

I. A foglalkoztatás-felügyeleti hatósági ellenőrzés és eljárás

1. Ki minősül ügyfélnek?

A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Fftv.) szerint a **foglalkoztatás-felügyeleti hatóság eljárásában (a továbbiakban: hatósági eljárás) ügyfél**

- az a foglalkoztató, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, vagy
- akivel szemben hatósági eljárást indítottak, továbbá
- az a Magyarországon letelepedett vagy külföldi munkáltató, aki közösségi jogszabályon alapuló adatszolgáltatásra kötelezett [8. § (1) bekezdés]

1.1. Az ellenőrzés indulása – a tényállás tisztázása

Az Fftv. szerint a hatósági ellenőrzés kizárólag hivatalból indul, az ügyfél saját hatósági ellenőrzését nem kérheti. A hatóság valamennyi foglalkoztatási helyszínen külön engedély és előzetes értesítési kötelezettség nélkül **helyszíni ellenőrzést tarthat** [Fftv. 8 § (2)-(3) bekezdés].

A hatósági ellenőrzésre az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénytől (a továbbiakban: Ákr.) szabályi alkalmazandók. Az Fftv. e tekintetben csak a különös rendelkezéseket állapítja meg. Így a hatóság ellenőrzése és eljárása során az Ákr. szabályain túl jogosult

- az ellenőrzés helyszínén található biztonsági berendezések által rögzített felvételek és a foglalkoztatás területére való be- és kilépést rögzítő berendezések adatainak megtekintésére, valamint azokról másolat készítésére,
- az ellenőrzéssel érintett személyek személyazonosságának igazoltatással történő megállapítására, adóazonosító jelének és TAJ számának használatára, valamint e személyektől az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítás kérésére, továbbá e személyek tanúként történő meghallgatására [Fftv. 8. § (4) bekezdés].

A tanúként történő első meghallgatása során a zárt adatkezelés szabályai szerint kell eljárni akkor is, ha a meghallgatott személy a zárt adatkezelést nem kéri [Fftv. 8. § (5)-(6) bekezdés].

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a hiányzó bizonyítékot az ügyfél a nyilatkozatával nem pótolhatja [115/2021. Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés]. A hatóság által elrendelt adatszolgáltatási vagy iratbemutatói kötelezettség elmulasztása vagy valótlan adat közlése esetén az elmulasztott adatszolgáltatás vagy iratbemutató az eljárás során utóbb már nem pótolható [8. § (1) bekezdés]. **Azaz, ha csak a hatósági elrendelt iratbemutatót követően „kerül elő” például a munka- és pihenőidő nyilvántartás, az már bizonyítékul nem szolgálhat.**

2. Mit érdemel az a bűnös? – Szankciók három jogszabályból

Az első jogszabály az Fftv. felhívására a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény [a továbbiakban: Ksztv.]. E szerint közigazgatási szabályszegés esetén a következő közigazgatási szankciók alkalmazhatók:

- figyelmeztetés,
- közigazgatási bírság,
- tevékenység végzésétől történő eltiltás, illetve
- elkobzás [Ksztv. 2. § (3) bekezdés].

Ezen túlmenően a Ksztv. – az egyes ágazati sajátosságokra tekintettel – felhatalmaz más törvényt vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet további közigazgatási szankciók megállapítására [2. § (4) bekezdés]. Így „jön össze” a három szankciós jogszabály, a Ksztv. mellett az Fftv. és a 115/2021. Korm. rendelet.

2.1. Szankciók a Ksztv.-ből – a figyelmeztetés, ha elegendő a visszatartáshoz

A figyelmeztetéssel a hatóság rosszallását fejezi ki az általa megállapított közigazgatási szabályszegés (a továbbiakban: szabályszegés) elkövetése miatt, és újabb szankció kilátásba helyezésével felszólítja az ügyfelet, hogy a jövőben tartózkodjon a szabályszegés elkövetésétől.

Figyelmeztetés alkalmazásának akkor van helye, ha

- **a szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy**
- **a szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható.**

A hatóság figyelmeztetést alkalmaz a szabályszegést elkövető ügyféllel – azaz foglalkoztatóval – szemben, ha az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, és a kötelezettséget megállapító döntésben más szankciót nem alkalmaz. További jogszabály meghatározott ügyek vonatkozásában a figyelmeztetés alkalmazásának kizárásáról rendelkezhet, ha az adott ügyben csekély súlyú szabályszegés nem merülhet fel [Ksztv. 6. §].

2.1.1. A közigazgatási bírság

A címben szereplő bírság minden, a hatóság által szabályszegésért kiszabott bírság [9. § (1) bekezdés]. Közigazgatási bírságot szab ki a hatóság, ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet bírság kiszabását teszi lehetővé.

A Ksztv. szerint a hatóság a figyelmeztetés szankció alkalmazása feltételeinek teljesülése esetén is közigazgatási bírság szankciót alkalmaz, ha

- a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, vagy annak következményeképpen környezetkárosodás, környezetszennyezés vagy környezetveszélyeztetés következett be,
- kiskorú személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor,
- a jogsértésre - kora, anyagi és szociális helyzete, fogyatékosága, egészségi állapota, megváltozott munkaképessége, cselekvőképességének korlátozása miatt - különösen kiszolgáltatott személlyel szemben került sor, vagy

- törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet meghatározott ügyek vonatkozásában a figyelmeztetés alkalmazásának kizárásáról rendelkezik [Ksztv. 9. §].

Ez utóbbi rendelkezéstől eltérően az Fftv. megállapítja: figyelmeztetés nem alkalmazható, ha a munkaügyi bírság kiszabása kötelező [9. § (4) bekezdés].

2.1.2. Mérlegelési szempontok közigazgatási a bírság kiszabásához – személytől függő felsőhatárok

A közigazgatási bírság kiszabása esetén a hatóság – törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott további szempontok mellett – az eset összes lényeges körülményét, különösen az alábbiakat mérlegelve dönt a bírság összegéről:

- a) a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,
- b) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
- c) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,
- d) a jogsértő állapot időtartamát,
- e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,
- f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint
- g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát [10. § (1) bekezdés].

Nem kell ezen mérlegelési szempontokat alkalmazni, ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet a bírság összegére vonatkozóan mérlegelést nem tesz lehetővé.

Jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási bírság felső határa

- természetes személyek esetén (magánszemély munkáltató) egymillió forint,
- jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén tízmillió forint

lehet [10. § (2) bekezdés].

A Ksztv.-hez fűzött indokolás szerint a fokozatos szankcionálás elvének érvényesítése érdekében hatóság mérlegelési jogkörében meghatározható közigazgatási bírságösszeg esetén

- a kiszabható közigazgatási bírság mértéke legfeljebb a jogszabályban meghatározott közigazgatási bírságösszeg felső határának fele lehet,
- ha a hatóság által vezetett nyilvántartásba a hatósági eljárás megindításának napját megelőző három éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási bírság szankciót megállapító döntést nem jegyeztek be.

2.1.3. A helyszíni bírság – elismerés mellett

A helyszíni bírságot a törvény a közigazgatási bírság altípusaként nevesíti. Ha jogszabály lehetővé teszi, a hatóság közigazgatási bírság kiszabása feltételeinek teljesülése esetén – a célszerűség figyelembevételével, mérlegelése alapján – közigazgatási bírságként

- helyszíni bírságot szabhat ki,
- ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.

A jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél egyben lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról [Ksztv. 11. § (1) – (2) bek.]. Erről a helyszíni bírság kiszabását megelőzően az ügyfelet tájékoztatni kell, továbbá a hatóságnak informálnia kell arról is az ügyfelet, hogy melyek a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezmények és a hatóság által megállapítható bizonyítékok.

A helyszíni bírságról szóló döntést a hatóságnak a helyszínen kell közölnie az ügyféllel. A döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni [Ksztv. 11. § (3)-(4) bekezdés].

A bírság összege

- **jogszabály eltérő rendelkezése hiányában nem lehet magasabb, mint az ugyanezen tényállás mellett megállapítható közigazgatási bírság legmagasabb összegének negyede [Ksztv. 11. § (5) bekezdés] és**
- **nem lehet alacsonyabb, mint az adók módjára történő végrehajtás szabályai szerinti legkisebb behajtható összeg [12. §].**

Az az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 106. § (1) bekezdése szerint ezen összeg tízezer forintot. Törvény ennél alacsonyabb összegű értékhatárt is megállapíthat, de az nem lehet alacsonyabb ötezer forintnál.

2.2. Szankciók az Fftv.-ből és 115/2021. Korm. rendeletről

Az Fftv. szerint a hatóság az eljárás során feltárt jogszabálysértés esetén

- a jogszabálysértés megszüntetése, következményeinek elhárítása, valamint
- a további jogsértés megelőzése érdekében kötelezi a foglalkoztatót a jogszabálysértés megszüntetésére, vagy
- a jogszabálysértés tényét megállapító határozatot hoz [9. § (3) bekezdés].

Figyelmeztetés nem alkalmazható, ha a munkaügyi bírság kiszabása kötelező. Nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha a jogsértő magatartásnak a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság tudomására jutásától számított egy év eltelt. Az elkövetéstől számított három év elteltével is alkalmazható ugyanakkor közigazgatási szankció, ha

- a három évnél korábban megkezdett jogszabálysértés a hatósági ellenőrzés megkezdésekor folyamatosan fennáll (pl. négy éve bejelentés nélkül folyamatosan foglalkoztatják a munkavállalót), vagy
- a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság vagy a felügyeleti szerv a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte [Fftv. 9. § (3)-(6) bekezdés].

2.2.1. A feketemunka

Ha a foglalkoztató a foglalkoztatásra irányuló jogviszony (a továbbiakban: jogviszony) létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettségének nem tett eleget, a hatóság

- **megállapítja a jogviszony fennállását, és**
- **kötelezi a foglalkoztatót a bejelentési kötelezettség teljesítésére.**

A jogviszony létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén a jogviszony fennállását – az általános teljes napi munkaidő (8 óra) figyelembevételével – a szabályszegés megkezdésétől visszamenőleg számított harmincadik naptól állapítja meg, kivéve, ha a hatósági eljárás során megállapítható, hogy a bejelentés nélküli foglalkoztatás a harminc napot meghaladta [Fftv. 10 §].

A be nem jelentett foglalkoztatás esetén az Fftv. egy új, a munkavállalókat védő intézkedéssel a hatóság az egy hónapnál rövidebb időtartamú jogsértést azzal szünteti meg és hozza a munkavállalót kedvezőbb helyzetbe, hogy a szabályszegés kezdetétől számított egy hónapra visszamenőleg eső dátumot tekinti a törvény erejénél fogva a jogviszony kezdetének. Ettől az

időponttól kezdve állapítja meg a jogviszony fennállását és kötelezi a foglalkoztatót a bejelentés teljesítésére. Ezzel a hatóság az e jogsértéssel érintett munkavállalók számára biztosít társadalombiztosítási ellátást is eredményező egy hónapos jogviszonyt. A munkavállalóra ugyancsak kedvező szabály, hogy a törvény erejénél fogva megállapított jogviszony miatti bejelentést mindig a napi nyolcórás mértékű munkaidő figyelembevételével kell megtenni. A hosszabb időtartamú bejelentés nélküli jogviszony fennállásának megállapítása és bejelentésre kötelezés változatlanul a ténylegesen bizonyított időtartamra teljesül.

2.2.2. A munkaügyi bírság kiszabásának közös szabályai

Az Fftv. szerint a hatóság jogszabálysértés megállapítása esetén a Ksztv.-ben meghatározottakon túl a következő közigazgatási szankciókat alkalmazhatja:

- további foglalkoztatás megtiltása,
- munkaügyi bírság

A hatóság munkaügyi bírságot alkalmazhat, ha a hatáskörét érintő jogszabálysértést tár fel, és jogszabály szerint egyéb szankció nem alkalmazható [Fftv. 9. § (1)-(2) bek.].

A munkaügyi bírság mértékének megállapítása szempontjából ismételt a jogszabálysértés, ha

- a korábbi ellenőrzés eredményeként meghozott, munkaügyi bírságot kiszabó hatósági döntés véglegessé válásától számított három éven belül legalább egy, vagy
- a tételes összegű munkaügyi bírság kiszabásra alapot adó esetekben [19. § (1) bekezdés] a korábbival azonos

jogszabálysértést állapított meg a hatóság. A hároméves időtartamot visszamenőleg, az újabb hatósági ellenőrzés megkezdésének időpontjától kell számítani [115/2021. Korm. rendelet 17. § (1)-(2) bek.].

A foglalkoztatóra nem alkalmazhatók a természetes személyre vonatkozó szabályok, ha a foglalkoztatás egyéni vállalkozás keretében történik [115/2021. Korm. rendelet 17. § (3) bek.]. Azaz, nem alkalmazható a Ksztv. azon rendelkezése, miszerint természetes személyek esetén a bírság összegének maximuma egymillió forint.

2.2.3. Munkaügyi bírság mérlegelés alapján

18. § (1) A foglalkoztatás-felügyeleti hatóság mérlegelési jogkörében – a tételes összegű munkaügyi bírság kiszabásra alapot adó jogszabálysértések kivételével – munkaügyi bírságot szabhat ki. E bírság legkisebb összege harmincezer forint [115/2021. Korm. rendelet 18. § (1)-(2) bek.]. Így a Ksztv. szabályának együttes alkalmazásával – a jogszabályi feltételek megléte esetén – a munkaügyi bírság a harmincezertől a tízmillió forintig terjedő összeghatár között szabható ki.

A hatóság a munkaügyi bírság összegét az egy eljárásban feltárt jogszabálysértések figyelembevételével határozza meg. A hatóság munkaügyi bírságot szab ki, ha a foglalkoztató

- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettségét elmulasztotta,
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos életkori feltételeket - ideértve a gyermekmunka tilalmára vonatkozó rendelkezéseket – megsértette (pl. a tizenötödik életévét betöltött, nappali rendszerű képzés

keretében tanulmányokat folytató tanulót nem csak az iskolai szünet alatt foglalkoztatják),

- a munka díjazására vonatkozó rendelkezéseket megsértette (pl. a munkáltató munkabért a tárgy hónapot követő hónap tizedik napjáig nem fizeti meg), ide nem értve a hatósági ellenőrzés megkezdésekor felszámolási vagy kényszertörlési eljárás alatt álló foglalkoztatót,
- hatósági nyilvántartásba vétel hiányában folytatott munkaerő-kölcsönzésre irányuló tevékenységet (lásd erről a 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendeletet a a munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítói tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről), vagy
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével összefüggő jognyilatkozatok alakszerűségének megsértésével színlelt szerződést kötött [115/2021. Korm. rendelet 18. § (3)-(4) bek.].

2.2.4. Mely esetben nem lehet bírságot és mikor mérsékelhető a bírság összege?

Nem szabható ki munkaügyi bírság, ha

a) a foglalkoztató a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésének és megszűnésének (megszüntetésének) bejelentésére vonatkozó kötelezettségét

- aa) késedelmesen, de a hatósági ellenőrzés megkezdéséig teljesítette, illetve
- ab) külön jogszabály szerint a foglalkoztató helyett más teljesíti, és a foglalkoztató a bejelentés határidőben történő teljesítéséhez szükséges adatokat a hatósági ellenőrzés megkezdéséig teljes körűen átadta. Nem alkalmazhatók a fenti szabályok, ha a foglalkoztató a hatósági ellenőrzés megkezdését követően létesített jogviszony bejelentésére vonatkozó kötelezettségét késedelmesen teljesíti [115/2021. Korm. rendelet 18. § (5) bek. a)-b) pont és (7) bekezdés.].

Folytatva a kivételek körét, ugyancsak nem szabható ki munkaügyi bírság, ha

b) a foglalkoztató a foglalkoztatottnak járó elmaradt ellenértéket az eljárás során kitűzött határidőn belül kifizeti, valamint

c) a (4) bekezdés e) pontja szerinti esetben (a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével összefüggő jognyilatkozatok alakszerűségének megsértésével színlelt szerződést kötött) a foglalkoztató a jogviszony létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettségének a tényleges foglalkoztatásnak megfelelően, a hatósági ellenőrzés megkezdéséig eleget tett kötött [115/2021. Korm. rendelet 18. § (5) bek.].

A (4) bekezdés a) pontja alapján (a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettségét elmulasztotta) a munkaügyi bírság a munkaügyi bírság legkisebb összegéig mérsékelhető, ha a foglalkoztató a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével kapcsolatos bejelentési kötelezettségét az eljárás során az Fftv. 10. § (2) bekezdése szerinti időtartamra teljesíti. Az idézett törvényhely szerint ez a szabályszegés megkezdésétől visszamenőleg számított harmincadik nap, kivéve, ha a hatósági eljárás során megállapítható, hogy a bejelentés nélküli foglalkoztatás a harminc napot meghaladta.

Folytatjuk!