
Az eljárási kódex átfogó módosítása: az 1981.

évi I. törvény

Paulovics Anita*

Bevezetés

Jelen tanulmány Prof. Dr. Bragyova András hetvenedik születésnapja alkalmából megjelenésre kerülő ünnepi kötetbe készült. A téma választását elsősorban az indokolta, hogy mintegy 10 évvel ezelőtt Bragyova Professzorral folytatott beszélgetésem során vetődött fel a közigazgatási jogerő rendkívül érdekes kérdése, és tanácsára kezdtem a témát kutatni éveken keresztül. Ennek során Professor Úrtól számos ötletet, tanácsot kaptam, amelyek gyakran egy-egy kérdés újragondolására vagy továbbgondolására sarkalltak. Bízom benne, hogy mind a jelen kötetben választott témában, mind sok más kérdésben a továbbiakban is számíthatok Bragyova Professzor tanácsaira. Ezzel a tanulmánnyal – mely a jogerőkérdés csekély szeletét érinti – kívánok boldog születésnapot, jó egészséget, további sikereket! Kedves András! Kívánom, hogy még hosszú ideig tevékenyen folytasd kiemelkedő színvonalú kutatómunkádat, továbbgazdagítva vele a hazai közjog-tudományt!

E sorok írója korábban foglalkozott az 1957. évi IV. törvény jogerőről szóló rendelkezéseivel.¹ Ennek folytatása a jelen tanulmány, mely a terjedelem adta korlátok között mutatja be a jogerő kérdését az 1981-es régi-új eljárási törvényben.

1. Az 1972. évi alkotmánymódosítás

Az 1972-ben történt alkotmánymódosítás² a közigazgatás jogorvoslati rendszerét és a közigazgatási határozatok jogerejének kérdését közvetlenül nem érintette,

* Dékánhelyettes, intézetigazgató egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet Alkotmányjogi Intézeti Tanszék.

¹ Lásd részletesen: Paulovics Anita: Jogorvoslat és jogerő az 1957-es évi Áe.-ben. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. különszám (2017), 418-426. o.

² 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

néhány rendelkezése azonban közvetett módon összefüggésben áll a közigazgatási eljárási joggal, és az eljárási törvény 1981-ben történt – lentebb részletesen elemzett – átfogó módosítására is hatást gyakorolt.

Az 1972. évi alkotmánymódosítás eredményeként az Elnöki Tanács jogkörét az Alkotmány egyfajta „alkotmányvédő” funkcióval egészítette ki, amikor úgy rendelkezett, hogy az Elnöki Tanács őrökdi az alkotmány végrehajtásán. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetőleg megváltoztat.³ Témánk szempontjából kiemelendő az egyedi államigazgatási határozatok megsemmisítésére irányuló jogosítvány. Ez által ugyanis egy - a hatalommegosztás elmélete szerinti - másik hatalmi ág (Országgyűlés, illetőleg az azt helyettesítő Elnöki Tanács) kapta meg a jogosultságot arra, hogy a végrehajtó hatalmi ág nevében döntést hozók egyedi határozatait megsemmisíthesse. Persze igaz az is, hogy a szocialista jogban nem érvényesült a hatalmi ágak elválasztásának elve. Az Elnöki Tanácsot az Alkotmány értelmében megillette a tanácsok feletti alkotmányossági felügyelet joga.

Az már más kérdés, hogy az Elnöki Tanácshoz telepített alkotmányvédő funkció nem jelentett a mai értelemben vett jogi alkotmányvédelmet, különösen nem az állampolgárok számára.

Az államigazgatás legfőbb szerve a Minisztertanács maradt, amely jogosult volt az Alkotmány alapján az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot megsemmisíteni, illetve megváltoztatni, amely törvénybe ütközött vagy közérdeket sértett. Ez rendkívül széles körben biztosított aktus-felülvizsgálati jogot a Minisztertanácsnak, mivel annak eldöntése, hogy egy államigazgatási határozat közérdeket sért vagy nem, kizárólag a testület mérlegelésén múltott. A közérdek ugyanis határozatlan jogfogalom, amit a jogalkalmazó szerv (szervek) tölthetnek meg tartalommal mérlegelési jogkörük keretében. A korábbi szabályozáshoz képest mégis előrelépést jelentett az, hogy a törvényt sértő határozatok megsemmisítésének, illetve megváltoztatásának joga bekerült az Alkotmányba, a „dolgozó nép érdekeit sértő” döntések helyett pedig a „közérdek” sérelme alapozhatta meg a Minisztertanács intézkedését. A megsemmisítési jog megillette a Minisztertanácsot a tanácsok olyan határozataira nézve is, amelyek a társadalom érdekét sértették. A „társadalom érdeke” határozatlan jogfogalom, így a Minisztertanács bármely konkrét tanácsi döntésről szabad mérlegelés alapján dönthette el, hogy sérti-e a társadalom érdekét, illetve azt is, hogy konkrét esetben mi minősül a társadalom érdekének.

A közigazgatási határozatok megsemmisítésének jogát az Alkotmány nem kötötte határidőhöz sem az Elnöki Tanács, sem a Minisztertanács esetén, ami azt eredményezte, hogy az államigazgatási döntések anyagi értelemben nem válhattak jogerőssé, hiszen időbeli korlát nélkül volt lehetőség megsemmisítésükre. Ez ugyanakkor nem jelentette azt, hogy az ügyfelek számára egyes esetekben - például az Áe.-ben szereplő semmisség korlátainak fennállása esetén - ne lett volna jogerővel rendelkező hatása.

³ 30. § (2) bekezdés.

Az Alkotmány értelmében a Minisztertanácsot továbbra sem terhelte a hatáskörelvonás tilalma az államigazgatási szervezeti rendszeren belül, mivel az Alkotmányban változatlanul maradt az a rendelkezés, amely szerint az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül, vagy valamely tagja által intézkedhetett.⁴ Ez a jogerő kérdését abból a szempontból érintette, hogy ha a Minisztertanács magához vonta az alsóbb szintű államigazgatási szervek döntési lehetőségét, akkor – lévén az államigazgatási szervezeti rendszeren belül a legmagasabb szintű szerv – határozata ellen fellebbezési jogorvoslatnak nem volt helye. A Minisztertanács döntésével tehát beállt az alaki jogerő, mivel a határozat ellen közigazgatási úton jogorvoslattal nem lehetett élni.

A jogorvoslatához való jog alkotmányos deklarálására azonban a módosítás eredményeként sem került sor.

2. Az eljárási kódex átfogó reformja

Az eljárási kódex átfogó reformjára hosszas előkészítő munkát követően *1981. évi I. törvénnyel* (a továbbiakban: *Áe.*) került sor.⁵ A kodifikációval egyidejűleg került sor egy, az új eljárási törvényről szóló kézikönyv megírására, melynek célja a változások, az új jogintézmények ismertetése volt.⁶ A jogorvoslati rendszert érintő jogszabályváltozásokat a munka bemutatta, ugyanakkor a jogerő kérdésének elemzésére nem tért ki.⁷

A jogorvoslatokra és a jogerőre vonatkozó részletszabályok elemzése előtt fontosnak tartom kiemelni, hogy az 1981. évi I. törvény – eltérően a korábbi államigazgatási eljárási törvénytől – már tartalmazott alapelveket.⁸ Az alapelvek között szerepelt a jogorvoslatához való jog. Az *Áe.* 2. § (6) bekezdése kimondta, hogy az ügyfelet az államigazgatási eljárásban megilleti a nyilatkozattétel és a jogorvoslat joga, továbbá azt is, hogy annak érdekében, hogy az ügyfél jogait gyakorolni tudja, az eljáró szervnek a felet jogairól és kötelezettségeiről tájékoztatni kell. A jogorvoslatához való jognak az alapelvek körében történő elhelyezése garanciális jelentőségű. Az államigazgatási eljárási jogban ugyan közvetlenül alapelvre hivatkozva nem lehet konkrét ügyben döntést hozni, de az alapelvek az eljárás egészét áthatják, és a jogalkalmazó értelmezési kétség esetén visszanyúlhat az alapelvekhez.

Az *Áe.*-ben – kizárólag a hivatalból érvényesíthető – jogorvoslatok egyik fontos korlátja lett a *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme*, ezért ez utóbbi

⁴ 40. § (2) bekezdés.

⁵ 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről.

⁶ Fonyó Gyula – Kilényi Géza – Vida István – Zsuffa István: *Az eljárási törvényről*. Budapest, Táncsics Könyvkiadó, 1981.

⁷ Kiemelendő ugyanakkor, hogy az 1957-ben megjelent eljárási törvény vonatkozásában Szamel Lajos részletes tudományos elemzést adott a jogerő kérdéséről. Lásd részletesen: Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957.

⁸ Az alapelvekről lásd részletesen: Kilényi Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970. című munkáját.

jogintézmény értelmezése – ha nem is a teljesség igényével – nélkülözhetetlen volt. A jogintézmény a közigazgatás jogorvoslati rendszerében azóta is fontos szerepet játszik a jogerő kérdésével kapcsolatban elsősorban azért, mert a hivatalbóli jogorvoslatok egyik fontos korlátja, és mint ilyen, a döntés megváltoztathatósága elé állít korlátot, erősítve ezáltal az anyagi jogerő beálltának lehetőségét.

A jogi szakirodalom az Áe. megalkotásának időszakában a jogerő kérdésének tudományos vizsgálatára nem fordított kiemelt figyelmet⁹, a jogerő alatt az eljárási törvény rendelkezései által megfogalmazott jogintézményt értették. A határozat jogerejét a végrehajtás előfeltételének tekintették, ami alól kivételt az azonnali végrehajtás jelentett. Ezt csak kivételesen lehetett elrendelni, de akkor a határozat jogerőre emelkedésére tekintet nélkül. A kortárs szakirodalom megfogalmazása szerint az azonnali végrehajtás kimondása a végrehajtás szempontjából éppen olyan jogkövetkezményekkel járt, mintha a határozat jogerős lett volna.¹⁰ Az Áe. több helyen – a jogorvoslati és a végrehajtási eljárásban – használta a „jogerő” fogalmát. Kérdés viszont az: milyen jogerőről rendelkezett az Áe., alaki vagy anyagi jogerőről? A kérdésre a választ a törvény vonatkozó rendelkezésének értelmezésével adhatjuk meg. Ehhez először a jogorvoslati eljárás, majd a végrehajtási szakasz kapcsolódó szabályait tekintjük át, hangsúlyozva azt, hogy az egyes jogorvoslatok, illetve a végrehajtás részletes szabályainak elemzésétől eltekintünk, és a vizsgálatot csak azokra a kérdésekre terjesztjük ki, melyek a jogerőhöz kapcsolódnak.

A jogorvoslati szakaszban az eljárási törvény több helyen is említette a jogerő intézményét. Az elsőfokú határozattal szemben igénybe vehető rendes jogorvoslati eszköz a fellebbezés maradt. A fellebbezés alapján lefolytatott eljárás eredményeként meghozott másodfokú határozat bírósági felülvizsgálatát az Áe. meghatározott feltételekkel – minisztertanácsi rendeletben¹¹ pozitív taxációval meghatározott ügyfajtákban – lehetővé tette. A bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhetett sor, ha az ügyfél fellebbezési jogát kimerítette, vagy az ügyben nem volt helye fellebbezésnek. A másodfokú államigazgatási határozatról – a fellebbezésről és a bírósági felülvizsgáltról szóló szabályok között - nem mondta ki a törvény, hogy jogerős. A bírósági felülvizsgálat eredményeként meghozott döntésről ugyanakkor az Áe. kifejezetten kimondta, hogy az jogerős, sőt azt is, hogy ha a bíróság az ügy érdemében határozott, akkor az államigazgatási szervnél ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett nincs helye új eljárásnak. A *res judicata* csak akkor kötötte az államigazgatási szervet, ha a bíróság az államigazgatási határozatot – egyébként kivételesnek tekinthető hatáskörében – megváltoztatta. A bíróság főszabály szerint a jogszabálysértő határozatot hatályon kívül helyezte és – szükség esetén – az államigazgatási szervet új eljárásra

⁹ A jogerőtan vizsgálata a 20. század elején váltott ki nagyobb tudományos érdeklődést. Elsőként Boér Elek, majd Krisztics Sándor, Baumgarten Nándor készített átfogó elemzést a témáról. Lásd részletesen: Boér Elek: *A közigazgatási intézkedések jogereje*. Budapest, Grill Kiadó, 1910.; Krisztics Sándor: *A jogerő hatása és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban*. Budapest, Pfeifer Fernidánd Kiadó, 1915.; Baumgarten Nándor: *Jogerő a közigazgatási eljárásban*. Budapest, Grill Kiadó, 1917.

¹⁰ Fonyó Gyula – Kilényi Géza – Vida István – Zsuffa István: i. m. 120. o.

¹¹ 63/1981. (XII. 5.) MT számú rendelet.

kötelezte. A bíróság jogerős határozata az államigazgatási szervet kötelezte, és annak megfelelően kellett intézkednie. A bírósági felülvizsgálatot követően az érdekeltnek további jogorvoslat kezdeményezésére – vagyis az aktus további megtámadására – nem volt lehetősége, amiből következik, hogy a döntés alaki értelemben jogerőssé vált.

Az első- illetve másodfokú államigazgatási határozat jogerejéről az Áe. a végrehajtható határozatokról szóló szabályok között rendelkezett. Itt kimondta, hogy az államigazgatási szerv első fokú határozata jogerős és végrehajtható, ha a határozat ellen nem fellebbeztek, a fellebbezésről lemondtak, vagy a fellebbezést maga az Áe. zárta ki. Ezekben az esetekben a jogerő alatt alaki jogerőt érthetünk, mivel ezek a döntés további megtámadását zárták ki, ami azonban nem jelentette a döntés megváltoztathatatlanságát. A másodfokú határozat a közléssel minden esetben jogerőssé és végrehajthatóvá vált. A jogerő ebben az esetben is alaki jogerőt jelent, méghozzá abban az értelemben, hogy az államigazgatási döntés rendes jogorvoslattal nem támadható meg.

Miközben az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata csak taxatív felsorolt ügyekben – folyamatosan bővülő, de korlátozott körben -- volt megengedett, az Áe. további jogorvoslati formát biztosított államigazgatási úton az ügyfél számára: a felülvizsgálati kérelmet, amely egészen az 1991. évi XXVI. törvény hatálybalépéséig fennmaradt. Ez az új jogorvoslat megszüntette az 1957-es törvény szerinti panasz eljárás¹² informálisan döntően jogorvoslati jellegét. A panasz eljárás ezzel megszűnt hatósági eljárás lenni, rá a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló törvény vonatkozott.¹³

Felülvizsgálati kérelemmel az ügy érdemében hozott jogerős határozat ellen élhetett az ügyfél. Nem volt helye felülvizsgálati kérelemnek akkor, ha jogszabály az ügyben a határozat bírósági felülvizsgálatát tette lehetővé. A felülvizsgálati kérelem – hasonlóan a bírósági felülvizsgálathoz – a rendes jogorvoslattal megtámadhatatlan, alaki jogerős határozattal szemben volt igénybe vehető. Anyagi jogerőről azonban itt sem beszélhetünk, sőt az anyagi jogerő hiánya ebben az esetben önmagában a felülvizsgálati kérelemre vonatkozó szabályokból is következett. Az Áe. ugyanis kimondta, hogy az államigazgatási szerv a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt. E tétel megfordításából következik, hogy ha a felülvizsgálati kérelmet az egy éves határidőn belül nyújtották be, akkor a hatóságnak érdemben vizsgálnia kellett, aminek eredményeként a támadott határozatot megváltoztathatta, vagy megsemmisítette. A felülvizsgálati kérelem korlátját képezte a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. A törvény ugyanis kimondta azt is, hogy felülvizsgálati kérelem alapján a határozat nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha a határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. Ez a rendelkezés az anyagi jogerő irányába hatott, ugyanakkor a hivatalból igénybe vehető jogorvoslatok – sőt végső soron a semmisség szabályainak - elemzése nélkül anyagi jogerőről nem beszélhetünk.

¹² Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 64. § – 66. §.

¹³ 1977. évi I. törvény A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról.

Ahhoz, hogy a határozat megváltoztathatatlanságáról, vagyis az anyagi jogerő érvényesüléséről – vagy annak hiányáról - az Áe.-ben állást foglalhassunk, a hivatalból igénybe vehető jogorvoslatok – a téma szempontjából érdekes – szabályait is át kell tekinteni.

A határozatot hozó államigazgatási szerv – a felettes szerv vagy a bíróság által el nem bírált – határozatát hivatalból módosíthatta vagy visszavonhatta, amennyiben észlelte, hogy a határozat jogszabályt sért. Erre sor kerülhetett alakilag jogerős határozat vonatkozásában is, például, ha az elsőfokú határozat jogerőre emelkedett, mert az ellen határidőn belül nem fellebbeztek. A felügyeleti intézkedéssel a felettes szerv élhetett akkor, ha az államigazgatási szerv határozata jogszabályt sértett. Ilyenkor a felettes szerv a jogszabálysértő határozatot megváltoztathatta vagy megsemmisíthette, és az ügyben eljáró államigazgatási szervet új eljárásra utasíthatta. Erre is sor kerülhetett alakilag jogerős határozatok esetén. A fenti két hivatalbóli jogorvoslat időbeli korláthoz volt kötve, mindkét esetben az intézkedésre a határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül kerülhetett sor. Egy év elteltével módosítás, visszavonás, illetve felügyeleti intézkedés keretében nem lehetett a határozatot megváltoztatni, vagyis a jogerőre emelkedéstől számított egy év elteltével e két jogorvoslat szempontjából beállt az anyagi jogerő. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok ezekben az esetekben is védelemben részesültek, mert a fenti jogorvoslatok egyike alapján tett intézkedés sem sérthette az ilyen jogokat. Ha tehát a hivatalból eszközölhető jogorvoslatok keretében szükséges intézkedés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog sérelmét idézte volna elő, akkor a határozat jogerőre emelkedésétől számított egy évnél rövidebb időtartamon belül beállhatott az anyagi jogerő.

A hivatalból indult, de külső szerv által kezdeményezett döntés-felülvizsgálat körébe tartoztak az ügyészi intézkedések, melyek közül az *ügyészi óvás*nak volt kiemelkedő szerepe. Az ügyészi intézkedéseket az Áe. nem szabályozta részletesen, hanem deklarálta, hogy ezekre az ügyészségi törvény (a továbbiakban: Ütv.) rendelkezéseit kell alkalmazni.¹⁴ Az Ütv. értelmében az ügyész óvást a szervek jogerős, illetőleg végrehajtható rendelkezéseivel szemben nyújthatott be, ha azokban törvénysértést állapított meg. Az ügyészi óvás benyújtása nem volt határidőhöz kötve, vagyis az ügyész akár évekkal a határozat jogerőre emelkedését követően benyújthatta az óvást. A jogbiztonság érdekében azonban az ügyészi óvás alapján tett intézkedés korlátozva volt. Ha ugyanis az ügyész az óvást egyedi ügyben hozott jogerős rendelkezés ellen, annak közlését követő egy éven túl nyújtotta be, akkor az Ütv. értelmében az óvás alapján tett intézkedés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthetett. A két feltétel fennállása esetén az ügyészi óvás alapján tehető intézkedés vonatkozásában beállt a megváltoztathatatlanság, vagyis az anyagi jogerő. Ha az ügyészi óvás alapján szükséges intézkedés nem sért jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat, akkor annak egy éven túl is helye van. Ilyen esetben egy év elteltével sem állt be az anyagi jogerő. Ha tehát az óvás alapján tett intézkedés nem érintett jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat, akkor az intézkedésnek – ugyanúgy, mint az óvás

¹⁴ 1972. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság ügyészségéről.

benyújtásának – határidő nélkül helye lehetett. Az óvás benyújtása és az óvás alapján elrendelt intézkedés az anyagi jogerő beálltát tartósan gátolhatta, sőt akár lehetetlenné tehetette.

Végül a semmisségről kell szólni, mert a *semmisség szabályai* bármely jogorvoslatnál lehetővé tették a hibás határozat megsemmisítését, tekintet nélkül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra. A semmisségi szabályoknál a jogalkotó tehát a jogorvoslatoknál tágabb körben teszi lehetővé a határozat megsemmisítését. A közigazgatás-tudomány már jóval az Áe. megjelenése előtt ismerte a semmis határozatok fogalmát¹⁵, és azokat a határozatokat sorolta ebbe a körbe, amelyek esetén az elkövetett jogszabálysértés más módon nem volt orvosolható, ezért feltétlenül szükség volt a határozat megsemmisítésére.¹⁶

Az eljárási törvény 1981. évi módosítása során a törvény szabályozási köre kiegészült a semmisségre vonatkozó rendelkezésekkel. A semmisség szabályozásánál „ütközik egymással a törvényességhez és a jogbiztonsághoz fűződő érdek.”¹⁷ A törvényesség azt követelné meg, hogy minél több semmisségi ok legyen, és ezek fennállása esetén a határozat megsemmisítése időbeli korlátozás nélkül kötelező – vagy legalábbis lehetséges – legyen. A jogbiztonság követelménye ezzel szemben azt kívánja meg, hogy az államigazgatási szervek által elkövetett jogszabálysértések hátrányos következményeit ne lehessen az ügyfelekre hárítani, másrészt azt, hogy ne legyen lehetőség a hosszabb ideje kialakult és stabilizálódott életviszonyok megbolygatására. Nyilván ezeket együttesen figyelembe véve az Áe. viszonylag szűk körben állapította meg a semmis határozatok körét, és a semmisség jogintézményét időbeli korláthoz köthette.

Az Áe. a semmisség két esetét különböztette meg. Egyrészt a határozat akkor minősült semmisnek, ha az ügy nem államigazgatási szerv hatáskörébe tartozott. Ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy itt nem egyszerűen a hatáskör hiányáról volt szó, hanem a hatáskör-hiány minősített esetéről, vagyis arról, hogy a döntés egyáltalán nem államigazgatási útra tartozott, hanem az államigazgatási szervezeten kívüli szerv (például bíróság) hatáskörébe, illetve esetleg egyáltalán nem tartozott a magyar állam joghatóságába, például nemzetközi ügyekben vagy diplomáciai mentesség sérelme miatt. Ez egyben azt is jelentette, hogy nem minősült a határozat semmisnek olyan esetben, ha az egyik államigazgatási szerv (például a felettes) a másik államigazgatási szerv hatáskörét vonta el. A második semmisségi ok az Áe. szerint két feltétel együttes fennállása esetén volt figyelembe vehető: ha bűncselekménynek minősülő kötelességszegés az államigazgatási szerv határozatát befolyásolta és a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárta ki.

¹⁵ Lásd részletesen: Tomcsányi: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926.; Valló József: *Közigazgatási eljárás*. Budapest, Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet, 1937.

¹⁶ Kilényi Géza – Vida István – Zsuffa István: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata.*, Budapest, KJK, 1986, 358. o.

¹⁷ Kilényi Géza – Vida István – Zsuffa István: i. m. 358. o.

Ilyen büntető törvénybe ütköző kötelességszegésnek minősült például a vesztegetés vagy a hivatali visszaélés.

A jogbiztonság érdekében azonban a törvény a semmisséget *időbeli korláthoz* köthette. Eszerint semmisségi ok esetén sincs helye a határozat megsemmisítésének, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év eltelt. A jogerő szempontjából ez azt jelenti, hogy a határozat alaki jogerőre emelkedésétől számított három év elteltét követően még a törvényhozó által leg súlyosabbnak minősített jogszabálysértés esetén is megváltoztathatatlanná vált a határozat, beállt az anyagi jogerő.

Az Áe. nem rendelkezett kifejezetten a *részjogerőről*¹⁸, a törvény rendelkezéseit értelmezve ugyanakkor megállapítható, hogy az Áe. a megtámadott határozat egy részének – a jogorvoslattal nem érintett részének – az önálló jogerőre emelkedését nem kívánta lehetővé tenni. Ez abból következik, hogy fellebbezés esetén a felettes szervnek a megtámadott határozat és az azt megelőző eljárás egészének vizsgálatát írta elő a törvény.¹⁹ Így az államigazgatási eljárásban a részleges jogerő nem érvényesült, vagyis az érdemi döntés ellen irányuló fellebbezés esetén a határozatnak a fellebbezéssel nem érintett rendelkezései, illetve a fellebbezéssel nem élő ügyfelekre vonatkozó rendelkezései sem emelkedtek jogerőre. Igaz ugyanakkor az, amire a szakirodalom is felhívta a figyelmet, hogy az érdemi döntést megelőző határozat elleni fellebbezés (például bírságoló határozat elleni fellebbezés) nem érintette az elsőfokú érdemi határozat jogerejét. A részjogerő hiányára vonatkozó szabály alóli kivételnek tekintették azt az esetet, amikor az ügyféltől nem érkezett fellebbezés, hanem csupán ügyfélnek nem tekinthető személy élt fellebbezéssel a határozat rá vonatkozó rendelkezése ellen (például a szakértő sérelmezte a szakértői díj megállapítását). Mivel az ilyen járulékos döntések elkülönültek az ügy érdemére vonatkozó döntéstől és „csupán az eljárás egyszerűsítése, meggyorsítása érdekében kerültek az érdemi döntéssel egy határozatba, az említett esetben a tulajdonképpeni érdemi döntés jogerőre emelkedett, és csak a határozat fellebbezéssel megtámadott rendelkezését kellett felülvizsgálni.”²⁰

Zárszó

A tanulmányban bemutatott – 1981-ben elfogadott – Áe. a rendszerváltást követően számos helyen került módosításra, más szempontból a rendszerváltással együttjáró alkotmánymódosítás több – egyébként változatlan szabálynak – új értelmezést adott. Részben ez volt az indoka annak, hogy új eljárási törvény megalkotására csak 2004-ben került sor, melyet a jelenleg hatályos, 2016-ban elfogadott általános közigazgatási rendtartás váltott fel. A terjedelmi korlátok miatt

¹⁸ Ahogyan az 1957. évi IV. törvény sem. Lásd részletesen: Kilényi Géza – Mészáros József – Mihály Lajos – Toldi Ferenc – Vágó László: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK, 1976.

¹⁹ Áe. 66. § (2) bekezdés.

²⁰ Kilényi Géza – Vida István – Zsuffa István: i. m. 291. o.

jelen tanulmány végén csak jelezni kívánom, hogy mindezek a változások a közigazgatás fórumrendszerét, jogorvoslati rendszerét és a közigazgatási jogerő kérdését is érintették. Ennek részletes elemzése további kutatás tárgyát képezheti.
