

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.VII.37.130/2020/5.

A tanács tagjai: . Magyarfalvi Katalin
a tanács elnöke
Mészárosné Dr. Szabó Judit
előadó bíró

. Kulisity Mária
bíró

A felperes: felperes neve
felperes címe

A felperes képviselője: dr. Vig Mór ügyvéd

Az alperes: alperes neve
alperes címe

Az alperes képviselője: kamarai jogtanácsos

A per tárgya: közigazgatási határozat bírósági
felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

Az elsőfokú bíróság határozatának száma:

Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.507/2019/11.

Rendelkező rész

A Kúria a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.507/2019/11. számú ítéletét abban a részében, amelyben az alperes számú határozatát megváltoztatta és a munkaügyi bíróság összegét 1.500.000 forintra mérsékelte, hatályon kívül helyezi, a felperes keresetét ebben a körben elutasítja, az ítélet felülvizsgálattal nem támadott rendelkezéseit nem érinti.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 15 napon belül 70.000 (hetvenezer) forint együttes elsőfokú per- és felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak külön felhívásra 875.500 (nyolcszázhetvenötezer ötszáz) forint együttes kereseti és felülvizsgálati illetéket.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

Tényállás

- [1] A felperes a ...szám alatti építési területen 2018. október 18. és 2019. január 14. között, eltérő időpontoktól kezdődően 15 ukrán állampolgárságú munkavállalót foglalkoztatott ács munkakörben, építőipari szakmunkásként havi munkabér ellenében. A felperes a munkavállalókat írásba foglalt munkaszerződés nélkül foglalkoztatta, a munkaszerződés írásba foglalására vonatkozó kötelezettségének csak utóbb, az alperes által lefolytatott munkaügyi ellenőrzés megkezdését követően tett eleget és ezen munkavállalókkal összefüggésben az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.) 16. § (1) bekezdés és 1. melléklet 3. pontjának 3.1 alpontja szerinti bejelentési kötelezettségét sem teljesítette az előírt határidőn belül, tehát legkésőbb a biztosítási jogviszony, a foglalkoztatás első napján. Ezen utóbbi kötelezettségének elkövetten, 2019. március 19-én, 22-én és 26-án tett eleget.
- [2] Az alperes a munkavégzés helyén feltárt munkaügyi szabálytalanságokra tekintettel 2019. április 29-én határozatot hozott, amelyben 10.000.000 Ft munkaügyi bírsággal sújtotta a felperest. A határozat indoklása szerint a Kft., mint munkáltató és a határozatban felsorolt személyek, mint munkavállalók között a megjelölt időtartamban munkaviszony állt fenn, azonban a munkáltató csak az ellenőrzés megkezdését követően tett eleget a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettségének az állami hatóság felé. Kiemelte a határozat, hogy a bírság kiszabásának alapját - a kettős értékelés elkerülése érdekében - a bejelentési kötelezettség elmulasztása képezte, a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.) 6/A. § (1) bekezdés b) pontjára figyelemmel a bírság kiszabása nem volt mellőzhető. Az alperes a határozat indokolásában ezen túlmenően 7 munkavállaló tekintetében megállapította azt is, hogy a felperes a munkavállalókat nem a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) szabályai szerint foglalkoztatta, továbbá nem vezetett tekintetükben munkaidő-nyilvántartást sem. A bírság kiszabására alkalmazta a Met. 7. § (3) és (7) bekezdését. Ez utóbbihoz kapcsolódóan kiemelte, hogy a bírság összegénél figyelembe vette, hogy a 25 főt foglalkoztató munkáltató lényegében egy jogszabályi előírást sértett meg, a jogellenes állapot a határozatban részletezett időpontoknak megfelelően az egyes munkavállalóknál fennállt, a munkavállalók számára anyagilag mérhető joghátrányt nem okozott. A szabálytalanság jogi hatását illetően megállapítható, hogy a bejelentés elmulasztásával a munkaviszony nem tekinthető igazoltnak, sérül a foglalkoztatás jogi biztonsága. Az ügyfél az eljárás során a hatóság rendelkezésére állt, a feltárt szabálytalanságot a határozat hozatalig megszüntette.

A felperes keresete és az alperes védírata

- [3] A felperes a keresetében elsődlegesen azt kérte, hogy a bíróság az alperesi határozatot a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 38. § (1) bekezdés alapján semmisítse meg, másodlagos kereseti kérelme arra irányult, hogy a bíróság a határozatot olyan módon változtassa meg a Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontja alapján, hogy a kiszabott bírság összegét 100.000 Ft-ra mérsékelje. A felperes az elsődleges kérelmét arra alapította, hogy az alperes nem tett eleget a tényállás tisztázási kötelezettségének, a tolmácsolás nem történt szabályszerűen, az alperesi döntés a kétszeres értékelés tilalmába ütközik, a felperesi kisvállalkozással szemben csak figyelmeztetés lett volna alkalmazható. A másodlagos, munkaügyi bírság mérséklésére irányuló kereseti kérelme körében a Met. 7. § (4) bekezdésére hivatkozott arra alapítva, hogy az ellenőrzés időpontjában legfeljebb 15 fő dolgozott az alkalmazásában. A bírság mérséklését az alapján is kérte, hogy az alperes - a Met. 7. § (7) bekezdését megsértve - mérlegelési tevékenységet ténylegesen nem végzett, kizárólag a felperes hátrányára vett figyelembe olyan körülményeket is, melyek a bírság összegének mérsékelésére adtak volna okot. Ez a hatósági szemlélet kiderül önmagában abból is, hogy a maximális összegű bírság került kiszabásra.
- [4] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte, fenntartva a határozatban foglaltakat. Az elsődleges kérelem körében a bizonyított tényekkel, illetőleg jogszabályokkal ellentétesnek minősítette a felperesi érvelést, a másodlagos kérelem tekintetében a bírság összegének mérlegeléssel történő kiszabásával összefüggő érvelést is hibásnak minősítette, kiemelve, hogy a munkáltató által foglalkoztatott munkavállalók létszáma az ellenőrzés megkezdésekor 25 fő volt.

Az elsőfokú bíróság ítélete

- [5] A közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletével az alperes határozatát megváltoztatta és a munkaügyi bírság összegét 1.500.000 forintra mérsékelte, ezt meghaladóan a keresetet elutasította. Kötelezte a felperest, fizessen meg az államnak külön felhívásra 4.500 forint illetéket, az illeték alperesre jutó részét az állam terhén hagyta.
- [6] A bíróság teljeskörűen vette vizsgálat alá a felperes eljárásjogi kifogásait és valamennyi tekintetében a felhozott indokok alaptalanságát állapította meg. A határozat érdeme tekintetében - részletezően értékelve az igazolt adatokat - leszögezte, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok a határozat megállapításait a felperesi jogsértések tekintetében teljességgel alátámasztják. Jogszabályok egybevetésével állapította meg, hogy kettős értékelés nem történt, továbbá a munkaügyi bírság kiszabására a Met. 6/A. § (1) bekezdés b) pontja alapján - a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létrejöttére vonatkozó jogszabályban előírt bejelentési

- [7] kötelezettség elmulasztása miatt - jogszerűen került sor.
- A bíróság a másodlagos kereseti kérelemre figyelemmel vizsgálta a munkaügyi bírság megalapozottságát, döntése alapjaként felhívta a Met. 7. § (3), (4), (7) bekezdéseit. Kiemelte, hogy az alperes határozatában ismertette ugyan az általa figyelembe vett tényeket, körülményeket, ám annak ellenére, hogy ezek egy része a felperesre nézve kedvező, tehát az alacsonyabb bírság összeg irányába ható volt, nem indokolta meg, hogy a munkaügyi bírságot miért a törvény szerint lehetséges legmagasabb összegben állapította meg, mintha a felperes javára értékelendő tényező egyáltalán nem is lenne. Az alperes nem adott maradéktalanul számot a bírság összegére vonatkozó döntése, mérlegelése indokairól, a határozat így nem felel meg a Kp. 85. § (5) bekezdése követelményének. A bíróság elfogadta, hogy a NAV felé történő bejelentés elmulasztása igen súlyos munkaügyi szabályszegésnek minősül, a bejelentés elmaradásával ugyanis a munkavállaló garanciális jogai többirányúan szenvednek sérelmet. Értékelendőnek tartotta, hogy a felperes utóbb ugyan, de megszüntette a jogellenes állapotot, ami a jogsértéssel okozott hátrány utólagos megszüntetését jelentette, valamint azt a lényeges körülményt is, hogy a felperes az eljárás során együttműködő magatartást tanúsított. A Met. 7. § (7) bekezdésének nem taxatív jellegű szempontrendszerére és a szempontok bővíthető körére alapítottnak, a bíróság a Met. 7. § (7) bekezdésben nem nevesített tényezőként értékelte, hogy a felperes visszaesői minősége - korábban már azonos vagy hasonló munkaügyi szabályszegés miatt szankcionálni kellett volna - nem állapítható meg. A bíróság a másodlagos kereseti kérelemnek - az általa arányosnak minősített bírságösszegre leszállítással - részben adott helyt a Kp. 90. § (1) bekezdésének három konjunktív feltétele megvalósulására figyelemmel.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [8] A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, kérve annak hatályon kívül helyezését és a bíróság új eljárás lefolytatására, új határozat hozatalára utasítását. Hivatkozásképpen előadta, hogy a bíróság a kereseti kérelmek közül kizárólag a másodlagos, a munkaügyi bírság mérsékelésére irányuló indokait osztotta a döntés meghozatalánál, e körben a Kp. 90. § (1) bekezdését téves értelmezésével alkalmazta, mert e szabály a határozat megváltoztatását kizárólag jogszabálysértés esetén engedi. Azon körülmény, hogy a bíróság egyes mérlegelési szempontoknak nagyobb súlyt tulajdonít mint a hatóság, a határozatot önmagában még nem teszi jogszabálysértővé, megváltoztathatóvá. A jogsértéssel érintett összlétszámot, a megsértett jogszabályhelyek számát, a jogsértéssel érintett időszakot is változatlanul hagyta a bíróság az ítéletében, ezzel jogszerűségi felülvizsgálat helyett felülmérlegelést végzett. A

megváltoztató ítéletet három olyan körülménnyel indokolta - a munkáltató a jogsértést utólag megszüntette, együttműködött a hatósággal, a jogsértést első alkalommal követte el -, amely szempontokat az alperes is értékelt a határozat meghozatalakor. A korábbi bírói gyakorlattól (Mfv.II.10.680/2008/2., Mfv.II.10.663/2009/3., Mfv.II.10.969/2011/5., stb.) eltérőnek minősítette a megváltoztató ítéletet, különösen arra figyelemmel, hogy az alperes eljárásában és terhén jogszabálysértés nem lett volna megállapítható, mert a bírság törvényi maximumát nem lépte túl, a mérlegelési szempontokat nem hagyta figyelmen kívül és indokolási kötelezettségének eleget tett, valamint a bírság összege nem kirívóan okszerűtlen mérlegelés eredményeként került kiszabásra. Az alperes a határozatában a mérlegelés releváns szempontjait helyesen tárta fel, a bizonyítékokat okszerűen mérlegelte, a bíróság jogellenesen mérlegelte azt felül.

- [9] A felperes felhívás ellenére felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [10] Az alperes felülvizsgálati kérelme alapos.
- [11] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdés nyomán alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése szerint a támadott ítéletet a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül.
- [12] A perben a jogerős ítélettel rögzített tényállás és a bírósági megállapítások alapján nem vitatott, hogy a felperes a támadott határozatban a bírság kiszabásánál alapul vett szabálysértéseket - a munkaviszonnyá minősített foglalkoztatási jogviszonyban 15 főt érintően, hosszabb időszakra kiterjedően a bejelentési kötelezettségét elmulasztotta - elkövette. Ez jogszerűen adott alapot arra az alperesnek, hogy a felperessel szemben a Met. 6/A. § (1) bekezdés b) pontjára alapítva a Met. 7. § (3) bekezdése szerinti munkaügyi bírságot kiszabja olyan módon, hogy a Met. 7. § (7) bekezdésének kiemelt szempontjait szem előtt tartja és értékeli.
- [13] A bíróság a munkaügyi bírság mérsékelését, így az e körbe tett megváltoztató döntését arra alapította, hogy az alperes a mérlegelési jogkörben hozott döntésekor a Kp. 85. § (5) bekezdésébe megkövetelt indokolási kötelezettségének nem tett eleget, a bíróság azt jogosult pótolni az igazolt tényállási elemek egyedi mérlegelésével. A Kúria mindenek előtt megállapította, hogy a bíróság iratellenesen rögzítette ítéletében, hogy az alperes nem adott indokolást a bírság összegének meghatározásáról. Az alperes határozata szöveghűen emelte be indokolásába a peridőszakra irányadó Met. 7. § (7) bekezdésének - 2018. január 1-jétől hatályos - jogszabályi szövegét és ennek kiemelt tárgykörei alapján adta meg kellően részletezően a saját mérlegelési szempontjait a munkaügyi bírság megállapított mértékéhez kötődően.

- [14] A Met. 7. § (3) és (7) bekezdése együttes alkalmazása során az alperes nem vitásan mérlegelési jogkörben eljárva közigazgatási cselekményt valósított meg, melynek jogszerűségét kellett a bíróságnak a másodlagos kereseti kérelem alapján felülbírálnia. A mérlegelési jogkörben hozott döntés fogalmával a Kúria a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról szóló 2/2015. (XI.23.) KMK véleményben (KMK vélemény) foglalkozott részletesen. A KMK vélemény szerint a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatának célja - a közigazgatási perek általános céljával összhangban - a határozat törvényességének elbírálása. Amennyiben a jogszabály a mérlegelési tevékenységhez feltételeket határoz meg, a hatósági határozat törvényességének alapja ezek vizsgálata. Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a mérlegeléshez szükséges feltételeket a hatóság nem vizsgálta, az ahhoz szükséges bizonyítást nem folytatta le, úgy szükségtelen a mérlegelési tevékenység közvetlen vizsgálata.
- [15] A törvényhozó Kp. 85. § (5) bekezdésében lényegileg a korábbi bírói gyakorlatot kodifikálta, így váltva fel - az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (Ákr.) együtt 2018. január 1-jétől a jogfolytonosságot megadva - a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 339/B. §-ának szabályát és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 72. § (1) bekezdés e) pont, ec) alpontját [2005. november 1-jéig az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (Áe). 72. § (1) bekezdése]. A mérlegelési jogkörben hozott döntés jogszerűsége körében a korábbi szabályokat is alapul vevő egységes, következetes bírói gyakorlat alakult ki, amely így az integráló Kp. 85. § (5) bekezdése tekintetében is változatlanul alkalmazható.
- [16] A Kúria ebben a körben továbbra is irányadónak tekinti a KGD 1998.270. számú döntését, mely szerint, ha a közigazgatási határozatban alkalmazott mérlegelés szempontjait a határozat tartalmazza és azok az irányadó jogszabály rendelkezéseivel összhangban vannak, a határozat nem jogszabálysértő.
- [17] A munkaügyi ellenőrzés alapján kiszabható bírság, mint objektív alapú szankció jogszerűségének elbírálására a BH2001.404. és az EBH2005.1348. számú eseti döntések is iránymutatást adnak. Az utóbbi határozatban a Kúria egyértelműen foglalt állást abban a kérdésben, hogy a kiszabott munkaügyi bírság összegét a bíróság csak jogszabálysértés esetén mérsékelheti, a mérlegelés jogszabálysértő voltát megalapozó körülmény hiányában a bírság összege nem csökkenthető.
- [18] A Kp. 85. § (5) bekezdés rendelkezése nyomán a mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény, így a hatósági döntés jogszerűsége körében a bíróság azt vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó

iratból, vagyis a hatósági döntésből megállapíthatóak-e. A Kúria ehhez kapcsolódóan mutat rá, hogy ha a jogszabály a mérlegelés szempontjait meghatározza, a közigazgatási perben azt kell vizsgálni, hogy a döntés meghozatalánál a mérlegelési jogkörrel felruházott közigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott szempontokat érvényesítette-e, azoknak megfelelő-e a döntése.

- [19] A jogszerűségi felülbírálatnak ilyen módon arra kell kiterjednie, hogy a hatáskörből adódó anyagi jogszabály, vagyis a Met. rendelkezéseit a jogszabály keretei között, és azt betartva alkalmazta-e az alperes. A Met. mint ágazati anyagi jogszabály megadja a mérlegelés szempontjait, a hatósági döntés kereteit kijelöli, ezen szabályrendszeren belül a hatóság a jogszabályi szempontok vizsgálatával szabadon dönt; a bíróság jogszerűségi felülvizsgálata ebben a körben mozoghat. A bíróság hatáskörébe nem tartozó, tiltott felülmérlegelésnek számít, ha az alperessel egyezően már értékelt bármely körülmény nyomatékát vitatja, illetőleg az is, ha bírságösszeg hatóság általi meghatározása tekintetében valós jogszabálysértést nem jelöl meg, és a bírság összegét mégis módosítja.
- [20] A jelen tényállás tekintetében megállapítható, hogy az alperes a határozatban - a jogerős ítéletben foglaltakkal szemben - a Met. 7. § (7) bekezdése szerinti mérlegelési szempontokat felhívta és a Kp. 85. § (5) bekezdésének, mind pedig a döntés indokai tekintetében érvényesülő Ákr. 81. § (1) bekezdésének törvényi követelményét teljesítette.
- [21] A Kúria a következetes bírói gyakorlat (Mfv.II.10.680/2008/2., Mfv.II.10.663/2009/3., Mfv.II.10.770/2009/5., Mfv.I.10.991/2009/3., Mfv.II.10.969/2011/5., Mfv.II.10.671/2012/4.) tükrében megállapította, hogy a bíróság a jogszerűségi vizsgálat keretét túllépve meg nem engedett felülmérlegelést végzett. A bíróság tévesen vette figyelembe bírságot mérséklő tényezőként azt a körülményt, hogy a felperessel szemben első alkalommal került sor jogsértés megállapítására. A Met. a kötött szabályrendszerében a bírsághatár felemelésével értékeli azt az esetet, amikor 3 éven belül legalább egy, a korábbival azonos jogsértés megállapítására került sor. A Met. 7. § (6) bekezdésének szabályát az alperes nem alkalmazta, így a Met. 7. § (3) bekezdésének alkalmazásával a felperes „nem visszaesői minősége” is értékelésre került. Nem volt jogszabályi alapja arra a bíróságnak, hogy további bírságcsökkentő tényezőként értékelje ezt a körülményt.
- [22] A Kúria, figyelemmel a KMK véleményre is, utal arra, hogy amennyiben a bíróság azt állapította meg, hogy az alperes határozata az indokolás hiánya miatt jogszabálysértő, ilyen módon a Kp. 85. § (5) bekezdésbe ütközően a tényleges mérlegelés szempontjait nélkülöző döntés, úgy nem bocsátkozhatott volna az indokolás nélküli határozat saját jogkörű kiegészítésébe. Hasonló az eljárási jogalkalmazás a Kfv.IV.37.012/2019/4. ügyben.
- [23] A kifejtettekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a felülvizsgálni kért körben - a Kp. 121. § (1) bekezdése, 109. § (2)

bekezdése, 99. § (3) bekezdése, 88. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával - hatályon kívül helyezte, és a felperes keresetét teljeskörűen elutasította.

Záró rész

- [24] A perköltségről rendelkezés a Kp. 35. § (1) bekezdése útján alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdésén alapszik, a pervesztes felperes az alperes szabályszerűen felszámított elsőfokú (20.000 forint), valamint a felülvizsgálati (50.000 forint) eljárásban felmerült költségét köteles viselni a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (2), (5) bekezdése szerint.
- [25] A pervesztes felperes az illetékeljegyzési joggal bírósági - az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontja - perben az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerinti további kereseti illeték, és a felülvizsgálattal érintett bírság összege nyomán az Itv. 50. § (1) bekezdés szerint számított le nem rótt felülvizsgálati illeték megfizetésére köteles a Pp. 102. § (1) bekezdése alapján.
- [26] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.
- [27] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazni rendelt Kp. 114. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

Budapest, 2020. április 23.

Dr. Magyarfalvi Katalin s. k. a tanács elnöke, Mészárosné Dr. Szabó
Judit s. k. előadó bírósági, Dr. Kulicity Mária s. k. bírósági