

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3189/2021. (V. 19.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.III.20.859/2019/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénynek az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény 27. §-ával módosított 33. §-a, továbbá a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény 5. §-ával és 8. §-ával módosított 26. § (3) bekezdése és 40/A. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselő (dr. Varga Zoltán ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Ebben kérte a Kúria Pfv.III.20.859/2019/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását, és a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.200/2018/9. számú, valamint a Fővárosi Törvényszék 4.P.24.965/2016/36. számú ítéletére kiterjedő hatállyal történő megsemmisítését.
- [3] Az indítványozó kérte továbbá a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénynek (a továbbiakban: Szjtv.) az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Módtv1.) 27. §-ával módosított 33. §-a, valamint az Szjtv. módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv2.) 5. § és 8. §-aival módosított 26. § (3) bekezdése és 40/A. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítását.
- [4] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárásban megállapított tényállás szerint a felperes (a továbbiakban: indítványozó) 1995 óta pénznyerő automatákat üzemeltetett.
- [5] A 2011. november 1-jén hatályba lépett Módtv1. 27. §-a úgy módosította az Szjtv.-t, hogy ötszörösére emelte a pénznyerő automaták játék helyenként fizetendő tételes játékadóját, valamint százalékos mértékű játékadó befizetését is előírta.
- [6] A 2012. október 10-én hatályba lépett Módtv2. 5. §-a megtiltotta a pénznyerő automaták játékkaszinókon kívüli üzemeltetését. A Módtv2. 8. §-a alapján a pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek a Módtv2. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítik, az engedélyeket le kell adni az állami adóhatóságnak.
- [7] Az indítványozó keresetében 204 979 363 forint vagyoni és nem vagyoni kártérítés megfizetésére kérte kötelezni az alperest elsődlegesen a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 339. § (1) bekezdése, másodlagosan a Ptk. 349. § (1) bekezdése, harmadlagosan a Ptk. 6. §-a alapján. A nem vagyoni kártérítés iránti igényét a Ptk. 75. §-ára, 76. §-ára, és 78. §-ára alapította.
- [8] A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság a 4.P.24.965/2016/36. számú ítéletével a keresetet elutasította. A Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság a 8.Pf.21.200/2018/9. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet részben – az alperes javára megítélt elsőfokú perköltség összege körében – megváltoztatta, egyebekben helyben hagyta.
- [9] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a Pfv.III.20.859/2019/4. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Indokolásában – utalva korábbi gyakorlatára (BH 2020.105.) – megállapította, hogy a jogalkotással okozott kár uniós jog megsértésére (a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozására) alapítottan akkor érvényesíthető, ha a kérdéses szolgáltatás határon átnyúló jellege megállapítható. Az indítványozónak ezért kellett bizonyítania, hogy Magyarországon honos jogalanyként az adóemelés, illetve a tiltás

miatt nem tudott más uniós állampolgárok részére szolgáltatást nyújtani, így ők nem tudták igénybe venni az általa üzemeltetett pénznyerő automatákat, és a keresetben megtéríteni kért kára ebből származott. A Kúria ugyanakkor megállapította, hogy e tények fennállását az indítványozó nem bizonyította.

- [10] A Kúria döntésében rámutatott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) rendelkezései nem alkalmazhatók azon tényállásokra, amelyek teljes egészében egy tagállamon belüliek. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) a C-268/15. számú ügyben hozott ítéletének 58. pontjában rögzítette: az uniós jog megsértésével okozott kárért fennálló, szerződésen kívüli tagállami felelősség rendszere nem alkalmazandó abban az esetben, amikor egy magánszemélyt amiatt ér állítólagos kár, hogy a saját állampolgárokra, illetve más tagállamok állampolgáira megkülönböztetés nélkül alkalmazandó nemzeti szabályozás állítólagosan sérti az EUMSZ 49., 56. vagy 63. cikkében rögzített valamely alapvető szabadságot, amennyiben az ügy minden eleme egyetlen tagállamra korlátozódik, és nincs semmilyen kapcsolat az alapeljárás tárgya vagy körülményei és e cikkek között. A Kúria ezért megállapította, hogy mivel az adott ügyben a tagállamközi elem nem nyert bizonyítást, ezért az uniós jog megsértése miatti tagállami felelősség nem áll fenn. Emiatt a tisztán belföldi tényállásra a belföldi jogot kell alkalmazni.
- [11] A Kúria rámutatott, hogy a következetes értelmezése szerint a jogszabály hatálybalépésével összefüggésben bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a polgári jogi kárfelelősség szabályai nem alkalmazhatók (EBH 1999.14.). A magánjogi felelősséget kizáró közjogi jogviszony akkor hiányzik, ha a jogalkotás eredménye nem hordoz jogi kötőerőt. Ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való kollíziója miatt megsemmisíti a megalkotott és kihirdetett jogszabályt, ezzel a döntéssel kinyilvánítja, hogy ez a jogalkotási tevékenység nem hordoz közjogi kötőerőt, a jogalkotási aktus közjogilag érvénytelen. Ha az ilyen jogalkotó cselekvés valamely jogalanynak vagy a jogalanyok valamely összességének vagyoni érdeksérelmet hordoz, a magatartás már polgári jogi felelősséggel jár (EBH 2019.P.1.). A Kúria a jelen ügyben rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban nem állapította meg a Módtv2. alaptörvény-ellenességét. Az indokolása ugyan utal arra, hogy a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, de a határozat nem állapította meg jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet sem. Ebből következően nem áll rendelkezésre olyan közjogi döntés, amely megalapozná az állam jogalkotással okozott kárért való felelősségét.
- [12] A Kúria a Ptk. 6. §-ára alapított kereseti kérelemmel összefüggésben rámutatott, hogy a jogerős ítélet megalapozottan jutott arra a következtetésre: az indítványozó nem bizonyította, hogy a Módtv1. rendelkezéseiben bízva beruházást kezdett volna, és ezért kára keletkezett volna.
- [13] A Kúria végül utalt arra is, hogy a jogerős ítélet jogszabálysértés nélkül döntött a személyhez fűződő jogsértésre alapított kárigény elutasításáról is, mert az általa kifogásolt nyilatkozatoknak nem volt a személyét érintő, sértő jellegű tartalma, ezért a jóhírnevét nem sértette.
- [14] 1.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének, E) cikk (2)–(3) bekezdésének, M) cikk (1) bekezdésének, O) cikkének, II. cikkének, VI. cikkének, XII. cikkének, XIII. cikkének, XV. cikk (1) bekezdésének, XIX. cikkének, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének, XXX. cikkének a sérelmét állította.
- [15] Az indítványozó a hatalommegosztás elvének [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés] a sérelmét a Módtv2.-vel összefüggésben állította, mert álláspontja szerint e törvénnyel a jogalkotó jogalkalmazói döntést hozott jogszabályi formában.
- [16] Az Alaptörvény E) cikk (2)–(3) bekezdéseiben foglaltak az indítványozó álláspontja szerint azért sérültek, mert a Módtv1. és Módtv2. az uniós joggal össze nem egyeztethető módon korlátozta a szolgáltatás nyújtás szabadságát. E körben – egyéb döntések mellett – hivatkozott az EUB C-98/14. számú, C-463/14. számú, C-151/13. számú ügyeire.
- [17] A vállalkozás szabadságának sérelmét [Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés] sérelmét azért állította, mert a Módtv1. korlátozta, míg a Módtv2. megtiltotta a pénznyerő automaták játéktérmi működtetését. Az érintett vállalkozásoknak ezért új tevékenységi formát kellett keresniük, míg a vállalkozások tulajdonosainak és ügyvezetőinek új foglalkozásba kellett kezdeniük.
- [18] Az indítványozó álláspontja szerint a Módtv1. és Módtv2. elfogadása során a pénznyerő automaták üzemeltetőivel kapcsolatban a jogalkotás eredményeként negatív megítélés alakult ki, mert a jogalkotó a közvélemény számára azt az üzenetet közvetítette, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetői nemzetbiztonsági kockázatot

hordoznak. Erre tekintettel a Módtv1. és Módtv2. sérti az emberi méltóságát [Alaptörvény II. cikk], és a jóhírnévhez való jogát [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés].

- [19] Az indítványozó álláspontja szerint a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] azért sérült, mert a tiltással az indítványozó tulajdonosának és ügyvezetőjének mintegy 17 éve végzett tevékenysége szűnt meg, és új tevékenységet kellett kezdenie a vállalkozásnak. Ezzel összefüggésben hivatkozott arra is, hogy az új tevékenység megkezdéséig a tulajdonos megélhetése csorbát szenvedett, ezért az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló szociális biztonságra vonatkozó követelmény is küresedett.
- [20] Az indítványozó álláspontja szerint a tulajdonhoz való jogát [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] a Módtv2. azért sérti, mert nem tárható fel a pénznyerő automaták betiltásának konkrét indoka. A tiltással elérni kívánt cél (szerencsejáték visszaszorítása) sem valósult meg, mert a játék lehetőségek helyeinek száma nem csökkent. Ezzel összefüggésben az indítványozó állította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkének, és az Alapjogi Charta 17. cikkének a sérelmét. E körben hivatkozott továbbá a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban foglaltakra is.
- [21] Az indítványozó álláspontja szerint a Módtv1. és a Módtv2. támadott rendelkezései a vonatkozásában egyértelműen hátrányos megkülönböztetésre vezettek. A Módtv1. kizárólag a játékkermekben működtetett pénznyerő automaták tételes játékadóját emelte meg az ötszörösére, és előírta meghatározott összegű negyedévi tiszta játékbevétel esetén százalékos mértékű játékadó megfizetését is. A Módtv2. pedig kizárólag a játékkermekben működtetett pénznyerő automaták további működtetését tiltotta meg egyik napról a másikra. Sem a Módtv1., sem a Módtv2. szabályozása nem vonatkozott a kaszinókban működő pénznyerő automatákra, ezért a jogalkotó a pénznyerő automaták működtetésének helyét illetően hátrányos megkülönböztetést alkalmazott, amely sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését.
- [22] Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró bíróságok azzal sértették meg a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], hogy nem tisztázták kellő alaposággal a tényállást, és abból nem megalapozott következtetést vontak le azzal összefüggésben, hogy az alperes által megalkotott szabályozást milyen nemzetbiztonsági kockázat indokolta.
- [23] Az indítványozó a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét az Szjtv. 40/A. §-ával összefüggésben állította. E rendelkezés határozta meg, hogy a pénznyerő automaták és a játékkermek engedélyei a törvény erejénél fogva – hatósági határozat nélkül – érvényességüket veszítik. Ennek következtében az Szjtv. támadott rendelkezése kizárta az engedéllyel rendelkezők közigazgatási úton történő jogorvoslati jogosultságának gyakorlását.
- [24] Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó megsértette a közteherviselés arányosságát (Alaptörvény XXX. cikk) azzal, hogy a 2012. október hónapban a tételes játékadót befizette, de a jogalkotó mindössze 10 napig adott lehetőséget az üzemeltetésükre.
- [25] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [26] Az Alkotmánybíróság a befogadási feltételek vizsgálata körében mindenekelőtt kiemeli, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát – annak tartalma szerint – az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és az Abtv. 27. §-ára egyaránt alapította. Az Alkotmánybíróság a befogadási feltételek fennállását erre tekintettel végezte el.
- [27] 2.1. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényi feltételeinek vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésén alapuló törvényi feltételeinek csak részben tesz eleget.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, XV. cikk (1)–(2) bekezdésének, XIX. cikk (1)–(2) bekezdésének, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének, valamint XXX. cikkének a sérelmét pusztán állította, azonban a panasz nem tartalmazza „az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], illetve az „indítványban foglalt kérelem részletes indokolását” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha megjelöli ugyan az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott bírói döntés, illetve a sérelmezett jogszabályi rendelkezés {3058/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [26]}.

- [29] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának a törvényi feltétele [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont, 27. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget, ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény C) cikke, M) cikke és O) cikke {3140/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [10]; 3054/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [26]; 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [9]; 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt, hogy az Alaptörvény E) cikk (2)–(3) bekezdése sem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának {3039/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [22]}, hanem az uniós jogot teszi a magyar jogrendszer részévé {vö. 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [20]; 3282/2019. (XI. 5.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [31] A fentiek alapján megállapítható, hogy az indítvány a határozott kérelem törvényi feltételeinek az Abtv. 27. §-a részében felel meg, és abban a vonatkozásban, amelyben az Alaptörvény XII. cikke és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét állítja.
- [32] 2.3. 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.
- [33] Az Alkotmánybíróság már előljáróban hangsúlyozza, hogy az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelm orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez azonban nem adhat alapot az Alkotmánybíróság számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt, vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság vizsgálata tehát nem terjed ki jelen ügyben sem arra, hogy a felmerült törvényértelmezési kérdéseket hogyan kellett volna a bíróságoknak megítélniük.
- [34] Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk és XIII. cikk (1) bekezdésén keresztül az eljáró bíróságok jogértelmezését támadta. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a bíróságok nem vizsgálták a jogalkotás és az indítványozónál bekövetkezett károk közötti összefüggést. Nem vizsgálták meg, hogy a jogalkotási eljárás során az alperes végzett-e előzetes hatásvizsgálatot, tisztázta-e a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban foglaltak szerint a nemzetbiztonsági kockázat tényét. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy az adóemelés következtében először korlátoznia kellett a vállalkozási tevékenységét, majd be is kellett szüntetnie, ebből következően őt az alperes eljárása folytán kár érte.
- [35] A Kúria ugyanakkor döntésében egyértelművé tette, hogy a konkrét ügyben nem állnak fenn a kárfelelősség feltételei, mert a Ptk. 339. §-ában megkívánt törvényi feltételek nem állnak. A Kúria döntésében kiemelte azt is, hogy mivel a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nem állapította meg a Módtv2. alaptörvény-ellenességét, ezért a magánjogi felelősséget kizáró közjogi jogviszony hiánya sem állapítható meg. Erre tekintettel a jogszabály hatálybalépésével összefüggésben keletkezett károsodás nem keletkezett a jogalkotó és a károsult között deliktualis jogviszonyt.
- [36] Az indítványozó által kifogásolt értelmezési hibái a támadott kúriai döntésnek a Ptk. kártérítési felelősségének olyan szabályait érintik, amelyek törvényértelmezési, illetve a bíróságok mérlegelési jogkörébe tartozó szakjogi kérdéseknek minősülnek. E jogértelmezési kérdések alkotmányossági felülbírálatára az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.
- [37] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy következetes gyakorlata szerint „[a] kötelmi igényből eredő kártérítéshez való jog, illetve kártérítési kötelezettség nem része az alkotmányos tulajdon fogalmának. A tulajdonhoz való jog alkotmányos szintű védelméből nem lehet levezetni a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját, a polgári jogi kártérítés nem a tulajdon alkotmányos értékgaranciája és alkotmányosan nem is kell, hogy az legyen. A kártérítés feltételeinek, eset-típusainak, általános és különös alakzatainak, formáinak és mértékének meghatározása a törvényhozó szabad-

- ságába tartozik, és önmagában nem alkotmányossági kérdés. A kárviselés kockázatának differenciált polgári jogi kezelését nem lehet az Alaptörvényre visszavezetni.” {3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [38] A fentiekben kifejtettek alapján az alkotmányjogi panaszban foglaltak nem vetik fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és ezzel összefüggésben nem alapoznak meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [39] 3. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontjában foglalt követelményeknek, részben pedig az Abtv. 26. §-ában, 27. §-ában és 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak. Erre tekintettel az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. április 27.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/326/2021.

