §-ként egy új rendelkezést. Ezt a szabályt fentebb már említettük, a szabály a mai napig hatályban van: „36/A. § Az ügyész keresetet indíthat a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében a szerződés semmisségének megállapítása iránt.”

III. Alkotmányos kritériumok²⁸

Az ügyész magánjogi tevékenysége, az ügyész perindítási hatalma régóta vitatott, különösen a perjogászok és az ügyészek véleménye tér el egymástól. Az ügyész a kontinentális jogrendszerekben hagyományosan a vádfunkciót ellátó szerv, magánjogi

²⁵ 1994/1 (I. 7.) ABH III. 2.2. szakasz.

²⁶ Vö. BECK KÁROLY: Magán- (külön) vélemény az ügyész polgári perbeli jogállásáról hozott alkotmánybírósági határozathoz. *Magyar jog*, 1994/3, 155.

²⁷ 1. § A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2. §-a előtti cím helyébe „A per megindítása és a bíróság feladata” cím lép, egyben a 2. § a következő (2)–(6) bekezdéssel egészül ki: „(2) Az ügyész keresetet indíthat, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem képes. Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet.

(3) Ha az ügyészt a (2) bekezdésben meghatározott keresetindítási jog illeti meg, de a perbeli részvételét megalapozó körülmények a per folyamán állnak be, az ügyész a perben felléphet.

(4) Az ügyészt az általa indított perben, illetve fellépése esetén megilletik mindazok a jogok, amelyek a felet megilletik, egyezséget azonban nem köthet, jogról nem mondhat le, illetve jogokat nem ismerhet el. Ha a perben fellépő ügyész, illetve a fél cselekményei vagy előadásai egymástól eltérnek, a bíróság azokat a per egyéb adatait is figyelembe véve bírálja el.

(5) Abban a perben, amelynek megindítására külön jogszabály jogosítja fel az ügyészt, vagy amelyet külön jogszabály értelmében ellene lehet indítani, az ügyész a fél jogait gyakorolja.

(6) A pert az az ügyész indíthatja meg, illetve a perben az az ügyész léphet fel, aki a perre illetékes bíróság területén működik.”

²⁸ VARGA ZS. ANDRÁS: 51. §, 51 margószám, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, II. Budapest: Századvég, 2009, 1868.

szerpe ehhez képest kivételes.²⁹ A szakirodalomban sem vitatott, hogy az ügyésznek a közérdek védelmében olyan jogköre is lehet, amely a perlés, illetve a perben való fellépés jogán keresztül magánjogi jogviszonyokba való beavatkozást is enged. Jogos lehet egy ilyen szabályozás azokban a magánjogi jogviszonyokban, amelyekben valamely fél jogai megvédésére bármely okból nem képes, illetve amelyekben a közérdek sérelmére kiegyensúlyozó szerepet betöltő ellenérdekű fél miatt kerülhet sor. Immáron hagyományosnak nevezhető a magyar jogban az ügyészi fellépés közérdekből egyesületi, alapítványi ügyekben. Önmagában tehát az, hogy egyes törvények polgári perekben lehetővé teszik az ügyészségi közreműködést, nincs összeütközésben az Alkotmánnyal, illetve az ügyésznek az alkotmányos rendben biztosított szerepével.³⁰ Az ügyészségre vonatkozó alkotmányos problémákat helyi szinten nem kívánjuk részletesebben tárgyalni.³¹

IV. Fogyasztóvédelmi szabályok

A korábbi magyar szabályozás átalakulását mutatják az európai gyökerű újabb fogyasztóvédelmi szabályok is.³² 2010. december 23-tól hatályos a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény (a továbbiakban a „PSZÁF tv.”), amelynek 5. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik³³:

„5. § (1) A Felügyelet látja el a feladatkörében a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtását
a) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet;
b) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelvet, valamint
c) a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról szóló 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet, valamint
d) az általa felügyelt tevékenységekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatok tekintetében a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatáról szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet átültető tagállami jogszabályokba ütköző Közösségen belüli jogsértések tekintetében.”

²⁹ Lényegében ezt emeli ki a 1/1994 (I.7.) AB határozat.

³⁰ 1/1994 (I.7.) AB határozat.

³¹ Fontosabb AB döntések: 1/1994.(I.7.) AB határozat; 20/1997. (III.19.) AB határozat – sajtótermékkel szembeni ügyészi fellépés; 2/2000.(II.25.)AB határozat, 12/2001. (V.14.)AB határozat, valamint 255/B/2002. AB határozat.

³² CSEHI: *Az általános szerződéses feltételek szabályai az európai jog szorításában* (1. lj.)

³³ Lényegében megegyezik a 2007. évi CXXXV. Törvény 5. § (1) bekezdésével.

Az idézett törvény tárgyi hatályára ki fogunk még térni. Előzetesen arra utalunk, hogy a PSZÁF tv. 4. §-ban olvasható „[h]a törvény eltérően nem rendelkezik”³⁴ fordulatot, a fenti idézett 5. § szövege nem tartalmazza; ez önmagában utalhat arra is, hogy a fent idézett jogszabályi helyen meghatározott ügyekben csak a PSZÁF jogosult fellépni, már ami a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 93/13/EGL irányelv végrehajtását illeti. Az itt felsorolt esetekben a jogalkotó nem kívánt kivételt engedni más törvényeknek.

Az ügyész perlési jogát biztosító Ptk. 209/B. § a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelvet átültető tagállami jogszabálynak minősül. Ezt a paragrafust a Ptk.-t éppen a fenti irányelv miatt módosító 1997. évi CXLIX. törvény vezette be.

Az ún. pénzügyi szolgáltatási tevékenység³⁵ keretében kidolgozott és használt általános szerződési feltételek felülvizsgálata és bíróság előtti megtámadása kizárólag az országos hatáskörrel rendelkező PSZÁF feladatkörébe tartozik.

³⁴ „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a Felügyelet látja el

- a) az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény,
 - b) a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény,
 - c) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.),
 - d) a lakás-takarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény,
 - e) a jelzálog-hitelintézetéről és a jelzáloglevélről szóló 1997. évi XXX. törvény,
 - f) a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény,
 - g) a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény,
 - h) a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.),
 - i) a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.),
 - j) az elektronikus pénzt kibocsátó szakosított hitelintézetéről szóló 2004. évi XXXV. törvény,
 - k) a távértékesítés keretében kötött pénzügyi ágazati szolgáltatási szerződésekről szóló 2005. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Tétv.),
 - l) a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló 2007. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Fnytv.),
 - m) a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bszt.), valamint
 - n) a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Pmt.),
 - o) a viszontbiztosítókról szóló 2007. évi CLIX. törvény
- hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét.”

³⁵ „3. § (1) Pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, illetőleg devizában, valutában:

- a) betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz – saját tőkét meghaladó mértékű – nyilvánosságtól történő elfogadása;
- b) hitel és pénzkölcsön nyújtása;
- c) pénzügyi lízing;
- d) pénzforgalmi szolgáltatások nyújtása;
- e) elektronikus pénz, valamint készpénz-helyettesítő fizetési eszköz kibocsátása, illetőleg az ezzel kapcsolatos szolgáltatás nyújtása;
- f) kezesség és bankgarancia vállalása, valamint egyéb bankári kötelezettség vállalása;
- g) valutával, devizával – ide nem értve a pénzváltási tevékenységet –, váltóval, illetve csekkel saját számlára vagy bizományosként történő kereskedelmi tevékenység;
- h) pénzügyi szolgáltatás közvetítése (ügynöki tevékenység);

Az Európai Parlament és a Tanács fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló, 2005. december 29-én hatályba lépett 2006/2004/EK rendelet (2004. október 27.) – azaz, egy a tagállami jogot megelőző, közvetlenül, átültetés nélkül, és kötelezően alkalmazandó közösségi jogszabály – 4. cikk (1) bek. szerint:

„Ez a rendelet megállapítja a tagállamokban a fogyasztói érdekek védelmére vonatkozó jogszabályok végrehajtására hatáskörrel rendelkező hatóságok kijelölésének, valamint az ezen hatóságok egymás közötti és a Bizottsággal való együttműködésének feltételeit az ezen jogszabályok betartásának és a belső piac zavartalan működésének biztosítása, valamint a fogyasztók gazdasági érdekei védelmének megerősítése érdekében.”

Az 5. cikk (1) bekezdése szerint:

„Minden tagállam tájékoztatja a Bizottságot és a többi tagállamot a 4. cikk (1) bekezdésének megfelelően kijelölt hatáskörrel rendelkező hatóságokról, egyéb hatóságokról és olyan szervekről, amelyeknek jogos érdeke fűződik a Közösségen belüli jogsértés megszüntetéséhez, továbbá az összekötő hivatalról.”

Magyarország a 93/13/EGK tanácsi irányelvet átültető tagállami jogszabály alapján „bíróági keresetbenyújtáshoz való jog” tekintetében csak a PSZÁF-et és a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget jelölte meg az Európai Bizottság felé hatáskörrel rendelkező hatóságként.³⁶

Magyarország minden egyes fogyasztóvédelmi tárgyú közösségi jogszabály tekintetében csak a GVH-t, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget, a megyei felügyelőségeket, illetve az ágazati szabályozókat (pl. PSZÁF, OGYI, NHH, Polgári Légiközlekedési Hatóság stb.) jelölte ki hatáskörrel rendelkező hatóságként, az ügyészséget nem. Az is figyelemre méltó, hogy keresetindítási jog tekintetében a megyei fogyasztóvédelmi felügyelőségeket nem jelölte ki, kizárólag a Főfelügyelőséget.³⁷

Fentiekből következik, hogy a 93/13/EGK tanácsi irányelvet korábban átültető Ptk. 209/A. § és 209/B. §-ai alapján például a pénzügyi szolgáltatások területén, tehát egy olyan speciális tárgykörben, amelyben a PSZÁF a hatáskörrel rendelkező hatóság, ezen szabályozás hatálybalépését követően az ügyészség keresethatósági joga kétséges. A 2006/2004/EK rendelet, a 2006/2004/EK rendelet végrehajtásához szükséges egyes

i)

j) letéti szolgáltatás, széfszolgáltatás;

k) hitel referencia szolgáltatás;

l)

m) készpénzátutalás;

n)” (Hpt. 3. § (1) bek. Kiemelés tölem.)

³⁶ HL L 40., 2007. 2. 23., 27. o.

³⁷ A 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet hatálybalépését követően a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség jogutódja a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság.

intézkedésekről szóló 2083/2006. (IV.18.) Kormányhatározat, illetve a Magyar Köztársaság fent hivatkozott és a Hivatalos Lapban közzétett bejelentése alapján a Ptk. 209/A. § és 209/B. §-aira alapított közérdekű keresetet az arra feljogosított, bejegyzett és a Hivatalos Lapban közzétett fogyasztói szervezeteken kívül csak a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a PSZÁF indíthat. Az ügyészség ilyen kereseti kérelmek tekintetében perbeli legitimációval – ezen szabályozás hatályba lépte óta – nem rendelkezik.

A fenti szabályozásnak számos ésszerű és elfogadható indoka van: A fogyasztóvédelmi jogok érvényesítése ágazat specifikus ismereteket, szakismereteket is igényel, amelyekkel az ügyészség nem rendelkezik. A fogyasztóvédelmi jogok érvényesítésének esetleges tagállamok közötti versenytorzító hatása miatt az Európai Unió előírja az ilyen szervek közötti együttműködést és a cselekmények összehangolását (lásd pl. 2006/2004/EK rendelet 9. cikk (1) bek.), amely együttműködésben a Magyar Köztársaság ügyészsége nem vesz részt. Az viszont alkotmányosan aggályos lenne, hogy az ügyészséget ezen tárgykörben – fogyasztóvédelem és a megnevezett irányelvek körében – a PSZÁF alá rendelné a magyar jogrend.

Megemlítendő még a szabályozásban és az állami hatalom föllépése körében az arányosság általános követelménye is, a közösségi jogszabályokból és a magyar alkotmányos rendből is az következik, hogy az állami beavatkozásnak a jogsértéssel arányosnak kell lennie.³⁸ A gazdálkodók által kidolgozott és használt általános szerződési feltételekkel szemben – mindenfajta előzetes eljárás nélkül – közérdekű és *erga omnes* hatályú keresetindítás a lehetséges intézkedések legsúlyosabbja, hiszen az ezekre a szerződéses kikötésekre épülő vállalkozást – a szerződéses feltételek sikeres megtámadása esetén – könnyen ellehetetleníti. A fogyasztóvédelmi felügyelőségek, a PSZÁF, a többi fogyasztóvédelmi feladatot is ellátó szakmai felügyeleti hatóság a rá vonatkozó adminisztratív jogszabályok alapján a jogsértéssel arányba állítható szankciók közül választhatnak, ez az ügyészség perindításáról nem mondható el. Így például az Fgytv. 47., illetve 48. §§-ai alapján az eljáró hatóság a jogsértés megállapítása esetén többek között elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását, bírságot szabhat ki, meghatározott esetekben bezárthatja az üzletet, az Fgytv. 47/B. §-a alapján pedig

„a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtása során a Közösségen belüli jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet azzal az ügyféllel, aki vállalja, hogy felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a 43/A. § (1) bekezdésében meghatározott irányelveket átültető jogszabályi rendelkezésekkel, illetve a 43/A. § (2) bekezdésében meghatározott közösségi rendelettel.”

³⁸ Erre utal a 2009. április 23-i 2009/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról 5. cikkében szabályozott előzetes konzultáció szabályozása, amelyet a korábbi, a 1998. május 19-i 98/27/EK irányelv 5. cikke is tartalmazott.

Az ügyész esetében még a jogszabályi lehetősége is hiányzik az arányos fellépésnek. Az ilyen perekedtől elvárható a perindítás előkészítésének, előzetes figyelemfelhívásnak, a kötelező, perindítást megelőző egyeztetésnek még nyoma sincs a szabályozásban, és a gyakorlatban sem él vele az ügyészség.

A fenti szabályozás indoka feltehetőleg az a jogalkotói szándék, hogy a fogyasztóvédelmi hatásköröket az érintett fogyasztói érdekek védelmére leginkább felkészült, a fogyasztói panaszokkal közvetlenül találkozó szervek egységes indokok alapján, azonosan gyakorolják (pénzügyi területen pl. – Fogyasztóvédelmi Főosztályán keresztül – a PSZÁF), mert csak így kerülhető el az indokolatlan, önkényes fellépés lehetősége. A szakmai ismeretekkel rendelkező hatóságok összehangolt működése elengedhetetlen.³⁹ Korábban felmerült a Fogyasztóvédelmi törvény 39. §-ának módosítása is,⁴⁰ az ügyész kiemelése ebből a szabályozásból.⁴¹

A szabályozás kuszaságát mutatja az a további tény, hogy egyes természetes személyekkel kötött és a Ptk. 685. § e) pontja alapján fogyasztói szerződésnek minősülő szerződések egyúttal a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény („Hpt.”) 2. sz. melléklet Értelmező rendelkezések, III. Egyéb meghatározások, 5. pontja szerint⁴² fogyasztási kölcsönnek is minősültek. A fenti, általában a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó közérdekű keresetindítási korlátozás kiemelten érvényesül a fogyasztási kölcsönökkel kapcsolatban. A fogyasztási kölcsönök szabályozása a közösségi jog alapján került bele a Hpt.-be (212–214/B. §§-ok), majd az európai szabályozás nyomán egy külön törvénybe. Ezen rendelkezések betartatása érdekében viszont a korábban idézett PSZÁF tv. 5. § (1) bek. a) pontja alapján csak a PSZÁF léphet fel, és megsértésük vagy tisztességtelenségük esetén is csak PSZÁF indíthat közérdekű keresetet. Ez a szabály ismét változott az Európai Parlament és Tanács 2008/48/EK irányelvének 2009. évi CLXII. törvénnyel (Fogyhittv.) történt

³⁹ Erre utal a Kormány 153/2009. (VII.23.) rendelete is, amelyben fogyasztóvédelmi hatóságként a PSZÁF-t jelölte ki a PSZÁF által felügyelt tevékenység folytatására jogosult szervezetek és személyek vonatkozásában.

⁴⁰ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint egyéb fogyasztóvédelmi rendelkezéseket tartalmazó törvények módosításáról szóló, 6089/2008-SZMM számú, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium együttes előterjesztése a Fogyasztóvédelmi törvény 39. §-ának módosítására, amely alapján az ügyészséget kikerült volna a Fogyasztóvédelmi törvény alapján közérdekű igényérvényesítésre, illetve közérdekű keresetindításra jogosultak köréből.

⁴¹ Jelenleg hatályos rendelkezés a következő: **39. § (1)** *Az ellen, akinek jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, a fogyasztóvédelmi hatóság, a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó társadalmi szervezet vagy az ügyész pert indíthat a fogyasztók széles körének védelme, illetőleg a jelentős nagyságú hátrány kiküszöbölése érdekében. Ilyen per akkor is indítható, ha a sérelmet szenvedett fogyasztók személye nem állapítható meg.*

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott kereset a jogsértés bekövetkezését követő egy éven belül nyújtható be.

⁴² „Fogyasztási kölcsön: a mindennapi élet szokásos használati tárgyainak megvásárlásához, javíttatásához, illetve szolgáltatások igénybevételéhez – a természetes személy részére – nyújtott kölcsön és a felhasználási célhoz nem kötött kölcsön, ha a kölcsönt a természetes személy nem üzletszerű tevékenysége keretében veszi igénybe.”

átültetésével, amely törvény 27. § (1) bekezdésében⁴³ ismételten csak nem sikerült egyértelműen meghatározni a törvény alá tartozó szerződések általános szerződési feltételek vizsgálatát.

V. Versenyjogi megfontolások

A fogyasztóvédelem és az EU jogalkotásából származó fogyasztóvédelmi szabályozás a versenyjogi vonatkozásokkal együtt is vizsgálendő. A 93/13/EGK irányelv maga is több helyen utal arra, hogy annak elfogadását a tagállamok közötti versenytörzítés kiküszöbölése indokolja.⁴⁴ A tagállami hatóságok „megfelelő és hatékony” fellépését előíró 7. cikk (1)–(2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazását.

(2) Az (1) bekezdésben említett eszközök olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik, hogy a nemzeti fogyasztóvédelmi jogszabályok szerint jogos érdeklélő személyek vagy szervezetek eljárást kezdeményezzenek a vonatkozó nemzeti jogszabály értelmében bíróság vagy illetékes közigazgatási hatóság előtt annak megítélésére, hogy a fogyasztókkal kötendő szerződésekben általános használatra kidolgozott szerződési feltételek tisztességtelenek-e, valamint megfelelő és hatékony eszközökkel élnek azért, hogy megszüntessék az ilyen feltételek alkalmazását.”

A hatósági fellépésnek nem kizárólag a fogyasztói érdekvédelem az alapja, hanem a belső piac zavartalan működésének, azaz a szabad verseny biztosítása. A 2006. évi III. törvény miniszteri indokolásához mellékelt megfeleléségi táblázat szerint az irányelv fent idézett 7. cikk. (1)–(2) bekezdését a Ptk. 209. § (1)–(3) bekezdése és a Ptké. II. 5. § és 5/B. §-a ültette át a nemzeti jogba. Az 1998. május 19-i 98/27/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az azt felváltó 2009. április 23-i 2009/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról megalkotásának az egyik

⁴³ Hatályba lépett: 2010. június 11-től: 27. § (1) E törvény és a végrehajtására kiadott jogszabály rendelkezéseinek betartását a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete ellenőrzi, és – ide nem értve a szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásainak és megszűnésének, továbbá a szerződésszegésnek és annak joghatásainak megállapítását, valamint a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – eljár a rendelkezések megsértése esetén.

⁴⁴ Pl. preambulum, második bek.: „...mivel a tagállamoknak az egyrészről az áruk eladója vagy szolgáltatások nyújtója, másrészről a fogyasztó között kötött szerződések feltételeire vonatkozó jogszabályai számos eltérést mutatnak, ami azt eredményezi, hogy az áruk eladásának és szolgáltatások nyújtásának nemzeti piaci különböznek egymástól és torzulások adódhatnak az eladók és a szolgáltatók közötti versenyben, különösen akkor, amikor más tagállamban értékesítenek, illetve nyújtanak szolgáltatást.” (Kiemelés tőlem.)

célja is a fogyasztóvédelemi intézkedések versenyt torzító hatásának kiküszöbölése. Ezek is azt mutatja, hogy a közérdekű keresetindításra jogosultak meghatározásakor a gazdasági verseny elveire, és a versenyjogi szabályokra is figyelemmel kellett lenni. Az állami beavatkozás ne torzítsa a versenyt, a fogyasztóvédelem fegyvere ne sértse a szabad versenyt. Ez a követelmény csak versenysemleges beavatkozással, semleges állami fellépéssel valósítható meg. Azonos vagy hasonló jogsértésekre az arra jogosult hatóságnak minden vélt jogsértővel szemben azonosan vagy hasonlóan kell fellépnie. Az ügyészség szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályok ezt egyáltalán nem szabályozzák, a versenysemlegesség elve meg sem jelenik. Az ügyészség szabadon – indoklási kényszer nélkül, lényegében önkényesen – választhatja meg, hogy több jogsértőnek vélt magatartás közül melyik miatt, ki ellen és mikor indít magánjogi pert, nem köteles senkivel egyeztetnie, versenyszempontokat sem kell mérlegelnie. De pontosan ez az a hiányosság, amely alkotmányos kételyeket vet fel a perindítás szabályozatlansága körében.

Nem csak a versenysemleges fellépést kérhetjük számon az ügyészségtől, hanem az állami beavatkozás indokoltságát és arányosságát is. Az indokoltság könnyen kimutatható például fogyasztói panaszokkal, mint az állami fellépés iránti igény bizonyítékával, az arányosság pedig biztosítható differenciált és fokozatos intézkedési lehetőségekkel. Az ügyészség esetében egyik sem szabályozott. Az ügyészség fellépése a perindítás lehetőségére korlátozódik, amely sok esetben a jogkövető magatartásra való felszólítással is elérhető volna.

A piaci versenyre való érdemi kihatás körében külön kell arra utalnunk, hogy az ügyészi fellépés részletei egyáltalán nincsenek szabályozva, az előzetes tájékoztató kötelező jellege és mélysége, a perindítás előkészítése. Az ügyészi perbeli fellépés előkészítése szabályozatlan, az ügyészi mérlegelés szempontjai nincsenek rögzítve, a törvényi garanciák hiánya önmagában is elfogadhatatlan.⁴⁵

VI. Perjogi szabályok

A Pp. 9. § (1) bek. második mondata szerint: „*Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet.*” Ez a Pp.-ben lévő eljárési szabály az anyagi jogi „megtámadhatóság”, pontosabban a semmisség megállapítása iránti érdekeltséget is korlátozza, ezért nem csak eljárési természetű, hanem egyben korlátja is az anyagi jogi érvényesítésnek, ekként a fentebb kifejtett fogyasztói jogszabályokon alapuló korlátozásokra is vetít-

⁴⁵ „Az ügyésznek, amikor az eljárás kezdeményezéséről dönt, vizsgálnia és mérlegelnie kell, hogy fennállnak-e a felelősség érvényesítésének külön jogszabályban szabályozott anyagi jogi, illetőleg az ügyész fellépésének szintén külön jogszabályban meghatározott eljárési jogi feltételei, nem indult-e meg a felelősség érvényesítésére irányuló eljárás más szerv, vagy személy kezdeményezése alapján. / Az ügyész feladat- és hatáskörét általában és nem az egyes ügýtípusok szerint szabályozó Útv. tehát az Alkotmánnyal összhangban szabályozta mérlegelést engedő módon az ügyésznek a jogi felelősség érvényesítésére irányuló eljárások kezdeményezésére irányuló hatáskörét.” – mondta ki 255/B/2002. AB határozat, az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény 26. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.

hető. Ezt támasztja alá a jogirodalom ide vonatkozó álláspontja,⁴⁶ valamint *Az ügyész magánjogi tevékenységéről szóló 7/1996 (ÜK. 7.) Legfőbb Ügyészi utasítás 11. § (1) bekezdése is, amely deklarálja, hogy az ügyésznek figyelemmel kell lennie a keresetindítási jognak az anyagi jogszabályokban meghatározott korlátaira is.*

VII. Részbeni összegzés

A Ptk.-ban szabályozott tisztességtelen általános szerződési feltételek *fogyasztói szerződések körében érvényesíthető* megállapítása iránti keresetindítási jogot a speciális – tagállami és közösségi – ágazati szabályozás, különösen az Európai Parlament és a Tanács 2006/2004/EK rendelete⁴⁷ korlátozza, és konkrét hatóságokhoz telepíti. Az erre feljogosított állami szervek csak *a szakmai tevékenységi körükbe tartozó* fogyasztói érdekek védelmében léphetnek fel, nem pedig bármilyen fogyasztói érdek védelmében.

Például a pénzügyi szolgáltatások területén a Ptk.-ban – illetve arra tekintettel a Ptké. I., ill. II.-ben – adott általános felhatalmazást a Fogyhittv.-vel és az ágazat semleges fogyasztóvédelmi jogszabályokkal együtt, egymásra tekintettel kell értelmezni és alkalmazni. A pénzügyi szolgáltatások területén, és kiemelten igaz ez a fogyasztási kölcsönökre, a fogyasztói érdekek védelmére köteles és jogosult szerv a PSZÁF, és szubszidiárius jelleggel a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság járhat el. A 2006/2004/EK rendelet – különösen annak 4. cikk (4) bek. b) pontjában külön is kiemelt keresetindítási jogra vonatkozó szakasza – végrehajtása során a magyar jogalkotó akként döntött, hogy a közérdekű, *erga omnes* hatályú keresetindításra jogosult szervek körét *a pénzügyi szolgáltatások területén* a PSZÁF-re és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság korlátozta. Ez a szabályozás 2007. december 1-jén hatályba lépett, a jelenlegi PSZÁF tv.-t megelőző törvény rendelkezéseivel is összhangban áll.

Az ügyész perindítási jogosultságát egyéb indokok is cáfolják, legalábbis megkérdőjelezik.

VIII. Az ügyész nem minősül „organizations”-nek

Amint említettük, az ügyész perindítási jogosultságát a 93/13/EGK irányelv 7. cikk (2) bekezdésének magyar jogba történő átültetésével összhangban lévő, „rekodifikált”, azaz sajátos magyar jogi megoldásként állítják be, azt alapvetően az EKSZ 249. cikke alapján a tagállami kompetenciába tartozó kérdésként értelmezik.⁴⁸

A Tanács 1993. április 5-i 93/13/EGK irányelve a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről 7. cikke utal a jogérvényesítésre:

⁴⁶ Németh–Kiss i. m. 134 – 136.

⁴⁷ Ma már teljesen egyértelmű szabály a közösségi jog elsőbbsége a tagállami joggal szemben. Vö. pl. VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNIKA: *Az Európai Unió joga*. Budapest: Complex, 2003, 233–253.

⁴⁸ Lásd a 4. lábjegyzetben felhívott Fővárosi Ítéltáblai végzés 8. oldalán olvasható érveket. A végzésre utal KISS GÁBOR – SÁNDOR ISTVÁN: *A szerződések érvénytelensége*. Budapest: HVG-Orac, 2008, 150.

(1) A tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazását.

(2) Az (1) bekezdésben említett eszközök olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik, hogy a nemzeti fogyasztóvédelmi jogszabályok szerint jogos érdekekkel rendelkező személyek vagy szervezetek eljárást kezdeményezzenek a vonatkozó nemzeti jogszabály értelmében bíróság, vagy illetékes közigazgatási hatóság előtt annak megítélésére, hogy a fogyasztókkal kötendő szerződésekben általános használatra kidolgozott szerződési feltételek tisztességtelenek-e, valamint megfelelő és hatékony eszközökkel élnek azért, hogy megszüntessék az ilyen feltételek alkalmazását.⁴⁹

A fenti (2) pontban hivatkozott „*persons or organizations, having a legitimate interest under national law in protecting consumers*” körében álláspontunk szerint az ügyészségre nem alkalmazandó, mivel az nem „*organisations*”.

A 2009. április 23-i 2009/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról a jogsértésekkel szembeni fellépésre felhatalmazottak között a 3 cikk „*body or organisation*” kifejezést használja, amely alatt „*one or more independent public body*”-t ért, továbbá megismétli az „*organisation*” kifejezést. Nem ismert olyan előkészítő anyag, hogy a szabályozás során az ügyészségre gondoltak voltak az európai jogalkotók. A 89/27/EK irányelv értékelésével foglalkozó 2007-es összefoglaló jelentésből kiderül, egyedül Magyarország értelmezte akként az „*independent public body*”-t, hogy abba az ügyész „*public prosecutor*” beletartozik.⁵⁰ Az összes többi tagállamban – ahol egyáltalán felmerül az „*independent public body*” alakzata ebben a körben – kamarák, északi államokban ombudsmanok, illetve állami szerveket találunk.⁵¹ Ez utóbbiak

⁴⁹ Art 7. 1. Member States shall ensure that, in the interests of consumers and of competitors, adequate and effective means exist to prevent the continued use of unfair terms in contracts concluded with consumers by sellers or suppliers.

2. The means referred to in paragraph 1 shall include provisions whereby persons or organizations, having a legitimate interest under national law in protecting consumers, may take action according to the national law concerned before the courts or before competent administrative bodies for a decision as to whether contractual terms drawn up for general use are unfair, so that they can apply appropriate and effective means to prevent the continued use of such terms.

⁵⁰ *An analysis and evaluation of alternative means of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings. Final Report.* A Study for the European Commission, Health and Consumer Protection Directorate-General Directorate B – Consumer Affairs. prepared by The Study Centre for Consumer Law – Centre for European Economic Law, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium; Prof. Dr. Jules Stuyck, Prof. Dr. Evelyne Terry, Drs. Veerle Colaert, Drs. Tom Van Dyck, Mr. Neil Peretz, Ms. Nele Hoekx and Dr. Piotr Tereszkiwicz; Assisted by Ms. Beatrijs Gielen; Leuven, January 17, 2007, elérhető: http://ec.europa.eu/consumers/redress/reports_studies/comparative_report_en.pdf

⁵¹ Lásd előző lj. 332.:

• In Belgium – the Minister of Economic Affairs; • In Cyprus – the Competition and Consumer Protection Department of the Cyprus Ministry of Commerce, Industry and Tourism; • In Denmark – the Consumer

mennyiben tekinthetők „independent”-nek, erősen kérdéses. A jogirodalomban olvasható, hogy az irányelv szerint „*legitimate interest*”-el kell hogy rendelkezzen az a szerv, azaz fogyasztóvédelmi célok védelméből kell, hogy létrehozzák.⁵² Amint látható, irányelv és tagállami valóság meglehetősen távol állnak egymástól.

Mivel minimum szabályozásról van szó, ezért az ügyészség legitimációját annak védői a nemzeti szabályozás sajátosságaival indokolták. De fentebb láttuk, ez a magyar sajátosság a gazdasági bírság révén a büntetőjogi és polgári jogi együttes igényérvényesítés 70-es évekre visszamutató hagyományából fakad csupán, más indoka nincs.

Ezzel kapcsolatban felidézzük a korábbi tanulmányunkból a jelen írásban részben már megismertelt egyes gondolatokat.

„Először is a fogyasztóvédelmi jogok érvényesítése ágazat specifikus ismereteket is igényel, amelyekkel az ügyészség nem rendelkezik, nem is kell rendelkeznie. Márpedig, ha nincsenek háttér információk, akkor egy perindítás megalapozottságáról nehezen beszélhetünk. Másrészt, a fogyasztóvédelmi jogok érvényesítésének esetleges tagállamok közötti versenytorzító hatása miatt az Európai Unió előírja az ilyen szervek közötti együttműködést és a cselekmények összehangolását (lásd pl. 2006/2004/EK rendelet 9. cikk (1) bek.), amely együttműködésben a Magyar Köztársaság ügyészsége nem vesz részt. De a tagállamon belüli versenysemlegesség sem biztosítható akkor, ha az ügyészség egyes gazdasági szereplők ellen pert indít, mások ellen viszont nem. Nincs is arra szabály, hogy ki és milyen feltételek alapján jogosult a perindításról dönteni. Egy harmadik szempont, hogy mind a közösségi jogszabályokból, mind a magyar alkotmányos elvárásokból következik, hogy az állami beavatkozásnak a jogsértéssel arányosnak kell lennie. A közérdekű és erga omnes hatályú keresetindítás a lehetséges intézkedések legsúlyosabb formája, megkötött szerződések sokaságát, adott esetben több ezer szerződést érinthet akkor, amikor az érintett „fogyasztók” egyébként nem is kívánnának pert indítani. Mind a fogyasztóvédelmi felügyelőségek, mind a PSZÁF, mind a többi fogyasztóvédelmi feladatot is ellátó szakmai felügyeleti hatóság a rá vonatkozó jogszabályok alapján sokkal finomabban skálázott szankciók közül választhatja ki a megfelelőt, mint az ügyészség. Negyedik,

Ombudsman; • In Estonia – the Consumer Protection Board, the State Agency of Medicines, the Communication Board, the Financial Supervision Authority, and the Ministry of Culture; • In Finland – the Consumer Ombudsman; • In Hungary: a) under the Consumer Protection Act: the Bureau of Consumer Affairs, the public prosecutor, and the State Financial Institutions Commission on financial affairs; b) under the Civil Code: the public prosecutor, the administrative body with national jurisdiction, and town and metropolitan clerks; • In Ireland – the Director of Consumer Affairs; • In Latvia – the Consumer Rights Protection Centre; • In Lithuania – the National Consumer Rights Protection Board; • In Malta – the Director of the Department of Consumer Affairs in Malta; • In the Netherlands – State, Provinces, Communities and all bodies having legal capacity according to the Constitution; • In Poland – the President of the Office for Competition and Consumer Protection; • In Portugal – the Consumers’ Institute; • In Spain – the National Consumer Institute and its regional branches, and the public prosecutor; • In Sweden – the Consumer Ombudsman; • In the UK – the Office of Fair Trading.

⁵² WEATHERILL STEPHAN: *EU Consumer Law and Policy*, Cheltenham 2005, Edward Elgar Publ. Ltd., 241.

ezen hivatalok számára a fogyasztóvédelem kötelezettség, ráadásul uniós szintű kötelezettség, amely az ügyészségről nem mondható el.”⁵³

A teljes jogharmonizációt célzó 2008/0196 (COD) tervezete a fogyasztók jogairól⁵⁴ – amely négy fogyasztóvédelmi irányelv felülvizsgálatát és konszolidált újra szabályozását tűzi ki⁵⁵ –, a 38. cikkben lényegében ugyanezt a fordulatot tartalmazza.

38. cikk Végrehajtás a tisztességtelen szerződési feltételek vonatkozásában

1. A tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megakadályozzák a kereskedők fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek további alkalmazását.

2. Elsősorban az olyan személyek vagy szervezetek, akiknek a nemzeti joga szerint jogos érdeke fűződik a fogyasztók védelméhez, eljárást kezdeményezhetnek bíróság vagy közigazgatási hatóság előtt annak eldöntésére, hogy az általános használatra szánt kidolgozott szerződési feltétel tisztességtelen-e.

3. A tagállamok felhatalmazzák a bíróságokat vagy közigazgatási hatóságokat, hogy megfelelő és hatékony eszközöket alkalmazzanak a tisztességtelennek ítélt feltételek kereskedők általi alkalmazásának megakadályozására.

4. A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a (2) és (3) bekezdésben említett jogi eljárások megindíthatók legyenek a nemzeti eljárásjogtól függően külön-külön vagy együttesen az azonos gazdasági ágazatban tevékenykedő olyan kereskedőkkel vagy kereskedők olyan egyesületeivel szemben; akik vagy amelyek ugyanazokat az általános szerződési feltételeket vagy hasonló feltételeket alkalmazták, illetve ajánlják.⁵⁶

⁵³ CSEHI i. m. (1. lj.) 99–100.

⁵⁴ Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a fogyasztók jogairól COM(2008) 614 végleges – 2008/0196 (COD).

⁵⁵ (1) Az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló, 1985. december 20-i 85/577/EGK tanácsi irányelv, a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 1993. április 15-i 93/13/EGK tanácsi irányelv, a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló, 1997. május 20-i 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999. május 20-i 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

⁵⁶ *Article 38 Enforcement in relation to unfair contract terms*

1. Member States shall ensure that, in the interests of consumers and competitors, adequate and effective means exist to prevent the continued use of unfair terms in contracts concluded with consumers by traders.
2. In particular, persons or organisations, having a legitimate interest under national law in protecting consumers, may take action before the courts or administrative authorities for a decision as to whether contract terms drawn up for general use are unfair.
3. Member States shall enable the courts or administrative authorities to apply appropriate and effective means to prevent traders from continuing to use terms which have been found unfair.
4. Member States shall ensure that the legal actions referred to in paragraph 2 and 3 may be directed either separately or jointly depending on national procedural laws against a number of traders from the same economic sector or their associations which use or recommend the use of the same general contract terms or similar terms.

Az idézett irányelvtervezetben használt „jogos érdek” nem indokolható azzal, hogy a Pp.-ben a jogalkotó az ügyészt „közérdekből” felhatalmazza a perindításra. Azaz a Pp. szabálya nem vonatkoztatható az irányelv „jogos érdekének” legitimitációjához.

A teljes jogharmonizáció azt jelenti, hogy a tagállamok nem térhetnek el az uniós szabályozástól. Ez eddigi „minimum jogharmonizációt” előíró irányelvek helyett egységes szabályozást céloz a tervezet: „a tagállamok nem tarthatnak fenn vagy fogadhatnak el az irányelvben előírt rendelkezéstől eltérő rendelkezéseket”. A teljes jogharmonizáció ismét felveti az ügyészi perlés szabályozásának létjogosultságát.

IX. Az Európai Bíróság jogértelmezése

Az ügyész közérdekű perindítása nem egyeztethető össze a fogyasztóvédelmi irányelvhez kapcsolódó vonatkozó Európai Bíróság esetjogában megfogalmazott elvekkel sem.

A 13/1993 EGK sz. irányelv Európai Bíróság általi értelmezését – néhány ügy felvillantásával – érdemes röviden áttekinteni. Az Európai Bíróság a Pannon GSM Zrt. és Sustikné Győrfi Erzsébet között folyamatban volt előzetes döntéshozatali eljárásban 2009. június 4-én kelt C-243/08. sz. ügyben a közösségi fogyasztóvédelmi jog kogenciájával kapcsolatban kifejtette:

1. A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 1993. április 5-i 93/13 EGK irányelv 6. cikkének (1) bekezdése akként értelmezendő, hogy a tisztességtelen szerződési feltétel nem jelent kötelezettséget a fogyasztóra nézve, és e tekintetben nem szükséges, hogy a fogyasztó az ilyen feltételt előzetesen eredményesen megtámadja.

2. A nemzeti bíróság hivatalból köteles vizsgálni valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegét, amennyiben rendelkezésre állnak az e tekintetben szükséges ténybeli és jogi elemek. Ha álláspontja szerint az ilyen feltétel tisztességtelen, annak alkalmazását mellőzi, kivéve, ha ezt a fogyasztó ellenzi. Ez a kötelezettség a nemzeti bíróságot saját illetékességének vizsgálata során is terheli.

3. A nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló szerződési feltétel megfelel-e azoknak a szempontoknak, amelyek alapján azt a 93/13 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében tisztességtelennek kell tekinteni. Ennek során a nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie azt a tényt, hogy tekinthető tisztességtelennek a fogyasztó által az eladóval vagy szolgáltató székhelye szerinti bíróság kizárólagos illetékességét köti ki.

Az Európai Bíróság határozatában hivatkozott a C-144/99 sz. Bizottság kontra Hollandia, valamint C-478/99 sz. korábbi ügyekben előadottakra: a 93/13/EGK irányelv célja, hogy „az állampolgárok mint fogyasztók részére jogokat állapítson meg, és meghatározza az irányelv által elérni kívánt eredményt.” Felidézte a Bíróság a C-168/05 sz. *Mostaza Claro* ügyben megfogalmazott azon elvet is, miszerint a nevezett irányelv 6. cikk (1) bekezdés akként értelmezendő, hogy a fogyasztóra nézve „tisztességtelen” feltételek nem jelentenek kötelezettséget a fogyasztóra nézve. Ez egy európai kogens norma, amely közérdeket szolgál, ebből eredően arra a következtetésre jutott az Európai Bíróság, hogy a konkrét ügyben eljáró tagállami

bíróságnak hivatalból kell vizsgálnia azt adott norma tisztességtelen jellegét, ha rendelkezésére állnak az e tekintetben szükséges ténybeli és jogi feltételek.⁵⁷

A Pannon ügyben született határozat utal a C-240/98 sz. *Océano Grupo Editorial SA* ügyben megfogalmazott elvre, amelyben már kifejtette a bíróság, hogy az Irányelv céljának megvalósulása érdekében valamint a hatékony jogvédelemhez az szükséges, hogy a tisztességtelen kikötés hivatalból – azaz a tagállam bírósága által, a fél hivatkozása nélkül – is vizsgálható legyen.

A hivatalból történő eljárás ezen előzményei után az Európai Bíróság a Pannon GSM ügyben annyiban ment tovább, hogy a jogsértés érvényesítéséhez nem szükséges az, hogy a fogyasztó aktívan lépjen fel a jogsértéssel szemben, azaz pert indítson. A Bíróság szerint az is elegendő, ha a perbeli védekezést terjeszt elő, hiszen a konkrét ügyben eljáró tagállami bíróságnak hivatalból kell vizsgálnia a tisztességtelen kikötés érvénytelenségét, ha annak ténybeli és jogi feltételei adottak. A hivatalból történő eljárás kivételeként fogalmazta meg azt a Bíróság, ha a fogyasztó azt ellenzi, azaz a fogyasztó saját akarata ezzel ellentétes. A Bíróság szavai szerint: „E kötelezettség teljesítése során azonban a nemzeti bíróságnak az irányelv alapján nem kell mellőznie a kérdéses feltétel alkalmazását, amennyiben a fogyasztó e bíróság általi kioktatást követően nem kíván hivatkozni a tisztességtelen jellegre és a kötelező erő hiányára”.⁵⁸ A fogyasztói akaratot, magánakaratot – a magánautonómián alapuló szabad cselekvést és jogérvényesítést – az Európai Bíróság a kogens szabály hivatalból történő érvénytelenítés értelmezése korlátjaként állította fel a jogértelmező ítéletének 2. pontja 2. mondatában („*kivéve, ha ezt a fogyasztó ellenzi*” fordulattal), amint fentebb azt szó szerint idéztük. Jóllehet ez utóbbi gondolat nincs részletesen kifejtve, de a határozat megfogalmazásából ez a markánsan megjelenik.

Az Európai Bíróságnak ezt a jogfelfogását tükröző a 2010. november 9-i ítélete a VB Pénzügyi Lízinc és Schneider Ferenc között folyamatban lévő eljárásban előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárásban. A hivatalbóli eljárást kötelezettségét a bíróság akként is megerősítette, hogy a bíróságnak hivatalból kell bizonyítást lefolytatnia annak a vizsgálata körében, hogy a fogyasztói szerződésben kikötött kizárólagos illetékességi klauzula a 93/13/EGK irányelv alá tartozik-e, és ha igen, akkor értékelnie kell ezen kikötés érvényességét.⁵⁹ A bíróság joggyakorlata és jogértelmezése egy másik aspektusból is felveti az általunk vizsgált kérdése: vajon hivatalból történő

⁵⁷ „35. Következésképpen a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a nemzeti bíróság hivatalból köteles vizsgálni valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegét, amennyiben rendelkezésére állnak az e tekintetben szükséges ténybeli és jogi elemek. Ha álláspontja szerint az ilyen feltétel tisztességtelen, annak alkalmazását mellőzi, kivéve, ha ezt a fogyasztó ellenzi. Ez a kötelezettség a nemzeti bíróságot saját illetékességének vizsgálata során is terheli.” C-243/08.

⁵⁸ C-243/08. 33. margószám.

⁵⁹ „56. Ennél fogva a harmadik kiegészítő kérdésre azt a választ kell adni, hogy a nemzeti bíróságnak hivatalból kell bizonyítást folytatnia annak megállapítása érdekében, hogy az előtte folyamatban lévő ügy alapjául szolgáló, az eladó vagy szolgáltató és a fogyasztó közötti szerződés részét képező kizárólagos illetékességi kikötés az irányelv hatálya alá tartozik-e, és amennyiben igen, hivatalból kell értékelnie az ilyen kikötés esetlegesen tisztességtelen jellegét.” C-137/08. megismétli a Bíróság ítéletének rendelkező része 3. pontjában.

eljárás esetén az állam másik szerve, az ügyészségnek szükséges-e megadni a perindítás jogát? Az ügyész – a magyar szabályozás alapján hivatalból eljárva jogosult-e a fogyasztó olyan általános szerződési feltételének érvénytelenítése iránt pert indítani, amely szerződéses feltételhez maga a fogyasztó adott esetben ragaszkodik, illetve nem ért egyet a perindítással. A magánjogi igények bíróság előtti érvényesítésének joga ugyanis alapvetően a magánszemélyt illeti meg, ha az adott szerződéses kikötés ex lege semmis, és a bíróság szerint ennek ellenére a fogyasztó dönthet annak alkalmazása mellett, akkor az ügyészi fellépés általános lehetőségére – ha egyéb jogpolitikai cél nem fogalmazódik meg – nincs megfelelő magyarázat és jogalap.

A fentiekből pedig arra következtethetünk, hogy az európai fogyasztóvédelmi jog nem szánt szerepet az ügyésznek, hogy hivatalból a tisztességtelen szerződési kikötésekkel szembeni fellépjen, mivel az ügyész szerepét a tagállami bíróságok hivatalból történő jogalkalmazása pótolja. A jelenleg hatályos magyar szabályozás ezen elvekkel nem egyeztethető össze, a legsúlyosabb érdekkonfliktust az ügyészi perindítás és a magánautonómia szabadsága közti ellentét jelenti. A magyar szabályozás a fogyasztó akaratát az állami igényérvényesítés folyamatába be sem kapcsolja, ebből a szempontból a magyar szabályozás az európai jogba, tágabb értelemben valahol a szerződési jog autonómiájába is ütközik. Az ügyész jelenlegi formában szabályozott keresetindítási joga indokolatlanul elvonja a fogyasztók arra vonatkozó döntési jogosultságát, hogy az adott általános szerződési feltétel vagy tisztességtelen kikötés érintetlenül hagyását kérik még akkor is, ha az esetleg tisztességtelen, de a fogyasztó nem érzi maga számára hátrányosnak.

X. Összefoglaló

Az ügyész perindításának gyökerei Magyarországon az 1978-as szabályozásra nyúlnak vissza, egy eltérő társadalmi-jogi környezetben született döntés következtében, amely szabály megmaradt lényegében gyakorlat nélküli normának évtizedeken keresztül. A magyar jog szabályozásának társadalmi és jogi keretei azóta teljes egészében megváltoztak, a fogyasztóvédelem az Európai Közösség és az Európai Unió kiemelt jogharmonizációs területe, és a tagállami szabályozást számos közösségi norma határozza meg. Ebben az új szabályozási rezsimben az állami fellépést is szimbolizáló ügyész magánjogi pereskedésének sem anyagi jogi, sem eljárási jogi indokai nincsenek. Az az érv, hogy az ügyész az Amerikai Egyesült Államokban indíthat pert, önmagában nem érv az ügyész perbeli legitimációjához.⁶⁰ Az ügyészi fellépéssel szemben alkotmányjogi és versenyjogi megfontolások is szólnak.

⁶⁰ MOLNÁR EDINA: A tisztességtelennek minősülő általános szerződési feltételek és a fogyasztók érdekében történő ügyészi tevékenység lehetősége. *Ügyészek Lapja*, 2002/2, 9.

