

**MAGYAR KÖZTÁRSASÁG
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA**

Hiv.sz.: IV/2908-1/2015

Dr. Bitskey Botond Főtitkár Úr részére

B u d a p e s t

Pf. 773

1 5 3 5

Tisztelt Főtitkár Úr!

Szerencsejatek

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <i>V/2908-2/2015</i>	
Érkezett: 2015 OKT 30.	
Feladó: <i>1</i>	Közzététel: <i>1</i>
Melléklet: <i>0</i>	dh: <i>1</i>

Fenti hivatkozási számú ügyben a benyújtott indítványt az alábbiakban egészítem ki.

Határozott kérelmem a következő:

Indítványozom, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kúria döntése nem az Alaptörvény (továbbiakban: Alaptv.) R) cikkében, valamint 28. cikkében foglalt elvek alapján értelmezte a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. tv. (továbbiakban: Szjtv.) módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. tv. (továbbiakban: Módtv.) rendelkezéseit, s ezzel megsértette az Alaptv. XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot (s ennek következtében az állam – annak egyik hatósága – jogalap nélkül gazdagodott). Ennek alapján indítványom arra irányul, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság a Kúria ítéletét semmisítse meg. Indítványom az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 27.§-án alapul.

A Kúria – helybenhagyva a megelőző hatósági határozatot, valamint az I. fokú bíróság döntését – ítélete sérti a tulajdonhoz való jogot, mert úgy tart fenn (illetve nem térít vissza) fizetési kötelezettséget az ügyben szereplő ügyfelemtől, hogy azzal szemben nem áll hatósági igazgatási tevékenység. Az igazgatási szolgáltatási díj a hatóság engedélyezési tevékenységéért, valamint az engedély időtartama alatt felmerülő igazgatási tevékenységek elvégzéséért (pl. engedélyek cseréje, az abban lévő adatok módosítása, stb.) fizetendő pénzösszeg. Ha a tevékenység az engedély érvényességének lejártá előtt – s nem a kérelmező érdekkörében felmerülő okból – megszűnik, akkor az időarányos visszatérítési igény egyszerű logikai összefüggés alapján természetesen következni fog. Ezt alátámasztja az is, hogy az igazgatási szolgáltatási díjat (közhasználatú elnevezéssel: „engedélyezési díj”) az engedély meghosszabbításakor minden évben ismételtelen meg kellett fizetni. Tehát a díj a közigazgatási hatóság egy éves időtartamú tevékenységének „fedezetére” szolgál.

A hatóság és az I. fokú bíróság a visszatérítés lehetőségét azért nem tartotta megoldhatónak, mert a pénznyerő automata kaszinó kívüli betöltéséről szóló Módtv. e kérdésről nem rendelkezett. E megállapítást a Kúria támadott ítélete megerősíti.

Megítélésem szerint a Módtv. rendelkezéseinek ezen értelmezése nincs összhangban az Alaptv. korábban hivatkozott rendelkezéseivel, de annak szellemével sem, s egyúttal a XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog közvetlen sérelmét okozza ügyfelem számára.

A Nemzeti Hitvallás korábban hivatkozott rendelkezései szerint – többek között – „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja...az igazság kiteljesítése.”. Másik mondata szerint: „...népuralom ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, ... részrehajlás nélkül intézi.” Az Alaptv.

R) az cikk (3) bekezdése, valamint a 28. cikk ennek az elvi alapvetésnek a konkretizálását jelenti: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” [R] cikk (3) bek.]. „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” (28. cikk).

Mindezt mintegy megerősíti a T) cikk (3) bekezdése – összhangban a XXIV. cikk (1) bekezdésével –, T) cikk (3) bek.: „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”. (Hozzátenném annak szellemével és általános elvi követelményeivel sem). „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” – fogalmazza meg a XXIV. cikk (1) bekezdése.

Jelen ügyben pedig arról van szó, hogy a közigazgatási hatóság, az I. fokú bíróság, valamint a Kúria megelégedett azzal, hogy a Módtv.-ben nincs konkrét rendelkezés a visszatérítésre vonatkozóan, tehát arról nincs hatásköre intézkedni. Az alapjogi jogsérelem lényegében abban áll, hogy az eljáró szerv és az ügyben érintett bíróságok – így a Kúria is – mindössze azt vizsgálták, hogy a Módtv. tartalmaz-e kifejezett rendelkezést a visszatérítésre vonatkozóan (mint alább kifejtem értelmezéssel és minimális analógiát alkalmazva eljuthattak volna arra a következtetésre, hogy nem feltétlen szükséges a konkrét rendelkezés, mert anélkül is eljuthatunk arra a következtetésre, hogy a hatósági tevékenységgel „nem ellentételezett” igazgatási szolgáltatási díj időarányosan visszajár).

Ehhez kapcsolódik, következésképpen ennek következménye, hogy a közigazgatási és bírósági döntések sértik az Alaptv. XIII. cikk (1) bekezdés első mondatában foglalt tulajdonhoz való jogot, mert olyan túlfizetés keletkezik ezáltal az állami hatóságnál, konkrétan: Nemzeti- Adó- és Vámhivatal Központi Hivatal Szerencsejáték Felügyeleti Főosztályánál (továbbiakban: NAV SZF), melynek fedezetét ügyfelem a vállalkozása által végzett tevékenység azonnali hatályú betiltásával a saját tulajdonából fizetett be, melyért a hatóság részéről szolgáltatást már nem kapott, így lényegében az állam maga jogalap nélkül gazdagodott.

Indítványom indokolása az alábbi:

I.

Tény, hogy a Módtv. kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy az igazgatási szolgáltatási díjat időarányosan vissza kell téríteni. A jogszabályok értelmezése – figyelemmel az Alaptv. R) cikk rendelkezéseire – alapján erre megítélésem szerint nem is lett volna szükség, ugyanis a Módtv. 8.§-val az Szjtv.-be beiktatott 40/A.§ (2) bekezdés első mondata szerint: „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.”.

Ezen értelmezést alátámasztja a 3079/2013.(III.27.) AB. végzés [10] pontja, mely szintén utal a Módtv. által az Szjtv.-be beiktatott 40/A. § (2) bekezdésében foglalt szabályra.

Ebből pedig az következik – analógia iuris alapján –, hogy a betiltás alapján megszűnt vállalkozások az arra vonatkozó szabályok szerint kötelesek eljárni, illetve hatósági oldalon a közigazgatási szerv is a korábbi szabályok alapján köteles a döntéseket meghozni.

Ebből következően a NAV SZF a tevékenység megszűnésével kapcsolatos szabályokat lett volna köteles alkalmazni. Tehát határozatot kellett volna hoznia, melyben megállapítja, hogy a tevékenység a törvény erejénél fogva megszűnt, a befizetett adó, illetve igazgatási szolgáltatási díj időarányos része visszajár, illetve a be nem fizetett díjak befizetését határidő megjelöléssel előírja.

Ezt előírja az Szjtv. végrehajtására kiadott 32/2005./X.21.) PM rendelet (továbbiakban: Vhr.) 2012. július 29.-tól 2013. március 3.-ig. hatályos 51.§-a, kiegészítve azzal, hogy időszaki elszámolást kell benyújtani a korábban el nem számolt időszakra vonatkozóan. Ezzel szemben a NAV SZF csupán egy internetes felhívást tett közzé az engedélyek leadására vonatkozóan ahelyett, hogy eleget tett volna jogszabályi kötelezettségének, s elindította volna az elszámolást engedélyes ügyfelemmel.

Ehhez kapcsolódóan hivatkoztunk alkotmányjogi panaszindítványunkban arra, hogy a hatóság nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) általános elvei [1.§ (2) bek.] szerint járt el. Az internetes felhívás pedig kizárta

bármilyen jogorvoslat lehetőségét, holott az engedély leadása (a tevékenység betiltása) több pénzügyi-anyagi kérdést is érintett (jelen ügyben szereplő igazgatási szolgáltatási díj, adófizetési kötelezettség, stb.).

A Módtv. benyújtásának indoka az volt, hogy a játékszenvedély kialakulásának lehetőségét a jogalkotás útján is lehessen korlátozni, nem pedig az, hogy az a korábban befizetett díjakat, közterheket az állam (annak hatóságai) nem fizessék időarányosan vissza.

II.

Feltételezve, hogy a fenti értelmezés nem felel meg a jogalkotó akaratának, illetve az Alaptörvény fenti rendelkezésének, akkor azt kell megállapítani, amit a közigazgatási szerv és az I. fokú bíróság döntései tartalmaznak, azaz a jogalkotó nem rendelkezett ebben a kérdésben, azaz mulasztott. Ezzel a mulasztással alaptörvény-ellenes helyzetet teremtett, mert a pénznyerő automatát üzemeltetők tulajdonjoga sérült, olyan díjat fizettek be, melynek a betiltást követően nem volt hatósági ellentételezése. Ebben az esetben az Alaptv. 24. cikk (2) bekezdés e.) pontja alapján a Kúriának joga (de talán kötelezettsége is) lett volna az Alkotmánybírósághoz fordulni. A jogszabályi rendelkezés hiányát, mint tényt mindkét bírói szerv rögzítette, sőt a Kúria ítéletének 6. oldalán kimondja – mintegy előlegezve a visszafizetési lehetőség tényét (mely logikus következtetés) –, hogy „Ahhoz, hogy ebből utóbb – a működési időt lerövidítő törvényi változás miatt – visszatérítést igényelhesen, jogszabályi felhatalmazásra lett volna szükség. Ilyet a Módtv. még az átmeneti rendelkezései között sem tartalmazott.”. Tehát maga a Kúria azért, hogy helybenhagyta az ügy alapját képező hatósági és bírósági határozatot, maga is fenntartotta a tulajdonhoz való jog sérelmét, ráadásul észlelte az alaptörvény-ellenes állapotot, s bár lehetősége is lett volna annak orvoslását kezdeményezni. Az Abtv. 25.§ (1) bekezdése, és/vagy az Alaptv. 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján a Kúria elnökének indítványt tennie a Tisztelt Alkotmánybíróság felé, ám ez mégsem történt meg.

A bírói ténymegállapítással az alaptörvény-ellenes helyzet nem oldódott meg. Ez pedig egyértelműen ellentétben áll a Nemzeti Hitvallásban meghatározott általános elvnek: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”. Nem felel meg az Alaptv. 28. cikkében foglalt követelményeknek sem: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Ez utóbbiból két jelzős szerkezetet ki kell emelni, mégpedig a „józan észnek” és az „erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”. Úgy gondolom, hogy a józan észnek az felel meg, ha egy közigazgatási szerv által elvégzendő tevékenységért díjat fizettek be, akkor azzal szemben – a befizetett díjnak megfelelő időtartamig (jelen esetben egy évig) – a hatóságnak el kell végeznie az előírt (vagy elvárható) tevékenységet. Az erkölcsös és gazdaságos cél szintén nem lehet olyan, mely az egyik fél részéről fizetési kötelezettséget ír elő, a másik félnek pedig nincs ezzel arányosan semmilyen tevékenysége (kötelezettsége).

III.

Az igazgatási díj befizetőjének és a vele szemben tevékenységet végző – általában – állami szervnek (hatóságnak) a „kötelezettségeit” fogalmazza meg a 97/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 117., 15. o.) 11. cikke, mely a következőképpen rendelkezik: „A tagállamok ügyelnek arra, hogy az engedélyezési eljárások során a vállalkozásokra kivetett díjak kizárólagosan azt a célt szolgálják, hogy fedezzék az egyedi engedélyek kibocsátásával, intézésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos igazgatási költségeket. Az egyedi engedélyeket terhelő díjnak arányosnak kell lenniük a szükséges munka mennyiségével, és azokat megfelelően és kellően részletes formában nyilvánosságra kell hozni annak érdekében, hogy az információk könnyen hozzáférhetők legyenek.”[Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) C-55/11., C-57/11. és C-58/11.sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 3. pontja]. Ugyanezen ítélet 4. pontja szerint: „A 97/13 irányelvet az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai

parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o; a továbbiakban: keretirányelv) 26. cikke hatályon kívül helyezte.”

Az ítélet 7. pontja a keretirányelv preambulumaának az igazgatási szolgáltatási díjjal szembeni általános követelményeket fogalmazza meg: „(30) Az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtói számára igazgatási díj fizetése írható elő, a nemzeti szabályozó hatóságnak a felhatalmazási rendszer fenntartásával és a használati jogok megadásával összefüggő tevékenységei finanszírozása céljából. Az ilyen díjat az említett tevékenységek tényleges igazgatási költségeinek fedezésére kell korlátozni. E célból a beszedett díjakról és a felmerült igazgatási költségek teljes összegéről szóló éves beszámoló révén a nemzeti szabályozó hatóságok bevételeit és kiadásait átláthatóvá kell tenni. Ez lehetővé teszi a vállalkozások számára annak ellenőrzését, hogy az igazgatási költségek és a díjak egyensúlyban vannak-e.”

Az EUB a C-375/11. és a C-71/12. számú ügyekben az „engedélyezési irányelv” 12. cikkét hívta fel:

„(1) Az általános felhatalmazás keretében szolgáltatást nyújtó vagy hálózatot szolgáltató vállalkozások számára, illetve a használati joggal rendelkező vállalkozások számára kivetett igazgatási díjnak olyannak kell lennie:

- a) amely csak azoknak az igazgatási költségeknek az összességét fedezi, amelyek az általános felhatalmazási rendszer, a használati jogok és a 6. cikk (2) bekezdésében említett egyedi kötelezettségek kezelése, ellenőrzése és alkalmazása során felmerülnek, amelyek között szerepelhet a nemzetközi együttműködés, a harmonizáció és szabványosítás, a piacelemzés, a megfelelés-ellenőrzés és egyéb piaci ellenőrzés költsége, valamint a másodlagos jogszabályok és a közigazgatási határozatok – például hozzáférésre és összekapcsolásra vonatkozó határozatok – elkészítésével és végrehajtásával összefüggő szabályozási munka költsége; és
- b) amelyet az egyes vállalkozások között olyan tárgyilagos, átlátható és arányos módon osztanak meg, amely minimálisra csökkenti a további igazgatási és kapcsolódó ráfordításokat.

Az engedélyezési irányelvnek fent idézett szabályai az I. szám alatt leírt értelmezést támasztják alá, tehát az igazgatási szolgáltatási díjnak arányosnak kell lennie a hatóság által nyújtott tevékenységgel (szolgáltatással), s természetesen arra az időtartamra kell fizetni, míg az engedéllyel rendelkező személy az engedélyben foglalt tevékenységet végzi. Az EUB ítélezési gyakorlatát a jelen ügyre alkalmazva is megállapítható, hogy a betiltással a NAV SZF kötelezettségei megszűntek, tehát ezen időponttól igazgatási szolgáltatási díj, mint engedélyező hatóság részére nem jár.

A II. szám alatti értelmezés esetén a közigazgatási szerv, az I. fokú bíróság, majd a Kúria is megállapította, hogy a Módtv. nem rendelkezett ebben – illetve a közterhekkel kapcsolatos – kérdésben, tehát az állami szervek tevékenység nélkül jutottak „bevételhez”, amit a módosítás általános indokolása nem támaszt alá, de nem is lenne szinkronban az Alaptv. rendelkezéseivel. Ebben az esetben alaptörvény-ellenes mulasztást követett el a jogalkotó, melynek jogi intézkedést is maga után vonó megállapítására a Tisztelt Alkotmánybíróság jogosult. Ennek indokolását részleteztem eredeti beadványomban. Az alaptörvény-ellenes mulasztás sértette a tulajdonhoz való jogot (Alaptv. XIII. cikk). Ennek észlelése esetén – mint eredeti beadványomban jeleztem – megítélésem szerint a bíróságoknak (de főként a Kúriának) joga és kötelessége lett volna az Alkotmánybírósághoz fordulnia, ami következik az Alaptv. XXIV. és 28. cikkeiből, mert a tisztességes ügyintézés, a jogszabályok értelmezése elsősorban a hatóságok és bíróságok feladata.

Ehhez kapcsolódik az Alaptv. T) cikk (3) bekezdésének megfogalmazása („Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”), mert az Alaptv. O) cikke kimondja a közteherviselés általános „elvét” és követelményét: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” A két cikk tartalmának összevetéséből egyértelműen az következik, hogy a közösségi feladatok ellátásához történő hozzájárulása az ember (a polgár, vagy állampolgár) képességeinek és lehetőségeinek függvénye. Tehát nem lehet a jogalkotónak sem olyan célja, hogy valamely igazgatási szolgáltatási díj befizetését azért írja elő, hogy az érintett a közösségi feladatok ellátáshoz hozzájáruljon, hanem azért, hogy azzal szemben az állami szervek valamilyen tevékenységet kell végezniük. Ezt egyértelművé teszi többek között az illetékekről szóló 1990. évi XCIII.

törvény, de az Európai Unió szabályozásában az „engedélyezési irányelv”, ahogy azt az EUB fenti ítéletei azt kifejtik.

Összegezve indítványom arra irányul, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az ügyben eljáró állami hatóság, valamint Bíróságok az Szjtv. módosításáról szóló Módtv. rendelkezéseit – talán pontosabb a fogalmazás, ha azt mondom, hogy a módosított Szjtv. rendelkezéseit – nem az Alaptv. szabályainak megfelelően értelmezték, s hoztak az ügyben elutasító döntést.

Mintegy másodlagosan látom megoldásnak a jogalkotói mulasztás megállapítását, mert minden nagyon egyszerű kérdést nem szükséges szabályozni, mivel az életviszonyok rendkívül sokszínűek és igen gyorsan változnak a gazdasági, társadalmi fejlődés eredményeként, s így a ma még az élethelyzetnek megfelelő szabály holnapra már elavulttá válik. A jogalkalmazó feladata, hogy az elé kerülő (megoldandó) élethelyzet esetén a megoldást a jogalkotó akarata alapján, az adott ország alkotmányának (alaptörvényének) megfelelően, a hatályos jogszabályokat összevetve (azokat értelmezve) oldja meg (különböző megítélésem szerint egy gép lesz, aki az élethelyzet és a jogszabályok összehasonlítását végzi el, s ha van szabály megoldja a problémát, ha nincs, akkor nincs megoldás sem).

B u d a p e s t, 2015. október 29.

Tisztelettel:



