

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3190/2021. (V. 19.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.III.20.891/2018/11. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselő (dr. Varga Zoltán ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte a Kúria Pfv.III.20.891/2018/11. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását, és a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.048/2017/8. számú és a Fővárosi Törvényszék 35.P.24.831/2016/18. számú ítéletére kiterjedő hatállyal történő megsemmisítését.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban megállapított tényállás szerint a felperes (a továbbiakban: indítványozó) 1996. október 15-i megalakulása óta pénznyerő automatákat üzemeltetett.
- [3] A jogalkotó 2011. szeptember 29-én elfogadta az államháztartás stabilitását elsegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvényt (a továbbiakban: Módtv1.), amelynek 27. §-a a korábbi játékhelyenkénti 100 000 forint játékadót 2011. november 1-jétől 500 000 forintra felemelte. Emellett százalékos mértékű játékadó fizetési kötelezettséget is előírt, amennyiben egy pénznyerő automata negyedéves tiszta játékbévétele a 900 000 forintot elérte.
- [4] Az indítványozó 2011. október 31-től a szerencsejáték szervezői tevékenységét szüneteltette 2012. szeptember 3-ig, ezt követően e tevékenysége megszűnt.
- [5] A 2012. október 10-én hatályba lépett, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv2.) 8. §-a alapján a pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek a Módtv2. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítették.
- [6] Az indítványozó keresetében 10 151 476 forint kártérítés megfizetésére kérte kötelezni az alperest elsődlegesen a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 339. §-a alapján, másodlagosan a Ptk. 349. §-a alapján, harmadlagosan a Ptk. 6. §-a alapján. A deliktuális felelősség körében károkozó magatartásként a Módtv1. 27. §-án alapuló játékadó emelést jelölte meg. Álláspontja szerint a játékadó emelése sérti az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban EUMSZ) 34. és 56. cikkét is. Kérte továbbá 1 000 000 forint nem vagyoni kár megfizetésére is kötelezni az alperest a Ptk. 76. §-a alapján.
- [7] A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság a 35.P.24.831/2016/18. számú ítéletével a keresetet elutasította. A Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság a 8.Pf.21.048/2017/8. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.
- [8] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a Pfv.III.20.891/2018/11. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Indokolásában kiemelte, hogy az EUMSZ 56. cikkének alkalmazásához szükséges, határon átnyúló tényállási elem a jelen ügyben nem áll fenn. A Kúria utalva az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) C-665/18. számú ügyben kifejtett értelmezésére a határon átnyúló jelleg megállapításához nem elegendő, hogy a szolgáltatást igénybe vevő ügyfélkör potenciálisan olyan uniós polgárokból állhat, akik más tagállam állampolgárai. A Kúria megállapította, hogy sem a kereseti tényelőadás, sem a perben tett további nyilatkozatok nem tartalmaznak a szolgáltatást igénybe vevőkre, illetve a szolgáltatás nyújtójára nézve olyan további adatot, amiből az a következtetés lenne levonható, hogy az indítványozó szolgáltatását más tagállamok polgárai ténylegesen igénybe vették.
- [9] A Kúria a Ptk. 349. §-ával összefüggésben kiemelte, hogy e jogszabályi rendelkezés a jogalkotó tevékenységére nem alkalmazható. Az alperes felelőssége a jogalkotás diszfunkcionalitásáért a belső jogrendszer alapján – többlettényállási elem hiányában – nem áll fenn.

- [10] A Kúria a személyiségi jog sérelmével összefüggésben rámutatott, hogy az indítványozó az alkalmazottai és azok családtagjainak a vonatkozásában állította a jogsértést. A Ptk. 85. § (1) bekezdése alapján a személyhez fűződő jogokat ugyanakkor kizárólag személyesen lehet érvényesíteni, ezért e sérelmek miatt az indítványozót kereshetőségi jog nem illette meg.
- [11] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria Pfv.III.20.891/2018/11. számú ítélete sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, E) cikk (2)–(3) bekezdését, M) cikk (1)–(2) bekezdését, O) cikkét, I. cikkét, II. cikkét, VI. cikk (1) bekezdését, XII. cikk (1)–(2) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1)–(2) bekezdését, XIX. cikk (1)–(2) bekezdését, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, és XXX. cikk (1) bekezdését.
- [12] Az indítványozó az Alaptörvény C) cikke vonatkozásában előadta, hogy a jogalkotó az Szjtv. 40/A. § megalkotásával elvonta a végrehajtó hatalom jogkörét, mert a pénznyerő automaták üzemeltetésére kiadott hatósági engedélyek a törvény erejénél fogva szűntek meg. A jogalkotó hatalom ezért a jogalkalmazó hatalom jogkörébe tartozó döntést hozott. Az indítványozó ezzel összefüggésben állította a jogorvoslathoz való jog sérelmét [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] is.
- [13] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény E) cikk (2)–(3) bekezdése azért sérült, mert az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták az uniós jog elsőbbségének elvét és a közvetlen hatály elvét. A jelen ügyben ugyanis figyelemmel kellett volna lennie az eljáró bíróságoknak az EUB esetjogára (különösen a C-98/14. számú ügyben született ítéletben foglaltakra), és a jogalkotó kártérítési felelőségét meg kellett volna állapítaniuk.
- [14] Az indítványozó az M) cikk (1) bekezdésének, O) cikkének és XII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét abban jelölte meg, hogy a jogalkotó a Módtv1. elfogadásával – a pénznyerő automaták üzemeltetésével összefüggő jelentős adóemeléssel – először megnehezítette, majd a Módtv2. elfogadásával – a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetésének betiltásával – lehetetlenné tette a vállalkozási tevékenységük végzését.
- [15] Az indítványozó álláspontja szerint az, hogy a jogalkotó nem vizsgálta, hogy akár az adóemelés, akár a tiltás „korlátozást jelenthet-e egyes jogalanyok számára”, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének sérelmét eredményezte.
- [16] Az indítványozó álláspontja szerint az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) sérelmét okozta, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó fenti szabályozás elfogadása során a jogalkotó a közvélemény számára azt sugallta, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetői nem tisztességes eszközökkel jutnak jövedelemhez. Ezzel összefüggésben hivatkozott az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének a sérelmére is.
- [17] Az indítványozó a tulajdonhoz való joga [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét arra alapította, hogy az Szjtv. 26. §-a és 40/A. §-a hatálybalépésekor a tulajdona anélkül került megszüntetésre, hogy bármilyen kompenzációban részesült volna. Hivatkozott ezzel összefüggésben a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban foglaltakra, amelyben az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a szabályozással érintettek kártalanításának kötelezettsége a jogállamiságból eredő elvárás.
- [18] Az indítványozó álláspontja szerint a Módtv1. indokolatlan megkülönböztetést eredményezett a tekintetben, hogy a pénznyerő automatákat hol üzemeltetik. A törvény ugyanis nem valamennyi, hanem csak a játékteremben és elektronikus kaszinókban működő pénznyerő automaták játékadóját emelte az ötszörösére. Ezzel a szabályozás sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését.
- [19] Az indítványozó álláspontja szerint sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], hogy az eljáró bíróságok nem derítették fel a tényállását, és nem tisztázták a nemzetbiztonsági kockázat mibenlétét, holott a 26/2013. (X. 4.) AB határozat erre tekintettel ítélte az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek az azonnali tiltást.
- [20] Az indítványozó – az Alaptörvény konkrét rendelkezésének megjelölése nélkül – hivatkozott végül a kellő felkészülési idő sérelmére is annak következtében, hogy a jogalkotó a tételes játékadót egyik napról a másikra az ötszörösére emelte, emiatt az érintett vállalkozásoknak a pénznyerő automaták működtetését be kellett szüntetniük. Ezzel összefüggésben részletesen bemutatta a C-98/14. számú ügyben (ún. Berlington-ügy) foglaltakat annak alátámasztása végett, hogy az eljáró bíróságok döntése nincs összhangban az EUB esetjogában megfogalmazott követelményekkel.
- [21] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [22] Az Alkotmánybíróság a befogadási feltételek vizsgálata körében mindenekelőtt kiemeli, hogy az indítványozó – a hiánypótlási felhívást követően benyújtott – alkotmányjogi panaszát kizárólag az Abtv. 27. §-ára alapította,

és indítványában a Kúria Pfv.III.20.891/2018/11. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és az alsóbb fokú bíróságok döntéseire is kiterjedő hatállyal történő megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság a befogadási feltételek fennállását erre tekintettel végezte el.

- [23] 2.1. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényi feltételeinek vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésén alapuló törvényi feltételeinek csak részben tesz eleget.
- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény I. cikkének, II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, XV. cikk (1)–(2) bekezdésének, XIX. cikk (1)–(2) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének, valamint XXX. cikk (1) bekezdésének a sérelmét pusztán állította, azonban a panasza nem tartalmazza „az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont], illetve az „indítványban foglalt kérelem részletes indokolását” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pont]. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha megjelöli ugyan az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a bírói döntés {3058/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [26]}.
- [25] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának a törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pont, 52. § (1b) bekezdés *b*) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget, ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény C) cikke, M) cikke és O) cikke {3140/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [10]; 3054/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [26]; 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [9]; 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt, hogy az Alaptörvény E) cikk (2)–(3) bekezdése sem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának {3039/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [22]}, hanem az uniós jogot teszi a magyar jogrendszer részévé {vö. 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [20]; 3282/2019. (XI. 5.) AB végzés; Indokolás [9]}.
- [27] Az indítványozó hivatkozott a kellő felkészülési idő sérelmére, amelyet az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének állított sérelmeként értékel. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság utal arra, hogy töretlen gyakorlata szerint „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {3206/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]; 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}. Tekintettel arra, hogy az indítványozó a felkészülési idő hiányát kifogásolta az adott ügyben, ezért erre alapítottan vizsgálható a jogbiztonság elvének sérelme.
- [28] 2.3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [29] Az Alkotmánybíróság már előljáróban hangsúlyozza, hogy az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez azonban nem adhat alapot az Alkotmánybíróság számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt, vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság vizsgálata tehát nem terjed ki jelen ügyben sem arra, hogy a felmerült törvényértelmezési kérdéseket hogyan kellett volna a bíróságoknak megítélniük.
- [30] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén, XII. cikk (1) bekezdésén és XIII. cikk (1) bekezdésén keresztül az eljáró bíróságok jogértelmezését támadta. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a bíróságok nem vizsgálták a jogalkotás és az indítványozónál bekövetkezett károk közötti összefüggést. Nem vizsgálták

meg, hogy a jogalkotási eljárás során az alperes végzett-e előzetes hatásvizsgálatot, tisztázta-e a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban foglaltak szerint a nemzetbiztonsági kockázat tényét. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy az adóemelés következtében először korlátoznia kellett a vállalkozási tevékenységét, majd be is kellett szüntetnie, ebből következően őt az alperes eljárása folytán kár érte.

- [31] A Kúria ugyanakkor döntésében egyértelművé tette, hogy a konkrét ügyben nem állnak fenn a kárfelelősség feltételei, mert az alperes felelőssége a jogalkotás diszfunkcionalitásáért a belső jogrendszer alapján nem állhat fenn, és ezért a Ptk. deliktuális felelősségi szabályai a jogalkotó tevékenységére nem alkalmazható (Kúria ítéletének [24] bekezdése).
- [32] Az indítványozó által kifogásolt értelmezési hibái a támadott kúriai döntésnek a Ptk. kártérítési felelősségének olyan szabályait érintik, amelyek törvényértelmezési, illetve a bíróságok mérlegelési jogkörébe tartozó szakjogi kérdéseknek minősülnek. E jogértelmezési kérdések alkotmányossági felülbírálatára az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.
- [33] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy következetes gyakorlata szerint „[a] kötelmi igényből eredő kártérítéshez való jog, illetve kártérítési kötelezettség nem része az alkotmányos tulajdon fogalmának. A tulajdonhoz való jog alkotmányos szintű védelméből nem lehet levezetni a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját, a polgári jogi kártérítés nem a tulajdon alkotmányos értékgaranciája és alkotmányosan nem is kell, hogy az legyen. A kártérítés feltételeinek, esettípusainak, általános és különös alakzatainak, formáinak és mértékének meghatározása a törvényhozó szabadságába tartozik, és önmagában nem alkotmányossági kérdés. A kárviselés kockázatának differenciált polgári jogi kezelését nem lehet az Alaptörvényre visszavezetni.” {3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [34] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított indítványi hivatkozással összefüggésben rámutat arra is, hogy az indítványozó valójában azt kifogásolta, hogy álláspontja szerint a Kúria döntése nincs összhangban az EUB hivatkozott döntésével. A Kúria ugyanakkor részletesen megindokolta döntésében, hogy a jogerős döntés miért nem sérti az EUMSZ 56. cikkét, és a jelen ügyben miért nem merülhet fel az uniós jog alkalmazása.
- [35] A fentiekben kifejtettek alapján az alkotmányjogi panaszban foglaltak nem vetik fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és ezzel összefüggésben nem alapoznak meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt követelményeknek, részben pedig az Abtv. 27. §-ában és 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak. Erre tekintettel az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. április 27.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/343/2020.

