

Alkotmánybíróság

B u d a p e s t **Az irat elektronikus iratról készített másolat**

Pf. 773.

1535



FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK 70.	
FŐLAJSTROMSZÁM	
KEZDŐIRATON:	
Postán / Gyűjtőládába / Személyesen / E-mailen / Faxon	
Érkezett:	2019 -08- 16
PÉLDÁNY:	ÍV:
MELLÉKLET:	KÖZTÜK:
FŐLAJSTROMSZÁM:	
UTÓIRATON:	

Tisztelt Alkotmánybíróság !

[REDACTED] (5.)
meghatározással igazolt jogi képviselőjük útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi
CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 27.§-a alapján

alkotmányjogi panasz-t

terjesztenek elő.

Az előterjesztők :

Az előterjesztők jogi képviselője:

[REDACTED]	
[REDACTED]	
[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

A panaszolt ítéletek száma:

KÚRIA ,mint felülvizsgálati bíróság:

Pfv.III.20.588/2018/6.

Fővárosi Ítéltábla,mint másodfokú bíróság

8.Pf.20.892/2017/5.

Fővárosi Törvényszék,mint elsőfokú bíróság

122.P.24.904/2016/13.

A Panasz tárgya: elsődlegesen az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető jogalkotási
folyamat felülvizsgálata,normakontroll, másodlagosan az alkotmánysértő bírósági határozatok
megsemmisítése.

Kérelem:

Kéri,hogy az alábbiakban kifejtett indokaikat elfogadva,elsődlegesen a Tisztelt
Alkotmánybíróság állapítsa meg,hogy a Szerencsejáték szervezéséről szóló, 1991.évi
XXXIV. tv. és az azt módosító 2012.évi CXLIV.Mód.tv.2.,valamint az Államháztartás

stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011.évi CXXV. tv. (továbbiakban Mód.tv.1.) ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel, ennek okán végezzen normakontrollt.

Másodlagosan kéri, hogy vizsgálja meg a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.892/2017/5. számú – a Fővárosi Törvényszék 122.P.24.904/2016/13. számú ítéletét jóváhagyó – ítéletének, valamint a Kúria Pfv.III.20.588/2018/6. számú ítélete Alaptörvény-ellenességét és, a jelen alkotmányjogi panasszal támadott ítéleti rendelkezéseket. Állapítsa meg, hogy a hivatkozott határozatok nem egyeztethetők össze az Alaptörvény előírásaival, és azokat az Abtv. 43.§-a alapján semmisítse meg.

Amennyiben úgy ítéli meg, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:118§, és 3:118§, illetve korábban hatályban volt, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 68.§-a nem szabályozza egyértelműen a gazdasági társaságoknak okozott kárért való felelősséget akkor indítványozzák, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Abtv. 24.§-a alapján

utólagos normakontroll

keretében állapítsa meg, hogy a jogalkotó nem szabályozta a gazdasági társaságnak okozott kárért állam által okozott felelősség megállapíthatóságát, s annak feltételeit, valamint a 26/2013.(X.4.) AB határozatnak megfelelően nem szabályozta az ilyen esetben kötelező kártalanítást.

A panasz alapjául szolgáló tényállás

A N. [redacted] tulajdonát képezte a [redacted], mely 2000. évi óta [redacted] automatakat (továbbiakban: PA) üzemeltetett. Vállalkozásuk havonta átlagosan 1.5-2.5 millió forint tiszta játékbevételt biztosított.

A jogalkotó az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvénnyel (továbbiakban: Mód.tv.1.) 2011. november 1-től a pénznyerő automatakat játék helyenként fizetendő játékadóját ötszörösére (100.000.-Ft.-ról 500.000.-Ft.-ra) emelte, valamint százalékos mértékű adót befizetését is előírta, ha a pénznyerő automata negyedéves tiszta játékbevétele a 900.000.-Ft.-ot meghaladja.

A jogalkotó 2012. október 9.-én a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvényt (továbbiakban: Szjtv.) a 2012. évi CXLIV. törvénnyel (továbbiakban: Mód.tv.2.) ezt a törvényt akként módosította, hogy hatálybalépésétől (2012. október 10.) megtiltotta a pénznyerő gépek kaszinón kívüli működtetését

Előírta, hogy a kaszinón kívüli üzemeltetett pénznyerő automatakat az akkor hatályos hulladékgazdálkodásról rendelkező 2000. évi XLIII. törvény végrehajtására kiadott az elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak visszavételéről szóló 264/2004.(IX.23.). Korm. rendelet alapján meg kell semmisíteni.

Mindez azt jelentette, hogy a vállalkozás tulajdonát képező, a 2011. október hónapban működtetett gépek értéke nulla forint lett. A vállalkozás ennek a kényszerhelyzetnek következtében megszüntette tevékenységét, s végül felszámolásra került. A vállalkozók elvesztették a vagyonukat. Megszűnt a jogszabályi változás előtt éppen a vállalkozás

fejlesztésére felvett hitel visszafizetésének lehetősége, és a személyes megélhetésük is veszélybe került.

Felkérésükre a Módtv.2. alkotmányosságának vizsgálata érdekében a Magyar Szerencsejáték Szövetség az Alapvető Jogok Biztosához fordult, aki alkotmányos-visszásságot állapított meg az azonnali betiltás miatt, s ezért indítványozta az AB ez irányú vizsgálatát, mert az sérti az Alaptörvény (továbbiakban: Alaptv.) több rendelkezését (pl. tulajdonhoz való jog, a vállalkozás szabadsága).

Az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatával megállapította, hogy az azonnali betiltás nem sérti az Alaptörvény rendelkezéseit, mert a kormányzat nemzetbiztonsági kockázatot látott a pénznyerő gépek működtetésében. Megállapította azonban azt is, hogy a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatának befejezését követően kártalanításra van lehetőség. Az AB határozathoz kapcsolódóan két különvélemény megfogalmazta az Alaptörvény-ellenességet, és a kártalanítási kötelezettséget.

A panasz előterjesztői a Fővárosi Törvényszékhez a Magyar Állammal szemben benyújtott, kártérítés iránti keresetükben 19.604.289 Ft. vagyoni, és 1 millió Ft. nem vagyoni kártérítési marasztalást kértek. Keresetüket mind az I. fokon eljáró Fővárosi Törvényszék, mind a II. fokú Fővárosi Ítéltábla elutasította, majd a KÚRIA, mint felülvizsgálati bíróság ezen ítéleteket hatályában fenntartotta.

Az alkotmányjogi panasz indoka, alapjául szolgáló érvelés

1.) Keresetőségi jog

A [REDACTED], a gazdasági tevékenység jövőbiztosítási törvény szerint, saját vagyonukból létesítették.

A vállalkozás a jogszabályi nem várt módosításával a tulajdonosokat jelentős kár érte, mert a jogszabály változás a gazdasági tevékenységüket el lehetetlenítette.

2.) Kereseti kérelmekben megfogalmazott érvelés

[REDACTED] kártérítési keresetüket a Magyar Állam alperessel szemben, a hazai illetve az uniós jogra alapítottan nyújtották be. A hazai jogra alapított keresetüket a Módtv.1. és Módtv.2. által okozott károk megtérítésére alapozták, melyekkel a jogalkotó az Alaptv. szabályozását megsértette. Az uniós jog megsértésére alapított keresetüket a szolgáltatás nyújtás korlátozásának az uniós jognak nem megfelelő módjára, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának (továbbiakban: Charta) 17. cikkében – a tulajdon tiszteletben tartására – foglalt rendelkezés megsértésére alapították. Keresetüket az eljáró bíróságok elutasították, majd a KÚRIA a hozzá benyújtott felülvizsgálati kérelmet elutasítva az ítéleteket hatályába fenntartotta.

Mindezzel szemben az alkotmányjogi panaszukban hivatkoznak az Alkotmánybíróság 26/2013. (X. 4) számú határozatára, amely megállapítja ugyan hogy a döntés alkotmányos, de ugyanakkor azt is megfogalmazza, hogy a vizsgálat befejezését követően lehetőség lehet kártalanításra.

Arról döntés óta sincs szó, hogy a nemzetbiztonsági kockázatra vonatkozó vizsgálat mikor fejeződik be. A határozathoz fűzött két különvélemény a kártalanítást a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatától függetlenül indokoltak tartotta.

Sérelmünk megalapozottságának alátámasztására hivatkozunk a [REDACTED] folyóirat 2014/1. számában közöltekre, 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.

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

[REDACTED] alezredes (egyetemi tanársegéd, a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet Terrorrelhárítási 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 bújik, 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 fél igazságokból 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.”.

¹³ Hiszen, ahogy az az AB határozatából kiderül, a kockázat vizsgálata még folyamatban

A Nemzeti Közszerológati Egyetem (továbbiakban: NKE) tudományos konferenciáján Prof. Dr. [REDACTED] 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 időszerű 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 megsértené.

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. Ugyanakkor megállapította a kártalanítás szükségességét a vizsgálat lezárását követően. A két külön vélemény az alaptörvény-ellenességet is megállapíthatók ítélte, a kártalanítás szükségessége mellett.

Az Alaptörvény megsértett rendelkezései

a.) A hatalommegosztás 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.

b.) Tisztességes eljárás elvének sérelme:

Az Alaptörvény XXVIII. cikke szerint: „(1) Mindenkinél 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.”.

Megítélésünk szerint az eljáró bíróságok a keresetösségi jog hiányára alapozva további vizsgálatot nem folytattak. Véleményünk szerint szükséges lett volna annak tisztázása, hogy a vállalkozás törzstőkéjét, tevékenysége megkezdésének pénzügyi feltételeit a tulajdonosok biztosították, tehát a tevékenység megtiltása folytán keletkezett kár is őket érte. Amennyiben a bíróságok azt észlelték, hogy erre vonatkozóan pontos, egzakt szabályozás nincs szükségesnek kellett volna ítélniük a mulasztásos alkotmányértés megállapításának indítványozását az AB felé.

c.) A tulajdonjog sérelme

Az Alaptörvény XIII. cikke a tulajdonjoggal kapcsolatosan a következő rendelkezést tartalmazza: „XIII. cikk (1) Mindenkinél 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 tulajdon joga. A károkozás nem a tulajdon elvonásában jelentkezett, hanem abban, hogy a Módtv.1. olyan adózási feltételek határozott meg, mely jelentős mértékben meghaladta a jelen vállalkozás egy játékhelyre eső tiszta játékbevételeit. Az adó mértékének 500.000.-Ft.-ban történő meghatározása azért is nélkülözött minden alapot, mert a jogalkotó rendelkezésére állt – több évre visszamenőleg – az iparág tiszta játékbevételeinek átlag-összege (mintegy 300.000.-Ft.), amit az ötszörös adóemelés jelentősen meghaladt.

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.

d.) Diszkrimináció tilalma, közhiteherviselés elvének sérelme

Az egyenlőségről az Alaptv. 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 játéktérben 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 Szjtv. 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 Alaptv. XXX. cikkében foglaltakkal: „(1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.

[redacted] t., a vállalkozáson keresztül a károsultak úgy vettek részt a közteherviselésben (befizetésben), hogy a közteher (adó) alapján biztosító tevékenységét a jogalkotó

Az Alaptv. idézett cikkei megfogalmazták 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 [redacted] Kft. tevékenységét megszüntette (sőt magát a vállalkozást is, mert csak ezt a tevékenységet végezhetette), 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 elvek sérelme:

„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) Mindenkinek 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 jelen vállalkozás tevékenységét. Ezzel a jogalkotó a XII. cikk (2) bekezdésében meghatározottakat nem tartotta szem előtt.

f.) Az emberi méltóság védelme alapelv sérelme:

„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 hatósági, és állami felelős vezetői körökből is a tiltáshoz kapcsolódóan elhangzott nyilatkozatok azt sugallták a közvéleménynek, hogy a játék gépek üzemeltetői (így jelen ügyben szereplő Vállalkozás is) nem minden esetben tisztességes eszközökkel jutnak jelentős jövedelemhez. Ez a negatív értékítélet számos esetben gátolta a vállalkozást, annak tulajdonosait, családtagjait, korábbi munkatársait a munka, a vállalkozás világában más területre történő elhelyezkedésében, új vállalkozása elindításában. megjegyezzük, hogy tudomásunk szerint több volt üzemeltető vállalkozó ma is pszichiátriai kezelés alatt áll, de volt olyan vállalkozó is, aki a jogszabály változás következményeként öngyilkos lett.

UNIÓS JOGRA hivatkozás, mint érvelési alap

[REDACTED] uniós jogra alapított kártérítési igényüket az uniós jog szerinti szolgáltatás nyújtásának indokolatlan korlátozása tilalmára, a tulajdon sérelmére, valamint a jogbiztonság és bizalomvédelem elvének sérelmére alapítottan fogalmazták meg.

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 kérdéstről 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 ítélkezési gyakorlata alapján azt a következtetést vont 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 ruházta 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 adóemelés 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 EUB-nál. Az előzetes döntéshozatali kérelem lényegében két kérdést (annak vetületeit) érintett:

- a jelentős adóemelés indokoltságát, valamint
- a kaszinón kívüli pénznyerő automata üzemeltetés azonnalos 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: EJEB, 2015. január 13-i Vékony 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 játéktértermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő adó összegének drasztikus emelésével akadályt képezte annak, hogy a játéktértermeket működtető nyereségesen üzemeltessék ezen automatákat, és ily módon e tevékenység tekintetében de facto kizárólagosságot biztosított a kaszinókat működtetők számára. Különösen, mivel a I. kategóriájú játéktértermek 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 játéktérterm-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 játéktértermekben 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:

Anomár 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 játéktértermekben 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 játéktértermekben 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 [REDACTED] tulajdonosai kényszerű döntést hoztak, hogy tevékenységüket fenntartsák, mert a jogalkotó egy új rendszer szabályait folyamatosan megalkotta, amiben részt kívántak venni.

...

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 játéktérterm-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 Magyarországon területén kaszinó működtetésre. Márpedig csak korlátozott számú intézmény szerezhethet kaszinóüzemeltetési koncessziót, és azt bizonyos körülmények között előzetes pályázati eljárás nélkül ítélhetik 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 Ekklesias 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 kifejtenek – egyértelműen kifejezik, hogy az EUB előzetes döntéshozatali eljárásában hozott ítélete nem csupán az öt megkereső tagállami bíróságra, hanem az Európai Unió valamennyi tagállamának valamennyi bírósága számára kötelező.

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 Szjtv. 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 megszűnt. 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 engedélyezéssel járó munkához kapcsolódnak.

29 Amint azt a Bíróság a fent hivatkozott *Albacom és Infostrada* ügyben hozott ítélet 25. pontjában is értelmezte, e rendelkezés szövegéből az következik, hogy az említett munka kizárólag négy tevékenységre vonatkozhat, azaz az egyedi engedélyes 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 hozzáférhetők legyenek.”

Az Szjtv. 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 adó**val 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 tovább nem tudja tovább folytatni, mert azt éppen a jogalkotó megtiltotta.

JOGORVOSLATI LEHETŐSÉGEK KIMERÍTÉSE

A kereseti kérelmet az I. fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 122.P.24.904/2016/13. számú ítéletével elutasította. Az ítélettel szembeni fellebbezést a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.892/2017/5. számú ítéletével helyben hagyta. A Kúria az ítéletekkel szembeni felülvizsgálati kérelmet Pfv.III.20.588/2018/6. ítéletével elutasította.

A fentiek alapján [REDAKTOR] kérelmezők számára jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

A kérelmezők nyilatkoznak, hogy az ügyben jelenleg nincs folyamatban felülvizsgálati eljárás a KÚRIA előtt.

Előadjuk, hogy az ügyben a KÚRIA fentebb hivatkozott Pfv.III.20.588/2018/6. számú ítéletét a Fővárosi Törvényszék kézbesítette elektronikus úton jogi képviselőnk részére 2019.július 1.én.Nyilatkozunk, hogy az Abtv.30 § (1) bekezdése szerinti határidő megtartásra került.

AZ INDÍTVÁNYOZÓK ÉRINTETTSÉGE

[REDAKTOR] kérelmezők a fentebb kifejtettek szerint az ügyben elsődlegesen érintettek, kárt szenvedtek, mert:

- a vállalkozásukban megtestesült tulajdonuk elenyészett, azokat semmilyen módon nem tudták tovább hasznosítani, még a káruk enyhítésére sem volt lehetőségük, a játék gépek térítés nélküli kötelező leadásával, megsemmisítésével az azokban megtestesült vagyonuk megsemmisült,
- a korábban hatályban volt előírások szerint megfizetett igazgatási, szolgáltatási díjat, mely az ellenőrzést végző hatóság tevékenységének ellentételezésére is szolgált elvesztették, de a tiltással a hatóság ilyen irányú tevékenysége szükségtelenné vált,
- az új jogszabályi rendelkezés hatályba lépése előtt megfizetett tételes játékadó ellenére a megfizetést követő 10 nap múlva a jogalkotó az adóalapot létrehozó tevékenységet megtiltotta, tehát úgy fizettek adót a tevékenységükhöz, hogy azt a jogalkotó egyik napról a másikra megtiltotta,
- elmaradt hasznuk is keletkezett, mert a tiltáskor érvényes SZF-engedéllyel és OMH-hitelesítéssel rendelkező játék gépek üzemeltetését a jogi előírás megtiltotta.

A kár az érintetteket a [REDACTED] Kft. megszűnésével közvetlenül érintette, az abban megtestesült tulajdonuk nulla forint értékű lett. (alapvetően semmissé vált).

A fenti érvelés alátámasztására szolgáló helyzet értékelés

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.) [REDACTED] „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 érdekeltiségű cégek voltak..

A károsultak 2013 nyarán az Alkotmánybírósághoz, illetve a Strasbourgi EJEH-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) illette 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 rezsi 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 bárhonnan 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 játéktértermek üressé váltak, de egyre több vendéglátó egység (italbolt) is bezárt,
- a kaszinók forgalma jelentősen nőtt, pl. a Belvárosi Kaszinó Kft. 2012. évi játékbevételeinek 35 %-a származott a PA-üzemeltetésből, ez az arány 2013-ban 73 %-ra, 2014-ben 78 %-ra emelkedett.

Az anyag a fentiekben 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.) A Szerencsejáték Zrt. (továbbiakban: Zrt.). A Zrt. 2011-2017. közötti éves beszámolója 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 milliárdról 90 milliárdra emelkedett az ebből származó bevétel;
- a számsorsjátékok és fogadások tekintetében a bevétel emelkedés az azonnali nyerést és/vagy veszteséget 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 milliárdról 142 milliárdra növekedett,
 - a 2013-ban bevezetett Tippmixpro távszerencsejáték bevétele a 2014. évi 18 milliárdról 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) sorsjegy 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 „hullámozást” mutatott;
 - az Eurojackpot 2014. évi bevezetésekor a bevétel 4 milliárd forint volt, mely a 2017. évben már 16 milliárd forintra nőtt,
 - 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). 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 – árusítanak 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.
- Jelentősnek ítéltető 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.
- 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 tranzakcióknál – 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”).

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 ilyen játékok iránt a kereslet csökkenjen, akkor azt kell megállapítani, hogy a célt a jogalkotó a tiltással nem érte el.

A Zrt. reklám-tevékenysége az utcai, útmenti óriás plakátok, valamint a lottózók papír-alapú hirdetése mellett 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 ezt 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.

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 korlátlanná és gyakorlatilag ellenőrizhetetlenné vált.

Mivel a Szerencsejáték Zrt adatai szerint a magyar felnőtt korú lakosság kétharmada játszik valamilyen szerencsejátékot, ezért még súlyosabb felelősség terheli a jogalkotót abban, hogy a Módtv.1 és a Módtv.2. korábban már többször hivatkozott szakaszainak megalkotását és hatálybaléptetését úgy tette meg, hogy semmilyen hatásvizsgálatot előzetesen nem végzett el, holott erre törvényi kötelezettsége van. Mint hogy az államnak 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. A NAV éves beszámolóiból megállapítható, de a Szerencsejáték Zrt. éves beszámolóiból is kitűnik, hogy a nyerőgépek kaszinón kívüli működtetése tiltásának csak egyetlen következménye lesz: áttérli a játékosokat más típusú, de az azonnali nyeremény lehetőségét fenntartó szerencsejátékokra.

Ezt igazolja, hogy 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 a jogalkotó azt érte el, hogy még jobban és még több helyen elérhetővé vált a játékosok számára a szenvedélybetegségük megélésének lehetősége.

Ha csak azt nézzük, hogy a Zrt. által becsült 5 millió állampolgár 2011-ben az év minden egyes napján 99.-Ft.-ot költött szerencsejáték, s ez az összeg 2017-re 239.-Ft.-ra emelkedett, akkor nem jelenthetjük ki, hogy elértük azt a célt, amit a Módtv.2. előterjesztője a Parlamentben kijelentett, hogy megóvtuk az emberek pénzét.

Az ügyben az előterjesztők keresetében megfogalmazottakkal szemben jól hangzó ellenérvek nem támasztják alá azt a tényt sem, hogy a játéklehetőségek helyszíneinek száma csökkentette a játékfüggők számát, sőt megállapítható, hogy az interneten történő játék-lehetőség a helyszínek számát szinte korlátlanná tette.

Tényként leszögezhető az is, hogy a jogalkotó 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 Pflieger és társai ítélet, EU:C:2014:281, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat)”.

Az Alkotmányjogi panaszt benyújtók indítványai
Indítványozzák, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Pfv.III.20.588/2018/6. sz. ítéletének alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 43.§-a alapján azt semmisítse meg.

Indítványozzák, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a természetes személyek által alapított vállalkozások törvényi előírások szerinti ellehetetlenülése közvetlenül kihat a természetes személyek anyagi, vagyoni helyzetére, így számunkra kártérítési igény megalapozott lehet,

Indítványozzák, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a jelen ügyben a Magyar Állam nem gondoskodott a kártalanításról, s kötelezze megfelelő határidő tűzésével a károsultak állam általi kártalanítására vonatkozó jogszabály megalkotására.

Záró rész:

[redacted] Alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróságról
[redacted] elektronikus kapcsolattartás előírásai betartásával, az
ügyben I. fokon eljáró Fővárosi Törvényszék útján, a T. Alkotmánybírósághoz címzetten
terjesztették elő.

A beadványukhoz csatolják jogi képviselőjük meghatalmazását.

A fentiek alapján kérik, hogy az előterjesztett Alkotmányjogi panaszukat indítványaiknak helyt adva a Tisztelt Alkotmánybíróság érdemben bírálja el.

Budapest, 2019. augusztus 12.

Tisztelettel:

Jogi képviselőtől

[redacted]

