

Gazdasági Versenyhivatal útján a Fővárosi Törvényszék részére

Tisztelt Fővárosi Törvényszék!

Alulírott, a **Freedom Media PR és Kommunikációs Nonprofit Kft.** („Nonprofit Kft.”) (székhely: 7621 Pécs, Felsőmalom utca 20., cégjegyzék szám: 02-09-083100, adószám: 25981247-1-02; képviselő: Babos Attila) mint a **Szabad Pécs (szabadpecs.hu) kiadója felperes** meghatalmazott jogi képviselőnk (dr. Hüttl Tivadar, 1136 Budapest, Tátra u. 15/b.; telefonszám: 06-30-341-6927; ügyvédi igazolvány száma: Ü-117077; elektronikus levelezési cím: huttl@tasz.hu; e-kapcsolattartási: 50241587#cégkapu; adószám: 50241587-1-41; meghatalmazás F/1. számú mellékletként csatolva) útján a **Gazdasági Versenyhivatal** (székhelye: 1054 Budapest, Alkotmány u. 5.; levélcím: 1391 Budapest 62. Pf. 211; Magyar Államkincstár Törzskönyvi azonosító szám (PIR): 325279; adószám: 15325275-1-41; képviseli: Dr. Juhász Miklós elnök) alperes ellen a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (“Kp.”) 39. § (1) bekezdésében meghatározott törvényes határidőn belül az alábbi

keresetet

terjeszti elő az alperes B/961/2019. számon a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (8623 Balatonföldvár, Bethlen utca 9.) bejelentő („KESMA”) által benyújtott, a *tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény* (“Tpvt.”) 43/J. § (1) bekezdése szerinti összefonódás-bejelentés elintézésével kapcsolatos eljárásban kiadott hatósági bizonyítványának (“**Hatósági Bizonyítvány**” F/15. melléklet) bírósági felülvizsgálata iránt.

- I. **Elsődlegesen kérjük a Tisztelt Bíróságot, hogy a Hatósági Bizonyítványt – mint tartalmában határozatot – annak jogsértő jellegére tekintettel a Kp. 38. § (1) bekezdésének a) pontja és 89. § (1) bekezdésének a) pontja valamint a Tpvt. 30. § (1) bekezdése alapján változtassa meg oly módon, hogy tiltsa meg a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítványnak az Opus Press Zrt., az Echo Hungária TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató Zrt., a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Kft. és a Magyar Idők Kiadó Kft. feletti irányításszerzésével megvalósuló összefonódást (“Összefonódás”).**
- II. **Ha a Tisztelt Bíróság elsődleges kereseti kérelmünknek nem adna helyt, úgy másodlagosan kérjük, hogy az alperes Hatósági Bizonyítványát annak jogsértő jellegére tekintettel a Kp. 38. § (1) bekezdésének a) pontja és 89. § (1) bekezdésének b) pontja alapján helyezze hatályon kívül, és az alperest kötelezze új eljárás lefolytatására, amelynek során az alperes – a Tpvt. 69. § szerint – végezze el az Összefonódás piaci hatásai teljes körű vizsgálatát.**
- III. **Valamennyi kereseti kérelmünkkel összefüggésben kérjük a Tisztelt Bíróságot, hogy a *polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX törvény* (“Pp”). 83. § (1) bekezdése alapján az alperest kötelezze a jelen bírósági felülvizsgálati eljárással kapcsolatban felmerült költségeink megtérítésére.**

1. ELŐZMÉNYEK ÉS A KIFOGÁSOLT HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY

2018. november 28-án tett a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány („KESMA”) bejelentést („Bejelentés”, F/2. melléklet) a Gazdasági Versenyhivatalnak összefonódásról a Tpv. alapján. A Bejelentés szerint a KESMA megszerezte az Opus Press Zrt., az Echo Hungária TV Zrt., a Magyar Idők Kiadó Kft., illetve a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Kft. Társasági részesedéseinek 100 %-át. Az összefonódásban összesen 476 vállalat olvadt össze, amelyek a Bejelentés alapján 2017-ben összesen kb. 60 milliárd forint forgalmat generáltak. A Gazdasági Versenyhivatal előtt B/961/2018. számon indult el a bejelentési eljárás.

Ugyanezen a napon a B/961-2/2018. iktatószámú szignálás (F/3. melléklet) során a Versenytanács elnöke kijelölte az eljáró tanácsot a Tpv. 43/N. § (1) bekezdés b) és d) pontja, valamint a 69. § bekezdése szerinti egyetértési gyakorlása céljából.

A Gazdasági Versenyhivatal, összefonódásokkal foglalkozó Fúziós Irodájának B/961-12/2018. iktatószámú indítványa („Vizsgálati Indítvány”, F/4. melléklet) szerint a Tpv. 67. § (4) bekezdés b) pontja szerinti versenyfelügyeleti eljárást kellett volna indítani, mivel az Összefonódás káros horizontális, vertikális és portfólió hatások veszélyével is fenyeget. Ezzel az értékeléssel az alperes Versenytanácsa is egyetértett (B/961-8/2018. iktatószámú e-mail, F/5. melléklet).

2018. december 5-én született meg a 229/2018. (XII. 5.) Kormányrendelet, amely a B/961/2018. bejelentési eljárással érintett összefonódást nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítette. A döntés indoklását tömörsége miatt könnyű idézni: „közérdekből” döntött így a Kormány. Mindössze ezzel az egy, a törvényi kitélt megismétlő szóval indokolja a Kormány azt, hogy miért vonja ki az összefonódást az alkotmányos védelmet jelentő – az összefonódást ellenőrző és a verseny érdemi csökkenését megelőzni hivatott – eljárás alól, amely az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerinti, a gazdasági verseny tisztességére vonatkozó normából következik.

2018. december 5-én a KESMA mint bejelentő levélben jelezte a Gazdasági Versenyhivatalnak a Kormányrendelet megszületését, amely egy nappal később 2018. december 6-án a B/961-11/2018. iktatószámú Hatósági Bizonyítvánnyal (F/5. melléklet), hatáskörének hiányára hivatkozással zárta le az eljárást.

2. A KERESSETINDÍTÁS MEGALAPOZOTTSÁGÁNAK ALÁTÁMASZTÁSA

2.1. Az alperes döntése határozatnak tekintendő

A keresettel támadott Hatósági Bizonyítványt az alperes a Tpv. 43/J. § (1) bekezdése szerinti összefonódás-bejelentés elintézésével kapcsolatos eljárásban adta ki, és azt állapította meg, hogy az alperes hatáskörének hiánya miatt az összefonódás-bejelentés alapján a törvény 67. § (4) bekezdése szerint vizsgálat elrendelésére okot adó körülmény nem áll fenn.

A Hatósági Bizonyítvány kiállításával az alperes érdemben döntött az összefonódás jogszerűségéről, annak ellenére, hogy a bizonyítvány kiállításának jogalapját hatásköre hiányában jelölte meg. *Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (“Ákr.”) 80. § (1) bekezdése alapján a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz. Az Ákr. 94. § (2) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a hatósági bizonyítvány határozatnak minősül.*

Az eljárás, amelyben a Hatósági Bizonyítványt az alperes kibocsátotta, elsősorban az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének érvényre juttatására hivatott. Eszerint *“Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”* Az eljárás egy megelőző mechanizmus felállításával biztosítja ezen alaptörvényi norma érvényesülését, azáltal, hogy az alperes számára egy előzetes beavatkozási lehetőséget biztosít arra az esetre, ha a gazdasági erőfölény létrehozása, megerősítése vagy más módon versenyt torzító piaci helyzetet eredményező összefonódás következményeként az érintett piacon jelentős mértékben csökkenne a verseny. Amennyiben ugyanis a bejelentés nyomán lefolytatott vizsgálat megállapítja, hogy az összefonódás az érintett piacon a verseny jelentős mértékű csökkenését eredményezi, az alperes az ügylet végrehajtását megtiltja.

Az eljárás továbbá az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének érvényre juttatását is szolgálja, amely szerint *“Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”* Az eljárás mindezt akképpen biztosítja, hogy az alperes az eljárása során a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény („**Médiatörvény**”) 171. § (1) bekezdése alapján köteles a Médiatanács állásfoglalását beszerezni az olyan vállalkozások közötti összefonódás esetében, amely vállalkozások vagy a Tpv. 15. § szerinti érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. A Médiatanács pedig a médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók piaci koncentrációját a sokszínű médiapiac fenntartása, valamint a tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása céljából a szakhatósági hozzájárulást megtagadhatja, a törvényben meghatározott esetekben köteles megtagadni.

E két alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatására szolgáló eljárás kimenetele logikailag kétféle lehet: ha az összefonódás nem veszélyezteti a fenti alkotmányos célokat, az alperes tudomásul veszi azt, vagy pedig, ha az alperes, illetve a Médiatanács veszélyeztetve látja e célokat, az ügylet végrehajtását megtiltják.

Az alperes a keresettel támadott Hatósági Bizonyítvány kiállításával – annak ellenére, hogy ennek sem eljárási, sem tartalmi feltételei nem álltak fenn – azonban lényegében olyan joghatással bíró döntést hozott, egy olyan okiratot állított ki, amely szerint nincs akadálya az ügylet végrehajtásának. Aktusa tartalmilag megfelel annak, mintha megvizsgálta volna az összefonódás jogi feltételeit, ezt azonban nem tette meg. A támadott Hatósági Bizonyítvány - az Ákr.-beli meghatározásával ellentétesen - nem tényt állapít meg, hanem a tények megállapítása nélkül egy jogértelmezés- és alkalmazás eredményét, nevezetesen azt, hogy az alperesnek nincs hatásköre az összefonódás-bejelentés elintézésével kapcsolatos eljárás lefolytatására. Tartalmi értelemben tehát a támadott Hatósági Bizonyítvány egy eljárást hatáskör hiányában megszüntető határozat, amely érdemben lehetővé teszi az összefonódást. Mindez jelen esetben még inkább szembetűnő jogsértés, hiszen a jogszabályok nem teszik lehetővé ilyen okból hatósági bizonyítvány kiállítását (erről ld. részletesebben még a 3. pontot). Ettől függetlenül a Tpv. 43/N. § b) pontjában szabályozott hatósági bizonyítvánnyal kapcsolatban általános aggályként merül fel, hogy az nem illeszkedik a közigazgatási jog rendszerébe.

Az alperes ugyanis valójában arról döntött, hogy az ügy tárgya, a bejelentés Tpv. 43/J. § szerinti eljárásának tárgyi hatálya alá tartozik-e. Döntése szerint az ügy nem tartozik az eljárásának tárgyi hatálya alá, az eljárás lefolytatására nincs hatásköre. Az alperes közigazgatási

jogviszony fennállásáról döntött: azért hártotta el az összefonódás feltételeinek érdemi vizsgálatát és az érdemi döntést, mert a közigazgatási jogviszony fennállását tagadta. Tekintettel arra, hogy mindez nem állta útját az összefonódás végrehajtásának, az alperes hatáskör hiányára való hivatkozása ténylegesen az összefonódás érdemi lehetővé tételét eredményezte.

Mivel pedig az eljárás alaptörvényi, köztük alapjogok (a sajtó szabadságának, sokszínűségének a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek) biztosítékait jelentő rendelkezések érvényesülését szolgálja, a bíróságnak érdemben kell megvizsgálnia, hogy az alperes döntésének jogalapja valós és jogszerű-e. {Hasonló alapon tartotta az Alkotmánybíróság a gyülekezési joggal összefüggésben a rendezvény bejelentését hatáskör hiányában visszautasító rendőrségi döntést érdemi döntésnek, amelyet így a bíróságnak teljes terjedelmében, érdemben kell felülvizsgálnia: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, [57]-[58].}

Annak, hogy milyen formába önti a hatóság a döntését, milyen formában hozza azt meg, nincs jelentősége. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében például mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény e rendelkezésében a "bírósági, hatóság és más közigazgatási döntés" autonóm fogalom: a jogorvoslathoz való jog érvényesülése tekintetében az nem lehet döntő, hogy miképpen nevezi el az alperes a döntését, azt milyen formában hozza meg és hirdeti ki. Ennek megfelelően rendelkezik a 1/2009. Közigazgatási jogegységi határozat is, amely szerint a téves formában meghozott közigazgatási döntést, illetve a nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust hivatalból a tartalma szerinti eljárásban vizsgálja felül a bíróság.

2.2. A FELPERESNEK KÖZVETLEN JOGOS ÉRDEKES FŰZŐDIK A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY MEGTÁMADÁSÁHOZ

2.2.1. A felperes

A Szabad Pécs közéleti online lap, amely Baranya megye, azon belül is Pécs lakosainak tájékoztatására jött létre (F/18. melléklet). A lap kiadója a Freedom Media PR és Kommunikációs Nonprofit Kft., amelynek ügyvezetője Babos Attila (F/16. melléklet). A lap a szabadpecs.hu weboldalon jelenik meg. Itt nyilvános hirdetési ajánlat szerepel (F/17. melléklet), amely a különböző típusú hirdetések árait tartalmazza. Emellett a lap támogatókat is gyűjt. A kiadásért felelős szerkesztő Babos Attila, aki egyben a Nonprofit Kft. ügyvezetője is. Vele együtt összesen hat fő készíti a lapot.

A Bejelentéssel érintett Közép-Európai Sajtó- és Média Alapítványba (KESMA) tömörülő vállalatok közül három olyan sajtótermék van, amely kifejezetten a Baranya megyei, illetve pécsi lakosok tájékoztatását, a nekik szóló hirdetések közlését végzi. Az egyik az összefonódást megelőzően a Mediaworks Zrt. és leányvállalatai közé tartozó Új Dunántúli Napló, amelynek online verziója a bama.hu oldalon működik. A megyei lapok önálló webes felületekkel is rendelkeznek, amelyek népszerű hírszolgáltató és szórakoztató portálok. A megyei lapokat kiegészíti a Vasárnap Reggel című kiadvány, amely szintén tartalmaz közéleti olvasmányokat. A Bejelentés szerint a Mediaworks Zrt. és leányvállalatai országos és regionális hirdetési lefedettséget kínálnak, így az összefonódással ez a lefedettség a KESMA-ra érvényes. Szintén a KESMA-hoz tartozik a Szabad Föld nevű lap, amely társadalmi, azon belül is közéleti és agrár kérdésekkel foglalkozik. A Szabad Föld heti közéleti lap, olvasóinak jelentős része

vidéki lakóhelyű. Továbbá fontos eleme még a KESMA portfóliójának a Szuperinfó nevű helyi hirdetési újság, amelynek Pécs kifejezetten az egyik terjesztési területe.

2.2.2 A felperes közvetlen jogos érdeke

A fentiek alapján, mivel a Hatósági Bizonyítvány valójában az alperes határozatának minősül, ezért szükségszerűen bírósági jogorvoslatnak van helye vele szemben. A Tpv. 80/I. § szerint a jogorvoslatra az e fejezetben nem szabályozott kérdésekben az Ákr. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Az Ákr. 112. § szerint a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye, a 113. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási per kérelemre induló jogorvoslati eljárás. A 114. § (1) bekezdése szerint az ügyfél - az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével - a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Az Ákr. 10. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

A közigazgatási per szabályait a Kp. határozza meg. A Kp. 17. § a) pontja szerint a per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti.

Mindez egyben azt is jelenti, hogy a jogorvoslati jog – mint az eljárás ügyfelét – megillet mindazon személyeket, akik jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási döntés érinti, függetlenül attól, hogy az alapeljárásban részt vettek-e. Ebből következően a jelen kereset benyújtásának sem lehet akadálya, hogy a Nonprofit Kft. felperes nem vett részt a közigazgatási eljárásban, hiszen a Hatósági Bizonyítvány a jogos érdekét érinti.

A jogos érdek érintettségét alapozza meg, hogy a felperes és a KESMA közvetlen versenytársai egymásnak, hiszen ugyanazon gazdasági piacokon tevékenykednek. Ezek közül kiemelendő a regionális/megyei megközelítés szerint Baranya megye, amelynek területén a felperes aktív a Szabad Pécs elnevezésű közéleti lapjával, míg ugyanezen érintett piacon az jelen keresettel támadott Hatósági Bizonyítvány alapjául szolgáló összefonódásában részes felek médiatermékei közül szintén számos szereplővel jelen van a 2.2.1. pontban kifejtettek szerint.

A médiatermékek kétoldalú piacán az átfedést és így a jogos érdekek ütközését egyrészt – értelemszerűen – az olvasókért folytatott verseny jelenti. (A médiapiac egy olyan kétoldalú piac, ahol a nézők/olvasók vannak az egyik értékesítési oldalon, míg a hirdetőik képezik a bevételi források másik lábát. A két csoportot a média platformok kötik össze, amelyek között közvetlen kapcsolat és kölcsönhatás van. Egy hirdetőnek annál értékesebb egy adott média felület, minél nagyobb a nézők és így az elérések száma a másik oldalon.) Gazdasági szempontból ugyanakkor elsősorban az online hirdetési piac az, amelyen az összefonódás révén létrejövő példátlan gazdasági erejű médiaportfólió a verseny torzulásával és ezáltal számos kisebb médiatermék piacról való kiszorulásával fenyeget. A hirdetési piacok komplexitására tekintettel továbbá a tárgyi összefonódás hatása nem is pusztán a regionális kapcsolat, hanem az országos piaci erő megnövekedése miatt általánosságban is érintheti a felperest. Ennek oka, hogy a hirdetőik jellemzően ún. médiamixeket vásárolnak, ahol az összefonódásban részes felek a további termékeiket árukapcsolással könnyűszerrel indokolatlan előnyhöz juttathatják a több médiatípus esetében közel monopolista pozíciójuknak köszönhetően. (Médiamix: A hirdető által megbízott médiaügynökség a teljes médiakampányt lebonyolítja, amelynek során a hirdetési célnak megfelelően a fogyasztói célközönség elérését legjobban biztosító felületeket vegyesen alkalmazza, ezáltal az online média, a TV, rádió és egyéb csatornákból egyfajta mixet állít

össze.) Mindez akár végeredményben oda is vezethet, hogy az összefonódásban részes felek a piaci erő átvitelével (pl. ragadozó árazás, árprés, árukapcsolás) az olyan média alpiacokról is képesek lehetnek kiszorítani a még megmaradó versenytársaikat, ahol egyébként nem rendelkeznek erőfölényes pozícióval. Ebből a szempontból tehát a vizsgált tranzakció nem pusztán regionális jelleggel, hanem csak a maga egészében értékelhető jelen kereset keretei között is.

Az összefonódások versenyhatósági felügyeletének célja ugyanis éppen a tisztességes piaci verseny védelme (pl. túlzott piaci erejű vállalkozások létrejöttének megelőzése a fúziókontroll keretében), így tehát jelen esetben az eljárás tárgya maga a versenyviszonyok és versenyhatások vizsgálata (lett volna). Mindez egyben azt is jelenti, hogy egy versenyfelügyeleti eljárás esetében az érvényesíteni kívánt közérdek (ti. a tisztességes verseny) fogalma valójában a további piaci szereplők jogos érdekeit és azok védelmét is jelenti a gyakorlatban, amennyiben azok a hatékony versenyt segítik elő. Mivel tehát jelen esetben a védett érdek tárgya maga a piaci verseny, így a vonatkozó elvi bírósági gyakorlat alapján (EBH2016.K.8.) kiszélesedik a kereset indítására jogosultak köre is. Az EBH2016.K.8. szerint ugyanis „*olyan szabályozási területeken, ahol a védett érdek a szabályozás tárgya a piaci verseny, különösen abban az esetben, ha a szabályozásnak uniós jogi vonatkozása is van, alapot adhat a versenytársi minőség a kereshetőségi jog elismerésére.*”

Az uniós jogi vonatkozást a Tanács 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közti összefonódások ellenőrzéséről tartalmazza. A rendelet preambuluma (19) bekezdése szerint, „*E rendelet közösségi léptékű összefonódásokra való kizárólagos alkalmazása továbbá nem sérti a Szerződés 296. cikkét, és nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak az e rendeletben nem érintett jogos érdekek védelmére, feltéve hogy az ilyen intézkedések összhangban vannak a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel.*” A rendelet 21. cikk (4) bekezdése szerint pedig „*A (2) és (3) bekezdéstől függetlenül a tagállamok az e rendeletben figyelembe vettekén kívül más jogos érdekek védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak.*”

A közbiztonságot, a média pluralitását és a prudenciális szabályokat az első albekezdés szerinti jogos érdekeknek kell tekinteni.”

Ezt az érvelést támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság BH2007. 248. számú határozata is, amely kimondta, hogy mivel a közigazgatási határozat a felperes, mint versenytárs üzleti érdekét is érintette, ezért fennállt a felperes perindítási joga, kereshetőségi joga. A fenti megközelítés egyben elvi oldalról is levezethető, hiszen az ellenkező eset (ti. amennyiben a közvetlen versenytársi minőség versenyügyekben nem alapozná meg a kereshetőségi jogot) valójában azt jelentené, hogy harmadik felek nem, kizárólag az összefonódó felek élhetnének jogorvoslattal az összefonódást engedélyező döntésekkel szemben, amely ellentmondana az Alaptörvény 28. cikkében lefektetett józan ész szerinti megközelítés követelményének.

3. A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY JOGSZABÁLYSÉRTŐ

A keresettel támadott Hatósági Bizonyítvány a Tpv. 24/A. §-ába, a Tpv. 67. § (4) bekezdésébe és az Ákr 81. § (1) bekezdésébe ütközik. A hatósági bizonyítványt Alperes a Tpv. 43/J. § (1) bekezdése szerinti összefonódás-bejelentés elintézésével kapcsolatos eljárásban adta ki, és az a

„Tpv. 43/N. § (1) bekezdés b) pontja alapján igazolja, hogy hatáskörének hiánya miatt az összefonódás-bejelentés alapján a törvény 67. § (4) bekezdése szerint vizsgálat elrendelésére okot adó körülmény nem áll fenn.”

Álláspontunk szerint ugyanakkor az alperes jogszabálysértő módon járt el, ilyen tartalmú hatósági bizonyítványt nem adhatott volna ki a Tpv. hatósági bizonyítványban hivatkozott rendelkezései alapján, az alábbiak szerint:

a) A tranzakciót a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány 2018. november 28-án bejelentette az alpereshez.

b) A hatóság bizonyítvány nem tartalmazza, hogy a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörének hiányának mi az oka, amely önmagában sérti az Ákr. – a Tpv. 43/K. § (1) bekezdés b) pontja és az Ákr. 94. §-a alapján alkalmazandó - 81. § (1) bekezdésében foglalt indokolási kötelezettséget.

c) Vélelmezzük, hogy az alperes a Tpv. 24/A. §-ára alapozta a hatáskörének hiányát. E Tpv. rendelkezés szerint *“A Kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti. Az ilyen összefonódást nem kell a Gazdasági Versenyhivatalnak a 24. § szerint bejelenteni.”* A rendelkezés ugyanakkor csak a bejelentési kötelezettség alól ad felmentést, hiszen úgy szól, hogy a Kormány által közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősített összefonódást, *„nem kell a Gazdasági Versenyhivatalnak a 24. § szerint bejelenteni”*. Nem tartalmaz e rendelkezés – és a Tpv. más rendelkezése sem – olyan iránymutatást, mely szerint a már bejelentett összefonódásra az általánostól eltérő szabályok vonatkoznának. Éppen ellenkezőleg mind ezen, mind a további Tpv. rendelkezésekből az a következtetés vonható le, hogy csak a bejelentés megtételét követően, utólag a Tpv. 24/A. §-a alá vont összefonódást az általános szabályok szerint kell elbírálni.

d) A hatósági bizonyítványban hivatkozott Tpv. 43/N. § (1) bekezdés b) pont is a fentieket támasztja alá. E jogszabályi rendelkezés szerint *„Az összefonódás-bejelentés beérkezését - ha a 43/M. § (1) bekezdése szerinti díj megfizetésére később kerül sor, ennek időpontját - követő naptól számított nyolc napon belül a vizsgáló**

..
b) a 67. § (4) bekezdése szerint a vizsgálat elrendelésére okot adó körülmény hiányában erről a tényről - az eljáró versenytanáccsal egyetértésben - hatósági bizonyítványt ad ki az összefonódást bejelentőnek,*

...”
E pont sem tartalmaz olyan előírást, mely szerint egy már bejelentett összefonódást a Tpv. 24/A. § következtében az általánostól eltérően kellene vizsgálni.

e) A Tpv. 67. § (4) bekezdése szerint *“a 24. § szerinti összefonódás-bejelentés alapján a vizsgáló - az eljáró versenytanáccsal egyetértésben - végzéssel elrendeli az összefonódás vizsgálatát, ha*

a) nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás az érintett piacon nem eredményezi a verseny jelentős mértékű csökkenését, vagy

b) az összefonódás-bejelentés nem felel meg a 43/J. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek vagy - a 24. § (1) bekezdése szerinti összefonódás esetén - a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 171. §-a alapján be kell szerezni a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa (a továbbiakban: Médiatanács) szakhatósági állásfoglalását, és nem áll rendelkezésre a Médiatanács

olyan előzetes szakhatósági hozzájárulása, amely az összefonódást feltétel és kötelezettség előírása nélkül engedélyezi.”

Ezen rendelkezés alapján az alperesnek tehát el kellett volna rendelni az összefonódás vizsgálatát, mivel

(i) egyrészt nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás az érintett piacon nem eredményezi a verseny jelentős mértékű csökkenését (éppen ellenkezőleg),

(ii) másrészt be kellett volna szerezni a Médiatanács szakhatósági állásfoglalását (ahogyan azt maga a bejelentő is elismeri pl. a bejelentés 137. oldalán). Médiatv. 171. § (1) szerint *“A Gazdasági Versenyhivatal köteles a Médiatanács állásfoglalását beszerezni az olyan vállalkozások közötti összefonódásnak a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. (a továbbiakban: Tpv.) 24. § szerinti engedélyezéséhez, amely vállalkozások vagy a Tpv. 15. § szerinti érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül.”*

Megjegyezzük, hogy a Tpv. 67. § (4) bekezdés a) és b) pontjai alapján is el kellett volna rendelni a vizsgálatot, így teljességgel téves a Hatósági Bizonyítványban foglalt azon megállapítás, mely szerint vizsgálat elrendelésére okot adó körülmény nem áll fenn.

Összefoglalóan és a fentiek alapján, a Hatósági Bizonyítvány kiadására két ok miatt sem kerülhetett volna jogszerűen sor, hiszen egyrészt hatáskör hiányára tekintettel nem hozható ilyen döntés (ti. a Tpv. tételes szabályai nem tartalmazzák ilyen felhatalmazást), másrészt pedig a nemzetstratégiai jelentőségűvé nyilvánítás eleve nem lehetett volna hatással egy már bejelentett összefonódás elbírálásra, így végeredményben a Gazdasági Versenyhivatalnak a Tpv. 67. § (4) bekezdése alapján vizsgálatot kellett volna elrendelnie.

4. AZ ÖSSZEFONÓDÁS VERSENYT ÉS A MÉDIA SOKSZÍNŰSÉGÉT TORZÍTÓ HATÁSAI

Az Összefonódással kapcsolatos fenti súlyos tartalmi és formai aggályok kiemelt jelentőségét adja, hogy hazai médiapiacon példátlan koncentráció valósulna meg annak végrehajtásával. Az atlatszo.hu elemzése (F/6. számú melléklet) szerint összesen 476 médiafelület kerülne egy kézbe, amely portfólió az alperes által készített Vizsgálati Indítvány összefoglalása szerint magában foglal még érdemi nyomdai, lapterjesztési és könyvkiadói tevékenységet is. A Vizsgálati Indítvány értékelése továbbá azt is elismeri, hogy jelen esetben valójában a Tpv. 67. § (4) bekezdés b) pontja szerinti versenyfelügyeleti eljárás megindításának lett volna helye, mivel az Összefonódás káros horizontális, vertikális és portfólió hatások veszélyével is fenyeget. Ezzel az értékeléssel az alperes Versenytanácsa is egyetértett. Ennek ellenére nem került sor az Összefonódás vizsgálatára sem az alperes, sem a Médiatanács részéről.

Meggyőződésünk szerint a versenyfelügyeleti eljárás megindítása és egy megfelelő fúziós vizsgálat lefolytatása esetén az alperesnek, illetve a Médiatanácsnak meg kellett volna tiltania az Összefonódást. A médiapiacokat és a médiapluralizmust ugyanis az ilyen mértékű piaci koncentráció súlyosan torzítja, és a tisztességes gazdasági verseny alapvető feltételeit lehetetleníti el. Jól szemlélteti a már említett példátlan piaci erőt a Kreatív Online elemzése (F/7. melléklet), amely kimutatta, hogy a printpiac reklámbevételeinek több mint fele kerülne a KESMA irányítása alá.

A modern piacgazdaság megfelelő működésének alapvető feltétele a tisztességes versenykörülmények garantálása, amely magában foglalja az erőforrásokhoz való hozzáférés egyenlő lehetőségét is. Jelen esetben döntő jelentőséggel bírhat a médiapiac szereplői számára, hogy a hirdetőkért folytatott versenyben egyenlő feltételekkel tudjanak indulni, amely azonban egy 50% feletti piaci részesedés és ahhoz kapcsolódó ilyen széleskörű további médiaportfólió, valamint jelentős nyomdai kapacitás esetén gyakorlatilag kizárt. Könnyen belátható ugyanis, hogy egy ilyen súlyú szereplő megkerülhetetlen lesz a piacon, hiszen a hirdetők nem tudják kihagyni, nincs helyettesítő termék a KESMA portfólió nyújtotta olvasói eléréshez képest. Amennyiben egy hirdető országos reklámkampányt kíván indítani, úgy azt a KESMA nélkül nem vagy csak rendkívül korlátozottan teheti meg. Mindez két irányban is súlyos kockázatokat jelent, hiszen egyrészt az ilyen pozíció lehetőséget ad a vevők (hirdetők) közvetlen kizsákmányolására (pl. túlzó árazás), illetve egyszersmind képessé teszi a KESMA-t a még megmaradó versenytársak piacról való kiszorítására is (pl. árukapcsolás, árprés vagy célzott ragadozó árazás alkalmazásával).

A fenti aggályok realitását tovább erősíti, hogy más médiapiaci tranzakciók kapcsán – az Összefonódás által létrejövő médiaportfólióhoz képest elenyésző piaci koncentráció esetén is már – mind az alperes, mind a Médiatanács beavatkozott, és minimálisan feltételekhez kötötte a fúzió végrehajtását, de bizonyos esetekben meg is tiltotta azt. Az alperes gyakorlatából szemléletes példa a Vj-65/2011. és a Vj-66/2011. számú eljárás (F/8. és F/9. mellékletek), amelyek az RTL Csoport akvizícióját vizsgálták néhány tematikus kiscsatorna felett. Ezekben az eljárásokban az alperes végül csak a hirdetési árakra vonatkozó szigorú többletkötelezettségek vállalásának feltételül szabásával engedélyezte az irányításszerzést, amely az RTL Csoport portfólióbővülésére tekintettel az árukapcsolás lehetőségét igyekezett kivédeni. Az alperes ugyanis ebben az esetben attól tartott, hogy az RTL Klub által az országos kereskedelmi televíziók piacán betöltött jelentős szerepe miatt az RTL Csoport képes lehet a kisebb csatornák piaci versenyét torzítani. Vitán felül áll, hogy a piaci erő ilyen átvitelének ilyen lehetősége a KESMA portfólió egyes termékei között az Összefonódás kapcsán is érdemben felmerülhet.

A Médiatanács gyakorlatából a 465/2011. (IV. 14.) számú határozata (F/10. melléklet) emelhető ki, amelyben megtagadta szakhatósági hozzájárulását az Axel Springer és a Ringier összefonódása kapcsán, amely érdekes módon több olyan médiaterméket is érintett, amelyeket az Összefonódás is magában foglal (pl. megyei napilapok). A Médiatanács ebben az esetben úgy ítélte meg, hogy a hazai független véleményforrások szintje az összefonódás után már nem biztosította volna a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését, amely során a megyei napilapok egy kézbe kerülése kiemelt érvként szolgált. A közelmúltban a Médiatanács még egy esetben megtagadta a szakhatósági hozzájárulás megadását a 46/2017. (I. 24.) számú döntésében (F/11. melléklet), amellyel megakadályozta, hogy az RTL Csoport belépjen az online sajtó piacára a Centrál Digitális Média felvásárlásával. Ebben az esetben szintén az Összefonódáshoz képest elenyésző piaci részesedésekről és olvasói/nézői elérésről beszélhetünk, így *argumentum a minore ad maius* alappal feltehető, hogy a Médiatanács aggályokat fogalmazott volna meg az Összefonódás kapcsán is.

Összességében tehát az látszik, hogy az Összefonódás – a publikusan rendelkezésre álló információk alapján – súlyosan piactorzító hatásokkal járhat, amely mind a szabad és tisztességes gazdasági verseny, mind a médiapluralizmus szempontjából visszafordíthatatlan és fundamentális károkkal fenyeget. Minderre tekintettel kiemelten kérjük a Tisztelt Törvényszéket, hogy a jelen keresetlevelet ezen történelmi jelentőségű szempontok figyelembevételével, az ügy súlyának szem előtt tartásával bírálja el!

5. ALKOTMÁNYOSSÁGI FELÜLVIZSGÁLATRA VONATKOZÓ INDÍTVÁNYOK

A felperes fent kifejtett álláspontja szerint az ügyben - a Tptv. 24/A. § helyes értelmezése szerint - nem releváns sem a Tptv. 24/A. §-a, sem pedig a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet, mivel az a már megtörtént bejelentés vizsgálatát nem akadályozza meg. Amennyiben azonban - az alperes hivatkozása alapján - a Bíróság mégis arra az álláspontra helyezkedne, hogy a törvény e §-a, illetve e rendelet következtében az alperesnek nem kell lefolytatnia az eljárást, úgy indítványozzuk, hogy a Tisztelt Bíróság a Kp. 34. § b) pontja alapján – a per felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény („Abtv.”) 25. §-a szerinti eljárásában kezdeményezze

- egyrészről a Tptv. 24/A. §-a és 97. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések jelen ügyben történő alkalmazásának kizárását, mert e rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, ezzel összefüggésben az M) cikk (2) bekezdésébe, az I. cikk (3) bekezdésébe, valamint a IX. cikk (2) bekezdésébe ütköznek;
- másrészről a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítását és az alaptörvény-ellenes jogszabály jelen ügyben történő alkalmazásának kizárását, mivel e rendelkezés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az M) cikk (2) bekezdésével, az I. cikk (3) bekezdésével, valamint a IX. cikk (2) bekezdésével ellentétes.

Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

Amennyiben a Tisztelt Bíróság úgy foglal állást, hogy a Tptv. 24/A. §-a értelmében a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet az alperes eljárásának akadályát képezi, abban az esetben a Tisztelt Bíróság a jelen ügyben a nevezett törvényi rendelkezést, illetve rendeletet alkalmazza. Az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések tényleges bírói alkalmazásának ugyanakkor feltétele, hogy azok illeszkedjenek Magyarország alkotmányos rendjébe. Ez a feltétel a fent megjelölt jogszabályi rendelkezések vonatkozásában – azok alaptörvény-ellenessége folytán – nem teljesül, ezért velük szemben bírói normakontroll kezdeményezésének van helye.

5.1. A Tptv. 24/A. §-a és 97. §-a a következők szerint alaptörvény-ellenes

Az Alkotmánybíróság töretlen jogértelmezése szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek [először: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ismétli pl. 3087/2017. (IV. 28.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye is. Vagyis az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket [először: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ismétli: 194/2010. (XII. 17.) AB határozat]. A törvényhozó hatalom alkotmányos funkciója tehát a végrehajtó hatalom működésével összefüggésben mindenekelőtt az, hogy jogi korlátok közé szorítsa a közigazgatási szervek működését. Mindebből következik, hogy a Kormány törvény alá rendeltségének követelménye csak akkor teljesülhet, ha a Kormányt cselekvésre felhatalmazó törvényi szabályok világosan kijelölik a Kormány döntési mozgásterét. Megfelelő törvényi korlátok hiányában a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, ezen keresztül pedig a törvényhozó hatalom végrehajtást korlátozó funkciója kiüresedik.

A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye fokozottan érvényesül a közigazgatási szerv olyan hatáskörei vonatkozásában, amelyek gyakorlása alanyi jogosultságot érinthet. Az adekvát törvényi korlátokat nélkülöző, parttalan szabályozás ugyanis ebben az esetben kizárja az érintett alanyi jog és azzal összefüggésben a jogorvoslathoz való alapvető jog érvényesítését és védelmét. Ennél is fokozottabban kell érvényesülnie a közigazgatás törvény alá rendeltsége követelményének akkor, ha a közigazgatási szerv döntése az Alaptörvényben elismert alapvető jog - speciális jogi garanciákkal övezett - érvényesülését érintheti. Ez levezethető az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből, illetve annak Alkotmánybíróság általi értelmezéséből, amely egyértelműen elvárja, hogy az alapjogok érvényesülését közvetlenül érintő normák törvényi szintű szabályozásban kapjanak helyet.

A Tpv. 24. § szerinti bejelentés és az azt követő eljárás az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt államcél hivatott biztosítani, amely szerint "Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait." A Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben ugyanez az eljárás továbbá arra is szolgálna, hogy azzal a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését szolgáló, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében rögzített objektív intézményvédelmi kötelezettségének eleget tegyen az állam (hiszen az eljárási szabályok szükségessé teszik a Médiatanács bevonását is). Az Alaptörvény e bekezdése szerint "Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit." A Tpv. szerinti eljárás azáltal biztosítja ezt az államcél, illetve azáltal akként teljesíti az állam az Alaptörvényből fakadó kötelezettségét, hogy elejét veszi a tisztességes gazdasági versennyel össze nem egyeztethető, az erőfölény kialakulását lehetővé tevő, illetve a sajtó sokszínűségét veszélyeztető összefonódásoknak, amelyek a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás színvonalát rontanák. A Tpv. 24/A. §-a pedig egyedi esetekben kivétel megteremtésének lehetőségéről rendelkezik, a norma tartalma szerint bizonyos esetekben a fenti államcél szolgáló, illetve állami kötelezettséget megvalósító eljárástól el lehet tekinteni. A Tpv. 97. §-a pedig felhatalmazza a Kormányt, hogy közérdekből a kivétel körébe tartozónak nyilvánítson egy-egy összefonódást.

A Tpv. 24/A. §-a, illetve a felhatalmazást tartalmazó 97. § azonban nem határozza meg azokat a tartalmi korlátokat, amely a Kormány rendeletalkotását a jogállamiság követelményének megfelelő keretek közé szorítaná. Nem nevezi meg sem pozitív, sem negatív módon, hogy milyen összefonódások minősíthetők nemzetstratégiai jelentőségűnek, ennél fogva semmilyen korlátot nem határoz meg abban a tekintetben, hogy mit lehet, illetve mit nem lehet

ilyenek minősíteni. Ebből következően nincs akadálya annak, hogy a Kormány egy egyébként nemzetstratégiai jelentőséggel ténylegesen nem bíró összefonódást ilyenek minősítsen. Azt, hogy ez nem csak elvi lehetőség, a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet bizonyítja, amely (a következőkben kifejtett érvelés alapján) önkényes jogalkotás eredménye. Azzal, hogy a Tpv. támadott rendelkezései nem határozzák meg sem azt, hogy milyen szempontok alapján kerülhet egy összefonódás e kivételezett helyzetbe, sem azt, hogy mi lehet különösen a nemzetstratégiai jelentőségű minőséghez vezető közérdek, de azt sem, hogy mi nem lehet az biztosan, a Kormány önkényes döntéshozatalát teszi lehetővé. Ez pedig összeegyeztethetetlen a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményével, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

A Tpv. 24/A. §-a, illetve 97. §-a a közigazgatás jogállamiságnak megfelelő törvény alá rendeltségének követelményét különösen sérti, hiszen ezzel összefüggésben az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében megjelölt államcél, a konkrét ügyben továbbá az Alaptörvény IX. cikkében biztosított alapvető jognak a IX. cikk (2) bekezdésében megjelölt intézményi garanciáját csorbítja. A Tpv. e rendelkezései nem csupán arra adnak felhatalmazást a Kormány számára, hogy egy törvény szabályainak érvényesülése alól kivételt határozzon meg. A Tpv. e rendelkezései olyan hatáskört telepítenek a Kormányhoz, amely alapjogokat érintő alaptörvényi rendelkezések érvényesülését is érintő döntéseknek ágyaz meg megfelelő jogi garanciák nélkül. Az ilyen lehetőséget pedig a fentiek szerint szigorúbban kell megítélni. A Tpv. 24/A. §-a és 97. §-a ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével az M) cikk (2) bekezdésére az I. cikk (3) bekezdésére és a IX. cikk (2) bekezdésére tekintettel is ellentétes.

5.2. A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet a következők szerint alaptörvény-ellenes

a. A rendelet valójában egyedi döntést mond ki normatív, rendeleti formában. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az egyedi döntések alkotmányosságát – normatív tartalmuk hiánya miatt – nem vizsgálja. Önmagában a döntés egyedi jellege – az Alkotmánybíróság gyakorlatára is tekintettel – nem eredményezi a rendelkezés alkotmányellenességét. Ezekben az ügyekben azt is igazolni kell, hogy a döntés tartalma ütközik-e az Alaptörvény valamely előírásával.

A 45/1997. (IX. 19.) AB határozatban arra való tekintettel állapított meg az Alkotmánybíróság konkrét törvényi rendelkezésbe foglalt egyedi döntés alkotmányellenességét, hogy az súlyosan korlátozta a tulajdonhoz való alapjogot és egyúttal ki is zárta a jogorvoslat lehetőségét. A 7/2004. (III. 24.) AB határozat is jogszabályi formába bújtatott egyedi döntést semmisített meg, ám az előzőtől különböző indokkal, azért, mert megfelelő átmeneti rendelkezés hiányában az egyedi döntés a jogbiztonság sérelmét eredményezte.

Az 5/2007. (II. 27.) AB határozat szintén egyedi döntést tartalmazó jogszabályi rendelkezést semmisített meg azért, mert az a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével volt ellentétes. Ezt a döntését az Alkotmánybíróság a diszfunkcionális jogalkotásra és a jogorvoslati lehetőség kizárására alapozta. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság idézte 31/1998. (VI. 25.) AB határozatát, amelyben kifejtette: „[...] mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.” Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra, hogy “a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását,

vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélészerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [...] tartalmában jogalkalmazói [...] aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslással nem élhetnek.”

A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet is diszfunkcionális jogalkotás terméke, amennyiben jogszabályi formában nyilvánít egy konkrét ügyletet nemzetstratégiai jelentőségűnek. Ennek jogi következménye az, hogy az ilyen összefonódást nem kell a Gazdasági Versenyhivatalnak a Tptv. 24. §-a szerint bejelenteni, így nem kerül sor az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének, valamint IX) cikk (2) bekezdésének érvényesülését szolgáló eljárásra. A diszfunkcionális jogalkotásban született rendelet így az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését szolgáló törvényi garanciák érvényesülését üresíti ki, ezért az Alaptörvény itt hivatkozott rendelkezéseire is tekintettel a jogállamiság lényegi elemét alkotó jogbiztonságot garantáló B) cikk (1) bekezdésének sérelmével jár.

b. A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenes azért is, mert az azt megalkotó Kormány visszaélészerűen bocsátotta ki a Tptv. 97. §-ában biztosított felhatalmazás alapján. E rendelkezés arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy a vállalkozások összefonódását rendelettel közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítse. Azonban e felhatalmazás nem arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy bármely ügyletet ilyenek minősítsen, csak azokat, amelyek valóban nemzetstratégiai jelentőségűek. Ennek megállapításához az szükséges, hogy valamilyen racionális kapcsolat felfedezhető legyen az ügylet és a nemzetstratégiai jelentőség között, ebben az esetben azonban semmi ilyen nem tárható fel: az ügylet nem érinti a nemzeti vagyont, nem érint nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházást, nem jelenik benne meg olyan tényező, amely a Kormány ezt megelőzően hozott huszonegy hasonló döntésében megalapozhatta a nemzetstratégiai jelentőséget. Jelen esetben a Kormány – nem a rendeletről, hanem egy azt követően kiadott sajtóközleményéből (F/12. melléklet) megismerhetően – azzal indokolta a döntést, hogy “közérdek fűződik Magyarországon a print és nyomtatott médiakultúra megmentéséhez és a helyi, különösen a megyei nyilvánosság fórumainak hosszú távú megmaradásához. Ezt a célt tűzte ki Alapító Okiratában (lásd a Bejelentés 8. számú mellékletét, az F/2. mellékletben) az Alapítvány és külön támogatandó, hogy ezt nem profitszerzési céllal, hanem nonprofit alapon kívánja megvalósítani.” [2018. december 5., szerda (OS) - A Kormányzati Tájékoztatási Központ közleménye] Valójában a kiemelt közérdek a sajtó szabadságának és sokszínűségének, valamint a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek biztosításához fűződik, ez következik az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből is. A kérdéses összefonódás pedig nem hogy szolgálja, hanem kifejezetten a sajtószabadság és a tájékozódáshoz való jog érvényesülését előmozdító, az Alaptörvényben is rögzített állami kötelezettséggel ellentétes eredményű, hiszen az a sokszínűség és a plurális tájékoztatás ellen hat.

A Kormány nem nyilváníthat bármely ügyletet nemzetstratégiai jelentőségűnek csak azért, hogy ezzel elejét vegye a Tptv. szerinti eljárásnak. Ha valójában nemzetstratégiai jelentőséggel nem bíró ügyletet kifejezetten azért nyilvánít ilyenek, hogy ezzel elejét vegye a Tptv. szerinti eljárásnak, azzal visszaél a Tptv. 97. §-a szerinti felhatalmazással. Az Alkotmánybíróságnak a már idézett 31/1998. (VI. 25.) AB határozata szerint pedig „[...] mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.” A visszaélészerűen megalkotott rendelet ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti. Ennek alátámasztásaként hangsúlyozzuk, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat

alapján a jogalkotó szabályozásban testet öltő célja önmagában is megalapozhatja egy normatív rendelkezés alkotmányellenességét és Alkotmánybíróság általi megsemmisítését, ha alappal feltehető, hogy a jogalkotó célja a politikai kommunikáció visszaélészerű korlátozása [lásd 4/2007. (II. 13.) AB határozat].

c. A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenes továbbá azért is, mert kiüresíti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt államcél. E rendelkezés szerint “Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” Mivel a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet egyedüli funkciója az, hogy elejét vegye a Tpvt. szerinti előzetes összefonódás-vizsgálatnak, a rendelet kifejezetten megsérti a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, és kifejezetten megakadályozza az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépést.

Ezt a következtetést támasztja alá az a tény is, hogy a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet kivételével a Tpvt. 97. §-a szerinti felhatalmazás alapján eddig született valamennyi rendelet megindokolta az érintett ügyletek közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítését. Valamennyi rendelet megnevezte, hogy különösen miben látja az összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítése és a közérdek közötti kapcsolatot. [Lásd: 14/2014. (I. 29.) Korm. rendelet, 48/2014. (II. 26.) Korm. rendelet, 51/2014. (II. 28.) Korm. rendelet, 106/2014. (III. 26.) Korm. rendelet, 142/2014. (IV. 30.) Korm. rendelet, 190/2014. (VII. 30.) Korm. rendelet, 218/2014. (VIII. 28.) Korm. rendelet, 235/2014. (IX. 18.) Korm. rendelet, 254/2014. (X. 2.) Korm. rendelet, 282/2014. (XI. 14.) Korm. rendelet, 330/2014. (XII. 16.) Korm. rendelet, 338/2014. (XII. 18.) Korm. rendelet, 56/2015. (III. 17.) Korm. rendelet, 151/2015. (VI. 18.) Korm. rendelet, 268/2015. (IX. 14.) Korm. rendelet, 14/2016. (II. 9.) Korm. rendelet, 326/2016. (X. 27.) Korm. rendelet, 434/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet, 455/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet, 146/2017. (VI. 12.) Korm. rendelet, 323/2017. (XI. 8.) Korm. rendelet.] Az egyedüli kivétel a most támadott 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet, amely semmilyen módon nem magyarázza a közérdek fennállását.

d. A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet végül alaptörvény-ellenes azért is, mert a véleménynyilvánítás Alaptörvény IX. cikkében biztosított szabadságának intézményi garanciáit üresíti ki. Az Alaptörvény e cikkének (2) bekezdése ugyanis előírja, hogy “Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadsága kiemelten védett alkotmányos érték. A demokratikus jogállamokban ugyanis alapvető követelmény, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, szabadon válhasson a közvélemény alakítójává. A társadalmi és politikai, vagyis a közéleti viták szabadsága és sokszínűsége nélkül ugyanis nincsen szabad közvélemény és nincsen demokratikus jogállam {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}. Az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában hangsúlyozta, hogy a szabad véleménynyilvánítás a demokratikus közvélemény kialakításának és fenntartásának kiemelt garanciája, amely egyben a pluralizmuson alapuló társadalom nélkülözhetetlen forrása. Történelmi tapasztalat ugyanis, hogy „mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajtós elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele” {30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171, az Alaptörvény hatályba lépése után idézi: 3145/2018. (V.

7.) AB határozat, [27]}

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága kettős igazolással bír {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [23]}. A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos határait ezért úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának az érdekét is figyelembe vegyék {3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [20]–[21]}.

A médiavállalkozások összefonódásának a Médiatanács eljárását is magában foglaló előzetes vizsgálatával az állam a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő objektív intézményvédelmi kötelezettségeinek tesz eleget. A 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet azzal, hogy elejét veszi ennek az eljárásnak, az Alaptörvényből fakadó kötelezettség alól kívánja mentesíteni az államot, rendeleti szinten üresíti ki az alapjog érvényesülésének garanciáját, ebből fakadóan tehát alaptörvény-ellenes mind formai értelemben, mert az alapjog lényeges garanciáját az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését sértő módon, rendeleti szinten teszi zárójelbe, mind pedig tartalmi értelemben, mert a véleménynyilvánítás szabadságának az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerinti garanciáit kiüresíti, ezzel az alapvető jogot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.

5.3. Annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozzon a bírói kezdeményezéssel, indítványozzuk, hogy a Tisztelt Bíróság végzése megfogalmazásakor legyen tekintettel az Alkotmánybíróságnak a bírói kezdeményezések tartalmával szembeni követelményekre, amelyeket a testület a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében fejtett ki részletesen. Az AB előzetesen leszögezte: „[a]z Alkotmánybíróság döntéseinek kiszámíthatósága, végső soron az Alaptörvény védelme nemcsak azt követeli meg, hogy érdemi döntései következetesek legyenek, hanem azt is, hogy az eljárást kezdeményező indítványokkal szemben az Alaptörvény és a jogszabályok által elvárt, az indítványok érdemi elbírálásra alkalmasságát meghatározó feltételek értelmezése világos és teljesíthető legyen. [...] Az indítvány érdemi elbírálása nem vezethet arra, hogy az Alkotmánybíróság átvegye más alkotmányos – jogalkotó vagy jogalkalmazó – intézmény feladatait. Ebből fakadó követelmény, hogy az indítványok az Alaptörvényben meghatározott célokra irányuljanak és az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérelmet tartalmazzanak.” {Indokolás [10], [14]} Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezéseit együttes és összefüggő feltételrendszerként értelmezi, amikor mindenekelőtt arról dönt, hogy a bírói indítvány érdemben elbírálható-e {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az Alaptörvényből közvetlenül eredő általános eljárási feltételeken túl azonban az Abtv. rendelkezései alapján az indítvány további feltételeknek is meg kell, hogy feleljen. Az Alkotmánybíróság korábban más összefüggésben, a támadható jogszabály vonatkozásában kifejtette, hogy az „Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]}. Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés]. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az

Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...] A bírói kezdeményezés mint normakontroll »egyedi vagy konkrét« jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7]}.

Mindebből következően indítványozzuk, hogy – amennyiben a Bíróság nem osztja azt a felperesi álláspontot, hogy a Tptv. 24/A. §-ának helyes értelmezése szerint a rendelet nem akadály a már bejelentett összefonódás érdemi vizsgálatának – a bírói kezdeményezés térjen ki arra a körülményre, hogy a Bíróság előtt folyamatban lévő ügy eldöntésében a Tptv. 24/A. §-a, illetve a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet érvényessége kulcskérdés: amennyiben azokat alkalmaznia kell a Bíróságnak, abban az esetben el kell utasítania a keresetet, ha viszont nem kell alkalmaznia, abban az esetben a keresetnek megfelelő döntést kell hoznia.

6. Záró rész, egyéb nyilatkozatok

A T. Törvényszék hatáskörét a Kp. 12.§ (2) bekezdése a) pontja a Tptv. 33. § (1) bekezdésére és a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3) bekezdés c) pontjára tekintettel alapozza meg. A T. Törvényszék illetékességét a Kp. 13.§ (1) bekezdése alapozza meg, mert a Tptv. 33/A. § (4) bekezdés szerint az alperes székhelye Budapest.

A per tárgyának az értéke nem meghatározható a Pp. 21. § és 22. § alapján. Az illetékről szóló 1990. XCIII. törvény 39. § (3) bekezdése értelmében amennyiben a törvényszék előtt indítandó eljárás tárgyának értéke a 39. § (1) bekezdése foglaltak szerint nem állapítható meg, úgy az elsőfokon indult eljárásban 600.000 Forint az illeték számítási alapja.

A felperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 62. § (1) bekezdés h) pontja alapján illetékfeljegyzési jog illeti meg.

A keresetindítási határidő a Kp. 39. § (1) bekezdése szerint a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított 30 napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító szervhez benyújtani. A Hatósági Bizonyítvány 2018. december 6. napján kelt. A Kp. 36. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a Pp. szabályait kell alkalmazni a határdiőkre. A Pp. 146. § (3) és (5) bekezdései értelmében a keresetet 2019. január 7. (hétfő) napjáig lehet beadni, mert a 2019. január 5. napján lejáró határho szombati munkaszüneti napra esett.

A felperes non-profit korlátolt felelősségű társaság, amely a Ptk. 3:1. § és a Ptk. 3:88. § (1) bekezdései szerint jogi személyiséggel rendelkezik, jogok és kötelezettségek alanya lehet.

Az alperes az Tptv.. 33. § (1) bekezdése szerint autonóm államigazgatási szerv. A 34. § (1) bekezdés értelmében központi költségvetési szerv. Az alperes az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése szerint közfeladat ellátásra létrejött jogi személy. Ezért a Ptk. 3:1. § (1) bekezdés alapján jogok és kötelezettségek alanya lehet.

Babos Attila a felperes képviselőre jogosult vezető tisztségviselője. (Lásd az F/16. melléklet 13/1. pontját), így a Ptk. 3:21. § (3) bekezdése alapján rendelkezik képviselői joggal.

dr. Juhász Miklóst a köztársasági elnök a 269/2010. (XI.8) KE határozattal nevezte ki az alperes élére. (F/13. melléklet) dr. Juhász Miklós elnök képviselői jogát a Tptv. 36. § (1) bekezdés b) pontja alapozza meg. A 13/2014. (X.22.) GVH utasítás (F/14. melléklet) 7. § e) pontja értelmében gondoskodik a versenytanácsi döntésekkel szembeni közigazgatási perben a Hivatal bíróság előtti képviselőtéről.

Felperesi jogi képviselő az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (Ütv.) 34. § (1), (2) és (3) bekezdései alapján illeti meg a képviselői jog, amelyet az F/1. számú mellékletként csatolt ügyvédi meghatalmazás igazol.

Budapest, 2017. január 7.

Tisztelettel,
Képv.:

Mellékletek:

- F/1 Ügyvédi meghatalmazás
- F/2 Bejelentés
- F/3 Szignálás
- F/4 Vizsgálati indítvány
- F/5 B/961-8/2018. sz. irat
- F/6 Átlátszó elemzése
- F/7 Kreatív Online cikke
- F/8 Vj 65/2011. sz. határozat
- F/9 Vj 66/2011. sz. határozat
- F/10 Médiatanács 465/2011. sz. határozata
- F/11 Médiatanács 46/2017. számú határozata
- F/12 A Kormányzati Tájékoztató Központ Sajtóközleménye
- F/13 A GVH elnökének kinevezése
- F/14 A GVH Szervezeti és Működési Szabályzata
- F/15 B/961-11/2018. sz. Hatósági Határozat
- F/16 Freedom Média Nonprofit Kft. tárolt cégkivonata
- F/17 Szabad Pécs hirdetési ajánlat
- F/18 Szabad Pécs impresszum