

A vételkörzeti korlátozás a gyakorlatban

A folyóirat előző számaiban – pro és kontra – érveket felsorakoztatva, részletes elméleti elemzéseket olvashattunk az Rttv. 115. § (4) bekezdésében meghatározott vételkörzeti korlátozás fenntartásának illetőleg megszüntetésének szükségszerűségéről. A szerzők alapvetően a hatályos magyar és EU jogi szabályozást vizsgálták, és ugyanazon tételes joganyagot alapul véve – mint jogi elemzések esetén oly sokszor, a tárgy jellegéből adódóan – egymástól gyökeresen eltérő következtetésre jutottak. Egyetlen anyag – GÁLIK MIHÁLY értekezése (Törtszámok bővületében – Infokommunikáció és jog 5.szám) körvonalazott a kérdés vizsgálata során komplexebb, elsődlegesen gazdasági és politikai szempontokat. Álláspontom szerint a korlátozás feloldásának, illetőleg fenntartásának gordiuszi csomója ezen törésvonal mentén, és természetesen a technológiai infrastruktúrában az Rttv. hatálybalépése óta bekövetkezett változások konzekvens figyelembevétele alapján vágható ketté.

Nem kevésbé elhanyagolható szempont az említett rendelkezés gyakorlati érvényesíthetőségének, az egyhatodos (immár egyharmados) szabály gyakorlatban való kikényszerítésének, illetőleg szankcionálhatóságának vizsgálata sem, melyre vonatkozóan többéves, ismételt közigazgatási, rendes bírósági, valamint alkotmánybírósági tapasztalatok állnak rendelkezésre. Jelen dolgozat annak alátámasztására tesz kísérletet, hogy az Rttv. 115 § (4) bekezdésének gyakorlatban történő számonkérése szinte megoldhatatlan feladat elé állította mind az eljárásban érdekelt jogalkalmazó szervet, jelen esetben az ORTT-t, mind pedig az eljárás alá vont társaságot, a legnagyobb magyarországi vezetékes műsorelosztó vállalkozást.

Konkrét ügyben a jogalkalmazó hatóság értelemszerűen nem vehet figyelembe olyan szempontokat, mint a tartalom- és infrastrukturális szabályozás ellentmondásos kettősége, az érintett szabály diszkriminatív, alkotmány-

ellenes volta, a nemzetközi szabályozási környezet gyökeresen eltérő jellege, gazdasági racionalitás stb.

Feltételezett jogsértés gyanúja esetén a hatályos magyar jogszabályok esetén megindítja, és annak alapján folytatja le az eljárást. Így történt ez a vezetékes műsorelosztó társaság ellen 2000-ben megindított első ORTT eljárás során is, mely az 1070/1/2001. (VII.24.) sz. határozattal zárult. A határozatban az ORTT lakonikus rövídséggel megállapította, hogy a műsorelosztó területi növekedése elérte az Rttv. 115. § (4) bekezdésében foglalt mértéket. Indokolásként elhangzott, hogy a hatóság megállapításait a 2001. évi népszámlálás adatai alapján hozta meg.

A fenti határozatot azért idéztem, mert a rendkívül rövid, gyakorlatilag értelmezhetetlen indokolás, az alkalmazott számítási módszer leírásának hiánya, a határozati rész rendelkezést nem tartalmazó volta rávilágítanak az Rttv. érintett rendelkezéseinek alkalmazhatatlanságára, melyekkel az ORTT is óhatatlanul szembesült az eljárás során, és amelyek egyenesen vezettek a határozat bírósági hatályon kívül helyezéséhez.

Az eljárás alá vont társaság mind a közigazgatási eljárásban, mind a bíróság előtt alapvetően két kérdést kifogásolt. Az egyik a vezetékes műsorelosztó társaságok vételkörzetének számítására vonatkozó – az Rttv. 2. § 47. pontjában meghatározott – definíció gyakorlati alkalmazhatatlansága, a másik pedig az ORTT határozathozatali jogosultsága, illetőleg a vételkörzeti határ esetleges túllépése esetén az Rttv.-ből hiányzó szankció hiánya az ügyben.

Az említett definíció szerint a „vezetékes műsorelosztó rendszer (kábelhálózat) révén végzett műsorszolgáltatás esetében az a lakott terület, amelyen a kábelhálózat kiépült és a terület lakosságának lehetősége van hálózat gerincvezetékéhez az adott lakott

területen szokásos díj ellenében csatlakozást létesíteni.”

Köztudomású, hogy a (i) kábelhálózat gerincvezetékéhez senkinek nincsen lehetősége csatlakozni, legkevésbé az érintett terület lakosságának, lévén a gerincvezeték, mint adatgyűjtő- és fő adatáramoltatási útvonal nem kapcsolható össze az előfizetői háztartások végberendezéseivel (ii) nem értelmezhető a szokásos díj ellenében kitétel sem, mert ezek szerint az ingyenesen vagy (valamihez képest) magasabb díjért szolgáltatást igénybevevőket ki kellene hagyni a számításból.

Amennyiben a fenti definíciót konzekvensen alkalmaznánk, a műsortovábbításra is alkalmas összes országos gerinchálózattal rendelkező távközlési szolgáltató esetében megállapítható lenne az Rttv. 115. § (4) bekezdésének sérelme. Ha azonban a gerincvezeték kifejezés használatával a

teljes elméleti, gyakorlatban sosem megvalósuló lefedettséget szeretnénk meghatározni, értelmetlen lenne maga az eljárás, hiszen a védeni kívánt tájékoztatási sokszínűség sosem sérülne.

Ilyen előzmények után komoly kétségekkel és jelentős tanácsalansággal nézett a társaság a konkrét számítási mód kialakítása és alkalmazása elé. A szóban forgó esetben az ORTT az elméleti lefedettség értelmezés mellett voksolhatott (ez a határozatból azonban nem derült ki) hiszen nem vette figyelembe sem a területen működő egyéb szolgáltatók vételkörzetében élő lakosság számát, sem a területen élő, egyéb módon televíziózók létszámát sem. Túl azonban ennek gyakorlati kivitelezhetlenségén, ezzel azonnal ki is öntöttük a gyereket a fürdővízzel együtt, lévén ezeken a területeken és esetekben biztos, hogy nem érvényesült az eljárás alá vont társaság „tájékoztatási monopóliuma”, vagyis a jogalkotói cél megvalósítása lehetetlenült.

Látnivaló volt ugyanakkor, hogy az ORTT is küzdött a definíció pontatlanságából adódó

Az 1070/1/2001. (VII.24.) számú határozatban az ORTT lakonikus rövídséggel megállapította, hogy a műsorelosztó területi növekedése elérte az Rttv. 115. § (4) bekezdésében foglalt mértéket. Indokolásként elhangzott, hogy a hatóság megállapításait a 2001. évi népszámlálás adatai alapján hozta meg.

bizonytalansággal, hiszen a 415/2001. (III.22.) sz. ORTT határozat, mely ugyan egy más műsorelosztó társaság esetében született, már azt mondja ki, hogy a vételkörzetet a szerződött háztartásban élők számának alapulvételével kell meghatározni. Vélhetően ez az értelmezéssel probléma okozhatta, hogy esetünkben az ORTT nem adott számot a határozatban arról, hogy milyen elvek alapján jutott arra a megállapításra, hogy az érintett társaság elérte a törvényben meghatározott vételkörzeti határt.

A másik sarkalatos kérdés a határozat rendelkező része volt, mely – jogszabályellenesen – csupán egy megállapítást tartalmazott. Erre vélhetően azért került sor, mert az Rttv. a vételkörzetre vonatkozó korlátozás megsértése esetén egyáltalán nem rendelkezik szankció kilátásba helyezéséről.

Ezen esetben az Rttv. háttér jogszabályának, az Áe. rendelkezéseinek alkalmazására kerülhetett volna sor.

Ezen jogszabály azonban nem ismeri az ún. megállapítási jellegű határozatot, melyet az ORTT a jelen ügyben hozott. Az Áe. 33.§-a alapján „e törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez”. Az államigazgatási határozat – a fenti taxatív felsorolás ismeretében – mindig valamilyen konkrét, pozitív vagy negatív irányú mozgásteret hoz létre az ügyfél részére. Deklaratív típusú határozat az Áe. alapján nem hozható, melyet megerősít az Áe. 43. § (1) bekezdésének b) pontja is, mely explicite kimondja, hogy a határozatnak tartalmaznia kell a közigazgatási szerv döntését. A szóban forgó határozat azonban semmilyen mozgásteret nem jelölt ki az érintett társaság részére, nem határozta meg jövőbeni magatartásának kereteit. Nem volt világos, hogy a kiépült vételkörzeten belül a társaság teljesítheti-e azokat az előfizetői igénybejelentéseket, melyeket már nyilvántartásba vett, vagy esetleg a korlátot meghaladó előfizetőit ki kell kapcsolnia a szolgáltatásból. Tisztázatlan maradt az a kérdés is, hogy mi történik, ha a megállapító határozat által alapul vett aktuális időponthoz tartozó lakosság szám változás vagy előfizetői létszámvesztés esetén az ORTT határozat okafogyottá válik. Ekkor hogyan járjon el az érintett társaság.

Az ügyben eljáró Fővárosi Bíróság indokoltnak látta a fenti kérdések tisztázását, ezért a határozatot hatályon kívül helyezte.

Az ismételt megindult államigazgatási eljárásban, mely az ORTT időközben meghozott 1294/2001. (IX.28.) sz. – nem konkrét ügyben hozott – határozatán alapult, az ORTT a

következő számítási megoldást alkalmazta. Felismerve azt a tény, hogy az Rttv. pontatlan vételkörzeti definíciója messze túlmutat a jogalkotói szándékon, és sosem realizálódó elméleti veszélyeztetettséget is tiltani rendel (amennyiben jogalkotói szándéknak a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozását tekintjük, noha az Rttv. 115-121. §-aihoz fűzött rendkívül szerény indokolás ilyen jellegű információt nem tartalmaz) – az ORTT részben szakított az elméleti lefedettség számítási módszerével és kimondta, hogy

(i) vételkörzetben élőknek kell tekinteni a vételkörzetben a műsorelosztóval szerződésben álló (csatlakoztatott) háztartásokban élő személyeket,

(ii) nem kell beszámítani a vételkörzetbe tartozó, de másik műsorelosztó által csatlakoztatott háztartásban élő személyeket,

(iii) de valamennyi műsorelosztónál figyelembe kell venni, a műsorelosztóhoz még egyáltalán nem csatlakoztatott háztartásban élőket.

Ennek alapján 1331/2002.

(IX. 12.) sz. határozatával ismételt megállapította, hogy az eljárás alá vont társaság elérte az Rttv.-ben meghatározott vételkörzeti határt és egyúttal felszólította, hogy további terjeszkedéssel ne növelje vételkörzetét.

A bírósági felülvizsgálatban eljáró Fővárosi Bíróság – eleget téve a felperesi társaság indítványának – alkotmánybírósági kontrollt kért az Rttv. 115. § (4) vonatkozásában, tekintettel arra, hogy –álláspontja szerint – a jogbiztonság követelményének megfelelő alkalmazásához hiányoznak az eljárási garanciák.

Indokolása szerint az egyhatodos szabály oly mértékben nincs kidolgozva, ami az alkalmazásának elemi gátat szab. Az Alkotmánybíróság a 2/2000. (II.25.) AB határozatában kifejtette, hogy alkotmányellenes helyzet keletkezik, ha egy jogszabály nem szabályozza a jogérvényesülés kiszámíthatóságának eljárási garanciáit az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményének megfelelően. A 9/1992. (I.30.) AB határozat, igen egyértelműen fogalmaz, mi szerint „a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények kiszámíthatóságát is.”

Az Rttv. definíciójának értelmezési nehézségei nem tesznek lehetővé egzakt számításokat, a számítások nem verifikálhatók. A népesség szám folyamatosan változik, folyamatosan változik az a limitszám, amihez az előfizetői létszámot hozzá kellene mérni, a bejelentett lakosok száma nem egyezik meg a tényleges lakosok számával, tehát a valós helyzettel. A műsorelosztó vállalkozások csak azt tartják nyilván, hány előfizetővel rendelkeznek. „Vételkörzetük” lakosság számáról nem rendelkeznek adatokkal, mert annak kiszámítására és nyilvántartására vonatkozó jogszabályi kötelezettségük nincs, és jogszabályi előírás sem létezik a kiszámítás módjára nézve. Emiatt a norma címzettjei nem képesek kiszámítani, hogy vételkörzetük nagysága (lakosság száma) elérte-e a megengedett mértéket, így önkéntes jogkövető magatartást sem tanúsíthatnak.

Nem értékelhető terhükre az a körülmény, hogy az egzakt számítások elvégzése a jogszabály részletes eljárási szabályai hiányában nehézkes, vagy akár egyáltalán nem lehetséges.

Másrészről, miután a vételkörzeti szabályok megsér-

tése esetére az Rttv. nem rendel szankciót, elvi éllel vetődik fel a kérdés, hogy egyáltalán érvényesíthető-e az adott rendelkezés. Közigazgatási határozat általi szankcionálás a fentiekben túlmenően azért sem megfelelő eszköz az Rttv. 115. § (4) bekezdésében foglaltak érvényesítésére, mert a népességszám folyamatos változása folytán előállhat, hogy a határozat meghozatalakor már valótlan megállapítást tesz (ne feledjük, hogy ez első ORTT eljárás 2 évet vett igénybe, a második pedig az első eljárás során beszerzett adatokon alapult!), vagy a későbbiekben keletkezik ilyen helyzet. Ha ez bekövetkezne, jogszabály ugyan nem tiltja, hogy a műsorelosztó vállalkozás további előfizetőket szerezzen, de a határozat folytán továbbra is tilalom alatt állhat a vállalkozás, mely indokolatlanul szabad vállalkozásához fűződő jogát korlátozza és a versenyszabadság ellen hat. Semmi nem kötelezi ugyanis az ORTT-t, hogy vizsgálatát megismétlje és az okafogyottá vált határozatot visszavonja.

Megjegyzni ugyanakkor a Fővárosi Bíróság, hogy nincs is jogpolitikai indok az érintett rendelkezés fenntartására, hiszen a tájékoztatási monopóliumok nem kívánt kialakulását más – média és versenyjogi – rendelkezések megfelelően akadályozzák.

Ezen előzmények után született meg az Alkotmánybíróság 2/2005. (II.10.) AB határozata, mely megállapítja, hogy az 1294/2001. (IX.28.) sz. ORTT határozat - mely a vételkörzet kiszámításának módjáról rendelkezik

Amennyiben az Rttv. vételkörzet- definícióját konzekvensen alkalmaznánk, a műsortovábbításra is alkalmas összes országos gerinc-hálózattal rendelkező távközlési szolgáltató esetében megállapítható lenne a törvénysértés.

- jogszabályellenes, ellenben az Rttv. 115. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Viszonylag rövid indokolásában kifejti, hogy az ORTT-nek a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alapján nem volt jogosultsága – a jogalkotás széles körére kiterjedő jelleggel – előírni, hogy milyen elvek alapján történhet a vételkörzet nagyságának meghatározása, tekintettel arra, hogy ez jogszabályalkotásnak minősül. „Az ilyen informális jogértelmezések ugyanis jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalkotásokat, a jogalkalmazó szervek magatartását.”

Ezzel az érveléssel nehezen lehet vitatkozni, teljességgel elfogadható. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az ORTT-nek a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alapján nem volt jogosultsága – a jogalkotás széles körére kiterjedő jelleggel – előírni, hogy milyen elvek alapján történhet a vételkörzet nagyságának meghatározása, tekintettel arra, hogy ez jogszabályalkotásnak minősül.

A Fővárosi Bíróság – eleget téve a felperesi társaság indítványának – alkotmánybírósági kontrollt kért az Rttv. 115. § (4) vonatkozásában, mivel álláspontja szerint az egyhatodos szabály oly mértékben nincs kidolgozva, ami az alkalmazásának elemi gátat szab.

Ugyanakkor a tárgyi ügyben hozott érdemi döntés, miszerint az Rttv. rendelkezései alapján egzakt módon kiszámítható a vételkörzet nagysága, már komoly fejtörést, mondhatni patthelyzetet eredményez. Inkább a politikai közéletből átvett, immár szélese körben meghonosodott mondás csekély átalakításával jellemezhető „tetszetek volna alkalmazni!”. Kétségtelen, hogy az Eht. hatálybalépésével 1/3-osra módosított szabály jóval nagyobb

mozgásteret engedélyez a vezetékes műsorelosztó társaságoknak, ez azonban nem terelheti el a figyelmet az alapkérdésről: szükség van-e az Rttv-ben meghatározott vételkörzeti korlátozásra, sérül-e ténylegesen az információhoz történő hozzájutás sza-

badsága, nem diszkriminatív-e, illetőleg EU konform-e a jelenlegi szabályozás. Nem utolsósorban, gazdaságilag racionális-e egy olyan rendelkezés fenntartása, mely gátat szab a távközlési infrastruktúra fejlődésének.

Álláspontom szerint az időközben – az Rttv. hatálybalépése óta bekövetkezett technológiai változások – több infrastruktúra alkalmazásá-

a műsorjel végfelhasználóhoz történő eljuttatására, a vezetékes műsorelosztó hálózatok kapacitásának jelentős mérvű növekedése (50-80 műsorszolgáltatás továbbítása), a kábelhálózatok csatornakiosztásának jellege (a hálózatok 95-98%-a ugyanazon programokat juttatja el az előfizetőhöz) miatt jogpolitikailag indokolatlan a tájékoztatási monopóliumok kialakulásától tartani ezen a területen.

Nem beszélve arról, hogy az Rttv. rendelkezései („must carry szabályok”, kötelező szerződéskötés esetei, az egy műsorelosztó érdekeltségi körébe tartozó műsorszolgáltatásának disztribúciójának limitálása), a versenyjog szabályai (csatornaváltoztatások előtti kötelező előfizetői közvélemény-kutatás előírása) kellően gátat szabhatnak az oly féltett jogtárgy esetleges megsértésének.

Nyilván az is elgondolkodtató, hogy az EU tagállamai közül egy sem a médiaszabályozásban, inkább a távközlési és a versenyszabályozásban találta meg kulcsot a kérdés megnyugtató megoldásához.

Kérdés továbbá, hogy egy – a gyakorlatban alkalmazhatatlan és tényleges jogbizonytalanságot eredményező – szabályozásnak mi értelme van.

De akkor miért van még hatályban?

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 2005. szeptemberétől

INFOKOMMUNIKÁCIÓS SZAKJOGÁSZ

szakirányú továbbképzést indít.

A szakirányú továbbképzés célja, hogy a jogász képzettséggel rendelkező szakemberek az informatikai, távközlési és médiaszektorra érintő, a társtudományok eredményeire is alapozott speciális jogi ismereteket szerezzenek, amelyek az e területeken működő gazdasági vállalkozások, illetve a szabályozási és felügyeleti feladatokat ellátó állami szervek gyakorlatában széles körben hasznosíthatók.

A technológiai fejlődés, a digitalizáció szükségessé teszi az informatika, a távközlés és a média korábban elkülönült területeinek közös tárgyalását. Az infokommunikációs szakjogász szakirányú továbbképzés ennek az egységes személetnek a jogi gondolkodásban és oktatásban való érvényesítésére törekszik.

A levelező tagozatos képzés időtartama **4 félév**.

A tandíj várható mértéke **90.000 Ft/félév**.

Jelentkezni **2005. szeptember 20-ig** lehet.

Részletes információk és előzetes regisztráció

a <http://www.ikjk.hu> oldalon és az ikjk@ajk.pte.hu címen, illetve a **72/501-599/3173** telefonon.