

Nagy Krisztina

# Frekvenciaosztogatás

## A Médiatanács frekvenciapályáztatási gyakorlata 2010–2015

**A digitális átállást követően a frekvenciapályázatok útján való piacra lépés egyedül az analóg rádiós piacon maradt meg, a földfelszínen sugárzó televíziók pályáztatása lényegében megszűnt. A médiahatóság csak a rádiós piacon tud a piacra lépési eljárás keretében médiapolitikai célokat érvényesíteni, a médiakínálatra és a piaci szereplők körére aktív befolyást gyakorolni. A Mérték Médiaelemző Műhely 2010-től folyamatosan figyelemmel kísérte a Médiatanács frekvenciapályáztatási gyakorlatát. Vizsgálatából kiderül: a Médiatanács gyakorlatából végig hiányzott a frekvenciapályáztatás koncepcionális kereteinek rögzítése és nyilvánosságra hozatala. A sokszínű tartalomkínálatot biztosító pályázati rendszer helyett a frekvenciagazdálkodás esetlegessége, ugyanakkor a helyi rádiós médiatérkép tudatos újrarajzolását célzó, néhány kiemelt szereplőre fókuszáló gyakorlat vált láthatóvá.**

### 1. Rádiós piaci előzmények

A rádiózás területén a duális rendszer alapjait, a kereskedelmi rádiózás valódi megindulását az 1996-ban hatályba lépő médiatörvény teremtette meg. A frekvenciakincs hasznosításához kapcsolódó akkori médiapolitikai szándék alapján a hatóság két egymással versengő országos rádió piacra lépéséről döntött. További célként fogalmazódott meg a frekvenciák pályáztatása során, hogy minden városban szóljon legalább egy, ha pedig lehet, több helyi rádió. Ennek megfelelően 1997 és 2000 között a hatóság frekvenciapályáztatási tevékenysége eredményeként két országos kereskedelmi rádió és több, mint száz helyi rádió kezdte meg működését. A piaci koncentrációs folyamatok eredményeként a következő években számos nagyobb vételkörzetet lefedő, hálózatba szerveződött rádió kezdett működni.

Az új médiaszabályozás bevezetése 2011-ben nagyrészt egybeesett a korábbi 14–15 év rádiós piac működésének értékelésével, a piaci struktúra elemzésére épülő médiapolitikai döntéseket igénylő új pályázati időszakokkal. Az 1990-es évek végén piacra lépő rádiók jogosultságai 2010 és 2012 között jártak le, ami szabad teret nyitott a médiahatóság előtt a rádiós piac érdemi átalakításához.

A folyamat már korábban elkezdődött, mivel az országos rádiós jogosultságok újrapályáztatása 2009-ben megtörtént, és a pályázat eredményeként a korábban működő rádiók helyett új szereplők léptek piacra. A döntés egyértelműen politikai megfontolások alapján született: az akkori hatóság (az Országos Rádió és Televízió Testület, ORTT) a korábban működő rádiók helyett új, a két nagy politikai párthoz erősen kötődő szereplőnek adta a jogosultságokat.<sup>1</sup> A pályázatot éles viták kísérték, az akkori médiahatóság elnöke az eljárással kapcsolatos jogi aggályok miatt a pályázat eredményének kihirdetése után lemondott, a korábbi piaci szereplők pedig bírósági eljárást kezdeményeztek. Az eljárás lezárásaként a Legfelsőbb Bíróság a jobboldali médiabirodalom meghatározó szereplőjeként ismert Infocenter.hu Zrt. érdekeltségébe tartozó Class FM esetében megállapította az eljárás jogszerűtlenségét.<sup>2</sup> Az ítélet azonban az ellentmondásos jogi helyzet, majd az újonnan létrejött, a Fidesz–KDNP-pártszövetség kétharmados többségével

1 2066/2009. (X. 28.) és 2067/2009 (X. 28.) ORTT-határozatok.

2 Pfv. IV.21.908/2010/6. szám.

működő országgyűlés törvénymódosítása miatt nem eredményezte a médiaszolgáltatási jogosultság megszűnését.<sup>3</sup>

2011 elején az új mediaszabályozás hatályba lépésekor egy sokszínű kínálatot biztosító, sokszereplős rádiós piac működött Magyarországon. A két országos kereskedelmi rádió (a Class FM és a Neo FM) mellett két potenciális versenytársként jelentkező, nagyobb hálózatba szerveződő kereskedelmi rádió működött (a Rádió 1 és a Juventus Rádió). Hasonlóan nagy vételkörzetben volt fogható az ország számos pontján a talk-rádióként megszólaló Klubrádió. Két nagyobb, egy-egy régiót lefedő rádió szólt, és tíz kisebb olyan rádió, amely nemcsak egy, hanem az adott régióban néhány frekvencián volt hallható. Emellett négy, közösségi célokat szolgáló, nagyobb lefedettségű rádió (a Mária Rádió, a Szent István Rádió, az Európa Rádió és a Gazdasági Rádió) működött. Száz körüli helyi rádió és hatvan nagyon kis vételkörzetű kisközösségi rádió is szólt. A sokszínűséghez természetesen hozzájárult a nem piaci logikát követő közszolgálati rádió csatornáinak jelenléte is.

## 2. A pályázati eljárások jogi kerete

Az 1996-os rádió- és televíziótörvény alapján zajló frekvenciapályázatok jogi alapját a törvény szűkszavú pályázati szabályai és az ORTT által megfogalmazott általános pályázati feltételek jelentették. Az új mediaszabályozás bővítette a törvényi szinten megjelenő pályázati szabályokat, és számos, korábban az általános pályázati feltételekben szereplő szabályt emelt be az új médiatörvénybe. Emellett lényeges különbség a korábbiakhoz képest, hogy nem önálló eljárási rendet írt elő a frekvenciák pályáztatására, hanem a közigazgatási eljárás általános szabályai között helyezte el a médiahatóság frekvenciapályázati tevékenységét. A közigazgatási eljárás előírása elvileg átláthatóbb döntéshozatali rendet biztosít a pályáztatáshoz. Formálisan bővültek az eljárási garanciák, a döntések feletti bírói kontroll szabályozása egyértelművé vált. Ugyanakkor a korábbiakhoz képest a Médiatanácsnak biztosított szélesebb mérlegelési jogkör eredményeként – egyebek között *a kiválasztási szempontok szabályozásának teljes hiánya miatt* – jobban uralhatóvá vált a pályázati folyamat, nagyobb tere nyílt az önkényes jogalkalmazásnak. A pályázati eljárás megszüntetésével, lezárásával kapcsolatos jogkörök bővülése a Médiatanács számára a – nyilvánosan nem bemutatott és megvitatott – médiapolitikai megfontolások érvényesítésére alig kontrollálható cselekvési lehetőséget teremtett.

## 3. Kódolt médiapolitikai szándék

Az új médiahatóság frekvenciapályázati tevékenysége 2010 és 2015 között a helyi és a regionális piacok működéséhez kapcsolódott, a Médiatanács ebben az időszakban közel 175 helyi frekvencia hasznosítására írt ki pályázatot. A frekvenciapályázati tevékenység elsősorban a korábban használt és lejáró jogosultságok újrapiályázására irányult; a hatóság elenyésző számban írt ki új, korábban nem használt frekvenciára pályázatot.

A helyi frekvenciák pályáztatása korántsem kevésbé jelentős feladat, mint az országos rádiós frekvenciáké, hiszen a helyi rádiók hagyományosan komoly szereplői a helyi nyilvánosságnak. Nem mindegy, hogy a rádiók milyen műsort kínálnak, mennyiben vesznek részt a helyi közélet alakításában, milyen helyi közösségeket szólítanak meg, mennyiben járulnak hozzá a helyi médiapiac és a tájékoztatás sokszínűségéhez. Ebből következően a helyi nyilvánosság alakulásában nagy szerepe volt és van a médiahatóság döntéseinek. A pályázati feltételek meghatározása, valamint az értékelés és a nyertes kiválasztása alapjaiban határozza meg a helyi rádiós kínálatot. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy ezek a helyi rádiós frekvenciák nem pusztán helyi szolgáltatásként használhatók. A rádiós piacon zajló koncentrációs folyamatok eredményeként a helyi frekvenciák gazdaságilag működőképesebb, nagyobb lefedettségű és véleményformáló képességű rádiók, rádiós hálózatok piacra lépését, terjeszkedését is szolgálhatják.

Annak ellenére, hogy a törvény a Médiatanács feladataként jelöli meg a médiaszolgáltatással összefüggő frekvenciagazdálkodási koncepció kialakítását, a médiahatóság *nyilvános frekvenciagazdálkodási koncepció*

<sup>3</sup> Az Mttv. rendelkezése szerint: „A műsorszolgáltatási szerződést nem lehet felmondani abban az esetben, ha a szerződést valamely jogsértés miatt nem lehetett volna megkötni, de a jogsértést nem kizárólag a médiaszolgáltató okozta” (207. § (7)).

nélkül kezdett hozzá a lejáró rádiós jogosultságok pályáztatásához, így a pályáztatást megelőzően *nem volt mód a frekvenciák újrahatszámítása során követni kívánt médiapolitikai megfontolások nyilvános vitájára sem*. A Mérték közérdekű adatigényére reagálva a hatóság 2015 elején egyértelművé tette, hogy nem készült ilyen jellegű koncepció. A hatóság válaszából kiderül, hogy a Médiatanács „minden egyes médiaszolgáltatási lehetőség pályáztatásáról mediapiaci és médiapolitikai szempontok elemzése és vizsgálata alapján dönt. A Médiatanács jelenlegi frekvenciagazdálkodási koncepciója a pályáztatási gyakorlatában testesül meg.”<sup>4</sup>

A médiahatóság által kiírt pályázati felhívások néhány budapesti frekvencia kivételével az egyes helyi piacokhoz kapcsolódó médiapolitikai megfontolásokról keveset árultak el, mivel jellemzően egyforma feltételrendszert rögzítettek. Az elmúlt öt évben valamelyest változott az értékelési szempontrendszer, de alapvetően igaz maradt az, hogy a helyi pályázatok azonos logika, azonos szempontrendszer, azonos elvárás mentén fogalmazódtak meg. *Minden pályázat mechanikusan egy gondolati vázra épült, differenciálást területi szempontból nem mutatott*, és lényegében azonos értékelési szempontrendszert követett.

A lejáró jogosultságok újrapályáztatása során a Médiatanács kifejezetten nem vette figyelembe a kialakult piaci struktúrát. Minden frekvenciát önálló jogosultságként írt ki, még akkor is, ha az korábban egy nagyobb hálózat részeként működött. A pályázatok tükrében jól látható, hogy ez a pályáztatási metódus tovább növelte a Médiatanács egyébként is széles mozgásterét, és megkönnyítette a piaci struktúra teljes átalakítását.

Az újrapályáztatott frekvencián való korábbi működés, ha meg is jelent preferált helyzetként, akkor is csak csekély jelentőséggel. A Médiatanács tehát a pályázati felhívásokban a korábbi rádiós működés csekély vagy hiányzó értékelése révén egyértelműen kinyilvánította, hogy *a piacon már bizonyított szereplők nem indulnak nagyobb eséllyel a frekvencia elnyeréséért*. A többnyire 12 éves sikeres működés, a befektetett tőke, a képzett és gyakorlott munkaerő, azaz a befektetési biztonság a Médiatanács szerint nem jelentett komoly értéket.

A médiahatóság nyilvános kommunikációja, a nyilvánosságban hozzáférhető dokumentumok a helyi rádiós jogosultságok újrapályáztatásának médiapolitikai célkitűzéseiről csak homályos képet nyújtottak. A pályázati felhívások alapján az látható volt, hogy a hatóság szélesre nyitja a piac újrajárolásának lehetőségét, nem a meglévő piaci struktúra megtartását, hanem egy új rádiós térkép kialakítását preferálja. Ezen túl azonban a piacialakítás szempontjai nem váltak világossá, azokra csak a pályázatok eredményei alapján derült fény.

## 4. A rádiós piac átrajzolása

A Médiatanács pályáztatási tevékenysége eredményeként néhány év alatt átalakult a rádiós piac; az eredmények tükrében egyértelműen kijelenthető, hogy a médiahatóság szándéka a rádiós médiatérkép átrajzolása volt. *A piac átstrukturálása* jól megragadható néhány jellemző folyamat, döntés mentén: ezek összessége kirajzolja a pályáztatás eredményeként kialakult új rádiós piaci térképet. Az átalakított rádiós piacon a korábbiakhoz képest beszűkült a piaci verseny, nőtt a koncentráció mértéke, megszűntek a nagy lefedettségű kereskedelmi rádiós hálózatok. Helyettük az országos kereskedelmi rádió számára versenytársként nem értékelhető, egyre bővülő vételkörzettel rendelkező, *a jobboldalhoz köthető, illetve vallási tematikájú közösségi rádiók erősödtek meg*. A helyi nyilvánosság szempontjából korábban fontos szerepet betöltő helyi rádiók száma, jelentősége csökkent.

### 4.1. Monopólium az országos rádiós piacon

Az országos kereskedelmi rádiók működésével összefüggésben a Médiatanács nem lépett ki az ORTT korábbi, politikai megfontolásokkal terhelt hatósági működéséből. A 2009-ben lezajlott pályázaton irreálisan magas díjat ajánló nyertes

<sup>4</sup> Közérdekű adatigényre adott hatósági válasz: [http://kimittud.atlatszo.hu/request/mediaszolgaltatast\\_erinto\\_frekve#incoming-6040](http://kimittud.atlatszo.hu/request/mediaszolgaltatast_erinto_frekve#incoming-6040) (letöltés: 2016. X. 8.).

rádiók médiaszolgáltatási díját jelentős mértékben csökkentette.<sup>5</sup> A módosult díjjal egyik rádió sem nyerhetett volna a pályázaton. A díjcsökkentés ellenére az MSZP gazdasági érdekköréhez tartozó Neo FM 2012-ben csődbe ment, és a Médiatanács a felhalmozott díjtartozás miatt visszavonta a jogosultságát.

A Neo FM 2012. novemberi leállítását követően a Class FM monopolhelyzetbe került az országos piacon. 2013-ban a Médiatanács üléseinek nyilvánosságra hozott jegyzőkönyveiben nyomát sem találtuk az országos frekvenciahálózat újbóli megpályáztatására irányuló előkészületnek vagy szándéknak. *Törvényi kötelezettség híján csak a Médiatanács döntésén múlt, mikor és hogyan hasznosítja a szabaddá vált frekvenciahálózatot.* A pályázat körüli hallgatásból arra lehetett következtetni, hogy a Médiatanács nem kíván változtatni az országos rádiós piacon kialakult monopolhelyzeten, nem kíván versenytársat teremteni az akkori jobboldali médiabirodalom részeként működő Class FM-nek. Ezzel együtt lemond az értékes frekvenciakincs hasznosításából származó közpénzről is. A nyilvánosan elérhető információk alapján a Class FM évi 457 millió forint médiaszolgáltatási díjat fizetett 2013-ban a jogosultságért.<sup>6</sup> Végül 2013 végén a médiahatóság döntései nyomán a korábban kereskedelmi rádiós célokat szolgáló frekvenciahálózat a közmédiához került: *a hatóság úgy döntött, hogy a korábbi kereskedelmi hálózat frekvenciáit nem pályáztatja meg önálló jogosultságként, hanem e frekvenciákat a Kossuth és a Dankó Rádió vételkörzetének bővítésére használja fel.*<sup>7</sup>

## 4.2. Korábbi nagy piaci szereplők visszaszorulása

A médiapiac átalakításának eredményeként *korábban sikeresen működő rádiók tűntek el teljesen vagy részben a piacról.* A Médiatanács pályázatainak egyik legnagyobb vesztese a Rádió 1, amely sikeres országos hálózattól néhány helyi rádió által használt márkanév lett. A korábbi hálózatot működtető rádió megszűnt, miután budapesti frekvenciájának újrapályáztatása során nem szerzett jogosultságot.<sup>8</sup> A Juventus Rádió működése is beszűkült, a frekvenciák újrapályáztatás során nem maradhatott az addig használt legértékesebb budapesti frekvencián; helyette egy rosszabb minőségű frekvencián folytathatta a működést. A Juventus korábbi tulajdonosai végül 2013 őszén eladták a rádiót. A jelentős kereskedelmi erővel rendelkező Rádió 1 kiszorulása, a korábban hálózatot működtető Juventus Rádió frekvenciájának egy lényegesen kisebb vételkörzetű frekvenciára való cseréje azt a képet erősítette, hogy a Médiatanács szerint a Class FM-en kívül nincs szükség budapesti központú, jelentős kereskedelmi rádióra.

A Médiatanács pályáztatási gyakorlata a Klubrádió hálózatát is fölszámolta. A mediakínálatban az egyetlen erőteljes ellenzéki hangként megszólaló rádió az új médiaszabályozás hatályba lépése előtt budapesti központtal több nagy régiót lefedő hálózatot működtetett. A rádió a vizsgált 2010 és 2012 közötti időszakban 15 pályázatot adott be korábbi piaci pozícióinak megtartására, illetve további terjeszkedésre. Egy pályázaton sem nyert, a második időszakban a részvételével zajló minden pályázati eljárást eredménytelennek nyilvánította a Médiatanács. A rádió központi frekvenciájának számító budapesti 95,3 MHz-es frekvencia pályáztatása során hozott médiahatósági döntésekkel

5 A Médiatanács döntései alapján módosult szerződéses vállalkások pontos tartalma a nyilvánosságban hozzáférhetővé tett dokumentumok alapján nem volt megismerhető. A rádiók által fizetett médiaszolgáltatási díjak nagyságrendjéről az NMHH költségvetésének végrehajtásáról szóló törvények adnak pontosabb információt: 2012. évi CLVI. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról, [http://nmhh.hu/dokumentum/154609/2012\\_evi\\_clvi\\_tv.pdf](http://nmhh.hu/dokumentum/154609/2012_evi_clvi_tv.pdf) (letöltés: 2016. X. 8.); 2013. évi CXCV. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2012. évi egységes költségvetésének végrehajtásáról [http://nmhh.hu/dokumentum/161540/2012\\_evi\\_zarszamadas.pdf](http://nmhh.hu/dokumentum/161540/2012_evi_zarszamadas.pdf) (letöltés: 2016. X. 8.).

6 2013. évi CLXXXI. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2014. évi egységes költségvetéséről.

7 Az írás lezárásakor zajlik a Class FM által használt országos rádiós frekvenciahálózat pályáztatása, miután a Médiatanács 2016 nyarán úgy döntött, hogy nem hosszabbítja meg további öt évre a rádió jogosultságát. A Médiatanács döntése nyomán marad a monopolhelyzet az országos rádiós piacon, sőt erősödik is az országos rádió piaci pozíciója, mivel az új jogosultságnak nagyobb lefedettségű vételkörzete lesz, mint a Class FM-nek volt. A pályázati eljárásban a Médiatanács nyilvánosságra hozta a pályázati felhívás tervezetét, amely csak nagy vonalakban körvonalazza a Médiatanács médiapolitikai célkitűzéseit: egy zenei kereskedelmi rádió piacra léptetése, amely hasonló médiaszolgáltatási díjat fizet, mint elődje. A Médiatanács médiapolitikai megfontolásairól a pályázat értékelési szempontrendszerére csak általános, a másorra vonatkozó egyébként vitathatatlanul magasabb célok formájában ad képet. Ugyanakkor a Médiatanács a pályázati eljárásban a korábbiaknál nagyobb teret biztosít magának a szabad mérlegelésre, a pályázat eredményének szubjektív szempontokon alapuló eldöntésére, kódoltan a nyíltan ki nem mondott médiapolitikai célok és egyéb érdekek érvényesítésére.

8 1982/2011. (XII. 20.) határozat.

kapcsolatban több bírósági döntés is született. A bíróság minden esetben – jogszabálysértésre hivatkozva – hatályon kívül helyezte a Médiatanács Klubrádióra vonatkozó döntését.<sup>9</sup> A hosszú pereskedés eredményeként végül a Médiatanács 2013 tavaszán megkötötte a rádióval a budapesti 95,3 Mhz-re vonatkozó szerződést.<sup>10</sup> Közben zajlott egy másik per is a rádió által még 2010-ben megpályázott budapest 92,9 Mhz-es frekvenciára. A Médiatanács megtagadta az ORTT nyertessé nyilvánító döntésének végrehajtását: nem volt hajlandó megkötni a rádióval a szerződést. Végül a bíróság ebben az esetben is a Klubrádiónak adott igazat, aminek eredményeként a Klubrádió frekvenciát cserélhetett. Ugyan a 92,9 Mhz jóval kisebb vételkörzetben hallható, mint a 95,3 Mhz-en sugárzott műsor, de mivel közösségi rádiós működésre szolt, a Klubrádiónak nem kellett érte médiaszolgáltatási díjat fizetnie.

A Klubrádió eközben folyamatosan veszítette el a vidéki hálózatát. 2012-ben a Médiatanács a Klubrádió által korábban használt frekvenciákra kiírt pályázatok mindegyikét eredménytelennek nyilvánította, és e frekvenciákra azóta sem írt ki új pályázatot. Ezekon a frekvenciákon időközben megszűnt a sugárzás. A Klubrádió gazdasági nehézségei miatt a meglévő jogosultságainak médiaszolgáltatási díját sem tudta fizetni, ezért a Médiatanács 2013 elején a még működő három helyi adóra (Kecskemét, Debrecen, Gyöngyös) vonatkozó szerződését is felmondta. A rádió jelenleg egy budapesti frekvencián sugároz.

### 4.3. Preferált szereplők terjeszkedésének támogatása

A pályázati eljárásoknak voltak kiemelt szereplői, amelyek az elmúlt három évben nagy lefedettségű rádiókká váltak. Preferált szereplőként azonosítható a Class FM-mel azonos tulajdonosi érdekkörbe tartozó talk-rádió, a Lánchíd Rádió, amelynek vételközrete 13 frekvenciával bővült. Mellette négy vallási tematikájú rádió említhető: a Magyar Katolikus Rádió, a Szent István Rádió, a református hitélethez kapcsolódó Európa Rádió és az ugyancsak katolikus Mária Rádió. A Katolikus Rádió lefedettsége a pályázatok eredményeként tizenhat frekvenciával bővült, a Szent István Rádió hét, a Mária Rádió nyolc, az Európa Rádió hét pályázaton nyert. Ezek a rádiók az egyenként megszerzett helyi frekvenciákon a pályázati felhívás lehetőségével élve – eleve központi tartalmat vállalva vagy egy későbbi szerződésmódosítás eredményeként – nem a helyi nyilvánosság erősítését célzó helyi tartalmat, hanem többnyire egységes központi műsort sugároznak.

#### 4.3.1. Lánchíd Rádió

A Médiatanács pályáztatási tevékenységének indulásakor a Lánchíd Rádió már négy éve rádiós piaci szereplőként működött, a budapesti 100,3 Mhz-es frekvenciára 2006-ban szerzett jogosultságot. Tulajdonosi háttere a jobboldali médiabirodalom egyik meghatározó cégéhez, az Infocenter.hu Zrt kötődött, amelynek érdekeltségébe tartozott a Heti Válasz című hetilap és a Class FM országos kereskedelmi rádió is.

A rádió 2011 és 2013 között 12 frekvenciát szerzett, jelenleg 14 frekvenciát használ, vételközrete lefedi a Dunántúl nagy részét. A rádió gyors és jelentős mértékű terjeszkedéséhez nagymértékben hozzájárult a Médiatanács pályázatokot követően megkötött szerződések módosításakor tanúsított igencsak megengedő gyakorlata. A Lánchíd Rádió 2011-ben elnyert négy frekvencia<sup>11</sup> esetében nyertességét – a döntések indokolása szerint – annak köszönhetette, hogy a helyi nyilvánosság részeként helyi tartalmat kívánt szolgáltatni, vállalása szerint (ahol ez a határozatokból kiderül) a heti műsoridő 50 százalékában. A Médiatanács a beadott műsorstruktúrát mindenhol maximális pontszámmal értékelte. A pályáztatási folyamat attól válik igazán érdekessé, hogy a Médiatanács a nyertessé nyilvánítást követő néhány hónap múlva hozzájárult a Lánchíd Rádió újonnan elnyert balatonfüredi, székesfehérvári, zalaegerszegi és keszthelyi jogosultságára vonatkozó hatósági szerződések módosításához. A módosítások minden esetben

9 Fővárosi Ítélet tábla 2.K.27.053/2012/20. számú ítélet, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.062/2013/7. számú ítélet. 10 406/2013. (III. 13.) számú döntés.

11 Zalaegerszeg 88,3 Mhz, Keszthely 93,4 Mhz, Balatonfüred 96,2 Mhz, Székesfehérvár 106,6 Mhz.

a budapesti jogosultság vételkörzetének bővítését eredményezték.<sup>12</sup> A szerződésmódosítás eredményeként tehát az új frekvenciákon már nem az eredeti pályázatokban vállalt tartalom, hanem a budapesti központi műsor volt hallható.

A szerződésmódosítások jelentős mértékben befolyásolták a későbbi terjeszkedés lehetőségét is. A rádió 2011 végére egy körzeti és négy helyi jogosultsággal rendelkezett, ezzel a portfólióval viszont megszűnt a további helyi jogosultságok megszerzésének lehetősége (a médiatörvény tulajdoni koncentrációs szabályai szerint egy tulajdonos tizenkét helyi vagy két körzeti és négy helyi rádiót működtethet). A szerződésmódosítások eredményeként a Lánchíd Rádió budapesti körzeti frekvenciája kiegészült a balatonfüredi, a székesfehérvári, a zalaegerszegi és a keszthelyi frekvenciákkal, és formálisan már csak egy helyi frekvenciája maradt. A szerződésmódosítások így lehetővé tették azt, hogy a szolgáltató további frekvenciához jusson, hiszen a tulajdoni korlátok alapján még egy körzeti és három helyi jogosultságot szerezhetett. A Médiatanács döntései zöld utat kínáltak a további jogosultságok megszerzéséhez, és ezzel gyakorlatilag kiüresítették a tulajdoni korlátokra vonatkozó szabályokat.

#### 4.3.2. Magyar Katolikus Rádió

A Magyar Katolikus Püspöki Konferencia által működtetett Magyar Katolikus Rádió 2011 és 2015 között 19 frekvenciapályázaton nyert. 2015 végére egy 17 frekvenciából álló körzeti és két helyi jogosultsággal rendelkező nagy hálózatban működött. Pályázati eredményessége hasonlóan alakult a Lánchíd Rádióéhoz: ahol elindult a pályázaton, egy kivétellel nyert is, bár ebben a vételkörzetben is megkapott egy másik frekvenciát – tehát lényegében kimondható, hogy mindenhol nyert.

#### 4.4. A vallási tematika erőteljes preferálása

A vizsgált időszakban az eredményes pályázatok 30 százalékában vallási tematikájú rádió nyert. *Ez több vételkörzetben is azt eredményezi, hogy egy-egy településen – az országos rádiók mellett – csak vallási tematikájú rádió hallható, vagy a vallási tematikájú rádió mellett esetleg egy helyi kereskedelmi rádió szólal meg.* A vallási tartalom ilyen mennyiségű növekedését a magyar társadalom vallásgyakorlathoz, felekezethez tartozáshoz fűződő jellemzői nem támasztják alá. A legutolsó népszámlálás adatai szerint (2011) a tíz évvel korábbi adatokhoz képest jelentős mértékben csökkent a magukat vallásosnak vallók száma.<sup>13</sup> Az eredmények egyértelmű médiapolitikai megfontolásról árulkodnak: a helyi rádiós piacon minél szélesebb körben jelenjen meg a vallási tematika, és a helyi frekvenciákon ne helyi tartalmakat közlő médiumok szólaljanak meg, hanem nagy vételkörzetű, egy központból sugárzó hitéleti tartalom kerüljön az éterbe. Ez olyan mértékű médiapolitikai beavatkozás, amely nyilvános előkészítés, vita, értékelés nélkül nem tekinthető legitimnek.

#### 4.5. Erősödő koncentráció, kevés új szereplő a helyi piacon

A frekvenciák újrapályáztatása után *a korábban működő rádióknak kevesebb, mint fele maradt a piacon*, ami azt jelzi, hogy a korábbi – egyébként sokak által vitatott – rádiós piaci térkép szinte teljesen átalakult. Ugyanakkor ez az átalakítás nem járt jelentős számú új szereplő piacra lépésével. Sokkal inkább néhány korábban már működő rádió terjeszkedését támogatta a médiahatóság pályáztatási gyakorlata. Ezt a médiapolitikai szándékot jelezte, hogy korábban sikeresen működő helyi kereskedelmi rádiók frekvenciáját kifejezetten közösségi jelleggel hirdette meg a Médiatanács. A pályázatokon a terjeszkedő, preferált szereplők nyertek. A csökkenő helyi kereskedelmi kínálat egyben egyértelműen a helyi nyilvánosság szűkülését eredményezte, és növelte a koncentráció fokát a piacon.

12 1217/2011. (IX. 14) – Balatonfüred, Székesfehérvár, 1716/2011. (XII. 1.) Zalaegerszeg, Keszthely.

13 Népszámlálás 2011, [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz\\_10\\_2011.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_10_2011.pdf) (letöltés: 2016. X. 8.).

#### 4.6. Szűkülő verseny, csökkenő piaci mechanizmusok

A piaci szereplők számának csökkenését eredményező frekvenciaelosztási gyakorlat, a zajló koncentrációs folyamat nem a sokszínű tartalomkínálat irányába hat. Ráadásul a rádiós piac jelenlegi koncentrálódását nem a piaci mechanizmusok működtetik. Az egyre erősebb pozíciókat szerző rádiók terjeszkedésben nem a működés eredményessége, a rádiók hallgatottsága, hanem kizárólag a *Médiatanács piactorzító pályáztatási gyakorlata* játszik szerepet.

Végig jellemző volt a közösségi<sup>14</sup> rádiókra vonatkozó pályázati felhívások preferálása. A meghirdetett és eredményesen lezárt pályázatok csaknem fele nem kereskedelmi, hanem közösségi rádió működtetésére szolt. Ez a médiapolitikai megfontolás elsősorban néhány preferált szereplőnek, nevezetesen a Katolikus Rádióknak és a Lánchíd Rádióknak kedvezett. A Médiatanács gyakorlata nemcsak a rádiós piac alapvető jellegét alakította át, jelentősen szűkítve a gazdasági versenyt a rádiós piac egészén, hanem a közösségi rádiózást is teljesen újraértelmezte. A közösségként jogosultságot szerző rádiók többségében a piaci versenyben részt nem vevő, *világnézeti szempontból egyértelműen elkötelezett*, a helyi jelleget nélkülöző, nagy vételkörzetben fogható rádiók, amelyeknek nem vagy csak kevéssé célja a vételkörzetben élők sajátos igényeinek kielégítése.

A Médiatanács a budapesti rádiós piac átrendezése során nem a piaci mechanizmusokat erősítő, piaci alapon működő kereskedelmi rádiózás erősödését célozta. A vizsgált időszakban 15 budapesti rádiós frekvencia újrapiályáztatása zajlott, 13 rádió indult el, három frekvencián kereskedelmi rádió, a többin közösségi rádió nyert. A pályáztatás tovább erősítette azt a már korábban is abszurd piaci helyzetet, hogy az országos rádiós piac után a legértékesebb budapesti rádiós piacon nagy többségében – a megszólaló rádiók négyötödében – közösségi rádió szól.<sup>15</sup>

#### 4.7. Önkormányzati háttérű helyi médiacentrumok

A zajló átalakítási folyamat részeként az elmúlt években több városban is olyan önkormányzati tulajdonú szereplők nyertek el rádiós jogosultságot, amelyek korábban már jelen voltak a helyi nyilvánosságban, és a megszerzett rádiós jogosultsággal tovább bővült a meglévő médiaportfóliójuk. Debrecenben,<sup>16</sup> Székesfehérváron<sup>17</sup> és Kaposváron<sup>18</sup> is önkormányzati háttérű rádió kapott jogosultságot, mindhárom esetben kormánypárti, fideszes vezetésű önkormányzati médiavállalat szerzett rádiót. A helyi médiaholdingok kialakulását az új médiatörvény is segíti. Ez ugyanis – szemben a korábbi médiatörvénnyel – nem zárja ki, hogy az adott helyi vételkörzetben egy tulajdonos kezébe kerüljön televízió és rádió. Noha a televíziót, rádiót, nyomtatott lapokat és online felületeket működtető helyi médiacentrumoknak lehet gazdasági racionalitásuk, *a médiaszabadság és a helyi nyilvánosság egészséges működése szempontjából az önkormányzathoz szorosan kötődő médiaholdingok komoly kétségeket ébresztenek*. A jelenlegi politikai kultúra mellett alig képzelhető el, hogy e médiumoknál biztosított legyen a független szerkesztőségi munka. A helyi nyilvánosság működése torzulhat, a folyamatok a kritikai hangok eltűnéséhez vezethetnek.

14 Közösségi médiaszolgáltató: műsoridejének túlnyomó részében közszolgálati tartalmat kínál, és nem fizet médiaszolgáltatási díjat.

15 A budapesti rádiós piac részben átalakult. Voltak szerencsés rádiók, amelyek a korábban használt frekvencián folytathatták a működést; ezek közé tartozott a Tilos Rádió (90,3 Mhz) és a Civil Rádió (98 Mhz). A Juventus (103,9 Mhz), a Gazdasági Rádió (94,2 Mhz) és a Mária Rádió (88,8 Mhz) a Médiatanács szándéka alapján, az Inforádió (88,1 Mhz) a maga akaratából került át másik frekvenciára. A Klubrádió (92,9Mhz) is új frekvenciára került a hosszadalmas bírósági eljárások után. Megjelent a budapesti vételkörzetben is a Katolikus Rádió (102,1 Mhz). Az újonnan piacra lépő szereplők egy kivételtől eltekintve a jobboldalhoz köthető tulajdoni háttérrel rendelkeznek. A 2015 előtti időszakban kapott frekvenciát a Music Fm (89,5 Mhz), amely a Simicska-médiabirodalomhoz köthető. A Simicska–Orbán-konfliktus kitörése után zajló pályázatoknál a Médiatanács két kereskedelmi rádiós pályázatban hirdetett a Fidesz körüli új médiabirodalmat erősítő rádiós nyertest (Karc Fm Média Kft [105,9 Mhz], Rádió Plus Kft [96,4 Mhz]).

16 991/2013. (VI. 12.) határozat.

17 2200/2012. (XII.12.) határozat.

18 2230/2012. (XII. 19.) határozat.

## 5. Helyi piaci körkép

Míg korábban – más szempontból nem konfliktusok nélkül – egy-egy helyi piacon jellemzőbb volt az egymással versengő helyi kínálat, addig mára a települések egy részén már nem is működik valódi helyi adó, az országos adókon kívül kizárólag a terjeszkedő szereplők műsora hallgatható.

A médiahatóság pályáztatási gyakorlatának általános eredményei és értékelése mellett még pontosabb kép rajzolódik ki a folyamatokról, ha néhány helyi piac átalakulását közelebbről is megvizsgáljuk. A kiválasztott városok rádiós kínálata az általános piaci változásokat tükrözi. Egyre több városban van jelen egy, néha több vallási rádió, megjelenik egy-egy új zenei kereskedelmi rádió, és egyes városokban új belépőként a Lánchíd Rádió.

### 5.1. Debrecen

Debrecenben az új médiaszabályozás hatályba lépése előtt a városi televízió mellett három kereskedelmi rádió és két nonprofit rádió működött.<sup>19</sup> Hálózatba kapcsolt szolgáltatásként az egyik kereskedelmi rádión a Klubrádió műsora volt hallható. Az elmúlt években jelentős mértékben átrendeződött a médiatérkép. A két kereskedelmi rádió által használt frekvencia egyikét (92,3 MHz) a Magyar Katolikus Rádió kapta meg,<sup>20</sup> a szolgáltatás a rádió hálózatához kapcsolódik. A másik frekvenciát (95,0 MHz) az önkormányzati tulajdonú városi televízió szerezte meg.<sup>21</sup> A korábban nonprofit rádióként működő Friss Rádió 2013-ban eredményesen szerepelt a frekvencia újrapályáztatásán, maradhatott az addig használt frekvencián (90,0 MHz).<sup>22</sup> Az atlatszo.hu oknyomozó portál cikke szerint a rádió vezetése erősen kötődött Kósa Lajos akkori polgármester feleségéhez.<sup>23</sup> A Klubrádió által korábban használt 93,5 MHz-es frekvenciát a Klubrádió jogosultságának megszűnése után a Médiatanács nem pályáztatta meg. Két új frekvenciával bővült a kínálat: még 2010-ben kapott jogosultságot (104,6 MHz) a Kredit Holding Kft. kereskedelmi rádió működtetésére,<sup>24</sup> illetve 2011-ben szerzett egy frekvenciát a hálózatban működő református Európa Rádió.<sup>25</sup> A mérleg tehát öt frekvencia: egy katolikus, egy református és egy önkormányzati rádió, továbbá egy kereskedelmi és egy közösségi helyi rádió.

2013 októberében a Médiatanács megszüntette a folyamatban lévő újabb kereskedelmi jogosultság (106,0 Mhz) pályáztatását. A döntés indokolása szerint egy új belépő már veszélyeztetné a már működő rádiókat, a piac várhatóan nem biztosítaná az új szereplő piacon maradását. A hatóság érvelésében megjelenik, hogy a debreceni piacon korábban is voltak olyan szereplők, amelyek díjfizetési problémákkal küzdöttek, és az egyik rádió jogosultsága emiatt is szűnt meg 2011-ben. Ezek után csak az nem érthető, miért indította el a médiahatóság a pályázatot, hiszen azok a körülmények, amelyekre döntésében hivatkozott, már a kiíráskor is ismertek voltak. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a felhívásra négy pályázat is érkezett. Mindegyik pályázat helyi székhelyű céghez köthető. Köztük van a Lokálmédia Kft. is, amely egy korábbi pályázati körben az önkormányzati médiaholdinggal szemben veszítette el a korábban használt frekvenciáját. Úgy tűnik tehát, hogy a helyi szereplők láttak piaci mozgásteret és – legalábbis a szolgáltatói oldalon – volt igény egy újabb kereskedelmi rádió elindulására. A városban működő öt frekvencia közül két frekvencián jellemzően nem helyi tartalom szól, hiszen a Katolikus Rádió és az Európa Rádió is hálózatban működik. Helyi orgánusként az önkormányzat médiaholding részeként működő rádió, illetve egy további kereskedelmi és egy közösségi rádió szólal meg.

A pályázati eljárás megszüntetése azt jelzi, hogy a preferált szereplők terjeszkedését támogató pályáztatási gyakorlat a helyi nyilvánosság lehetőségeit szűkíti be. A kialakult piaci viszonyokra hivatkozva a hatóság nem kívánt egy újabb

19 A korábbi törvény alapján a mai közösségi rádiók vagy non-profit rádióként vagy közműsorszolgáltatóként működtek.

20 550/2013. (IV. 4.) határozat

21 991/2013. (VI. 12.) határozat

22 369/2013. (III. 6.) határozat

23 A helység kalapácsa: Média és birodalom Debrecenben, <http://atlatszo.hu/2013/02/05/a-helyseg-kalapacska-media-es-birodalom-debrecenben/> (letöltés: 2016. X. 8.).

24 472/2010. (XI. 3.) határozat.

25 132/2011. (I. 19.) határozat.



helyi szolgáltatót a piacra engedni. Vélhetően e döntés gazdasági indokai nehezen kérdőjelezhetőek meg, ugyanakkor az eset jól illusztrálja a médiahatóságnak a helyi nyilvánosság működéséhez, sokszínűségéhez való viszonyát.

## 5.2. Pécs

Pécsen korábban két kereskedelmi rádió (Rádió 1, Mediterrán Rádió) és egy nonprofit rádió (Remény Rádió) működött. A Remény Rádió a katolikus Mária Rádió hálózatának tagja volt. A médiapiaci térkép az elmúlt években Pécsen is átalakult: a két kereskedelmi rádió közül a Rádió 1 frekvenciáját (90,6 MHz) a korábban ugyan a Rádió 1-hez kapcsolódó, de ma már új tulajdonossal működő Mambó Rádió nyerte el. A másik kereskedelmi rádió frekvenciáját (101,2 MHz) a Médiatanács – hasonlóan a debreceni esethez – közösségi szolgáltatásként hirdette meg, és a pályázat nyerteseként a Magyar Katolikus Rádiót hirdette ki.<sup>26</sup> A korábban közösségiként működő frekvenciát (94,6 MHz) a Lánchíd Rádió kapta meg.<sup>27</sup> A pécsi rádiós kínálatban tehát továbbra is három rádió hallható: a Lánchíd Rádió, a Mambó Rádió zenei rádiós műsora Rádió 1 néven, valamint egy katolikus rádió. Ez azt is jelenti, hogy két központi műsort sugárzó rádió mellett egy helyi orgánus szólal meg Pécsen.

## 5.3. Veszprém

A Veszprémben működő két frekvencia egyikén a Rádió 1, a másik frekvencián a Klubrádió szólt. 2011-ben két új jogosultságot osztott ki a Médiatanács. Az egyiket (95,1 MHz) a katolikus Mária Rádió,<sup>28</sup> a másikat egy zenei kereskedelmi rádió, a Veszprém Rádió Kft. (MézRádió 103,1 MHz) nyerte el.<sup>29</sup> A korábban használt frekvenciák újrapiályáztatása során a Rádió 1 frekvenciáját (94,6 MHz) a Magyar Katolikus Rádió kapta meg.<sup>30</sup> A másik frekvencia (90,6 MHz) pályáztatása 2012 októberében eredménytelenül zárult,<sup>31</sup> a Médiatanács azóta nem írt ki új pályázatot. A veszprémi helyi kínálat tehát két katolikus rádióból és egy zenei kereskedelmi rádióból áll.

## 5.4. Mór

A móri vételkörzet azért különleges, mert a megpályázott két frekvencia mindegyikét katolikus rádió nyerte el. Jelenleg tehát *a helyi rádiós nyilvánosság száz százalékban a katolikus hitélet köré szerveződik*. Joggal merül fel a kérdés, hogy a 2011-ben a Mária Rádió által elnyert frekvencia<sup>32</sup> mellett a Médiatanács a korábban kereskedelmiként működő frekvenciára szóló pályázatot miért nem kereskedelmi jelleggel írta ki. A felhívás közösségi szolgáltatásra vonatkozott, és arra egy ajánlat érkezett, a Magyar Katolikus Rádióé.<sup>33</sup>

26 1429/2013. (IX. 25.) határozat.

27 156/2013. (I. 30.) határozat.

28 147/2011. (I. 26.) határozat.

29 618/2011. (V. 11.) határozat.

30 492/2013. (III. 27.) határozat.

31 1887/2012. (X. 30.) határozat.

32 574/2011. (V. 4.) határozat.

33 992/2013. (VI. 12.) határozat.

## 6. A pályázati eljárások anomáliái

A pályázati eljárás számos esetben meghaladta a törvényben rögzített eljárási időt, és különösen az utolsó két évre volt jellemző, hogy sok esetben meg kellett ismételní a pályázati eljárást; ez történt a kiírt frekvenciák 60 százalékában. Ennek hátterében jellemzően a bonyolult, túlformalizált pályázati rendszer, az ennek eredményeként megjelenő számos, formailag hibásnak értékelt pályázat és az ezeket követő bírósági eljárás áll. A bírósági felülvizsgálati eljárások és a Mérték által közérdekű adatigény alapján megtekintett pályázatok egyértelműen mutatják, hogy a Médiatanács diszkriminatív eszközként használja az általa működtetett pályázattási rendszert. A közigazgatási eljárási keretbe helyezett pályázattási rend ellenére az eljárások és *a döntéshozatal átláthatósága nem megfelelő.*

### 6.1. Ellentmondásos feltételeket megfogalmazó, bonyolult pályázati felhívások

A sokszínű tartalomkínálatot célzó, a pályázók esélyegyenlőségét biztosító frekvenciakiosztási rendszer alapja az átlátható formai és tartalmi követelményrendszert előíró pályázati eljárás. Az egyszerű, követhető, lényeges elemekre koncentráló pályázati felhívások nagyobb eséllyel biztosítják a valós versenyen alapuló elbírálást és a hatóság pályázattási tevékenységének kontrollját. Nagy jelentősége van tehát annak, hogy a pályázati eljárásokban a feltételek átláthatóságát, a versenyt, a hatósági tevékenység számonkérhetőségét erősítő pályázati keretet alakít-e ki a hatóság.

A frekvenciapályázattás jelenleg nem felel meg a fenti követelményeknek, mivel *túlkomplikált, a formális elemek túlsúlyára épülő*, az érdemi versenyt kevésbé ösztönző rendszer. Az elmúlt években több bírósági határozat is megállapította, hogy a pályázati felhívások szövege önellentmondásos elemeket tartalmaz, és előfordul a követelmények következtelen rögzítése is.<sup>34</sup> Ennek ellenére a hatóság nem alakította át érdemben a pályázati rendszert. Lényegében ma is azt a pályázati felhívás szöveget használja, amelyet még a korábbi médiahatóság (ORTT) alakított ki az 1990-es évek végén. A közel 50 oldalas pályázati felhívások rendkívül részletes, sok kereszthivatkozást tartalmazó, bonyolult feltételrendszert felállító dokumentumok, amelyek nem segítik, inkább nehezítik a sikeres pályázat beadását. A médiahatóság láthatóan nem érdekelt az egyszerű, átlátható, könnyen kitölthető forma kialakításában, sőt az elmúlt évek történései alapján egyértelműen beigazolódtott, hogy a hatóság visszaél a formai követelmények szigorú alkalmazásával: *diszkriminatív módon* kérte azokat számon a különböző szereplőkön.

Számos esetben előfordult, hogy a pályázati felhívás kódolt hibái, ellenmondásai miatt meg kellett ismételní az eljárást, mivel a pályázók képtelenek voltak megfelelní a túlburjánzó formai követelményeknek. Ezt észlelve a hatóság ahelyett, hogy egyszerűsítette volna a formai követelményeket, meghagyta azokat a felhívások részeként, csak a kezelésüket toltta át a hivatali apparátusra, illetve az eljárásba bevont közjegyzőre.

Korábban a pályázattokat sok példányban, felesleges formai feltételeket teljesítve kellett benyújtani, ami sok pályázó számára lehetetlen kihívást jelentett. A 2014 végén bevezetett új pályázati rend szerint már csak egy, oldalszámok nélküli példányt kell benyújtaniuk a pályázóknak, amelyet aztán a közjegyző „hoz formába”. A szöveg a formalitás paródiájaként is értelmezhető lenne, de ebben az esetben maga a valóság: „A közjegyző a helyszínen folyamatos oldalszámozással látja el a pályázó pályázati ajánlatának eredeti példányát, és »üres oldal« bélyegzővel látja el a pályázati ajánlat szöveget és ábrát nem tartalmazó oldalait” (pályázati felhívás: 1.11.5.11..1.11.5.12 pontok).<sup>35</sup> Ezt követően pedig a hivatal készíti el az elektronikus változatot, mégpedig az összes oldal – így „az üres oldal bélyegzővel ellátott” oldalakat is beleértve – beszkenelésével.

Jól látható, hogy a pályázati felhívás racionalizálása, egyszerűsítése helyett látszattmegoldás született, amely ugyan elvileg csökkentheti a formai hibás pályázattok számát, de nem oldja meg a pályázati felhívások kapcsán megfogalmazott problémákat.

34 Például Fővárosi Ítéltábla 2.K.27.441/2012/2., Fővárosi Ítéltábla 2.K.27.439/2012/2.

35 Budapest 88,8 Mhz-ra vonatkozó pályázati felhívás, [http://mediatanacs.hu/dokumentum/168448/pf\\_budapest\\_888\\_mhz.pdf](http://mediatanacs.hu/dokumentum/168448/pf_budapest_888_mhz.pdf) (utolsó letöltés: 2016. X. 8.).

## 6.2. Diszkriminatív pályázati elbírálás

A pályázók helyzetét nehezítő, sok hibalehetőséget magában hordozó pályázati rend mellett a *hatóság visszaélésszerű gyakorlatára* is fény derült az elmúlt évben. A 2013-ban írt elemzésünkben merült fel annak a gyanúja, hogy a médiahatóság a formai követelményeket csak azokon a pályázókon kérte szigorúan számon, amelyeket nem kívánt nyertessé nyilvánítani az adott eljárásban. 2012 nyarán a hatóság a nagy pályázattási hullámban *a pályázatok felében hirdetett csak nyertest, a pályázatok másik felében alaki hiba miatt utasította vissza a pályázatokat*. A kifogásolt formai hibák jellege (például az üres hátsó oldalak aláírása, beszámozása, ami nem volt egyértelműen kiolvasható a pályázati felhívásból) miatt merült fel annak gyanúja, hogy a hatóság nem azonos szigorral kéri számon a feltételeket. Nehezen volt elképzelhető ugyanis, hogy a pályázati felhívásokból eredetileg nem kiolvasható, csak a hatóság jogértelmezésével előállt, létszerűtlen feltételeket a nyertes pályázók – szemben a formai hibás pályázatok benyújtóival – teljesíteni tudták.

A gyanú igazolása érdekében közérdekű adatigénylést indítottunk, amely a hatóság hallgatása miatt a bíróságon folytatódott. A kérelemben közel húsz, eredménnyel zárult eljárás pályázati ajánlatainak kiadását kértük, amelyeket a pályázók azonos időszakban adtak be, és amelyekkel szemben alaki kifogást nem támasztott a hatóság. A pályázati ajánlatok alapján az alaki vizsgálat jogszerűségét szerettük volna megvizsgálni. A bíróság azonban – a törvény pontatlan, ezért többféle értelmezést lehetővé tevő megfogalmazása miatt – az első két fokon elutasította a kérelmünket, és csak a Kúria 2015 tavaszán meghozott pozitív döntése alapján nyílt lehetőség a kért pályázatokba való betekintésre.<sup>36</sup>

A Kúria döntését követően a hatóság hozzáférhetővé tette a kért pályázati anyagokat, amelyekből egyértelműen kiderült, hogy *a Médiatanács a nyertes pályázatokon nem kérte számon ugyanazokat a formai követelményeket, amelyeket az ugyanabban az időszakban visszautasított pályázóktól megkövetelt*.<sup>37</sup> A Médiatanács tehát valóban eszközként, még hozzá igencsak diszkriminatív eszközként használta a formai követelményeket a rádiós piaci térkép átrajzolásakor. A nemkívánatosnak tartott rádiós szereplőket nem tartalmi értékelési szempontok alapján, hanem mondvacsinált formai hibákra hivatkozva utasította vissza, és lehetetlenné tette a rádiós piacon. Ahol ilyen szereplő nem vett részt a pályázatban, ott a hatóság nem alkalmazta, figyelmen kívül hagyta a maga által alakított szabályokat.

Nyilvánvalóan felmerül a kérdés, hogy a nyertes rádiók jogosultságait miként érinti a feltárt jogszerűtlenség. Erre a kérdésre a médiatörvény egy sokat vitatott szabálya adhatja meg a választ: a rendelkezés kimondja, hogy ha nem kizárólag a pályázó felelős a jogsértő döntésért, akkor nem kell felmondani a vele megkötött szerződést.<sup>38</sup> Ezekben az esetekben pedig egyértelműen a médiahatóság jogszerűtlen pályázattási gyakorlata eredményezte a jogsértő állapot előállítását. A Médiatanács diszkriminatív működése mellett *maguk a pályázati felhívások is következtlenül és sok esetben önellentmondó formában fogalmaztak meg követelményeket*, ahogy ezt később több bírósági döntés is rögzítette.

## 6.3. A pályázati eljárások csökkenő átláthatósága

A pályázatok eredményeiről szóló döntések nyilvánossága nem egységes. A határozatok egy része teljes terjedelemben hozzáférhető, más esetekben viszont csak a határozat rövid, indoklás nélküli formája érhető el. *Előfordulnak olyan határozatok is, ahol az egyes értékelési szempontokra tett vállalások és az arra adott pontszámok nem nyilvánosak*. A pályázati dokumentumok megismerése érdekében a Mérték több esetben fordult a hatósághoz, amely 2012-ben még lehetővé tette már lezárult pályázatok anyagaiba való betekintést. 2013-tól azonban ez a gyakorlat megváltozott, a hatóság nem reagált a Mérték kérelmeire, ezért az ügyek rendre a bíróságon folytatódtak. Az elhúzódozó bírósági eljárások jelentős mértékben megnehezítik az elemző munkát, a hatósági tevékenység és a rádiós piacon zajló folyamatok összefüggéseinek feltárását.

36 Kúria Pfv. IV.20.253/2015/4.

37 Bővebben: A mediaszabályozás leghátsó oldala, <http://mertek.hvg.hu/2015/08/14/a-mediaszabalyozas-leghatso-oldala/> (letöltés: 2016. X. 8.).

38 Mttv. 207. § (7).

Ugyancsak az átláthatóságot csorbítja, hogy míg 2010 előtt a pályázati felhívások része volt a nyertessel kötendő szerződés szövege, addig 2011 után a szerződéses blanketta kikerült a pályázati felhívásokból. Ez a változás megnehezíti mind a szolgáltatók működési feltételeinek átlátását, mind a hatósági tevékenység nyilvános kontrollját.

## 7. Összegzés

A Médiatanács gyakorlatából végig hiányzott a frekvenciapályáztatás koncepcionális kereteinek rögzítése és nyilvánosságra hozatala. A sokszínű tartalomkínálatot biztosító pályázati rendszer helyett *a frekvenciagazdálkodás esetlegessége*, ugyanakkor a helyi rádiós médiatérkép tudatos újrarajzolását célzó, néhány kiemelt szereplőre fókuszáló gyakorlat vált láthatóvá.

A döntésekből kirajzolódó kép azt mutatja, hogy deklarált koncepció hiányában is *a médiapiac tudatos és célzott átalakítása zajlott*. A helyi nyilvánosság minősége egyes szolgáltatók terjeszkedési szándékának hatósági támogatásával érezhetően romlott, a rádiózás egyre kevésbé tölti be a helyi nyilvánosság működésével kapcsolatos szerepét. A kereskedelmi rádiózás területén az életképes hálózatok száma jelentős mértékben csökkent, és ez tovább erősíti az országos piacon egyébként is monopolhelyzetben lévő és monopolhelyzetben maradó országos rádió piaci pozícióját. A közösségi hálózatok helyzetbe hozása a rádiós piac szűkülését hozza magával. A pályáztatási rendszer a közéleti tematikát jellemzően átirányította a „közösségi” szférába, ott pedig kiemelt szereplőként a vallási rádiókat és a Lánchíd Rádiót preferálta. Azt a már korábban is tapasztalt jelenséget, hogy a közösségi rádiózás egyre kevésbé jelenti a „szabad rádiózást”, a különféle kisebb közösségek önkifejezését, a Médiatanács gyakorlata felerősítette.

A Médiatanács láthatóan nem érdekelt a magyarországi rádiós frekvenciakincs gazdasági alapú kihasználásában. A pályáztatási gyakorlatból kiolvasható (média)politikai szándékok pedig semmiképpen nem a sokszínű tájékoztatáson és a társadalmi párbeszéden alapuló nyilvánosság megteremtésére irányulnak. A rádiózás területén a Médiatanács hatékonyan közreműködik egy *politikailag és világnézetiileg egyoldalú*, a jobboldali médiavállalkozások piaci érdekeit tökéletesen kiszolgáló, egy-egy hálózat vagy médiaholding által központilag vezérelt, a kritikus hangokat kiszorító rendszer létrehozásában.

**Nagy Krisztina** jogász, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének kutatója. Diplomáját az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerezte. 1996 és 2010 között az Országos Rádió és Televízió Testület munkatársa. 2011-től a Mérték Médiaelemző Műhely kutatója. Szakterülete a médiajog, a médiaszabályozás alapjogi összefüggései, a médiajogi gyermekvédelem. Oktatóként médiajogi és kommunikációs jogi tárgyú kurzusokat vezet. A szerző az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének kutatója, az írás az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontjában készült.