

---

---

## Jogorvoslat és jogerő az 1957-es évi Áe.-ben

### Paulovics Anita\*

---

a II. világháborút követő évtizedben az államigazgatási eljárási jog egészének – és ezen belül a jogorvoslat és a jogerő kérdésének – tudományos elemzése a jogi szakirodalomban háttérbe szorult.

1949-ben került elfogadásra – szovjet mintára – a *Magyar Népköztársaság Alkotmánya*.<sup>1</sup> Eszerint a legfelsőbb államhatalmi szerv az Országgyűlés lett.<sup>2</sup> Az Országgyűlés saját tagjai sorából választotta meg a Népköztársaság Elnöki Tanácsát, amely gyakorolta az Országgyűlés jogköreit akkor, ha az Országgyűlés nem ülésezett.<sup>3</sup> Az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletet bocsáthatott ki.<sup>4</sup>

Az államigazgatás legfőbb szerve a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa volt<sup>5</sup>, amely feladatkörében rendeletet bocsáthatott ki, amely azonban a Népköztársaság törvényeivel vagy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által hozott rendeletetekkel nem lehetett ellentétes.<sup>6</sup>

A Minisztertanács az Alkotmány alapján felhatalmazást kapott rá, hogy minden más államigazgatási szerv, vagy az államhatalom helyi szervei által hozott minden olyan (jogszabályt) határozatot vagy intézkedést megsemmisíthetett, illetőleg megváltoztathatott, amely az alkotmányba ütközött, vagy a dolgozó nép érdekeit sértette.<sup>7</sup> E rendelkezés sajátos jellegét mutatja, hogy a jogszabályba ütköző egyedi államigazgatási döntések megsemmisítésére, megváltoztatására nem adott felhatalmazást, „csak” a dolgozó nép érdekeit sértő határozatokéra.

A minisztertanácsot az Alkotmány erejénél fogva nem terhelte a hatáskörelvonás tilalma, az Alkotmány ugyanis kimondta, hogy az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy tagja útján intézkedhet.<sup>8</sup> Nyilvánvalóan ez azt is jelentette, hogy az intézkedés végett bármely államigazgatási ügyet magához vonhatott, noha ez utóbbit az Alkotmány kifejezetten nem mondta ki.

---

\* Egyetemi tanár, intézetigazgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet.

<sup>1</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya

<sup>2</sup> Alkotmány 10. § (1) bekezdés

<sup>3</sup> Alkotmány 20. § (4) bekezdés

<sup>4</sup> Alkotmány 20. § (5) bekezdés

<sup>5</sup> Alkotmány 22. § bekezdés

<sup>6</sup> Alkotmány 25. § (2) bekezdés

<sup>7</sup> Alkotmány 25. § (4) bekezdés

<sup>8</sup> Alkotmány 28. § (5) bekezdés

Az Alkotmány külön fejezetben – a VIII.-ban – rendelkezett az állampolgárok jogairól és kötelezettségeiről. Az Alkotmányban rögzített jogok között a szociális, kulturális jogok túlsúlya volt a domináns, néhány politikai szabadságjog deklarálása mellett. Mivel azonban nem volt olyan szerv, amely az Alkotmányban foglalt rendelkezések tényleges érvényesülését vizsgálhatta, és az alkotmányos szabályok megsértése miatt intézkedhetett volna, még az Alkotmányban rögzített jogok is elsősorban ünnepélyes deklarációnak minősültek. A jogorvoslatihoz való jog, a bírósághoz fordulás joga, vagy a közigazgatásnak a bíróságok általi felügyelete ugyanakkor az 1949-ben elfogadott Alkotmányban még a pusztán deklaráció szintjén sem szerepelt.

Az 1957. IV. törvény (továbbiakban: Et.) hatálybalépését követően – a 20. század első évtizedeitől jóval visszafogottabb mértékben – ismét megjelentek az államigazgatási eljárásjoggal kapcsolatos tudományos munkák, melyek többsége azonban a jogorvoslat és különösen a jogerő kérdésének nem tulajdonított különös jelentőséget.

Szamel Lajos 1957-ben megjelent munkája ezen a téren kivételnek számít<sup>9</sup>. Szamel az államigazgatás törvényességei biztosítékairól szóló munkájában részletesen elemezte a jogorvoslat és a jogerő kérdését, részben a korábbi tudományos eredményekre, másrészt az Et. rendelkezéseire támaszkodva. A jogerő intézményét – ahogyan a panaszt is – a jogorvoslatokkal kapcsolatos előkérdésnek minősítette, méghozzá azért, mert a jogerőre vonatkozó elemzés egy sajátos, a jogorvoslatokkal összefüggő részének tekintette annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy „vajon egyáltalán szükség van-e a jogorvoslat intézményére, vagy legalábbis azt, vajon egyes ma létező jogorvoslatok nem küszöbölhetők-e ki”<sup>10</sup>. A jogerő fogalmát (teljes értelemben) a szerző úgy határozza meg, hogy a jogerő azt jelenti: az állami szerv aktusa sem a kibocsátó, sem más állami szerv által ne legyen egyetlen részletében sem megváltoztatható sem hivatalból, sem pedig bárkinek a kérelmére. Ebben az értelemben a jogerő tehát a döntés teljes változtathatlanságát jelenti, amiből következik, hogy Szamel a teljes értelemben vett jogerő alatt az anyagi jogerőt értette. Újszerű a szerző eszmeifuttatása, mely szerint a jogerő fogalmáról alkotott tétel megfordításából arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a jogerő teljes hiánya viszont oda vezet, hogy az állami szerv aktusa akár hivatalból, akár pedig az állami gépezeten kívül állók kezdeményezésére korlátlanul megváltoztatható erre jogosított szervek által.<sup>11</sup>

A három jogintézmény – a jogerő, a panasz és a jogorvoslat – sorrendjét illetően Szamel szerint a *jogerőt* illeti az első hely, mivel a panasz és a jogorvoslat szükségessége általában akkor merül fel, ha egy nem jogerős döntés hibás, vagy azt hibásnak vélik. A gondolatmenetet folytatva a *panasz* pedig azért kell megelőznie a jogorvoslatot, mert a panasz a jogorvoslatnál szélesebb területet ölel

<sup>9</sup> Szamel, Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és jogi könyvkiadó, Budapest.

<sup>10</sup> Szamel, L. (1957) 48.

<sup>11</sup> Ehhez kapcsolódóan tartotta a jogorvoslati rendszer másik előkérdésének a panaszjogot a szerző, mivel álláspontja szerint, ha az állami szervek adataival szemben korlátlan panaszjogot adunk, és a panaszok felülbírálásra kerülnek akkor egy ilyen panaszjog azt is jelenti, hogy a jogerőt számúzzuk. Szamel, L. (1957) 49.

fel. A *jogorvoslat*hoz való jog ugyanis a döntés megtámadhatóságát jelentette (jelenti) és azt, hogy ennek kapcsán a hatóságnak az ügy érdemében döntenie kellett. Panasz esetén azonban nem voltak a hatóságok minden esetben érdemi döntésre kötelezve. A panasz benyújtására jogosultak köre jóval tágabban volt kijelölve, mint a jogorvoslatra jogosultaké.<sup>12</sup>

Az Et. a kötött jogorvoslati rendszer törvényi szintű szabályozásával igyekezett a panasz körét szűkíteni, ami azonban úgy vélem csak részben sikerült. Az eljárási törvényben a panaszról egy fellebbezés utáni, második fellebbezés lett, amelyet a hatóság főszabályként minden esetben köteles volt elbírálni. A panaszjog korlátozása abban nyilvánult meg, hogy nem kellett a panaszát elbírálni annak, aki a panasz benyújtása előtt rendes jogorvoslati jogával nem élt, illetve a fellebbezés elbírálása előtt élt a panasz jogával, továbbá annak sem, aki a végrehajtható határozat kézhezvétele utáni egy évnél később támadta meg panasszal az államigazgatási döntést.<sup>13</sup> Az azonos ügyben benyújtott, ismételt panaszt a hatóság érdemi vizsgálat nélkül visszautasíthatta, ha a korábbiakhoz képest lényeges új tény, körülményt nem tartalmazott.<sup>14</sup> Találón fogalmaz Szamel, amikor azt írja, hogy az államigazgatási eljárási kódex a panaszról a fellebbezésen túli újabb jogorvoslatot csinált, és a panaszáradatnak lényegében úgy emelt gátat, hogy az újrafelvétel intézményének elemeit illesztette a panaszjog szabályozásába.<sup>15</sup> Hasonló véleményen volt Toldi is, amikor megfogalmazta, hogy az eljárási kódex lényegében a kétfokú államigazgatási eljárás rendszerét kívánta megvalósítani. Ez azonban a panaszjognak a törvényben szabályozott megoldásával gyakorlatilag három fokúvá vált.

A jogerő kérdését illetően Szamel – a szakirodalom eredményeit figyelembe véve – alaki és anyagi jogerőt különböztetett meg, az előbbi alatt megtámadhatatlanságot, míg az utóbbi alatt megváltoztathatatlanságot értett. Az anyagi jogerőt illetően hangsúlyozta, hogy annak kérdése az államigazgatási jogban elválik a polgári eljárás jogerő problémájától, méghozzá azért, mert míg a bíraskodás lényege jogviták eldöntése, addig az államigazgatási tevékenység közfeladatok megoldására irányul.

A tételes jog rendelkezéseit vizsgálva a szerző felhívta a figyelmet az ügyészi óvás korlátlanosságára, amely végső soron bármely államigazgatási aktus korlátlan ügyészi megtámadhatóságát jelenti, így azzal a következménnyel jár Szamel szerint, hogy az *alaki jogerő* teljes értelemben nem érvényesül. Ha viszont a megtámadhatóság korlátozásáról csak az érdekelteket illetően lehet szó, akkor az alaki jogerő érvényesülhet.

Az Et. ugyan szűk körben, de lehetővé tette bizonyos államigazgatási ügyek bírói útra terelését. Szamel álláspontja az volt, hogy az államigazgatási aktus bíróság előtti megtámadása államigazgatási jogorvoslat. Így a jogerő tekintetében

---

<sup>12</sup> Jogorvoslattal csak az élhetett, akinek jogát, jogos érdekét az államigazgatási aktus sértette, míg a panasz joga mindenkit megilletett, aki bármely közigazgatási aktus jogellenes vagy érdeksértő voltáról tudomást szerzett.

<sup>13</sup> Et. 64. §

<sup>14</sup> Et. 66. §

<sup>15</sup> Szamel, L. (1957) 91-92.

azt a következtetést vonja le, hogy olyan ügyekben, amelyekben bírósághoz lehet fordulni az államigazgatási aktussal szemben, a megtámadhatatlanság, azaz az alaki jogerő akkor áll be, ha a jogosultak a bírósági felülvizsgálat lehetőségével nem éltek, vagy a bíróság az ügyben végérvényesen döntött.

Az anyagi jogerőt illetően Szamel utal arra, hogy a jogirodalomban általános nézet, hogy *az államigazgatási aktusoknak a res judicata hatályát rendszerint nem lehet tulajdonítani*. A szerzők többsége ugyanakkor kivételesen szükségesnek tartja azt, hogy az államigazgatási döntések megváltoztathatatlanok legyenek, vagyis anyagi jogerővel bírjanak. Szamel szerint sem elvetendő az államigazgatási döntések megváltoztathatatlanságának, az anyagi jogerőnek a szükségessége. A polgári perjog analógiájára azt hangsúlyozza, hogy „a megváltoztathatatlanság problémája csak az olyan államigazgatási ügyekben élő, amelyekben az aktus olyan tényálláson alapul, melyek változása nem következhet be, illetve az ügy természeténél fogva az aktus szempontjából közömbösen áll be.”<sup>16</sup> Azt, hogy sokféle államigazgatási ügyben a megváltoztathatatlanság beálljon, Szamel az ilyen ügyek bírói útra terelésével tekintette megoldhatónak. Az Et. tartalmazott ezzel kapcsolatos rendelkezést, ugyanis kimondta, hogy ha a bíróság az ügy érdemében hozott határozatot, az államigazgatási szerv előtt ugyanabban az ügyben, azonos tényállás mellett új eljárásnak helye nincs.<sup>17</sup> Igaz ilyenkor már nem az államigazgatási döntés megváltoztathatatlanságáról lesz szó, hanem a bírói ítéletéről, de az is tény, hogy adott esetben államigazgatási ügyben született olyan döntés, amelyet államigazgatási úton semmiféle kezdeményezésre nem lehet megváltoztatni. Szamel szerint azzal, hogy az államigazgatási eljárási kódex kimondta az aktusoknak államigazgatási szervek által való megváltoztathatatlanságát, ha azokat a bíróság felülvizsgálta, a hazai államigazgatási jogba bevonult az *anyagi jogerő*.

Szeretnék ugyanakkor utalni arra, hogy az Et. szóhasználata szerint az anyagi jogerő feltétele, hogy a „bíróság az ügy érdemében” döntsön. Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata során a bíróság minden esetben érdemben dönt, akkor is, ha a vizsgált határozatot részben vagy egészben hatályon kívül helyezi. Az államigazgatási perben a per tárgya az államigazgatási határozat jogszerűsége, így amikor a bíróság a határozat jogszerűségéről dönt, akkor érdemi kérdésről dönt. Az Et. fent említett szövegrészében az „érdemi döntés” azonban nem ugyanezt jelentette. A törvény – véleményem szerint - az érdemi döntés alatt azokat a döntéseket értette, amelyekben a bíróság a felülvizsgált államigazgatási határozatot megváltoztatta, és ezáltal a jogszabálysértést úgy küszöbölte ki, hogy az ügyet maga döntötte el érdemben az államigazgatási szerv helyett.

Ha ez utóbbi – szűkebb - értelmezést elfogadjuk, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a bíróság az ügy érdemében ritkán döntött, mivel ez azt jelentette, hogy a határozatot megváltoztatta, ami a bírósági felülvizsgálat körében a bíróság számára a kivételes hatáskört jelentette, amit a felülvizsgálható ügyfajták szűk körében gyakorolhatott külön jogszabályi felhatalmazás alapján.

<sup>16</sup> Szamel, L. (1957) 63.

<sup>17</sup> Et. 59. § (1) bekezdés

A bírósági által felülvizsgálható határozatokat főszabályként a bíróság hatályon kívül helyezhette és az eljáró államigazgatási szervet új eljárásra kötelezhette. Ezekben az esetekben, amikor a bíróság a jogszabálysértés megszüntetése érdekében az államigazgatási szervet új eljárásra és új határozat meghozatalára kötelezte, akkor az államigazgatási szerv köteles volt az új eljárást megindítani és új határozatot hozni. Az új eljárás során az államigazgatási szerv a bíróság döntésében foglaltakat köteles volt figyelembe venni. A bíróság jogerős határozata tehát ebben az esetben az államigazgatási szervet kötelezte, és annak megfelelően kellett eljárnia. Ebből az is következett, hogy azonos tényállás mellett az államigazgatási szerv nem hozhatta meg ugyanazt a határozatot, amelyet a bíróság hatályon kívül helyezett.

Az államigazgatási szervet eljárási kötelezettség terhelte azokban az esetekben, amelyekben a bírósági felülvizsgálat eredményeként született ítélettel az ügy nem lett lezárva. Ez az eljárási kényszer akkor is fennállt, ha a felperesnek (ügyfélnek) az új eljárás lefolytatásához már nem fűződött érdeke. A megismételt eljárással kapcsolatban az álláspont az volt, hogy nem tehető a féltől függővé, hogy az államigazgatási szerv eljár-e vagy sem.<sup>18</sup>

Az anyagi jogerőt erősítette az a rendelkezés is, amely tiltotta a határozat megsemmisítését vagy megváltoztatását akkor, ha az *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat* sértett. Végül az Et. azzal is teret nyitott az anyagi jogerőnek, hogy nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy adott ügyekre vagy ügycsoportokra nézve külön jogszabály a megsemmisítés és megváltoztatás lehetőségét kizárja, vagy azt külön feltételhez kösse.<sup>19</sup> Tegyük hozzá, ezáltal a jogszabálysértő határozatok orvoslásának lehetőségét korlátozta, így a jogerőhöz szorosan kapcsolódó jogbiztonság fenntartását az említett rendelkezés nem szolgálta, sőt inkább ellene hatott.

Az Et. nem rendelkezett a fellebbezésről való lemondás lehetőségéről, ami az alaki jogerő beálltával szoros kapcsolatban áll. A különös eljárási szabályok egy része kifejezetten lehetővé tette a fellebbezésről való lemondást<sup>20</sup>, míg másik részük meghatározott tartalmú határozatok esetében a fellebbezésről való lemondást kizárta<sup>21</sup>. A meglehetősen kaotikus szabályozásról alapvetően *kétféle álláspont* alakult ki a jogi szakirodalomban.

Az *egyik felfogás* szerint az államigazgatási eljárásban „az ügyfél lemondó nyilatkozata az államigazgatási szervet nem köti. Ez azt jelenti, hogy ha az ügyfél fellebbezési jogáról lemond, és ezen az alapon kéri a határozat végrehajtását, az államigazgatási szerv a végrehajtást nem köteles elrendelni”.<sup>22</sup> Azt ugyanakkor elismerik, hogy ha a fellebbezési jogról minden fellebbezésre jogosult lemond, akkor a lemondás folytán a határozat végrehajtása elrendelhető. Ebből a

<sup>18</sup> Legfőbb ügyészégi állásfoglalás. Ügyészégi Közlöny, 1958. évi 2. szám, 22. oldal. Hivatkozva Toldi, Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. KJK, Budapest, 251.

<sup>19</sup> Et. 69. §

<sup>20</sup> A kisajátítási eljárásban a 13/1965. (VII. 24.) Korm. számú rendelet

<sup>21</sup> Gyámhatósági eljárásban az 1/1974. (VI. 27.) OM sz. rendelet

<sup>22</sup> Toldi, Ferenc – Pákay, Barnabás (1959): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. KJK, Budapest, 189.

megfogalmazásból is következik, hogy a fellebbezési jogról való lemondás esetén a végrehajtás elrendelését nem tekintették kötelezőnek, hanem az arról való döntést az eljáró államigazgatási szerv mérlegelésére bízták. E nézet képviselői szerint a fellebbezési jogról való lemondást tartalmazó nyilatkozat a nyilatkozat tévőt köti. Ez egyben azt is jelenti, hogy a lemondó nyilatkozat alapján az ügyfél elveszti fellebbezési jogát és mindazokat a jogokat is, amelyek feltétele a kimerített fellebbezési jog (így például a bírósági felülvizsgálathoz való jogot).

A *másik álláspont* szerint a lemondással az ügyfél éppen azt kívánja elérni, hogy a határozat jogerőre emelkedjék, és ezáltal lehetőség nyíljon a végrehajtásra. Ha tehát az ügyben egyetlen érdekelt van, és ő a fellebbezésről lemond, vagy több érdekelt esetén valamennyien lemondanak fellebbezési jogukról, akkor éppen azt kívánják elérni, hogy a határozat jogerőre emelkedjék, „és annak végrehajtását rendeljék el, vagy annak foganatosítása iránt intézkedjenek. (Például az ügyfél számára a határozatban megállapított segílyt folyósítani kell.)<sup>23</sup>” Amennyiben az eljárásban több ügyfél vesz részt, azonban a fellebbezési jogról csak egyes ügyfelek mondanak le, beáll a részleges jogerő, ami azt jelenti, hogy a határozat a fellebbezési jogukról lemondott ügyfelek tekintetében jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált. A *részleges jogerő* azonban nem minden esetben eredményez tényleges végrehajthatóságot. Az ügy jellege határozza meg, hogy a részleges jogerő alapján a részleges végrehajtás elrendelése indokolt-e.

Részjogerőről nemcsak több ügyfél részvételével folyó eljárásban beszélhetünk, hanem akkor is, ha az egy ügyfelet érintő határozat több rendelkezést tartalmaz, és ezek közül az ügyfél kifejezetten csak egy, vagy egyes rendelkezéseket támad meg. Az Et. erről az esetről sem rendelkezett. A szakirodalomban kialakult nézet szerint a meg nem támadott rendelkezésekre ilyen esetben beállt a jogerő, feltéve, de végrehajtásnak csak akkor lehetett helye, ha az ügy jellege lehetővé tette a részleges végrehajtást.<sup>24</sup>

A részjogerővel kapcsolatos szabályozási hiányt állásfoglalással próbálták pótolni.<sup>25</sup> Ebben rögzítették, hogy a részleges jogerős határozatot végre lehet hajtani azokkal a személyekkel szemben, akikre nézve a határozat a végrehajthatóság szempontjából jogerősnek tekinthető. Az állásfoglalás ha - jellegéből adódóan – nem is kötelező jelleggel, mégis lehetővé tette a részjogerő érvényesülését.

A fellebbezés, a jogerő és a végrehajthatóság kapcsolatát illetően további értelmezési kérdések is felmerültek. A fellebbezési jog talán leglényegesebb közvetlen jogi hatása az, hogy a fellebbezési határidő leteltéig, illetve fellebbezés benyújtása esetén annak érdemi elbírálásáig az elsőfokú határozat nem hajtható végre. Ez következik abból is, hogy eddig az időpontig még az alaki jogerő sem állhat be. Amennyiben kivételes esetben a határozatot a fellebbezési határidő, vagy a fellebbezés elbírálása előtt végre kell hajtani, az alaki jogerő akkor sem áll be. Az esetek többségében azonnali végrehajtásra nincs szükség, így a fellebbezés

<sup>23</sup> Kilényi, Géza – Mészáros, József – Mihály, Lajos – Toldi, Ferenc – Vágó, László (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. KJK, Budapest, 325.

<sup>24</sup> Kilényi, G. – Mészáros, J. – Mihály, L. – Toldi, F. – Vágó, L. (1976) 324.

<sup>25</sup> 1. számú állásfoglalás az Et. 72. §-hoz.

halasztó hatálya érvényesül. Ennek különösen akkor van jelentősége, ha a határozat valaminek a teljesítésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelez. A fellebbezés halasztó hatálya elsősorban az ügyfél érdekeit szolgálja. A halasztó hatály betartása az államigazgatási szervre kötelező.

Terjedelmét tekintve különbséget kell tenni a fellebbezésre nyitva álló határidő, illetőleg a fellebbezés előterjesztésének hatására bekövetkező halasztó hatály között. A fellebbezésre nyitva álló határidőn belül a határozat teljes egészében végrehajtási tilalom alatt áll. Ez még abban az esetben is igaz, ha a határidő lejárt előtt az arra jogosultak fellebbezést nyújtanak be, méghozzá azért, mert a határidő lejártáig a jogosult „rendelkezhet” a fellebbezési kérelmével, ami alatt azt értem, hogy a fellebbezést visszavonhatja, majd akár újabbat terjeszthet elő, de a fellebbezést ki is egészítheti. Ezért csak a fellebbezés benyújtására nyitva álló határidő leteltével lehet benne biztos az eljáró államigazgatási szerv, hogy nyújtott(ak)-e be az ügyfél (ügyfelek) fellebbezést, és ha igen, akkor milyen tartalommal. Ez az indoka annak, hogy a végrehajtás elrendelésére legkorábban a fellebbezési határidő leteltét követően kerülhet sor. Amennyiben a határozat ellen fellebbezést nyújtottak be, akkor a határidő eltelte után a halasztó hatály terjedelme a fellebbezéstől függ. Ha a fellebbezés a határozat egészére vonatkozik, akkor annak elbírálásáig végrehajtásra továbbra sem kerülhet sor. Ha viszont a fellebbezéssel csak a határozat egyes elkülöníthető részeit támadták, akkor a meg nem támadott rendelkezések a fellebbezési határidő leteltét követően végrehajthatók. Ez utóbbi esetben áll be a részjogerő.

Feltéve, hogy elfogadjuk azt a jogi szakirodalomban elterjedt álláspontot, hogy az eljárás során a hatóság és az ügyfél között eljárási jogviszony keletkezik, akkor a határozatnak a jogviszony mindkét alanya viszonylatában jogi hatása van. A fellebbezés esetén ez azt jelenti, hogy a halasztó hatály nemcsak az államigazgatási szervek részéről akadály a végrehajtásnak, hanem időtartama alatt az ügyfelek sem foganatosíthatnak olyan cselekményeket, amelyek csak a végrehajtható határozatok alapján eszközölhetők, illetve olyanokat sem, amelyek a határozat céljának megghiúsítására alkalmasak.<sup>26</sup>

Az Et. röviden tartalmazott a *felügyeleti intézkedésre* vonatkozó szabályt. Mindössze annyit mondott, hogy a felettes államigazgatási szerv abban az esetben, ha megállapítja, hogy az alárendelt szerv határozata vagy intézkedése jogszabályt sért, a sérelem orvoslása iránt köteles intézkedni.<sup>27</sup> A felügyeleti intézkedésnek a törvény semmiféle korlátját nem állapította meg. Ez az anyagi jogerő érvényesülését teljes egészében kizárta, mivel felügyeleti intézkedés keretében a határozat megváltoztatásának időbeli korlátlanlansága azt tette lehetővé, hogy a felettes szerv az alsóbb fokú szerv döntését bármikor megváltoztathassa. Ez nem állt összhangban a jogbiztonság követelményével, illetve az eljárásban részt vevők jogait is sértette, hiszen a jogosultságot biztosító határozat esetén nem lehetnek biztosak abban, hogy azt felügyeleti intézkedés keretében nem fogják megváltoztatni vagy megsemmisíteni. Erre is figyelemmel adta ki a Minisztertanács

<sup>26</sup> Ezzel az állásponttal értett egyet Toldi Ferenc. Toldi, F. (1965) 220.

<sup>27</sup> Et. 63. § A Minisztertanács Tanácsi Hivatala által, a Legfelsőbb Ügyészséggel egyetértésben kiadott állásfoglalások, törvénnyel egységes szerkezetben. Tanácsok Közlönye, 1973. évi 25. szám.

Tanácsi Hivatala az Et. 63. §-ához kapcsolódó 1. sz. *állásfoglalást*, melyben rögzítette, hogy általában a felügyeleti jogkör gyakorlásával nem célszerű egy éven túl a határozatot megváltoztatni.<sup>28</sup> Az állásfoglalás – jellegénél fogva – nem állapított meg merev tilalmat, ami azt jelentette, hogy ha a felügyeleti szerv „kivételesen” indokoltnak tartotta, akkor az egyéves időtartam letelte után is élhetett felügyeleti intézkedéssel. Ezen az anyagi jogerő ellen ható szabályozáson csak az 1981-ben elfogadott átfogó módosítás változtatott.

A végrehajtási eljárásra vonatkozó rendelkezések között szabályozta az Et. a *jogerős és végrehajtható határozatok* kérdését. Eszerint az elsőfokú határozat akkor volt jogerős és végrehajtható, ha a határozat ellen határidőn belül nem terjesztettek elő fellebbezést, vagy a fellebbezést jogszabály kizárta. Ezek között a rendelkezések között sem szerepel a fellebbezésről való lemondás. Ezt a hiányosságot egy 1973-ban kiadott állásfoglalás pótolta, amely kimondta, az első fokú államigazgatási határozat jogerős és végrehajtható, ha az ügyfél az eljárás során fellebbezési jogáról lemondott.<sup>29</sup> Hangsúlyozandó, hogy a fellebbezési jogról való lemondás és annak jogkövetkezménye nem került be a törvénybe, az állásfoglalásban foglaltak csak irányadók voltak az államigazgatási szervek számára. A másodfokú határozatot az Et. jogerősnek és végrehajthatónak nyilvánította.

Az Et. végrehajtható határozatokról szóló rendelkezéseinek komoly hibája volt, hogy a *határozatok jogerejét és végrehajthatóságát* teljesen *azonosként kezelte*. Ez alól egyedüli kivételként az azonnali végrehajthatóság esetét említette az Et. Ezzel kapcsolatban viszont nem tartalmazott rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az azonnali végrehajtás milyen feltételek fennállása esetén rendelhető el. Ez végső soron azt jelentette, hogy az azonnali végrehajtás elrendelése teljes egészében az eljáró államigazgatási szerv mérlegelésén múlt. Az azonnali végrehajthatóság jogerőtől független végrehajthatóságot jelentett, és jelent ma is. Másrészt az Et. „megfeledezett” arról, hogy a kötelezettséget megállapító határozatok jelentős része a teljesítésre határidőt állapít meg. Ilyen esetekben végrehajtásra csak a teljesítése határidő leteltét követően kerülhet sor, ami többnyire nem esik egybe a határozat jogerőre emelkedésével. Az Et. rendelkezéseit szigorúan értelmezve elméletileg – hangsúlyozzuk elméletileg – előfordulhatott volna olyan eset, amikor a jogerős határozatba foglalt kötelezettség végrehajtását az államigazgatási szerv a teljesítési határidő lejárta előtt rendelhetné volna el.

Szintén azonos tartalmú fogalomként kezelte a jogerőt és a végrehajthatóságot a jogi szakirodalomban Toldi álláspontja is, mely szerint „az államigazgatási rendelkezések bírói felülvizsgálatának sarkalatos tétele, hogy a bíróság csak végrehajtható rendelkezést bírálhat felül.”<sup>30</sup> Ez alatt a szerző azt értette, hogy a bíróság az előterjesztett fellebbezési kérelem elutasítása után volt jogosult a

<sup>28</sup> 1. számú állásfoglalás az Et. 63. §-hoz. A Minisztertanács Tanácsi Hivatala által, a Legfelsőbb Ügyészséggel egyetértésben kiadott állásfoglalások, törvénnyel egységes szerkezetben. Tanácsok Közlönye, 1973. évi 25. szám.

<sup>29</sup> Állásfoglalás az Et. 72. §-hoz. A Minisztertanács Tanácsi Hivatala által, a Legfelsőbb Ügyészséggel egyetértésben kiadott állásfoglalások, törvénnyel egységes szerkezetben. Tanácsok Közlönye, 1973. évi 25. szám.

<sup>30</sup> Toldi, F. (1965)188.



felülvizsgálatra, valamint akkor ha a fellebbezési határidő eredménytelenül járt le, vagy az ügyben a fellebbezési lehetőség ki volt zárva. Annak, hogy a bírósági felülvizsgálatra csak a fellebbezést követően kerülhetett sor – a szerző szerint – több célja volt. Az első az, hogy az államigazgatási szervek által okozott sérelem elsősorban az államigazgatási szervek által kerüljön orvoslásra. A második az, hogy a szervnek lehetősége legyen a megtámadott rendelkezésnek jogsértés mellett érdeksérelem alapján történő felülvizsgálatára is. A harmadik célként Toldi azt jelölte meg, hogy a bírósági felülvizsgálat az államigazgatási szervek tevékenységének eredményességét ne akadályozza.<sup>31</sup> Ez utóbbi erősen megkérdőjelezhető napjainkban, a gazdasági – társadalmi – politikai rendszerváltást követően, amikor az Alkotmány (Alaptörvény) ad felhatalmazást arra, hogy a bíróságok ellenőrizhessék a közigazgatási határozatok törvényességét. A szerző ugyanakkor utal arra is, hogy távlatilag elképzelhető lenne a jól bevált bírói útnak az állampolgárok alkotmányban meghatározott alapjogai tekintetében való megfelelő továbbfejlesztése.<sup>32</sup> Ezzel a gondolattal végső soron Toldi az alapjogok védelmére hivatott szervek, vagyis az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jogintézményének létjogosultságát vetítette előre. Ez a gondolat a maga idejében véleményünk szerint haladó, előremutató volt, amit mi sem igazol jobban, mintsem az, hogy az alkotmányvédő szervek – különösen az Alkotmánybíróság – több mint húsz éves működése és ennek során kialakított gyakorlata az alapjogok védelme terén meghatározó jelentőségre tett szert.

Az *Et.-ben* szereplő *jogerő* fogalom kizárólag *alaki jogerőt jelenthetett*, hiszen a felügyeleti intézkedés nem volt határidőhöz kötve a törvényben. Az alaki jogerő pedig nem korlátlan megtámadhatatlanságként, hanem a határozattal szembeni rendes jogorvoslattal (fellebbezéssel) való megtámadhatóságot jelentett.

Az *Et.* hatálybalépését követően a jogi szakirodalom figyelme az államigazgatási eljárás általános szabályainak vizsgálatára irányult. A kutatások egy része az eljárás egyik fontos kérdéseként vizsgálta a jogorvoslati rendszert, és közvetve vagy közvetlenül a jogerővel kapcsolatos kérdéseket<sup>33</sup>, míg más munkák kifejezetten a jogorvoslati eszközök rendszerének elemzésére helyezték a hangsúlyt.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Toldi, F. (1965) 188.

<sup>32</sup> Toldi, F. (1965) 194.

<sup>33</sup> Toldi, F. – Pákay, B. (1959)

<sup>34</sup> Toldi, F. (1965) 188.