



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.III.45.053/2024/6.

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: Szkalka Ügyvédi Iroda
(felperesi képviselő címe;
ügyintéző: dr. Szkalka Tamás ügyvéd)

Az alperes: Budapest Főváros Kormányhivatala
(alperes címe)

Az alperes képviselője: dr. Németh Szilvia kamarai jogtanácsos

A per tárgya: munkavédelmi ellenőrzéssel kapcsolatos közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

A felülvizsgálattal támadott jogerős határozat: a Fővárosi Törvényszék 101.K.703.799/2023/9. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 101.K.703.799/2023/9. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 12.000 (tizenkétezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi a felperest, hogy az esedékesség napjáig fizessen be az állami adó-és vámhatóság illetékbevételi számlájára 640.000,- (hatszáznegyvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket. A fizetendő illeték a határozat jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé.

Az ítélet ellen további perorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálati eljárás alapjául szolgáló tényállás

[1] Az alperes Foglalkoztatás-felügyeleti és Munkavédelmi Főosztálya 2022. október 19-én helyszíni ellenőrzést tartott a ... szám alatti építkezésen, ahol a felperes – mint a villanszerelést végző ... (a továbbiakban: fővállalkozó) alvállalkozója – kábeltálcákat készített. Az ellenőrök munkavégzés közben találtak négy ... állampolgárt, akik a magyar nyelvet nem értették, nem beszéltek, tolmács hiányában meghallgatásuk nem volt lehetséges. A helyszínen a fővállalkozó munkavállalóját, ... tudták tanúként meghallgatni, aki előadta, hogy a négy ... segédmunkás az ő irányításával és ellenőrzésével végezte a kábeltálcák felszerelését. A foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy a négy ... állampolgárságú munkavállalót a felperes kísérelte meg bejelenteni az adóhatóságnál, azonban a TAJ számok megjelölése hiányában a bejelentések nem kerültek befogadásra, feldolgozásra. Az ellenőrzés során a fővállalkozó másolati példányban az ügyirathoz csatolta a felperessel megkötött vállalkozási szerződést. Az alperes a 2022. október 24-én hozott határozatával – mások mellett – a fenti munkavállalók további foglalkoztatását megtiltotta.

[2] Az ellenőrzési eljárás keretében az alperes a négy ... állampolgár munkavállalási engedélye tárgyában megkeresete az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Vármegyei Regionális Igazgatóságát (a továbbiakban: OIF). Az OIF nyilatkozata szerint az érintettek részére 2022. november 22-től 2024. szeptember 16. napjáig került engedélyezésre a munkavállalás a felperes és az ... foglalkoztatók részére, betanított munkás munkakörre. Az ... képviselője úgy nyilatkozott, hogy a 2022. október 19-i foglalkoztatásról nem volt tudomása, de a tényleges munkavállalási célú tartózkodási engedély birtokában is a felperes foglalkoztatta a négy külföldit. Az alperes megkísérelte a felperest idézni, azonban annak ellenére, hogy az idézést átvette, a felperes képviselője nem jelent meg a meghallgatásokon, nyilatkozatot nem tett, munkaügyi dokumentumokat nem mutatott be.

[3] Az alperes a 2023. szeptember 1-jén kelt végzéssel megindított hatósági eljárásban a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján azt állapította meg, hogy a felperes 2022. augusztus 26-tól 2022. október 19-ig a négy ... állampolgárt foglalkoztatásra jogosító érvényes munkavállalási engedély nélkül foglalkoztatta, erre figyelemmel a 2023. szeptember 28-án kelt és a felperessel 2023. október 2-án közölt határozatával 6.400.000 forint – azaz munkavállalónként a minimálbér nyolcszorosának megfelelő mértékű – munkaügyi bírságot szabott ki a felperessel szemben a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakba: Flt.) 7. § (1) bekezdése, a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről szóló 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 3. § (1) bekezdése, a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ffvr.) 19. § (1) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése alkalmazásával.

A kereset és a védirat

[4] A felperes keresetében az alperes határozatának megsemmisítését kérte. Elsődlegesen arra hivatkozott, hogy az alperes megsértette a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogot, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) eljárási határidőről tartalmazó 50. § (1) bekezdésének, a rendeltetésszerű joggyakorlásról és ésszerű időn belüli határozathozatalról szóló 2. §-ának rendelkezéseit azzal, hogy az ellenőrzést követő több mint egy év elteltével közölte a keresettel támadott határozatát. Vitatta, hogy az ügyvezető szabályszerű idézés ellenére ne jelent volna meg, mivel az első alkalommal kimentette magát, a második alkalomra szóló idézést pedig nem vette át. Kifogásolta azt is, hogy az alperes csak hét hónap elteltével kereste meg az OIF-et, majd az Ákr. 76. §-a ellenére nem biztosított iratbetekintési és nyilatkozattételi jogot, és a bizonyítási eljárás befejezéséről sem értesítette a felperest.

[5] Ezeken felül a határozat érdemben sem helyes, mivel a négy ... munkavállaló a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK rendelet szerint vízummentesen volt jogosult az Európai Unió területére lépni, és ott jövedelemszerző tevékenységet folytatni 180 napon belül 90 napig. Az ellenőrzéskor az ... valósította meg a foglalkoztatást, így az alperes nem a megfelelő foglalkoztatóval szemben szabott ki bírságot. Kifogásolta a bírság összegét is azzal, hogy az érintettek részére kifizetett ellenérték megállapítására a hatóság kísérletet sem tett.

[6] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte, fenntartva a határozata jogi és ténybeli indokait. Hangsúlyozta, hogy a hatósági ellenőrzés az Ffvr. 2. § c) pontja alapján a 2022. október 19-én lefolytatott helyszíni ellenőrzéssel kezdődött meg, és hatóság 2023. szeptember 1-jén indította meg az ellenőrzést követő hatósági eljárást, amely a 2023. október 2-án kelt határozattal zárult. Az eljárást megindító végzés a felperes jogairól és lehetőségeiről – ezen belül az Ákr. 34. §-ában foglaltakról – részletes kioktatást tartalmazott, így az Ákr. 76. §-át már nem kellett alkalmazni.

[7] Érdemben az alperes azt emelte ki, hogy a jövedelemszerző tevékenység nem azonos a munkavállalással, mely utóbbi csak érvényes munkavállalási célú tartózkodási engedély birtokában lehetséges. A négy ... állampolgár 2022. október 19-én ilyen engedéllyel nem rendelkezett, ezért a foglalkoztatásuk nem volt jogszerű. ... tanúvallomása, a becsatolt szerződés és az ... képviselőjének nyilatkozata is a felperes által történő foglalkoztatást támasztotta alá. A bírság mértékére vonatkozó rendelkezést tévesen értelmezte a felperes.

A bíróság ítélete

[8] A bíróság a keresetet elutasította és kötelezte a felperest perköltség, valamint eljárási illeték megfizetésére.

[9] A bíróság az Ákr. 98-101. §-ai, valamint 103. §-a, továbbá a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Fftv.) 7. § (1) bekezdése és az Ffvr. 2. § ca) pontja értelmezésével megállapította, hogy az alperes egy foglalkoztatás-felügyeleti hatósági eljárást folytatott le, amelynek első szakasza a hatósági ellenőrzés, második szakasza a hatósági eljárás. A 2022. október 19-én történt helyszíni ellenőrzéssel hivatalból indult a hatósági ellenőrzés, amely azért zajlott, hogy kétséget kizáróan meg lehessen állapítani a vizsgált

foglalkoztatások jogszerű vagy jogsértő voltát. A hatósági eljárás a megállapított jogsértés alapján 2023. szeptember 1-jén indult, és 2023. október 2-án – határidőben – fejeződött be.

[10] A támadott határozat érdemét tekintve a bíróság megállapította, hogy a jövedelemszerző tevékenység nem azonos a munkavállalással. A harmadik országbeli állampolgárok munkavállalásához tartózkodási engedélyre van szükség, anélkül munkát végezni jogszerűen nem lehet. Az nem volt vitatott, hogy a négy ... állampolgárnak 2022. október 19-én még nem volt munkavállalási célú tartózkodási engedélye, ezért jogszerűen nem végezhettek munkát. A felperes nem bizonyította azon állítását, hogy az ... foglalkoztatta a ... állampolgárokat, ezzel szemben a felperes által történő foglalkoztatást támasztotta alá ... tanúvallomása, valamint a fővállalkozó és a felperes között létrejött megállapodás is. A felperes téves értelmezésével szemben a minimálbér nyolcszorosa a minimum kiszabható mérték ebben az esetben.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[11] A felperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az ügyben eljáró bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását; másodlagosan a jogerős ítélet megváltoztatását, a keresettel támadott közigazgatási cselekmény megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Ezen felül az alperest a felmerült perköltség és felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére is kérte kötelezni. A felperes álláspontja szerint a jogerős ítélet súlyos, lényeges, a döntés érdemére kiható eljárási szabálysértést valósít meg, ezen kívül érdemben is sérti a hatályos jogszabályokat, valótlan, iratellenes tényeket tartalmaz és a Kúria korábban közzétett határozataival ellentétes.

[12] A keresetlevélben hivatkozott jogsértéseket megismételve állította, hogy az alperes határozata Alaptörvény-ellenes és súlyosan sérti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogot, az Ákr. által előírt ésszerű határidőn belüli eljárási kötelezettséget. E körben jogszabálysértésként az Ákr. 50. § (1) bekezdését, (2) bekezdés c) pontját, (3) és (4) bekezdéseit, valamint az Ákr. 2. § (1) bekezdését és (2) bekezdés a), valamint c) pontját jelölte meg. Kiemelte, hogy már az alperes által 2022. október 24-én meghozott foglalkoztatástól eltiltó határozat is tartalmazta a négy ... munkavállaló érvényes munkavállalási engedély nélküli foglalkoztatását, ennek ellenére az alperes a szankciót tartalmazó határozatát csak egy év elteltével hozta meg. A foglalkoztatástól eltiltó határozat meghozatalát követően mindössze annyi történt, hogy az alperes 2022. november 29-ére, majd 2023. január 17-ére idézte a felperest, azonban az első megjelenés alól a felperes ügyvezetője kimentette magát, a második idézést az ügyvezető nem vette át elektronikusan. Ezután az alperes csak 2023. május 8-án, azaz hét hónappal a hatósági ellenőrzés lefolytatását követően végezte el a következő eljárási cselekményt – ekkor kereste meg az OIF-et –, majd az OIF 2023. májusában megtörtént adatszolgáltatása ellenére ismét öt hónap elteltével hozott határozatot. Az alperes eljáró ügyintézője hanyag és jogszabálysértő eljárást folytatott le, az ügyszámot úgy tüntette fel, mintha a jelen ügy 2023-ban indult volna. Az eljárási határidő súlyos megsértése olyan mértékű lényeges eljárási szabálysértés, amely miatt a döntés megsemmisítése, illetve a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése indokolt.

[13] A felperes érvelése szerint mindezzel a tisztességes eljáráshoz való alapjoga és az ügyek ésszerű, törvényi határidőn belüli elbírálásának elve sérült. Utalt az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely szerint a hatósági eljárás jogszerűségét felülvizsgáló bíróság döntése az

Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik akkor is, ha figyelmen kívül hagyja, hogy a hatóság nem fejezte be eljárását ésszerű határidőn belül, és ezáltal az ügyfél alapjoga sérült. Az 5/2017. (III. 10.) AB határozatból (a továbbiakban: AB1 határozat) kiemelte, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiumát a mulasztónak, a jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságoknak kell viselni és nem az ügyfeleknek. A felperes e körben kérte figyelembe venni a Kúria Kfv.VI.37.023/2023/34., valamint Kfv.I.35.142/2019. számú határozatait.

[14] A felperes hivatkozott a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletére is, amely éppen a fenti AB határozatban foglaltak alapján jutott arra az álláspontra, hogy az ügyintézési határidő meghosszabbítása nélkül az ügyintézésre előírt határidőn túl történt bírságkiszabás sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését. Mindebből következően az ügyintézési határidő túllépését követően a hatóság szankció kiszabására már nem jogosult. E döntés a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: AB2 határozat) bevezetett arányosság követelményére is utalt, amely szerint, ha sérül az ésszerűség alkotmányi előírása, úgy a szankció arányosan kisebb kell, hogy legyen, végső soron a szankció alkalmazása el is enyhészhet. Ezzel összefüggésben a Kúria is úgy foglalt állást a Kfv.IV.37.759/2021. számú ítéletében, hogy az eljárási határidő formális megtartása még nem jelenti azt, hogy az adott ügyet a hatóság ésszerű határidőn belül befejezte. Egy abszolút értelemben rövid időtartamú eljárás is lehet elhúzódó, ha nem állapítható meg az eljáró hatóságok azon erőfeszítése, amely arra irányul, hogy a tisztességes eljárás követelményrendszerének szem előtt tartása mellett mielőbb döntést hozzanak. A BH 2023.11.286. számú döntés szerint a közigazgatási hatósági eljárásokban a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjognak akkor is érvényesülnie kell, ha a hatóság nyolc napon belül döntést hoz. Ha ez nem lehetséges, át kell térni a teljes eljárásra. Az ügyféli jogok hatósági eljárásban történő teljes elvonása a közigazgatási perben nem orvosolható lényeges, az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés; Ákr. 104. § (3) bekezdés a) pont]. Ezen túlmenően a felperes hivatkozott arra is, hogy az alperes eljárása súlyosan sértette az Ákr. 76. §-át is, hiszen a bizonyítási eljárás lefolytatását követően nem biztosított számára iratbetekintési nyilatkozattételi jogot, a bizonyítási eljárás befejezéséről nem értesítette, amivel az ügyféli jogai sérültek.

[15] A felperes álláspontja szerint a bíróság döntésével anyagi jogszabályokat is sértett, tekintettel arra, hogy a négy munkavállaló az EK rendelet szerint vízummentesen volt jogosult az Európai Unió területére lépni és ott jövedelemszerző tevékenységet folytatni 180 napon belül 90 napig. E munkavállalók vízummentesen léptek Magyarországra, velük kapcsolatosan a felperes benyújtotta a munkavállalási célú tartózkodási engedély iránti kérelmet az OIF felé, melyet 2022. november 24-én meg is kaptak. Az ellenőrzéskor ez az eljárás folyamatban volt, de a munkavállalók foglalkoztatása a Korm. rendelet értelmében jogszerűen történt.

[16] Ezen felül az OIF által meghozott munkavállalási célú tartózkodási engedély szerint a munkavállalók többes jogviszonyban kerültek foglalkoztatásra. A felperesnek az érintett másik gazdasági társasággal több kivitelezés során alvállalkozási szerződése volt és ez alapján az ... mind a többes jogviszony, mind az alvállalkozási szerződés alapján foglalkoztatott munkavállalókat. A tárgyi projekten az ellenőrzéskor a foglalkoztatást az ... valószínűsítette meg, így a tényállás e tekintetben valótlan. A határozatban bizonyítékként hivatkozott meghatalmazotti nyilatkozat csak annyit tartalmaz, hogy a munkavállalók 2022. október 19-i foglalkoztatásával kapcsolatosan az ... részéről nem tud nyilatkozni, arról nincs tudomása. A bíróság az ítéletét e körben egy megrendelői nyilatkozatra alapozta, ami az alvállalkozói szerződések tekintetében semminemű információt nem tartalmazott. Mind erre

figyelemmel a határozat az Ákr. 81. § (1) bekezdésébe is ütközik, mivel mind a hatóság, majd a bíróság a bizonyítékokat iratellenesen értékelte, illetve bizonyíték nélkül jelölte meg a felperest tényleges foglalkoztatóként.

[17] A felperes kifogásolta a bírság mértékét is arra hivatkozással, hogy a hatóság nem vette figyelembe a 115/2021. (III. 10.) Korm. rendelet 1.1. megjegyzésében található 1.1. pontját, valamint (3) bekezdését sem, az alperes meg sem kísérelte a kifizetett munkabérek, illetve ellenérték mértékének a beszerzését, holott amennyiben a fenti szabályok szerint jár el, úgy a kiszabható bírság az alkalmazott bírság egyharmad összege lett volna.

[18] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében „a felülvizsgálati kérelem elutasítását” és a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte, annak ténybeli és jogi megalapozottságára tekintettel, valamint kérte kötelezni a felperest a felülvizsgálati eljárás költségének megfizetésére. Az alperes álláspontja szerint a jogerős ítélet mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi jogszabályi előírásoknak megfelel, a vonatkozó rendelkezéseket a bíróság helyesen alkalmazta és értelmezte.

[19] Eljárásjogi oldalról hangsúlyozta, hogy az alperes az ügyiratot nem számozta át, hanem az évváltásnak megfelelően a 2022-es ügyiratszámot követte egy 2023-as ügyiratszám. Az alperesnél ez az iktatórendszer már több mint két évtizede így működik. Az ellenőrzési határidők vonatkozásában a Kúria a Kfv.III.45.233/2022/7. számú döntésére hivatkozott, amely kifejtette, hogy az Ákr. 103. § (4) bekezdése csak akkor irányadó, ha a hatóságnak a határidő túllépéssel érintett eljárásban lehetősége van a jogsértés tényének megállapítására, és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezően túl egyéb jogkövetkezmény alkalmazására is. A Kfv.III.45.001/2024/4. számú kúriai döntés értelmében a hatósági ellenőrzés lezárására az Ákr. 101. §-a speciális rendelkezést tartalmaz, amellyel szemben nem lehet az Ákr. 50. § (6) bekezdésének az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályait irányadónak tekinteni. Az ellenőrzés lefolytatására irányadó határidő túllépése nem eredményezheti az Ákr. 103. § (4) bekezdése szerinti tilalom alkalmazását.

[20] A hatósági ellenőrzési szakasz jelen esetben 2022. október 19-től 2023. augusztus 31-ig tartott, míg a hatósági eljárási szakasz 2023. szeptember 1-től szeptember 28-ig, tehát az alperes a 60 napos eljárási határidőt megtartotta, jogszabálysértést nem követett el. A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság a tevékenységét oly módon végzi, hogy először hatósági ellenőrzést folytat le, majd amennyiben jogsértést tapasztal, megindítja a hatósági eljárást, és annak keretében hozza meg a döntését. Sem az Ákr, sem az Fftv. nem határoz meg az ellenőrzés szakaszára konkrét határidőt, a felperes helytelenül értelmezte a szabályokat, amikor a hatósági ellenőrzésre az Ákr. hatósági eljárásra vonatkozó határidejét kívánta vonatkoztatni. Az nyilvánvaló, hogy a foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzés időtartama sem lehet parttalan, azzal kapcsolatban az Fftv. 9. § (5) bekezdése tartalmaz egy időbeli maximumot, amikor kimondja, hogy nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha a jogsértő magatartásának a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tudomására jutásától számított egy év eltelt.

A Kúria döntése és jogi indokai

[21] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott, az alábbiak szerint.

[22] A Kúria a jogerős ítéletet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 115. § (2) bekezdése és a Kp. 108. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem korlátait figyelembe véve bírálhatta el, ekként eljárásának kereteit a

felperes által a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabálysértések és kúriai döntések határozták meg.

[23] A megjelölt jogszabálysértések tekintetében a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelemben a felperes állította ugyan a jogerős ítélet jogszabálysértő és megalapozatlan, hiányos voltát is, azonban a kereseti kérelmében már felsorolt olyan jogsértésekre hivatkozott, amelyek – állítása szerint – a hatóság eljárása során következtek be. Ezekkel összefüggésben rámutat a Kúria arra, hogy a felülvizsgálati eljárás a jogerős ítélettel szembeni olyan rendkívüli perorvoslat, amelynek – a Kp. indokolásából kitűnően – az a célja, hogy az egységes joggyakorlat kialakítását és biztosítását elősegítse azzal, hogy az olyan jogszabálysértésekkel szemben nyújtson orvoslást, melyek a kúriai ítélkezési gyakorlattól való eltérés vagy az uniós jog helytelen értelmezése miatt következtek be. Mivel a perorvoslat olyan jogorvoslat, amelyet a jogerős bírósági határozatokkal szemben lehet igénybe venni, a felülvizsgálati eljárás feladata annak tisztázása, hogy a bíróság felülvizsgált határozata jogszabálysértő-e. A felülvizsgálati eljárás jellegének azonossága miatt a közigazgatási perben is irányadó az a megállapítás, mely szerint a felülvizsgálat a jogerős határozat jogkérdésben állított hibájának az orvoslására szolgáló – így részleges átszármaztató hatályú – rendkívüli perorvoslat, ezért érvényesül a felülmérlegelés korlátozottsága (Kúria Pfv.III.20.512/2020/14., Pfv.I.20.656/2021/4.). Mindebből következően a Kúria a felülvizsgálati eljárás során nem a hatóság, hanem a bíróság esetleges jogszabálysértéseit vizsgálja, a hatóság esetleges jogsértéseit is csak a bíróság ítéletén keresztül bírálhatja felül.

[24] A felperes a felülvizsgálati kérelmében nem hivatkozott a Kp. 78. § (2) bekezdésének sérelmére, ezért a felülvizsgálati eljárásban a jogerős bírósági ítéletben megállapított tényállásból kellett kiindulni. A felperes nem jelölte meg jogszabálysértésként a Kp. 84. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (4) és (5) bekezdéseit sem, ezért a Kúria nem vizsgálhatta, hogy a bíróság indokolási kötelezettségének eleget tett-e. Mindezekre figyelemmel a felülvizsgálati kérelemnek az ítéletben rögzített tényállástól eltérő állítása – mely szerint az ellenőrzéskor a foglalkoztatást nem a felperes, hanem az ... valósította meg –, a bizonyítékok iratellenes értékelésére, és az Ákr. 76. §-ának és 81. §-ának megszegésére vonatkozó állítása, valamint az indokolás hiányosságával kapcsolatos kifogásai nem voltak felülvizsgálhatóak.

[25] Ezen felül nem képezhették a felülvizsgálati eljárás tárgyát azok a jogsértések sem, amelyekhez pontos jogszabálysértést nem társított a felperes. A Kp. 115. § (2) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelemre is alkalmazandó a Kp. 100 § (2) bekezdés b) pontja, ezért a felülvizsgálati kérelmet megalapozó jogszabálysértést a jogszabályhely pontos megjelölésével kell feltüntetni (Kfv.III.37.422/2024/2., Kfv.IV.37.576/2024/2.). Erre figyelemmel – pontos jogszabályhely feltüntetése hiányában – nem volt vizsgálható az EK rendeletre, valamint a Korm. rendeletre vonatkozó felülvizsgálati érvelés sem.

[26] A fentebb kifejtettekre tekintettel a felülvizsgálati eljárásban a Kúria csak azt vizsgálhatta, hogy a bíróságnak a foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzés és hatósági eljárás körében megtartandó eljárási határidők vonatkozásában elfoglalt jogértelmezése sérti-e az Ákr. 2. § (1) bekezdését, (2) bekezdésének a) és c) pontját, az Ákr. 50. § (1) bekezdését, (2) bekezdés c) pontját, (3) és (4) bekezdését, a jogerős ítélet ellentétes-e az Ffvr. 19. § (3) bekezdésével és 1. számú mellékletének 1.1.1. pontjával, továbbá azt, hogy a jogerős ítélet jogkérdésben eltért-e a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú, a Kfv.IV.37.759/2021. számú, a BH2023.11.286. számon közzétett Kfv.VI.37.023/2023/34. számú, valamint a Kfv.I.35.142/2019. számú ítéleteitől.

[27] A vizsgálandó jogszabálysértésekkel összefüggésben a Kúria megállapította, hogy a bíróság helytállóan választotta szét a foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzés szakaszát a foglalkoztatás-felügyeleti hatósági eljárástól. A Kúria korábban több határozatában

kifejtette, hogy a hatósági ellenőrzés a hatóság tényfeltáró tevékenysége, amelynek során a hatóság adott esetben – de nem szükségszerűen – közhatalom gyakorlásával jut a szükséges adat, információ birtokába. Az ellenőrzés során még nincs folyamatban hatósági ügy, és az ellenőrzés útján beszerzett információk alapján kerül a hatóság olyan helyzetbe, hogy döntsön arról, indokolt-e a hatósági eljárás megindítása (Kfv.II.37.509/2011/5.). A hatósági ellenőrzés is eljárás, ugyanakkor az Ákr. rendszerében jogilag nem minősül hatósági ügynek, ezért nem érdemi határozattal fejeződik be. A hatósági ellenőrzés csak az eredmény ismerete után eredményezheti az eljárás megindítását (BH2009.194., Kfv.II.37.961/2009., Kfv.III.37.294/2009/7.), a hatósági ellenőrzés eredményeként nem születik határozat (Kfv.IV.37.037/2008/4.).

[28] A bíróság nem vizsgálta, hogy a hatósági ellenőrzési eljárás határidejét az alperes megtartotta-e, kizárólag annak tulajdonított jelentőséget a munkaügyi bírságot kiszabó határozat jogszerűsége szempontjából, hogy az alperes a hatósági eljárásra irányadó határidőt túllépte-e. Ezzel összefüggésben a Kúria rámutat arra, hogy – amint azt már a Kfv.III.45.233/2022/7. és Kfv.III.45.001/2024/4. számú döntéseiben is kifejtette – az Ákr. 98. §-a a hatósági ellenőrzésre általános jelleggel írja elő a hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezések alkalmazását a VI. fejezetben foglalt eltérésekkel. Az Ákr. 100. § (1) bekezdése értelmében a hatósági ellenőrzés hivatalból indul meg, azt a hatóság a hivatalbóli eljárás szabályai – azaz az Ákr. VII. fejezetében található 103-105. §-ok szerint – folytatja le. Az Ákr. a VI. fejezetében nem állapít meg ügyintézési határidőt, ezért eltérő rendelkezés hiányában az ügyintézésre vonatkozó szabályokat (Ákr. 50. §) kell alkalmazni. A hivatalbóli eljárást a hatóság az Ákr. 104. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben indítja meg, és az az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti [Ákr. 104. § (3) bekezdés]. Az ügyintézési határidő teljes eljárásban hatvan nap [Ákr. 50. § (2) bekezdés c) pontja]. Alkalmazandó továbbá az a szabály is, hogy ha törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza [Ákr. 50. § (6) bekezdése]. Ez utóbbi szabály hatósági ellenőrzésben is alkalmazandó voltára utal az Ákr. törvényjavaslatának előterjesztői indokolása is, amely kiemeli, „hogy – amint az a törvény ügyintézési határidőre vonatkozó szabályaiból kényszerítően következik – a jogsértés megállapítását követően a hatóság azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik a hatósági eljárás megindításáról, vagyis kizárja azt, hogy a hatósági ellenőrzés során feltárt jogsértés esetén hetekkel, vagy hónapokkal később induljon csak meg a hatósági eljárás”. A Kúria a Kfv.III.45.273/2022/6. számú ítéletében rögzítette, hogy eltérő rendelkezés hiányában a foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzést 60 napon belül le kell folytatni.

[29] A perbeli esetben megállapítható volt, hogy a hatósági ellenőrzési eljárás 2022. október 22-én – a helyszíni foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzéssel – indult, majd az alapján az alperes a hatósági eljárást 2023. szeptember 1-jén indította meg, mely eljárás 2023. október 2-án – a munkaügyi bírságot kiszabó határozattal – zárult. Ezen adatokat figyelembe véve az alperes a hatósági ellenőrzés határidejét valóban túllépte, azonban annak jogkövetkezményeit a munkaügyi bírság tekintetében nem lehetett levonni. A munkaügyi bírság kiszabása csak akkor lett volna mellőzhető, ha az Ákr. 103. § (4) bekezdésében szabályozott eset áll fenn. Eszerint, ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat. Ezzel összefüggésben a Kúria a Kfv.III.45.001/2024/4. és a Kfv.III.45.233/2022/7. számú döntéseiben már kifejtette, hogy a munkaügyi ellenőrzés lefolytatására irányadó határidő túllépése nem eredményezheti az Ákr. 103. § (4) bekezdésében meghatározott tilalom

alkalmazását. A hivatalbóli eljárásokban ugyanis az ügyintézési határidő túllépésének fenti következménye értelemszerűen csak azokban az esetekben alkalmazható, ha az eljárás időn túli befejezésekor a hatóságnak lehetősége van arra, hogy a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményeket is alkalmazzon. Ilyen jogkövetkezmények alkalmazására azonban a hatósági ellenőrzési szakban az Ákr. 101. § (1) bekezdésére figyelemmel nem nyílik lehetőség. Mindezek alapján a foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzés határidejének túllépését a munkaügyi bírság kiszabásának jogszerűsége szempontjából nem lehetett értékelni.

[30] A felperes által hivatkozott kúriai döntésekkel jelen ügy ügyazanossága nem állapítható meg. 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.). A Kúria a Kf.II.37.959/2018/14. számú és Kfv.IV.37.759/2021. számú ítéleteiben az Ákr. jelen perben vizsgált rendelkezései egyáltalán nem merültek fel, azokban a Kúria egy speciális szabályozással érintett jogtárgyban – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) alapján – versenyügyben hozott határozatról foglalt állást. A Kfv.I.35.142/2019. számú ítéletben szintén nem foglalt állást a Kúria az Ákr. alkalmazhatósága körében, tekintettel arra, hogy annak tárgya egy speciális szabályozás alá eső adóhatósági határozat jogszerűsége volt, amelyben az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) rendelkezéseit kellett értelmezni. A Kfv.VI.37.023/2023/34. számú döntésében a Kúria már alkalmazta az Ákr. szabályait, azonban ennek az ügynek a tárgya is speciális – a 2021. évi kibocsátási egység visszaadási kötelezettség teljesítésének vizsgálata tárgyában indult közigazgatási jogvita – volt, amelyben nem a hatósági ellenőrzés során felmerült határidő megsértésének jogkövetkezményeiről kellett dönten.

[31] A felperes felülvizsgálati kérelmében az AB1 és AB2 határozatok alapján is kérte a munkaügyi bírság mellőzését. Ezzel összefüggésben a Kúria rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróság e határozataiban szintén nem az Ákr., hanem speciális szabályozási tárgyú közigazgatási határozatok tekintetében döntött. Az AB1 a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésén, az AB2 pedig az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 219. §-án alapuló kúriai döntéseket vizsgálta az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmények megtartása szempontjából. Jelen esetben azonban az alperes foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzést folytatott le, így határozata az Flt., az Fftv. és az Ffvr. rendelkezésein, valamint az Ákr. szabályain alapult. Az Ákr.-ben pedig – amint fentebb a Kúria levezette – a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy a határidő hatóság részéről történő elmulasztásának következményét abban az esetben lehet levonni, ha az olyan eljárásban történt, amelynek eredményeként a hatóságnak lehetősége van a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezmény alkalmazására is. Mivel ilyen jogkövetkezmény a hatósági ellenőrzés során nem alkalmazható, a hatósági ellenőrzési eljárás határidejének elmulasztása nem eredményezi az Ákr. 103. § (4) bekezdésének alkalmazhatóságát.

[32] A felperes alaptalanul állította a bírság összegének az Ffvr. 19. § (3) bekezdésébe és 1. számú mellékletének 1.1.1. pontjába ütköző megállapítását. Az Ffvr. – ellenőrzéskor hatályos – 19. § (3) bekezdése szerint az (1) bekezdés a) pontja – azaz harmadik országbeli állampolgárnak a munkavégzésre jogosító engedély nélküli foglalkoztatása – esetében a munkaügyi bírság mértékének megállapítása szempontjából az engedély nélküli

foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgár részére a foglalkoztatás megkezdésétől az engedély nélküli foglalkoztatás megállapításáig, vagy ha az engedély nélküli foglalkoztatás korábban megszűnt, a megszűnésének időpontjáig kifizetett ellenértéket kell figyelembe venni. Az Ffvr. 1. számú melléklete 1.1.1. pontja ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy ebben az esetben is a minimálbér az a minimum összeg, amely a számítás alapjául szolgál. Az 1. számú melléklet ugyanis akként rendelkezik, hogy ha a harmadik országbeli állampolgár részére kifizetett ellenérték összege nem állapítható meg, a bírság összegét a minimálbérnek az 1. táblázat 2–4. sorában meghatározott szorzata szerinti mértékben kell megállapítani, amely „legalább” a minimálbérrel való számítást írja elő, a minimálbér alkalmazása alól ez a szabály sem enged kivételt.

[33] Mindezek alapján a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Elvi tartalom

[34] A felülvizsgálat a jogerős határozat jogkérdésben állított hibájának az orvoslására szolgáló rendkívüli perorvoslat. Közigazgatási perben a Kúria a felülvizsgálati eljárás során a bíróság jogszabálysértéseit hivatott vizsgálni, és a közigazgatási hatóság esetleges jogsértéseit csak a bíróság ítéletén keresztül bírálhatja felül.

Záró rész

[35] A pervesztes felperes 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, 4. § (1) bekezdés a) pontja alapján köteles az alperest képviselő jogtanácsos munkadíjából álló perköltség alperes részére történő megfizetésére.

[36] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 39. § (1) bekezdése, valamint 50. § (1) bekezdése szerint számított, feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket a Pp. 102. § (1) bekezdése szerint köteles megfizetni az államnak. Ezzel összefüggésben a Kúria tájékoztatja a felperest arról, hogy az illetéket a Nemzeti Adó-és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételi számlájára kell az esedékesség napjáig megfizetnie. A megfizetés során közleményként fel kell tüntetni a Kúria megnevezését, a kúriai ügyszámot, valamint a fizetésre kötelezett adóazonosító számát. Az illetékfizetési kötelezettség esedékességének napja tekintetében az egyes adótörvények módosításáról szóló 2022. évi XLV. törvény által módosított Itv. 78. § (4) bekezdése az irányadó.

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

[38] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2024. november 6.

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