

# Ocskó Eszter: Az uniós tagállami kárfelelősség egy magyar jogeset kapcsán

[kre-dit.hu/tanulmanyok/ocsko-eszter-az-unios-tagallami-karfelelosseg-egy-magyar-jogeset-kapcsan/](https://kre-dit.hu/tanulmanyok/ocsko-eszter-az-unios-tagallami-karfelelosseg-egy-magyar-jogeset-kapcsan/)

2018. május 16.



Az állami kárfelelősség kérdése viszonylag újkeletű Magyarországon, amennyiben valós tartalommal is meg kívánjuk tölteni a fogalmat. Az állam abszolút immunis volt a XIX. század közepéig. Ekkor a funkcionális immunitás tana került előtérbe Európa szerte, mely a korlátozott állami immunitást képviselte. Magyarországon a szocializmus alatt azonban a gyakorlatban még az immunitás kapott nagyobb szerepet.

Az Európai Unió Bírósága (EUB) ítélezési gyakorlatából az látszik következni, hogy az állam polgári jogi immunitása már nem egyértelmű. A tagállamok felelősségre vonásának lehetősége már az 1971-es, ú.n. *Schöppenstedt-formulában* megmutatkozott. Az EUB a Tanács perelhetőségét mondta ki arra az esetre is, amikor nincs perbeli legitimáció az EGK-Szerződés 173. Cikke szerint (jogi és természetes személyek is támadhatnak, ha a rendelet, határozat címzettjei, vagy ha közvetlenül és személyesen érinti őket). Az ezt követően született *Krohn&Co ügyben*<sup>[1]</sup> hozott ítélet szerint a határozat megtámadására – megsemmisítése iránti kérelem előterjesztésére – előírt 2 hónapos határidő elmulasztása sem képezi akadályát a kártérítési per megindításának. Ugyanakkor a formula bizonyos fokig a Közösséget védi, mivel csak akkor ad lehetőséget a Közösség marasztalására, ha 3 feltétel teljesül: (1) a Közösség részéről gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés történt a (2) károsult védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabály megszegésével és a (3) jogsértés megfelelően súlyos.

A tagállam felelősségét egyértelműen a *Frankovich ítélet*<sup>[2]</sup> mondta ki. Az EUB itt már figyelembe vette az Európa Tanács 1984. évi ajánlását<sup>[3]</sup>, valamint tükrözi a „közösségi hűség elvét” is.<sup>[4]</sup> Az államnak felelnie kell a közösségi jog neki felróható megsértésének eredményeként az egyéneknek okozott kárért, így az adott irányelv nemzeti jogba történő elmulasztásából eredő károkért is. A kártérítési igény akkor megalapozott, ha 3 feltétel teljesül: (1) az irányelv által célzott eredmény az egyénekre is ruház jogokat; (2) ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezési alapján meghatározható legyen; (3) okozati összefüggés álljon fenn a kár és az állami kötelezettségszegés között.

1996. március 5-i, ú.n. *Brasserie-Factorame ügyben*<sup>[5]</sup> hozott ítéletében pedig az EUB ezt is továbbfejlesztette, amennyiben kimondta, hogy alkalmazni kell azt az elvet, miszerint a tagállam köteles megtéríteni az egyéneknek a közösségi jog állam általi megsértésével okozott kárt abban az esetben is, amennyiben a nemzeti törvényhozás felelős a kérdéses jogsértésért. Ha a közösségi jog megsértése a tagállam részéről a nemzeti törvényhozás olyan tevékenységének tulajdonítható, melynek gyakorlása során széles diszkrecionális lehetősége van tekintetben, hogy törvényhozási megoldások közül válasszon, a károsult egyének akkor jogosultak kártérítésre (veszteség és tényleges kár), amennyiben: a megsértett közösségi jog alanyi jogokat szándékozott rájuk ruházni, a jogsértés megfelelően súlyos és okozati kapcsolat áll fenn a jogsértés és a kár között. Kimondta továbbá, hogy a kártérítés nem tehető függővé a jogsértésért felelős állami szerv vétkességétől azon túl, hogy annak megállapításának előfeltétele a „megfelelően súlyos” volta.

A nemzeti jogrendszer kell, hogy rendelkezzen a kártérítés mértékét meghatározó kritériumokról. Ezek nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint amit a nemzeti jog meghatároz, valamint nem lehetnek olyanok, melyek a gyakorlatban lehetetlenné tennék, vagy jelentősen megnehezítik a kártérítés elérhetőségét.

A Bíróság némiképp a *Factorame-ügy* meghaladásaként a *British Telecom ügyben*<sup>[6]</sup> mondta ki, hogy a tagállamot nem terheli kárfelelősség abban az esetben, ha tévedett ugyan az adott irányelv adott cikkének átvétele során, ugyanakkor nem sértette meg nyilvánvalóan és súlyosan a hatásköre gyakorlása korlátait. Az irányelv értelmezése során ugyanis jóhiszeműen járt el. Érdekessége az ügynek, hogy szubjektív elemeket is belevitt az EUB a vizsgálatba az állami felelősség megállapításánál.

Kiemelendő továbbá a *Dillenkoffer ügy*<sup>[7]</sup>, mely az objektív felelősség megállapítása felé mozdította el az EUB gyakorlatát. Ennek során az EUB kimondta, hogy az átültetési határidő elmulasztása önmagában olyan megfelelően súlyos jogsértés, amely a kártérítési felelősséget megalapozza. Nincs szükség a *British Telecom-ügyben* felállított szubjektív felelősségi kritériumok vizsgálatára. Objektív a felelősség. Így azok, akikre az irányelv tartalmilag pontosan meghatározható jogokat telepít, kártérítést követelhetnek, ha az őket ért károsodás és a jogharmonizációs kötelezettségszegés között okozati összefüggés áll fenn.

Pár évtized alatt tehát a tagállamok kártérítési kötelezettsége vonatkozásában a joggyakorlat eljutott a teljes immunitástól az objektív felelősségig. A fentiekben vázlatosan ismertetett folyamat következtében újfajta felelősségi forma van tehát kialakulóban: olyan, amikor az állam közjogi szereplőként jár ugyan el, mégis magánjogi –

mögöttes – felelősséggel tartozik helyállni. Azaz az állam szuverénként felel azon esetekben, amikor közösségi jogot sértve nem, vagy nem megfelelően alkot meg egy nemzeti normát a közösségi irányelvhez mérten, s ebből az adott tagállam állampolgárainak kára keletkezik.[8] Ez az EUB gyakorlat vajon mennyiben jelenik meg a magyar bírósági gyakorlatban?

Magyarországon a közelmúltban születtek kúriai határozatok az állam jogalkotással okozott kárfelelősségének kérdése kapcsán. Mindkét ítélet ugyanazon tárgyú, a szerencsejáték üzemeltetésére vonatkozó törvények kapcsán született.

## Előzmények

---

Az ügy ismertetése előtt azonban még egy EUB által hozott ítélet rövid ismertetése szükséges, nevezetesen az ú.n. *Anomar* és *társai* ügyben hozott ítélet.[9] A portugál jog a szerencsejátékok és a fogadásos játékok szervezését az állam számára tartja fenn és kizárólag hatósági engedéllyel rendelkező kaszinókban teszi lehetővé. A portugál játékgép-üzemeltetők szövetsége (Anomar) és 8 társa pert indított az állammal szemben annak megállapítása iránt, hogy ők is jogosultak nyerőgépek üzemeltetésére az adott törvényben meghatározott kaszinókon kívül. Az előzetes döntéshozatali eljárásban született EUB ítélet elsődlegesen a játékgépek üzemeltetését, mint szolgáltatást veszi alapul a Római Szerződés fogalmai alapján (ítélet 48. pontja). Megállapítja, hogy egy nemzeti szabály akkor is a Szerződés 59. pontjának tilalmába ütközhet, amennyiben az nem diszkriminatív ugyan, de célja, hogy megtiltsa, vagy megakadályozza valamely szolgáltatás nyújtójának tevékenységét, ha a szolgáltatás nyújtója egy másik tagállamban honos, ahol jogszerűen folytatja az adott tevékenységet. Ez az eset forog fenn azzal a portugál szabályozással kapcsolatban, mely a kaszinók területére korlátozza a nyerőgépek működtetését, üzemeltetését. Ugyanakkor a Római Szerződés megengedi a szabadságjog (szolgáltatások szabadsága) korlátozását bizonyos esetekben: amennyiben olyan korlátozó rendelkezésről van szó, amelyet állampolgárságra tekintet nélkül kell alkalmazni, a rendelkezés közérdekhez kapcsolódó elsődleges fontosságú indokkal igazolható, arányos és az elérni kívánt célt szolgálja. A Bíróság álláspontja szerint a szerencsejátékok szervezésével kapcsolatos szabályok olyanok, melyeknél fennállnak a kivételben megfogalmazottak, így a perbeli portugál jogszabály nem áll ellentétben a szolgáltatás szabadságára vonatkozó közösségi szabályokkal.

## A magyar tényállás

---

A felperesek egy cégcsoportba tartozó gazdasági társaságok, amik pénznyerő automatákat üzemeltettek I. kategóriájú játéktermekben 2000 és 2012. október 11-e között oly módon, hogy az I. rendű felperes hasznosította az automatákat és egyéb tárgyi eszközöket, míg a II-V. rendű felperesek – akik I. rendű felperes tulajdonában állnak – szerencsejáték-szervező tevékenységük körében 6 telephelyen üzemeltettek I. kategóriájú játéktermet.

A szerencsejátékok szervezéséről szóló törvény (Szjtv.) 1991.et követően több módosításon esett át. Hatálybalépésekor (1991. augusztus 16.) az Szjtv. liberalizált, koncesszióhoz nem kötött, hatósági engedéllyel folytatható üzemeltetést szabályozott.

Üzemeltető 100%-ban magyar tulajdonban lévő gazdasági társaság, vagy játékkaszinó lehetett. Az automaták a gyártásuktól számított 5 évre kaptak működési engedélyt, adójuk a havi tiszta játékbevételek 40%-a volt.

Az 1995-ös módosítás bevezette az I. és II. kategóriás pénznyerő automaták, valamint játéktermek fogalmát, a játéktermek üzemeltetőire nézve pedig megszüntette a magyar honossági követelményt. Az adó is módosításra került: tétel, havi összegben meghatározott fix díj lett.

A 2006. augusztus 1-jén életbe lépett módosítás vezette be az elektronikus kaszinó fogalmát és az ezzel kapcsolatos szabályokat. A játékadó az itt üzemeltetett automaták vonatkozásában havi 120.000 Ft volt.

2011-es módosításban az I. és II. kategóriájú játéktermekben üzemeltetett pénznyerő automaták adóját játékterenként havi 500.000 Ft-ban határozta meg, míg elektronikus kaszinó esetén ugyanígy 700.000 Ft-ban. Az üzemeltető köteles volt továbbá negyedévente a tiszta játékbevételek után is adózni százalékos mértékben. Bevezette tovább a szerver alapú pénznyerő automata fogalmát, és 2011. november 1-től I. és II. kategóriájú játéktermekben kizárólag szerver alapú pénznyerő automata volt üzemeltethető, míg elektronikus játéktermekben mindkettő (a hagyományos és a szerver alapú is). A módosítás továbbá több, mint 1 év (2012. december 31-ig terjedően) átállási időt is biztosított. A kiadott engedélykés is ehhez igazodtak: legfeljebb 2012. december 31-ig voltak érvényesek.

2012-ben többször módosításra került a százalékos adó mértékének meghatározása, majd a 2012. október 10-én hatályba lépett módosítással pénznyerő automata csak játékkaszinóban lett üzemeltethető. Az engedélykés – mind a játéktermek, mind a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozóak – pedig a hatálybalépést követő nap hatályukat veszítették.

## A kereseti kérelem és az ellenkérelem

A felperesek a felülvizsgálati kérelmet a játéktermekben működtetett pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó adó megemelésére, valamint a pénznyerő automaták üzemeltethetőségének kaszinók területére történő korlátozása miatt terjesztették elő az EUMSZ 34. és 56. cikkeinek sérelmére alapítottan kártérítés megfizetésére kérték kötelezni alperest. Előadták, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetése határon átnyúló tevékenységnek minősül, amennyiben az automatákat külföldről szerzik be, valamint azokon külföldi, uniós állampolgárok is játszanak. Az alperes által átmeneti idő nélkül öt-, hatszorosára felemelt adó a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására alkalmas non-diszkriminatív jellegű tagállami intézkedés, melynek következtében a játéktermeket és az elektronikus kaszinókat üzemeltető szerencsejáték-szervezők tevékenységüket befejezni, vagy nagy mértékben csökkenteni kényszerültek. A jogalkotással sérültek az Európai Unió jogelvei, a jogállamiság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve.

Az azonnali hatályú tiltás az EUMSZ 34. és 56. cikkeit sérti. Álláspontjuk szerint az intézkedés sértette továbbá a Charta, és az Emberi Jogok Európai Egyezményében írt jogokat, valamint az Unió általános jogelvei közül a bizalomvédelem elvét. A jogalkotás

továbbá sérti a 98/34/EK irányelvet és az azt átültető 102/2009. (V. 11.) korm.r. rendelkezéseit is.

Alperes a kereset elutasítását kérte. Elsődlegesen az állam immunitására hivatkozott, melynek folytán az állam nem tartozik polgári jogi felelősséggel a jogalkotással okozott károkért. Másodlagosan hangsúlyozta, hogy az uniós jogra alapított kártérítési igény előfeltétele, hogy uniós jogból fakadó alanyi jogsértés történjen. A szerencsejáték tekintetében azonban a tagállamok nem engedték át a szuverenitásukat az uniónak, így az ezzel kapcsolatos szabályozást a tagállamok nemzeti hatáskörben minden korlátozástól mentesen jogosultak megalkotni. Hivatkozott továbbá arra, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában az Szjtv. 26.§ (3) bekezdésének első mondata és a 40/A.§ (1) bekezdése Alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti indítványokat és alkotmányjogi panaszokat elutasította.

## Az eljáró bíróságok határozatai

Az elsőfokú bíróság – előzetes döntéshozatali eljárást követően – rész- és közbenső ítéletében az I.-II.-III. rendű felperesek 2011. évi CXXV. törvény 27.§-ára, a 2011. évi CLVI. törvény 393.§ (14). bekezdésére, valamint a 2011. évi CLXVI. törvény 30.§ (13) bekezdés 6. pontjaira alapított kereseti kérelmeit elutasította. Megállapította viszont az alperes kártérítési felelősségét az I., II., III. és IV. rendű felperesekkel szemben a kivezetett pénznyerő automaták elmaradt haszna vonatkozásában 2012. december 31-ig terjedő időszak vonatkozásában, valamint I. és V. rendű felperesekkel szemben a bezárt játéktermeken végzett beruházások értékvesztése címén felmerült károk vonatkozásában. Ezt meghaladóan az I., II., III., és IV. rendű felperesek 2012. évi CXLIV. törvény 5. és 8.§-aira alapított keresetét elutasította. Indokolásában kifejtette – hivatkozva a Brasserie és Factorame egyesített ügyre-, hogy az állam immunitása nem áll fenn azon esetekben, amikor az uniós jog kárfelelősségi feltételei megvalósulnak. Amennyiben tehát a tagállam a közösségi jog neki betudható megsértésével magánszemély(ek)nek úgy okoz kárt, hogy a magánszemély(ek)e)t a megsértett uniós jog jogokkal ruház fel, a jogsértés kellően súlyos és a közvetlen okozati összefüggés fennáll a kötelezettség állam általi megsértése és a kár között, akkor a tagállam nem a Ptk. alapján vonható felelősségre, hanem szintisztán uniós jog alapján. Álláspontja szerint azonban jelen esetben határon átnyúló elem kizárólag atekintetben merülhetett fel, hogy a felperesek által nyújtott szolgáltatást uniós (nem magyar) állampolgárok is igénybe vehették, így az az EUMSZ 56. cikke értelmében határon átnyúló szolgáltatásnak minősül. Az alperes kártérítési felelősségét így a tiltás és az adóemelés vonatkozásában vizsgálta.

Az adóemeléssel kapcsolatosan arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel nincs határon átnyúló elem (t.i. valamennyi felperes Magyarországon bejegyzett gazdasági társaság, akik a tevékenységüket Magyarországon fejtik ki, és a kifogásolt jogszabály nem tesz különbséget állampolgárság vagy honosság alapján a jogalanyok között), ennél fogva az uniós jognak nincs relevanciája, a Brasserie-felelősség fel sem merülhet, továbbá előzetes döntéshozatali eljárásnak sem álltak fenn a feltételei. Hangsúlyozta továbbá, hogy bizonyítottság hiányában a bíróság nem tudta megállapítani a kár és a jogsértés közötti közvetlen okozati összefüggést sem.

A tiltással kapcsolatosan a Berlington ügyben, valamint az Anomar-ügyben hozott ítéletek alapján megállapította, hogy a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetésének betiltása, valamint a tiltással kapcsolatos az átmeneti időszak biztosításának elmaradása az EUMSZ 56. cikkébe ütközik. Kimondta ugyanakkor, hogy ezen uniós jogsértés miatt felperesek nem automatikusan jogosultak kártérítésre, hanem legfeljebb azzal kapcsolatban felmerült káraik megtérítését követelhetik, melyek abból fakadnak, hogy a játéktermekben más tagállambeli játékosokat nem tudtak kiszolgálni.

„A perbeli esetben nem az uniós jogot sértő jogalkotás, hanem maga a jogalkotás, az, hogy játéktermekben nem lehet pénznyerő automatát üzemeltetni, okozhatott kárt a felpereseknek.” Erre pedig a magyar jog az irányadó, mely alperes felelősségre vonását nem teszi lehetővé. Az alanyi jogsértés és a kár között közvetlen okozati összefüggés nincs, így a kereset elutasítandó. Elsődlegesen az uniós tényállás hiánya, másodlagosan az okozati összefüggés és a kár hiánya miatt utasította el a keresetet.

Az elsőfokú bíróság ugyanakkor a perbeli nemzeti szabályozást megvizsgálta az általános uniós elvek és az Európai Unió Alapjogi Chartája szemszögéből is. Álláspontja szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó tagállami korlátozások csak annyiban igazolhatók közérdeken alapuló nyomós okkal, amennyiben megfelelnek az uniós jog általános elveiből fakadó követelményeknek, különösen a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveknek, valamint a tulajdonhoz való jognak. A vizsgálatnak csak a tiltással kapcsolatosan van helye, mivel ennek vonatkozásában lehet megállapítani, hogy sérül a szolgáltatásnyújtás szabadsága. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a sérelmet szenvedett félt tényállásra tekintet nélkül megilletik az alapvető jogok és az általános jogelvekből eredeztethető jogosultságok. A vizsgálat tárgya jelen esetben tehát az volt, hogy megfelel-e a tiltás az uniós jog általános elveiből (jogbiztonság, bizalomvédelem, tulajdonjoghoz való jog) fakadó követelményeknek. A felperesek által kifogásolt törvénymódosítások tekintetében a bíróság megállapította, hogy azok hátrányosan érintik a felperesek tevékenységének gyakorlását, ezért az, hogy a jogalkotó nem biztosított megfelelő időt az azokra való felkészülésre, alkalmazkodásra, sérti a jogbiztonság követelményét. Az alperes ekörben a nemzetbiztonsági okok fennállására hivatkozott, mint kimentő okra, melyet az Alkotmánybíróság valóban fogadott el, így az elsőfokú bíróság is elfogadta. Ez azonban nem jelenti azt, hogy megfelelő kártalanításról az alperesnek nem kellett volna gondoskodnia. Mivel ezt nem tette meg, így a bizalomvédelem elve sérült, valamint a tulajdonhoz fűződő jog (Charta 17. cikk) is sérült, mivel a tiltás a felpereseket vagyoni értékű joguktól fosztotta meg ellenszolgáltatás nélkül. Az elsőfokú bíróság szerint, mivel az EUB az előzetes döntéshozatali eljárásban megállapította a tiltással a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértését, valamint a korlátozás nem felel meg a bizalomvédelem és a tulajdonvédelem elveinek, az alperes a nyomós közérdekre történő hivatkozással sem tudja kimenteni magát a kompenzációs kötelezettsége alól. A kártalanítási kötelezettségre egyébiránt az Alkotmánybíróság is felhívta az alperes figyelmét azzal, hogy annak biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás. Az alperes ennek ellenére nem változtatott a jogszabályon.

Fentiek alapján az elsőfokú bíróság az I. rendű felperes által érvényesített, a kivezetett pénznyerő automaták és tartozékaik értékvesztése, az I., II. és V. rendű felperesek által érvényesített, a bezárt játéktermeken végzett beruházások értékvesztése, a II., III. és IV.

rendű felperesek által érvényesített, a kivezetett pénznyerő automaták elmaradt haszna (2012. december 31-ig) tekintetében megállapította az alperes kártérítési kötelezettségét. Ezt meghaladóan a keresetet részítélettel, mint alaptalant, elutasította.

## Ítélető tábla

Álláspontja szerint uniós jogi alapon nem létezik olyan önálló kártérítési tényállás, amelyre a Ptk. 339.§-át nem kell alkalmazni, miközben a kártérítés módjára és terjedelmére a Ptk. 355.§ az irányadó. A Brasserie-ügyben meghozott EUB ítéletből nem következik, hogy létezik önálló uniós ártérítési jog. Indokolásában kifejtettek szerint a közösségi jog megsértésével okozott károk következményeit a nemzeti jog felelősségi szabályai szerint kell megítélni, így a perbeli esetben a Ptk. 339.§-át kell alkalmazni az EUB által az előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott ítéletben kifejtett szempontok figyelembe vételével.

Az elsőfokú bíróság továbbá ellentmondásosan foglalt állást, amikor az adóemeléssel kapcsolatosan nem állapította meg az uniós tényállást a határon átnyúló elem hiányában, így mellőzte a Berlington ítéletben foglaltak alkalmazását, míg a tiltással kapcsolatosan megállapította azt. Az EUB ítélete ráadásul kimondta a jogsértést, mely a tagállami bíróság számára kötelező jelleggel magyarázza az uniós jog terjedelmét és jelentését.

Az Ítélető tábla ítéletének indokolásában részletesen kifejti az Anomar-ügyben hozott EUB ítéletre hivatkozással, hogy nem csak a diszkriminatív szabályok a tiltottak, hanem vannak olyan non-diszkriminatív szabályok is, melyek a szolgáltatásnyújtás szabadságába ütközhetnek, melyek tilosak. Ilyen a fordított diszkrimináció. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a hazai jogi szabályok az adott tényállás mellett a hazai polgárok számára ugyanazon jogok, kötelezettségek alkalmazását írja elő, mint amit más uniós tagállam polgára számára, akkor a hazai polgárokra az uniós jog is vonatkozik. Tehát amennyiben más tagállam polgára az adott tagállam jogsértése kapcsán sikerrel léphetne fel a tagállammal szemben, míg az azonos tevékenységi körben tevékenykedő hazai polgár el lenne zárva ettől a lehetőségtől, abban az esetben a hazai polgárt megilleti az uniós jogra való hivatkozás joga, amennyiben van olyan nemzeti szabály, mely az ilyen diszkriminációt kizárja.

Kiemeli, hogy az Anomar-ítélet szerint a tényleges határon átnyúló elem nem szükségessége az EUB hatáskörének megállapításához. Elég a potenciális külföldi tényállási elem léte is. Az uniós jog alkalmazhatóságát azonban jelen ügyben a fordított diszkrimináció tilalmának elve alapítja meg. Így az alperes kártérítési felelősségét a jogellenesség vonatkozásában a Brasserie és a Berlington ügyben hozott EUB ítéletekben kifejtettek szerint kell vizsgálni: az uniós jog megsértése megtörtént-e a törvényhozással, valamint a kárfelelősség további feltételei fennállnak-e. A perben azt kellett eldönteni, hogy az adóemelés vagy a tiltás okozta-e a felperesi társaságok működésének ellehetetlenülését és ezáltal a károk bekövetkezését. Melyik az a perben hivatkozott törvény, mely az EUMSZ 56. cikke szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozza.

Az ítélető tábla álláspontja szerint a felperesek számára vagyoni sérelmet okozó jogalkotás csak a tiltásról szóló törvénnyel valósulhatott meg, az adóemeléstről szólóval nem. A kártérítési igény pedig csak azon a tényen alapulhat, hogy a felperesi társaságok

működési időtartama 80 nappal lerövidült (az engedélyek 2012. december 31-én lejártak, és nem bizonyítható, hogy folytathatták volna a tevékenységet).

Kérdés tehát az, hogy a tiltásra vonatkozó törvény sérti-e az uniós jogot, és ha igen, mennyiben? Ezen kérdések tekintetében az Alkotmánybíróság ítéletét kell alapul venni, mely az Abtv. 39.§ (1) bekezdése értelmében, annak releváns indokaira is kiterjedően, kötelező erővel bírnak a rendes bíróságok számára. Az Alkotmánybíróság márpedig kizárta a jogállamiság elvének a bizalomvédelem elvén alapuló megsértését, és a tulajdonhoz való alapjog sérelmét is. Rámutatott ugyanakkor, hogy a törvényalkotás nem felel meg a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveinek, amennyiben az engedélyek azonnali bevonásából eredő károkat nem kompenzálja jogszabály. Az ítéletábra így, mivel utólag sem született meg az a jogszabály, mely lehetővé teszi azt, hogy felperesek a 80 nap vonatkozásában kártalanítási igényt terjesszenek elő, alperes felelősségét megalapozottnak látta.

Ugyanakkor a jogalap tekintetében (közbenső ítélet) mégis elutasító másodfokú ítélet született, mivel a felperesek keresetükben jogalapot nem a 80 napos működési idő lecsökkentésében jelölték meg.

## A Kúria

---

### Felülvizsgálati kérelem

---

Az alperes vitatta határon átnyúló tényállási elem hiányában a tagállami uniós kárfelelősség vizsgálhatóságát, mely az uniós jog megsértésén alapul. A régi Ptk. a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségi szabályok között nem tartalmaz rendelkezést a jogalkotással okozott kárért való felelősség miatti marasztalásra. Az 1/2004. sz. polgári elvi döntés alapján is csak bizonyos esetekben, a jogalkotó által egyedi ügyekben, nem normatív tartalommal, diszfunkcionális jogalkotás megállapítására alapot adó és az AB határozatával megsemmisített jogszabályi rendelkezés miatt érvényesített igény esetén volt lehetőség a jogalkotással összefüggő kár megtérítésére.

Az uniós jog alkalmazhatósága körében a Kúria részben értett egyet a másodfokú bírósággal. Álláspontja szerint határon átnyúló elem hiányában a fordított diszkrimináció tilalmára való hivatkozás önmagában még teremt jogalapot az uniós jog megsértésének a vizsgálatára és ezen keresztül a tagállam jogalkotással okozott kártérítési felelősségének a megállapítására. A jelen esetben a Kúria a sérelmezett jogalkotással érintett konkrét szolgáltatás (szerencsejáték-szervező tevékenység) szabályozási körülményeire, annak jellegére tekintettel találta elfogadhatónak a fordított diszkrimináció tilalmára való hivatkozást. Az olyan jogszabályi környezetben ugyanis, ahol az uniós szabályozási rendszerében nem harmonizált szerencsejáték-szervezési szolgáltatást az állam széleskörű mérlegelési jogosultsága alapján korlátozhatja, e hatáskörének gyakorlása során sem sérthet alapvető jogokat. Az alapvető jogsérelem pedig, mely az uniós kárfelelősség feltételeit teremti meg, vizsgálható a Brasserie-teszt és a Berlington ítéletben kifejtettek alapján a Chartában lefektetett alapvető jogokra is kiterjedően.

Az adóemeléssel kapcsolatban valamennyi eljárás ugyanarra a döntésre jutott: mivel az adóemelés önmagában nem járt azzal a hatással, hogy a játék automaták



üzemeltetését a kaszinókra korlátozta volna, így vagyoni sérelem nem keletkezett felperesi oldalon. (Berlington ítélet 40-41. pontok). Valamennyi eljárási bíróság egyetértett abban, hogy az adóemelés csak költségesebbé tette az üzemeltetést, azt azonban nem lehetett megállapítani, hogy az adóemelés hatására ellehetetlenült volna felperesek tevékenysége. Így nem állapítható meg az EUMSZ 56. cikkében biztosított szabadság korlátozása. Érdekesség, hogy az elsőfokú bíróság ítéletében megtalálható azon hivatkozás is az elutasítás körében, miszerint nincs határon átnyúló elem, „ennélfogva az uniós jognak nincs relevanciája, a Brasserie-felelősség fel sem merülhet, továbbá előzetes döntéshozatali eljárásnak sem álltak fenn a feltételei.” Ezzel némileg ellentmond több EUB ítélet is, mely kimondja, hogy amennyiben a tényállási elemek egyetlen országon belülre korlátozódnak, abban az esetben is helye lehet az előzetes döntéshozatalnak.

Más ítéleteinek indokolásában kifejtette, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell állapítania azon tényállási elemeket, amelyek a Bíróság számára lehetővé teszik annak vizsgálatát, fennáll-e az alapügyben a határon átnyúló érdek.[10] Ítéleteiben továbbá határon átnyúló érdek fennállásának kimutatására alkalmas objektív szempontokat illetően a Bíróság már kifejtette, hogy elégséges a potenciális elem megléte, azaz annak a pusztán lehetősége, hogy más tagállam polgárainak valamely alapjoga korlátozás alá essen, ahhoz, hogy a határon átnyúló érdek megvalósuljon.

## Összegzés

---

Az első- és másodfokú bíróság is – bár eltérő indokokkal – azt állapította meg, hogy a tiltásra vonatkozó perbeli törvények sértik az uniós jogot, melyért az alperes felelőssége megállapítható. Az elsőfokú bíróság ekörben közbenső ítéletet hozott, míg más igények kapcsán a keresetet részítélettel elutasította.

Az ítélőtábla az okozati összefüggés hiánya miatt találta a tiltással okozott egyes kárigényeket megalapozatlannak. Azt azonban azért utasította el, mert a kereseti kérelem nem az elvont időszakra eső kártérítési igényre vonatkozott.

A Kúria nem értett egyet a másodfokú bírósággal. Kifejtette, hogy a Brasserie teszt szerint a közösségi jog tagállamnak betudható megsértésével magánszemélyeknek okozott kárért való felelősség akkor áll fenn, ha a megsértett jogszabály célja, hogy magánszemélyeket jogokkal ruház fel, a jogsértés kellően súlyos és fennáll az okozati összefüggés.

Jelen esetben a tiltás az a károkozó magatartás, mely azonnali hatállyal lehetetlenné tette a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetését – átmeneti idő biztosítása nélkül. Az alperes tehát megfosztotta a felpereseket a működés lehetőségétől. A kár a károkozó magatartással nyomban bekövetkezett, és a jövőben várt haszon tekintetében releváns. Az elsőfokú bíróság által is értékelt, felperesek által előterjesztett 5 éves időtartam tekinthető irányadónak az elmaradt hasznok tekintetében, mely jogszerű tiltás esetén megfelelő felkészülési időtartam lett volna az átállásra. A bírói gyakorlat az elmaradt hasznok megítélése szempontjából a reális és ellenőrizhető adatokon alapuló tényleges haszonkiesés igazolását kívánja meg. Ennek azonban felperesek nem tettek eleget, mivel engedélyeik 2012. december 31-ével lejártak. Bizonytalan tényezők miatt (új engedélyeztetési eljárás eredménye) a 2013. január 1-től számított elmaradt haszon nem

tekinthető reális, ellenőrizhető adatokon alapuló haszonnak.

Az orvoslásnak a nemzeti jogszabályok keretei között kell megvalósulnia, így a Kúria álláspontja szerint a Ptk. szerződésen kívül okozott kárért való felelősségi szabályai az irányadók ekörben.

## Értékelés

---

Az állam jogalkotási tevékenysége során sérthet alapvető (uniós) jogokat (jelen esetben a jogbiztonságot és a tulajdonvédelem jogát), mely miatt a sérelmet szenvedettek uniós jogi alapon kártérítést követelhetnek. Amennyiben a tagállam kimenti magát, azaz igazolja, hogy közérdeken (közrend, közbiztonság, közérkölc) alapuló nyomós okból szükségszerű volt a szabály meghozatala, abban az esetben viszont kártalanítást kell biztosítania a sérelmet szenvedett félnek, vagy megfelelő határidőt a jogszabály alkalmazásának felkészüléséhez, annak alkalmazásához.

Az ítéletek még a régi Ptk. hatálya alatt születtek. Azóta hatályba lépett a 2013. évi V. törvény, mely nem tartalmazza explicite az állam jogalkotásért való felelősségre vonásának lehetőségét. Némileg módosítva – a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősséget a közigazgatási jogkörben okozott károkra, és a bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott károkra vonatkoztatja. A jogalkotó szándéka azonban egyértelműen az, hogy igazodva az EUB gyakorlatához, az állam a jogalkotással okozott károkért való felelősség alól nem tudjon kibújni az immunitás mögé bújva. A Ptk. kommentár szerint ugyanis az állam felelősségére a deliktuális kárfelelősségi szabályokat kell alkalmazni, azaz a sikerhez a kárt, a felróhatóságot és az okozati összefüggést kell bizonyítani a károsultnak. A kérdés a felróhatóságon van. Felróható annak a magatartása, aki az adott helyzetben nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben elvárható. A felróhatóság hiánya kimentési ok, azaz amennyiben az állam ezt bizonyítja, akkor mentesül a kártérítési felelősség alól. Amikor egyértelműen nem tudja kimenteni magát, azok azon esetek, amikor a sérelmezett jogszabály alaptörvénybe, vagy nemzetközi szerződésbe ütközik. Ennek jogszabályba történő beépítése ugyanakkor csak a korábban is fennálló helyzetet tükrözi: nehezen lenne indokolható, hogy az állam kibújhat a felelősség alól alkotmányellenes (alaptörvény ellenes) jogszabályalkotás esetén, míg a nemzetközi szerződésbe ütközés esetén helyt kell állnia.

---

[1] C-175/84. sz. Krohn&Co. Import-Export GmbH&Co. KG v. Bizottság

[2] C-9/90. sz. 1991. november 19.

[3] Az Európa Tanács 1984. évi ajánlása (1984. szeptember 28.), mely kiterjesztette a felelősség kérdését az állami normatív szabályozó tevékenységre is az adminisztratív és a fizikai aktusok mellett. A kárfelelősséget 8 elvben foglalta össze azzal a céllal, hogy az állam immunitást csökkentse. A 8 elv: (1) objektív súlypontú felróhatóság az állami felelősség alapja (jogellenesség esetén a felróhatóság vélelmezendő) (2) méltányossági alapon: reparáció kártalanítási formában, ha a köz érdekében véghezvitt állami aktus okoz kárt (3) károsulti közrehatás mérsékli a kárfelelősséget; (4) az állam közvetlenül

perelhető; (5) teljes kártérítés, részleges kártalanítás; (6) végrehajtás legyen hatékony; (7) az igényérvényesítési határidők korlátozásának a tilalma; (8) diszkrimináció tilalma nemzetiségi alapon.

[4] A jogharmonizáció szigorítása: a nemzeti bíróságoknak hatékony és valós védelmet kell nyújtaniuk az egyéneknek közösségi jogaik gyakorlásához.

[5] C-46/93 és a C-48/93. sz. egyesített ügyek

[6] C-392/93. sz. 1996. március 26.

[7] C-178/94. sz. Dillenkofer and others v. Germany 1996.

[8] Lásd: Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség, *JURA*, 1. szám, 2001. 66-78.

[9] Európai Bíróság 2003. szeptember 11-én a C-6/01 sz. ügyben hozott ítélete.

[10] Bíróság Eljárási szabályzata 94. cikk