

FÓRUM

Hatósági eljárásjog a hazai médiaigazgatásban 2.

LAPSÁNSZKY ANDRÁS*

A tanulmány két részben kívánja bemutatni a médiaigazgatás közigazgatási eljárásának, eljárásjogának sajátosságait és a hatósági eljárás általános szabályaihoz való viszonyát. Külön elemzi a média eljárásainak közigazgatási jogintézményeit, elveit és sajátos garanciarendszerét. A tanulmány összehasonlító módon is tárgyalja a hatósági eljárásjog egyes intézményeinek érvényesülését a médiaigazgatásban, külön kiemelve az ügyféli jogokat és a közigazgatási jogérvényesítésnek a média területén is szükségszerű elemeit.

Kulcsszavak: hatósági eljárás, médiaigazgatás, ügyféli jogok, közigazgatási garanciák, jogérvényesítés

Administrative procedure law in Hungarian national media administration 2.

The study aims to present the specificities of administrative proceeding and procedural law in media administration and its relation to the general rules of administrative procedure in two parts. In particular, the study analyses the administrative legal institutions, principles and specific guarantee system of media procedures. The study also comparatively discusses the implementation of certain institutions of public procedural law in media administration, with special emphasis on the rights of the client and the necessary elements of administrative enforcement in the media field.

Keywords: administrative procedure, media administration, client rights, administrative guarantees, enforcement

1. Bevezetés

A tanulmány első, a folyóirat 2023/1. számában megjelent része az általános alapokat, az alapvető eljárásjogi jogintézményeket és a médiaigazgatás általános hatósági eljárásjoghoz való viszonyát elemezte. A jelen rész az elsőben – a kizárás média-eljárásjogi szabályozásával bezárólag –

* Tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék.

tárgyalt médiaigazgatási eljárási szabályok elemzésének folytatásaként vizsgálja a médiatörvény, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) további alapvető, az Mttv. rendszerén belül „általános”¹ eljárásjogi rendelkezéseit, a médiaigazgatás jogorvoslati rendszerét, valamint a média területének egyes egyedi hatósági eljárástípusait és azok sajátos eljárási módszereit, szabályait és garanciáit elemzi.

2. A tényállás tisztázása és az eljárás akadályozásának következményei

A tényállás tisztázása, megállapítása során a közigazgatási szerv jogilag szabályozott eljárási (bizonyítási) cselekményeket végez, adatokat szerez be, és feltárja azokat a tényeket és körülményeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy alapul szolgáljanak az érdemi hatósági döntés meghozatalához. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) értelmében a hatósági eljárásban a szabad bizonyítás elve érvényesül, azaz a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközöket, és minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely alkalmas a tényállás tisztázására. Az Ákr. alapelvi és a tényállás tisztázására vonatkozó szabályozása alapján a közigazgatási hatóság hivatalból köteles megállapítani a döntéshozatalhoz szükséges tényállást, valamint meghatározni a bizonyítás módját és terjedelmét (mivel ez az ügyek megfelelő érdemi eldöntésének legfontosabb eleme).

A közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot a súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságghú tényállásra köteles alapozni, továbbá a tényállás tisztázása során az ügy szempontjából fontos összes körülményt figyelembe kell vennie. A hivatalbóli bizonyítás a közigazgatási hatósági eljárás egyik olyan sajátossága, amely megkülönbözteti a polgári vagy a büntetőügyekben folytatott bírósági eljárás szabályaitól. Míg ugyanis a bírósági eljárásban a bizonyítás kötelezettsége a feleké, addig a közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a hatóságot terheli. A közigazgatási hatósági eljárásban a hatóságnak tehát nem jogosultsága, hanem kötelezettsége a tényállás valóságghú feltárása, a hatóság az ügyféltől származó indítvány hiányában is köteles elvégezni mindazokat a bizonyítási cselekményeket, amelyek a tényállás tisztázásához szükségesek.

Az Mttv. 155. §-ában a tényállás tisztázása körében meghatározott hatósági eszközökkel összefüggésben előjáróban kiemelendő, hogy a médiarendszer működésének és piaci, gazdasági, társadalmi, közszolgáltatási, alkotmányosági összefüggéseinek biztosítása kiemelt állami feladat, amelyben a megfelelő jogérvényesítés elengedhetetlen. A jogérvényesítés alapja az egyes ügyek tényeinek feltárása, a médiaszolgáltatásokkal kapcsolatos adatok ismerete. Másfelől viszont a médiarendszerbe történő állami beavatkozást és tényfeltárást jelentős korlátok közé szorítják a sajtószabadság alkotmányos elvei és garanciái. A médiaigazgatásban a hatósági hatáskörnyakorláshoz, a hatósági ügyek eldöntéséhez szükséges adatkör megismerésének, feltárásának és a sajtószabadság szükséges korlátozásának egyensúlya megkülönböztetett hangsúlyt indokol. Vagyis a média esetében a közigazgatás általános elveiből következő tényállástisztázási

¹ A tanulmány első részében írtaknak megfelelően az Mttv. eljárásjogi szabályai különös szabályok az általános közigazgatási rendtartáshoz képest, az „általános” jelző azt hivatott érzékeltetni, hogy a médiaszabályozás egyes eljárásokat külön is szabályoz, amelyekben ezek az „általános” rendelkezések érvényesülnek, háttérszabályozásként alkalmazandók.

kötelezettség más közigazgatási ágazatokhoz képest korlátozottabban, körültekintőbben érvényesíthető, szabályozható.

A tényállás tisztázásának eszközrendszerében az Mttv. a médiaigazgatási eljárásokban betöltött jelentőségére tekintettel külön is szabályozza az adatszolgáltatás és a nyilatkozattétel, valamint a hiánypótlás szabályait. A vonatkozó szabályozás, a 155. § alapján a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) jogosult a médiaszolgáltatással, sajtótermék kiadásával és műsor-terjesztéssel kapcsolatos – akár törvény által védett titkok is magában foglaló – adatot tartalmazó valamennyi eszközt, iratot, dokumentumot megtekinteni, megvizsgálni, azokról másolatot, kivonatot készíteni. Az NMHH az Ákr.-ben foglalt felhatalmazás alapján jogosult az ügyfelet, az eljárás egyéb résztvevőit, valamint azok megbízottait, alkalmazottait, valamint az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőivel egyéb jogviszonyban állókat adatszolgáltatásra, szóban vagy írásban adatoknak az általa meghatározott, összehasonlításra alkalmas formátumban való szolgáltatására, továbbá egyéb felvilágosítás adására kötelezni (mindezekre összegzően adatszolgáltatásként hivatkozik az Mttv. 155. §-a). Az NMHH különösen indokolt esetben a tényállás tisztázása érdekében az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőjén kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezhet, de az ezt előíró végzés ellen a kötelezett halasztó hatályú jogorvoslattal fordulhat a közigazgatási bírósághoz.

E szabályozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság is vizsgálta. A 165/2011. (XII. 20.) AB határozat az Mttv.-nek a tényállás tisztázására vonatkozó eljárási szabályairól megállapította, hogy e szabályok nem alkotmányellenesek, de nem szabályozzák megfelelően a médiatartalom-szolgáltatók adatszolgáltatási kötelezettségét az információforrások és az ügyvédi titok védelmével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság ennek alapján a jogrend egészére nézve állapította meg a forrásvédelemmel kapcsolatos eljárási garanciák szabályozásának hiányát. Az ügyvédi titok védelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a médiaigazgatási eljárások háttérszabályát képező általános eljárási szabályozás nem tartalmaz kellő garanciát a hivatás gyakorlásához kötött titok, azon belül az ügyvédi titok védelmére.²

A 165/2011. (XII. 20.) AB határozat alapján előkészített és az Országgyűlés által 2012 júniusában elfogadott törvény a teljes jogrendszerben (így természetesen az Mttv.-ben is) kezelte az újságírók információforrásainak és a hivatásbeli titkok, azon belül az ügyvédi titok garanciális eljárásjogi védelmét. Az Alkotmánybíróság döntésében alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az önálló eljárásként szabályozott adatszolgáltatást. A vizsgált szabályozás arra vonatkozó hatáskört biztosított az eljáró hatóság számára, hogy szükséges esetben adatszolgáltatásra kötelezze az Mttv. hatálya alá tartozó médiaszolgáltatókat és műsorterjesztőket. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatósági eljárási garanciáktól és a biztosított ön-

² Lásd KOLTAY András – POLYÁK Gábor: Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/1., 28–29., 42–44. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az ügyfeleket addig a közigazgatás kötelezte volna ilyen adatok benyújtására vagy hogy az ügyfeleknek rendszeresen ilyen adatokat kellett volna szolgáltatniuk a hatóságok számára. Miután ugyanis nem volt ilyen kiemelt ügy (a bírósági felülvizsgálat során sem) a hazai közigazgatási jogalkalmazásban, az ügyfelek vagy önként szolgáltattak ilyen adatokat és ezzel kapcsolatban nem merült fel problémájuk, vagy a hatóságok sem általánosan, sem egyedi jelleggel nem értelmezték az adatszolgáltatási kötelezettség részeként a hivatás gyakorlásához kötött titkok szolgáltatását (vagyis nem kértek ilyen adatokat). Mindenesetre a tárgyban lefolytatott alkotmánybírósági vizsgálat ezt az általános hazai eljárásjogi problémát is felszínre hozta.

álló jogorvoslattól függetlenül nincs olyan alkotmányosan elfogadható cél vagy érdek, amely igazolhatná az ezen adatszolgáltatással összefüggő állami közhatalom folyamatos jelenlétét, hiszen az említett 175. § alapján szolgáltatott adatok konkrét hatósági eljárás keretén belül bekereshetők. Ebből következően a 175. §-ban foglalt önálló adatszolgáltatási eljárást az Alkotmánybíróság a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának tekintette.

Mindezek mellett szükséges kiemelni az alkotmánybírósági határozat indokolásának V. pontjából azokat az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatát meghatározó elemeket, amelyeket az Mttv.-nek a tényállás tisztázására vonatkozó szabályai vizsgálata körében állapított meg a testület.

1. Az Mttv. szerinti adatszolgáltatás szabályozásából még közvetetten sem következik, hogy e hatáskörében az NMHH „házkutatásra” vagy egyéb ilyen típusú, a büntetőjog keretébe tartozó eszköz, jogintézmény alkalmazására lenne jogosult. Az Mttv. vonatkozó rendelkezései megfelelőek a tekintetben, hogy a hatóság a közigazgatás valamennyi ágazatában szabályozott és megengedett eszközöket alkalmazhatja, hiszen e rendelkezések a közigazgatás általános, minden ágazatában érvényesülő szabályaival összhangban állnak. Az Mttv. tehát „nem ruházza fel a Hatóságot előzetes bírói vagy ügyészi döntést igénylő nyomozati eszközökkel”.

2. A közigazgatási eljárásban a hatóság „szükségképpen gyűjt és kezel személyes adatokat”. Az Mttv.-nek a tényállás tisztázására vonatkozó szabályozása (155. §) az adatok szolgáltatására „egyértelműen megjelölt és a jogalkalmazásban jól körülhatárolható körben kötelezi az érintetteket. [...] Elkerülhetetlen, hogy a Hatóság a hatósági eljárás során személyes adatok birtokába jusson, azok kezelésére azonban a Ket. 17. §-a révén joga van.” E körben az általános eljárásjogi védelem garantálja, hogy az adatszolgáltatás és az adatok kezelése még szűk határokkal sem terjeszkedhet túl a hatósági hatáskörgyakorláshoz szükséges kereteken. Ezek az általános garanciák a médiaigazgatás területén is egyértelműen garantálják az adatszolgáltatás és -kezelés közérdekű és szükségességhez igazodó érvényesülését.

3. Az üzleti titok hatósági eljárásban, az NMHH általi megismerése tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította (korábbi állandósult gyakorlatához igazodva), hogy „a sajtószabadság jogával összefüggésben sincs olyan specifikus, alkotmányos érdek, amely a gazdasági szereplők egymás közötti viszonyait érintő üzleti titok Hatóság előli elzárását indokolhatná, a Hatóság garanciákkal biztosított megismerési jogát korlátozhatná.”

Az adatszolgáltatásra kötelezés mellett az Mttv. lehetővé teszi, hogy az NMHH a tényállás tisztázása érdekében hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet. Az Mttv. alapján mind az adatszolgáltatás, mind a hiánypótlás terén érvényesülnek az ügyfél és a jogi képviselője között folytatott kommunikáció védelmére és az újságírói forrásvédelemre vonatkozó garanciák, figyelemmel az Alkotmánybíróság fent hivatkozott határozatát követő jogszabálmódosításra is.

A tényállás tisztázását gátló, nehezítő vagy az eljárást egyébként akadályozó magatartások kezelésére az NMHH eljárási bírságot alkalmazhat, összhangban azzal, hogy a közigazgatási eljárásjog keretében a szankciók célja a törvényben meghatározott, az eljárás során elkövetett jogellenes cselekvéssel szembeni joghátrány megállapítása, és ezáltal, amennyiben arra lehetőség van, a jogszerű magatartás kikényszerítése.³ Tehát az Ákr. és az Mttv. alapján az NMHH

³ PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 203.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2007, 260–261.

eljárási bírságot szabhat ki az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőjével szemben, ha az eljárás során olyan magatartást tanúsítanak, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul vagy azt eredményezheti. A jogsértő szervezet vezető tisztségviselője is eljárási bírsággal sújtható, ismételt jogsértés esetén pedig ezt kötelezővé is teszi a szabályozás.⁴

3. Konzultatív eljárási jogintézmények

3.1. A nyilvános meghallgatás

A nyilvános meghallgatás eljárási intézményének célja a hatósági jogalkalmazás segítése, ezen belül a médiapiaci szereplők véleményének, javaslatainak megismerése az egyes médiaigazgatási hatáskörökhöz kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat fejlesztése érdekében. Az NMHH az Mttv. által kötelezően előírt esetekben és megítélése alapján tart nyilvános meghallgatást. Az NMHH köteles nyilvános meghallgatást tartani a társadalom számára kiemelten nagy jelentőséggel bíró események meghatározását megelőzően, valamint a médiaszolgáltatási pályázati eljárások előkészítése részeként a pályázati felhívástervezetek tárgyában. Nyilvános meghallgatást tarthat az NMHH akkor, ha szükségesnek és indokoltnak tartja a kapcsolódó szakmai álláspontok, vélemények, észrevételek, javaslatok megismerését a feladatai ellátásához, ennek keretében a médiaigazgatást érintő jogszabályok és azok érvényesítésére vonatkozó intézkedések, a jogalkalmazói gyakorlat előkészítéséhez, kialakításához. Az Mttv. az NMHH mérlegelésére bízta, ugyanakkor konkrétan nevesíti a nyilvános meghallgatás lehetőségét és szükségességének mérlegelését a kis-korúak védelme érdekében mind a lineáris, mind a lekérhető médiaszolgáltatásoknál alkalmazandó hatékony műszaki megoldásokról szóló ajánlás kiadását, valamint a termék megjelenítés és az arra való felhívás Mttv.-ben foglalt feltételeknek való megfeleléségre tekintetében kiadható ajánlás közzétételét megelőzően.

Az Mttv. nem tartalmaz a nyilvános meghallgatásra meghívottakra vonatkozó szabályt, hanem az NMHH mérlegelésére bízta a meghívotti kör meghatározását, hiszen a médiaszolgáltatók, a kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtók, a sajtóterméket kiadók, a műsorterjesztők, a közvetítő szolgáltatók, a szakmai önszabályozó szervezetek és az érintett civil szervezetek mellett mások részvétele is fontos lehet a nyilvános meghallgatáson. Az Mttv. a garanciális szempontokra tekintettel részletesen meghatározza a nyilvános meghallgatás lebonyolításának, valamint a nyilvános meghallgatás tárgyával, témájával kapcsolatban tett észrevételek, vélemények kezelésének eljárási szabályait.

3.2. Egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben

Az egyeztetés intézménye lehetőséget ad az érdekelteknek, hogy kifejtthessék véleményüket, észrevételeiket, javaslataikat az NMHH Médiatanácsa által egyeztetésre bocsátott döntések tervezetéről. Az Mttv. a Médiatanácsra bízta annak megítélését, hogy mely – hatósági hatáskö-

⁴ Ehhez hasonlóan az Mttv. ismételtnek minősülő anyagi jogi jogsértés esetére is előírja a vezető tisztségviselő kötelező bírságolását.

rébe tartozó – ügyben tartja szükségesnek az érdekeltekkel történő egyeztetés kezdeményezését. A Médiatanács közzéteszi döntése tervezetét és az előkészítő anyagokat, természetesen a zártan kezelt adatokat megfelelően kezelve. Nyolc napon belül írásban bárki megküldheti a Médiatanácsnak a tervezethez kapcsolódó észrevételét, álláspontját, javaslatát. Az egyeztetés és a beérkezett észrevételek jogi kötőerővel, konkrét jogi hatással nem rendelkeznek, nem rendelkezhetnek, de a Médiatanács a döntés meghozatala során mérlegeli azokat. Az intézmény jelentősége tehát az, hogy a Médiatanács hatósági hatáskörgyakorlása során megismerheti a döntéssel érintettek és a döntés iránt érdeklődők véleményét, ami számos megfontolandó szempontot csatornázhat be az eljárásba.

Az egyeztetési eljárásban közzétett döntéstervezet nem rendelkezik joghatással, hiszen az egyeztetésnek éppen az a lényege, hogy a beérkezett észrevételek hatására indokolt esetben módosulhasson a döntés. Fontos (és az adott eljárás ügyfelei számára garanciális kérdés), hogy a döntéstervezettel kapcsolatban észrevételt benyújtó érdekelt nem lesz ügyfél az ügyben, ebből következően jogorvoslati jogosultsággal sem rendelkezik. Mindezt az e jogintézményre vonatkozó – más ágazatokban kiforrott – bírósági gyakorlat is alátámasztja.⁵

4. Hatósági szerződés

Mindenekelőtt érdemes feleleveníteni a hatósági aktusok általános rendszerét és típusait. A médiaigazgatás szabályozásában a hatósági aktusok két típusa található meg: a hatósági döntés és az eljárást kezdeményező hatósági aktus, de a hatósági intézkedés nem. A hatósági szerződés a hatósági döntés egy fajtája a határozat, a végzés és a szakhatósági állásfoglalás mellett. Ugyan az Ákr. nem nevesíti a hatósági szerződést a hatósági határozat fogalmának meghatározásánál, az a tartalma, jogi hatása alapján annak minősül.⁶ A hatósági szerződés a hatósági eljárás fejlődésének tekinthető, mivel az az – egyoldalú – hatósági határozatnál rugalmasabb keretet biztosít, és mellérendeltségi, együttműködési, partneri típusú viszonyokon alapuló hatósági tevékenységet jelent.

Az Mttv. alapján több médiaigazgatási hatósági eljárásban, különösen a médiaszolgáltatási lehetőségek, jogosultságok pályáztatásával kapcsolatosakban hangsúlyos a hatósági szerződés sajátos jogintézménye. A hatósági szerződés elsődleges szabályozási célja és alapja az, hogy az Ákr.-ben foglalt felhatalmazás körében az Mttv. biztosítsa a hatósági szerződés alkalmazhatóságát a médiaigazgatási eljárásokban. A hatósági szerződés médiaigazgatási szabályozása a hatósági szerződés általános eljárási szabályozására épül, néhány – a médiával kapcsolatos hatósági ügy sajátosságára tekintettel lévő – kiegészítéssel.

Az Mttv. a médiaigazgatási eljárásokban rendezi, hogy a hatósági szerződésben az ügyfél olyan kötelezettségeket is vállalhat, amelyek tekintetében az NMHH nem rendelkezik hatósági hatáskörrel vagy amelyek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhe-

⁵ Lásd például Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.284/2006/11.

⁶ PATYI i. m. (3. lj.) 300–305.; FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris, 2005, 465–466.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2005, 355–358.

tő. Ez esetben a hatósági szerződésben az ügyfél aláveti magát annak, hogy ha a szerződésben foglaltakat megszegi, akkor a szerződés egésze véglegessé vált és végrehajtható hatósági határozatnak minősül, vagyis közhatalmi úton érvényesíthető, kikényszeríthető. A hatósági szerződésben foglaltak teljesítésének elmaradása esetén az NMHH mérlegeli, hogy az Ákr. szerinti végrehajtási eljárást vagy az Mttv. szerinti hatósági eljárást indít. A hatósági szerződés ügyfél általi megszegése esetén az Mttv.-ben és a hatósági szerződésben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazhatók. Súlyos vagy ismételt jogsértés esetére az Mttv. – speciális jogkövetkezményként – lehetővé teszi a hatósági szerződés azonnali hatályú felmondását, ha azt a hatósági szerződésben a felek nem zárták ki.

5. A médiaigazgatás jogorvoslati rendszere

A jogorvoslatok alapjaira, alapelvi kereteire, feltételeire, a jogorvoslati rendszere és a jogorvoslati eljárásokra az Ákr. általános és garanciális szabályozása érvényesül a médiaigazgatásban is, vagyis az Mttv. nem tartalmaz érdemben eltérő szabályozást az általános eljárási (jogorvoslati) szabályokhoz képest. Hangsúlyozandó, hogy az Mttv.-ben foglalt jogorvoslati rendszer teljes tartalmában, minden elemében és a jogorvoslati szerv jogorvoslati hatáskörének terjedelmében is megegyezik a közigazgatás törvény alá rendeltsége⁷ és bírói kontrollja terén kialakult nemzetközi és hazai általános eljárásjogi alapokkal, elvekkel és szabályokkal. Ebből is következően az Mttv. egyetlen elemében sem tér el az Ákr. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) bírói kontrollra vonatkozó szabályaitól.

A jogorvoslatot szabályozó Mttv.-beli rendelkezések az általános eljárási szabályokban foglalt felhatalmazások alapján azokat a szabályozási kérdéseket rendezik, amelyeket az Ákr.-ben és a Kp.-ben mint általános szabályokban nem lehetséges szabályozni. Az Mttv. kizárólag e tárgykörökben tartalmaz jogorvoslati szabályt, ami ebből következően nem eltérő eljárási szabály, hanem az általános eljárási kódexek felhatalmazása szerinti kiegészítő szabályozás. A médiaigazgatásban, médiaszabályozásban tehát „saját” jogorvoslati rendszerről még elemeiben sem beszélhetünk, vagyis a médiaigazgatásban az Mttv. jogorvoslati rendszereként a közigazgatási hatósági eljárás általános (tehát Ákr. szerinti) jogorvoslati rendszere érvényesül.

Ez utóbbival kapcsolatban lényeges, hogy a közigazgatási eljárásjogban két fő jogorvoslat-típus különíthető el: a kérelemre és a hivatalból induló eljárások.⁸ A kérelemre induló jogorvoslati eljárások az ügyfeleket és az eljárás egyéb résztvevőit védik a közigazgatás jogaikat, jogos érdekeiket esetlegesen sértő hatósági döntésekkel szemben, a hatósági döntések objektív törvényszerűségét, a tárgyi jog által védett közérdek érvényesülését pedig a hivatalbóli jogorvoslati eljárások biztosítják. Az Ákr. szerint kérelemre induló jogorvoslati eljárás a közigazgatási per és a

⁷ A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményéről lásd 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, 2/2000. (II. 25.) AB határozat, 1160/B/1992. AB határozat, 7/2001. (III. 14.) AB határozat, 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

⁸ Lásd részletesebben MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995, 505.; PATYI i. m. (3. lj.) 110–118.; FAZEKAS–FICZERE i. m. (6. lj.) 483–487.; LÖRINCZ i. m. (6. lj.) 373–386.; IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.

fellebbezési eljárás. E jogorvoslati eszközök közös jellemzője, hogy a kérelem benyújtására a jogosultnak alanyi joga van, mint ahogy arra is, hogy azt a bíróság vagy az elbírálásra jogosult közigazgatási hatóság érdemben (mind eljárásjogi, mind anyagi jogi alapon) elbírálja, továbbá akkor is részletes indokolással ellátott döntést hozzon, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltaknak nem ad helyt. Mindkét kérelemre induló jogorvoslattípus az Ákr. szerinti szabályok szerint érvényesül a médiaigazgatásban, az Mttv. szerinti hatósági eljárásokban.

Az NMHH Hivatalának az Mttv. szerinti hatáskörben hozott hatósági döntéseivel szemben a Médiatanács a fellebbezési fórum.⁹ A fellebbezéssel támadható hatósági döntések körét nem az Mttv., hanem az általános eljárási szabályok határozzák meg (miután az Mttv. e tekintetben nem állapít meg eltérő rendelkezést). Ide tartoznak a hatósági határozatok (kivéve, amelyek ellen az Ákr. kizárja a fellebbezést), az Ákr. szerint önállóan fellebbezhető végzések (az önállóan nem fellebbezhető végzések pedig a határozat elleni fellebbezésben támadhatók).

Az is az általános eljárási szabályokon (Ákr., Kp.) alapul, hogy a Médiatanács döntései ellen nincs helye fellebbezésnek, a Médiatanács határozatai közvetlenül bíróság előtt, közigazgatási per keretében támadhatók. Ez ugyanis közigazgatási eljárásjogi egyértelműség, továbbá az Ákr. nevesíti is a fellebbezés kizártságát, ha nincs kijelölt másodfokú hatóság. A Médiatanács felett nincs olyan felettes közigazgatási szerv, amely a fellebbezést elbírálná. A bíróság nemcsak eljárási jogszabálysértéseket vizsgálhat, hanem az anyagi jog (jelen esetben a médiaszabályozás) megsértését is a kereset keretei között, valamint egyes eljárási szabályok betartását hivatalból. A bíróság felülvizsgálati hatásköre kiterjed a hatósági döntés alapjául szolgáló eljárás minden elemére, a döntéshozatalra, a döntés tartalmára, a tényállás megfelelő tisztázására, a mérlegelés szempontjaira, elemeire és az indokolásra is.

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások speciális, alapvetően csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző jogorvoslatok, amelyek eltérő tartalommal és funkcióval rendelkeznek a jogorvoslat polgári perjogban kialakult klasszikus fogalmához, valamint a közigazgatási eljárásjogban az ügyfelek jogorvoslatához való alkotmányos alapjogát érvényesítő jogorvoslatokhoz képest. A hivatalbóli jogorvoslatok funkciója ugyanis a jogrend védelme, a jogszabályok érvényesülésének biztosítása abban az esetben is, ha az ügyfél nem érdekelt a jogorvoslati kérelem előterjesztésében. A hivatalbóli jogorvoslatok a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos elvének maradéktalan érvényesülése érdekében biztosítják a közigazgatás feltétlen törvény alá rendeltségét, azaz az objektív, tárgyi jogvédelmet. A hivatalbóli jogorvoslati eljárások tehát speciális, alapvetően csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző jogintézmények, amelyeket jogorvoslati módoknak is neveznek azért,¹⁰ hogy megkülönböztessék a hivatalbóli jogorvoslatot a jogorvoslat klasszikus fogalmától (és a kérelemre induló jogorvoslatoktól).¹¹

Az Ákr. értelmében hivatalbóli jogorvoslat a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felüveleti eljárás, valamint az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII.

⁹ Ez alól kivételt képez, hogy az Mttv. 1. melléklet 3. pontja értelmében a Közzszolgálati Testület tagjának delegálásával, jelölésével összefüggő nyilvántartásba vételről szóló hatósági határozattal szemben fellebbezésre nincs mód, annak felülvizsgálatát bíróság előtt lehet kérni.

¹⁰ Például FONYÓ Gyula (szerk.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986, 253.; PATYI (szerk.) i. m. (3. lj.) 365., 409.

¹¹ SZAMEL Lajos (szerk.): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1978, 417.

törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás. Minden hivatalbóli jogorvoslattípus az Ákr. szerinti szabályok alapján érvényesül az Mttv. szerinti hatósági eljárásokban. Az általános eljárási szabályokon alapul, hogy a Médiatanács hatósági döntései tekintetében kizárt a felügyeleti eljárás, hiszen a Médiatanácsnak nincs az Ákr. szerinti közigazgatási felügyeleti szerve.

Az Mttv. vonatkozó szabályai (163. és 165. §) elsődlegesen az Ákr. szerint szabályozandó jogorvoslati fórumrendszert, a jogorvoslati szervek körét rendezik (ezt ugyanis az általános szabályozás nem tudja rendezni, csak azt előírni, hogy a jogorvoslati fórumrendet – alapvetően törvényben – szabályozni kell). Az Mttv. 163. §-a meghatározza a Médiatanács hatósági határozatai ellen jogorvoslati jogosultsággal rendelkezők körét (azokat az ügyfelek vagy a kifejezetten rájuk vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevői támadhatják meg közigazgatási perben).

A keresetindítási határidő a médiaügyekben hozott határozatok esetén is általában a Kp. szerinti, a közléstől számított harminc nap. Az Mttv. 163. § (2) bekezdése három fő ügytípusban hozott határozat esetében rövidíti le ezt tizenöt napra (e médiaigazgatási eljárások gyorsabb döntést igénylő sajátosságai miatt) 1. a médiapiaci koncentráció megelőzésére és a jelentős befolyásoló erejű szolgáltatók meghatározására irányuló eljárásban hozott határozat, 2. a frekvenciát használó, analóg lineáris médiaszolgáltatási lehetőségek¹² hasznosítására vonatkozó pályázati eljárás eredményes vagy eredménytelen voltát, eredményesség esetén a pályázati eljárás nyertesét megállapító határozat, és 3. a kiegyensúlyozottsági kötelezettség megsértése miatt kezdeményezett eljárásban hozott határozat esetében. A Médiatanács önálló jogorvoslattal, keresettel támadható végzései szintén a közléstől számított tizenöt napon belül támadhatók meg. A médiaigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata vonatkozásában az Mttv. 163. § (5) és (6) bekezdése további határidőket állapít meg.

6. Az egyes médiaigazgatási eljárások és hatósági tevékenység típusok

Az Mttv. 167–181. §-a szabályoz egyes médiaigazgatási eljárásokat, valamint a törvény külön fejezetei tartalmazzák a médiaszolgáltatásokra és a sajtótermékek kiadására vonatkozó jogosultsággal összefüggő rendelkezéseket (Második rész II. fejezet) – bennük eljárási, bejelentési-nyilvántartásvezetési szabályokkal –, továbbá a már említett pályáztatás rendszerét, eljárásrendjét (III. fejezet). A törvény más részében is van eljárási szabályozás (V. fejezet), de e tanulmány terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé, hogy az NMHH valamennyi médiaigazgatási eljárását részletesen elemezzük, ezért a következőkben röviden összefoglaljuk a legfőbb ügytípusokat és azok elméleti háttérét. Az egyes eljárások háttérszabályozását az Mttv.-nek a tanulmány első részében és a fentebb tárgyalt eljárási szabályozás, valamint az Ákr. rendelkezései képezik (Mttv. 166. §).

¹² Ezek a gyakorlatban az FM-rádiókat jelentik.

6.1. Hatósági felügyelet a médiaigazgatásban

A médiaigazgatási hatósági felügyelet több eltéréssel ugyan, de követi a közigazgatási hatósági felügyelet működésének általános elveit, alapvető szabályait. A hatósági felügyelet a jogérvényesítésnek az a formája, amelynek körében a közigazgatási szerv hatósági ellenőrzési jogkörében folyamatosan figyelemmel kíséri, ellenőrzi az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő közigazgatási jogi normák és hatósági döntések teljesítését.¹³ Emellett a hatóság ellátja a jogszabályokban meghatározott felügyeleti feladatait és alkalmazza annak eszközeit.¹⁴ Tehát a hatósági felügyelet keretében ellenőrzést végez, és amennyiben jogszabálysértést állapít meg, felügyeleti jogköre alapján

- azonnal végrehajtható hatósági intézkedést hozhat;
- hivatalból hatósági eljárást indíthat, és annak eredményeként hatósági határozatot hozhat (például jogszerű állapot helyreállítása, jogszabálysértő állapot megszüntetése);
- ha a hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés tekintetében a hatóság nem rendelkezik hatáskörrel, akkor megkeresi az intézkedésre, eljárásra hatáskörrel rendelkező szervet, és annak eljárását kezdeményezi (eljárást kezdeményező aktus);
- ha jogszabálysértést állapít meg:
 - közigazgatási anyagi jogi szankciót (például bírság) szabhat ki (az Mttv. vonatkozó rendelkezései – Negyedik rész V. fejezet – alapján);
 - ha nincs hatásköre a szankció alkalmazására, vagy ha a jogsértés jellege, súlya más szankció alkalmazását teszi szükségessé, a jogszabálysértés tárgyában szankcióalkalmazásra jogosult szervnél (például szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb) eljárást kezdeményezhet.

A hatósági felügyelet tehát jogszabálysértés esetén hatósági intézkedés vagy jogalkalmazási aktus meghozatala, azon belül különösen szankcióalkalmazás.

A hatósági ellenőrzés lefolytatása és a felügyeleti jogkör elválhat egymástól. A hatósági ellenőrzést minden esetben az Ákr. szervei hatálya alá tartozó hatóság végzi, ha azonban jogszabálysértést tapasztal, akkor a felügyeletet ugyan alapesetben az ellenőrzést végző hatóság alkalmazza, de gyakorolhatja azt a jogszabálysértés tekintetében hatósági hatáskörrel rendelkező (az ellenőrzést végző hatósághoz képest) más hatóság vagy az Ákr. szervei hatálya alá nem tartozó szervezet (például bíróság) is.

A hatósági ellenőrzés a szervezeti szempont mellett tartalmában, eljárás- és közigazgatási jogi alapjában is jelentősen különbözik a hatósági eljárástól.¹⁵ E különbség legfőbb elemei:

- általános esetben a hatóság „érdemi jogalkalmazást” végez, azaz érdemi, anyagi jogi hatású döntést hoz, ezzel szemben a hatósági ellenőrzés a jogszabályokban és az érdemi hatósági döntésekben (határozatban) foglaltak teljesítésének, végrehajtásának, érvényesülésének ellenőrzésére, vizsgálatára, megfigyelésére irányul;¹⁶

¹³ BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre: A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2., 65–83.

¹⁴ TORMA András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 2004/8., 449–460.

¹⁵ MADARÁSZ i. m. (8. lj.) 503.

¹⁶ FONYÓ i. m. (10. lj.) 234.

- az ellenőrzés eredményeként a hatóság nem hozhat az ügyet érdemben eldöntő, anyagi jogi hatású hatósági határozatot¹⁷ – megjegyzendő, hogy ha a hatóság az ellenőrzés során nem tapasztal jogsértést, akkor az Ákr. 101. §-a alapján hatósági bizonyítványt állít ki e tényről (az ügyfél kérelmére lefolytatott ellenőrzéskor minden esetben, hivatalbóli ellenőrzéskor az ügyfél kérelmére);
- a hatósági ellenőrzés csak akkor folytatódik hatósági (jogalkalmazási) eljárás keretében, ha az ellenőrzés során a hatóság jogszabálysértést állapít meg.¹⁸

A hatósági (jogalkalmazási) eljárás és a hatósági ellenőrzés különbségei mellett a kétféle eljárás között elméleti szempontból szoros összefüggések, hasonlóságok is kimutathatók. Mindkettő alapvető célja a társadalmi viszonyok közigazgatási jogi normákban foglalt közérdekű célok szerinti alakítása, vagyis a jogérvényesítés, emellett szoros kapcsolatban is állnak, hiszen a hatósági ellenőrzés alapvető célja a jogalkalmazó eljárásindítása szükségességének feltárása, és a megállapított jogszabálysértés tárgyában, általános esetben, hatósági eljárás indul.

Az Ákr. tárgyi, szervi hatálya és általános eljárási szabályrendszere a hatósági felügyelet és különösen a hatósági ellenőrzés valamennyi típusára kiterjed. A hatósági felügyelet legalapvetőbb típusai az általános hatósági felügyelet és a piacfelügyelet (a közigazgatási hatósági felügyelet e két alaptípusához képest elkülöníthetők a speciális hatósági felügyelet egyes típusai, amelyek azonban a hazai médiaszabályozásban nem jelennek meg, így médiaigazgatási relevanciával nem rendelkeznek). Az általános hatósági felügyelet a hatósági felügyelet alapvető esetének tekinthető. Ugyanis minden hatóság jogosult az általa hozott hatósági döntés és a hatáskörébe utalt jogi normák teljesítését, érvényesülését felügyelni.

A törvény általánosan biztosítja minden hatóság számára, hogy hatósági ellenőrzés keretében megvizsgálja az általa meghozott döntés teljesítését, és ha azt állapítja meg, hogy az abban foglaltakat nem vagy nem megfelelően teljesítik, akkor az Ákr. végrehajtásra vonatkozó szabályai alapján, végrehajtási eljárás keretében intézkedjen a határozat végrehajtásáról. Ebben az esetben tehát az ellenőrzés eredményeként alkalmazható „felügyeleti jogokat” általánosan az Ákr. tartalmazza és a végrehajtási eljárás szabályrendszere tölti ki.

Az Mttv. az Ákr.-hez képest garanciális kiegészítő szabályozást tartalmaz az általános hatósági felügyeletet illetően (167–167/A. §), és teljes komplexitásában rendezi mind az önkéntes jogkövetéssel, mind a jogalkalmazás útján érvényesülő közigazgatási jogi normák érvényesítésének folyamatát. Az Mttv.-ben szabályozott általános hatósági felügyeleti tevékenység hatálya alá az Mttv., az Smtv.¹⁹ szabályai, az NMHH hatósági döntései, valamint a hatósági szerződések tartoznak. Az NMHH mérlegelheti, hogy hatósági ellenőrzés vagy azonnal megindított hatósági eljárás útján felügyeli a hatósági döntésben vagy jogszabályi rendelkezésben foglaltak betartását. Az Mttv. 167/A. § (2) bekezdése lehetővé teszi továbbá, hogy a hatósági ellenőrzés eredményeként a Médiatanács vagy az NMHH Hivatala felhívja az ügyfelet a jogszabály vagy a hatósági határozat megsértésének megszüntetésére és szükség esetén az eredeti állapot helyreállítására. A felhívás a nem teljesítés esetén indított hatósági eljárást lezáró döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg. Az Mttv.-ben rendezett általános hatósági felügyelet fő részét

¹⁷ Uo. 236.

¹⁸ LŐRINCZ (szerk.) i. m. (6. lj.) 562.

¹⁹ 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól.

képező hatósági ellenőrzés eljárási szabályrendszerére az általános eljárási rendelkezések (az Ákr. szabályai) irányadók, ugyanis az Mttv. nem tartalmaz arra vonatkozóan az Ákr.-ben foglaltakhoz képest eltérő rendelkezést.

6.2. Piacfelügyelet, piacfelügyeleti ellenőrzés

A közigazgatási felügyeletfajták önálló, elhatárolható, sajátos fogalmi és tartalmi elemeket magában foglaló típusa a piacfelügyelet. A piacfelügyelet mind az ellenőrzési jogosítványok, mind a felügyelet hatóköre, jogalapja, mind pedig a felügyeleti jogkör szempontjából sajátos közhatalmi, hatósági tevékenységnek minősül. A piacfelügyelet az egyéb hatósági felügyeletekhez képest tágabb felügyeleti hatáskört jelent a piacfelügyelet alá vont társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében, ugyanis magában foglalja a piacfelügyelet alá tartozó gazdasági és társadalmi viszonyok általános szakmai értékelési, döntés-előkészítési célú, piacelemzési típusú ellenőrzését, valamint a jogszerűségi szempontú, átfogó hatósági felügyeletét és az „általános” közhatalmi, hatósági felügyeletre jellemző felügyeleti jogköröket is.

A piacfelügyelet tehát az adott, elhatárolható gazdasági ágazatra, piacra, szolgáltatásra vagy annak egy meghatározott részére kiterjedő, átfogó ellenőrzés és felügyelet, amelyben a közigazgatási ellenőrzési tevékenység valamennyi célja – a megelőzés, a jogszabálysértések feltárása, a jogszabály-előkészítés és -módosítás, valamint egyéb döntés-előkészítési tevékenység megalapozása – egyszerre, egységesen valósul meg. Ebből következően a piacfelügyeleti ellenőrzést és felügyeletet igen sajátos és széles körű tényfeltárást biztosító eszközök jellemzik.

A piacfelügyelet abból a szempontból is sajátos ellenőrzésnek tekinthető, hogy alapvető és elsődleges célja nem a jogszabálysértések szankcionálása, hanem olyan információk, tények, adatok feltárása, amelyek elősegítik, megalapozzák a közigazgatás hatékony közhatalmi jogérvényesítését és egyéb piaci beavatkozásait, továbbá az igazgatási terület közösségi érdekű működését, fejlődését, tehát a jogalanyokhoz képest a piacfelügyelet tárgya, a felügyelt tevékenység nagyobb hangsúlyt kap. A piacfelügyelet ebből a szempontból elsősorban inkább egyfajta döntés- és jogszabály-előkészítési, gazdasági, gazdaság-, köz- és szakmapolitikai elemzési tevékenység, és csak ezzel összefüggésben irányul a jogszabálysértések vizsgálatára. Általános esetben a piacfelügyelet elsődleges célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a jogszabálysértések feltárásából eredő tapasztalatok alapján például a piacsabályozási hatáskörök megfelelő ellátása, fejlesztése, a tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartása, valamint a felhasználók, fogyasztók védelme.

A hatóság a szükségszerű és megfelelő jogérvényesítés érdekében hatékony és erős beavatkozást biztosító felügyeleti jogkörökkel, szankcióalkalmazási hatáskörrel rendelkezik az ellenőrzés nyomán feltárt jogszabálysértések vonatkozásában. A piacfelügyelet során a hatóság általában nagyszámú, konkrétan meghatározott jogalany, piaci szereplő irányában folytat ellenőrzést, és annak eredménye alapján számos egyedi, általában szankcionáló vagy kötelezettséget megállapító hatósági döntést hoz. A piacfelügyelet alapvető eszközének tekinthető a nyilvánosság mind a jogszabálysértések esetében alkalmazott jogkövetkezmények, az egyéb jogalkalmazó döntések, a különböző beszámolók, eredmények, mind pedig az elvégzett elemzések, értékelések szempontjából. A piacfelügyeleti tevékenység általános követelménye, hogy a szabályozó hatóság előzetesen közzéteszi a jövőben tervezett piacfelügyeleti ellenőrzések körét (azok tárgyát és alanyait). A piacfelügyeleti tevékenység jelentős eleme a piacfelügyeleti eljárás eredményeinek összefoglalása és közzététele.

Az Mttv. 168. §-a a piacfelügyelet keretében is csak a speciális szabályozást igénylő intézményeket szabályozza, így a piacfelügyeletnek is általános eljárási alapját képezi az Mttv. és az Ákr. eljárási szabályozása. Az Mttv.-ben rendezett piacfelügyeleti tevékenység alapvető céljai médiaigazgatási szempontból eggyediesítik a piacfelügyelet általános céljait. A piacfelügyelet csak hivatalból (míg kérelemre nem) indítható eljárástípus. (A médiaigazgatási hatósági felügyeleti tevékenység keretében tehát kérelemre csak általános hatósági felügyeleti eljárás indítható.) Fontos kiemelni továbbá, hogy piacfelügyeleti hatáskörrel, azaz piacfelügyeleti tevékenységre vonatkozó jogosultsággal csak a Médiatanács rendelkezik, az NMHH Hivatala nem. A piacfelügyeleti eljárás eredményeként a Médiatanács egybefoglalt hatósági döntést hoz (ami szintén a piacfelügyelet általános alapjait teljesíti ki).

A piacfelügyeleti hatósági eljárás érdemi lezárásaként – jogszabálysértés esetében – a Médiatanács ebben az egységes hatósági határozatban állapítja meg egyrészt a jogszabálysértések megtörténtét (amelyeket egyenként és összességükben, egymásra tekintettel is értékeli), másrészt a jogkövetkezményeket és a kötelezettségeket. A piacfelügyelet tárgyában hozott határozatok ezenkívül a jogsértések megelőzésével, az önkéntes jogérvényesülés előmozdításával, a piaci folyamatok zavartalan működésével kapcsolatos állami beavatkozás hatékony módszerét, fejlesztésének, esetleges átalakításának szempontjait, médiapolitikai következtetéseit fogalmazzák meg (vagy esetlegesen a vonatkozó szabályozási konzekvenciákat, például jogszabályalkotásra vagy -módosításra irányuló javaslatot). Az Mttv.-ben meghatározott piacfelügyeleti hatósági döntéstípus így a piacfelügyelet valamennyi általánosítható célját és tartalmi elemét magában foglalja.

6.3. Médiaigazgatási szakhatósági eljárás versenyjogi ügyekben

A Médiatanács szakhatósági eljárásával (Mttv. 171. §) összefüggésben röviden utalni szükséges a szakhatósági állásfoglalás elméleti, közigazgatási aktustani megítélésére. A fentebb írtak értelmében a szakhatósági állásfoglalás hatósági döntés. A közigazgatási anyagi és eljárási szabályok alapján a szakhatósági állásfoglalás egy másik hatóság határozatának kötelező érvényességi kelteke, tehát közvetett jogi hatása van a határozattal érintett anyagi jogviszonyok tekintetében. Bár a szakhatósági állásfoglalás a hatóságok közötti eljárási jogviszonynak tűnik, egyértelműen külső jogalanyok irányában végzett, tehát szervezetrendszeren kívülre ható tevékenységnek, azaz hatósági jogalkalmazásnak minősül. A szakhatóság ugyanis egy adott hatósági eljárás ügyfeleinek irányában végzi a hatáskörébe tartozó közigazgatási anyagi jogi jogszabályok egyedi esetre, ügyre történő alkalmazását, értelmezését, és a saját hatáskörébe tartozó anyagi jogi kérdésekben ugyan más hatósági eljáráson belül, de érdemi hatósági döntést hoz. A szakhatósági állásfoglalás közvetett jogi hatásának legfontosabb tartalmi eleme, hogy nélküle érvényesen nem hozható a hatósági ügyet egészében lezáró érdemi hatósági döntés.

A médiaigazgatásban a szakhatósági rendszer, a szakhatósági eljárásrend alkalmazása nem jellemző, ugyanis a médiával összefüggő hatósági ügyekben alapvetően nem merül fel szakhatóság bevonása. A hazai médiaszabályozás egyetlen szakhatósági típusú eljárást rendez, és ez esetben sem a médiaigazgatási hatósági ügybe szükséges bevonni valamilyen hatóságot, hanem a Médiatanács hatósági hatásköre kerül bevonásra a versenyjog egyik hatósági ügýtípusának keretébe.

E médiajogi, médiaigazgatási sakkérdés a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) bizonyos eljárásaiban merül fel: olyan vállalkozások közötti összefonódás vizsgálatakor, amely vállalkozásokban a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tör-

vény (Tpv.) szerint érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és elsődleges céljuk a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. Ezekben az eljárásokban a GVH köteles a Médiatanács szakhatósági állásfoglalását beszerezni.

E szakhatósági hatáskör lényege, hogy a médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piacán is érvényesüljön a sokszínű tájékoztatás követelménye. Ennek megfelelően a Médiatanácsnak a szakhatósági eljárás keretében mérlegelnie kell, hogy a független véleményforrások összefonódás utáni szintje sérti-e a sokszínű tájékozódáshoz való jog érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán. A Médiatanács az összefonódás hátrányos hatásainak mérséklése érdekében akár – a Tpv.-nek megfelelő – előzetes vagy utólagos feltételt vagy kötelezettséget írhat elő, így különösen előírhatja egyes vállalkozásrészek vagy vagyontárgyak elidegenítését, vagy valamely közvetett résztvevő felett gyakorolt irányítás megszüntetését. A Médiatanács eljárásjogi szempontból az Ákr. általános eljárási szabályai alapján alakítja ki szakhatósági állásfoglalását. Az Ákr. szabályai alapján a GVH-t köti a Médiatanács szakhatósági állásfoglalása. Megjegyzendő, hogy az Mttv. 171. §-a a Médiatanács szakhatósági eljárása körében nevesíti az ún. jogszerű hallgatás esetét, ha ugyanis a Médiatanács a vonatkozó, százhusz napos ügyintézési határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, akkor hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.

6.4. Kvázi *iurisdictio* tartalmú, jogvitarendező tevékenység

A közigazgatási hatáskörbe tartozó jogvitarendező (kvázi *iurisdictio* tartalmú, bírósági jogalkalmazási jellegű, közigazgatási vagy más jogágba tartozó jogviszonyokban kialakult jogvitákat hatósági hatáskörben eldöntő) hatósági tevékenység²⁰ a közigazgatási vagy más jogágak (különösen a polgári, a gazdasági és a családi jog) szabályozásának tárgykörébe tartozó, de különböző szempontok alapján (gyorsaság, hatékonyabb jogvédelem stb.) közigazgatási hatáskörbe utalt jogviták, jogkérdések eldöntésére irányuló sajátos közigazgatási tevékenység.

Az Mttv. 172. § (1) bekezdése értelmében a médiaigazgatásban mindazon médiaszolgáltató, kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtó, sajtóterméket kiadó vagy műsorterjesztő számára biztosított az eljárás kezdeményezésének lehetősége, aki/amely úgy ítéli meg, hogy egy másik médiaszolgáltató, műsorterjesztő médiaigazgatásra vonatkozó szabályban²¹ foglalt vagy ilyen szabály alapján kötött szerződésében meghatározott médiaigazgatást érintő jogát vagy jogos érdekét megsértette. Jogvítás eljárás indítható akkor is, ha az Mttv.-ben meghatározott szerződéskötési kötelezettség körében a szerződéskötésre jogosult részéről kezdeményezett szerződés a törvényben szabályozott határidőn belül nem jön létre. E jogvítás hatósági ügy biztosítja, hogy a szerződéskötésre kötelezett fél a szerződéskötéstől jogszabálysértő módon ne zárkózhasson el. A jogvítás eljárás kizárólag kérelemre indulhat, hivatalból nem.

²⁰ Részletesebben lásd LÖRINCZ i. m. (6. lj.) 31–36.

²¹ Az Mttv. értelmező rendelkezése szerint médiaigazgatásra vonatkozó szabálynak minősül az Mttv., az Smtv., ezek végrehajtási rendelete; a médiaigazgatásra vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós aktus, a műsorszolgáltatási szerződés, a Médiatanács és a Hivatal által megkötött hatósági szerződés, a Médiatanács és a Hivatal hatósági határozata.

A Médiatanács jogvitás eljárása speciális hatósági eljárás, amely tehát a kontradiktórius bírósági eljárás sajátosságaival is rendelkezik. A jogvitás eljárás az ellenérdekű felek közötti egyeztetés és bizonyítás jegyében zajlik, továbbá a Médiatanács megpróbál a felek között egyezséget létrehozni (ha az egyedi ügy tényállási elemeinek mérlegelése alapján attól eredmény várható). A szerződésalkötési kötelezettség tárgyát képező szerződésekkel összefüggésben kezdeményezett jogvitás eljárásokban – kifejezetten erre irányuló ügyféli kérelem esetén – a Médiatanács létrehozhatja, módosíthatja a szerződéses tartalmat a felek között. A jogvitás eljárás jogintézménye jelentőséggel bír például a helyi és a közösségi médiaszolgáltatások továbbítására vonatkozó kötelezettségek érvényesülésével összefüggésben.

7. Összegzés

Megállapítható, hogy a média közigazgatási eljárási rendszere, a médiaigazgatás teljes egészében, minden részében és elemében szabályozott és törvény alá rendelt. A médiaszabályozás bemutatott rendelkezései, az egyes médiaigazgatási eljárások alapján is látható, hogy a médiaigazgatás eljárássai szilárd általános közigazgatási eljárásjogi alapokon nyugszanak. Így például a médiaigazgatási hatósági felügyeleti tevékenység, a médiaigazgatásra vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése alapvetően követi a közigazgatási hatósági felügyelet működésének általános elveit, szabályait. Az ellenérdekű ügyfelek jogvitájának rendezése érdekében lefolytatható médiaigazgatási jogvitás eljárás a bírósági eljárás jellemzőivel is bír, és az általános közigazgatási eljárásoktól eltérően a felek közötti, kötelezően megkötendő szerződések tartalmának megállapítását is lehetővé teszi.

Irodalomjegyzék

- BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre: A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2., 65–83.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris, 2005.
- FONYÓ Gyula (szerk.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986.
- IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.
- KOLTAY András – POLYÁK Gábor: Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről. *Jogesetek Magyarázata*, 2012/1., 11–48.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2005.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.
- MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995.
- PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009.
- SZAMEL Lajos (szerk.): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1978.
- TORMA András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 2004/8., 449–460.