

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Fővárosi Ítéltábla a Partos és Noblet Ügyvédi Iroda ügyintéző ügyvéd:) által képviselt (.....) felperesnek a jogtanácsos által képviselt **Országos Rádió és Televízió Testület** (1088 Budapest, Reviczky u. 5.) alperes ellen műsorszolgáltatási ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Fővárosi Bíróság 2008. évi március hó 19. napján kelt 23.K.32.087/2007/10. számú ítélete ellen az alperes által 11. sorszám alatt előterjesztett fellebbezés folytán az alulírott helyen 2008. évi november hó 12. napján megtartott nyilvános tárgyalás alapján meghozta a következő

Ítéletet:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét részben és akként változtatja meg, hogy az alperest új eljárásra kötelezi, a kereseti illetéket az állam viseli, egyebekben helybenhagyja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 30.000 (azaz harmincezer) forint másodfokú perköltséget.

A fellebbezési illetéket az állam viseli.

Ez ellen az ítélet ellen további fellebbezésnek nincs helye.

Indokolás

Az alperes 2000. december 12-ével vette nyilvántartásba a felperest, amely 2003. január 21. napjától, az alperes 772/2003. (VI.5.) számú határozata szerint, közműsorszolgáltatóként működik, díjfizetési kötelezettség nem terheli. Az alperes,

a 2006. évben, több esetben indított hivatalból közigazgatási eljárást egyes műsorszolgáltatások országossá történő minősítésre. A felperesnél erről a 261/2006. (II.8.) számú határozatával rendelkezett. Az alperes a 2771/2006. (XII.13.) számú ORTT határozattal tájékoztatta az érintetteket, így a felperest is, a vizsgálat eredményéről. A felperes az alperesi felhívásra bejelentette, hogy a továbbiakban is a körzeti műsorszolgáltatás keretei között kíván működni.

Az alperes ezt követően a 903/2007. (IV.11.) számú határozatával a felperes „.....” állandó megnevezésű műsorszolgáltatását a határozathozatal napjával országossá minősítette és felhívta a felperest, hogy az országossá minősítéssel kapcsolatos valamennyi Rttv-beli kötelezettségének tegyen eleget. Indokolásában a vételkörzeti adatok változására hivatkozva megállapította, hogy a tárgybani műsorszolgáltatás a nyilvántartás adatai alapján országosnak minősül. Határozatát a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. tv. (a továbbiakban: Rttv.) 2.§-ának 36/ és 47/ pontjára, 113.§ és 115.§-ára alapította. A vételkörzetre vonatkozó adatoknál a csatlakoztatható háztartás-számok esetében az üzembentartók Rttv. 116.§-ának (3) bekezdése szerinti adatbejelentőjére, az egy háztartásra jutó lakosság számra nézve a KSH adataira hivatkozott.

A felperes keresetében az alperesi határozat teljes körű bírósági felülvizsgálatával annak hatályon kívül helyezését kérte, mert az alperes nem tárta fel a műsorszolgáltatás valós vételkörzetét. Az első tárgyalást megelőzően benyújtott kérelmében vitatta először azt, hogy az alperes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 12.§-ának (2) bekezdése szerinti hatósági ügyben járt volna el, és egyúttal azt is, hogy ebben az eljárásban az alperes hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező szerv lenne. Hatáskör hiányában az alperesi határozat a Ket. 121.§ (1) bekezdés b/ pontja szerint semmis.

Az alperes a kereset elutasítását kérte, fenntartva annak indokait. A hatáskör hiányára alapított kereseti indoknál annak elkészttségére hivatkozott, figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság KK 34. számú állásfoglalására.

Az elsőfokú bíróság az alperesi határozatot hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárásra utasította.

Elsődlegesen rögzítette, hogy a bíróságnak a peres eljárás alatt hivatalból vizsgálnia kell az alperes hatáskörét. Ezért nem késett el a felperesnek az első tárgyalást megelőzően előterjesztett, az alperesi hatáskör hiányát vitató hivatkozása.

Az alperesi hatáskör vizsgálata során az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az Rttv. rendelkezéseinek hiányában az alperesnek nincs hatásköre az országos műsorszolgáltatássá minősítésre. A hatáskört megalapozó normák hiánya különböző jogszabályhelyek egymásra vetítésével, logikai értelmezésével, vagy analógiák felállításával nem pótolható. Az alperesnek azonban joga és lehetősége van arra, hogy ex lege országosnak minősülő műsorszolgáltatásokat illetően alkalmazza az azokra vonatkozó jogszabályi követelményeket az Rttv. által biztosított felügyeleti-ellenőrzési jogkörben. Ezt azonban csak olyan módon teheti

meg, hogy a határozat rendelkező részében alkalmazza a jogkövetkezményeket, az indokolásban pedig kifejti, számításokkal alátámasztja, miért országos a műsorszolgáltatás. Az új eljárás során az alperesnek ilyen tartalmú határozatot kell hozni.

Az elsőfokú bíróság értékelése szerint a felperes keresete részben volt alapos, ezért akként rendelkezett, hogy a felperes viseli a kereseti illetékből 8.300 forintnyi hányadot, és az elsőfokú perköltséget a felek maguk viselik.

Az alperes fellebbezésében az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatását, a kereseti kérelem elutasítását kérte.

Elsődlegesen vitatta, hogy a bíróság hivatalból köteles vizsgálni az alperesi hatáskör meglétét. Erre csak a kereset alapján kerülhetett volna sor, azonban az eredeti kereseti indokok között a hatáskör vitatása nem szerepelt.

Előadta, hogy az ítélet szóbeli indokolás szerint az alperesnek nincs minősítési jogköre, de van „megállapítási” jogköre, az írásbeli indokolás szerint már egyik sincs, az országossá válás ex lege áll be, és határozatában az alperes a jogkövetkezményeket alkalmazhatja. Az elsőfokú bíróság által felvázolt határozat esetében a felperesnek, mint műsorszolgáltatónak semmilyen jogorvoslati lehetősége nem lenne az országossá minősítéssel szemben.

Az Rttv. 41.§ (1) bekezdés a/, b/ és h/ pontjaiból, 113.§-ából és 96.§ (1) bekezdéséből analógia alkalmazása nélkül levezethető az alperesi hatáskör, figyelemmel a Ket. nyilvántartásokra vonatkozó 82.§-ának (2) bekezdésére és 86.§-ának (2) bekezdésére is. Az alperes eljárását a műsorszolgáltatói minőség - helyi-, körzeti- vagy országos - hatósági nyilvántartásba történő bejegyzésre irányuló eljárásnak kell tekinteni, ahol a közigazgatási határozat konstitutív hatályú.

Értékelése szerint a felperes inkább kibúvót keres az országos műsorszolgáltatással járó kötelezettség teljesítése alól, miközben élvezi az azzal járó előnyöket.

A felperes ellenkérelmében az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását kérte, mert egyetért annak rendelkezésével és indokaival. Hivatkozott arra, hogy a 905/2007. (IV.11.) számú, más műsorszolgáltatót kötelező alperesi határozathoz kapcsolódó jogerős ítéletében a Fővárosi Ítéltábla is a határozat hatályon kívül helyezése mellett az alperest új eljárásra utasította. Részletesen elemezte az érintett 17.K.32.404/2007/11. számú elsőfokú ítéletet.

Kifejtette, hogy mivel az alperesnek nincs felügyeleti szerve, a bírósági eljárás során hivatalból vizsgálni kell hatáskörét. Az elsőfokú bíróság ennek megfelelően járt el.

Nem vitatta, hogy az alperes bizonyos feladatainak ellátása kapcsán közigazgatási hatósági jogkörben jár el, de az Rttv. által adott jogosítványok alapján nem nyilváníthatja a műsorszolgáltatókat országossá. Az alperesnek nem a műsorszolgáltatók feltételezett érdekeinek védelmében, hanem a jogszabályok által meghatározott körben kell határozatot hozni. Hivatkozott a BH 2007. évi 392. jogesetére, amely szerint a közigazgatási szerv hatáskörét analógia alkalmazásával nem lehet meghatározni. A későbbiekben hangsúlyozta, hogy az alperesnek nem valamennyi eljárására alkalmazandó a Ket., kizárólag azokra, amelyeket az Rttv. 136.§-ának (1) bekezdése taxatív feladatkörökben előír. Álláspontja szerint az

alperesi fellebbezésben hivatkozott Ket. 82.§ (2) bekezdés és 86.§ (2) bekezdés megalapozatlan. A Ket. 1.§-ának (1) bekezdéséhez fűzött kommentárra figyelemmel az Rttv. 113.§-a szerinti nyilvántartási szabályokból nem vezethető le az alperesi nyilvántartásban szereplő adatok ex officio felülvizsgálata.

A felperes értékelése szerint nincs ellentmondás az ítélet szóbeli és írásbeli indokolása között. A szóbeli indokolás során az elsőfokú bíróság a „megállapítási jogkörre” nem közigazgatási hatósági hatáskörként utalt, hiszen azt rögzítette, hogy az országos vételkörzetűvé válás ex lege áll be.

Kifogásolta az alperesi fellebbezés azon indokát, amely szerint felperes a jogokat és előnyöket minden következmény nélkül élvezi, miközben nem teljesíti kötelezettségét, ugyanis nem ismertek felperes előtt azok az előnyök, amelyeket felperes ebben a körben élvezhetne.

Az alperes fellebbezése az alábbiak szerint alaptalan.

A Fővárosi Ítéltábla rögzíti, hogy a Fővárosi Bíróságnak a felperes ellenkérelmében hivatkozott, a 905/2007. (IV.11.) számú alperesi határozatot hatályon kívül helyező 17.K.32.404/2007/11. számú ítéletét az alperes fellebbezése folytán a 4.Kf.27.374/2008/10. számú ítéletével megváltoztatta, az alperesi határozatot hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte.

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. (a továbbiakban: Pp.) 335/A. §-ának (1) bekezdése szerint a felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg. A keresetet azonban a közigazgatási határozatnak a keresetlevéllel nem támadott önálló - a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető - rendelkezésére csak a perindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni. A Pp. 336/A.§-a (1) bekezdésének a/ pontja értelmében a bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el a közigazgatási határozat semmisségének észlelése esetén az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében.

A felperes az alperesi hatáskört vitató előadását ugyan az első tárgyalás előtt, de a perindításra nyitva álló határidőn túl tette meg: ezen kereseti kérelem elkésett. A Pp. 336/A.§-ából következően azonban az alperesi hatáskör meglétét vagy hiányát a bíróság, erre vonatkozó konkrét kereseti kérelem hiányában is, hivatalból vizsgálja, ebben a körben nem érvényesül a kereseti kérelemhez kötöttség. (A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2006. KK véleménye, I/14.) Így bár a kérelem elkésett, a hivatalbóli eljárási kötelezettségből eredően az elsőfokú bíróság mégis helytállóan járt el, amikor vizsgálta az alperesi hatáskör meglétét: az alperes vonatkozó fellebbezési előadása megalapozatlan. A bíróság ezen kötelezettsége - a felperes ellenkérelmében foglaltakkal szemben -, független attól is, hogy a közigazgatási hatóságnak van-e felügyeleti szerve, vagy nincs.

A Fővárosi Ítéltábla Pp. 252.§-a (2) bekezdését és (3) bekezdését alkalmazva megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az elsőfokú eljárás lényeges szabályait nem sértette meg, és a Pp. 253.§-ának (2) bekezdése szerinti esetleges

megváltoztatáshoz szükséges adatok rendelkezésre állnak, ezért az alperes fellebbezését érdemben bírálta el.

A Fővárosi Ítéltábla rögzíti, hogy az „országos műsorszolgáltató” fogalmát az Rttv. nem definiálja. Az alperesi határozat sem a felperest minősítette országos műsorszolgáltatóvá, hanem a felperes „.....” megnevezésű műsorszolgáltatását országossá. Az alperes fellebbezésének elbírálása ennek megfelelően történt.

Az Rttv. 2.§-ának értelmében e törvény alkalmazásában

10./ helyi műsorszolgáltatás: az a műsorszolgáltatás, amelynek vételkörzetében éves átlagban legfeljebb százezer lakos vagy egy városon belül legfeljebb ötszázezer lakos él.

15./ körzeti műsorszolgáltatás: az a műsorszolgáltatás, amelynek vételközrete meghaladja a helyi műsorszolgáltatás vételkörzetét, de vételkörzetében az ország lakosságának kevesebb mint a fele él.

36./ országos műsorszolgáltatás: az a műsorszolgáltatás, amelynek vételkörzetében az ország lakosságának legalább ötven százaléka él.

Az Rttv. 2007. áprilisában hatályos 136.§-ának (1) bekezdése szerint a VI. fejezet 12. és 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel a Ket. szabályait kell alkalmazni.

A műsorszolgáltatási jogosultságról szóló VI. fejezet 13. címe (113.§) a vezetékes és műholdas műsorszolgáltatásról, a VI/A. fejezet (114/A.§) a műsorszétosztásról, a VII. fejezet (115.§-121.§) a műsorelosztó rendszer által történő műsorszolgáltatásról, illetve műsorelosztásról rendelkezik.

Az Rttv. ezen megjelölt rendelkezései több, eltérő jogalkotási technikával megfogalmazott utaló szabályt is tartalmaznak. Ilyen pld. a 114/A.§ (5) bekezdésében az „a Testület a nyilvántartásba vételt megtagadja, ha a műsorszétosztás e törvénybe ütközik” fordulatnál magának az Rttv-nek az egészére való hivatkozás, vagy az Rttv-n belüli konkrét jogszabályi hely megjelölése a 115.§ (7) bekezdés c/ pontjában, mely szerint a Testület a nyilvántartásba vételt megtagadja olyan műsor elosztása esetén, amelynek terjesztését a Testület az 52/A. § alapján felfüggesztette.

Fentiekből következően az alperesi határozat, mint közigazgatási döntés jogszerűségének bírósági felülvizsgálatánál a bíróság az Rttv. 136.§ által meghatározott normákat alkalmazhatja, amelynek során azonban figyelembe kell vennie a törvénynek minden olyan további szakaszát is, amelyet az érintett rendelkezések az utaló szabályozás körében felhívnak. Ennek folytán a Fővárosi Ítéltábla nem látta akadályát annak, hogy - megfelelő utalás esetén - az alperes fellebbezésének elbírálása során az Rttv. azon rendelkezéseit is alkalmazza, amelyek nem szerepelnek az Rttv. VI. fejezet 13. címében, a VI/A. vagy a VII. fejezetben.

Az Rttv. 136.§-ában felhívott rendelkezések szerint a nyilvántartásokat a „Testület”-nek (alperesnek) kell vezetni. Az Rttv. a „Testület” fogalmának alkalmazásával utaló szabályt alkalmaz, mivel a szervezet paramétereit az Rttv. III. fejezete szabályozza. Az Rttv. idetartozó 41. §-a (1) bekezdésének h/ pontja értelmében az alperes feladatai körében nyilvános nyilvántartást vezet a bejelentés alapján nyilvántartásba vett műsorszolgáltatókról, műsorelosztókról és műsorszétesztőkről. A VI. fejezet 13. címe, a VI/A. fejezet és a VII. fejezet szerinti nyilvántartások vezetésekor az alperes közigazgatási jogkörben jár el. Mivel az Rttv. szabályai az alperesnek a nyilvántartások vezetésre vonatkozó közigazgatási hatásköre tekintetében egyértelműek, analógia alkalmazása nem szükséges. Ezért a Fővárosi Ítéltábla nem értékelte a felperes által hivatkozott BH 2007. évi 392. jogesetet.

A Ket. 82.§-ának (2) bekezdése szerint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést (módosítást, javítást, törlést) határozatnak kell tekinteni. Az alperesnél így magába a nyilvántartásba történő bejegyzést kell határozatnak tekinteni, - amely bejegyzést a felekkel a megfelelő közigazgatási döntés formájában közölni kell -, és nem kell külön elrendelni az adat bejegyzését.

A tevékenység megkezdése előtt a műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó-, a nyilvántartásba bejegyzendő adatok körét az Rttv. 113.§-ának (1) bekezdése a 96.§-ra történő utalással határozza meg. Az Rttv. 96.§-a (1) bekezdésének e/ pontja alapján be kell jelenteni a tervezett műsorszolgáltatás vételkörzetét. A már folytatott műsorszolgáltatásnál a megváltozott adatok bejelentéséről az Rttv. 109.§-ának (2) bekezdése rendelkezik, melynek alapján a műsorszolgáltatónak a Testülethez be kell jelentenie, ha tulajdoni viszonyaiban vagy más adataiban változás következett be. Az Rttv. VI. fejezetének 9. címe alatti 109.§-a szabályozza a műsorszolgáltató tulajdoni viszonyaiban és más adataiban bekövetkező változásokat. Ez a norma azonban, utaló szabály hiányában, nem vehető figyelembe a közigazgatási nyilvántartások vezetésénél: az Rttv. ezen rendelkezését a Fővárosi Ítéltábla sem alkalmazta. Ez azonban, egyéb, a perbelitől eltérő esetekben, nem zárja ki, hogy az alperes, mint közigazgatási szerv vegye nyilvántartásba az önként bejelentett adatokat, az Rttv. 136.§-a (1) bekezdése szerint, a 113.§ alapján.

Az alperes a műsorszolgáltatókra vonatkozó adatok egy részét azonban nem csak maguktól a műsorszolgáltatóktól, hanem az üzembentartóktól is megkapja. Az Rttv. 116.§-ának (3) bekezdése szerint az üzembentartó február 1.-jéig köteles bejelenteni az egyes műsorszolgáltatások vételébe az előző év december 31-éig bekapcsolódott háztartások számát. A háztartások számára vonatkozó adatok alapján az alperesnek - megfelelő további adatok beszerzésével - már lehetősége van vizsgálni, hogy az érintett műsorszolgáltatás vételkörzetében az ország lakosságának legalább ötven százaléka él-e. Ha a vizsgálat alapján a vételkörzet a korábbiakhoz képest érdemben megváltozott, az alperes ezt az új adatot nyilvántartásba veszi.

A hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés hatálya lehet konstitutív, és lehet deklaratív. A konstitutív hatályú nyilvántartások vezetése esetén - pl. ingatlan-nyilvántartás - valamely, a jogszabály által meghatározott tény bejegyzéséből

további, a nyilvántartásba be nem jegyzendő jogok, kötelezettségek keletkeznek. Deklaratív hatályú nyilvántartásoknál, pl. az anyakönyvekben, a nyilvántartás csak rögzíti valamely tény, vagy állapot fennállását. Az Rttv. szabályozási rendszeréből következően a vételkörzet méretéből számtalan jog és kötelezettség keletkezik a műsorszolgáltatókra nézve, ezért a vételkörzetre vonatkozó alperesi nyilvántartást a konstitutív hatályú nyilvántartások körébe kell sorolni.

A Ket. 19.§-ának (1) bekezdése szerint a hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg. A Ket. 86.§-ának (1) bekezdése értelmében a hatóság a jogszabályban meghatározott adatokat nyilvántartja.

A műsorszolgáltatók nyilvántartandó, az Rttv. 96.§-a (1)-(3) bekezdéseiben meghatározott adatai között szerepel a vételkörzet, mint alapvető adat, de nem szerepel hogy helyi-, körzeti- vagy országos műsorszolgáltatásról van szó. Az Rttv. által nyilvántartandóként megjelölt adatokra figyelemmel az alperesnek nincs hatásköre a felperes „.....” műsorszolgáltatásának országos műsorszolgáltatásként történő nyilvántartásba vételére. Egyébként az, hogy az alperes határozatának rendelkező részében a „műsorszolgáltatását a határozathozatal napjával országossá minősíti” fordulatot alkalmazta, a Ket. 82.§-a (2) bekezdésének akkor sem felelt volna meg, ha az alperes hatáskörében jár el. A vételkörzet nyilvántartásba vételéhez kapcsolódóan a határozat - mint pl. az ingatlan-nyilvántartásba adatot bejegyző határozat - csak közli a bejegyzés tényét. Ennek következtében bár a felperes műsorszolgáltatói státusza, és egyéb, az őt illető jogi tények, az Rttv. és a Ket. nyilvántartásra vonatkozó szabályainak erejénél fogva változhatnak, de ez csak akkor következik be, ha az alperes a vételkörzetre vonatkozó, konstitutív hatályú nyilvántartásának adatait megváltoztatja.

Fentiekre tekintettel az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy az alperes hatáskör hiányában rendelkezett a felperes „.....” megnevezésű műsorszolgáltatásnak országossá minősítéséről, és ez okból helye volt az alperesi határozat hatályon kívül helyezésének. Azt a következtetést azonban, hogy az alperesnek az új eljárásban az ex lege országosnak minősülő műsorszolgáltatással szemben jogkövetkezményeket kell alkalmazni, megalapozatlanul vonta le. Az új eljárás során az alperes, az alapul szolgáló tényállás vizsgálatát követően, a vételkörzet adataiban bekövetkezett változást veheti nyilvántartásba. Az alperesnek értékelnie kell a felperes azon nyilatkozatát is, amely szerint a továbbiakban is a körzeti műsorszolgáltatás keretei között kíván működni.

Észlelte a Fővárosi Ítéltábla, hogy az elsőfokú bíróság az alperest új eljárásra „utasította”. A Pp. 339.§-ának (1) bekezdése alapján azonban a bíróság az alperest nem utasítja, hanem a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és - szükség esetén - a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi. Erre tekintettel a másodfokú bíróság a Pp. 253.§-ának (2) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta, és az

alperest új eljárásra kötelezte. A hatályon kívül helyezés tekintetében helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.

A közigazgatási határozatnak semmisségi okból történő hatályon kívül helyezése esetén a felperes mindenkor pernyertesnek tekintendő. A Fővárosi Ítéltábla erre tekintettel, a Pp. 253.§-ának (3) bekezdése alapján, a fellebbezési kérelem és ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül határozott a kereseti illeték viselésének megváltoztatásáról. A perköltség tekintetében fellebbezés nem érkezett, így az elsőfokú ítélet ezen rendelkezését a másodfokú bíróság nem érintette.

A felperest megillető másodfokú perköltségről a Pp. 78.§-ának (1) és (2) bekezdése alapján rendelkezett a Fővárosi Ítéltábla, míg az alperes személyes illetékmentességére tekintettel a 6/1986. (VI.26.) IM számú rendelet 14.§-a alapján a fellebbezési illetéket az állam viseli.

Budapest, 2008. évi november hó 12. napján

Dr. Rothermel Erika s.k. a tanács elnöke,
bíró,
Dr. Losonczy Erzsébet s.k. bíró

Huszárné dr. Oláh Éva s.k. előadó

A kiadmány hitelül:
írnok