



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.III.45.134/2024/5.

A tanács tagjai: Dr. Farkas Katalin a tanács elnöke

Dr. Bérces Nóra előadó bíró

Dr. Kovács András bíró

Dr. Sugár Tamás bíró

Dr. Ujhelyi-Gyurán Ildikó bíró

A felperes: felperes neve
(felperes címe)

A felperes képviselője: dr. Simon Emese Júlia Ügyvédi Iroda
(felperesi képviselő címe,
ügyintéző: dr. Simon Emese Júlia ügyvéd)

Az alperes: ... Vármegyei Kormányhivatal
(alperes címe)

Az alperes képviselője: dr. Muzsnay Ágnes kamarai jogtanácsos

A per tárgya: foglalkoztatás-felügyeleti ügyben hozott közigazgatási határozattal szemben indított közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A felülvizsgálattal támadott határozat: Budapest Környéki Törvényszék 103.K.702.119/2023/15. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Budapest Környéki Törvényszék 103.K.702.119/2023/15. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 63.500 (hatvanháromezer-ötszáz) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A felülvizsgálati eljárás 70.000 (hetvenezer) forint feljegyzett illetéke az állam terhén marad.

Az ítélet ellen további perorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálati eljárás alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó minősített kölcsönbeadó munkáltató. 2023. május 11. napján az alperes helyszíni foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzést tartott a kölcsönvevő munkáltató ... fióktelepén, amelyet követően a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Fftv.) 7. § (1) bekezdése és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 104. § (1) bekezdése alapján közigazgatási hatósági eljárást indított. A 2023. szeptember 14-én meghozott határozatának 4. pontjában megállapította, hogy a felperes megsértette 31 fő munkavállaló – mint harmadik országbeli állampolgár – felé fennálló, a minősített kölcsönbeadói nyilvántartásba vételről és tevékenységről szóló 226/2022. (VI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 4. § (2) bekezdésében meghatározott kötelező tájékoztatásra vonatkozó előírásokat. E szabály értelmében a minősített kölcsönbeadó legkésőbb a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésére kötött szerződés megkötésével egyidejűleg a foglalkoztatással, a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalásával, az idegenrendészettel kapcsolatos szabályokról köteles a harmadik országbeli állampolgárt írásban annak anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven tájékoztatni. Az alperes a fenti jogszabálysértés miatt 9.970.000 forint munkaügyi bírságot szabott ki a felperessel szemben a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ffvr.) 18. § (3) bekezdésére és a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) 10. § (1) bekezdésére hivatkozással.

[2] Az alperes a határozatában a munkaügyi bírság összegének meghatározása kapcsán rögzítette, hogy a bírság kiszabásának alapját egy jogszabályi előírás megsértése képezte, a határozatban kifejtett jogsértés 31 fő munkavállalót érintett. Mérlegelte továbbá a jogszabályi előírás megsértésének hatásaként azt, hogy a minősített kölcsönbeadó alapvető kötelezettsége a Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésében foglaltak szerinti tájékoztatás. E szabály megszegése egyike a legsúlyosabb jogértéseknek, ezért kiemelten szigorúan szankcionálandó, mely szándékát a jogalkotó azzal is kifejezte, hogy ahhoz kötelező bírságkiszabást rendelt. A tájékoztatás elmulasztásával a harmadik országbeli állampolgár munkavállalók munkaviszonyhoz fűző garanciális jogai sérültek. A bírság összegének megállapításánál figyelembe vette azt is, hogy a felperes a munkavállalók felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének az eljárás során eleget tett, a hatóság munkáját segítette és a felperes gazdasági súlyát is. Rögzítette, hogy a foglalkoztatotti létszám az ellenőrzés megkezdésekor 318 fő, a felperes 2022. évi értékesítési nettó árbevétele 3.425.754.000 forint volt. Megállapította, hogy a jelen ügyben megkezdett foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzést megelőző három éven belül a munkaügyi hatóság végleges döntése jelen jogsértéssel azonos jogsértést nem állapított meg a felperessel szemben.

A felperes keresete és az alperes védírata

[3] A felperes keresetében elsődlegesen a határozat megsemmisítését, szükség esetén az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését, másodlagosan a határozat megváltoztatását a

bírság 100.000 forintra mérséklését kérte. A felperes vitatta a határozat megállapításait; a bírság alapjául szolgáló 4. pontban foglaltakkal összefüggésben kiemelte, hogy a harmadik országbeli munkavállalókat írásban valóban nem, de szóban kimerítő részletességgel tájékoztatta az alkalmazandó jogszabályokról, eljárásrendről, kötelezettségekről és jogokról.

[4] A kiszabott bírság összege vonatkozásában az alperes kirívóan okszerűtlen mérlegelésére hivatkozott azzal, hogy a csaknem a lehető megmagasabb bírságösszeg kiszabásához vezető indokok, mérlegelési szempontok a határozatból nem derülnek ki, a pozitív, enyhítő körülmények a bírság összegében nem tükröződnek. Az, hogy a Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésének megsértése kötelező bírságkiszabást von maga után, nem alapozza meg, hogy azt kiemelkedően súlyos jogsértésnek lehessen tekinteni. Kifogásolta, hogy az alperes nem vette figyelembe a Szankciótv. 10. § (1) bekezdés a), b), d) és e) pontjaiban meghatározott szempontokat, és nem tett eleget ezen, valamint a c) és g) pontok tekintetében az indokolási kötelezettségének sem. A Szankciótv. 10. § (1) bekezdés a) és b) pontja kapcsán az alperes a tényállás felderítési kötelezettségét sem teljesítette. Mindezek miatt a határozat nem tett eleget az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és az Ákr. 81. §-ában foglalt indokolási kötelezettségének.

[5] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte. A határozat 4. pontja kapcsán kiemelte, hogy a felperest minősített kölcsönbeadó munkáltatóként többletkötelezettségek is terhelik, melyek közé tartozik a Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettség teljesítése. A bírság összegével kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy a munkaügyi bírság egy objektív alapú szankció, amelynek kiszabása során a szabálytalanság elkövetésének körülményei csak a Szankciótv. szerint részletezett mérlegelési körülményként vehetők figyelembe. A Szankciótv. 10. § (1) bekezdésében előírt szempontokról a határozat részletesen számot adott, abban figyelembe vették a szakmai irányító által kiadott bírságszabályzatban, valamint a kormányhivatal közigazgatási bírságokról szóló helyi szabályozásában meghatározott szempontokat is. Kiemelte, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (5) bekezdése alapján a mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége kapcsán vizsgálható követelményeknek a határozat megfelel, a kiszabott bírság összege nem túlzó, az a jogszabályi keretek között került meghatározásra.

A bíróság ítélete

[6] A bíróság az alperes 2023. szeptember 14-én meghozott ... iktatószámú határozatát megsemmisítette, és az alperest új eljárásra kötelezte, rendelkezett az illeték és a perköltség viseléséről.

[7] A bíróság az alperes határozatának 1. pontja tekintetében megállapította, hogy a felperes értelmezése nem felel meg a munkáltató bejelentési kötelezettségét szabályozó, a bíróság által is felhívott jogszabályi rendelkezéseknek. E körben – kiemelve a Kfv.III.45.183/2022/7. számú döntést – a kúriai gyakorlatra hivatkozott, mely alapján helytállóan állapította meg az alperes, hogy amennyiben a bejelentés nem tartalmazza a munkavállaló TAJ számát, akkor a jogszabályok által megkövetelt bejelentési kötelezettség nem teljesül. A bíróság az alperes határozatának 2.-4. pontjaiban rögzítettekkel összefüggésben utalt a felperes megelőző eljárásban tett elismerő nyilatkozatára, és a keresetlevél ezzel kapcsolatos hivatkozásait a Kp. 78. § (4) bekezdésére, valamint a Kúria számos döntésére utalással érdemben nem vizsgálta.

[8] A bíróság a kiszabott munkaügyi bírság összegszerűsége kapcsán a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ffvr.) 18. § (2) és (3) bekezdései, a Szankciótv. 10. § (1)-(2) bekezdése, a Kp. 85. § (5) bekezdése rendelkezéseit idézte, és hivatkozott a Kúria Kfv.VI.37.509/2022/8. számú, versenyügyben hozott határozata indokolásának [69]-[71] bekezdéseiben foglaltakra is, amelyek értelmében a bírság összegének meghatározásakor a hatóság anyagi jogi mérlegelést végez, melynek során köteles betartani egyrészt a bírság maximumát megjelölő jogszabályhelyet, másrészt köteles mérlegelni az eset összes körülményét, azok közül különösen a jogszabályban meghatározott szempontokat. Az e határozatban felsorolt bírói gyakorlat (Kfv.III.37.083/2016/4., Kfv.III.37.599/2017/6., Kfv.V.39.083/2021/8., Kfv.III.37.147/2021/13.) alapján hangsúlyozta, hogy a bíróságnak nincs jogszerű lehetősége a kiszabott bírság felülmérlegelésére, a jogsértés csak akkor állapítható meg, ha az alperes valamely releváns körülményt okszerűtlenül nem mérlegelt, vagy a mérlegelése tárgyává tett szempontot az okszerű mérlegelés elvárásával ellentétesen vette figyelembe. A bírság kiszabására a bírságminimum és a bírságmaximum között kerülhet sor oly módon, hogy a kiszámított bírságösszegnek az enyhítő körülmények és a csökkentő tényezők figyelembevételét is tükröznie kell.

[9] A bíróság megállapította, hogy az alperes nem végezte el az eset összes körülményének értékelését és a mérlegelési szempontok egyediesítését, nem adta magyarázatát annak, hogy egyes körülményeket az adott ügyben mennyiben és milyen módon értékelt, azoknak a bírság kiszabása során milyen jelentőséget tulajdonított. Az alperes hivatkozott ugyan az Ffvr. 18. § (3) bekezdésére és a Szankciótv. 10. § (1) bekezdésére, azonban a mérlegelés jogszabályi szempontrendszerre egy részének értékelése elmaradt. Így a jogsértéssel okozott hátrány kapcsán felmerült költségek és a jogsértéssel elért előny mértéke, a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatósága, a jogsértő állapot időtartama mérlegelési szempontként jelenik meg, amelyeket viszont az alperes egyáltalán nem értékelt. Az alperes az általa értékelt szempontok vonatkozásában sem rögzítette határozatában, hogy azokat a jogsértés kapcsán a felperes terhére vagy javára, illetőleg milyen súllyal értékelte, csupán felsorolta a bírság kiszabása során alapul vett szempontokat, azonban adós maradt annak a mérlegelési folyamatnak a bemutatásával, amelynek eredményeképpen meghatározta a bírság összegét. A mérlegelési folyamat hiánya okán az alperes által figyelembe vett körülmények értékelésének okszerűsége sem állapítható meg.

[10] Hangsúlyozta a bíróság, hogy az alperes – arra is tekintettel, hogy a jelen perben vizsgált határozatban, valamint az ugyanezen ellenőrzés kapcsán meghozott, a felperes által szintén keresettel támadott másik határozatában együttesen 10.000.000 forintot – a bírság maximális összegét szabta ki a felperessel szemben, ezért a mérlegelési folyamatnak a bemutatása abban a körben, hogy miért került kiszabásra a maximális összeg, hiányzik. A bíróság utalt a Kfv.II.37.107/2014/6. számú eseti döntésre is, amelyből szintén az következik, hogy a mérlegelés értékelésének okszerűnek kell lennie. Ezzel szemben jelen esetben az a mérlegelési folyamat, amely a felperessel szemben kiszabott bírság megállapításához vezetett, a döntés indokolásából nem követhető nyomon, ezáltal az alperes mérlegelésének szabályszerűsége és okszerűsége nem volt megállapítható.

[11] Mindezekre tekintettel a bíróság az alperes határozatát a Kp. 88. § (1) bekezdés b) pontja alapján megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. A megismételt eljárásra előírta, hogy a jogkövetkezmény mértékét illetően az alperesnek úgy kell megindokolnia a határozatát, hogy az megfeleljen a jogszabály által előírt szempontrendszernek, valamint abból a mérlegelés folyamata, az egyes bizonyítékok értékelése, súlyozása megállapítható legyen, az okszerű és logikus mérlegelést tükrözzön. Az alperes köteles valamennyi jogszabályban szereplő mérlegelési szempontot értékelni.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[12] Az alperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a kereset elutasítását, másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és az eljáró bíróság új eljárás lefolytatására utasítását kérte a felperes perköltségben marasztalása mellett.

[13] Az alperes felülvizsgálati kérelmében a Kp. 85. § (2) bekezdésének és a Szankciótv. 10. § (1) bekezdésének bíróság általi megsértését állította. Álláspontja szerint a bíróság döntése nem felel meg a kialakult ítélkezési gyakorlatnak sem, e körben utalt a mérlegelési jogkörben hozott hatósági döntések felülvizsgálatánál irányadó szempontokat taglaló 2/2015. (XI. 23.) KMK véleményre (a továbbiakban: KMK vélemény). Ezen felül kiemelte, hogy az objektív alapú szankciónak minősülő munkaügyi bírság mérlegelési szempontjait a Szankciótv. 10. § (1) bekezdése határozza meg, ezért a bíróság jogszerűségi felülvizsgálata is csak az ott meghatározott körben mozoghat. A bíróság hatáskörébe nem tartozó, tiltott felülmérlegelésnek számít, ha a hatóságtól olyan szempontok feltüntetését kéri számon, amelyeket a törvény maga sem tartalmaz (Kfv.III.37.130/2020/5., KGD1998.271., BH2001.404., Mfv.II.10.671/2012/4., Mfv.II.10.969/2011/5., Mfv.II.11.089/2009/5.).

[14] Az alperes elsődlegesen azt kifogásolta, hogy a bíróság jogsértő módon róttá a terhére a határozatban rögzített bírságkiszabási szempontok kapcsán nem rögzítette, hogy azokat a felperes terhére vagy javára értékelte-e. A határozathozatalkor hatályos törvényi előírások [Kp. 85. § (2) bekezdése, az Fftv., az Ffvr. és a Szankciótv.] egyike sem kötelezte az alperest arra, hogy a bírság kiszabása során külön kiemelve számot adjon a bírságcsökkenő vagy -növelő tényezőkről, az alperes pedig nem sérthetett meg olyan jogi normát, amelyik nem is létezik. Megjegyezte, hogy a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság mintegy „társhatóságaként” működő munkavédelmi hatóság bírságkiszabására irányadó jogszabálya kifejezetten felsorolja azokat a szempontokat, amelyeket a munkavédelmi hatóságnak bírságnövelő vagy -csökkentő tényezőként figyelembe kell vennie. Hasonló szabályozás a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság vonatkozásában nem ismert. Az alperes határozatából tartalma szerint megállapítható volt, hogy mely körülményeket értékelt a felperes javára a hatóság, függetlenül attól, hogy azt nem hangsúlyozta külön. A hatóság nem mérlegelte hiányosan a Szankciótv.-ben felsorolt szempontokat, értékelt a jogsértés visszafordíthatóságát. A jogsértéssel okozott hátrány kapcsán felmerült költségek és a jogsértéssel elért előny mérték, valamint a jogsértő állapot időtartama azért nem került rögzítésre a határozatban, mert azok a bírsággal sújtott szabálytalanság kapcsán fogalmilag nem értelmezhetőek. Ugyanígy nem értelmezhető a jogsértő állapot időtartama sem, mivel a tájékoztatás határidőben történő elmulasztásával a jogsértés bekövetkezett.

[15] Másodszorban az alperes azt sérelmezte, hogy a bíróság a terhére róttá a bírság mérlegelési folyamatának, valamint az egyes bírságkiszabási szempontok súlyozás szerinti ismertetésének hiányát. E körben kiemelte, hogy a jogszabályok egy keretösszeget állítanak fel, nem tételes bírságot írnak elő – a Szankciótv. a bírság maximumát, az Ffvr. pedig a bírság minimumát határozza meg –, és nem tartalmazznak arra előírást, hogy az egyes mérlegelési körülményeket milyen súllyal, milyen számítási módszerrel kell értékelni, hiszen ebben az esetben már tételes bírságról lenne szó. A határozat a mérlegelési körülményekről és azok tartalmáról részletesen számot adott, az pedig, ha a hatóság a bírság kiszabása során nem értékelt olyan körülményt, amelyre jogszabály alapján nem kellett tekintettel lennie, nem minősül jogszabálysértőnek. A bíróság által kifogásolt „mérlegelési folyamatot” egyetlen

irányadó jogszabály sem használja, és a KMK véleményben sem került rögzítésre ilyen kötelezettség a közigazgatási szervek részéről. A bíróság ezen álláspontja ütközik a Kúria BH 2001.404. számú döntésében foglaltakkal, amely szerint a mérlegelési jogkörben hozott határozat akkor tekinthető jogszerűnek, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási szabályokat betartotta, számot adott a mérlegelés szempontjairól és határozatának indokolásából a mérlegelés jogszerűsége megnyugtatóan megállapítható. A támadott határozat ezeknek az elvárásoknak megfelelt. A bíróság a mérlegelési folyamat bemutatásának hiánya miatt elrendelt új eljárásra utasításával a jogalkotás terepére tévedt, a Szankciótv.-ben nem előírt feltételeket – a mérlegelési folyamat leírása és a szempontok súlyozása – támasztott, így a Szankciótv. 10. § (1) bekezdése súlyos megsértésével hozta meg döntését.

[16] Végezetül az alperes álláspontja szerint a bíróság jogsértő módon róta a terhére, hogy nem mutatta be, miképp jutott arra a következtetésre, hogy a bírság maximális összegét szabja ki. Az alperes e körben a Kúria Kfv.VII.37.130/2020/5. számú ítéletében foglaltakra hivatkozott, amelyben a hatóság szintén a maximális 10.000.000 forintos munkaügyi bírságot szabta ki. Az eljáró bíróság a bírság összegét 1.500.000 forintra csökkentette, a Kúria azonban az ítéletet hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította. E határozat indokolása utalt a BH2001.404. és EBH2005.1348. számú eseti döntésekre, mely utóbbi határozatában a Kúria egyértelműen állást foglalt abban, hogy a kiszabott munkaügyi bírság összegét a bíróság kizárólag jogszabálysértés esetén mérsékelheti, a mérlegelés jogszabálysértő voltát megalapozó körülmény hiányában a bírság összege nem csökkenthető. A bíróság hatáskörébe nem tartozó tiltott felülmérlegelésnek számít, ha az alperessel egyezően márt értékelt bármely körülmény nyomatékát vitatja. A Kúria e hivatkozott ítéletében nem találta jogsértőnek azt, hogy a hatóság nem hozott fel bírságcsökkentő és -növelő tényezőket, szintén nem volt jogsértő, hogy a mérlegelési folyamat nem került bemutatásra, valamint az sem, hogy a mérlegelési szempontok súlyozása nem történt meg. A jogerős ítélet semmilyen tekintetben nem követi a Kúria ezen ítéletében foglaltakat. Az alperes nem tudja a bírósági gyakorlathoz igazítani a saját mérlegelési gyakorlatát akkor, ha egy bizonyos fokú mérlegelési tevékenységet egyik esetben jogszerűnek, majd egy, a korábbival szinte teljesen azonos esetben annak hiányossága okán jogsértőnek talál az eljáró bíróság.

[17] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását és a felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltsége megfizetését kérte.

[18] A felperes kiemelte, hogy az alperes elmulasztotta elvégezni a Szankciótv. 10. §-ában előírt mérlegelést, ezáltal a közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a Kp. 85. § (5) bekezdésében szabályozott vizsgálat sem volt elvégezhető. Amennyiben a hatósági határozat pusztán egy felsorolást tartalmaz, de a határozatból még az sem derül ki, hogy az adott szempontot a hatóság a kötelezett előnyére vagy hátrányára mérlegelte, akkor az eljáró bíróság képtelen teljesíteni a jogszabály által előírt feladatát, nevezetesen, hogy a mérlegelés okszerűségét felülvizsgálja. Mind az Ákr. 81. §-ából, mind a Kp. 85. §-ából következik az a konkrét jogszabályi elvárás a hatósággal szemben, hogy az indokolásból derüljön ki az is, hogy a mérlegelés miért volt okszerű. Jelen esetben az alperes a Szankciótv.-ben felsorolt szempontok többségét elmulasztotta mérlegelni, így a bíróság sem lehetett abban a helyzetben, hogy a mérlegelés okszerűségét felül tudja vizsgálni. Ezzel kapcsolatban kérte figyelembe venni a Kfv.37.095/2023/4. számú, valamint a Kfv.VI.37.509/2022/8. számú határozatokat is.

[19] A felperes hangsúlyozta, hogy a Szankciótv. mérlegelést és egyediesítést ír elő, amelynek az alperes nem tett eleget, határozata nem tartalmaz a mérlegelés körülményeiről és azok tartalmáról a jogszabályi követelményeknek megfelelő, kellő részletességű indokolást. A bírság kiszabása során az alperes egyáltalán nem vette figyelembe a Szankciótv. 10. § a), b)

d) és e) pontját és a c), valamint g) pont vonatkozásában sem rögzítette, hogy azok milyen irányban befolyásolták a bírság összegét.

[20] A felperes érvelése szerint a jogerős ítélet nem ellentétes a BH2001.404. számú döntésben foglaltakkal, amely a mérlegelési szempontokkal kapcsolatosan az ítéletben rögzített követelményeket támasztja alá. Ebből megállapíthatóan a bíróság nem új elvárásokat támasztott, hanem a Szankciótv.-ben és a hivatkozott kúriai ítéletben is hangsúlyozott mérlegelési követelményeknek való megfelelést várta el az alperestől, és ezért utasította az alperest új eljárásra. A KMK vélemény vonatkozásában a felperes azt hangsúlyozta, hogy a mérlegelés okszerűségére vonatkozó jogszabályi követelmény éppen a mérlegelési folyamat meglétét hivatott szolgálni; néhány szempont pusztán felsorolásával az okszerű és észszerű mérlegelés nem állapítható meg. Jelen ügyben nemcsak az az információ nem ismert, hogy az adott szempont enyhítő vagy súlyosbító körülményként került-e figyelembevételre, hanem maguknak a szempontoknak a felsorolása is aránytalanul hiányos.

[21] A felperes álláspontja szerint az alperes által hivatkozott Kfv.VII.37.130/2020/5. számú ítélet nem analóg a jelen felülvizsgálat tárgyát képező ügygel, hiszen abban a Kúria azt kifogásolta, hogy az eljáró bíróság meg nem engedett felülmérlegelést végzett, és maga mérsékelte a bírság összegét. Ezzel szemben a jelen ügyben a bíróság a kialakult bírói gyakorlatra hivatkozással állapította meg, hogy nincs jogszerű lehetősége a kiszabott bírság felülmérlegelésére. Ezen felül a hivatkozott kúriai ítélet [14] bekezdése szerint 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. A kúriai ítélet leszögezte azt is, hogy 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. Ezeknek a követelményeknek az alperes határozata nem tett eleget. Az alperes eljárása, mérlegelése és ezáltal sérti az Ákr. 2. §-ában rögzített jogszerűség követelményét is.

[22] Összességében a felperes azt hangsúlyozta, hogy a mérlegelés részleteire vonatkozó ismeretek hiányában nem állapítható meg a mérlegelés okszerűsége, és a bíróság nincs abban a helyzetben, hogy a Kp. 85. § (5) bekezdésében meghatározott a mérlegelés okszerűségére kiterjedő vizsgálati kötelezettségét teljesítse. Az pedig semmiképpen sem állítható, hogy az alperes határozatában az eset összes lényeges körülményét feltárta volna, ami a Szankciótv. 10. § (1) bekezdése alapján egyértelmű kötelezettsége lett volna.

A Kúria döntése és jogi indokai

[23] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott az alábbiak szerint.

[24] A Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése szerint a felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem keretei között bírálta felül.

[25] A Kúria mindenekelőtt arra mutat rá, hogy a bíróság jogerős ítéletével az alperes munkaügyi bírságot kiszabó határozatát semmisítette meg. A munkaügyi bírság alkalmazása jelen esetben az Ffvr. 18. § (4) bekezdés f) pont fa) alpontja alapján kötelező volt, a bírságösszeg meghatározása az alperes mérlegelő tevékenységének eredménye volt. A jogsértés – azaz a Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása – megvalósulásakor a munkaügyi bírság legalább 30.000 forint [a lefolytatott ellenőrzéskor hatályos Ffvr. 18. § (2) bekezdése] és legfeljebb 10.000.000 forint [Szankciótv.

10. § (2) bekezdése] között volt kiszabható, és ezen tág keretek között kellett az alperesnek a bírság összegét úgy meghatároznia, hogy az a feltárt jogsértéssel arányban álló legyen.

[26] A mérlegelés során a Szankciótv. 10. § (1) bekezdésének megfelelően az eset összes lényeges körülményét, de különösen a felsorolásban meghatározott szempontokat – a jogsértéssel okozott hátrányt (ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét is), a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát, a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértő állapot időtartamát, a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát, a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint a jogsértést elkövető gazdasági súlyát [Szankciótv. 10. § (1) bekezdés a)-g) pontjai] – kell alapul venni. Azt, hogy ezeket a szempontokat a hatóság miként veszi figyelembe, valamint, hogy a bírság kiszabásakor milyen esetleges további körülményt értékel, az Ákr. 81. § (1) bekezdése értelmében – amely szerint a határozat indokolásában rögzíteni kell a mérlegelés indokait is – a határozat indokolásában köteles számot adni. Ennek hiánya – amint arra a Kúria a KMK véleményében is rámutatott – a határozat megalapozatlanságát jelenti.

[27] A bíróság a perben a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján a hatóság mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e. A bíróság a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási bírság – így a munkaügyi bírság – alkalmazása jogszerűségének vizsgálata során az Ákr. 81. § (1) bekezdésének megfelelő indokolással ellátott olyan közigazgatási határozatot tudja értékelni, amely a mérlegelési szempontok mellett tartalmazza azok döntést befolyásoló jellegét is, és amelyből ennél fogva legalább nagyságrendileg okszerűen kitűnik az, hogy a hatóság miért az adott összegű bírságot alkalmazta.

[28] Nem vitásan az alperes a határozatában felsorolta az általa a bírság kiszabása során értékelt szempontokat, azonban azt nem jelölte meg, hogy azok közül melyeket vett enyhítő (bírságcsökkentő) és melyeket súlyosító (bírságnövelő) körülménynek. Tekintettel arra, hogy a hatósági határozat indokolásának is egyik alapvető követelménye az ügyfél felé kifejtett meggyőző erő, az indokolási kötelezettség nem merülhet ki pusztán a mérlegelési szempontok felsorolásában. Különösen igaz ez a tág keretek között meghatározható bírságok esetében, amennyiben a hatóság az egy ellenőrzés során kiszabható maximális – vagy azt csaknem elérő – bírságösszeget alkalmazza, mint a jelen esetben is. Ilyenkor, ha a bírságcsökkentés irányába ható tényezők is feltárhatóak, a hatóságnak a határozata indokolásában észszerű magyarázatot kell adnia arra, hogy mindezek mellett miért tartotta mégis szükségesnek a lehető legmagasabb – vagy ahhoz nagyon közeli – bírság kiszabását. Mindez nem új szempontrendszer felállítását jelenti, hanem az a hatósági határozatok indokolásának Ákr. 81. § (1) bekezdésében lefektetett követelményéből, valamint az Ákr. 2. § (1) bekezdésében alapvető szinten rögzített rendeltetésszerű joggyakorlás kötelezettségéből következik.

[29] A bíróság az alperes határozata kapcsán egyrészt azt hiányolta, hogy a Szankciótv. 10. § (1) bekezdésében rögzített szempontrendszer egy részének értékelése elmaradt, másrészt azt, hogy az értékelt szempontok esetében sem tartalmazza a határozat, hogy azokat a felperes terhére, vagy javára és milyen súllyal értékelte a hatóság. A Kfv.VI.37.509/2022/8. számú és a Kfv.II.37.107/2014/6. számú határozatokat a bíróság helytállóan hívta fel annak megerősítésére, hogy hangsúlyozza a mérlegelési szempontok értékelésének okszerűségével szemben támasztott követelményt. A bíróság ezzel nem a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat tiltott felülmérlegelését végezte el, mivel nem az alperes mérlegelő tevékenységének az egyes elemek eltérő súlyozásából adódó célszerűtlenségét állította, hanem éppen annak okszerűségét hiányolta. A bíróság a jogszabályban meghatározott

mérlegelési szempontok és a konkrét ügy tényállásának kapcsolatát vizsgálta, és azokat összevetve helytállóan értékelte okszerűtlennek az alperes határozatát. Az okszerűség követelményét hangsúlyozva írta elő a megismételt eljárásra, hogy az alperes köteles valamennyi jogszabályban szereplő mérlegelési szempontot értékelni, amelyről, valamint azok döntést befolyásoló jellegéről döntésében köteles számot adni. Ennek elmulasztása a határozat megalapozatlanságát eredményezheti.

[30] A megismételt eljárásban az alperesnek valamennyi felsorolt szempontra ki kell térnie, azokat a konkrét esettel össze kell vetnie, de azokon felül is meghatározhat olyan körülményeket, amelyeket a bírságösszeg meghatározása során értékelés alá von. Mindez nem újonnan felállított mérlegelési feltételnek minősül, hanem a mérlegelés szempontjainak az eset összes körülményére történő kiterjesztését jelenti, ami nem eredményez felhatalmazás nélküli mérlegelési helyzetet. Az alperesnek valamennyi szempont mérlegelését nem kell összegszerű formában, tételesen bemutatnia, a mérlegelési tevékenység körében nem követelhető meg matematikai pontosságú levezetés – ilyen követelményt a jogerős ítélet sem támasztott az alperessel szemben –, az azonban igen, hogy abból kiderüljön, a hatóság miért az adott bírságösszeget szabta ki.

[31] A bíróság jogerős ítéletében levezett érvelése a fentiek szerint a Szankciótv. 10. § (1) bekezdésének megfelelt, az alperesi határozatot megsemmisítő döntés a Kp. 85. § (5) bekezdésében rögzített jogszerűségi vizsgálat kereteit nem lépte túl. Az alperes mindezekre figyelemmel az általa megjelölt jogszabálysértések okán alaptalanul támadta a jogerős ítéletet.

[32] Alaptalan volt az alperesnek a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltérésre hivatkozása is. Ez utóbbi kapcsán a Kúria előrebocsátja, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 163. §-ára is figyelemmel a Kúria közzétett határozata alatt kizárólag a Kúria által 2012. január 1-je után meghozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatát kell érteni. Az alperes által felsorolt határozatok közül ilyennek csak az Mfv.II.10.671/2012/4., a Kfv.III.37.019/2021/6., valamint a Kfv.VII.37.130/2020/5. számú döntések minősültek, ezért ezek tekintetében volt vizsgálható az esetleges eltérés, amennyiben azokkal a jelen ügy azonossága megállapítható.

[33] Amint arra a Kúria már több döntésében rámutatott, az ügyazonosság több tényező által befolyásolt, összetett jogfogalom, amelyet mindig esetről esetre kell vizsgálni (Kfv.III.37.106/2023/6., Kfv.III.45.291/2022/6., Kfv.III.45.120/2024/5.). Ennek során szigorúan kell venni az összehasonlított bírói döntésekben az alkalmazott anyagi jogszabály egyezőségét (hatály, normatartalom) és a jogértelmezés szempontjából releváns tények lényegi hasonlóságát, továbbá közigazgatási perben – a kérelemhez kötöttség és a közigazgatási ügy tárgya által meghatározott vizsgálat miatt – a hatósági, a kereseti és a felülvizsgálati kérelem ténybeli és jogi azonosságot befolyásoló elemeit. Nem állapítható meg ügyazonosság eltérő anyagi jogi háttérű, azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő kérelmet tartalmazó, vagy azonos anyagi jogi háttér mellett eltérő tényállású közigazgatási ügyek és azok alapján indult közigazgatási jogviták között. A kúriai határozat jogi indokolásában kifejtettek csak ügyazonosság esetén és akkor követendők, ha az a Kúria konkrét ügyben kifejtett jogértelmezését tartalmazza, vagy abból a Kúria által adott jogértelmezés egyértelműen kikövetkeztethető (Kfv.III.37.578/2023/7.). A jogegység követelményén belül az az elvárás, hogy az ugyanazon jogkérdést felvető ügyekben (ügyazonosság) a jogértelmezés is azonos legyen. Ha nincs meg az ügyek közötti azonosság, mert eltérő háttérűek a bírói döntések, akkor sem jogilag, sem tágabb értelemben nem értelmezhető a jogegység (Jpe.I.60.002/2021/7.).

[34] Az alperes által felsorolt határozatok közül precedensértékűnek számító döntésekben alkalmazandó anyagi jogszabály a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Met.) volt, amelynek 7. § (7) bekezdése a jelen esetben alkalmazott Szankciótv. 10. § (1) bekezdésével azonban tartalmazta a munkaügyi bírság összegének megállapításánál figyelembe veendő szempontokat. Így az anyagi jogi hátterük ezeknek az ügyeknek más volt ugyan, ez azonban önmagában a határozat jelen perre alkalmazhatóságát nem zárhatta ki, mivel a szabályozás jellege azonos volt. Ugyanakkor ezen ügyek részben a tényállás eltérősége, részben az előterjesztett kérelmek eltérősége miatt nem voltak teljes mértékben megfeleltethetőek a jelen perbeli esetnek.

[35] Az Mfv.II.10.671/2012/4. számú döntésben a Kúria azt mondta ki, hogy ha a közigazgatási határozatban alkalmazott mérlegelés szempontjait a határozat tartalmazza, és azok az irányadó jogszabály rendelkezéseivel összhangban vannak, a határozat nem jogszabálysértő. A Kúria a vizsgált határozatában azt állapította meg, hogy mivel a keresettel támadott közigazgatási határozat a mérlegelés releváns szempontjait helyesen tárta fel, és a bizonyítékokat okszerűen mérlegelte, a bíróság kellő alap nélkül változtatta meg a közigazgatási határozatban kiszabott bírság mértékét. A Kúria ebben az esetben azért tartotta jogszerűnek a mérlegelés szempontjait tartalmazó közigazgatási határozatot, mert az a bizonyítékokat okszerűen mérlegelte. Ezzel szemben jelen esetben éppen az vezetett az alperes határozatának megsemmisítéséhez, hogy a felsorolt mérlegelési szempontokat nem lehetett a tényállással összevetve okszerűnek tekinteni.

[36] A Kfv.III.37.019/2021/6. számú ügyben – ahol a jelen üggyel azonos mérlegelési keretösszegek között a hatóság 3.040.000 forint összegű (tehát a maximális mértékűt meg sem közelítő) munkaügyi bírságot szabott ki – a közigazgatási határozatot megsemmisítő döntést azért helyezte hatályon kívül a Kúria, mert a bíróság azt várta el az alperestől, hogy a megismételt eljárásban pontosan és részletesen indokolja meg, hogy a Met. 7. § (4) bekezdése által meghatározott összeghatáron belül miért éppen az adott összegű bírságot állapította meg. Előírta, hogy a határozatból egyértelműen derüljön ki, hogy a bírság meghatározásakor mennyi a kiindulási alap, miért éppen annyi, és tételes indokolását várta el annak, hogy a mérlegelés során figyelembe vett egyes körülmények pontosan hogyan befolyásolták a bírság összegét. A Kúria ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy a mérlegelési tevékenység lényege veszne el, ha a bíróság által megjelölt szempontok – kiinduló alapösszeg; annak munkavállalónként, illetve jogsértésenként való, bizonyos számtani összefüggéseket mutató rend szerinti korrigálása – meghatározhatóak lennének. Erre figyelemmel a Kúria azt mondta ki, hogy amennyiben az alperes határozatából megállapítható, hogy a Met. 7. § (7) bekezdésében meghatározott mérlegelési szempontokat alapul véve, a Met. (3)-(4) bekezdésében rögzített keretek között döntött a munkaügyi bírság összegéről, a határozat az Ákr. 81. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelel. Ez a megállapítás a jelen üggtől eltérő tényállás mellett eredményezte az ítélet hatályon kívül helyezését, a döntés okszerűtlensége ebben nem merült fel.

[37] A Kfv.VII.37.130/2020/5. számú döntés elvi tartalma szerint a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat csak jogszabálysértés esetén vizsgálható felül a munkaügyi bírság összege tekintetében, a bíróság nem mérlegelhet felül sem már értékelt elemek nyomatékosításával, sem új elem bővítésével. Ebben az ügyben a Kúriának azt kellett vizsgálnia, hogy a bíróság jogszerűen mérlegelte-e a munkaügyi bírság összegét. A Kúria megállapította, hogy a bíróság a jogszerűségi vizsgálat keretét túllépve meg nem engedett felülmérlegelést végzett. Ezzel szemben jelen esetben a bíróság nem felülmérlegelte az alperes által értékelt körülményeket, hanem az indokolás okszerűtlensége miatt megsemmisítette az alperes határozatát és kötelezte az alperest új eljárás lefolytatására. A

felülvizsgálat iránya a két ügyben eltérő volt, ezért a jelen felülvizsgálati eljárás tárgyát képező jogerős ítélet nem áll ellentétben a hivatkozott kúriai határozattal.

[38] Mindezekre figyelemmel a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[39] *A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság munkaügyi bírságot kiszabó határozatának jogszerűségét a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján akkor tudja vizsgálni a bíróság, ha abból nemcsak a mérlegelés szempontjai, hanem annak okszerűsége is kiderül.*

Záró rész

[40] A pervesztes alperes a Kp. 35. §-a alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 83. § (1) bekezdése, valamint a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (5) bekezdése, alapján köteles a pernyertes felperest megillető felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére. A megállapított perköltség az általános forgalmi adót már tartalmazza (50.000 forint + áfa).

[41] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 39. § (3) bekezdés d) pontja, valamint 50. § (1) bekezdése szerint számított, feljegyzett felülvizsgálati eljárási illeték a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján az állam terhén marad, tekintettel arra, hogy a pervesztes alperes az Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint személyes illetékmentes.

[42] A Kúria ítélete elleni további jogorvoslat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

[43] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése és a Kp. 77. § (1) bekezdése értelmében tárgyaláson kívül bírálta el.

Budapest, 2025. február 19.

Dr. Farkas Katalin s.k. a tanács elnöke, Dr. Bérces Nóra s.k. előadó bíró, Dr. Kovács András s.k. bíró, Dr. Sugár Tamás s.k. bíró, Dr. Ujhelyi-Gyurán Ildikó s.k. bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő

