

Az Országgyűlés az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Módtv.1.) hatálybalépésével a PA-k tételes játékadóját – egyéni képviselői indítványra – ötszörösére (100.000.-Ft.-ról, 500.000.-Ft.-ra) emelte valamint bevezetett – forgalomhoz kapcsolódó – százalékos adót is. A Módtv.1. ugyanakkor egy új rendszer alapvető szabályait is megfogalmazta, mely forgalomarányos 33 %-os mértékű adót vezetett volna be. A PA-k tiszta játékbetéte nem fedezte volna a tételes játékadó ezen ötszörösére emelt mértékét, ezért a Vállalkozások úgy döntöttek, hogy jelentős mértékben (legalább felére) csökkentik az üzemelésben lévő PA-k számát, az érvényes engedélyeket szünetelésre leadták az SZF-nek. Tevékenységüket azonban nem szüntették meg, mivel az új rendszerben részt kívántak venni.

A szerver alapú rendszer további törvények pontosították, illetve a médiabeli miniszteri nyilatkozatok is alátámasztották az új rendszer bevezetésének realitását. 2012. július hónapban az Szjt. végrehajtási rendeletének módosítása is megjelent, csupán a központi szerver auditálása nem történt meg. A folyamatos jogszabály módosítás és a központi szerver auditálásának hiánya akadályozta, hogy a Vállalkozások a gyártókkal, a központi szerver leendő üzemeltetőivel írásbeli megállapodásokat kössenek, az együttműködésük szóbeli megállapodásokra szorítkozhatott. A gyártók és hitelesítők megnyugtatták a Vállalkozások tulajdonosait/ügyvezetőit, hogy PA-ik alkalmasak lesznek az új rendszerben történő üzemeltetésre, s a központi szervert majd üzemeltetni szándékozók is lehetőséget láttak a majdani csatlakozás lehetőségére. A gyártók a központi szerverrel való folyamatos kapcsolatos adatátviteli egység beépítésével kapcsolatos költségeket 80-100.000.-Ft.-ra becsülték.

A Vállalkozások pozitív bizakodásával szemben a Parlament 2012. október 9.-én az Szjt.-t a 2012. évi CXLIV. törvénnyel (továbbiakban: Módtv.2.) akként módosította, hogy hatálybalépésétől (2012.október 10.) megtiltotta a PA-k kaszinón kívüli működtetését.

Ekkor a Vállalkozásoknak – 15 napon belül – a még üzemelő játékkermeikből a PA-ikat be kellett vonnia, a játékkerem és PA engedélyeket az SZF részére vissza kellett szolgáltatni (függetlenül attól, hogy az SZF-engedélyek és OMH-hitelesítések későbbi időpontig érvényesek voltak). Az engedélyek leadásáról a Vállalkozások semmi okiratot nem kaptak, de arról sem kaptak határozatot, hogy az előre befizetett igazgatási szolgáltatási díjból (iparágon belül ismert elnevezése: engedélyezési díj) és játékadóból visszatérítésre jogosultak-e.

A PA-kat az akkor hatályos hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény és a végrehajtására kiadott az elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak visszavételéről szóló 264/2004.(IX.23.). Korm. rendelet alapján meg kellett semmisíteni. Tehát a vállalkozások PA-inak értéke nulla forint lett.

A Módtv.2. alkotmányosságának vizsgálata érdekében az MSZSZ az Alapvető Jogok Biztosához fordult, aki alkotmányos-visszásságot állapított meg az azonnali betiltás miatt, s ezért az Alkotmánybírósághoz (továbbiakban: AB) fordult. Az MSZSZ koordinációjával a tagság egy része is az AB-hoz fordult azzal, hogy az azonnali betiltás sérti az Alaptörvény több rendelkezését (pl. tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága). Az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatával megállapította, hogy az azonnali betiltás nem sérti az Alaptörvény rendelkezéseit, mert nemzetbiztonsági kockázatot látott a kormányzat a PA-k működtetésében. Azt is megállapította az AB határozat, hogy a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatának befejezését követően kártalanításra van lehetőség. Ugyanakkor két különvélemény megfogalmazta az alaptörvény-ellenességet és a kártalanítási kötelezettséget. Ezt követően az MSZSZ 7 tagja (8 vállalkozás) fordult az Európai Emberi Jogi Bírósághoz (továbbiakban: EJEB) jogorvoslatért. Ezen beadványokat a hazai jogorvoslat kimerítésének hiányában elutasították.

A Módtv. hatálybalépésével a Vállalkozásoknak a szerencsejáték szervező tevékenységét meg kellett szüntetni, azt – jelentős költségekkel – át kellett alakítani. Összegezve azt kell leszögezni, hogy az adóemelés és a végleges betiltás rendkívül hátrányosan érintette a vállalkozásokat [mind pénzügyileg (beruházás), mind más tekintetben (cég-átalakítás,

illetékek, stb.]], de azon keresztül a tulajdonosokat és családjaikat is, de a működtetésben résztvevőket és az ő családjaikat is.

II. Kártérítési kereset

Mindezek után a Vállalkozások 2016. október 27-én kártérítési keresetet nyújtottak be a Magyar Állam alperessel szemben, igényüket a hazai illetve az uniós jogra alapítottan. A hazai jogot illetően a keresetet a Módtv.1. és Módtv.2. által a Vállalkozásoknak okozott károk megtérítésére alapozták. Az uniós jog megsértése vonatkozásában a szolgáltatás nyújtás korlátozásának az uniós jognak nem megfelelő módjára, valamint a Vállalkozások tulajdonjogának az Európai Unió Alapjogi Chartájának (továbbiakban: Charta) 17. cikke megsértésére alapították.

a.) A hazai jogra alapított kereseti kérelem a következő volt:

- elsődlegesen a káresemény bekövetkezésekor hatályos a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 339.§ (1) bekezdése alapján, összefüggésben a Ptk. 1-3.§§-ban foglaltakkal,
 - másodlagosan a Ptk. 349.§ (1) bekezdése alapján, összefüggésben a Ptk. 1-3.§§-ban foglaltakkal,
 - az eljárás során ezt kiterjesztették harmadlagosan a Ptk. 6.§-a szerinti biztatási kárra .
- Bármelyik kereseti kérelemhez kapcsolódóan nem vagyoni kártérítés iránt a Ptk. 75.§ (1) bekezdése, 76.§ és 78.§-a alapján, összefüggésben a 84.§ (1) bekezdés e.) pontjában foglaltakkal.

Indokainkat az I., mind a II. fokú eljárás során részletesen kifejtettünk, most azokat röviden összegezzük:

Elsődleges kereseti kérelem

A polgári jog alapelvei szinten rögzíti a károkozás tilalmát, s a káresemény bekövetkezése esetére a régi Ptk. egy főleg reparációs jellegű, az in integrum restitutio legalább részben elérő megtérítési kötelezettséget ír elő. A régi Ptk. 339.§ (1) bekezdése megfogalmazza, hogy „Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.”

A régi Ptk. 1.§ (1) bekezdése, mint a norma személyi hatálya rögzíti, hogy az minden személyre kiterjed, lett légyen szó természetes, vagy jogi személyről, vagy akár közjogi jogi személyről, mely személyek vagyoni jogi viszonyait szabályozza. Ennek következtében nem mentesülhet sem a jogi személy – még akkor sem, ha az állam valamely szervezete, hatósága – sem pedig az állam. Ezt támasztja alá a Ptk. 28.§ (1) bekezdésének első mondata, mely kimondja, hogy „Az állam – mint a vagyoni jogviszonyok alanya – jogi személy.”. A 28.§ (2) bekezdése pedig az állam kártérítési kötelezettségét a rendelkezésre álló, azaz az éves költségvetési kereten túl is terheli: „A kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség, valamint a jóhiszemű személyek irányában vállalt szerződéses kötelezettség az államot költségvetési fedezet hiányában vagy az e célra biztosított költségvetési fedezetet meghaladó mértékben is terheli.”.

A Magyar Állam jogalkotói magatartása azért vált jogellenessé, mert a Módtv.2. hatálybalépítésével szándékosan és felróható módon fosztotta meg a Vállalkozásokat tulajdonjuk értékétől. Felróhatóság azért terheli a károkozót, mert a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) 2.§-ában foglaltakkal ellentétben jogot korlátozott és vont el együttesen. A régi Ptk. 1.§ (1) bekezdésében és a 3.§ (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel összefüggésben ugyanezen törvény 7.§ (1) bekezdésével a jogalkotó nemhogy megvédte és garantálta volna a Vállalkozások tulajdonjogát és vagyoni helyzetét, hanem egyszerűen mindenféle ellentételezés nélkül megvonta azt. Ezen túl a tulajdonjog triászának egyik részjogosítványát, az ingó dolog – jelen esetben a PA – használati jogát is kiürösítette: a Vállalkozások által tulajdonolt PA-k használati joga megszűnt létezni a Módtv.2. 5. §-ának hatálybalépésével, mivel ezek az eszközök másra nem használhatóak.. Az

üzemeltethetőséget, mint a PA használati jogának gyakorlását ráadásul az is tovább szűkítette, hogy kaszinót csak – a többször módosított, a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (továbbiakban: Ktv.) 2013. november 15-től hatályos 10/C.§-a szerint – csak koncessziós szerződés révén lehet működtetni.

A másodlagos kereseti kérelem

Az állam jogalkotásért való felelősségének kezdeti elmélete, az immunitás tana szerint az állam korlátlanul felelőtlen, csupán akkor és annyiban felelős egy általa kibocsátott jogi aktusért, amennyiben maga is magánjogi jogalanyaként jelenik meg az adott jogviszonyban. Azonban ezt az elméletet már az 1938-as La Fleurette esete¹ is felülírta, amikor a francia bíróság – a jelen üggyel megegyező tényállás mellett – kimondta, hogy jogalkotással igenis kárt okozott a jogalkotó, mivel jelentős kárt okozott egy vagy akár több személynek/vállalkozásnak, és megalkotott jogi aktus nem zárta ki a kárfelelősség megállapítását.. A Módtv.2. megalkotásával és annak 5. és 8. §-ainak hatálybalépésével a Vállalkozásoknak kára keletkezett.

Az állami kárfelelősség egységes értelmezését segíti az Európa Tanács 1984. szeptember 18-i ajánlása (továbbiakban: Ajánlás) a jogalkotással összefüggésben. Az Ajánlás a) pontja fogalmazza meg az 1. elvet, mely szerint az állami felelősség alapja, hogy a jogalkotás körében való károkozás mindig objektív súlyú felróhatóság, s jogellenesség esetén vélelmezni kell ezt a felróhatóságot. Ha esetleg ez az 1. elv nem teljesül, akkor is részleges reparációt kell adni, ha nyilvánvalóan igazságtalan a károsult oldalán a kárveszély viselése. Az Ajánlás e) pontja kifejti, hogy ha az 1. elv szerint nem is jár teljes reparáció, akkor a 2. elv alapján legalább méltányossági alapon kellene kártéríteni a károsultakat.

Mindezek azt fejtik ki, hogy az alperesi jogalkotó azzal, hogy nem vette figyelembe a Jat. 2.§ (2) és (4) bekezdéseiben foglalt követelményeket - különös tekintettel az Alaptörvényben (továbbiakban: Alaptv.) foglalt alapjogokra, így a tulajdonhoz, és a vállalkozás szabadságához való alapjogokra, valamint a társadalom és saját jólétének fenntartásához fűződő alapkötelezettségre, és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogra –, továbbá a Jat. 17.§ (1)-(2) bekezdésében foglaltakat (az előzetes hatásvizsgálat lefolytatásának kötelezettségét elmulasztotta), így jogellenes módon tiltotta meg a PA-k kaszinón kívül üzemeltetését, s ezzel együtt lenullázta a Vállalkozások értékét, ellehetetlenítette egyetlen tevékenységüket.

Harmadlagos kereseti kérelem

A Módtv.1. egy új rendszer alapjait fogalmazta meg, egy központi serveren keresztül az SZF folyamatosan figyelemmel kísérhette volna az egyes PA-k működését. E szabályozást négy törvény megerősítette további részletesen szabályokkal, valamint a végrehajtási PM rendelet módosításával. Ezen túl elsősorban a Nemzetgazdasági Miniszter nyilatkozatai erősítették az új rendszer megvalósításának szándékát. A Vállalkozások éppen erre figyelemmel nem szüntették meg tevékenységüket, hanem igyekeztek – az ötszörös adóemelés mellett is – minél kisebb ráfizetéssel azt fenntartani. Az új rendszer forgalomarányos adózást irányzott elő, ami realisabb adózási kötelezettséget eredményezett volna. Tehát a jogalkotó a Vállalkozások számára realis jövőt vázolt fel, így erre készültek, igyekeztek a megvalósításhoz szükséges anyagi feltételeket megteremteni, valamint a gyártókkal, hitelesítőkkal, a központi szervert majd üzemeltetőikkel tárgyalásokat folytatni.

Nem vagyoni kártérítés

Dr. Lázár János miniszterelnökhöz intézett kérdése magában hordozta azt a feltételezést, hogy a PA-üzemeltetők (így jelen ügy Vállalkozásai is) nem a tényleges jövedelmük után fizetnek adót. Bár ezt a feltételezést a hatáskörrel rendelkező minisztérium írásbeli válaszában

¹ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/14-janvier-1938-Societe-anonyme-des-produits-laitiers-La-Fleurette> 2016. június 19. 12:46

cáfolta, a közvéleményben megmaradt a feltételezés az adó-eltitkolásról, valamint a PA-k működésének üzemeltetők általi „befolyásolási” lehetőségéről. Mindezt egy ezzel kapcsolatos TV-vita sem oszlatott el egyértelműen. Ezen túlmenően a Módtv.2.² általános indoklása is utalt arra, hogy a PA-üzemeltetési tevékenység bűnözői csoportokkal hozható összefüggésbe. Ezek a feltételezésen alapuló kijelentések általánosan PA-üzemeltetőket említettek, amely körbe jelen Vállalkozások tulajdonosai, tisztségviselői, munkatársai is beletartoznak, mert konkrét vállalkozások/személyek sosem lettek említve. Mindez sérti e személyeknek az Alaptv. II. cikkében foglalt emberi méltóságát.

Jogalkotási eljárás

Elsődleges és másodlagos kereseti kérelmünk alapját az képezi, hogy a jogalkotó alperes nem tartotta be a Jat. és kapcsolódó jogszabályok előírásait, elsősorban az a tény, hogy nem készített előzetes hatásvizsgálatot. Ennek fontosságát beadványainkban részletesen kifejtettük. A hatásvizsgálat elvégzéséhez alperesnek minden tény/adat rendelkezésére állt, azok alapján nagy pontossággal meg tudta volna becsülni, mind az ötszörös adóemelés, mind a tiltás következményeit.

Felmerül az a kérdés, hogy mi okozta a kárt. Erre egyértelmű válasz az, hogy nyilván a Módtv.1., illetve a Módtv.2. hatályba lépése. Azt ellenben le kell szögezni, hogy a Jat. és kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseit figyelmen kívül hagyó jogalkotói eljárás objektíve magában hordozza azt a lehetőséget, hogy a megalkotandó – s majd hatályba lépő – jogszabály nem éri el azt a célt, amit a jogalkotó kitűzött. E megállapítást alátámasztja az a tény, hogy a Módtv.1. hatályosulása után jelentősen csökkent a működtetett PA-k száma, holott a Kormány törvény-javaslatának, valamint az egyéni képviselői indítványnak is az arányos közteherviselés volt a kitűzött célja. A Módtv.2. életbe léptetése után nem csökkent a szerencsejátékok játékos személyek igénye a játék-lehetőség iránt, pusztán az igény más szerencsejátékokra tevődött át. Első sorban a PA-khoz hasonló gyors nyerést/vesztést mutató játékok iránt növekedett az érdeklődés. Ezt egyértelműen bizonyítják a Szerencsejáték Zrt. csatolt beszámolóit.

A jogalkotáshoz kapcsolódó másik fontos kérdés a kellő felkészülési idő biztosítása a jogalkotók számára a jogszabályban meghatározott magatartási szabályokhoz. A Módtv.1. esetén több éves tiszta játékbevételei adatokat kellett volna elemezniük jelen Vállalkozásoknak is annak érdekében, hogy olyan megalapozott döntést tudjanak hozni, mely alapján minimális ráfizetéssel tudják fenntartani tevékenységüket. Idő hiányában a Módtv.1. hatálybalépésekor csökkentették a működtetés volumenét, de utána egy-két PA-t ismét működtetni kezdtek, majd ismét csökkentést hajtottak végre. A Módtv.2. kihirdetés és hatályba lépése között 24 óra telt el, tehát felkészülési időről nem is lehet szó. A felkészülési idő fontosságára az AB 34/2014.(XI.14.) AB határozat is rámutatott.

Kivülálló véleményként hivatkozunk Dr. Gajduscheck György: „Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat” című tanulmányára [MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont: „A magyar jogrendszer állapota” című tanulmánykötet (2016.)]. A szerző összegzése a következő (nem szó szerinti idézés):

A tudományos elemzés összegezve megállapítja, hogy bár a jogalkotás során a jogszabályok előzetes- és utólagos hatásvizsgálatát közel három évtizede törvény írja elő, ilyenre ténylegesen nem kerül sor. Elmélyült elemzésre szinte soha nem áll rendelkezésre megfelelő idő, mert a jogalkotás kapkodó, nagyrészt tervezetlen, így a jogalkotásra nagyon rövid idő áll rendelkezésre. Emellett hiányzik a megfelelő, magasán képzett szakemberállomány is.

² http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=WA3SlpRj&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D39%26p_izon%3D8597 2016. június 21. 13:34, 5.o.

Több évtizedes gyakorlat, hogy a jogszabályokat a várható hatások valós ismerete nélkül hozzák, így nem beszélhetünk tényeken, elemzéseken alapuló kormányzati döntéshozatalról. Sőt számos jel utal arra, hogy a jogalkotás társadalmi célja (mit kívánunk elérni a jogszabállyal) kérdésként fel sem vetődik, nemhogy a célok realitásának elemzése. Olyan esetekről is hallani, hogy a jogszabály-változtatás előkészítéséért felelős kormányzati szerv tiltakozott az ellen, hogy a döntését jobban megalapozó – pénzébe sem kerülő – kutatás szülessen. 2010 után pedig azt is lehet tudni, hogy azokban az esetekben, amikor magas szintű (kormányfői) döntés született, az annak esetlegesen ellentmondó információ hozzája komoly szankciókra számíthat, legyen az bármilyen megalapozott tényadat.

Mindennek egyik lehetséges magyarázata, hogy a politikai döntéshozók kizárólag rövid távon és egydimenziós hatásokban gondolkodnak, amelyekről úgy vélik, hogy nyilvánvalók, nem igényelnek különösebb elemzést. A közvetlen és rövid távú következmények mellett az egyéb társadalmi hatások lényegtelenek.

Az Alkotmánybíróság 26/2013. (X. 4) számú határozata

Az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatával megállapította, hogy a döntés alkotmányos, mert a tevékenységben nemzetbiztonsági kockázat van. Azt is megállapította, hogy a vizsgálat befejezését követően lehetőség lehet kártalanításra. Arról a döntés óta sincs szó, hogy a vizsgálat mikor fejeződik be. A határozathoz fűzött két különvélemény a kártalanítást a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatától függetlenül indokoltnak tartotta.

Az MSZSZ Elnökének levélbeli kérdésére a Belügyminiszter Úr azt válaszolta, hogy nemzetbiztonsági kockázat alatt a Szerencsejáték Zrt. nemzetbiztonsági védelmét kell érteni (tehát nem lehet olyan tevékenységet végezni, mely a Zrt. érdekeit sérti, akár szerencsejáték tevékenység folytatása során, akár más tevékenység végzésével sem). A Szerencsejáték Zrt. a vonatkozó kormányhatározat szerint 2016. január 1. óta nem áll nemzetbiztonsági védelem alatt tehát valószínűsíthető, hogy a vizsgálat be kellett fejeződjön. Az AB határozatát részletesen elemző anyag jelent meg a JeMa folyóirat 2014/1. számában, mely rámutat arra, hogy a jogalkotói döntés elsősorban a jogállamiság és a bizalomvédelem elvét sértette meg, de elemzi a szigorítás és az azonnali megtiltás közötti minőségi (aliud) különbséget.

Nemzetbiztonsági kockázat

Tekintve, hogy a 26/2013.(X.4.) Ab határozat kiemelten foglalkozott a nemzetbiztonsági kockázat tényével, szükséges, hogy ezzel kapcsolatosan néhány körülményt részletesebben kifejtssünk.

Dr. Laufer Balázs nb. alezredes (egyetemi tanársegéd, a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet Terrorelhárítási Tanszékének oktatója) a Terror & Elhárítás folyóirat 2017/3. számában a „Migrációs státuszkérelmezők esetében felmerülő lehetséges nemzetbiztonsági és terror kockázatok” című tanulmányában a nemzetbiztonsági kockázatról a következőt fogalmazza meg:

„Ismert, hogy az elmúlt évtizedekben a világon mindenütt alkalmazták a nemzetbiztonsági kockázat lehetőségét, mint hivatkozási alapot, amikor a kormányok valamit – sokszor indokolatlanul – el kívántak titkolni a közvélemény elől. Számos alkalommal éri vád az államigazgatást, hogy a nemzetbiztonsági kockázat érve mögé bújlik, kerülve az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot..”.

Ugyanerre utal a JeMa folyóiratban megjelent elemzés is, mely szerint:

„A nemzetbiztonsági kockázat tekintetében a határozat finom csúsztatásokból és félígazságokból építkezik. Abból az egyébként elfogadható megállapításból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok elvben alkalmasak az alapjogok korlátozására. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy bármilyen kockázat bármilyen alapjog-korlátozást igazolhatna, hanem egy erőteljes jogkorlátozás csak és kizárólag komoly, valós és bizonyított nemzetbiztonsági kockázattal igazolható. Ennek hiányában az erre való hivatkozás nem lehet megalapozott. Ehhez képest az Alkotmánybíróság megelégedett azzal, hogy egy nem nevesített, sőt állítólag nem is nevesíthető¹³, és az Alkotmánybíróság által – saját bevallása szerint –

semmilyen formában nem ismert, de a Kormány állítása szerint „valós” és „reális” nemzetbiztonsági kockázat indokolhatja az azonnali és kártalanítás nélküli jogkorlátozást.” Hiszen, ahogy az az AB határozatából kiderül, a kockázat vizsgálata még folyamatban.

A Nemzeti Közszerológati Egyetem (továbbiakban: NKE) tudományos konferenciáján Prof. Dr. Finszter Géza az NKE professor emeritusa a következőképp fogalmazott: „Egy olyan időszakban, amikor még egyáltalán nem beszélhetünk jogállamról. Ez a történelmi háttér mind a mai napig érzeteti hatását a nemzetbiztonság működésében, amely idegenkedik a jogállami keretektől.”. (megjelent az NKE Bonum Publicum 2018.3. számának 2. oldalán). Így feltehetnénk azt a kérdést is, hogy csak egy titokban tartható bizonytalansági tényezőt kell hivatkozási alapul megjelölni annak érdekében, hogy egy tevékenységet egyik napról a másikra be lehessen tiltani?

Határozottan e vélekedéseket erősíti az a tény, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosítási javaslatának (T/14.686. sz. tv.-javaslat) általános indokolása a következő megállapítást tartalmazza: „...valamint a nemzetközi kapcsolatok működtetésével járó hallgatói, oktatói mozgás, beutazás során az időszéri nemzetbiztonsági szempontok érvényesülését.”.

A nemzetbiztonsági kockázat fennállására a Módtv.2. indokolása még utalást sem tesz, holott a felsőoktatási törvény indokolása például ezt megteszi, anélkül, hogy a titoktartási szabályokat megsértene. A parlamenti előterjesztés során Dr. Lázár János államtitkár ezzel kapcsolatosan a következőkről tájékoztatta a képviselőket:

„Biztosíthatom önöket arról, hogy a kormány ma reggeli ülésén jól megfontolta, hogy kivételes sürgős eljárást kérjen a Háztól, tekintettel arra, hogy olyan gazdasági, társadalompolitikai és nem utolsósorban nemzetbiztonsági jelentést hallgatott meg az illetékes miniszterektől, amelyek egyértelművé tették, hogy itt sürgős intézkedésre van szükség.

Felmerül persze az is, hogy a dolognak vannak-e nemzetbiztonsági leágazásai. A nemzetbizottsági bizottság a parlamenti viszonyokra jellemző módon – föltételezem, akár vitáktól és botrányoktól sem mentes módon – folytatta vagy folytatja most az ülését annak tisztázása céljából, hogy a nemzetbiztonsági kockázat fogalma mit jelent. Erre úgy gondolom a Belügyminisztérium titkos adat- és információkezelés törvényben szabályozott keretei között részletes és alapos adatokat és információkat tud az önök rendelkezésére bocsátani. Egy dologra szeretném fölhívni a figyelmüket. Nyilván a kormányülésen volt alkalmam, hogy megismerjem ezeket a jelentéseket, akár a gazdaságpolitikai, társadalompolitikai vonatkozásokat. ...

Akik megpróbálták a mai ülésnapon – ezt szerencsére kevesen tették – bagatellizálni ennek az ügynek a nemzetbiztonsági kockázatát, helytelenül teszik. Ha előveszik a magyar parlament elmúlt 22 éves történetét, és néhány pártnak tanulmányozzák a sorsát, tanulmányozzák a parlamenti kezdeményezéseit és a kezdeményezések sorsát, akkor tanulságos történeteket látnak, amikor egy-egy parlamenti párt felvetette a szerencsejáték-piac újraszabályozását, milyen hirtelen lett vége a kezdeményezésnek, vagy milyen hirtelen csökkent az illető politikus párton belüli vagy párton kívüli politikai támogatottsága. Láttunk már ezzel kapcsolatos történeteket; mi akik régen járunk a parlamentbe, tapasztalatokat szerezhetünk. Tehát óvakodnék attól, hogy ennek az ügynek a nemzetbiztonsági kockázatát, jelentőségét és leágazásait elbagatellizáljam. Képviselőtársaim a Belügyminisztériumtól, mint a nemzetbiztonsággal foglalkozó szervezetek felügyeletétől reményeim szerint érdemi információt kaphattak, vagy kaphatnak a jövőben ezzel a kérdéssel kapcsolatban...”.

DR. KISS SÁNDOR (Jobbik) hozzászólása: „Köszönöm a szót, elnök úr. Arra szeretnék kitérni, hogy úgy érzem, hogy az igazság nincs teljesen kibontva ezen törvényjavaslat tárgyalása során, és itt utalnék az előterjesztő azon kitételére, amikor nemzetbiztonsági okokat emlegetett. Ezt elfogadom a kormányzat részéről, mert olyan nemzetbiztonsági okok lehetnek, amiket én nem tudok, amit esetleg nem is kell tudjak, mert olyan titkos nemzetbiztonsági okok lehetnek. Én ezt nem is firtatom, de azért ne legyünk álságosak, és úgy előadni ezt a törvényjavaslatot, mintha itt csak a szegényekről lenne szó. ...”.

DR. APÁTI ISTVÁN (Jobbik): „...Egyébként egy óriási lehetőséget elszalasztottak, azon kívül, hogy természetesen a nemzetbiztonsági kockázatokra, sok mindenre kíváncsiak lennénk. ...” (Országgyűlési jkv. – 2012. 10. 01.).

Mindebből az látható, hogy semmi konkrétum nem hangzik el azzal kapcsolatosan, hogy milyen nemzetbiztonsági kockázat volt a PA-k játéktérmi üzemeltetésével kapcsolatosan. Az sem világos, hogy a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatával mi a pontos helyzet, korábbi információkról van szó, vagy most történik meg a szükséges információk összegyűjtése a törvényjavaslat utólagos megalapozására. Ez azért vetődik fel, mert az előterjesztő hol jelen-múlt, hol pedig jövő időben fogalmaz.

Az AB 26/2013.(X.4.) AB határozat szintén olyan megállapításokat tesz, melyek nem alapozzák meg egyértelműen és kategorikusan a nemzetbiztonsági kockázat fennállását vagy fenn nem állását. Ezt alátámasztja az alábbi megfogalmazás, mely jövő időben utal arra, hogy vizsgálat folyik akkor, amikor a betiltás már 41 napja hatályos (ld. 139. pont), az engedélyek leadása is megtörtént 25 napja. A Nemzetbiztonsági Bizottság 2013-ban ezzel a kérdéssel foglalkozik, mikor a tiltás már 226 napja hatályos, PA-k csak kaszinókban működnek – kérdés ekkor mit vizsgáltak, milyen vizsgálat volt folyamatban (ld. 140.pont). Az AB határozat megállapításai:

„[139] 2012. november 20-án megtartott országgyűlési ülésnapon napirend előtti kérdésre a Kormány nevében felszólaló államtitkár úgy fogalmazott, hogy amennyiben a pénznyerő automaták szektornak nemzetbiztonsági kockázatot jelentő elemei vannak, ennek kivizsgálása az illetékes szervek feladata.

[140] A nemzetbiztonsági kockázatról legutóbb a Nemzetbiztonsági Bizottság 2013. május 24-én megtartott ülésén (annak jegyzőkönyve szerint) a belügyminiszter meghallgatása során kérdésekre válaszolva bejelentette, hogy a nyilvánosság még nem tájékoztatható, mert a vizsgálat jelenleg is tart, de ha a Bizottság hoz erre vonatkozó döntést, tagjai az Alkotmányvédelmi Hivatalnál megnézhetik az erre vonatkozó keletkezett anyagot. A belügyminiszter külön kiemelte, hogy a kormány és a parlament időben lépett és jó döntést hozott.

[141] A fentiekből tehát egyértelműen következik, hogy Módtv. meghozatalát nemzetbiztonsági kockázatok kivédése is szükségessé tette, ezek nyilvános megjelölését a jelenleg még tartó vizsgálat nem teszi lehetővé.

[142] Következésképpen az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia arról, hogy a jogalkotás során a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozás figyelembe vehető-e az alkotmányossági vizsgálat során.”.

Egyértelmű bizonyíték az alábbi megállapítás arra, hogy az AB lényegében a nemzetbiztonsági kockázat fennállása szempontjából vizsgálta a Módtv.2. alaptörvény-ellenességét: „A jelen ügyben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása értelemszerűen nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztet, amelyek megvédése alkotmányos alapjogok korlátozásával járhat.”.(145. pont). Ugyanakkor megállapította a kártalanítás szükségességét a vizsgálat lezárását követően. A két külön vélemény az alaptörvény-ellenességet is megállapíthatók ítélte, a kártalanítás szükségessége mellett.

A fentiek – elsősorban a kívülálló véleményekben foglaltak alapján – a korábbinál is megalapozottabban merülnek fel olyan kérdések, melyekre alperes a mai napig nem adott választ. Tehát kérdés, mi volt a nemzetbiztonsági kockázat, miben rejlett, mihez/kikhez kapcsolódott:

- a PA-kban rejlett (nem valószínű, mert PA-k a kaszinókban jelenleg is működnek);
- a PA-k működtetési helyszíneiben, azaz tízezres nagyságrendű helyiségekben (településekben, vagy az ottani vendéglátó egységekben – következésképpen ezeket is be kell zárni), nem valószínű, mert kaszinók is településeken működnek;
- a PA-kat üzemeltetők személyében, vállalkozásukban – szintén nem valószínűsíthető, mert egyetlen természetes személy, egyetlen vállalkozás ellen sem folyt sem büntető, sem szabálysértési eljárás;

- ha az országgyűlési előterjesztésben van utalás a nemzetbiztonsági kockázatra, akkor ez miért nem szerepelt (még utalásként sem) a Módtv.2. indokolásában, hasonlóan a felsőoktatási törvény-javaslatban írtakkal;
- kérdés, meddig tart a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálata, mert a belügyminiszteri levél szerint ez szoros kapcsolatban van a Szerencsejáték Zrt. nemzetbiztonsági védelmével, de
- a Szerencsejáték Zrt. már nem szerepel a nemzetbiztonsági védelem alatt álló intézmények között,
- a nemzetbiztonsági kockázat miatti betiltás óta már nincsenek játéktérmekek, ahol PA-k üzemelnének, tehát a vizsgálat „tárgya” betiltatott,
- a belügyminiszteri levél a nemzetbiztonsági szerveken túli más szerv hatáskörébe tartozó (nyomozati) eljárásokról szól, utalva a Nemzetbiztonsági Bizottság 2013. május 24-i ülésére (az AB határozat is erre hivatkozik) – ezen az ülésnapon sem voltak, sem játéktérmekek, sem abban működő PA-k.

A nemzetbiztonsági kockázat minden konkrét utalás nélkül nem teszi megalapozottá a legitim célt (tehát a tiltást). Önmagában mindössze arra alkalmas, hogy a nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozással bármely jogviszony indokolás nélkül megváltoztatható/megszüntethető legyen.

A fentiekre tekintettel rendkívül különösnek tűnik alperes 2018. március 5-én kelt – elsőfokú eljárásban csatolt, 2. sorszámon mellékelt - beadványának megfogalmazása, miszerint a nemzetbiztonsági kockázat tényét és annak vizsgálatát alperes a folyamatban lévő eljárás során is fennállónak ítélte (beadvány 95. pontja).

A Vállalkozások szerver alapú rendszerben való részvételének realitása

Abból kell kiindulni hogy az Szjtv. és a végrehajtási rendelet alapján a szerencsejáték szervező gyakorlatilag három engedéllyel rendelkezett:

- a szerencsejáték szervezésére vonatkozó engedéllyel, melyet évenként meg kellett „újítani”, ez állapította meg a tulajdonos/ügyvezető személyi megfelelőségét (büntetlen előélet, adózási fegyelem betartása, stb.),
 - ezen engedély birtokában kérhetett az érintett vállalkozás engedélyt adott játéktérmekek működtetésére, s ehhez igazolnia – többek között – kellett az illetékes önkormányzat hozzájárulását, stb.,
 - a játéktérmekek engedélyezése iránt benyújtott kérelemmel együtt kellett engedély-kérelmet benyújtani az ott működtetni szándékozott PA-ra, aminek előfeltétele volt a jogszerű birtoklás igazolása, valamint az OMH-hitelesítési bizonyítvány csatolása.
- Amennyiben a kérelmező ezen feltételeknek megfelelt, az engedélyező hatóságnak (SZF) mérlegelési lehetősége nem volt, az engedély/eket ki kellett adni.

A Módtv.1. és az azt követő törvény-módosítások, valamint a végrehajtási rendelet módosítása, a szerver alapú rendszerrel kapcsolatosan, nem tartalmazott módosítást (tehát újabb feltételeket nem határozott meg az engedély kiadásának feltételeként) az engedélyezési eljárást illetően. A személyi megfelelőség megléte mintegy 15-20 évi működés után egyik Vállalkozás esetében sem volt vitatható. A végrehajtási rendeletben a PA-k műszaki feltételeit illetően sem tartalmazott módosítást, tehát az OMH-hitelesítés feltételei is változatlanok maradtak. Egyetlen új feltétele volt az engedélyezésnek (pontosabban a hitelesítésnek), a PA-ba be kellett építeni egy adatátviteli egységet a központi szerverrel – s azon keresztül az SZF-el – történő folyamatos kapcsolat biztosítása végett. Következésképpen a Vállalkozások PA-i a jogszabályi és műszaki feltételeknek megfelelték, azaz a PA-kra vonatkozó hatósági engedély kiadása az SZF részéről nem lett volna megtagadható.

A fentiek alapján a Vállalkozások megalapozottan bízhattak abban, hogy a szerver alapú rendszerben az engedélyeket megkapják, annál is inkább, mert a szerencsejáték szervezésre, valamint a játéktérmekek működtetésére kiadott engedélykés nem veszítették érvényüket, a Módtv.1.kizárólag a PA-kra kiadott engedélykés érvényességi időtartamát korlátozta 2012. december 31-i időponttal.

b.) Uniós jogra alapított kereseti igény

A bírói gyakorlathoz szorosan kapcsolódik az a kérdés is, hogy a jogelmélet is az egyedi aktusokkal okozott kárra szűkíti le az állam kártérítési felelősségét. Ugyanakkor ezt finomító elméleti kidolgozások is fellelhetők a bírói gyakorlatban, főleg az Európai Unióhoz csatlakozást követően. Így a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának „Az Európai Unió jogalkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások tapasztalatai” című összefoglaló véleményében „A tagállamok felelőssége az európai jog megsértéséért – a magyar jogalkalmazás szempontjából” című részben bevezetőként leszögezi: „Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikke szerint az Európai Unió (a továbbiakban: EU) egyik alapértéke a jogállamiság. Jogállamban a jog a közhatalom gyakorlóját, a jogalkotót és a jogalkalmazót egyaránt köti. Annak érdekében, hogy a jogállamiság – mint normatív tétel – ne maradjon *lex imperfecta*, szükséges, hogy a közhatalomnak is kikényszeríthető felelősséggel kell tartoznia a jog megsértéséért.”

A joggyakorlat-elemző csoport megállapította, hogy a tagállami felelősség kérdését az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) gyakorlata alakította ki, mint arra a C-46/93 és C-48/93 sz. Factortame II. egyesített ügyben is hivatkozik:

„27 Mivel a Szerződés nem tartalmaz a közösségi jog tagállamok általi megsértésének következményeit kifejezetten és pontosan szabályozó rendelkezéseket, a Bíróságnak kell – a 164. cikkel ráruházott, a Szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartásának biztosítására vonatkozó feladatát ellátva – ilyen kérdéssel az általánosan elfogadott értelmezési szabályok, különösen a közösségi jogrendszer alapelvei és adott esetben a tagállamok jogrendszereinek közös általános elvei szerint döntenie.

28 Egyébként a Szerződés 215. cikkének második bekezdése a tagállamok jogában közös általános elvekre utal a Közösség szerződésen kívüli felelőssége esetében, amely az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károk miatt áll fenn.

29 A Közösségnek a Szerződés 215. cikkében kifejezetten meghatározott szerződésen kívüli felelőssége a tagállamok jogrendszereiben ismert általános elv kifejezése, amely szerint egy jogellenes cselekmény vagy mulasztás a kár megtérítésének kötelezettségét vonja maga után. Ez a rendelkezés a hatóságok azon kötelezettségét is tükrözi, hogy a feladataik teljesítése során okozott károkat megtérítsék.”.

Az EUB ítélezési gyakorlata alapján azt a következtetést vonta le, hogy az uniós jog három feltétel együttes fennállásakor biztosítja a magánszemélyeknek a tagállamokkal szemben a kártérítési jogot: C-46/93 és C-48/93 együttes ítélet 51 pontja szerint:

„51 Ilyen körülmények között a közösségi jog három feltétel együttes fennállásakor biztosítja a kártérítéshez való jogot, nevezetesen, ha a megsértett jogszabály célja, hogy a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között.”.

A joggyakorlat-elemző csoport arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok európai jogot sértő magatartása olyan nemzetközi közjogi jogsértés, mely polgári jogi kártérítési felelősséget vonhat maga után. A tagállam európai jogot sértő közhatalmi tevékenysége független a konkrét tagállami szerv alkotmányjogi státuszától. Ennek következtében a kártérítési igényt megalapozhatja a tagállam – többek között – jogalkotói tevékenysége is.

A drasztikus adóemelések és végleges betiltás miatt keletkezett kára megtérítése érdekében néhány szervező a Magyar Állammal szemben kártérítési keresetet nyújtott be a Fővárosi Törvényszékhez. A Fővárosi Törvényszék előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bíróságánál. Az előzetes döntéshozatali kérelem lényegében két kérdést (annak vetületeit) érintett:

- a jelentős adóemelések indokoltságát, valamint
- a kaszinón kívüli pénznyerő automata üzemeltetés azonnali betiltásának összhangját az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) és a Charta rendelkezéseivel.

Az EUB C-98/14. számú előzetes döntéshozatali ítéletének 85. pontja kimondta, hogy „...az olyan engedélyek visszavonása esetén, amelyek 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 (lásd ebben az értelemben: EJE, 2015. január 13-i Vékonny kontra Magyarország ítélet, 65681/13. sz. keresetlevél, 34. és 35. §).”.

Az EUB ezen ítélete azt is megállapította, hogy a Módtv.1., valamint a Módtv.2. az áruk és a szolgáltatások szabad áramlását korlátozzák:

„**39** Az alapügy felperesei azonban arra hivatkoznak, hogy a 2011. évi módosító törvény a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő adó összegének drasztikus emelésével akadályt képezte annak, hogy a játéktermeket működtetők nyereségesen üzemeltessék ezen automatákat, és ily módon e tevékenység tekintetében de facto kizárólagosságot biztosított a kaszinókat működtetők számára. Különösen, mivel a I. kategóriájú játéktermek havi bevétele pénznyerő automatáknaként átlagosan 200 000 HUF volt, önmagában a havi tételes adó címén kivetett 500 000 HUF összeg beszedése 300 000 HUF-os azonnali havi veszteséget eredményezett pénznyerő automatáknaként. Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy egyes játékterem-üzemeltetők jelentősebb bevételt értek el, az említett adók és különböző költségek levonását követően nem termeltek nyereséget, vagy az legfeljebb csak minimális lehetett.

40 E tekintetben meg kell állapítani, hogy amennyiben a 2011. évi módosító törvény ténylegesen akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták magyarországi játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata, azt a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának kell tekinteni.

41 Ez lenne a helyzet, ha a kérdést előterjesztő bíróság megállapítaná, hogy a 2011. évi módosító törvényben előírt adóemelés azzal a hatással jár, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetésére irányuló tevékenység a kaszinókra korlátozódik, amelyekre ezen adóemelés nem vonatkozott. Így az említett adóemelés a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetésének tilalma által gyakorolttal összehasonlítható hatást fejtene ki, amit az állandó ítélkezési gyakorlat a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekint (lásd különösen: Anomar és társai ítélet, C-6/01, EU:C:2003:446, 75. pont; Bizottság kontra Görögország ítélet, C-65/05, EU:C:2006:673, 53. pont).

42 Ebből következően az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszörözi a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet, 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.”. Itt meg kell jegyezni, hogy a zavarás, vagy akadályozás a magyar nyelvben azt jelenti, hogy valakinek a tevékenységének végzését, célja elérését negatívan befolyásolja, folyamatos tevékenységét hátráltatja. Az adóemelés miatt a Vállalkozások kényszerű döntést hoztak, hogy tevékenységüket fenntartsák, mert a jogalkotó egy új rendszer szabályait folyamatosan megalkotta, ami a Vállalkozásokat arra készítette, hogy akár ráfizetéssel is, de fenntartsák tevékenységüket, mely az új rendszerben kedvezőbb feltételek mellett folytathatták volna tevékenységüket.

...

44 Nyolcadik és kilencedik kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a 2012. évi módosító törvényhez hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játékterem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, az áruk EUMSZ 34. cikkben biztosított szabad mozgása és a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül-e.

45 Előzetesen meg kell állapítani, hogy az alapeljárásban részt vevő felek által a Bíróság előtt felhozott érvek egy része olyan kérdésekre vonatkozik, amelyek nem kapcsolódnak a

fenti előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekhez, és amelyek olyan ténybeli elemeken alapulnak, amelyek az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban leírtak szerint nem képezik a ténybeli háttér részét.

46 Közelebbről, az alapeljárás felperesei írásbeli észrevételeikben azt hangsúlyozzák, és ezt a magyar kormány a tárgyaláson megerősítette, hogy kizárólag a Magyar Állam által odaítélt koncesszióval rendelkező üzemeltetők jogosultak Magyarország területén kaszinó működtetésre. Márpedig csak korlátozott számú intézmény szerezhethet kaszinóüzemeltetési koncessziót, és azt bizonyos körülmények között előzetes pályázati eljárás nélkül ítélik oda. Ezenkívül az alapeljárás felperesei szerint eddig csak Magyarországon letelepedett társaságok nyertek el koncessziót. Így az e koncessziókra vonatkozó magyarországi odaítélési eljárások a gyakorlatban hátrányosan érintik a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőket.

47 Azonban azon kérdés eldöntése, hogy az említett eljárások megfelelnek-e az uniós jognak, elkülönül a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetésére vonatkozó tilalom uniós jognak való megfelelésétől, amely az előterjesztő bíróság által feltett kérdések kizárólagos tárgyát képezi.

48 E tekintetben ki kell emelni, hogy kizárólag a nemzeti bíróság feladata a Bíróság elé terjesztendő kérdések meghatározása. A Bíróság az alapeljárásban részt vevő felek egyikének kérelmére sem vizsgálhat meg olyan kérdéseket, amelyeket a nemzeti bíróság nem terjesztett elé. Amennyiben a nemzeti bíróság az eljárás fejleményeire tekintettel úgy véli, hogy az uniós jog további értelmezésének beszerzése szükséges, akkor e bíróság feladata, hogy újból a Bírósághoz forduljon (lásd ebben az értelemben: CBEM-ítélet, 311/84, EU:C:1985:394, 10. pont; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekkliasis és társai ítélet, C-381/89, EU:C:1992:142, 19. pont; Slob-ítélet, C-236/02, EU:C:2004:94, 29. pont). A Bíróságnak tehát nem kell megvizsgálnia a jelen ítélet 46. pontjában szereplő érveket.

49 Ebből következően arról kell döntést hozni, hogy a 2012. évi módosító törvényhez hasonló nemzeti jogszabály korlátozza-e az áruk szabad mozgását és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, amennyiben megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, mivel ez a kérdés független az azon kérdésre adott választól, hogy egyébként a kaszinóüzemeltetési koncessziók odaítélési eljárására vonatkozó magyar szabályozás szintén maga után vonja-e ezen szabadságok korlátozását.

50 A 30–32. pontban kifejtett okokból az ilyen nemzeti jogszabályt kizárólag az EUMSZ 56. cikk szempontjából kell megvizsgálni.

Az ítélet a Módtv.2. –vel kapcsolatosan a következő megállapítást tartalmazza:

51 E tekintetben különösen a 41. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az olyan nemzeti jogszabály, amely csak kaszinókban engedélyezi egyes szerencsejátékok szervezését és az abban való részvételt, a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül.

52 E körülmények között a nyolcadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló 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 EUB azt is megállapította, hogy a jogalkotó a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának korlátozásáról szóló uniós alapelveket sem vette figyelembe:

„**89** Az alapügy felperesei arra hivatkoznak, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabályok sértik a játéktér-üzemeltetőknek a Charta 17. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogát.

90 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 56. cikk címén korlátozó nemzeti jogszabályok a Charta 17. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot is korlátozhatják. A Bíróság ugyanígy kimondta már, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 56. cikk értelmében nem igazolt vagy aránytalan korlátozása a Charta 17. cikkének összefüggésében sem engedhető meg a Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerint (Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 57. és 59. pont).

91 Következésképpen a jelen ügyben az alapügy tárgyát képező nemzeti jogszabályokkal megvalósított korlátozás EUMSZ 56. cikk alapján történő, a jelen ítélet 56–73. pontjában lefolytatott vizsgálata kiterjed a Charta 17. cikkében biztosított, tulajdonhoz való jog gyakorlásának esetleges korlátozására is, ekképpen nem szükséges ezen a címen külön vizsgálatot végezni (lásd ebben az értelemben: Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 60. pont).

Az EUMSZ 2. cikke összefüggésben ugyanezen alapító szerződés 260. és 267. cikkeivel – tekintettel az EUB Alapokmányának 23. cikkére, amelyet az EUB eljárási szabályzatának 91. és 104. cikkei is kifejtene – egyértelműen kifejezik, hogy az EUB előzetes döntéshozatali eljárásában hozott ítélete nem csupán az őt megkereső tagállami bíróságra, hanem az Európai Unió valamennyi tagállamának valamennyi bírósága számára kötelező.

Az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélete tehát kifejezi, hogy nemcsak a per tárgyát képező Módtv.2. – amely megszüntette a pénznyerő-automaták kaszinón kívüli üzemeltetését –, hanem már az adó mértékét ötszörösére emelő módosítás sem felelt meg az uniós jogszabályoknak, és konkrétan sérti nemcsak az uniós szabadság-jogot – jelen esetben az áruk és szolgáltatások szabad áramlását –, hanem alapvető jogot korlátoz. Ez pedig egyértelműen kifejezi, hogy a felperesi társaságok tulajdonhoz való jogát is sérti, hiszen aránytalan terheket rótt rájuk a jogalkotó, és olyan közterhek kifizetésére kötelezte a vállalkozásokat, melyet csak saját vagyonuk terhére tudtak teljesíteni. A Módtv.2. tehát a Charta szerinti tulajdonhoz való jogot is sérti azzal is, hogy a felperesi társaságokat olyan, a közterhek közé tartozó igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelezi, amelynek fedezetét a PA-k tilalmazott működtetése okán már nem tudta biztosítani. A Charta 17. cikke ugyanazt a tulajdonhoz való jogot fogalmazza meg, melyet Alaptv. XIII. cikke is tartalmaz. Ráadásul terjedelmét és tartalmát illetően is egyezik a két norma: a szóban forgó alapjog polgári jogi tartalmát is védi, tehát a tulajdon védelmét is megvalósítja azáltal, hogy taxációval határozza meg állam általi elvonásának feltételeit a teljes reparáció kötelezettségének előírásával egyidejűleg. Az alperes a Módtv. 5. és 8.§§-ainak megalkotásánál erre sem volt figyelemmel.

Ezen túlmenően szó szerint kifejti az EUB ítélete, hogy: „Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy egyes játéktér-üzemeltetők jelentősebb bevételeket értek el, az említett adók és különböző költségek levonását követően nem termeltek nyereséget, vagy az legfeljebb csak minimális lehetett.”(39. pont).

Az ítélet határoz arról is, hogy kellő felkészülési időt kellett volna biztosítani annak érdekében, hogy a tevékenység (szerencsejáték szervezés – PA-üzemeltetés) folytatását végző természetes és jogi személyek fel tudjanak készülni arra, hogy a meghatározott idő elteltével más tevékenységet végezzenek, így az Szjt. fentebb hivatkozott két módosítása a jogbiztonságot és a bizalomvédelmet is sértik (76-88.pontok). Amennyiben ilyen felkészülési időt – megfelelő indokok miatt – nem lehetett biztosítani, akkor megfelelő kompenzációt kellett volna az érintettek számára biztosítani (52. és 76. pontok). A kompenzációba pedig egyértelműen beletartoznak olyan állammal szembeni befizetési kötelezettségek visszatérítése, melyekkel szemben az állam hatóságai hatósági tevékenységet nem végeztek. Ilyen volt az egy évre befizetett igazgatási szolgáltatási díj, valamint az egy hónapra előre befizetett adó időarányos visszatérítésének elmaradása. Minimális elvárásként lehet megfogalmazni e tekintetben is, hogy e kérdésben az SZF-nek döntenie kellett volna, ugyanis azt a tevékenységet, melyet az igazgatási szolgáltatási díj fejében a hatóságnak végeznie kellett volna a betiltással megszünt. Az adó kérdésében az vetődik fel, hogy akkor is kell adót fizetni, ha azt megteremtő tevékenységet az állam jogszabály (törvény) útján megtiltja. Ha ez így van, akkor bármiért lehet adót megállapítani.

Az igazgatási szolgáltatási díj vonatkozásában az EUB ítélezési gyakorlata egyértelműen fogalmaz: az igazgatási szolgáltatási díj az engedélyezéssel járó hatósági munkához kell kapcsolódjanak, s azokat kell fedezniük. Erre vonatkozik az EUB C-392/04 és C-422/04. egyesített ügyekben hozott előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélete:

„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 engedéllyel 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.”

Az Szjt.v.11.§ (1) bekezdése szerint:”A szerencsejáték szervezésének engedélyezéséért, ellenőrzéséért, az állami adóhatóság által végzett egyes igazgatási szolgáltatások igénybevételeért 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.”. A két megfogalmazás „harmonizál”, azaz abban az esetben, ha az engedéllyel rendelkező döntési kompetenciáján kívül álló okból szűnik meg a tevékenysége, akkor az igazgatási szolgáltatási díjat időarányosan vissza kell téríteni. Ha a tevékenysége az engedélyesnek megszűnik, akkor az azt kiadó hatóság ellenőrzési kötelezettsége megszűnik, tehát azért igazgatási szolgáltatási díjra nem tarthat igényt.

A 2012. október hónapra befizetett tételes adóval kapcsolatosan felmerül az a kérdés, hogy a jogalkotó elrendelheti-e azt, hogy abban az esetben is kell fizetnie az adózónak adót, ha az adó-alapot megtermelő tevékenységét nem tudja tovább folytatni, mert azt éppen a jogalkotó megtiltotta.

III. Jogorvoslati lehetőség kimerítése

A kereseti kérelmet az I. fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 2018. június 5.-én kihirdetett és 2018. június 21.-én elektronikusan kézbesített 28.P.24.293/2017/18. számú ítéletével elutasította(3. sorszámú melléklet) . A 2018. július 5.-én benyújtott fellebbezés alapján a Fővárosi Ítéltábla az ez első fokú bíróság döntését 8.Pf.20.898/2018/9. számú 2018. november 29.-én kihirdetett ítéletével helyben hagyta (4. sorszámú melléklet). A 2019. december 12.-én elektronikusan kézbesített ítélete ellen a Vállalkozások jogi képviselője felülvizsgálati kérelmet nyújtott be 2019. január 24.-én. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet 2019. március 27.-én kelt és 2019. június 12.-én elektronikusan kézbesített Pfv.III.20.403/2019/2. végzésével – elkészttség okán – elutasította (5. sorszámú melléklet) álláspontunk szerint jogszabálysértő módon.

Fentiek alapján a Vállalkozások számára további jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.

IV. Az indítványozók (Vállalkozások) érintettsége

A Vállalkozások kárt szenvedtek, mert

- tulajdonuk (a PA-k értéke) elenyészett, azokat semmi módon nem tudták tovább hasznosítani,
- befizettek előre igazgatási szolgáltatási díjat, mely az ellenőrzést végző hatóság tevékenységének ellentételezésére is szolgált, de a tiltással a hatóság ilyen irányú tevékenysége szükségtelenné vált,
- befizették előre a tételes játékadót, de 10 nap múlva a jogalkotó az adóalapot létrehozó tevékenységet megtiltotta, tehát úgy fizettek adót a Vállalkozások, hogy az azt létrehozó tevékenységüket a jogalkotó egyik napról a másikra megtiltotta,
- elmaradt hasznuk is keletkezett, mert a tiltáskor érvényes SZF-engedéllyel és OMH-hitelesítéssel rendelkező PA-kat kellett a működésből kivonni.

A kár az érintett Vállalkozásokat (indítványozókat) közvetlenül érintette, vállalkozásaik tulajdona nulla forint értékű lett (alapvetően semmissé vált), s elmaradt hasznuk is keletkezett. Az elmaradt haszonnal kapcsolatosan tényként kell azt leszögezni, hogy az ötszörös adóemelést elrendelő Módtv.1. után négy törvénnyel és a végrehajtási PMr. módosításával a jogalkotó mintegy biztatást adott arra, hogy egy kedvezőbb adózású rendszerben a Vállalkozások tovább tudják tevékenységüket folytatni, ezért tevékenységüket szűkített nagyságrendben, de fenntartották.

V. Bírói döntések és alapjogsérelem összefüggése

Mint alább részletesen bemutatom a rendes bíróságok eljárása az ügy jogalapjának tisztázásáig sem jutott el, a körülményeket egyáltalán nem értékelte, sőt az EUB C-98/14. számú előzetes döntéshozatali eljárásában hozott ítéletében foglaltakat sem vette figyelembe. Ennek következtében a Vállalkozások előtt más lehetőség nem áll, mint, hogy a Tisztelt Alkotmánybírósághoz forduljanak.

Külön meg kell azt említeni, hogy tisztáznia kellett volna az eljáró bíróságoknak azt a körülményt, hogy a Módtv.1. és Módtv.2. – a jogalkotásra vonatkozó szabályok te. ljes figyelmen kívül hagyása következtében – megfelelnek-e a jogállami jogalkotás követelményeinek.

VI. Az Alaptörvény megsértett rendelkezései

a.) A hatalom megosztás elvének sérelme

Az Alaptv. C) cikke szerint: „(1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”. Jelen esetben a Módtv.2. megalkotásakor a jogalkotó elvonta a végrehajtó hatalom jogkörét, mert a PA-kra kiadott engedélyek a törvény erejénél fogva szűntek meg, az engedélyeket kiadó SZF mindössze egy internetes felhívást tett közzé az engedélyek leadásának rendjét illetően. Ezt a tény megerősítette a MSZSZ ügyvezetőjének ügyészi intézkedés megtétele végett tett panaszbeadványára adott Fővárosi Főügyészségi válasz, mely szerint: „... nem a Ket. alapján lefolytatott eljárást követően meghozott egyedi hatósági döntés következtében, hanem a törvény erejénél fogva veszítik hatályukat. ... „Azzal, hogy a jogalkotó jogszabályban kimondta, hogy a törvény erejénél fogva, azaz ex lege valamennyi egyedi engedély hatályát veszítette, minden további hatósági döntés nélkül szűnt meg az engedélyesek joga a pénznyerő automaták további üzemeltetésére.”. A Legfőbb Ügyészséghez benyújtott felülvizsgálati kérelemre a Legfőbb Ügyészség megerősítette a Fővárosi Főügyészség válaszában foglaltakat: „Erre figyelemmel a NAV nem rendelkezik jogalappal a szóban forgó engedélyek hatályvesztésének tárgyában egyedi határozatot meghozatalára, ezt a hatáskörét a törvényalkotó „magához vonta”. A NAV akkor járt volna el törvényellenesen, ha a Módtv. szóban forgó rendelkezését figyelmen kívül hagyva, hatáskör hiányában hozott volna e tárgykörben egyedi hatósági döntéseket. Ebbe n az esetben a NAV eljárása az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe is ütközött volna, amely rögzíti, hogy Magyarország jogállam. Ez a definíció ugyanis összetett követelményrendszernek való megfelelést jelent, amelynek nélkülözhetetlen eleme, hogy a közhatalmat gyakorló szervek csak jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörükben járhatnak el.”. Tehát egyértelmű, hogy a jogalkotó a végrehajtó hatalom döntési jogosultságát elvonva hozott döntést.

b.) Tisztességes eljárás elvének sérelme

Az Alaptörvény XXVIII. cikke szerint: „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”.

Az eljáró bíróságok az ügy jogalapját sem tisztázták, bizonyítást lényegében nem folytattak le, az indítványainkat alapvetően nem is vizsgálták, részletesebb indokolás nélkül utasították el. Ennek bizonyítására az alábbiakban a következőkkel lehet jellemezni:

ba.) az I. fokú eljárás és ítélet:

Az első tárgyaláson (2017. 01.09.) az eljáró bíró kijelentette, a mellékelten 6. sorszám alatt csatolt 35.P.24.962/2016/13. számú jegyzőkönyvben, hogy „Eljáró bíró a Pp. 386/J. § alapján tájékoztatja peres feleket, hogy jelen perben, mivel a per kiemelt jelentőségű pernek minősül, a pertárgy értékre tekintettel a bíróságnak nem kötelessége tájékoztatni a peres feleket a bizonyításra szoruló tényekről és bizonyítási kötelezettségről. Eljáró bíró ennek megfelelően fog eljárni.”

Kapcsolódik ehhez a 14/2002.(VIII.1.)IM rendelet 33/A.§ /1/ bekezdés is: **33/A. §²⁶ (1)** A soronkívüliség az ügynek a rendes ügymenetből történő kivételét jelenti. A soron kívül intézendő ügyben – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – minden intézkedést haladéktalanul kell megtenni.”.

Mindezek alapján az eljáró bíró csak a bizonyítási kötelezettségre vonatkozóan tájékoztatott bennünket és nem a Pp. 386/B. §-nak megfelelően járt el, amely kimondja, hogy: „A jelen fejezet szerinti kiemelt jelentőségű pereknél az elsőfokú bíróság köteles erre irányuló kérelem hiányában is elrendelni az ügyek soron kívüli intézését. Az elsőfokú bíróság által elrendelt soronkívüliség az eljárás minden szakaszára, a rendes és rendkívüli perorvoslatokra is kiterjed.”

Elő kívánjuk adni, hogy a Tisztelt Bíróság soronkívüliséget az eljárás folyamán egyetlen alkalommal sem rendelt el.

Figyelemmel azonban arra, hogy az ügyben eljáró egyetlen bíróság sem rendelte el a soronkívüliséget, ezért álláspontunk szerint a határidő tekintetében sem vonatkozhat ránk a Pp. 386/I. §-a.

Hivatkozni kívánunk arra, hogy az ügyben eljáró bíróságoktól nem kaptunk figyelmeztetést arra vonatkozóan, hogy az ügy soron kívüli jellegére tekintettel a határidők vonatkozásában az általánostól eltérő szabályok vonatkoznak ránk, hiszen a soronkívüliséget a Tisztelt Bíróságok el sem rendelték.

Hivatkozni kívánunk a Kúria Pfv.20.464/2016/4. számú, a Debreceni Ítélőtábla Gf.30.558/2012/8 számú határozatára, valamint a 2014.6.257. számú BH-ra, amelyeknek mindegyike kiemeli azt, hogy a kiemelt jelentőségű perek esetén az ügy soron kívüli intézését külön intézkedéssel el kell rendelnie és a határidők vonatkozásában tájékoztatnia kell az eljáró feleket különös tekintettel arra, hogy a kiemelt jelentőségű perek esetén a Pp. 104/A. § (4) bekezdésének megfelelően a Pp. 104/A. § (1) bekezdése szerint a törvénykezési szünet a határidőbe nem számít be és a soronkívüliség miatt eltérőek a határidő számítások.

Az elsőfokú bíróságnak tehát álláspontunk szerint el kellett volna rendelnie végzéssel a soron kívüliséget, amelyben tájékoztatnia kellett volna a Pp. 386/A. § (1) bekezdésére, 386/B. §-ra, valamint részletesen ki kellett volna oktatnia az eljárási cselekmények teljesítésére szabott határidőkre vonatkozóan.

Álláspontunk szerint tehát mivel a soronkívüliséget az eljáró bíróságok nem rendelték el, nekünk semmiből nem kellett arra következtetnünk, hogy esetünkben a Pp. 386/I. §-ban foglaltak lennének irányadók a felülvizsgálati kérelem benyújtásának határideje tekintetében, főként azért, mert az ügyben eljáró elsőfokú bíróság sem tartotta be a kiemelt jelentőségű perekre vonatkozó szabályokat figyelemmel arra, hogy a Pp. 386/H. §-a szerint a közbenső ítélet iránti kérelmünkről a kérelem benyújtását követő tárgyaláson, és még azt követően sem határozott semmilyen módon, és a Fővárosi Törvényszék a 28.P.24.293/2017/14. sorszámú jegyzőkönyvében foglaltan összegző előkészítő irat csatolására hívott fel bennünket a bizonyítás érdekében.

Kérjük, hogy jelen kifogásunkat egyben fellebbezésnek is tekintsék figyelemmel arra, hogy a Pp. 270. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha a törvény másként nem rendelkezik, a felülvizsgálati eljárás során a Kúria az általános szabályok megfelelő alkalmazásával jár el.

Figyelemmel arra, hogy a felülvizsgálati eljárásra vonatkozóan az érdemi vizsgálat nélküli elutasító végzés elleni jogorvoslatot nem tartalmazza, ezért ebben az esetben álláspontunk szerint a Pp. 233. és 233/A. §-ait kell alkalmazni, mint általános szabályokat, amely esetben az elutasító végzés ellen fellebbezésnek van helye.

A felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító végzés vonatkozásában a Pp. 270. § (1) bekezdésének figyelembe vételével a Pp. 237. § alapján is van helye fellebbezésnek.

Majd ugyanezen bíró még egy tárgyalást tartott (2017.02.22.), ahol néhány kárral kapcsolatos kérdést tisztázott. A következő tárgyalás időpontját 2017. április 19-re tűzte ki. A per 2017.04.10. és 2017. 10. 05. között szünetelt. A per folytatása iránti kérelem ezen a napon került benyújtásra. Ennek alapján új bíró tűzött ki tárgyalást 2018. 01.16-ra. Ezen az eljáró bíró azt kívánta tisztázni, hogy vagyoni hátrány, avagy kár keletkezett-e. Arról nem volt szó, hogy ez továbbra is kiemelt jelentőségű per. A jogi képviselőt felszólította további bizonyítékok csatolására. A következő tárgyalást 2018. 03.06-ra tűzte ki.

Ezen a tárgyaláson felperesek jogi képviselője távollétében az MSZSZ jogtanácsosa vett részt, akit az eljáró bíró kizárt az eljárásból, s új tárgyalási napot tűzött ki 2018.04.12-re. Ezen a tárgyaláson – felperesek jogi képviselőjének távollétében – az eljáró bíró jegyzőkönyvileg szólította fel a jogi képviselőt a kereseti kérelem és annak indokainak összegzésére. Új tárgyalási határnapként 2018.06.06-t tűzte ki. Felperesi jogi képviselő a felszólításnak eleget téve összegezte a keresetet, annak indokait. Indítványozta, hogy az eljáró bíróság forduljon – az általa készített anyag figyelembe vételével – az AB-hoz, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságához (továbbiakban: EJEB). A kitűzött tárgyalási napon az eljáró bíró ítéletet hirdetett, melyet felperesi Vállalkozások jogi képviselője 2018.06.21-én vett át. *Sérült a Pp- 368/F.§-ban foglalt kézbesítési határidőre vonatkozó rendelkezés.*

Mindezt részletesen kifejtettük a mellékelt 6. sorszám alatt csatolt kifogásunkban, amit a mellékelt 7. sorszám alatt csatolt Pkif.VI.24.692/2019/2. sorszámú végzésével elutasított a Kúria arra való hivatkozással, hogy az eljárás folyamatban léte alatt tehattünk volna kifogást az eljárás szabálytalansága miatt, az eljárás befejező végzése után már nem. Álláspontunk szerint ez az álláspont is jogszabálysértő és sérti a tisztességes eljáráshoz való jogunkat, hiszen éppen a Kúria elutasító végzéséből szereztünk arról tudomást, hogy a számunkra sérelmes határidő számítását alkalmazzák, korábban ez fel sem merült, ezért sérelmezni sem tudtuk.

Az ítélet az öt felperest külön-külön kötelezte az illeték, valamint az alperesi perköltség megfizetésére. Ugyanígy elkülönítette az öt felperes tevékenységét, valamint az őket ért és általuk meghatározott károkat.

A keresetet bíróság elutasította. A magyar jogra alapított igény tekintetében az indokolás az alábbi tényeket tartalmazta:

- megállapítva az állami immunitás hiányát, vizsgálta a magyar jogra alapított igény feltételeinek megvalósulását,
- az Alaptv. R) cikk (2) bekezdésére hivatkozással – a jogszabályok mindenre kötelezőek – megállapította, hogy felperesi Vállalkozásoknál közjogi jogviszonyban keletkezett kár, amit viselniük kell,
- az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatában felvetett kártalanítás szükségességét nem vizsgálta, mivel az a határozat rendelkező részében nem szerepelt.

Mivel a felek között nem volt polgári jogviszony, megállapította, hogy a kereset a magyar jog alapján megalapozatlan.

Az uniós jogra alapított kereseti igénnyel kapcsolatosan az ítélet az alábbi indokokat tartalmazta (a Brasserie-teszt) alapján:

- a felperesi Vállalkozások csak azon igényeiket érvényesíthetik, melyek az EUMSZ 56. cikkének megsértésével állnak közvetlen okozati összefüggésben,

- a szolgáltatásnyújtás korlátozásával kapcsolatosan a bíróság osztotta alperes azon érvelését, hogy a PA-k számának és elérhetőségének csökkentése megfelelt a játékfüggőség káros hatásainak visszaszorításaként meghatározott célnak,
- ugyanígy megalapozottnak ítélte a bíróság az intézkedés arányosságára vonatkozó alperesi indokokat: kínálatcsökkentés, keresletcsökkentés vagy ártalomcsökkentés; melyekből alperes a jogalkotás során a kínálatcsökkentést, mint leghatásosabb módszert alkalmazta, mely indokot a bíróság is megalapozottnak ítélte,
- megállapította – a Berlington ítélet 85. pontjára figyelemmel –, hogy az engedélyek visszavonása – megfelelő átmeneti időtartam vagy ésszerű kompenzáció nélkül – sérti a jogbiztonság és bizalomvédelem elvét, valamint felperesek tulajdonhoz való jogát is,
- megállapította, hogy a jogsértés nem kellően súlyos az EUMSZ 56. cikkét illetően, mert a játéktértermekben döntően magyar állampolgárok vették igénybe a szolgáltatást,
- az adatigénylési indítványokat elutasította azzal, hogy a szünetelő játéktértermek száma nem releváns tényező az ügy szempontjából (holott ez a Vállalkozások által csökkentett üzemelésen túl bizonyítaná azt, hogy a károkozás az egész iparágat illetően is súlyosnak minősül a Brasserie-teszt alapján),
- a Nemzetbiztonsági Szolgálatok vezetőinek meghallgatására vonatkozó indítvány rögzítve lett az ítéletben, de sem elutasítva, sem teljesítve nem lett,
- az alaptörvény-ellenesség vizsgálatának bírói kezdeményezésére vonatkozó indítványunkat arra tekintettel utasította el, hogy az ilyen irányú bírói kezdeményezés csak jogszabály megsemmisítésére irányulhat [Abtv.25.§ (1) bek.],
- az EUB-hoz fordulásra vonatkozó indítványt az ítélet elutasítja, mert az eljárás során a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértését felperesi Vállalkozások nem bizonyították,
- a jogalkotási eljárással kapcsolatos bizonyítási indítványra vonatkozóan az ítélet nem rendelkezik, de a tárgyalások során sem történt erre vonatkozó alperesi meghallgatás sem.

bb.) A II. fokú eljárás, ítélet

Az elutasító elsőfokú döntés ellen felperesi Vállalkozások jogi képviselője fellebbezést nyújtott be 2018.07.05.-én, melyben a keresetben és az elsőfokú eljárásban felmerült tényeket összegezte, az alperesi ellenérvekre történt reagálásokkal kiegészítve. Alperes csatlakozó fellebbezést nyújtott be. A 2018. 11.15-én tartandó fellebbezési tárgyalásra szóló idézés 2018.08.30-án érkezett meg felperesek jogi képviselőjéhez. A 2018. 11. 15-én tartott tárgyaláson a Fővárosi Ítéltábla az ítélethirdetésre 2018.11.29-ét határozta meg. A kihirdetett II. fokú ítéletet felperesek jogi képviselője 2018.12.12-én vette át. A Fővárosi Ítéltábla sem a fellebbezést, sem a csatlakozó fellebbezést nem találta alaposnak. A fellebbezés elutasításainak indokai:

- a Ptk. 6.§-ra alapított igényt elutasította, mivel az I. fokú eljárásban kereseti igényként nem lett meghatározva,
- megalapozottnak ítélte az I. fokú bíróság immunitásra vonatkozó megállapítását, az immunitás elvét a hazai bírói gyakorlat is áttörte,
- egyetértett az I. fokú bírósággal atekintetben, hogy az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatának rendelkező része nem állapított meg alkotmányos mulasztást, ami kizárja alperes tisztán magyar jogra alapított kárfelelősségének megállapítását,
- osztotta az I. fokú bíróság azon véleményét, hogy felpereseket csak a határon átnyúló szolgáltatások vonatkozásában illeti meg az EUMSZ 56. cikkében előírt szabadsága,
- megállapította ugyanakkor azt is, hogy az EUB ítélkezési gyakorlata szerint a szolgáltatásnyújtás korlátozásának minősül az is, ha a tagállam megtiltja a rendelkezésre állást saját honos vállalkozásainak az EU többi tagállama állampolgárai számára (C-98/14. sz. ítélet 74. pont),
- az Ítéltábla megállapította, hogy az uniós jog alkalmazása szempontjából a tényleges határon átnyúló elemnek nincs relevanciája, elég a potenciális határon átnyúló tényállási elem,
- az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban kifejtett álláspontja kötelező jellegű az uniós jogszabály jelentését, értelmezését illetően, tehát jelen ügyben irányadók a C-98/14.sz. ítélet megállapításai,

- megállapította az Ítélet, hogy a Módtv.1. nem fejtett ki a tilalmazással azonos hatást, pusztán többletköltséget eredményezett, kisebb jövedelmezőséget biztosított az üzemeltető számára,
- az Ítélet megállapította, hogy a tiltás (Módtv.2.) a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó intézkedés volt,
- a korlátozás esetén a kártérítéshez való jog akkor érvényesül, ha
 - a magánszemélyek számára jogot keletkeztet [a szolgáltatásnyújtás szabadsága (C-98/14. sz. ítélet 105. pont)],
 - a jogsértés kellően súlyos, mert a korlátozás sértette a jogbiztonság elvét, nem tartotta tiszteletben a tulajdonhoz való jogot,
 - a közvetlen ok-okozati összefüggés kimutatható,
- megállapította azt is, hogy a kártalanításról nem született jogszabály, ez olyan jogalkotási diszfunkció, mely az alperes jogalkotói magatartását polgári jogi értelemben is jogellenessé teszi,
- az Ítélet döntése szerint felperesek nem bizonyították, hogy a szerver alapú rendszerben folytathatták volna tevékenységüket,
- megalapozottnak látta a II. fokú bíróság a felperesi indítványok elutasítását, kiemelte, hogy az EUB ismételt döntése szükségtelen lett volna,
- a csatlakozó fellebbezést az Ítélet nem találta alaposnak.

bc.) Felülvizsgálati eljárás

Az elutasító II. fokú ítélettel szemben felperesi Vállalkozások jogi képviselője felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához 2019.01.24-én. Eben összefoglalta az I. és II. fokú eljárások során előadott tényeket/adatokat, az alperesi beadványokban foglaltakra történt reagálásokkal együtt.

A Kúria Pfv.III.20.403/2019/2. számú végzésével hivatalból elutasította a felülvizsgálati kérelmet tekintettel arra, hogy a kiemelt jelentőségű perekben a felülvizsgálati kérelem benyújtási határideje 30 nap, amit felperesek jogi képviselője 12 nappal túllépett. A határidő túllépés okai:

- az első tárgyaláson tájékoztatták felperesi Vállalkozások jogi képviselőjét, hogy jelen ügy kiemelt jelentőségű per, így abban bizonyításra nem történik felhívás (erről végzés nem született),
- ezt követően a per szünetelt (2017.04.10.-2017.10.05.), majd új bíró tárgyalta az ügyet, s a tárgyalásokon még utalásszerűen sem történt arra vonatkozó bírói kijelentés, hogy az ügy kiemelt jelentőségű, sőt a bíró felszólította a jogi képviselőt bizonyításra, további tárgyaláson pedig a kereseti kérelemben és a további beadványokban foglaltak összegzésére – szemben a Pp. 380/J.§-ban foglaltakkal,
- az I. fokú ítélet elkülönítette az egyes felperesek kárigényét, valamint az alperesi perköltséget, államnak fizetendő illetéket is felperesenként külön-külön állapította meg,
- a pertársaságot pergazdaságossági szempontból hozta létre a jogi képviselő, mint egyszerű pertársaságot.

Összegezve, felperesi Vállalkozások jogi képviselője a körülményekből (az első tárgyaláson elhangzottak kivételével) arra következtetett, hogy az I. és II. fokú bíróság is – az azonos jogalap mellett – egyedileg vizsgálja és állapítja meg a felperesek kárigényére vonatkozó jogalapi döntést.

bd.) Az eljárásokkal kapcsolatos felperesi vélemény összegzése

Az I. fokú eljárás során a tényállás nem lett tisztázva. Nem lett megállapítva, hogy a jogalkotó alperes betartotta-e a jogalkotásra vonatkozó szabályokat, a nemzetbiztonsági kockázat ténye miben nyilvánult meg. Az EUB ítéletben foglaltak szintén nem lettek figyelembe véve, azaz az uniós jog sérelme figyelmen kívül lett hagyva. Az EUB ítélet szintén utalt a jogszabály hatályba léptetésével kapcsolatos hiányosságokra, ami szintén a jogalkotó alperes mulasztását támasztotta alá. Az sem lett tisztázva, hogy a 98/34/EK Irányelvben foglaltakat – ami a károkozással nincs összefüggésben – sem tartott be a jogalkotó.

Az Ítélet megállapította, hogy a jogalkotó mulasztásokat követett el. Az I. fokú bíróság AB határozatra történő hivatkozását megalapozottnak ítélte, s nem vizsgálta, hogy az AB indítvány a

Módtv.2. alaptörvény-ellenességének megállapítására irányult, nem pedig az alperes jogalkotói eljárás során elkövetett mulasztásaira.

A felülvizsgálati kérelmet elutasító végzés kizárólag két időpont összevetését tartalmazza, de nem vizsgálta az eljárás során az I. és II. fokú bíróság ezzel kapcsolatos tevékenységét.

c.) A tulajdonjog sérelme

Az Alaptörvény XIII. cikke a tulajdonjoggal kapcsolatosan a következő rendelkezést tartalmazza: „XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”.

A keresetlevélben és további beadványokban részletesen kifejtettük, hogy miért sérült a Vállalkozások tulajdonjoga. Vagyonuk a Módtv.1. és Módtv.2. hatálybalépését követően csökkent. A károkozás nem a tulajdon elvonásában jelentkezett, hanem abban, hogy a Módtv.1. olyan adózási feltételek határozott meg, mely jelentős mértékben meghaladta a Vállalkozások egy játékhelyre eső tiszta játékbevételeit. Az adó mértékének 500.000.-Ft.-ban történő meghatározása azért is nélkülözött minden alapot, mert a jogalkotó rendelkezésre állt – több évre visszamenőleg – az iparág tiszta játékbevételeinek összege (mintegy 300.000.-Ft.), amit az ötszörös adóemelés jelentősen meghaladt. Megjegyezzük, hogy az egyéni képviselői indítványt előterjesztőnek is voltak néhány évre vonatkozó adatai, amit nem tárt sem az indítványt tárgyaló Alkotmányügyi Bizottság, se a képviselők elé, annak ellenére sem, hogy a Bizottság ülésén javaslatát a Kormány képviselője nem támogatta. Az emelés eredményeként a Vállalkozások tulajdonának jelentős része elenyészett.

A Módtv.2. lényegében hasonló következménnyel járt a vállalkozásokra, azzal, hogy a PA-kban megtestesülő tulajdonuk teljes egészében elenyészett.

A PA-k további hasznosítása lehetetlen volt, mind a Módtv.1., mind a Módtv.2. esetén, mert

- a Módtv.1. hatályosulása után más PA-üzemeltetők is korlátozták a működtetést, tehát nem vásárolták volna meg a jelen Vállalkozások PA-it,
- a Módtv.2. mindenkinek megtiltotta a játékkermi PA-működtetést,
- a kaszinókban már rendszerű PA-k működtek és működnek, a külföldi országokban úgy szintén.

Tehát az értékesítés lehetetlen volt.

Tekintve, hogy a jogalkotó a kártalanításra vonatkozó rendelkezést nem alkotott – bár megítélésünk szerint erre az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatában foglaltak szerint intézkednie kellett volna – így a károk megtérítésére polgári perben van lehetőség.

Ezzel szemben az ügyben eljáró Fővárosi Törvényszék és Fővárosi Ítélőtábla a kárigény megállapítását megtagadta.

d.) Diszkrimináció tilalma, közteherviselés elvének sérelme

Az egyenlőségről az Alaptörvény a következő rendelkezést tartalmazza: „XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”.

A Módtv.1. csak a játékkeremben és elektronikus kaszinóban működő PA-k játékadóját emelte ötszörösére, a játékkaszinók adózási mértékét nem érintette. Tehát itt is megkülönböztetést tett abban a tekintetben, hogy a PA-t hol üzemeltetik. Ez is megkülönböztetés még akkor is, ha a kaszinók adózásában nincs elkülönítve a PA-k működéséből származó bevétel, legalábbis az Sztv. adózási szabályai szerint.

A Módtv.2. esetén a megkülönböztetés teljesen nyilvánvaló, mert a kaszinókban továbbra is működtethetnek PA-kat, sőt a tiltás után újabb kaszinók nyíltak, ahol szintén működnek PA-k, kétségtelen maximált számban.

A Módtv.2. nem rendelkezett azzal kapcsolatosan, hogy a 2012. október hónapra befizetett tételes adó időarányos része visszajár-e a befizetőnek, mivel csak 10 napig volt lehetősége a

PA működtetésére. Ez a jogalkotási hiányosság élesen szemben áll az Alaptörvény XXX. cikkében foglaltakkal: „(1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.

A Vállalkozások úgy vettek részt a közteherviselésben (konkrétan adófizetésben), hogy a közteher (adó) alapján biztosító tevékenységüket a jogalkotó megtiltotta.

Az Alaptv. idézett cikkei megfogalmazzák és előírják az emberek számára, hogy értékteremtő munkával járuljanak hozzá az állam – és ezen keresztül – a társadalom fenntartásához. Tényként fogalmazza meg, hogy az ország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

Mindezen alaptörvényi rendelkezéssel szemben a jogalkotó állam a Vállalkozások tevékenységét megszüntette (sőt magát a vállalkozást is, mert csak ezt a tevékenységet végezhettek), ezzel megakadályozta, hogy értékteremtő munkával hozzájáruljanak az állam (a társadalom) fenntartásához, jólétének megteremtéséhez. A jogalkotó tehát szembe ment, nem vette figyelembe az Alaptv. rendelkezéseit.

e.) A munka és foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás szabadsága

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

O) cikk: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”. . .

XII. cikk: „(1) Mindenkinél joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”.

E két cikk – szoros összefüggésben a d.) pontban idézettekkel – deklarálja, hogy az ország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Tehát a Módtv.1. és Módtv.2. szabályozása éppen ezen célokat annulálta, amikor először jelentősen megnehezítette (Módtv.1.) az adóemeléssel a tevékenység végzését, majd a tiltással (Módtv.2.) lehetetlenné tette a Vállalkozások tevékenységét. Ennek következtében tevékenységüket más területre kellett átalakítani. Ezzel a jogalkotó a XII. cikk (2) bekezdésében meghatározottakat nem tartotta szem előtt. Azt is meg kell említeni, hogy a Vállalkozások alkalmazottai rövidebb-hosszabb időre munka nélkül maradt (amihez hozzájárult, hogy e korábbi tevékenységük miatt nehezebb volt az elhelyezkedés).

f.) Az emberi méltóság

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”.

A fenti alaptörvényi rendelkezéssel szemben Dr. Lázár János nyilatkozata a tiltáshoz kapcsolódóan elhangzott nyilatkozatok azt sugallták a közvéleménynek, hogy a PA-üzemeltetők (így jelen ügyben szereplő Vállalkozások is) nem minden esetben tisztességes eszközökkel jutnak jelentős jövedelemhez. Ez a negatív értékítélet számos esetben gátolta a volt PA-üzemeltetőt, családtagjait, korábbi munkatársait a munka, a vállalkozás világában más területre történő elhelyezkedésében, új vállalkozása elindításában. Ezen túl tudomásunk szerint több PA-üzemeltető vállalkozó ma is pszichiátriai kezelés alatt áll, de volt aki öngyilkos lett.

VI. Jelenlegi helyzet

A Módtv.2. indokolása, a parlamenti vita anyaga, valamint az eljárás során tett alperesi beadványokban is nagy-reményű célok vannak meghatározva annak jegyében, hogy milyen mértékben sikerül a tiltással megvédeni az emberek vagyonát, milyen eredményes lesz a játékfüggőség visszaszorítása. Három különböző irányból közelítjük meg a jelen helyzet vázolását az elfogulatlan megítélés végett:

a.) Mihályi Péter: „Diszkriminatív, piac- és versenyellenes állami gazdaságpolitika Magyarországon 2010-2015” című tanulmányában [Kiadó: Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet 2016. február (www.mtaki.hu/file/download/mtdp/MTDP1607.pdf)] a következőket írja: „18. Állami monopólium lett a pénznyerő automata szerencsejátékok üzemeltetése. 2009- ben közel 27 ezer játékgép működött. 2011-ben jelentős adóemelés történt, aminek hatására a nem-kaszinóként működő vendéglátóhelyeken elhelyezett gépek száma 1/3-ára csökkent, majd kötelezővé tették a gépek szerver-alapú, vagyis központilag ellenőrizhető üzemeltetését. Miután az ezzel foglalkozó vállalkozások százmilliókat fektettek az átalakításba, 2012. október első napjaiban az Országgyűlés sürgős eljárásban, nemzetbiztonsági érdekekre hivatkozva, pár napos határidővel megtiltotta a szerencsejáték automaták üzemeltetését. Ezt követően az ország egész területén mindössze három játékkaszinó maradt, ahol ilyen automaták továbbra is üzemelhetnek. A kárvallott cégek szerint 24 ezer játékgép tűnt el a piacról és 30-40 ezer munkahely szűnt meg egyik napról a másikra. A megmaradt játszóhelyek mind állami érdekelttségű cégek voltak..

A károsultak 2013 nyarán az Alkotmánybírósághoz, illetve a Strasbourgi EJEB-hez fordultak. Az utóbbi fórumon 8 Mrd Ft-nyi kártérítést követeltek [Népszabadság, 2013. jún. 25., HVG, 2015. jan. 17.]. A strasbourgi fórum érdemben nem foglalkozott a keresettel, mert 2015 őszén úgy látták, hogy nem merültek ki a magyar jogszolgáltatás lehetőségei. A Fővárosi Törvényszék kérésére foglalkozott az ügygel a luxembourgi Európai Bíróság is, amely viszont kimondta, hogy a pénznyerő automaták kaszinón kívüli üzemeltetését tiltó jogszabály ellentétes lehet a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével” [www.hvg.hu, 2015. jún. 11.].

b.) A FortunaWeb (www.fortunaweb.hu) „A szerencsejáték piac alakulása Magyarországon 2010-2017” című összegzésében a következő megállapításokat teszi. Az egy JH-re eső TJB a 2000-2009. közötti időszakban 130.191.-Ft. és 332.897.-Ft., a II. kategóriás PA-k esetén 79.458.-Ft. és 178.291.-Ft. között változott. Ezen időszakban a PA-k TBJ-éhez képest az adómértéke az I. kategóriába tartozó PA-knál 30-35 %-ot, a II. kategóriába tartozó PA-k esetén 51-57 %-ot tett ki. A drasztikus adóemelés következtében csökkent a működő PA-k száma, s nyilván a bevétel (TJB) is, de egyidejűleg a befizetett adó összege is. A költségvetés bevétele mintegy 87 milliárd forinttal csökkent. Az adóemeléssel egyidejűleg történt szabályozás a központi szerverhez kapcsolódó szerver alapú üzemeltetési mód bevezetésére. A központi szerver üzemeltetője lett volna az új rendszer „nyertese”, mert az oda bekapcsolt PA-k után – darabonként és havonta – 30.000.-Ft. (+ÁFA) illetve volna. Egy központi szerverhez bekapcsolható PA-k száma minimum 1.000, maximum 12.000 darab lett volna. Ezen túl az internet kapcsolatot is biztosítani kellett volna, valamint a helyiséggel kapcsolatos rezi költségek (víz, villany, terem bérleti díj, stb.), a PA folyamatos üzemeltetését (pl. szervizelés) biztosító költségek is a működtetőt terheltek volna. A játékadó ellenben forgalomarányos 33 % lett volna. Az adóterhelés (a központi szerverhez kapcsolódó költséggel) a következő arányokat mutatta volna:

- az I. kategóriájú PA-k esetén a korábbi 31-35%-ról 45 %-ra,
- a II. kategóriájú PA-k esetén a korábbi 51-55%-ról a korábbi maximum, azaz 55 %-ra emelkedett volna. A törvénymódosítás az online szerencsejáték bevezetését is lehetővé tette. Ez a játékmód veszélyesebb a PA-knál, mert bárholonnan játszható (csak internet-kapcsolat szükséges), valamint a játékválaszték is sokkal nagyobb.

A módosítások bizakodással töltötte el a piac szereplőit, de 2012. október 10-én hatályba lépett a PA-k kaszinón kívüli működését megtiltó törvény. Ennek hatását a következőkben összegzi az anyag:

- a piac addigi szereplőinek egzisztenciája egyik napról a másikra megszűnt,
- az új rendszer érdekében megvalósított beruházások (audit, PA vásárlás vagy felújítás, stb.) feleslegessé vált,
- az üzemeltetőknek új tevékenységet kellett választaniuk,
- az alkalmazottak rövidebb-hosszabb időre munkanélkülivé váltak,
- a korábbi I. kategóriájú játékkermek üressé váltak, de egyre több vendéglátó egység (italbolt) is bezárt,

- a kaszinók forgalma jelentősen nőtt, pl. a Belvárosi Kaszinó Kft. 2012. évi játékbevételének 35 %-a származott a PA-üzemeltetésből, ez az arány 2013-ban 73 %-ra, 2014-ben 78 %-ra emelkedett.

Az anyag a fentieken túl bemutatja a PA-üzletág korábbi helyzetét, valamint érinti az AB döntését, a nemzetbiztonsági kockázat kérdését, s érinti az EUB és EJEB döntését is.

A tiltás eredményességét, az ott kitűzött célok – az emberek vagyonának megőrzése, a szenvedélybetegség kialakulásának megelőzése, stb. – megvalósulását csak akkor lehetne egyértelműen, tényadatokra támaszkodva megítélni, ha a jogalkotó tények, adatok, kutatási eredmények alapján végzett volna előzetes hatásvizsgálatot, s a tiltást követően utólagos hatásvizsgálat során értékelte volna a helyzetet. Ezek hiányában csak a tiltást követően rendelkezésre álló tények alapján következtetéseket lehet levonni.

A tiltás után jelentősen növekedett a vendéglátó egységekben elhelyezett „illegális” monitorok száma, melyeken a PA-kon működtetett programok futottak, amit a vendéglátó egység dolgozója távirányítóval tudott működtetni (ismeretlen vendég esetén a monitor internet-kapcsolatot biztosított a vendégek számára – a „lebukást” az egység előtt „sétálgató láncdohányos” akadályozta meg, az ismeretlen vendég megjelenésekor azonnal jelez). Utóbbi időben olyan eszközök jelentek meg a vendéglátó egységekben, melyeket az SZF játékgépnek minősített, de az egység vezetője feliratot helyezett el az eszközön, mely a használatot kötelező fogyasztáshoz köti.

A jogalkotó lehetőséget biztosított kaszinók nyitására, ahol PA-k működhetnek.

c.) Az alperes kizárólagos tulajdonában áll a Szerencsejáték Zrt. (továbbiakban: Zrt.). Alperes ezen vállalkozása 2011-2017. közötti éves beszámolóí alapján az egyes éveket a következőképpen lehet jellemezni (kiemelve egyes játékokat a bevétel növekedés/csökkenés szempontjából):

2011. év

Alperes ezen vállalata az ország egész területén kizárólagos jogkörrel forgalmazza a számsorsjátékokat, sportfogadásokat és a sorsjegyeket is, emellett két magyarországi kaszinóban – a budapesti [REDACTED] Casino-ban, és a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]-ban – is tulajdonosi jogokat gyakorol.

Az alperes által kizárólagosan tulajdonolt Zrt. a hazai legnagyobb szerencsejáték szolgáltató, a számsorsjátékokat, sportfogadásokat és sorsjegyeket kizárólagos jogkörrel forgalmazza az egész ország területén. A Zrt. a teljes országot lefedő online értékesítési technológiát és kiskereskedelmi hálózatot működtet. A teljes játékkínálat 2011-ben 4.354 értékesítési ponton érhető el, ebből 277 a Zrt. saját szakboltja, a többi magánüzemeltetésben működő lottózó, postahivatal, hírlapárusító pavilon valamint más profilú, de szerencsejátékot is értékesítő kiskereskedelmi üzlet. Emellett 1715 olyan értékesítő pont van az országban, ahol kizárólag sorsjegyet árúsítanak. A termékek többsége telefonon, interneten és SMS-ben is elérhető. A technológiai lehetőségek bővülésével, az internet- és mobilellátottság kiszélesítésével párhuzamosan megkezdődött az interaktív játéklehetőségek továbbfejlesztése. Ebben az évben az alperes által tulajdonolt Zrt 7 számsorsjátékot, 4 féle sportfogadást, és 10-15 féle kaparós sorjegyet kínált az ország lakosságának, amely termékeket a felnőtt lakosság 2/3-a, mintegy 5 millió ember meg is vásárolta.³

A számsorsjátékok és fogadások közül – 2010. évhez képest – a Skandináv lottóból származó bevétel 8 %-kal emelkedett, de az Ötös- és Hatos lottó bevétele csökkent. A Totóból származó bevétel is csökkent. Ugyanez a változás következett be a Joker, Luxor, Kenó játékból származó bevételnél, a Puttóból származó eredmény 3,2 %-kal nőtt. A Góltoló emelkedése – bár összegében a többi játékhoz képest alacsony (százazres nagyságrendű) – 47,9 % volt. A Tippmixből származó bevétel is nőtt, 14,5 %-kal. A számsorsjátékokból és fogadásokból származó bevétel 3,4 milliárd forintot növekedést mutat.

³ 1.sz. melléklet: 2011. évi ÉVES BESZÁMOLÓ KEGÉSZÍTŐ MELLÉKLET, Budapest, 2012. 05. 29. 5.o.

Amíg a számsorsjátékokból és fogadásokból kis mértékű bevételnövekedés történt, addig a kaparós sorsjegyek eladásából származó bevétel hatalmas mértékben növekedett: összesen mintegy 8,5 milliárd forint összegben, azaz 48,4 %-kal nőtt az alperesi tulajdonú Zrt. bevétele ebben a játéktípusban. Mint a 2. sz. táblázat 1 oldalán látható, ebben az évben nem 10- 15, hanem pontosan 20 féle kaparós sorsjegy volt forgalomban. A sorsjegyek árai döntően 200 és 300 forint volt, de a Karácsonyi sorsjegy, a Szuper Bankó és a Kaszinó sorsjegy ára 500 forint volt, míg a Buksza eladási ára ezer forint volt. Az átlagár 325.-Ft, ami arra utal, hogy a játékosok a drágább sorsjegyek felé orientálódtak a nagyobb összegű nyeremény reményében. 2011-ben összesen 78 millió sorsjegyet adott el az alperesi tulajdonú szerencsejáték vállalat, aminek nettó bevétele csak ezen sorsjegyek értékesítéséből 26,3 milliárd forint volt, míg a számsorsjátékokból és fogadásokból együttesen 154 milliárd forint nettó bevétel származott.

Az alperesi tulajdonú Zrt. a 2010-es évben szerencsejátékokból származó 168 milliárd forint bevételéhez képest a 2011-es évben 7,1%-kal több bevételt, azaz 180 milliárd forintot könyvelhetett el pozitív eredményként.⁴

2012. év

2012-ben már 4.360 értékesítési pont volt, melyből 279 a Zrt. saját szakboltja, a további értékesítő helyek megegyeznek a korábbi évnél megjelöltekkel. A kizárólag sorsjegyeket értékesítő helyek száma 1763 volt. Az egyes játékok elérhetőségeiben változás nem történt, így az 5 millió játékos ebben az évben is akár interneten, sms-ben, és/vagy telefonon is elérhette kedvenc játékait a kijelölt szerencsejáték-értékesítő helyeken kívül.

Ezen év érdekessége, hogy a számsorsjátékoknál és fogadásoknál együttesen 154 milliárd forintról 177 milliárd forintra nőtt az alperesi tulajdonú Zrt. bevétele, ami 15,3 %-os növekedést jelent csak ezen játéktípusoknál úgy, hogy közben az ezen játéktípusba tartozó Skandináv lottóból, a Totóból és a Góltotóból származó bevétel csökkent. A legnagyobb növekedés a fogadásos játékok közé tartozó Tippmix (24,0 %) és a Tippmax (46,9 %) esetében mutatható ki.⁵ Ezek az adatok is alátámasztják azt a tényt, hogy ebben az évben szintén a gyors nyerést/vesztést eredményező játékokat kedvelik a játékosok.

Ugyanezt a tényt támasztja alá az az adat is, hogy a kaparós sorsjegyekből származó bevétel 26 milliárd forintról közel 35 milliárd forintra, azaz 32,8 %-kal növekedett. 2012-ben 21 féle sorsjegy volt forgalomban. Az árak az előző évi szintet mutatták, s egyúttal „Karátok közt” elnevezéssel új sorsjegy került forgalomba 500 forintos eladási árral, így a 2012-es évben a kaparós sorsjegyek átlagára 347,6 Ft. lett.⁶ Az eladott sorsjegyek száma mintegy 95 millió darab volt, ami azt jelenti, hogy az előző évhez képest 17 millióval több sorsjegyet adtak el, így 21,6 %-os növekedés állapítható meg csak a sorsjegyek eladásában. Az egy sorsjegyre jutó nettó árbevétel 368 forint volt.

Ha a teljes szerencsejáték bevételi összeget elosztjuk a becsült 5 millió játékosal, akkor tényként megállapítható, hogy a szerencsét próbálók egyenként évente 42 ezer forintot költöttek a táblázatban szereplő szerencsejátékokra. Ezek a játékosok az év minden egyes napján 116 forintot kizárólag szerencsejátékokra költöttek. Ezt támasztja alá az az adat is, hogy 2012-ben az előző évhez képest már 17,9%-kal, 212 milliárd forintra nőtt az alperesi tulajdonú szerencsejáték vállalkozás bevétele.⁷

2013.év

A komplett játékkínálat 2013-ban már 4.391. értékesítő helyen érhető el, melyből 278 a Zrt. saját lottózója volt. A kizárólag sorsjegyet értékesítő helyek száma 1.947 helyszín volt. A játékokkal kapcsolatos egyéb jellemzők megegyeznek a korábbi években meghatározottakkal. A játékosok becsült száma sem változott.

A számsorsjátékokból és fogadásokból származó bevétel 2013-ban mintegy 10 %-kal növekedett. Az Ötös- és Hatos lottóból, Kenóból, Góltotóból származó bevétel csökkent, a

⁴ Vö. 1. sz. melléklet adatai

⁵ 1.sz. számú táblázat

⁶ Vö. 2.sz. Táblázat 2012-es adatainak összesítése alapján

⁷ Vö. 2. sz. melléklet adatai

Tippmaxból származó bevétel (az év közbeni megszűnés miatt) jelentősen csökkent. A Tippmax játék helyett az alperesi tulajdonú Zrt. teljesen új weboldalt hozott létre, és megújította a fogadásos játékok rendszerét, melynek következtében az új www.tippmixpro.hu fogadásos játékokat tömörítő honlapjának megnyitását követően, már az első szűk fél éves működése alatt 5 milliárd feletti bevételt produkált. A www.tippmixpro.hu honlapon keresztül már a nemzetközi sporteseményekre, a labdarúgáson kívül akár darts-, kerékpár-, rögbiversenyekre, sőt még ausztrál futball (Australian Rules Football) mérkőzésekre is lehet fogadni.

Az új honlap bevezetésével egyidejűleg a www.tippmix.hu honlapon keresztül is dinamikusan nőttek a sportfogadásokból származó bevételek, így az előző évi 51 milliárd forintos bevétel, már közel 65 milliárd forintra nőtt, ami 26,5 %-os növekedést jelent. A PA-k betiltását követő évben Puttó játék népszerűsége kilőtt: az előző évi 13 milliárd forintos bevétel 2013-ban 17 milliárd forintra nőtt, ami 31 %-os növekedés. A Puttó játék maga nagyon hasonlít a pénznyerő automatán játszható játékhöz, ugyanis a játékszelvény kitöltését és játékba küldését követően 5 percen belül sorsolnak, így nagyon rövid idő alatt kiderül a játékos számára, hogy nyert, vagy veszített.⁸ Tehát a gyors játékok vonzzák a szerencsejáték kedvelőket.

Ugyanerre utal, hogy a kaparós sorsjegyek bevétel-növekedése is dinamikus volt (17,8 milliárd, ami mintegy 10 %-os emelkedés). Ez évben 19 féle sorsjegy volt forgalomban, az átlagár tovább nőtt, 373,6 Ft.-ra. Az eladott sorsjegy darabszám közel 27,5 millió növekedést ért el, tehát az egy sorsjegyre jutó bevétel 388 forint volt.

Amennyiben a teljes szerencsejátékból származó bevételt egy főre vetítjük (5 millió játékoskal számolva) akkor egy személy 2013-ban 48.668 forintot költött szerencsejátékokban történő részvételre. Ez azt jelenti, hogy a játékokban részt vevő 5 millió ember naponta 133 forintot költött arra, hogy megtudja, hogy nyert, avagy veszített. A 2013-as üzleti évben a szerencsejátékokból az alperesi tulajdonú Zrt.-nek 243,3 milliárd forint bevétele származott, ami 14,4%-os növekedés az előző évhez képest.

A PA-k kaszinón kívüli működésének betiltása utáni évben 195,6 milliárd forint bevétele volt az állami tulajdonú szerencsejáték-vállalkozásnak, ami 10%-os bevétel-növekedést eredményezett.⁹

2014. év

Ebben az évben jelentősen, 56,6%-kal, 4391-ről 6877-re emelkedett a Zrt. által kínált szerencsejátékokat értékesítő helyek száma. Ebből a Zrt. 281 saját szakbolttal rendelkezett. Ezen túl 2.435 helyen – emelkedés közel 500 – kizárólag sorsjegy vásárolható. Változás az értékesítésben, hogy az év végén 4.442 online terminálos értékesítő helyen 4.867 terminál üzemelt. A számsorsjátékok körét ebben az évben bővítette a Zrt, és azóta lehet Magyarországon is a nemzetközi koordinációban szervezett Eurojackpot játékot játszani.

A számsorsjátékokból és fogadásokból a bevétel mintegy 45 milliárd forinttal emelkedett (22,9 %) 240 milliárd forintra. Ennek jelentős részét a tippmix játék adja, ezen fogadásos játékokban 88 milliárd forint (36,5 %), a Puttó játékban 21,3 milliárd forint (22 %) növekedést mutatott ki a Zrt. S habár az Eurojackpot számsorsolós játékot az állami szerencsejáték vállalat csak 2014. októberében vezette be, az év végi 303,8 milliárd forintos bevételhez – ezen szűk három hónap alatt – 4 milliárd forinttal járult hozzá. Az Eurojackpot játék népszerűségének oka nemcsak az, hogy sokat reklámozták, hanem az állandóan rendkívül magas, több milliárd forintot kitevő főnyeremény lehetősége. Ezt a játékot 18 országban játsszák egyszerre, így a főnyeremény nagyon hamar több milliárd forintra tud felmenni.

A játékokban résztvevők ebben az évben is a gyors nyereménykifizetést eredményező játékokra áldozták a több pénzt. Az egy játékra jutó bevétel tovább növekedett (148,6 forintról 158,0 forintra).

A kaparós sorsjegyek eladásának dinamikája 2014-ben tovább erősödött, közel 26 milliárd forinttal növekedett az ebből származó bevétel (33%), csak ebben a játéktípusban 63,4 milliárd forintot költöttek a játékosok. Ebben az évben 18 féle sorjegy közül válogathattak a

⁸ <https://bet.szerencsejatek.hu/jatekok/putto/leiras> 2019. 03. 26. 12:20 perc

⁹ Vö. 3. sz. melléklet adatai

vásárlók, ám ezek átlagára megemelkedett 500 forintra: ennek oka, hogy ettől az évtől a „Boldog Karácsony” sorsjegyet már 2000,- forintért lehetett csak megvásárolni. Sorsjegyekből csak ebben az évben 147,9 millió darabot adtak el, ami a tavalyi évhez képest 26.5 millióval, 2011-hez képest pedig 71 millióval több sorsjegy eladását jelenti. Ez a tény ismételtén csak azt támasztja alá, hogy a játékokban résztvevők a gyors nyerést/vesztést biztosító játékokat helyezik előtérbe. Az egy kaparós sorsjegyre jutó bevétel is emelkedést mutat, 425,6 Ft. bevételhez juttatta minden egyes eladott sorsjegy az állami tulajdonú szerencsejáték-vállalkozást.

A szerencsejátékból származó összes bevétel folyamatos emelkedése töretlen marad ebben az évben is, ugyanis a 60 milliárd forintos bevételnövekedés (24,8 %) 303,8 milliárd forintos forgalmat eredményezett. Mivel ezekben a szerencsejátékokban továbbra is 5 millió játékos vett részt a Zrt. bevallása szerint is, ezért tényként állapítjuk meg, hogy egy személy évente már átlagosan 60.760,-Ft.-ot költött szerencsejátékokra. Ebben az évben egy havi rendszeres szociális segély, illetve az aktív korúak részére adott foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege átlagosan 22.800,- forint volt; ez tehát azt jelenti, hogy 2 évvel a PA-k betöltését követően az 5 millió játékos egyenként 2,5 havi segély összegét költötte az állam által működtetett szerencsejátékokra.¹⁰ Ez egy személyre vetítve 166,4 forintot jelent naponta.¹¹ Az alperesi tulajdonú Zrt. 2014-ben a szerencsejátékok népszerűsítésére, televízióban, plakátokon, és egyéb módon történő reklámozására 8,4 milliárd forintot költött.¹²

2015. év

Az értékesítési helyek száma tovább emelkedett 176-tal, így már 7053 értékesítő helyen lehetett hozzáférni a teljes játékkínálatához. A Zrt. saját tulajdonában 281 értékesítő hely van 2015-ben. A kizárólag sorsjegyet árusító helyek száma 2606, ami 170-nel több értékesítési helyet jelent az előző évhez képest. Az online terminálos értékesítő helyek száma 4447, amelyek 4882 terminált működtettek. Ebben az évben nagy figyelmet fordított az állami tulajdonú Zrt. arra, hogy az internet egyre szélesebb körben történő elterjedésével a szerencsejátékok elérhetőségét is bővítse; ezen évtől már kiemelt jelentőséget tulajdonítottak annak, hogy a szerencsejátékok minél nagyobb köre telefonon, SMS-ben, interneten és okostelefonos alkalmazáson is elérhető. Az egyéb jellemzők a korábbi évekhez képest változatlanok.¹³

2015. évben a számsorsjátékokból és fogadásokból a bevétel 278 milliárd forintot jelentett, ami 38 milliárd forintos emelkedés az előző évhez képest. Döntően a Tippmix (11.6 %), a Joker (11.0 %), a Lottó (10 %) és a Puttó (8.2 %) biztosította a bevétel növekedését. A Totóból és Kenőből származó bevétel tovább csökkent. Ez ismét a korábbi évek megállapítását támasztja alá, a játékos minél hamarabb tudni akarja, hogy nyert vagy veszített. Az egy játékra jutó bevétel 70 forinttal emelkedett.

A kaparós sorsjegyek dinamikus növekedése változatlan volt 2015-ben is, amit a mintegy 9 milliárd forintos bevétel-emelkedés igazol (13.5 %), hiszen csupán ezen szerencsejátékból 72 milliárd forint bevétele származott a Zrt.-nek. Ebben az évben 5 féle új sorsjegyet vezettek be („Sok szeretettel”, „Bakancslista”, „Pörgettyű”, „Szerencsepart”, „Házi kedvenc”), és a „Boldog Karácsony” sorsjegyet ismét 2000 forintos darabáron árusították. Mindezek hozzájárultak ahhoz, hogy a sorsjegyek eladási darabszáma 4 millióval, az ebből származó bevétel pedig 72 milliárd forintra növekedett. Az egy kaparós sorsjegyre jutó bevétel 45 forinttal emelkedett (470.7 Ft. volt). Ebben az évben a 18 féle forgalomban lévő kaparós sorsjegy átlagára 594.4 forint volt.

A szerencsejátékokból származó összes bevétel is tovább emelkedett, ebben az évben már 350 milliárd forintot (15.4 %-os növekedés) tett ki. Az 5 millió játékos alapul véve, bármely játékban részt vevő személy évente e célra 70.146 forintot költött. A rendszeres szociális segélyt 2015-ben bevonták az aktív korúak ellátása elnevezésű, rendszeres szociális pénzbeli ellátások körébe, ám összecsúszásán nem változtattak, ebben az évben is 22.800,-

¹⁰ a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 37.§ (1)-(5) bekezdései, Hatályos: 2014. 12.30-2014.12.31.

¹¹ Vö. 4.sz. melléklet adatai

¹² 2014. évi Éves Beszámoló 44.o.

¹³ 2015. évi Éves Beszámoló 5.o.

forintban állapították meg azt¹⁴; ebben az évben tehát az 5 millió játékos mindegyike 3 egész havi szociális segélynek megfelelő összeget költött az állami tulajdonú szerencsejáték-vállalkozás szerencsejátékaira. Egy játékban részt vevő ember szerencsejátékra naponta 192,1 forintot költött.¹⁵

2016. év

A játékkínálat ez évtől az OTP Bank Nyrt. által működtetett bankjegykiadó automatákon is elérhető. A Magyar Nemzeti Bank által működtetett bankjegykiadó-automata keresésére szerkesztett honlap adatai szerint jelenleg csak Budapesten 14.340 darab ilyen gép található, amelyeken a pénzügyek intézése mellett a játékos lottózni is tud.¹⁶ A játékkínálati helyek száma 7.571, ahol a teljes játéklehetőség elérhető, melyből a Zrt. saját tulajdonában van 281 értékesítő hely. Kizárólag sorsjegyet árúsítanak 3.058 helyen. Az online terminálos értékesítőhelyek száma 4.513, ahol 4.994 terminál működik. A Zrt. viszonteladója a mobiltelefon-szolgáltatóknak (egyenlegfeltöltés), valamint a Magyar Lóversenyfogadást-szervező Kft.-nek (Kincsem+Tuti). A Zrt. 170 fő megváltozott munkaképességű sorsjegyárust foglalkoztat.¹⁷

Ez évben a bevétel emelkedése 30 milliárd forint volt (10,6 %) a számsorsjátékokból és fogadásokból, így 2016-ban a Zrt.-nél 308 milliárd forintot hagytak ott a játékosok. A 30 milliárd forintos növekedés jelentős részét a Tippmixpro (29,0 %), Eurojackpot (8,6 %), valamint a Kenó (15,7 %) és a Puttó (6,9 %) biztosította. Csökkent a Lottóból (23,2 %), a Totóból (9,5 %) és Góltotóból (14,5 %) származó bevétel. Az adatok továbbra is a korábbi évek feltevését igazolják, a gyors játékok a népszerűek. Habár a gépi játékok száma jelentősen csökkent, az előző év 1,2 milliárd játékszámra, 607,7 millióra¹⁸, ez nem képezte akadályát annak, hogy az előző évhez képest 9,9%-kal növelje a Zrt. teljes bevételét 385 milliárd forintra. Az egy játékra fordított összeg – feltehetően a játékszám csökkenés miatt – 507,6,- forintra emelkedett.

A kaparós sorsjegyekből származó bevétel 7,3 %-kal emelkedett (5 milliárddal nőtt) meghaladta a 77 milliárd forintot. 2016-ban 19 féle sorsjegy volt forgalomban, átlagáruk 605,2,- forintra növekedett. A folyamatos bevétel növekedést befolyásolta, hogy egyre több drágább sorsjegy árusítása történt meg.¹⁹

Az összes szerencsejátékból származó bevétel közel 35 milliárd forinttal emelkedett (9,9 %). A becsült 5 milliós játékoskal számolva, egy személy évente 77.092,- forintot költ szerencsejátékra, ami napi 211,2 forintot jelent. Mivel az „aktív korúak ellátása” elnevezésű rendszeres pénzbeli szociális ellátás havi összege 2016-ban az öregségi nyugdíjminimum 80%-a, azaz 22.800,- forint maradt, ezért az egy játékos által egész évben az állami tulajdonú Zrt. játékaikra költött összeg 3,4 havi segélynek felelt meg.²⁰

Az alperesi tulajdonú Zrt. a szerencsejátékai reklámozására csak ebben az évben 10,7 milliárd forintot költött, és további 25 milliárd forintot adott ki szerencsejátékot szervezését segítő szolgáltatásokra.²¹

2017. év

A játékkínálati helyek száma tovább emelkedett: 2017-ben már 7.660 helyen lehetett a komplett játék-kínálatot elérni, melyből 282 a Zrt. saját szaküzlete. Ezen túl 3.135 értékesítési ponton kizárólag sorsjegyárusítás folyik. Az online terminálos értékesítő helyen 5.008 terminál működik. Az előző évi viszonteladói kapcsolat továbbra is fennáll. A Zrt. a társadalmi

¹⁴ Vö.: a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33.-37/C.§§, a 2015. 12. 31-én hatályos állapotok szerint

¹⁵ Vö. 5. sz. melléklet adatai

¹⁶ <https://fiokesatmkereso.mnb.hu/web/index.html> 2019. 03. 27. 14:31

¹⁷ 2016. évi Éves Beszámoló Kiegészítő Melléklet 5. o.

¹⁸ 2016. évi Éves Beszámoló Kiegészítő Melléklet 9. számú melléklete

¹⁹ Vö. 6. sz. melléklet adatai

²⁰ a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33.-37/C.§§, a 2016. 12. 31-én hatályos állapotok szerint

²¹ 2016. évi Éves Beszámoló Kiegészítő Melléklet 45. o.

felelősségvállalás részeként továbbra is - már 15 éve folyamatosan – foglalkoztat, évi átlagban 170 főt, megváltozott munkaképességű munkavállalót.

Az alperes tulajdonában álló szerencsejáték-vállalkozás 2012. 01. 01. óta a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.) 4.§ (2) bekezdése alapján, az Nvtv. 2. számú melléklete szerint továbbra is nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű társaság. Ez azt jelenti, hogy ezen vállalat profitorientált tevékenységét az alperes támogatja, és adott helyzetben akár védelmet is ad számára a konkurens vállalkozásokkal szemben.

2017-ben 37 milliárd forinttal nőtt (12.2 %) a számsorsolós és fogadásos játékokból származó bevétel, amely így 345,7 milliárd forint forgalom formájában realizálódott. Ezt a Tippmix (12 %), a Tippmixpro (30.3 %), az Ötös lottó (12.9 %) és Hatos lottó (11.3 %), valamint a Joker (24.0 %) bevételeinek növekedése eredményezte. A bukmékeri típusú szerencsejátékokat jelentő Tippmix, és a távszerencsejáték típusú Tippmixpro szervezésére a Zrt. kizárólagos engedéllyel rendelkezik az ország területén. Az emelkedés ebben az évben is a gyors nyerést/vesztést mutató játékokból származott. A játékok száma tovább csökkent, de az egy játékra jutó bevétel mintegy 80 forinttal – egy játékos/ nap/588.9 forintra – nőtt.

A kaparós sorsjegyekből származó bevétel közel 23 milliárd forinttal nőtt, ami 16.6 %-os emelkedést jelent. Ebben az évben 23 sorsjegy volt forgalomban, átlagáruk is növekedett (621.7 forint), ami az eladott sorsjegyek számának emelkedésével (cc. 5 millió darab) együtt biztosította a bevétel fent jelzett emelkedését.²²

Az összes szerencsejátékból származó bevétel mintegy 50 milliárd forinttal növekedett (13.1 %). Csak a sorsjegyek árusításából 90 milliárd forint bevételre tett szert a Zrt., ami az év végén 435.831.843.000,- forint összesített bevételt eredményezett. Az 5 milliós nagyságrendre becsült játékos-számot alapul véve minden egyes játékos évente 87.166 forintot, azaz 1 havi nettó minimálbér 94%-át²³, napi szinten 238.8 forintot költött az alperesi szerencsejátékokra.

A 2017-es évben 16 milliárd forintot költött a Zrt. a szerencsejátékok reklámozására, s mint azt az eredmény-kimutatás is tartalmazza, csak erre 3,3 milliárd forinttal többet költött az előző évhez képest.²⁴

Az éves beszámolók ezen legfontosabb adatai alapján az alábbi következtetések vonhatók le, mint tények:

- az összes árbevétel 2012-ről 2017-re megkétszereződött, 212 milliárd forintról 435 milliárd forintra emelkedett;
- az árbevétel emelkedésében jelentős rész esett a kaparós sorsjegyekre, a 2012. évi 34 milliárról 90 milliárdra emelkedett az ebből származó bevétel;
- a számsorsjátékok és fogadások tekintetében a bevétel emelkedés az azonnali nyerést és/ vagy veszteszt eredményező játékoknál mutatható ki:
 - a Puttó esetén a 2012. évi 13 milliárd forintról a bevétel megkétszereződött, 26 milliárdra emelkedett,
 - a bukmékeri típusú játékokat egyesítő Tippmixből származó bevétel ugyanezen időszakban 51 milliárról 142 milliárdra növekedett,
 - a 2013-ban bevezetett Tippmixpro távszerencsejáték bevétele a 2014. évi 18 milliárról 52 milliárd forintra nőtt, csaknem megháromszorozódott;
- növekedett a magasabb eladási árú kaparós sorsjegyek száma is; 2012-ben egy sorsjegy (Bukcsa) ára volt 1.000.-Ft, 2017-ben öt (Bukcsa, Bakancslista, Szerencsenaptár, Mega bankó, Hoppá) sorjegy ára volt 1.000.-Ft;
- a számsorsolós játékok (Ötös lottó, Hatos lottó Skandináv lottó, Totó, stb.) esetében a bevétel nagyságrendje gyakorlatilag nem változott, csupán évenkénti „hullámmást” mutatott;
- az Eurojackpot 2014. évi bevezetésekor a bevétel 4 milliárd forint volt, mely a 2017. évben már 16 milliárd forintra nőtt.

Ezen adatok azt bizonyítják, hogy az azonnali nyerést/vesztést biztosító játékok iránt az érdeklődés a PA-k betiltása után is fennmaradt. Tehát, ha a tiltás egyik oka az volt, hogy az

²² Vö. 7. sz. melléklet adatai

²³ <https://officina.hu/gazdasag/175-minimalber-2018> 2019. 03. 27. 20:58

²⁴ 2017. évi Éves Beszámoló Kiegészítő Melléklete 46. o.

ilyen játékok iránt a kereslet csökkenjen, akkor azt kell megállapítani, hogy a célt a jogalkotó a tiltással nem érte el. A számadatok tehát azt mutatják, hogy a PA-król áttérődni a forgalom az alperesi szerencsejátékokra.

A másik lényeges, és egyértelmű következtetés az értékesítő helyek számával kapcsolatos. A Zrt. értékesítő helyeinek száma a 2012. évi 4.391-ről 2017-re 7.660-ra emelkedett, a kizárólag kaparós sorsjegyek értékesítésére szolgáló helyszínek száma – ugyanezen időszakra vetítve – 1.763-ról 3.135-re nőtt (csaknem megduplázódott). Jelentősnek ítélt az 1.700 postahivatali értékesítés, ahol az alkalmazottak kötelessége felhívni a szolgáltatásukat igénybevevő figyelmét felhívni a sorsjegyvásárlás lehetőségére. A Magyar Posta honlapján a postán játszható valamennyi szerencsejáték játék leírása fel van tüntetve, a kaparós sorsjegyek színes ábrában meg vannak jelenítve, az elérhető legnagyobb nyeremény feltüntetésével együtt. Ezen túl benzinkutakon is lehet szerencsejátékot játszani vagy a teljes kínálatot illetően, vagy a kaparós sorsjegyekre korlátozottan. Ha az értékesítő helyek számával szembeállítjuk Magyarország településeinek számát – 3.155 helység –, akkor azt látjuk, hogy átlagban minden helységben 3 értékesítő helyet találhatnánk (nyilván nagyobb helyiségben több van, ahol postahivatal, vagy dohánybolt nincs, ott nincs értékesítés). Nem ismert azon helyek száma, ahol a Zrt.-vel forgalmazási megállapodásban lévő személyek (elsősorban megváltozott munkaképességűek) üzletekben – azok pénztár utáni kijáratánál – árúfíjanak kaparós sorsjegyet. Ezek egyre ritkábbak, de gyakori volt, hogy szerencsejátékot saját elhatározásából nem játszó személy is vásárolt e helyeken kaparós sorsjegyet, mert segíteni akart a „sérült” személyen.

Az online értékesítő helyek száma a 2014. évi 4.442-ről 2017-re 4.525-re emelkedett, a terminálok száma 4.867-ről 5.008-ra. A bankjegykiadó automaták (3.500 helyszín) bekapcsolása is jelentőséggel bír abból a szempontból, hogy ott is ellenőrizetlenül bárki játszhat, többek között 18 éven aluli is, ugyanis ezen tranzakciónál – mivel a real kontraktusban a másik fél egy gép – nem tudja pontosan azonosítani az automata a játszani szándékozó személyét (ha a játszani szándékozó azt válaszolja, hogy 18 éven felüli – a „gép elhiszi”).

Mindez azt jelenti, hogy a Zrt. értékesítő helyeinek száma folyamatosan emelkedik, mely egyértelmű cáfolatát adja annak, hogy a hozzáférési helyek csökkenése segíti a szenvedély betegség kialakulásának lehetőségét, főleg akkor nem valós az állítás, ha a helyek száma nem is csökkent. Ha az internetes, SMS útján, valamint a bankjegykiadó automaták útján történő játék-lehetőséget is figyelembe vesszük, akkor minden számítás nélkül cáfolható az alperes által rendszeresen hangoztatott hozzáférési helyek számának csökkenésének pozitív hatása a szenvedély betegség kialakulásának megelőzésében. A 18 év alattiak játék-lehetősége ezzel korlátlanra és gyakorlatilag ellenőrizhetetlenné vált.

A Zrt. reklám-tevékenysége az utcai, útmenti óriás plakátok, valamint a lottózók papír-alapú hirdetési melléklet a Kossuth rádió híradói, hírműsorai után hangzanak el, mely elsősorban a heti nyeremény-összeg nagyságát reklámozza a lottót, Eurojackpotot illetően. Az új „Világjáró” kaparós sorsjegyet megjelenésekor (2019. május végén, június elején) szintén a híradók előtt/után hirdették azzal, hogy a „nyertes” üzen a főnökének, hogy három napig nem megy dolgozni. Ezen túl az M3 metró aluljáróinak padozatán szintén ez a kaparós sorsjegyet reklámozzák, színes festéssel. A 4-6-os éjjel-nappal közlekedő villamos-vonal megállóiban szintén ennek a sorsjegynek a vásárlására hívják fel az utazók figyelmét. Havonta külön sorsolások vannak meghatározott összegű lottóvásárlás esetén. A nem nyertes kaparós sorsjegyek meghatározott időszakok után külön sorsoláson vesznek részt. Győrújfalú község lakossága együtt lottózik.

Mivel a Szerencsejáték Zrt adatai szerint a magyar felnőtt korú lakosság kétharmada játszik valamilyen szerencsejátékot, ezért még súlyosabb felelősség terheli az alperest abban, hogy a Módtv.1 és a Módtv.2. korábban már többször hivatkozott szakaszainak megalkotását és hatálybalépítését úgy tette meg, hogy semmilyen hatásvizsgálatot előzetesen nem végzett el, holott erre törvényi kötelezettsége van. S bár az alperesnek a végrehajtói hatalom feletti közvetlen irányítási jogai vannak, s úgyszintén az általa kizárólagosan tulajdonolt

szerencsejáték vállalkozás felett is, így még súlyosabban esik terhére, hogy felelősséggel tartozik a jogalkotással okozott károkért: hiszen az eljárás során benyújtott NAV éves beszámolóinak adataiból, a Szerencsejáték Zrt. éves beszámolóiból is kitűnik, különösebb erőfeszítés nélkül, a rendelkezésre álló adatok összegyűjtésével megállapíthatta volna azt a tényt, hogy a PA-k kaszinón kívüli működtetése tiltásának csak egyetlen következménye lesz: áttérrel a játékosokat más típusú, de az azonnali nyeremény lehetőségét fenntartó szerencsejátékokra. Ráadásul a 2010-ben működő 3 kaszinó helyett, ma már az országban 10 kaszinó működik, és már 2 online-kaszinó webes felülete is rendelkezésre áll korlátlanul a nap 24 órájában az ország teljes lakosságának; így amikor a lottózók, posták, benzinkutak, hírlapot árusító üzletek, és egyéb szerencsejáték értékesítő helyek bezárnak, akkor is lehetősége van az ország több mint 7 millió felnőtt lakosának – köztük a Szerencsejáték Zrt. 5 millió játékosának – arra, hogy szenvedélybetegségét az online-kaszinókban élje meg. Ezzel pedig az alperes tehát azt érte el, hogy még jobban és még több helyen tegye elérhetővé a játékosok számára a szenvedélybetegségük megélésének lehetőségét, és az alperestől kapott segélyek szerencsejátékokra fordítását.

Az interneten elérhető, de a Kossuth rádió hírműsorában egy alkalommal elhangzott, hogy egy takarékszövetkezeti vezető mintegy 100 millió forintot lottózott el (<https://www.origo.hu/itthon/20190313-szerencsejatek-miatt-kerulhet-bortonbe-egy-volt-takarekszovetkezeti-vezeto.html>). Szintén az interneten elérhető, hogy egy román származású vállalkozó a dolgozói fizetését csaknem teljes egészében szerencsejátékokra költötte (https://hvg.hu/itthon/20181210_sikkasztas_szerencsejatek_fizetes_vademeles) Felmerül a kérdés: ez lett a tiltás eredménye?

A Világgazdaságban „Százazrek nem tudják abbahagyni a játékot” című cikk (<https://www.vg.hu/hirfolyam/>) és (<https://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/szazezrek-nem-tudjak-abbahagyni-a-jatekot-1429309/>) a következőket tartalmazza a Szerencsejáték Zrt. legfrissebb felmérésének adatai alapján (nem szó szerinti idézés):

A kutatás során 4.000 15 év feletti személyt kerestek meg. A 2018 nyarán felvett adatok szerint a felnőtt lakosság:

- 4 %-a tekinthető szerencsejáték-függőnek,
- 10 %-a mérsékelt rizikófaktorú,
- 17 %-a alacsony rizikófaktorú csoportba tartozik.

A fiataloknál (15-17 évesek) a függők aránya azonos a felnőttekével, 25 % veszélyeztetett, 14 %-uk mérsékelt, 11 %-uk az alacsony rizikófaktorú csoportba tartozik.

A 2015. évi felmérés szerint a 15 évesnél idősebbek 1,34 %-ánál volt kimutatható függőség, ami a korábbi 100-120 ezer fő helyett 300-360 ezer játékfüggő embert jelent.

A függők negyede adósságba veri magát szenvedélye kielégítése végett, sokaknak az egészsége kerül veszélybe (depresszió, stressz, stb.). A házastársi, élettársi kapcsolat romlásáról 17 %, a közeli hozzátartozókkal való viszony megromlásáról 14 % számolt be. Állását elvesztette 8 %-uk.

A Szerencsejáték Zrt. külön weboldalt működtet a játékfüggőség témájában, segélytelefont is működtet. A Magyar Ökumenikus Segélyszervezetekkel közösen az ország 7 pontján Információs Pontokat működtetnek a szenvedélybetegek és hozzátartozók számára a terápiás lehetőségekről. „Korlátozzák” a játéklehetőséget, egy adott játékban alkalmanként legfeljebb 1 millió forint értékben lehet részvételi jogosultságot szerezni. Ezen túl 18 éven aluliaknak nem értékesítenek szerencsejátékokat, de a plakátokon, tévében, interneten megjelenő hirdetések őket is eléri. Felmerül a kérdés, a tiltás eredménye ez lett, vagy amit az alperes beadványaiban folyamatosan hangoztat, minden tényszerű adat megjelölése nélkül?

Az alperesi beadványok általános tartalmú, valamint a módosító törvények indokolásának szintén jól hangzó megfogalmazásai nem támasztják alá azt a tényt sem, hogy a játéklehetőségek helyszíneinek száma csökkent. Az interneten történő játék-lehetőség a helyszínek számát szinte korlátlanná tette. Ismét azt kell megállapítani, hogy alperes semmilyen tényt, adatot a módosító törvények megalkotása során nem vett figyelembe,

nem készített előzetes hatásvizsgálatot, mint azt az EUB C-3/17. számú ítéletének 65. pontja meghatározza: „A fenti megfontolások összességére tekintettel a tizennegyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy nem állapítható meg, hogy valamely tagállam nem tett eleget a korlátozó intézkedés igazolására irányuló kötelezettségének, ha ezen intézkedésnek a nemzeti szabályozásba való beiktatása időpontjában vagy a nemzeti bíróság általi vizsgálatának időpontjában nem készíti el az említett intézkedés hatásvizsgálatát.”. Ugyanezen ítélet 62. pontja azt is előírja, hogy alperesnek kötelessége minden olyan információt a bíróság rendelkezésére bocsátani, amely igazolja, konkrétan alátámasztja a szolgáltatásnyújtás korlátozásának indokoltságát, a korlátozás arányosságát: „E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályozásának igazolására alkalmas célra hivatkozni szándékozó tagállam feladata, hogy a nemzeti bíróság rendelkezésére bocsásson minden olyan információt, amelyek alapján e bíróság megbizonyosodhat arról, hogy az említett intézkedés valóban megfelel az arányosság elvéből eredő követelményeknek (2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, EU:C:2014:281, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat)”. Mindezt alperes elmulasztotta.

A felügyeletet ellátó SZF csak internetes felhívást tett közzé a pénznyerő automaták és játékkermek engedélyének visszaszolgáltatásáról. Megjegyzés: a leadásnál nem történt ellenőrzés arra vonatkozóan, hogy az adott vállalkozás minden engedélyt leadott-e vagy sem, de arról sem kaptak mások értesítést, ha postai úton szolgáltatták vissza az engedélyeket. Ezzel az eljárási renddel állt szemben a Módtv. azon rendelkezése, mely szerint a megszüntetés előtti napon érvényes engedéllyel rendelkezés esetén az eljárást az akkor hatályos szabályok szerint kell lefolytatni: **8. §** Az Szjtv. a következő 40/A. §-sal egészül ki:

„40/A. § (2) A Módtv. hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozó, e törvény szerinti adófizetési, bevallási és adatszolgáltatási kötelezettséget e törvény a Módtv. hatálybalépését megelőző napon hatályos rendelkezései szerint kell teljesíteni. E törvény a Módtv.-nyel hatályon kívül helyezett rendelkezéseibe ütköző jogsértésekkel kapcsolatos hatósági eljárás lefolytatására, valamint az esetleges jogkövetkezmények megállapítására e törvény a Módtv. hatálybalépését megelőző napon hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.”.

Tehát az Szjtv. végrehajtására kiadott 2012.07.29.-2013.03.03. között hatályos 32/2005.(X.24.) PM. rendelet „A tevékenység megszűnésével kapcsolatos rendelkezések” rész rendelkezései szerint kellett volna a felügyeletet ellátó szervnek eljárnia:

„51. § (1) Ha a szervező nem rendelkezik érvényes pénznyerő automata engedéllyel és az utolsó pénznyerő automata engedély érvényessége megszűnéséig pénznyerő automata üzemeltetése iránti kérelmet nem terjesztett elő, illetve ha a szervező nem rendelkezik érvényes játékkerem-engedéllyel és az utolsó játékkerem-engedély érvényessége megszűnéséig játékkerem üzemeltetése iránti kérelmet nem terjesztett elő, a szerencsejáték-szervező tevékenysége megszűnik.

(2) 219 A szervező személyi megfelelőségének megszűnése esetén az állami adóhatóság az Szjtv. 26. §-ának (18) bekezdése alapján megállapítja a szerencsejáték-szervező tevékenység megszűnését. A megállapító határozat végrehajthatóságától számított nyolc napon belül az érvénytelenített engedélyeket a szervező köteles leadni a NAV Központi Hivatalának a szervező székhelye szerinti kihelyezett szerencsejáték felügyeleti feladatot ellátó szervezeti egységénél.

(3) 220 A szervező szerencsejáték-szervező tevékenységét saját elhatározásából is megszüntetheti. A szervező tevékenysége megszűnésének megállapítását – a pontos időpont megjelölésével – az állami adóhatóság által rendszeresített formanyomtatványon a NAV Központi Hivatalának a szervező székhelye szerinti kihelyezett szerencsejáték felügyeleti feladatot ellátó szervezeti egységénél köteles kérni. A kérelemhez csatolni köteles a kérelem időpontjában birtokában lévő összes engedélyt. A tevékenység megszűnésének időpontja nem lehet korábbi, mint a kérelem benyújtását megelőző ügyfélfogadási nap.

(4) 221 A szervező tevékenysége megszűnésének állami adóhatóság általi megállapításával egyidejűleg a szervező engedélyei érvényüket veszítik.

(5)222 A szervező tevékenységének megszűnése esetén 8 napon belül, a tevékenység saját elhatározásából való megszüntetése esetén az ennek megállapítására irányuló kérelem benyújtásával egyidejűleg köteles időszaki elszámolást benyújtani az állami adóhatóságnak a még el nem számolt időszakra vonatkozóan."

Ennek alapján azt is megnyugtatóan ki lehet jelenten, hogy alaptörvény-ellenesség megállapításának hiányában is lett volna lehetőség egy, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) szellemének és konkrét rendelkezéseinek megfelelő eljárás lefolytatására, ami az ügyfél és a hatóság közötti jogviszonyt megnyugtatóan lezárja (elszámolnak – kinek kell fizetnie, illetve kinek milyen összegű díjak időarányos része jár vissza).

A károkozás körülményeknek a részletes, tényekkel/adatokkal alátámasztott tisztázása az eljárások során nem történt meg, így megítélésem szerint az eljáró bíróságok megalapozatlan döntést hoztak a kárigény elutasításával kapcsolatosan, mert a tiltás szükségességének indokait a jelenlegi helyzet fentiekben vázolt tényei/adatai cáfolják.

Mindezek alapján indítványozom

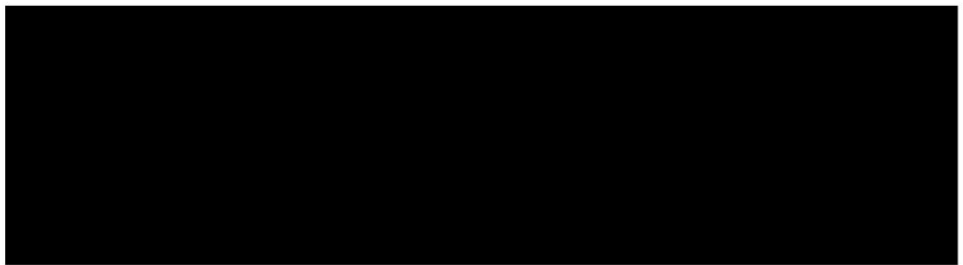
- a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.898/2018/9. számú – a Fővárosi Törvényszék 28.P.24.293/2017/18. számú ítéletét jóváhagyó – ítéletének, valamint a Kúria Pfv.III.20.403/2019/2. számú végzésének alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 43.§-a alapján azokat semmisítse meg,

- indítványozom, hogy az Abtv. 28. §-a alapján szíveskedjenek lefojtatni a Mód 1. tv. és Mód 2. tv. Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot, valamint a bírói döntések alkotmányosságának vizsgálatát az Abtv. 26. §-a alapján.

Indítványozom, hogy a Tisztelt Fővárosi Törvényszék a Pp. 359/C §-a alapján az alkotmányjogi panaszban támadott határozat végrehajtását függessze fel.

Kelt. Kiskunfélegyháza, 2019. július 18.

Tisztelettel:



Mellékletek:

1. ügyvédi meghatalmazás
2. Magyar Állam alperesnek a Fővárosi Törvényszék előtti 28.P.24.293/2017. számú eljárásban 2018. március 5. napján kelt beadványa
3. Fővárosi Törvényszék 28.P.24.293/2017/18. számú ítélete
4. Fővárosi Ítéltábla 8. Pf. 20.898/2018/9. számú ítélete
5. Kúria Pfv. III. 20.403/2019/2. számú végzése
6. Kifogás a Kúriához
7. Kúria Pkif. VI.24.692/2019/2. számú végzése