

MAGYARORSZÁG  
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

B u d a p e s t

Pf. 773

1 5 3 5

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>			
Ügyszám:	IV/2018-0 /2016		
Érkezett:	2016 DEC 14.		
Példány:	2	Kezelőiroda:	
Melléklet:	32 db		

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott  
Szig.sz.:

jogtanácsosaként az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27.§-a alapján

**alkotmányjogi panasz –t**

terjesztek elő a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság 2016. szeptember 8.-án kelt és 2016. október 15.-én átvett Kfv. I. 35.284/2016/4. végzésével szemben.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 52.§ alapján az alábbi határozott kérelmet terjesztem elő:

**Indítványozom – figyelemmel az Abtv. 27.§-ra –, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kúria döntése nem az Alaptörvény (továbbiakban: Alaptv.) R) cikkében, valamint 28. cikkében foglalt elvek alapján értelmezte a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. tv. (továbbiakban: Szjtv.) módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. tv. (továbbiakban: Módtv.) 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) szakaszában sérültek [Alaptv. XXIV. cikk. (1) bek., továbbá az Alaptv. XXVIII. cikk (1) és (7) bek.], mely így kihat a jogbiztonság és jogállamiság követelményeinek sérelmére is.

Ennek alapján tehát indítványom arra irányul, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy Kúria ítélete alaptörvény-ellenes és azt semmisítse meg.

Kérem, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg a bírói döntés alaptörvényellenességét és semmisítse meg az, mivel sérti az **Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában** foglalt alábbi elveit:

- Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.
- Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.
- Alaptörvényünk, jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.

továbbá, az **Alaptörvény**

- B) cikk (1) bekezdését:
  - (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.
- O) cikkét
  - Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.
- az R) cikk (1)-(3) bekezdéseit:
  - (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.
  - (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.
  - (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.
- T) cikk (3) bekezdését:
  - (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
- a XIII. cikk első mondatát:
  - (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.
- a XXIV. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakat:
  - (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.
  - (2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.,
- XXX. cikk (1) bekezdésében írtakat:
  - (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez., valamint a
- 28. cikkét:
  - A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

### **Történeti tényállás:**

A [REDACTED] mint szerencsejáték szervező vállalkozás pénznyerő automatákat (továbbiakban: PA) üzemeltetett. A üzemeltetés egyik feltétele volt az igazgatási szolgáltatási díj befizetése. Ennek mindkét vállalkozás az előírt határidőben eleget tett. Tehát – mivel az egyéb engedélyezési feltételeknek is eleget tett – az engedélyeket megkapta. Az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról 2011. évi CXXV. törvény a PA-k játékadójának mértékét ötszörösére emelte, ezért a vállalkozás

csökkentette a működtetett PA-k számát, melyek közül egynek az engedélyének érvényessége 2012. decemberében, háromnak pedig 2013. januárban járt le. Ezen engedélyeket szünetelésre leadták az engedélyt kiadó Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (szervezeti korrekció szerint: Központi Irányítás) Szerencsejáték Felügyeleti Főosztálynak (továbbiakban: NAV SZF – szervezeti módosítás következtében NAV KI SZF), mert a vállalkozás az előre jelzett szerver alapú PA-üzemeltetésben is részt szándékozott venni. Ezzel szemben a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvényt (továbbiakban: Szjtv.) módosító 2012. évi CXLIV. törvény (továbbiakban: Módtv.) a PA-k kaszinón kívüli működtetését megtiltotta. Az engedélyeket a NAV KI SZF internetes felhívása alapján le kellett adni, egyéb intézkedést az engedélyező hatóság nem fogantatosított.

A vállalkozások jogutódja [REDACTED] – az engedélyező hatósághoz fordult a befizetett – egy évre szóló – igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítése érdekében, konkrétan 67.198.-Ft. visszafizetése végett. A NAV KI SZF a kérelmet határozattal elutasította. Az indoklás lényege az volt, hogy azért nem lehetséges az időarányos visszatérítés, mert a Módtv. e kérdésben nem tartalmaz rendelkezést.

A [REDACTED] a közigazgatási döntés ellen keresetet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (továbbiakban: Bíróság) azzal, hogy változtassa meg a NAV KI SZF határozatát, s kötelezze az igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítésére. A Bíróság a keresetet szintén azzal az indokkal utasította el, hogy mivel e kérdésben a Módtv. nem tartalmaz rendelkezést, arra nincs lehetőség. Az indoklás ezen túl arra is hivatkozott, hogy A Kúria Kfv. V. 35.877/2014/16.számú ítéletében rámutatott arra, hogy az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB), valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) ítéletei releváns rendelkezést az igazgatási szolgáltatási díj vonatkozásában nem tartalmaznak. A Bíróság nem vette figyelembe a NAV KI SZF észrevételére adott válaszukban megjelölt – igazgatási szolgáltatási díjjal kapcsolatos – ügyekben hozott EUB ítéletekben foglaltakat. Ezen ítéletek meghatározzák az igazgatási szolgáltatási díj mértékének megállapítására vonatkozó feltételeket.

A Bíróság döntése ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottunk be a Kúriához, indítványozva, hogy helyezze hatályon kívül a Bíróság ítéletét, s kötelezze új eljárás lefolytatására. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemben nem vizsgálta, arra figyelemmel utasította el a fenti számú végzéssel a beadványt, hogy nem az az érintett nyújtotta be, akire nézve az ítélet rendelkezést tartalmaz. A keresetet, mint az [REDACTED] jogtanácsosa nyújtottam be a jogutód [REDACTED] képviseletében, mely vállalkozás az [REDACTED] tagja, s korábbi meghatalmazásom az iratokhoz volt csatolva.

## I n d o k o l á s

### **Az Alaptörvény B) cikkéhez kapcsolódóan:**

**1.** Az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) szabályai biztosítják a jogbiztonságot, melyet az Alaptörvény idézett B) cikke – összefüggésben a Nemzeti Hitvallás idézett deklarációjával – pontosan rögzít, mint hazánk demokratikus berendezkedésének egyik alapvető rendelkezését és követelményét. Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság megköveteli az egyértelmű, világos, kiszámítható jogszabályok megalkotását, mely által a norma címzettjei megfelelően tudják magatartásukat alakítani, hogy a törvény minden betűjét



betartva a norma érvényre jutását valósítsák meg, azaz azt a célt és tartalmat, melyet maga a törvényhozó határozott meg számukra.

2. E megfogalmazást a következő határozatokban az AB részletesen kifejtette:

- a **11/1992.(III.5.) AB határozat IV/1. pontjában**: „A jogbiztonság — az Alkotmánybíróság értelmezésében — az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek.”

- a **10/2003. (IV.3.) AB határozat III/2. pontjában**: „A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság [...] megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.)... A 42/1997. (VII. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította: „Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.” (ABH 1997, 299, 301.)”

- a **19/2004.(V.26.) AB határozat V/5. pontjában**: „Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban többször értelmezte[...] a[z] jogbiztonság követelményét. Ennek során megállapította, hogy: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Kifejtette továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is”. [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

„A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]”

A jogállamiság kérdésével foglalkozik még az AB 6/2005.(III.11.) AB határozatában (III/2. pont), 66/2006.(XI.29.) AB határozatában (III/1. pont), 41/2008.(IV.17.) AB határozatában (III/1. pont) és a 87/2008.(VI.18.) AB határozatában (III/4.1. pont) is.

3. Elvonatkoztatva az igazgatási szolgáltatási díj kérdéstől az EUB ítélete világosan megfogalmazza, hogy az Szjtv. módosításai (adóemelés, végleges betiltás) „... a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül, amennyiben akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.” (42. pont). Mindez pedig egyértelműen a jogbiztonság és bizalomvédelem alapelveinek, valamint a tulajdonhoz való jog megsértésének minősül (az ítélet szerint ennek részleteit a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia).

#### **Az Alaptörvény R) cikkéhez kapcsolódóan.**

1. Mind a közigazgatási hatóság, mind a Bíróság ítélete lényegében arra hivatkozik, hogy azért nincs lehetőség az igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítésére, mert a Módtv. erről nem is rendelkezett. A Szjtv. 11.§ (1) bekezdésének második mondata egyértelmű rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mely esetekben nem kell visszatéríteni az igazgatási szolgáltatási díjat, ez pedig az amikor az eljárást a hatóság megszünteti, illetve a

kérelmet elutasítja. E két eset világosan és egyértelműen mutatja, hogy olyan esetekről van szó, amikor az engedély iránti kérelmet benyújtó döntése alapján kell a hatóságnak az ügyben megszüntető, vagy elutasító döntést hoznia. Az eljárás megszüntetése – többek között – akkor merülhet fel, ha a hatóság felszólítására a kérelmező valamely hiánypótlást nem teljesít. A kérelem elutasítására akkor kerülhet sor, ha az eljárás során a kérelmező nem megfelelő iratokat, okmányokat csatol, az előírt díjakat nem rója le. Tehát mindkét esetben kizárólag arról lehet szó, hogy a kérelmező az adott jogszabályban meghatározott – jelen esetben az Szjtv.-ben előírt – engedély megadását lehetővé tevő „feltételeket” nem teljesíti. A közigazgatási és bírósági döntésekben a Módtv.-re való hivatkozás alaptalannak is nevezhető, mert mind a NAV KI SZF, mind a Bíróság megfelelő értelmezéssel ugyanilyen következtetésre juthatott volna.

2. A Módtv. hatálylépésekor a Szjtv. végrehajtására kiadott 32/2005.(X.21.) PM rendelet 2012. július 29. és 2013. március 3. között hatályos szövege a fenti érvelést alátámasztja azzal, hogy „A tevékenység megszűnésével kapcsolatos rendelkezések” címszó alatt az 51.§ (4) bekezdése szerint a szervező tevékenységének megszűnését az állami adóhatóság állapítja meg. Ez a szabály független attól, hogy a Módtv. a konkrét tevékenységet – a PA-k kaszinón kívüli működtetését – szüntette meg, nem a szervezői tevékenységet [tehát, ha volt az érintett engedéllyel rendelkezőnek játékautomata a tulajdonában, akkor azt továbbra is működtethette, mert a Módtv. 8.§-a (mely beiktatta az Szjtv.-be a 40/A.§ (1) bekezdését) nem a szervezői engedély megszűnéséről szól].

3. A fenti okfejtést alátámasztja az is, hogy a Módtv. 8.§-ával az Szjtv.-be beiktatott 40.§ (2) bekezdése szerint a Módtv. hatályba lépését megelőző időszakra vonatkozó adófizetéssel, jogséttel kapcsolatos intézkedéseket az Szjtv. korábbi szabályai szerint kell megtenni, a módosítás előtti szabályok az irányadók. Tehát a korábbi jogviszonyban keletkezett eseteket – így az igazgatási szolgáltatási díj fizetését is – s korábban hatályos Szjtv. rendelkezései szerint kell elbírálni. A problémát „kikerülő”, megoldás lett volna, ha a NAV KI SZF minden egyes ügyben határozatot hoz, megállapítja, hogy az érintett szerencsejáték szervezőnek (konkrétan PA-t üzemeltetőnek) milyen befizetési kötelezettségei vannak (adó, igazgatási szolgáltatási díj, stb.), illetve milyen visszatérítési kötelezettség terheli az állami adóhatóságot (értve ez alatt az NAV KI SZF-t, illetve a területi adóügyi szervet).

4. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Itv.) 67.§ (5) bekezdése, hogy az igazgatási szolgáltatási díjat megállapító jogszabályban rendelkezni kell annak visszatérítési szabályairól. Az Itv. ezen szakaszának eleget téve az Szjtv. 11.§ (1) bekezdése rendelkezik az igazgatási szolgáltatási díjról (annak visszatérítéséről) akként, hogy meghatározza: az eljárás megszüntetése, vagy az engedélyköteles tevékenységre vonatkozó kérelem elutasítása esetén tiltja a díj visszatérítését. Tehát a visszatérítés tilalma csak a két, fenti 1. pontban jelölt esetre vonatkozik.

5. Jogelméleti kérdés, hogy ezen esetekben nem az eljárás lett megszüntetve, hanem a tevékenység lett betiltva. Az eljárás megszüntetése eseteit egyébiránt a hatósági eljárásról és szolgáltatásokról szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 31.§ (1) bekezdése taxatív módon meghatározza, mely szabályozás az Szjtv. alkalmazásában is kötelező az lex specialis derogat lex generali elve alapján, azaz mivel az Szjtv. az eljárás megszüntetése eseteit nem szabályozza külön, mert ezen esetekre a Ket. előbb említett szabályát kell alkalmazni. Lényeges elméleti kérdés az, hogy megfelelően határoljuk el a hatósági eljárás megindítását és megszüntetését az ügy érdemét eldöntő határozathozattól, illetve szükség szerint annak

végzéssel történő lezárásától. Abból a szempontból, hogy az ügyben a NAV KI SZF pusztán egy internetes felhívást tett közzé, mindezek az elméleti kérdések csak felvetődnek, de valószínű jelen ügy gyakorlati végrehajtása során fel sem merültek.

6. A Bíróság ítélete szerint sem az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélete, sem az EJEB ítélete az igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítésének kérdésében nem foglalt állást (sem az előzetes döntéshozatali eljárásban, sem az EJEB-hez benyújtott beadványban e kérdés önállóan nem szerepelt). Ugyanakkor azt is tény, hogy az EUB C-98/14. számú ítélete kimondta: hogy „... az olyan engedélyek visszavonása esetén, amely azok jogosultjait valamely gazdasági tevékenység folytatására jogosítják fel, a nemzeti jogalkotó köteles e jogosultak javára az ahhoz való alkalmazkodást lehetővé tevő, megfelelő időtartamú átmeneti időszak vagy ésszerű kompenzációs rendszer előírására.” (85. pont). A kompenzációba nemcsak egy konkrét összegben meghatározott kártérítés értendő bele, hanem olyan állammal szembeni befizetések visszatérítése is beletartozik, amelyért az államnak már nem kell semminemű tevékenységet (pl. ellenőrzés, megrongálódott engedélyek cseréje, stb.) végeznie. Jelen esetben a NAV KI SZF –nek nem kellett az engedéllyel rendelkezőket tovább ellenőriznie, s más ügyeiket (szüneteltetett engedélyek tárolása, stb.) sem intéznie.

7. Az EUB távközlési szolgáltatások vonatkozásában vizsgálta az igazgatási szolgáltatási díj visszatérítésének kérdését. Többek között a C-392/04. és C-422/04. egyesített ügyekben előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletének 28. és 29. pontja meghatározza, hogy mit foglal magába az igazgatási szolgáltatási díj:

„28 A C-292/01. és C-293/01. sz., *Albacom és Infostrada* ügyben 2003. szeptember 18-án hozott ítélet 25. pontjában (EBHT 2003., I-9449. o.) arra emlékeztetett a Bíróság, hogy a 97/13 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az egyedi engedélyes vállalkozásokra a tagállamok által kivetett igazgatási díjak kizárólagosan azt a célt szolgálják, hogy fedezzék azokat az igazgatási költségeket, amelyek az említett engedélyezéssel járó munkához kapcsolódnak.

29 Amint azt a Bíróság a fent hivatkozott *Albacom és Infostrada* ügyben hozott ítélet 25. pontjában is értelmezte, e rendelkezés szövegéből az következik, hogy az említett munka kizárólag négy tevékenységre vonatkozhat, azaz az egyedi engedélyek kibocsátására, intézésére, ellenőrzésére és végrehajtására. Ráadásul az igazgatási díjnak arányosnak kell lennie a szükséges munka mennyiségével, és azt megfelelően és kellően részletes formában nyilvánosságra kell hozni annak érdekében, hogy az információk könnyen hozzáférhetőek legyenek.” Bár az ítélet távközlési szolgáltatások vonatkozásában hozott döntés, analogia iuris alapján más eljárásban alkalmazott igazgatási szolgáltatási díjra is vonatkoztatható.

Ha ezt összevetjük az Szjtv. 11.§ (1) bekezdésében foglaltakkal („A szerencsejáték szervezésének engedélyezéséért, ellenőrzéséért, az állami adóhatóság által végzett egyes igazgatási szolgáltatások igénybevételéért igazgatási-szolgáltatási díjat kell fizetni. Az engedély iránti kérelemre indult eljárásokban az eljárás megszüntetése vagy a kérelem elutasítása esetén az igazgatási-szolgáltatási díjat nem kell visszatéríteni.”) teljesen nyilvánvaló, hogy az igazgatási szolgáltatási díj időarányos részét vissza kell téríteni, mert mint az EUB ítéletei kimondják, hogy az igazgatási szolgáltatási díjnak arányosnak kell lennie a szükséges munka mennyiségével. Tehát, ha nem a kérelmezőnek (engedélyesnek) tulajdonítható okból szűnik meg a tevékenység, akkor az igazgatási szolgáltatási díjat arányosítani kell a hatóság által elvégzett szükséges munkával. Ha a játékkeremre és PA-ra kiadott engedélyek a törvény erejénél fogva szűnnek meg, akkor nem szükséges a hatóságnak e téren tevékenységet kifejtenie.



8. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében meghatározott értelmezéssel kapcsolatosan:

- az **AB 6/2005.(III.11.) határozatában (III/2.pont)** a következőket állapította meg: „Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában más összefüggések között, de elvi élel állapította meg, hogy „az alkotmányosan is elfogadott rendszerképző jogértelmezésnek megvannak a határai: az nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. A jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek körét, azok jogait és kötelezettségeit (...).” [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549–550.]”.

- a **66/2006.XI.29.) AB határozat (III/1. pont)** megállapította: „Önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul és esetenként az értelmezés problémamegoldó, alkotó jellege kerül előtérbe. Társadalmi-gazdasági viszonyok változása új jogszabály alkotását teheti szükségessé, új jogszabálynál az értelmezési művellet más korábbi jogszabályértelmezésekre kevésbé támaszkodhat, rutinná válásához megfelelő idő kell [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 365.]”.

### **Az Alaptörvény XIII. cikk első mondatához és XXX. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan:**

1. Más területen is kapcsolódik az EUB ítélet az igazgatási szolgáltatási díjhoz. Az igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítésének elmaradása sérti a tulajdonhoz való jogot, azt indokolatlanul korlátozza. Az engedélyt kérő azért fizeti ezt a díjat, mert ezzel „finanszírozza” az állam tevékenységét, mellyel biztosítja az engedélyben foglalt jogok szabályozott körülmények közötti zavartalan gyakorlását. Ha tehát az által végzett tevékenységet megtiltják, akkor nem kell tovább az államnak e területen tevékenykednie, tehát a kérelmezőnek a „tulajdonába” az időarányosan „fel nem használt” díj visszajár. Ha ez nem történik meg, akkor a kérelmező tulajdona sérült, „hiányt szenvedett”. Lehet, hogy a jelen ügyben szereplő összegből ez nem tűnik ki, de nagyobb összeg esetén a visszatérítés elmaradása és a tulajdonjog sérelmének összefüggése abszolút nyilvánvalóvá válik.

2. Az EUB hivatkozott ítélete a tulajdonjog sérelmére is kitér. Az ítélet kimondja (89-91. pontok), hogy mind az ötszörös adóemelést elrendelő 2011. évi CXXV. törvény 27.§-a, mind a Módtv. szabályozása sérti az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt (továbbiakban: Charta), a 17. cikkében rögzített tulajdonhoz való jogot. Ráadásul mindezt úgy tette a tagállami jogalkotó, hogy a Charta 52. cikk (1) bekezdésében foglaltakat, azaz a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának arányos korlátozását semmibe vette.

Tehát mindkét módosító törvény a Charta szerinti tulajdonhoz való jogot is sérti azzal, hogy olyan, a közterhek közé tartozó igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelez engedéllyel rendelkezőket, amelynek fedezetét a PA tilalmazott működtetése okán az üzemeltető csak saját vagyona terhére tud biztosítani. Az ítélete 39. pontja szerint: „Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy egyes játékkerem-üzemeltetők jelentősebb bevételeket értek el, az említett adók és különböző költségek levonását követően nem termeltek nyereséget, vagy az legfeljebb csak minimális lehetett.”.

Az ítélet szerint (76-88. pontok) kellő felkészülési időt kellett volna biztosítani annak érdekében, hogy a szerencsejáték szervezést (konkrétan PA-üzemeltetők) végző természetes és jogi személyek fel tudjanak készülni arra, hogy a meghatározott idő elteltével más tevékenységet végezzenek, így a két módosító törvény rendelkezései a jogbiztonságot és a bizalomvédelmet is sértik. Az ítélet – mintegy alternatívaként – megjelöli a megfelelő kompenzáció lehetőségét is. A kompenzációba pedig egyértelműen beletartoznak olyan

állammal szembeni befizetési kötelezettségek visszatérítése, melyekkel szemben az állam hatóságai hatósági tevékenységet nem végeztek.

**Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) és (2) bekezdéseire és 28. cikkében foglaltakhoz kapcsolódóan:**

1. Az igazgatási szolgáltatási díjjal kapcsolatban a jogorvoslatot illetően ellentétes bírói értelmezések születtek:

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.30.362/2014/3. szám alatt folyó eljárásban az eljáró bíró I. számú végzésében a peres iratokat az első fokon eljáró NAV KI SZF-hez áttette azzal, hogy a keresetlevelet fellebbezésként értelmezve terjessze fel a II. fokú hatósághoz elbírálásra. A végzés indokolása szerint az Szjtv. 7/A. § (2) bekezdésének első mondatában felsorolt ügyek körébe – ahol a fellebbezési jog ki van zárva – az igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítése nem tartozik bele. A hivatkozott 7/A.§ (2) bekezdése szerint: *„Az állami adóhatóság szerencsejáték ügyben, valamint ajándéksorsolás és játékautomata-üzemeltetés tekintetében a nyilvántartásba vételi, ellenőrzési, továbbá jogkövetkezmények megállapítására irányuló eljárásban hozott határozatai ellen fellebbezésnek nincs helye.”*. A szöveg szó szerinti értelmezése szerintem teljes mértékben megfelel a jogalkotó szándékának, mert az ügyfajtákat mellett azokat a közigazgatási döntéseket sorolja fel, melyekben kizárt a fellebbezési jog érvényesítése. E tekintetben is azt kell megállapítani, hogy amennyiben a NAV KI SZF határozattal döntött volna, a probléma fel sem merül.

- a NAV KI SZF a végzés ellen benyújtott fellebbezésének a Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.336/2014/3. számú végzésével helyt adott. A végzés értelmezése megítélésem szerint helytelen, mert a hivatkozott 7/A.§ (2) bekezdése nem az ügyfajtákat (szerencsejáték, ajándéksorsolás, stb.), hanem azokat a közigazgatási döntéseket (nyilvántartásba vétel, ellenőrzés, jogkövetkezmények megállapítása) sorolja fel, amelyekben a hozott közigazgatási döntés ellen nincs fellebbezési jogosultsága az ügyfélnek. Ezt világosan meghatározza az a szó, hogy „tekintetében”.

- a Kúria Kfv.V.35.877/2014/16. szám alatt hozott ítéletében – értelmezésünkkel és a fenti bírói döntéssel is azonosan – megállapította, hogy az Szjtv. 7/A. § (2) bekezdésébe az igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítésének elutasítása olyan közigazgatási döntés, mely ellen biztosítani kell a közigazgatási úton történő fellebbezési lehetőséget. Az ítélet megállapítja azt is, hogy a kérelmező nem tudta megmondani (nem hivatkozott rá), hogy a fellebbezési jog sértette-e igényérvényesítési jogát, vagy sem, mert a bírói úton történő jogorvoslati lehetőség nyitva állt. Az igényérvényesítés jogának sérelmét nehéz megállapítani, mert nem lehet megítélni, hogy a II. fokú közigazgatási hatóság milyen döntést hozott volna, hogyan értelmezte volna azt, hogy úgy fizet egy engedéllyel rendelkező igazgatási szolgáltatási díjat, hogy azzal szemben – mivel a tevékenységét törvényileg megtiltották – nem áll közigazgatási szervnek a tevékenysége (ellenőrzés, stb.). Egy dolog azonban tény, hogy a jogorvoslati jog sérelme fennáll, mert azt teljes körűen nem lehetett kimeríteni. Ez csak egy módon lehet orvosolni, ha az eljárás a NAV KI SZF döntésétől kezdődően teljes körűen megismétlődik.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezést a NAV Szerencsejáték Felügyeleti Főosztály azzal sértette meg, hogy a döntését érdemben nem indokolta, egyetlen hivatkozással „indokolt” – a Módtv. nem rendelkezett ebben a kérdésben. Ez nincs összhangban az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága „Jó Közigazgatás”-ról szóló [CM/ Tec (2007) 7. számú] ajánlásában megfogalmazott azon elvvel, hogy a közigazgatási szerveknek az ügyfelek ügyeit méltányosan kell intézniük. Ez nem a szokásos értelemben vett méltányosságot (kedvezményt, elmarasztalás megszüntetését, stb.) jelenti, hanem azt, hogy az



adott ügyben a körülmények tisztázása során a nem tisztázható tényezőket, vagy szabályozási hiányosságokat az ügyfél javára kell értékelni, illetve a megállapított tényállást az ügyfél érdekeit szem előtt tartva kell értékelni, értelmezni.

Ez az ajánlás teljes szinkronban van a fent kifejtett érveléssel, valamint az AB fenti idézett határozataiban foglaltakkal.

#### **Az Alaptörvény O) cikkéhez kapcsolódóan:**

Az Alaptörvény ezen rendelkezése világos, egyértelmű fogalmazást tartalmaz. Az ember képességei és lehetőségei szerint köteles az állami feladatok ellátásához hozzájárulni. Állami feladat az a tevékenység, melyet az állam szerve (jelen esetben a NAV KI SZF) végez. Ennek egyik szegmense az a feladat, hogy ellenőrizze azokat a szerencsejáték szervezéssel foglalkozó vállalkozásokat, amelyek az általa kiadott engedéllyel rendelkeznek. Ezért a vállalkozásnak – mintegy hozzájárulásként az állami feladat ellátásához – kötelessége igazgatási szolgáltatási díjat fizetni. Ezen állami feladat addig áll fenn, amíg a vállalkozás érvényes engedéllyel rendelkezik. Ha az engedély – törvényi tiltás miatt – megszűnik, akkor a vállalkozástól nem lehet követelni erre az időtartamra igazgatási szolgáltatási díj fizetését. Úgy is fogalmazhatjuk, hogy ez időponttól nincs lehetősége az állami feladat ellátásához történő hozzájárulásra. Ha mégis kötelezik erre, akkor azt csak a saját vagyona terhére tudja teljesíteni. Ez pedig már kapcsolódik a tulajdonjog védelméhez, illetve annak sérelméhez.

#### **Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódóan:**

A fenti alaptörvényi rendelkezések sérelme azt mutatja, hogy a Módtv. lényegében ellentétes az Alaptörvény több rendelkezésével. Ennek okaként azt lehet megállapítani, hogy a Módtv. megalkotása során a jogalkotó nem vette figyelembe a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) jogalkotásra vonatkozó rendelkezéseit, így elsősorban az előzetes hatásvizsgálatra vonatkozó előírásokat (ami idő hiányában nem is lett volna elvégezhető). A soron kívüli jogalkotási eljárás indoka – mint nyomós közérdek – az volt, melyet az Alkotmánybíróság 26/2013.(X.4.) határozatában is magáévá tesz, hogy a PA-üzemeltetők személyében/tevékenységében nemzetbiztonsági kockázat rejlik. A nyomós közérdekkel történő indokolás minden tényszerűséget nélkülöz, mert az AB előtti eljárásban felhozott nemzetbiztonsági kockázat a Belügyminiszternek az MSZSZ elnökének írt válaszlevelében abban határozza meg, hogy a Szerencsejáték Zrt. nemzetbiztonsági védelem alatt áll (tehát a Zrt. érdekeit nem sértheti más szerencsejáték szervező tevékenysége). A pénznyerő automaták üzemeltetése a Zrt. érdekeit nem sérti, mivel az állami tulajdonú Zrt. ilyen eszközöket csak kaszinókban működtet. A kaszinók forgalmának a betiltást követő jelentős növekedése azt mutatja, hogy itt inkább a „piac” újrafelosztásáról volt szó. Ezt egyébként a diszkrimináció tilalmának is lehet minősíteni.

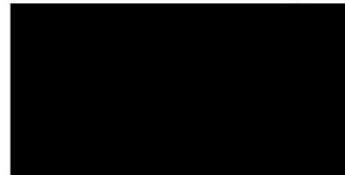
Az alaptörvényi rendelkezésekkel való összhang hiánya mellett nem mehetünk el továbbá azon fontos tény mellett sem, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 2. cikke összefüggésben ugyanezen alapító szerződés 260. és 267. cikkeiben foglaltakra – tekintettel az EUB Alapokmányának 23. cikkére, amelyet az EUB eljárási szabályzatának 91. és 104. cikkei is kifejtenek – egyértelműen kifejezik, hogy az EUB előzetes döntéshozatali eljárásában hozott ítélete nem csupán az öt megkereső tagállami bíróságra, hanem az Európai Unió valamennyi tagállamának valamennyi bírósága számára kötelező.

Mindezek alapján indítványozom, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az ügyben döntést hozó közigazgatási hatóság, valamint az eljáró bíróságok döntései nem felelnek meg a hivatkozott alaptörvényi rendelkezéseknek. Ezzel egyidejűleg e döntések nem felelnek meg az Európai Unió Chartájában foglalt rendelkezéseknek, valamint az EUB ítélkezési gyakorlatának sem. Ennek alapján indítványozom a közigazgatási és bírósági döntések hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatásának elrendelését.

A panaszbeadvány egy példányát megküldtem a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak.

B u d a p e s t, 2016. december 13.

Tisztelettel:



Mell.: az ügy iratai.