

I A Brasserie- és Factortame III egyesített ügyekben hozott 1996. március 5-ei ítélet szerint a tagállam köteles megtéríteni az egyéneknek az uniós (akkor még: közösségi) jog állam általi megsértésével okozott kárt akkor is, ha az adott jogsértésért a nemzeti törvényhozás felelős.

II. Az olyan nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játékterem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül(het).

Önmagában nem elegendő az uniós alanyi jog sérelmének elvi lehetősége, hanem a felperesnek kell bizonyítania a tagállamközi elem fennállását.

III. Adott esetben az állam kártérítési felelősségét a régi Ptk. 339. § (1) bekezdése alapozhatja meg, akkor is, ha annak alapját az uniós jog megsértése képezi.

Alkalmazott jogszabályok: EUMSZ 56. cikke , a Berlington-ügyben, a Brasserie-ügyben hozott ítélet ,a régi Ptk. 339. § (1) bekezdés

Győri Ítéltábla Pf.III.20.296/2018/7/I.szám

Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította.

Határozatának indokolásában rögzítette, hogy a felperes 1995. évi alapításától kezdődően különböző vendéglátóhelyeken II. kategóriájú pénznerő automatákat működtetett. E tevékenységét a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) szabályozta; 2005. november 1-jétől a pénznerő automaták játékadója automatánként havi 100.000,- Ft volt.

A fizetendő adó mértékét az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Módtv1.) úgy módosította, hogy a pénznerő automata tételes játékadója – a játékkaszinóban üzemeltetett pénznerő automata kivételével – játékteremként az I. és II. kategóriájú játékteremben üzemelő pénznerő automata vonatkozásában 500.000,- Ft-ra, az elektronikus kaszinóban üzemeltetett pénznerő automata esetén havi 700.000,- Ft-ra nőtt, valamint a pénznerő automata üzemeltetője negyedévente százalékos mértékű játékadó fizetésére is köteles volt, ha a pénznerő automata tiszta játékbevétele a tárgynegyedévben a 900.000,- Ft-ot elérte, vagy meghaladta. E törvény az engedélyezés feltételeit úgy változtatta meg, hogy a pénznerő automata üzemeltetésére 2011. november 1-je előtt indult eljárásban kiadott engedélyek az Szjtv. 2011. december 31-én hatályos rendelkezései szerint és az engedélyben foglalt időtartamban, de legfeljebb 2012. december 31-éig érvényesek, és a pénznerő automaták az engedélyben foglaltak szerint üzemeltethetők.

A Módtv1. az Szjtv. 26. §-át akként egészítette ki, hogy bevezette a szerver alapú pénznerő automata üzemeltetésének rendszerét, és 2012. december 31-éig megállapított egy kivezető időszakot, amely alatt az érintett üzemeltetők a szerver alapú pénznerő automata üzemeltetésére áttalhatnak.

2012. október 2-án fogadta el az Országgyűlés az Szjtv. módosításáról szóló 2012. évi CXLVI. törvényt (helyesen: 2012. évi CXLIV. törvényt) (a továbbiakban: Módtv2.), mely szerint pénznerő automatát kizárólag játékkaszinóban lehet üzemeltetni, valamint a Módtv2.

hatálybalépését megelőzően kiállított játékterem engedélyek és pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek a törvény hatálybalépését, 2012. október 10-ét követő napon hatályukat veszítik.

A felperes 2011 októberében hét pénznyerő automatát üzemeltetett:

- A 7324436 számú pénznyerő automatát 2007 januárjában gyártották, annak 2012. január 29-éig volt működési engedélye. 2011. december 31-éig a balatonfütfői C. P.-ban üzemelt, a felperes 2012. január 1-jén vonta ki a működésből.
- Az MD1082 számú pénznyerő automatát a felperes 2011. január 1-jétől 2011. november 30-áig a veszprémi H. B.-ban üzemeltette, majd azt – röviddel a működési engedély 2011. december 13-ai lejártát megelőzően – a működésből 2011. december 1-jén vonta ki.
- A 444032 számú pénznyerő automatát a felperes 2007-ben vásárolta, az 2012. november 5-éig volt működtethető. 2011. január 1-jétől 2011. október 31-éig, a működésből történő kivonásig az automatát a balatonfüzfői C. P.-ban üzemeltette.
- A 2009-ben vásárolt 90827 számú pénznyerő automata 2013. december 15-éig rendelkezett működési engedéllyel. A felperes az automatát 2011. január 1-jétől 2011. november 2-éig a pápai P. P.-ban, majd 2011. december 1-jétől 2012. szeptember 30-áig a veszprémi H. B.-ban üzemeltette.
- A 90851 számú pénznyerő automatát a felperes ugyancsak 2009-ben vásárolta, annak 2013. november 23-áig volt üzemeltetési engedélye. A gép üzemeltetési helye 2011 januárjától 2011. szeptember 26-éig a sümegi A. F. E., 2011. október 31-éig a várpalotai G. B., 2012. január 4-étől 2012. szeptember 30-áig a balatonfüzfői C. P. volt.
- A felperes a 90863 számú pénznyerő automatát 2009-ben vásárolta, annak működtetési ideje 2013. június 23-áig terjedt. 2011 januárjától a várpalotai Gemini Borozóban, majd a sümegi Aranybárány Fogadó Eszpresszóban üzemeltette, a működésből pedig 2012. május 2-án vonta ki.
- A felperes a 92576 számú pénznyerő automatát 2011-ben vásárolta, az eszköznek 2013. április 14-éig volt működési engedélye. 2011. június 2-ától 2011. október 31-éig, a kivonás időpontjáig a gyepükajáni K.K.-ban üzemeltették a gépet.

A felperes a működésből kivont pénznyerő automatákat értéktelen eszközökként utóbb hulladékgyűjtő telepre szállította.

A törvényszék rögzítette, hogy a felperes végleges keresetében a pénznyerő automaták üzemeltetéséből történő kivonása következtében bekövetkezett kárát, 3.373.900,- Ft-ot, és a 90863 és a 90851 számú pénznyerő automaták üzemeltetéséből történő kivonása folytán elmaradt hasznát 4.606.550,- Ft-ot igényelte. Kérte továbbá az említett két pénznyerő automata után kifizetett igazgatási szolgáltatási díj időarányos összege, 137.665,- Ft megfizetésére is az alperes kötelezését. Vagyoni kárigénye mindösszesen 8.118.115,- Ft volt, amely mellett nemvagyoni kártérítés jogcímén az alperes további 1.000.000,- Ft megfizetésére kötelezését is kérte. Keresetét elsődlegesen a Ptk. 1. - 3. §-ai összefüggésében a régi Ptk. 339. § (1) bekezdésére, másodlagosan ugyancsak a régi Ptk. 1. - 3. §-ait érintően a régi Ptk. 349. § (1) bekezdésére, harmadlagosan pedig a régi Ptk. 6. §-ára alapította.

Előadta, hogy 1996. óta folyamatosan tizenkettő-tizennégy, II. kategóriájú pénznyerő automatát üzemeltetett; az automaták száma a tételes játékadó ötszörösére emelése folytán négyre, majd a betiltást megelőzően kettőre csökkent. A Módtv1. hatálybalépése után tervezte a pénznyerő automaták szerver alapú üzemeltetésére történő átállást, amit a Módtv2. megghiúsított.

Elsődleges kereseti kérelme jogi indokaként kiemelte, hogy az alperes jogellenesen úgy alkotta meg a Módtv2. 5. §-át, hogy nem vette figyelembe a régi Ptk. 2., 3. és 7. § -ai

rendelkezéseit, szándékosan és felróhatóan megfosztotta őt tulajdonjogának értékétől. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. §-át megsértve jogot korlátozott és vont el együttesen, és nem folytatta le a Jat. 17. §-ában szabályozott hatásvizsgálatot sem.

Másodlagos kereseti kérelmét érintően utalt arra, azzal, hogy a Módtv2. elfogadásakor az alperes a Jat. 2. § (2) és (4) bekezdéseit megsértette, elmulasztotta az előzetes hatásvizsgálat lefolytatását, mindemellett a pénznerő automaták kaszinón kívüli működtetésének megtiltásával egyedi, jogszabályi formában megjelenő, de tartalmilag jogalkalmazói döntést is hozott, ezáltal eljárása a régi Ptk. 349. §-ába ütközik.

A felperes álláspontja szerint a régi Ptk. 6. §-a szerint biztatási kár okozása miatt is helye van az alperes marasztalásának. Őt önhibáján kívül érte károsodás, ugyanis kellő alappal, jóhiszeműen bízhatott abban, hogy a Módtv1.-ben meghatározott, a szerver alapú üzemelés bevezetésére vonatkozó rendelkezések nem változnak.

A felperes az Európai Unió jogának megsértésére is hivatkozott. Magyarországi illetékességű pénznerő automaták üzemeltetésében megnyilvánuló gazdasági tevékenységét Magyarországon folytatja; automatáit magyar állampolgárok mellett az Európai Unió állampolgárai, és más külföldi állampolgárok is igénybe vehették. Mindebből következően az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésnek (a továbbiakban: EUMSZ) a szolgáltatás nyújtásának szabadságára vonatkozó rendelkezései, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) a tulajdonvédelemre vonatkozó rendelkezései is irányadóak. Kártérítési igénye alapjaként a bizalomvédelemnek és a jogbiztonságnak a Charta 17. cikkében foglalt uniós elveire is utalt. Hangsúlyozta: figyelemmel kell lenni az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) vonatkozó ítéleteire, így mindenekelőtt a C-98/14. számú, Berlington – ügyben hozott döntésére (ECLI:EU:C:2015:386).

Az alperes a kereset elutasítását kérte.

Elsődlegesen illetékességi kifogást terjesztett elő, érdemi védekezését tekintve pedig mindenekelőtt a követelés elévülésére hivatkozott.

Az igazgatási szolgáltatási díj visszatérítése iránti igény tekintetében kifejtette: valamely tevékenység folytatása miatt jogszabályban előírt fizetési kötelezettség eleve nem lehet kár, a jogszabály által előírt fizetési kötelezettség jogszerűsége pedig polgári perben nem vizsgálható felül.

A további kárigények kapcsán az alperes leszögezte, hogy a felperes veszteségét az adott iparág szabályozási kockázatából fakadó szokásos vállalkozói kockázat eredményezte, mely kárként nem állítható be.

Álláspontja szerint a jogalkotással okozott kárért való felelősség tekintetében az állam immunitása folytán főszabály szerint polgári jogi kártérítési felelősséget nem visel; ezt az elvet a magyar bírói gyakorlat kizárólag egyedi aktusokat érintően oldotta fel. A régi Ptk. 349. §-án alapulóan a felperes igénye ugyancsak alaptalan, hiszen e jogszabályi rendelkezés a közhatalom gyakorlásával egyedi ügyekben okozott károk megtérítését teszi lehetővé, ugyanakkor az állam jogalkotó tevékenysége során egyedi ügyben hozott normatív tartalmú szervező típusú tevékenységet nem fejt ki.

A régi Ptk. 6. §-ára alapított igény tekintetében az alperes hangsúlyozta: a felperes nem igazolta, hogy a szerver alapú működtetés lehetőségére figyelemmel pénznerő automata üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységét tovább folytatta volna, illetve a pénznerő automaták alkalmasak lettek volna a szerver alapú működtetésre. Mivel polgári jogi jogviszony a felek között nem jött létre, a régi Ptk. 6. §-ának alkalmazása ugyancsak nem jöhet szóba.

Az alperes szerint nem foghat helyt a felperesnek az Európai Unió jogára alapított kártérítési igénye sem. A tagállam jogalkotással okozott kártérítési felelősségét érintően az EUB által

kidolgozott Brasserie-teszt szerint a tagállam kártérítési felelőssége akkor állapítható meg, ha a megsértett uniós jog a károsultat jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, valamint a jogsértés és az elszenvedett kár között közvetlen okozati összefüggés van. Az adott esetben nincs olyan tagállamközi, határon átnyúló elem, amely az Európai Unió joga alkalmazhatóságát lehetővé tenné; ha azonban mégis alkalmazandó lenne, a kárfelelősség feltételei ez esetben sem teljesülnének. Megjegyezte, hogy a Módtv1. szerinti adóemelés kapcsán csökkent ugyan az üzemeltetett pénznyerő automaták száma, az üzemeltetés azonban nem vált lehetetlenné. A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása nem lehetett jogellenes, hiszen az állam legitim cél érdekében a cél eléréséhez alkalmas eszközzel és arányos módon, a szükségesnél nem nagyobb mértékben korlátozta a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

Az elsőfokú bíróság a keresetet alaptalannak ítélte meg.

A törvényszék az illetékességi kifogást elutasította, és arra a következtetésre jutott, hogy a felperesi igény nem évült el.

Az elsőfokú bíróság rámutatott arra, hogy a jogalkotásra a közjog szabályai alkalmazandók, amely a jogalkotó számára annak a jogalkotásra, mint általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységére és a hozzá kapcsolódó felelősségére immunitást biztosít, ami azonban egyedi ügyben jogszabályi formába öltöztetett, de tartalmilag jogalkotó döntések esetén polgári jogilag is jogellenessé teszi a jogalkotó magatartását. Ettől eltekintve a jogszabály hatálybalépésével kapcsolatban keletkezett károsodás a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt nem keletkeztet, a polgári jogi kárfelelősség szabályai nem alkalmazhatók. Mivel jelen esetben az Országgyűlés általános és absztrakt jogi magatartási szabályokat tartalmazó jogi normát alkotott, nincs szó diszfunkcionális jogalkotásról, ezért a régi Ptk. 339. és 349. §-aira alapított kártérítési igény megalapozatlan.

A törvényszék rámutatott arra, hogy az újabb bírói gyakorlatban megjelentek olyan döntések is, melyek értelmében ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó elmulasztotta jogalkotási kötelezettségét, amivel alaptörvény-ellenes helyzetet idézett elő, úgy a jogalkotói mulasztás jogellenessége nem vitatható. Hasonló megítélés alá esik az alaptörvény-ellenes jogszabály is. Mivel az alaptörvény-ellenesség csak az Alkotmánybíróság által meghozott megsemmisítő határozattal igazolható, a polgári bíróság előtt a magatartás jogellenessége a jogalkotással okozott kár megtérítése iránt indult perben ténykérdés, nem pedig jogkérdés. Mivel pedig az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában indult eljárásban meghozott 26/2013. (X. 4.) AB határozatával az Szjtv. egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt és alkotmányjogi panaszokat elutasította (pontosabban: az elutasító rendelkezéseken túlmenően az alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasította), az alperes kárfelelőssége ennek tükrében akkor sem lenne megállapítható, ha az igényt a régi Ptk. általános kárfelelősségi alakzata alapján kellene elbírálni.

Ugyancsak nem alapítható a felperes követelése a régi Ptk. 6. §-ának a biztatási kárra vonatkozó rendelkezéseire, ugyanis a felek között polgári jogi jogviszony nem jött létre, és az alperes jogalkotási tevékenysége révén a biztatási kár szabályai csak polgári jogi jogviszonyok esetén alkalmazhatók.

A felperesnek az Európai Unió jogára alapított kártérítési igénye tekintetében az elsőfokú bíróság leszögezte: abból indult ki, hogy az EUB gyakorlatában kialakított Brasserie-teszt

szerint a tagállamnak a jogalkotásért való kárfelelőssége akkor áll fenn, ha az igényt érvényesítő fél uniós alanyi jogát a nemzeti jogalkotó által megsértették, a jogsértés kellően súlyos, valamint a jogsértés és a magánszemély kára között közvetlen okozati összefüggés áll fenn.

A felperes az adott esetben arra hivatkozott, hogy a játékadó felemelésével és a pénznyerő automaták játékkaszinókon kívüli üzemeltetésének megtiltásával az alperes megsértette az áruk és szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó, az EUMSZ 56. cikke által garantált jogát. A perbeliekhez hasonló tényállású ügyben meghozott, és jelen esetben is irányadónak tekintett döntések értelmében a Brasserie-teszt alkalmazása során mindenekelőtt azt kell vizsgálni, hogy sérült-e a kártérítési igényt előterjesztő személy uniós joga, ugyanis nemleges válasz esetén a többi konjunktív feltétel vizsgálata szükségtelen. Az EUB-nak a Berlington-ügyben meghozott ítélete alapján a tagállami felelősség megállapításához az alanyi jog sérelmének elvi lehetősége nem elegendő, a vizsgálandó uniós alanyi jog, a szolgáltatások szabad áramlása pedig fogalmilag tagállamközi elemet feltételez, azaz a szolgáltatásoknak az Európai Unió területén, a tagállamok közötti kereskedelemben kell szabadon mozogniuk, amit a vitatott tagállami jogalkotás nem korlátozhat. Mivel a szolgáltatások szabad áramlását sértheti a tagállami jogalkotás, ha a magyar jogalkotó a magyar honosságú szerencsejáték szolgáltatást nyújtó jogi személyekre olyan jogszabályi korlátozást léptet hatályba, amely a más tagállamokban honos állampolgárok számára magyar szolgáltatók által nyújtott szerencsejáték szolgáltatás igénybevételét megakadályozza vagy ellehetetleníti, azt kellett vizsgálni, adott esetben van-e olyan határon átnyúló elem, mely az EU joga alkalmazását generálja. Azt kellett tehát a felperesnek bizonyítania, hogy az adóemelés, illetőleg a tiltás miatt más tagállam állampolgárai részére nem tudott szolgáltatást nyújtani, és kára ebből származott.

A törvényszék a meghallgatott tanúk vallomása alapján arra a következtetésre jutott, miszerint az nem zárható ki, hogy uniós állampolgárok a felperes által nyújtott szolgáltatást igénybe vehették, ugyanakkor nem lehetett egyértelműen és teljes bizonyossággal megállapítani, hogy ez megtörtént; az elvi lehetőség azonban önmagában az uniós elem létét nem alapozza meg, miként egyetlen, Magyarország területén szolgáltatást nyújtó személy esetében sem lehet kizárni, hogy e szolgáltatást uniós állampolgárok is igénybe vehették. Mindemellett a felperes kereseti kérelmét nem arra alapította, hogy külföldieknek is nyújtott szolgáltatást, hanem az adóemelésből, illetve a játék megtiltásából őt érő vagyoni kárra.

A Kúria *Pfv.IV.20.211/2017/13. számú ítéletében* az EUB-nak a Berlington-ügyben hozott ítéletére hivatkozással kifejtette: amennyiben a Módtv1. ténylegesen akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták magyarországi játékkermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, úgy ezt a szolgáltatásnyújtásnak az EUMSZ 56. cikkében biztosított szabadsága korlátozásának kellene tekinteni. Ez lenne a helyzet, ha a bíróság azt állapítaná meg, hogy az előírt adóemelés hatása volt a pénznyerő automaták üzemeltetésére irányuló tevékenységnek a kaszinókra korlátozódása, amelyekre viszont az érintett adóemelés nem vonatkozott. Ugyanakkor a Nemzeti Adó- és Vámhivatal adatközlése alapján arra lehet következtetni, miszerint nem állapítható meg, hogy az automaták üzemeltetése kizárólag a játékkaszinókra korlátozódott, ekként az adóemelés hatása csupán az volt, hogy az adott tevékenységet költségesebbé tette, azonban nem bizonyított, hogy az adóemelés hatására a felperesek tevékenysége ellehetetlenült. Emiatt nem állapítható meg a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása, valamint a jogsértés és a felperes állított kára közötti közvetlen okozati összefüggés sem. A törvényszék kiemelte, hogy a 2011 októberében üzemeltetett hét felperesi pénznyerő automata közül ötöt 2012-ben, még a Módtv2. hatálybalépése előtt kivontak, így ezeknek az automatáknak az értékvesztésére, egy automata kapcsán pedig az elmaradt jövedelemben megjelölt vagyoni kár megtérítésére az alperes akkor sem lenne köteles, ha a határon átnyúló tényállási elem megállapítható volna.

Mindebből az következik, hogy uniós elem esetén is a tiltással összefüggésben két pénznyerő automata értékének megtérítése, valamint egy pénznyerő automata tekintetében a Módtv2. 2012. október 10-ei hatálybalépésétől a 2012. december 31-éig terjedő időszakra vonatkozó elmaradt jövedelem megtérítése képezhetné vizsgálat tárgyát. Bár a felperes a 90863 és a 90851 számú pénznyerő automatáknak az üzemeltetésből kivonása folytán elmaradt haszna megtérítését kérte, a 90863 számú automata kivonására még a tiltás előtt, 2012. május 2-án került sor. Az Szjtv. 40. § (3) bekezdése folytán a 2011. november 1-je előtt indult eljárásokban engedélyezett automaták működési engedélye azonban 2012. december 31-én mindenképpen lejárt volna, és a bizonytalan tényezők miatt a pénznyerő automaták 2013. január 1-jétől számított elmaradt haszna sem tekinthető reális, ellenőrizhető adatokon alapuló igénynek.

Mindezek miatt az elsőfokú bíróság a vagyoni kár megtérítése iránti keresetet elutasította; döntéséből adódóan a kimentés körében felajánlott bizonyítási indítványt, mint szükségtelent ugyancsak elutasította.

A törvényszék alaptalannak ítélte meg a felperes nem vagyoni kártérítés iránti igényét is.

Az elsőfokú bíróság kötelezte a felperest a tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán előlegezett eljárási illetéknek az állam javára történő megfizetésére, valamint a régi Pp. 78. § (1) bekezdésére hivatkozással az ügyvédi munkadíjból álló, a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) szerint meghatározott ügyvédi munkadíj megfizetésére is.

Az ítélet ellen a felperes fellebbezett; annak megváltoztatását úgy kérte, hogy – a nemvagyoni kártérítés jogcímén előterjesztett igényét nem érintve – az ítéletábra hozzon végleges kereseti kérelmének megfelelő döntést.

A felperes kifejtette: álláspontja szerint a törvényszék a tényállást megfelelően felderítette, abból azonban helytelen jogi következtetést vont le. Megismételte, hogy a jogszabály hatálybalépésével összefüggésben bekövetkezett károkozás a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt keletkeztet, ezért a régi Ptk. 339. § (1) bekezdése alkalmazható. Véleménye szerint irányadó a régi Ptk. 349. §-a is, valamint sérelmesnek tartotta az ítéletnek azt a következtetését, hogy az Országgyűlés olyan általános és absztrakt jogi szabályokat tartalmazó jogi normát alkotott, amely esetében diszfunkcionális jogalkotásról nincs szó. Vitatta végül, hogy nincs olyan határon átnyúló elem, mely alapján az Európai Unió joga alkalmazható volna. Kiemelte: az uniós állampolgárokat konkrét alanyi jogsérelem érte, amit igazol a meghallgatott tanúk egyértelmű vallomása, hogy a balatonfüzfői Club Presszóban pénznyerő automatákon rendszeresen játszottak lengyel, német és osztrák személyek. Mindemellert sérelmesnek tartotta a Módtv1. és a Módtv2. hatálybalépésével összefüggésben őt ért vagyoni kárigény elutasítását, különös tekintettel a Módtv2.-re vonatkozó elmaradt haszon kiszámíthatóságára.

A felperes a másodfokú eljárásban fellebbezése érveit kiegészítette, és külön kiemelte, hogy az alperes javára megállapított perköltség jelentős mértékben eltűzött, arra is figyelemmel, hogy az alperes jogi képviselője negyvenegy ugyanilyen tárgyú ügyben jár el.

Hangsúlyozta, hogy a pénznyerő automaták adójának ötszörösére emelése, valamint a százalékos mértékű adó bevezetése nem tette lehetővé valamennyi játékterem és pénznyerő automata további működtetését, ezért ezek számát folyamatosan csökkentette, viszont a

vállalkozás teljes tevékenységét nem szüntette meg. Lehetőséget látott ugyanis a szerver alapú rendszerben történő további működtetésre kedvező, forgalomarányos, 33 százalékos mértékű adózás mellett, valamint lényegesnek tartotta, hogy szervezői tevékenységének megszüntetése esetén annak újbóli engedélyeztetése rendkívül bonyolult és költségigényes lett volna. Reális várakozásaival szemben a Módtv2. az egyik napról a másikra megtiltotta a pénznerő automaták kaszinón kívüli működtetésének lehetőségét. A végleges betiltáskor az engedélyeket öt napon belül a hatósághoz be kellett szolgáltatni, ugyanakkor az igazgatási szolgáltatási díj és a játékadó befizetésével kapcsolatosan nem kapott határozatot arról, kell-e fizetnie, illetve visszajár-e a befizetésből időarányos összeg.

A felperes előadta, hogy az öt ért károkozás folyamat jellegű volt; kára egy része már a Módtv1. után bekövetkezett, ugyanis működtetésre alkalmas, engedéllyel rendelkező pénznerő automaták váltak lényegében forgalomképtelenné. Az adóemelés mértéke olyan számottevő volt, hogy csupán azt mérlegelhetette, milyen ráfizetéssel folytatja tevékenységét, hogy a teljes engedélyeztetési eljárást ne kelljen újratekdenie. A szolgáltatásnyújtás korlátozása következik az EUB Berlington-ügyben hozott ítélete 42. pontjából, valamint abból a statisztikai kimutatásból, mely szerint az adóemelést követően jelentősen csökkent a működtetett pénznerő automaták száma, szemben a kaszinókban üzemeltetett pénznerő automatákkal.

Kifejtette azt is, hogy kára több elemből tevődik össze. Egyrészt arra hivatkozott, hogy a tulajdonát képező pénznerő automaták értéke az adóemelés, majd a tiltás következtében nulla forintra redukálódott. Elmaradt haszna abból származott, hogy az Országos Mérésügyi Hivatal hitelesítésének érvényességi idejéig a pénznerő automatákat üzemeltetni tudta volna. Az adóemelés miatt az üzemeltetésből kivont pénznerő automaták esetében egy évre kifizette az igazgatási szolgáltatási díjat, de az engedélyező hatóság annak időarányos részét – megsértve az Szjtv. 11. § (1) bekezdését – nem térítette vissza, erre vonatkozóan közigazgatási hatósági döntést nem hoztak.

A felperes a magyar jogra alapított kárfelelősség kapcsán rögzítette, hogy több alkotmánybírósági határozatból megállapíthatóan az állami immunitás nem érvényesül korlátlanul. Az adott esetben a jogalkotási eljárás megsértette a Jat. 2. § (4) bekezdésének a jogszabályok megalkotásának alapvető követelményeire vonatkozó rendelkezéseit. Kiemelte, hogy elmaradt a szabályozás hatásvizsgálata; ellenkező esetben világos lett volna az alperes számára, hogy az adó ilyen alapot nélkülöző ötszörösére emelése milyen változásokat indukál. 2012-ben nemzetgazdasági szinten a pénznerő automaták tiszta játékbevétele 29.121.176.000,- Ft volt, amivel szemben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 29.189.974.000,- Ft tételes adót szedett be, azaz a szerencsejáték-szervezőktől több játékadót hajtott be, mint amennyi az iparág tiszta játékbevétele volt. Hangsúlyozta azt is, hogy a Módtv2. általános indokolással, statisztikai adatokkal alá nem támasztott közhelyeket tartalmaz, a módosító preambulum sérti a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IM rendelet előírásait, valamint utalásszerűen sem szól az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről, ezért a 302/2010. (XII.23.) Korm. rendeletet ugyancsak sérti. Mindemellett a Módtv2.-t érintő törvénymódosítási javaslatot előzetes egyeztetés végett az Európai Unió Bizottságának (a továbbiakban: Bizottság) sem küldték meg.

Véleménye szerint a Módtv2. diszfunkcionális jogalkotást valósított meg, ugyanis az Országgyűlés elvonta a végrehajtó hatalom jogosítványát, és mintegy ezerkettőszáz vállalkozás ügyében „közigazgatási határozatot” hozott.

A felperes előadta, a deliktuális kárfelelősségnek a régi Ptk. 339. § (1) bekezdésben foglalt feltételei fennállnak, az alperesnek a kimentésre vonatkozó hivatkozásai súlytalanok. Más

államokban is történtek ugyan a Módtv2.-ben elrendelt tiltásnak megfelelő döntések, azonban a piac résztvevőinek számára kiszámítható és átlátható irányt biztosítva.

Abban az esetben, ha az alperes károkozása jóhiszeműnek volna tekinthető, alkalmazható a biztatási kárnak a régi Ptk. 6. §-a szerinti szabálya, ugyanis őt önhibáján kívül érte károsodás, hiszen kellő alappal, jóhiszeműen bízhatott abban, hogy a Módtv1. szerinti, a szervert alapú üzemeltetés bevezetésére vonatkozó rendelkezések hatályba fognak lépni. Ezt erősítette meg a Módtv1. hatálybalépését követő több jogszabály-módosítás is.

Az uniós jogra alapított kártérítési felelősség tekintetében a felperes álláspontja szerint abból kell kiindulni, hogy Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozással vállalta, miszerint az uniós szabályokat, jogelveket a nemzeti jogba átülteti. Az uniós jog alkotmányos alapjait jelentő elveket pedig az EUB az uniós jog értelmezésére irányuló ítélezési gyakorlatában fejlesztette ki; ilyen az uniós jog elsőbbsége, autonómiája, közvetlen hatályának elve, a közvetlen alkalmazhatóság elve, a közvetett hatály (értelmezési kötelezettség) elve, a kölcsönös elismerés elve, valamint az alapvető jogok védelme.

A szolgáltatásnyújtás szabadságát az EUMSZ garantálja; az EUB ítélezési gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy a Szerződésekben részes tagállamok állampolgárainak kell a szolgáltatást nyújtók részéről történő rendelkezésre állást biztosítani. Ekként a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül, ha a tagállam megtiltja a szolgáltatásnyújtás rendelkezésre állásának lehetőségét saját honos vállalkozásainak az Európai Unió többi tagállama állampolgárai számára. Mivel az alperesnek kell bizonyítania az igénybevétel lehetőségét, nem neki kell igazolnia, hogy szolgáltatását az Európai Unió állampolgárai is igénybe vették. A szolgáltatásnyújtás szabadságának tekintetében is lehetnek legitim korlátozások (a leggyakoribb ilyen indok a közérdek), de ebben az esetben is be kell tartani az EUMSZ, illetve az EUB szerint kikristályosított feltételeket. A korlátozásnak igazodnia kell a rendeltetésszerű joggyakorlás kereteihez, azaz megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni a belföldi és külföldi személyekre, közérdeken alapuló kényszerítő indokoknak kell alátámasztaniuk, alkalmasnak kell lenniük az elérni kívánt cél megvalósítására és nem haladhatják meg a szükséges mértéket. A teszt alkalmazására természetesen a nemzeti bíró jogosult.

A felperes véleménye szerint az Európai Unió jogszabályai és a nemzeti jogszabályok között három területen van feltétlen kapcsolódás. Ezek az Európai Parlament és a Tanács 98/34/EK irányelve a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról, az EUMSZ 56. cikke, valamint a Chartának a tulajdonról szóló 17. cikke. Kétségtelen, hogy a szerencsejáték szervezésének szabályozása tagállami hatáskörbe tartozik, ami azonban az Európai Unió általános elveit, az alapszabadságokat, valamint a Római Egyezmény és az ahhoz tartozó kiegészítő jegyzőkönyvek rendelkezéseit nem sérthetik. Az adott esetben az EUB a Berlington-ügyben hozott ítéletében kifejezetten állást foglalt, hogy a módosított törvények az uniós jog egyes elemeit sértették.

A felperes hivatkozott az Európa Tanácsnak az állami kárfelelősségre vonatkozó 1984. szeptember 18-ai ajánlására is (a továbbiakban: Ajánlás), amely a részes államoknak azt ajánlja, hogy az adott elveket kövessék a nemzeti szabályozás kialakítása során, valamint biztosítsák az állami kárfelelősségből eredő kötelezettségek teljesítésének pénzügyi, gazdasági feltételeit. Ezeket az elveket a magyar bírói gyakorlat nem követi, bár az Európa Tanács Alapszabályát kihirdető 1991. évi LXXI. törvény alapján ez elvárható lenne. Az említett Ajánlás az állami kárfelelősséget az állam normatív szabályozott tevékenységére is kiterjeszti, és minden esetben reparáció nyújtását írja elő, ha igazságtalan lenne, hogy a károsult maga viselje kárát.

A felperes kitért arra is, hogy az állam kárfelelőssége kapcsán az EUB ítéletei jelentős szerepet játszottak. Kiemelte, hogy a Brasserie-ügyben hozott ítélet szerint a tagállamok

kártérítési felelősének alapja lehet a közösségi jogból eredő bármilyen kötelezettség tagállami, vagy a tagállami szervek általi megsértése; az EUB ebben az ítéletében a tagállami kártérítési felelősség konjuktív feltételeit is meghatározta, melyek jelen esetben maradéktalanul fennállnak.

Az alperes az elsőfokú bíróság ítélete fellebbezéssel támadott rendelkezéseinek a helybenhagyását kérte. Abból indult ki, hogy az államot jogalkotói tevékenységével kapcsolatban immunitás illeti meg, amit nem cáfol az Ajánlás sem. Megjegyezte: azzal, hogy az Európa Tanács Alapszabályát az országgyűlés törvénnyel a magyar jogba inkorporálta, nem következik, hogy az Ajánlás kötelező volna.

Az alperes szerint a jogszabályalkotás szabályainak vélt megsértése egyébként sem alapozza meg a felperesi igényt; ennek vizsgálatára egyébként a rendes bíróság hatáskörrel nem rendelkezik, mégpedig a jogalkotó és a jogalkotás által vagyoni hátrányt szenvedett személy közötti deliktuális jogviszony hiánya folytán. A jogszabályalkotás szabályainak esetleges figyelmen kívül hagyása alkotmányossági kérdéseket vethet fel, melyek nem képezhetik jelen per tárgyát. A felperes hátránya egyébként sem származhatott a Módtv1. és a Módtv2. előkészítése, megalkotása során irányadó jogszabályok megsértéséből, ezért az ok-okozati összefüggés nem áll fenn, és irreleváns az is, készült-e előzetes hatásvizsgálat. Utalt arra, hogy a felperes által hivatkozott további jogszabályokat sem sértette meg, a Jat. 2. § (4) bekezdése kapcsán pedig az alaptörvény-ellenesség elbírálására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult, amely a 26/2013. (X. 4.) AB határozatával alaptörvény-ellenességet nem állapított meg.

Mivel az érintett jogszabályi rendelkezések normatív aktusok, nem pedig egyedi ügyben hozott döntések, ezért a régi Ptk. 349. §-a sem alkalmazható. Ugyancsak helyesen foglalt állást a törvényszék abban, hogy a felperes igényét a biztatási kár szabályaira sem alapíthatja. Mindemellett a felperes a szerver alapú felkészülést csupán állította, de nem bizonyította. Az pedig a felperes üzleti döntésének kockázata, hogy az adóemelés után a szerver alapú átállás lehetősége miatt nem szüntette meg szerencsejáték-szervezői tevékenységét. Ha a felperes igazolt is volna beruházást, e jövőbeni üzlet reményében végzett beruházása kockázatát magának kellett volna viselnie, és az sem volt garantált, hogy a szerver alapú pénznyerő automaták működtetésére vonatkozó jogot bizonyosan megszerzi.

Az uniós jogra alapított vagyoni kártérítési igény tekintetében az alperes véleménye szerint a Brasserie-teszt egyik elemének fennállása sem állapítható meg. Hiányzik a felperest megillető uniós alanyi jogsérelem; az EUMSZ 56. cikkében foglalt határon átnyúló szolgáltatásnyújtás szabadsága ugyanis a belföldi szolgáltatásnyújtás szabadságának védelmére nem terjed ki. Mivel a felperes nem bizonyította, hogy szolgáltatását határon át nyújtotta, az EUMSZ 56. cikke nem alkalmazható. Helyesen jutott arra a következtetésre az elsőfokú bíróság, hogy nem elegendő a potenciális határon átnyúló elem, hanem határon átnyúló tényállás szükséges. Az EUB gyakorlatából egyébként sem következik, hogy az EUMSZ 56. cikke már a pusztán rendelkezésre állást védelmi körébe vonná, ezért tényleges határon át nyújtott szolgáltatás hiányában is felhívható lenne a szolgáltatásnyújtás szabadságából eredő alanyi jog. Azt pedig a törvényszék helyesen mérlegelte, miszerint a tanúvallomásokból egyértelműen és teljes bizonyossággal nem lehet megállapítani, hogy külföldi uniós személyekről volt szó. Iratellenes továbbá a felperesnek az az állítása, hogy az EUB a Berlington-ügyben hozott ítéletével megállapította a Módtv1. és a Módtv2. kapcsán is a korlátozás tényét; ezzel szemben a kérdés megítélését az EUB a tagállami bíróság feladatkörébe utalta. Helyes az elsőfokú bíróságnak az arra vonatkozó következtetése is, hogy a Módtv1. szerinti adóemelés

nem járt a tiltással összehasonlítható hatással, csupán költségesebbé tette a tevékenységet, így a szolgáltatásnyújtás szabadságát nem korlátozta; ha pedig ez a korlátozás mégis megállapítható volna, úgy az az uniós joggal összeegyeztethető módon, legitim cél érdekében, nem diszkriminatívan, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jogok tiszteletben tartásával, valamint koherens és szisztematikus célkövetéssel történt. Megjegyezte, hogy a játéktermekben és a játékkaszinókban való játéklehetőségek között alapvető különbség volt, a játéktermek pedig szélesebb körben voltak elérhetőek, végül a II. kategóriájú játéktermek és a játékkaszinók elhelyezkedésükben és kialakításukban, ekként közönségükben is eltéréseket mutattak. A 2012. évi jogszabályalkotásnak nem célja, hanem csupán következménye volt a piac átrendeződése. Utalt arra is, hogy a Puttó és más fogadásos játékok esetében azok és a pénznyerő automatákon való játéklehetőség között az addiktivitás szempontjából lényeges eltérések mutathatók ki.

Az alperes szerint a felperes iratellenesen hivatkozott arra, hogy az EUB a Berlington-ítéletben megállapította a jogbiztonság, a bizalomvédelem elvének, a Charta 17. cikke szerinti tulajdonhoz való jognak a sérelmét; mindezek egyébként uniós kapcsolódó elem nélkül önálló jogérvényesítési jogcímként, közvetlen hivatkozási alapul nem szolgálhatnak.

Az alperes kitért arra is, hogy a felperes a 98/34/EK irányelv sérelmére csak fellebbezésében hivatkozott, de az érintett rendelkezések tartalmuknál fogva egyébként sem keletkeztethettek jogot.

Az alperes kifejtette: a felperes kétséget kizáróan nem bizonyította az EUMSZ 56. cikkéből eredő alanyi joga gyakorlását és annak sérelmét, megjelölt kára pedig nem alanyi jogának vélt sérelmével, hanem a belföldi szolgáltatásnyújtás elmaradásával áll összefüggésben.

A felperesnek az az előadása, hogy a tulajdonát képező pénznyerő automaták működését az adóemelés miatt szüneteltetnie kellett, az üzemelő pénznyerő automaták száma csökkent, nem alkalmas az uniós jogsértés súlyosságának alátámasztására. Az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg végül azt is, hogy az érvényesíteni kívánt kár nem a megjelölt vélt uniós jogsérelemmel van összefüggésben, hanem a belföldi tevékenység csökkenésével.

Az alperes hangsúlyozta azt is, hogy a felperes nem jelölte meg, miért tartja sérelmesnek vagyoni kárigénye elutasítását, valamint az elmaradt haszon számítására vonatkozó megállapítást. Az igazgatási szolgáltatási díj pedig az engedélyezéssel járó hatósági munka egyszeri ellentételezése, nem folyamatos hatósági tevékenység ellenszolgáltatása volt, így ennek időarányos részéről nem lehet beszélni.

Az alperes utalt végül arra, hogy a perköltséget a felperes fellebbezésében nem kifogásolta, csupán a fellebbezési határidőn túl előterjesztett indokolásában. Mindemelllett azonban a megállapított perköltség nem eltúlzott, figyelemmel a többszöri és nagy terjedelmű iratváltásra, valamint a jelentős felkészülési igényre. Nem valós, hogy negyvenegy ugyanilyen tárgyú ügyben jár el.

A fellebbezés annyiban alapos, hogy az elsőfokú bíróság ítéletének fellebbezett rendelkezései érdemi felülbírálatra nem alkalmasak.

Az ítélet tábla a törvényszék ítéletét csupán a fellebbezési kérelem és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között bírálta felül, és nem érintette annak a nemvagyoni kártérítés megfizetése iránti keresetet elutasító rendelkezését.

Az államnak a jogszabálysértő jogalkotásért való kártérítési felelőssége tekintetében mindenekelőtt azt rögzíti, hogy hosszú ideig töretlenül érvényesült az állami immunitás elve. Olyankor, amikor az állam a közhatalom hordozójaként (*iure imperii*) lépett fel, a jogalkotás megfelelését kizárólag a közjogra tartozó kérdésként kezelték, ami közvetve a hatalommegosztás elvéből, az állam, mint szuverén minőségéből is fakadt.

Ezt az elvet először a francia Államtanácsnak (*Conseil d'État*) a La Fleurette-ügyben meghozott 1938. évi ítélete törte át, melyben az Államtanács kimondta: bizonyos esetekben úgy igazságos, hogy az állam által okozottan valamely cégnek bizonyos tejipari termékek gyártásának megtiltásából eredő kárát a köznek kelljen megfizetnie.

Az állam jogalkotással okozott kárért való felelőssége tekintetében meghatározó jelentősége van annak, hogy az Európai Unió (pontosabban akkor még: az Európai Gazdasági Közösség) keretében az 1970-es évektől kezdődően a jogalkotásért és a jogharmonizációért való kárfelelősség kérdése észrevehetően összekapcsolódott. A tagállamok jogharmonizációs kötelezettségének kikényszerítésére leginkább a közösségi hűség elve, valamint az egyének közösségi jogainak gyakorlásához fűződő védelem bizonyult alkalmasnak. Az állami felelősséget érintően fontos állomást jelentett az Európa Tanács által elfogadott Ajánlás, amely az állami károkozást a normatív szabályozó tevékenységre is kiterjesztette.

Az állami kárfelelősség határainak kijelölése tekintetében meghatározó szerepe volt az EUB 1990-es években hozott ítéleteinek. Ezek közül kiemelendő a Brasserie- és Factortame III egyesített ügyekben hozott 1996. március 5-ei ítélet, amely szerint a tagállam köteles megtéríteni az egyéneknek az uniós (akkor még: közösségi) jog állam általi megsértésével okozott kárt akkor is, ha az adott jogsértésért a nemzeti törvényhozás felelős. Az EUB kimunkálta azokat a szempontokat is, amelyek fennállása esetén az egyének kártérítésre jogosultak. Ehhez három együttes feltétel fennállása szükséges: az, hogy a megsértett uniós jogszabály rájuk alanyi jogot ruházzon, az uniós jog megsértése kellően súlyos legyen, valamint a jogsértés és a bekövetkezett kár között közvetlen okozati összefüggés álljon fenn (*ún. Brasserie-teszt*).

A magyar bírói gyakorlatban egészen a legutóbbi időkig az államnak a jogalkotásért való kárfelelőssége tekintetében az immunitás elve töretlenül érvényesült. A Legfelsőbb Bíróság az EBH1999. 14. számon közzétett eseti döntésében le is szögezte, hogy a jogszabály hatálybalépésével összefüggésben bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a polgári jogi kárfelelősség szabályai sem alkalmazhatók. Azokban az esetekben például, amikor az igényt érvényesítő felperes azt állította, hogy a jogalkotással elkövetett mulasztás folytán származott kára, a keresetet a bíróságok rendszerint elutasították, hivatkozással arra, hogy a jogalkotással elkövetett mulasztás nem jogellenes magatartás (*például: Fővárosi Ítéltábla 12.Gf.41.392/2013/3. számú ítélete*).

A Kúria az EBH1999.14. számon megjelent döntésben foglaltakat több újabb ítélete szerint is változatlanul irányadónak tartja, azzal azonban, hogy csupán az uniós jogot nem sértő tagállami jogszabály hatálybalépésével összefüggésben bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és nem alkalmazhatók ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a polgári jogi kárfelelősség szabályai (*Kúria Pfv.III.20.656/2017/13. számú ítélet 61. pontja*).

Az immunitás elvének áttörése tekintetében nagy jelentőségű volt a Fővárosi Ítéltábla 1/2014. számú Polgári Elvi Döntésének, mely kimondta, hogy a közjognak a jogalkotó számára immunitást biztosító szabályai az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló jogalkotási tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre vonatkoznak. Ha azonban az Országgyűlés egyedi ügyben jogszabályi formába öltöztetett, de tartalmilag jogalkalmazói döntést hoz, és e tény kimondásával az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést határozatával megsemmisíti, úgy a diszfunkcionális működés polgári jogilag is jogellenessé teszi a jogalkotó magatartását. A bírói gyakorlat egységes ugyanakkor abban, hogy a hazai jogalkotással okozott kártérítésért való felelősség – uniós jogi elem hiányában – csak az Alkotmánybíróság ezt igazoló határozata alapján állhat fenn.

Az adott esetben rögzíteni szükséges ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság az Szjtv. 26. § (3) bekezdését és 40/A. § (1) bekezdését érintő, azok alaptörvény-ellenességére és megsemmisítésére irányuló indítványt és alkotmányjogi panaszokat a 26/2013. (X. 4.) AB határozatával elutasította, illetve az alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasította.

A magyar bírói gyakorlat az uniós jogra alapítottan az állam jogalkotásért való polgári jogi kárfelelősségét több ügyben is megállapította. Minden esetben feltételül szabta ugyanakkor, hogy az Európai Unió jogának megsértését az EUB határozatával kell igazolni. Konkrét esetben ilyenek minősülhet az EUB-nak kötelezettségszegési eljárásban hozott ítélete, például C-179/14. számon a Bizottság által Magyarország ellen indított ügyben hozott ítélete, mint a jogalkotás jogellenességét megalapozó tény a kártérítési felelősség megalapozására alkalmas lehetett (*Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.542/2018/5/II. számú ítélete*). Más esetekben az EUB-nak előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélete alapozhatja meg a tagállami jogalkotás jogellenességét. Ennek értékelésekor figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra, hogy az EUB ítélete közvetlenül mindig az Európai Unió jogát, nem pedig a tagállami jogot értelmezi, másrészt pedig arra is, hogy ilyen esetekben magánszemély károsultnak az EUB-nál közvetlen keresetindítási joga nincs. Ez utóbbiból fakad a tagállami bíróságok felelőssége annak kapcsán, hogy amennyiben úgy érzékelik, hogy az előttük lévő nemzeti jogszabály az Európai Unió valamely kötelező jogi aktusát sérti, az EUB-nál előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzenek.

Megjegyzendő végül, hogy a kikristályosodni látszó bírói praxis szerint az uniós jog (tipikusan az irányelvek) nemzeti jogba való átültetésének elmulasztása vagy nem megfelelő implementálása a tagállam kártérítési felelősségét megalapozza azokkal szemben, akiket az implementációs kötelezettség megszegéséből kár ért (PJD2018. 24.).

A perbeli esetben az EUB Berlington-ügyben hozott alábbi tartalmú határozatából kellett kiindulni:

„1) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszörözi a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül, amennyiben akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

2) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játékterem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő

automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül.

3) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabályokból esetlegesen eredő, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások csak annyiban igazolhatók közérdeken alapuló nyomós okokkal, amennyiben a nemzeti bíróság az e jogszabályok elfogadását és végrehajtását kísérő körülmények átfogó értékelése alapján megállapítja, hogy:

- azok elsősorban ténylegesen a fogyasztók játékfüggőséggel szembeni védelmére és a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűncselekmények és csalások megelőzésére vonatkozó célokat követnek; pusztán az a körülmény, hogy a szerencsejáték-tevékenységek korlátozása az adóbevételek növelése útján járulékosan az érintett tagállam költségvetésének is hasznot hajt, nem akadályozza annak, hogy e korlátozást úgy tekintsük, mint amely elsősorban ténylegesen ilyen célokat követ;
- azok ugyanezen célokat koherens és szisztematikus módon követik, és
- azok megfelelnek az uniós jog általános elveiből fakadó követelményeknek, különösen a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveinek, valamint a tulajdonhoz való jognak.

4) A 2006. november 20-i 2006/96/EK tanácsi irányelvvel módosított, a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1998. június 22-i 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének 11. pontját úgy kell értelmezni, hogy:

- „valamely nemzeti jogszabály azon rendelkezései, amelyek megötszörözik a játéktérben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezetnek, nem minősülnek az e rendelkezés értelmében vett „műszaki szabálynak”, és
- valamely nemzeti jogszabály azon rendelkezései, amelyek megtiltják a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, az említett rendelkezés értelmében vett „műszaki szabálynak” minősülnek, amelyek tervezeteit az ezen irányelv 8. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerint közölni kell a Bizottsággal.

5) Az EUMSZ 56. cikk jogokat keletkeztet a magánszemélyek részére oly módon, hogy annak a tagállamok által való megsértése, ideértve a tagállami jogalkotással történő megsértését is, azt vonja maga után, hogy a magánszemélyek jogosulttá válnak az e jogsértés miatt elszenvedett károknak az e tagállam részéről való megtérítésére, amennyiben az említett jogsértés kellően súlyos, és közvetlen okozati összefüggés áll fenn a tagállamot terhelő kötelezettség megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között, amelynek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

6) A 2006/96 irányelvvel módosított 98/34. irányelv 8. és 9. cikke nem keletkeztet jogokat a magánszemélyek számára, ily módon azoknak a tagállamok által való megsértése nem vonja maga után, hogy a magánszemélyek az uniós jog alapján jogosulttá válnak az e jogsértés nyomán elszenvedett kárunknak az e tagállam részéről való megtérítésére.

7) Az a körülmény, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabályok a tagállamok hatáskörébe tartozó területre vonatkoznak, nem befolyásolja a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre adandó válaszokat.”

Az EUMSZ 56. cikke szerint biztosított uniós alanyi jog, a szolgáltatások szabad áramlása fogalmilag értelemszerűen tagállamközi elemet feltételez, azaz azt, hogy a szolgáltatások az

Európai Unió területén, a tagállamok közötti kereskedelemben szabadon mozoghassanak, és ezt a vitatott tagállami jogalkotás ne korlátozza (*Kúria Pfv.III.20.656/2017/13. számú ítélete 62. pont*). A Berlington-ügyben hozott ítélet azt ugyanakkor nem vizsgálta, hogy konkrét esetben az említett tagállamközi elem megvalósult-e; abból, hogy az EUB hatáskörét megállapította, csupán az következik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján a nemzeti bíróság által közölt tényállás mellett az Európai Unió jogának értelmezését nem tagadta meg. A nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy ez a tagállamközi elem fennáll-e.

Abban a vonatkozásban, hogy a hasonló ügyekben igényt érvényesítő felperes hivatkozhat-e az uniós jog sérelmére, a Kúria eddigi gyakorlatából eltérő megközelítések bontakoznak ki. A *Pfv.IV.20.211/2017/13. számú ítélet* abból indult ki, hogy konkrét határon átnyúló tényállási elem hiányában általában a fordított diszkrimináció tilalmára való automatikus hivatkozás önmagában az uniós jog megsértésének vizsgálatára jogalapot nem teremthet, azonban a sérelmezett jogalkotással érintett konkrét szolgáltatás szabályozási körülményeire, annak jellegére figyelemmel a Kúria önmagában elfogadhatónak találta a fordított diszkrimináció tilalmára való hivatkozást. Ennek a lényege az, hogy amennyiben van a nemzeti jognak az adott tagállam polgáira más tagállam polgáiraival azonos jogokat alkalmazni rendelő szabálya, úgy az uniós jogra az adott tagállam állampolgárai is hivatkozhatnak. A Kúriának ebben az ügyben kifejtett álláspontja szerint az olyan szabályozási környezetben, ahol az Európai Unió szabályozási rendszerével nem harmonizált szerencsejáték-szolgáltatás nyújtását az állam széles körű mérlegelési jogosultsága alapján korlátozhatja, e hatáskörének gyakorlása során sem sérthet igazolatlanul alapvető jogokat (*ítélet 41. és 43. pontjai*).

A Kúria *Pfv.III.20.656/2017/13. számú ítéletében* akként foglalt állást, hogy önmagában nem elegendő az uniós alanyi jog sérelmének elvi lehetősége, hanem a felperesnek kell bizonyítania a tagállamközi elem fennállását. A Kúria rámutatott arra, hogy a Berlington-ügyben az előzetes döntéshozatal indítványozó bíróság által előterjesztett tényállás szerint más tagállami állampolgárok is igénybe vehették a játéktermeket, illetve érdekeltek lehettek a magyarországi játéktermek üzemeltetésében, ebben az ügyben azonban a lefolytatott bizonyítási eljárás alapján ilyen tényállási elem nem volt megállapítható (*ítélet 55. pontja*).

Az elsőfokú bíróság fellebbezéssel támadott határozatában úgy foglalt állást, hogy a meghallgatott tanúk vallomása alapján egyértelműen és teljes bizonyossággal nem lehetett megállapítani, miszerint a balatonfüzfi C.P.-ban elhelyezett játékgépeken játszó külföldi személyek uniós állampolgárok voltak; azt ugyan nem lehet kizárni, hogy uniós állampolgárok a felperes szolgáltatásait igénybe vehették, azonban ennek elvi lehetősége önmagában – megítélése szerint - az uniós elem létét nem alapozza meg.

Ezzel ellentétben az adott esetben az ítéletábra úgy foglalt állást, hogy az elsőfokú bíróság tévesen vont következtetést arra, miszerint a felperes nem bizonyította az általa nyújtott szolgáltatások külföldi uniós állampolgárok általi igénybevételét. Önmagában is életszerűtlen, hogy a frekvenciált helyen elhelyezett, a jelentős idegenforgalmat vonzó Balaton mellett található pénznyerő automatákat külföldi uniós állampolgárok nem használták. A meghallgatott tanúk előadták: a balatonfüzfi presszóban különféle nemzetiségű személyek játszottak, németek, osztrákok, lengyelek; a közeli kollégiumban sportolókat helyeztek el, akiket a vendéglátók esetenként a presszóba hoztak. (*Veszprémi Törvényszék 14.P.21.137/2017/32. számú jegyzőkönyv 4. oldala*). Gáspár Attila tanú azt adta elő, nagyon sok külföldi nyaraló is betért a gépet használni (*Veszprémi Törvényszék 14.P.21.137/2017/32. számú jegyzőkönyv 5. oldala*). Mindennek tükrében a felperes korábbi ügyvezetőjének,

jelenlegi tulajdonosának tanúvallomása sem zárható ki pusztán a tanú érdekeltségére hivatkozással.

Mindezek miatt a másodfokú bíróság megítélése szerint a törvényszék tévedett, amikor uniós tagállamközi tényállási elem hiányára hivatkozással a keresetet elutasította, és nem vizsgálta meg, hogy az alperes kártérítési felelősségének a Brasserire-ítéletben foglaltak szerinti feltételei fennállnak-e.

Az ítéletábra szükségesnek tartja leszögezni azt is, hogy megítélése szerint az EUB döntései önálló, uniós jogon alapuló kártérítési felelősséget nem alapítanak meg, azonban a tagállami felelősségi rendszeren belül a bíróságnak az igény elbírálásakor az EUB döntéseit értékelnie kell. Miként a Fővárosi Ítéletábra a BDT2018. 3923. számon megjelent eseti döntésében kifejtette: az EUB-nak az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott, az állam kárfelelősségére vonatkozó ítéletei az uniós jogot értelmezik, értelmezési elveket rögzítenek, amelyek megmutatják, hogy az uniós jog megsértésén alapuló kárfelelősség vizsgálata során a nemzeti bíróságnak a saját belső kártérítési szabályait miként kell értenie. Az adott esetben tehát az állam kártérítési felelősségét a régi Ptk. 339. § (1) bekezdése alapozhatja meg, akkor is, ha annak alapját az uniós jog megsértése képezi. Abban az esetben ugyanis, ha az uniós jogot sértő tagállami jogszabállyal való összefüggésből ered az érvényesített kárigény, a polgári jogi kárfelelősség szabályai kivételesen alkalmazhatók, és nem hivatkozhat alappal az alperes arra, hogy a károsodás közte és a károsult között kötelmi jogviszonyt nem hoz létre. Bár jelen esetben még a régi Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni, nem hagyható figyelmen kívül a Ptk. LXXI. Fejezetéhez (*Felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kárért*) fűzött miniszteri indokolás sem. Eszerint: „A törvény nem szabályozza külön a jogalkotással okozott kárért való felelősséget, mivel az így okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős. Kétségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősségi szabály alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését.” Az ítéletábra szerint ennek tükrében is, a Ptk. felelősségi rendszerével azonosan a felperes igényét a régi Ptk. 339. § (1) bekezdésén alapulóan érvényesítheti.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a régi Ptk. 349. § (1) bekezdésére kárigény nem alapítható, az alperes ugyanis nem közigazgatási jogkörben eljárva okozhatott kárt. Mivel a biztatási kár szabályai csak szubszidiárius jelleggel alkalmazhatóak, a fentiek szerint a felperesi igény jogalapja a régi Ptk. 6. §-a sem lehet.

A másodfokú bíróság utal végül arra is, hogy a perben hivatkozott eseti döntések közül több jelen ügyre nem irányadó; a *Kúria Pfv.III.20.892/2015/4. számú ítéletéből* megismerhető pertörténet szerint a felperes az Európai Unió jogának sérelmére nem hivatkozott, míg a *Kúria Pfv.IV.21.912/2017/7. számú ítélete* szerint az adott ügy felperesei nyerőgépek bérbeadásával, értékesítésével, nem pedig szerencsejáték szervezésével foglalkoztak. A *Fővárosi Ítéletábra 17.Pf.21.066/2018/6-II. számú ítéletében* végül azt húzta alá: az a tény, hogy a pénznyerő automaták értékesítésével és bérbeadásával foglalkozó felperes bérlői által nyújtott szolgáltatást tagállami állampolgárok is igénybe vették, vehették, alkalmatlan annak bizonyítására, hogy a felperes szolgáltatása (pénznyerő automaták bérbeadása, értékesítése) tagállamközi jellegű.

Mindezek miatt az ítéletábra az elsőfokú bíróság ítéletének fellebbezett rendelkezéseit a régi Pp. 252. § (3) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, és a törvényszéket ebben a keretben

a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította. A megismételt eljárásban vizsgálni kell, hogy az állam kártérítési felelősségének feltételei fennállnak-e; ennek kapcsán az EUB-nak a Berlington-ügyben hozott ítéletében foglalt szempontokból kell kiindulnia azzal, hogy adott esetben az is vizsgálendő, hogy az alperes a felelősség alól kimentheti magát, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.