

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3090/2017. (IV. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.35.716/2015/11. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság – dr. Cserta Zoltán jogtanácsos által képviselt Magyar Szerencsejáték Szövetség képviseletében (1095 Budapest, Mester u. 54. III/5.) – a Kúria Kfv.I.35.716/2015/11. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárásban megállapított tényállás szerint az indítványozó (a perben: felperes) a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) szerinti pénznyerő automatákat üzemeltetett, ezért az Szjtv. 31. § (1) bekezdése alapján játékadó fizetési kötelezettséget teljesített.
- [3] Az Szjtv. 40/A. § (1) bekezdése folytán – amelyet a 2012. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 8. §-a iktatott az Szjtv. rendelkezései közé 2012. október 10-ei hatállyal – az indítványozó pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyei 2012. október 11-én hatályukat veszítették. Erre tekintettel az indítványozó a 2012. október hónapra – a jogelődei által – megfizetett játékadó időarányos részének a visszafizetését kérte az illetékes adóhatóságtól.
- [4] Az elsőfokú adóhatóság az indítványozó kérelmét – az Szjtv.-nek a 2011. november 20. és 2011. október 10. között hatályos 33. § (1) bekezdése, 33. § (6) bekezdés *aa)* és *b)* pontja alapján – elutasította. Indokolása szerint az Szjtv. megjelölt rendelkezései nem biztosítanak mérlegelési jogkört az adóhatóságnak arra nézve, hogy az indítványozó önadózóként bevallott, és megfizetett adókötelezettségeinek vagy azok időarányos részének akár kérelemre, akár hivatalból történő visszafizetéséről rendelkezzen.
- [5] A másodfokú adóhatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Indokolásában rámutatott, hogy az Szjtv. rendelkezései nem tesznek különbséget aszerint, hogy a tevékenység megszüntetésére milyen okból kerül sor. Nincs ezért jelentősége annak, hogy a tevékenység a törvény erejénél fogva, vagy a szerencsejáték-szervező önkéntes elhatározása alapján szűnik meg. A másodfokú adóhatóság kiemelte, hogy az indítványozó a pénznyerő automaták után 2012 októberére vonatkozóan a hónap egészére köteles volt a tételes játékadó teljes összegének a megfizetésére, mert a pénznyerő automatákat 2012. október 10-ig üzemeltette, és ezzel megvalósították a tételes játékadó fizetési kötelezettség Szjtv. szerinti feltételeit.
- [6] Az indítványozó a jogerős adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálata iránt keresetet nyújtott be, amelyet az elsőfokú bíróság elutasított.
- [7] A bíróság indokolásában mindenekelőtt azt emelte ki, hogy a Módtv. 40/A. § (2) bekezdése úgy rendelkezik: az Szjtv. szerinti adófizetési kötelezettséget az Szjtv.-nek a Módtv. hatálybalépését megelőző napon, vagyis 2012. október 9-én hatályos rendelkezései szerint kell teljesíteni. Ebből következően az indítványozó által 2012. október 10-ig üzemeltetett pénznyerő automaták után köteles volt az Szjtv. 31. § (1) bekezdése szerinti játékadó megfizetésére. A bíróság utalt arra is, hogy az Szjtv. 33. § (1) bekezdés folytán nincs lehetőség tört havi játékadó megállapítására. Az Szjtv. hivatkozott rendelkezése szerinti adófizetési kötelezettség alapja a megkezdett hónap és nem pedig az, hogy az adott hónapban ténylegesen hány napon keresztül történt meg a vonatkozó pénznyerő automaták üzemeltetése. A bíróság szerint ezért irreleváns, hogy a játékautomaták üzemeltetése 2012. október 1-jét követő hányadik napon szűnt meg.
- [8] A bíróság rámutatott arra is, hogy az Szjtv. 33. § (5) bekezdés *b)* pontja csak akkor lenne alkalmazható, ha az üzemeltetést valamilyen oknál fogva nem lehet megvalósítani, de a Módtv. szerinti hatályon kívül helyezés nem

tartozik ebbe a körbe. Ebből következően az indítványozó érvelésével ellentétben az adott ügyben nem alkalmazható az Szjtv. 33. § (5) bekezdés *b*) pontja. A bíróság megítélése szerint az ügyben nem álltak fenn az Szjtv. 33/A. § (1) bekezdésének „analógiával való alkalmazásának” feltételei sem, mert a játékautomata után fizetendő játékadó arányos részének bevallására és megfizetésére vonatkozó kötelezettség csak arra az esetre vonatkozik, ha a játékautomata nyilvántartásba vétele a hitelesítési bizonyítvány érvényessége miatt nem lehetséges.

- [9] Összességében a bíróság hangsúlyozta: a Módtv. 8. §-ával beiktatott Szjtv. 40/A. § (2) bekezdése „egyértelműen és kógensen” szabályozta a perbeli esetre vonatkozó – az Szjtv. 33. § (1) bekezdése szerinti – tételes játékadó fizetési kötelezettséget, valamint annak teljesítési módját, és ezért nem az adóhatóság vagy a bíróság „mérlegelésétől, akaratától és méltányosságától függött az, hogy a felperesnek fennáll-e a jelen perbeli adófizetési kötelezettsége”.
- [10] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [11] Indokolásában – az Szjtv. 33. § (1) bekezdésével, 33. § (5) bekezdésével, 33/A. §-ával és 40/A. §-ával összefüggésben – rámutatott, hogy az elsőfokú bíróság a törvényhelyeket megfelelően alkalmazta. Emellett utalt az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) C-98/14. számú ítélete rendelkező részének 2. pontjában foglaltakra, azonban az volt az álláspontja, hogy az EUB ítéletében foglaltak az ügyben nem irányadók, és így nem merült fel előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti kérelem előterjesztésének szüksége.
- [12] A Kúria utalt továbbá arra is, hogy az adott ügyben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a játékadó szabályozásának Alaptörvénnyel való összhangját. Erre tekintettel a Kúria megítélése szerint nem álltak fenn az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezésének feltételei sem.
- [13] 1.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a következő kérelmet terjesztette elő: „Indítványozzuk – figyelemmel az Abtv. 27. §-ra –, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kúria döntése nem az Alaptörvény [...] R) cikkében, valamint 28. cikkében foglalt elvek alapján értelmezte a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. tv. [...] módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. tv. [...] rendelkezéseit, s ezzel megsértette az Alaptv. XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot (s ennek következtében az állam – annak egyik hatósága – jogalap nélkül gazdagodott). Emellett indítványozom annak megállapítását is, hogy a tisztességes eljárás és a jogorvoslathoz való jog követelményei az eljárás valamennyi (közigazgatási és bírói) szakaszban sérültek [Alaptv. XXIV. cikk (1) bekezdés, továbbá az Alaptv. XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés], mely így kihat a jogbiztonság és jogállamiság követelményeinek sérelmére is. Ennek alapján tehát indítványunk arra irányul, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy [a] Kúria ítélete alaptörvény-ellenes és azt semmisítse meg.”
- [14] Az indítványozó szerint a megsemmisíteni kért kúriai ítélet sérti továbbá az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését, az O) cikkét, a XII. cikkét, a XXX. cikkét.
- [15] Az indítványozó kifejtette alkotmányjogi panaszában, hogy az Szjtv. 33. § (5) bekezdés *b*) pontját az eljáró bíróságok tévesen értelmezték, mert szerinte a „jogszabály szerinti üzemeltetés” akkor is kizárt, ha azt a jogalkotó tiltja meg. Álláspontja szerint az adóhatóságnak a 32/2005. (X. 21.) PM rendelet 43. § (2) bekezdése és 51. §-a szerint kellett volna eljárnia, és rendelkeznie kellett volna a befizetett játékadó időarányos visszatérítéséről. Kifejtette azt is, hogy álláspontja szerint az eljáró bíróságok jogértelmezése az Szjtv. 33/A. § (1) bekezdésével összefüggésben is téves. Szerinte az Szjtv. hivatkozott rendelkezésének *analogia legis* útján történő alkalmazásával is megalapozható a tételes játékadó időarányos visszatérítése.
- [16] Az indítványozó utalt arra is, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság nem ért egyet a fenti jogértelmezéssel, akkor „állapítson meg a Módtv. vonatkozásában mulasztást”, mert a jogalkotó nem szabályozta azt a kérdést, hogy a betiltást követően milyen intézkedés szükséges a befizetett adó időarányos visszatérítése érdekében.
- [17] Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikkével összefüggésben előadta: az állam azzal, hogy egyik napról a másikra betiltott egy tevékenységet, megsértette az indítványozónak azt az alapvető jogát, amely szerint mindenkinek joga van olyan munkát, foglalkozást választani, amelynek során képességeit, lehetőségeit mind jobban ki tudja bontakoztatni, s így a leghatékonyabban tud hozzájárulni a nemzet anyagi javainak gyarapításához.
- [18] Az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmét az indítványozó azért állította, mert szerinte sérült a tulajdonhoz való joga azzal, hogy az állam a pénznyerő automaták üzemeltetését a Módtv.-vel megtiltotta. Ezzel ugyanis az állam elvonta a tulajdonát (a pénznyerő automaták értéke) és az adó visszatérítésére vonatkozó szabályozás elmaradása miatt úgy kellett adót fizetnie, hogy az annak „megtermelését” biztosító tevékenység végzésétől el-
esett.

- [19] Az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelme az indítványozó álláspontja szerint azért áll fenn, mert az adóhatóság döntése „lényegében érdemi indokolást nem tartalmaz”. A méltányosság gyakorlásával összefüggésben kifejtett indokok pedig nincsenek összhangban az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a „Jó Közigazgatás” című ajánlásával.
- [20] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben előadta, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetésének betiltása folytán esett annak lehetőségétől, hogy részt vegyen a gazdasági életben, és ezáltal – figyelemmel az Szjtv.-nek a 2012. október 9-ig hatályos 26. § (3) bekezdésére – nem tud hozzájárulni a közös szükségletek fedezéséhez.
- [21] 2. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [22] Az Alkotmánybíróság ennek során megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésén alapuló törvényi feltételeinek csak részben tesz eleget. Az indítványozó ugyanis az Alaptörvény M) cikkével, O) cikkével, R) cikkével, XII. cikkével, XXVIII. cikk (7) bekezdésével, XXX. cikkével és 28. cikkével összefüggésben önálló, alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem terjesztett elő. Az alkotmányjogi panasz ezért ebben a részében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában az indítvány nem alkalmas érdemi elbírálásra [3075/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [19]; 3231/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [26].
- [23] Az Alkotmánybíróság az indítványban megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben utal arra is, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének az eszköze. Az indítványozó által hivatkozott alaptörvényi rendelkezések ugyanakkor részben nem minősülnek Alaptörvényben biztosított jognak [Alaptörvény O) cikk, R) cikk, 28. cikk], ezért e cikkek vonatkozásában érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatására alkotmányjogilag értékelhető indokolás előterjesztése esetén sincs lehetőség.
- [24] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [25] 3.1. Az indítványozó a bírói döntés alaptörvény-ellenességét lényegében azért állította, mert szerinte a hatóságok és a bíróságok is tévesen értelmezték az Szjtv. 33. § (5) bekezdés b) pontját és az Szjtv. 33/A. § (1) bekezdését. Erre alapítottn állította a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] a sérelmét. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőkre mutat rá.
- [26] Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlata értelmében az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva – a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [27] Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy önmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére, mert ez esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]]. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el [3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]]

- [28] Az indítványozó ügyében megállapítható: mind az elsőfokú bíróság, mind a Kúria egyértelműen indokát adta annak, hogy miért nem látott lehetőséget az Szjtv. 33. § (5) bekezdés *b)* pontjának és 33/A. §-ának az indítványozó álláspontja szerinti értelmezésére. A bíróságok egyező álláspontja szerint az Szjtv. 40/A. §-ának a 2012. október 10-től hatályos rendelkezésétől az adóhatóság nem térhetett el sem „mérlegelés” (jogértelmezés), sem analógia alkalmazása útján.
- [29] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, az a tény, hogy az eljáró bíróságok az indítványozó által irányadónak tartott jogértelmezéstől eltérően értelmezték az alkalmazott anyagi jogi normákat, önmagában nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. A bíróságok ugyanis érdemben vizsgálták az indítványozó perbeli nyilatkozatait, és kellően részletes indokát adták döntésüknek.
- [30] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy felmerül-e az indítványozó alkotmányjogi panaszában foglaltakra tekintettel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.
- [31] Az indítványozó utalt az EUB C-98/14. számú ítéletére, amelyben az EUB megállapította, hogy az olyan „nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játéktér-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül.” Az indítványozó emellett hivatkozott arra is, hogy az EUB álláspontja szerint a tulajdonhoz való jog sérelmét megalapozza az olyan nemzeti hatáskörbe tartozó szabályozás, amely figyelmen kívül hagyja a Charta és az Alaptörvény e körben érvényes rendelkezéseit.
- [32] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Szjtv. 40/A. §-ának a Módtv.-vel megállapított rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban vizsgálta, és az indítványozók tulajdonhoz való jogának sérelmére alapított alkotmányjogi panaszt elutasította. Rámutatott, hogy a kártalanítás általános *ex lege* lehetővé tétele az adott esetben nem lenne „sem célszerű, sem alkotmányosan megkerülhetetlen” (Indokolás [167]). Ennek indoka részben az volt, hogy az alkotmánybírói eljárás alatt még nem zárultak le a pénznyerő automaták üzemeltetésének nemzetbiztonsági kockázatára vonatkozó vizsgálatok. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyezte, hogy a „kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet” (Indokolás [168]).
- [33] Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy az EUB C-98/14. számú ítéletében és az Alkotmánybíróság 26/2013. (X. 4.) AB határozatában foglaltak megalapozzák az ügyben az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálatát. Ezzel összefüggésben ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lennie a következőkre is.
- [34] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgy körbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”
- [35] Az adott esetben megállapítható, hogy az alkotmányjogi panaszban foglaltak felvetik az Szjtv.-nek a játékadóra vonatkozó törvényi rendelkezései (Szjtv. 31–35. §§) Alaptörvénnyel való összhangjának érdemi vizsgálatát. Az ügyben – figyelemmel az EUB hivatkozott döntésére és az Alkotmánybíróság 26/2013. (X. 4.) AB határozatában foglaltakra – az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés: az indítványozó tulajdonhoz való jogának sérelmét jelentheti-e az, hogy a jogalkotó nem rendelkezett az Szjtv. rendelkezései között az általa befizetett játékadó – kártalanítást jelentő – időarányos visszatérítéséről.
- [36] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján ugyanakkor megállapítható, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés érdemi vizsgálatát – mivel az a tulajdonhoz való joggal összefüggésben veti fel az Szjtv. alkotmányosságát vizsgáló vizsgálatát – az Alkotmánybíróság nem végezheti el.
- [37] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontjában foglalt követelményeknek, részben pedig az Abtv. 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak, továbbá az érdemi elbírálás akadályát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdéséből fa-

kadó hatásköri korlátozás. Erre tekintettel az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)*, *f)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1320/2016.

