
**A közigazgatási határozatok jogereje a
magyar jogtudományban Boér Elektől
Magyary Zoltánig**
PAULOVITS ANITA*

Bevezető

A közigazgatási eljárás általános szabályai törvénybe foglalásának gondolata – más eljárási jogokhoz képest – viszonylag későn jelent meg hazánkban és más országokban egyaránt. Ennek egyik oka a korszakban Európában uralkodó felfogás volt, amely szerint „a közigazgatási ügyek sokfélesége mellett, az eljárásnak az igazságszolgáltatási illetőleg bíraskodási eljáráshoz hasonlatos egyöntetűsége nem vihető keresztül”¹. A másik – kevésbé kimondott – ok az volt, hogy a közigazgatási eljárás általános szabályozása korlátot jelentett az államhatalom nevében eljáró közigazgatás számára, így a jogállamiság eszméjének hirdetése ellenére a kérdés szabályozását a jogalkotó igyekezett elodáztatni.

Az 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-a kimondta, hogy „az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik”, és hogy sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak. Ekkor azonban még kizárólag polgári és büntető bíróságok működtek, így az igazságszolgáltatás szervei alatt a törvény is ezt értette.²

A bíraskodás és a közigazgatás elválasztását követően hamarosan megjelentek, majd egyre felerősödtek a jogi szakirodalomban azok a nézetek, melyek szerint a közigazgatás működésének jogszerűségét külső – a közigazgatási szervezeti rendszeren kívüli – bírósági ellenőrzés alá kell vonni.

1883-ban az országgyűlés elfogadta a pénzügyi közigazgatási bíróságokról szóló törvényt,³ majd 1896-ban megszületett az általános közigazgatási bíróságokról szóló törvény.⁴

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

¹ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Harmadik kiadás. Budapest, Politzer, 1902. 294.

² Az 1869. évi IV. törvénycikk javaslatának parlamenti vitájáról részletesen ír Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása*. Akadémiai, Budapest, 1982. 47-50.

³ 1883: XLIII. törvénycikk A pénzügyi közigazgatási bíróságról.

⁴ 1896: XXVI. törvénycikk A magyar királyi közigazgatási bíróságról.

A közigazgatási bíróságok jogalkalmazó tevékenységét a kortárs szakirodalom közigazgatási tevékenységnek minősítette.⁵ Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a 20. század kezdetétől egyre inkább előtérbe kerültek a közigazgatási döntések jogerejével kapcsolatos kutatások.

1. A közigazgatási jogerő elmélet első kutatója: Boér Elek

A hazai szakirodalom rendszerint Baumgarten Nándort tekinti a közigazgatási jogerő kérdéskörével foglalkozó első kiemelkedő szerzőnek. Baumgarten – mint alább látni fogjuk – valóban terjedelmes és tudományos szempontból rendkívül értékes, átfogó munkát írt a kérdésről. Mégis azt gondolom, hogy a közigazgatási jogerő tudományos kutatása során Boér Elek kutatási eredményeit a hazai szakirodalom méltánytalanul elhanyagolta.

Boér Elek az Erdélyi Múzeum Egylet jogi szakosztályának 1910-ben tartott ülésén fejtette ki a közigazgatási jogerővel kapcsolatos nézeteit, majd ugyanebben az évben az előadás írott formában is publikálásra került.⁶ Boér elsősorban arra a kérdésre kereste a választ, hogy lehet-e egyáltalán a rendes bírászkodásban elfogadott jogerő intézményét a közigazgatási jogban alkalmazni, és ha igen, akkor az milyen következményekkel jár az eljáró szervre, illetve az eljárásban érintettekre, az ügyfelekre. Azt gondolom, hogy ez a kérdés napjainkban – egy évszázaddal később – még mindig megválaszolásra vár.

A kérdés megválaszolásához Boér elsőként a kérdéskör kutatásában úttörő osztrák jogtudomány eredményeit vizsgálta, úgy ahogyan azt néhány évvel később Baumgarten is tette. Boér azonban emellett kitért a francia jogtudomány viszonylag szűk terjedelmű, ugyanakkor komoly jelentőségű kutatási eredményeinek értékelésére is. Elméleti jellegű vizsgálódásait kiegészítette a jogerővel kapcsolatos bírói gyakorlat összegzésével. Végül mindezeket figyelembe véve fogalmazta meg saját álláspontját.

Munkájával kapcsolatban szükségesnek tartom előzetesen leszögezni, hogy akár egyetértünk Boér kutatási eredményeivel, akár vitatjuk annak helyességét, az nem kérdőjelezhető meg, hogy az általa felvázolt konklúziókat széles körben és logikusan felépített elméleti fejtegetésekre építette, majd ezekről önálló véleményt formált. Mintegy száz évvel később Boér munkájának megjelenését követően úgy vélem, hogy valóban új tudományos eredményeket fogalmazott meg, melyek meghatározóak maradtak napjainkig is.

Az osztrák-német szakirodalom jogerőt érintő álláspontjainak ismertetését követően Boér a francia közigazgatási jogról ad áttekintést, de a szerző maga is hangsúlyozza, hogy a franciák a közigazgatási intézkedések jogerejével nem foglalkoztak intenzíven. Megelégedtek azzal, hogy a római jogban a jogerősségről felállított, és Savigny munkájában⁷ is a jogerősség alap gondolatául elfogadott tétel, – melyet a polgári perben a francia jogászok elfogadtak – a közigazgatási jogban is

⁵ Jászi Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai*. I. kötet, Debrecen, Hegedűs és Sándor, 1907. 23.

⁶ Boér Elek: *A közigazgatási intézkedések jogereje*. Budapest, Grill, 1910.

⁷ Friedrich C. von Savigny: *System des heutigen römischen Rechts*. Band VI. Berlin, Veit, 1841.

minden további nélkül alkalmazható. Eszerint az ítélt dolog hatálya csak az ítélet tárgyára terjed ki. A francia Code Civil (1351. cikk) értelmében ítélt dologról akkor lehet beszélni, ha:

- a kérdéses dolog azonos (*eadem res*),
- a kérdés, illetve ügy ugyanazon alpra és indokokra támaszkodik (*eadem causa*),
- ugyanazon felek között forog fenn (*eadem personae*),
- és a felek által és ellen ugyanazon minőségben kerül kezdeményezésre.

A francia jogtudomány szerint ugyanakkor az ítélt dolog jogintézménye csak azokra a közigazgatási tényekre nézve érvényesül, amelyek peres úton jöttek létre. Nem érvényesül az ítélt dologgal járó jogerősség a nem közigazgatási peres eljárás keretében hozott határozatokra és intézkedésekre.⁸

Laferrière szerint az ítélt dolog szabályai elvileg alkalmazást nyerhetnek a következő módon.⁹

- a) Azon féllel szemben, akinek semmisségi panaszát a Conseil d'Etat visszautasította, az ítélt dolog kifogása csak akkor érvényesülhet, ha az új kérelmet ugyanazon fél, ugyanazon minőségében, ugyanazon tárgyra nézve és ugyanazon semmisségi ok alapján adja be, de az illető fél más minőségben semmisségi panasszal élhet.
- b) A semmisségi panasz visszautasítása nem akadályozza annak, hogy akár maga a közigazgatási hatóság visszavonhassa, akár a felsőbb hatóság megsemmisítse az intézkedést. A semmisségi panasz visszautasítása nem nyújt a közigazgatási intézkedésnek semmi újabb erőt magával a közigazgatási hatósággal szemben, amelynek ezután is szabadságában áll éppen úgy eljárni, mint a semmisségi panaszt elutasító határozat előtt. Ha a semmisségi panasznak helyt adnak, akkor a megtámadott közigazgatási intézkedés megsemmisül és a közigazgatásnak nem szabad azt foganatosítani. Ha törvény vagy jogsértés esete áll fenn, akkor ez az újabb közigazgatási intézkedéssel szemben jogcímet ad az ítélt dolog kifogására.
- c) Harmadik személyekkel szemben a közigazgatási intézkedésekre nézve a Code civil csak részben érvényesül. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy semmisségi panasz vissza lett utasítva, az nem képez *res judicatát* harmadik személyekkel szemben, azaz ugyanazon az alapon megtámadhatják ugyanazt a közigazgatási intézkedést. Abban az esetben viszont, ha a közigazgatási intézkedés meg lett semmisítve, akkor ez mindenkivel szemben „ítélt dolognak” minősül, mert ezáltal a közigazgatási intézkedés megszűnt létezni.¹⁰

Boér az általa feldolgozott francia jogi szakirodalom alapján arra a következtetésre jut, hogy Laferrière – fent összefoglalt – nézeteit követte a korabeli francia jogtudósok többsége. E körbe tartozott többek között Berthélemy, aki arról is szólt, hogy vitás közigazgatási ügyekben (*contentieux de l'interprétation*) a

⁸ Boér: i. m. 31.

⁹ E. Laferrière: *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris, Berger-Levrault, 1896.

¹⁰ Lásd részletesen Boér: i. m.

közigazgatási hatóságok intézkedéseinek hatása csak relatív jogerősséget teremt, csak az érdekelt felekre vonatkozik.¹¹ Hasonlóan vélekedett M. Hauriou¹², I. B. Simonet¹³ és R. Rousseau¹⁴ is.

A hazai tételes jogi szabályozás tükrében Boér kiemeli, hogy a közigazgatási bírászkodásról szóló 1896:XXVI. tc. rendelkezik az újrafelvételről. A törvény magyarázata szerint, a közigazgatási bíróság által elintézett ügy „res judicatának” tekintendő, azaz a közigazgatási bírósági ítélet éppen úgy végérvényes, mint a polgári bíróságok határozatai. Az azonban nem volt meghatározva, hogy kik között és milyen joghatállyal jön létre a jogerősség. A közigazgatási bíróság gyakorlata sem nyújtott megfelelő támpontot a kérdés megválaszolásához, mivel minden különösebb indoklás nélkül a polgári perrendtartás szabályaira hivatkozva döntötte el az ügyek jó részét.

Az 1896: XXVI. törvénycikk értelmében a közigazgatási bírósági határozat csak a felekre terjedt ki. Kérdéses volt az is, hogy a jogerős ítélet hatásai (például marasztaló ítéletnél a végrehajthatóság) az ítélet melyik részére vonatkoznak: csak a rendelkező részre, vagy az indoklásra is. A Magyar Királyi Kúria korábbi gyakorlata szerint az ítéletnek csak a rendelkező része emelkedett jogerőre. 1887-ben, majd a továbbiakban is kimondta a Kúria, hogy az ítélet rendelkező része és indoklása egy összefüggő egésznek képez, és az indoklás is tartalmazhat *res judicatát*, ha abban olyan határozat jelleggel bíró kijelentések vannak, amelyek a jogerőre alkalmasak. „Az ítélet indoklása ellen tehát csak annyiban van helye fellebbezésnek, amennyiben az indoklásban határozat jelleggel bíró olyan kijelentések vannak, melyek fellebbezés hiányában jogerőre emelkednek.” Mások ezt a nézetet támadták azon az alapon, hogy az ítélet indoklására nézve a jogerősség rendszerint nem áll be, mivel az ítélet tartalma a döntő. Azt is elismerték ugyanakkor ez utóbbi nézet képviselői, hogy jogerőre az ítélet parancsa emelkedik, függetlenül attól, hogy azt az ítélet melyik része tartalmazza.¹⁵

Boér nem tartotta elfogadhatónak a közigazgatási bírósági ítéletekre nézve a hazai perjognak azt a szabályát, miszerint a polgári perben a *res judicata* hivatalból nem vehető figyelembe. Álláspontját azzal indokolta, hogy a közigazgatási per közjogi természetéből kifolyólag a köznek és az egyesnek a java és érdeke szempontjából a *res judicatát* hivatalból figyelembe kell venni.¹⁶

A szerző Rudolf Laun álláspontját követve¹⁷ tartalmi szempontból az ítéleteket – a polgári perbeli ítéletekhez hasonlóan – három csoportra osztotta:

- megállapító,
- marasztaló és
- elutasító ítéletekre.

¹¹ H. Berthélemy: *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, Rousseau, 1908.

¹² M. Hauriou: *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, Sirey, 1907.

¹³ Jean-Baptiste Simonet: *Traité élémentaire de droit public et administratif*. Paris, Pichon, 1893.

¹⁴ Rodolphe Rousseau: *Dictionnaire théorique et pratique de procédure civile, commerciale, criminelle et administrative*. Paris, A. Rousseau, 1896. 10. kötet

¹⁵ Ezt az álláspontot képviselte Magyar Géza: *A magyar polgári peres eljárás alyptanai*. Budapest, Franklin Társulat, 1898. (46. §)

¹⁶ Boér: i. m. 43.

¹⁷ Rudolf v. Laun: *Das Recht zum Gewerbebetrieb*. Wien, 1908. Hivatkozva: Baumgarten: i. m. 204-205.

A közigazgatási bíróság megállapító ítéleténél valamely közviszonyon alapuló jogviszony létezése, fennállása vagy nem létezése, illetve fenn nem állása eldöntéséről van szó. Boér szerint a megállapító ítéletek a közigazgatási hatóságot is kötelezik abban az értelemben, hogy a hatóságnak meg kell tennie az ítéletbe foglalt további intézkedéseket. A fél pedig harmadik személyekkel szemben ügyszakosság esetén az ítélet alapján ítélt dologra hivatkozhat. Az ügyszakosság előfeltétele mellett nemcsak az ún. relatív jogerősség következik be, hanem az abszolút jogerősség is, a közigazgatási bíróságokra, hatóságokra és az ügyfelekre nézve egyaránt. Ugyanez igaz a szerző szerint a marasztaló ítéletekre is.¹⁸ Mindkét esetben arról van szó, hogy a bíróság a jogszabályban kifejtett rendelkezéseket, parancsokat, tilalmakat érvényesíti egy konkrét ügyben. Az 1896. évi XXVI. tc. szerint a közigazgatási bíróság az ítéletet újrafelvételi jogcímen hatályon kívül helyezheti. Újrafelvételi panasz benyújtására ugyanazon ügyben csak egy ízben, a véghatározat kézbesítésétől számított egy éven belül volt lehetőség. Ezt követően a közigazgatási bírósági ítélet megváltoztathatatlanná vált, azaz abszolút jogerőssé.¹⁹ Az 1901. évi XX. tc. nem terjesztette ki az újrafelvétel lehetőségét az összes közigazgatási ügyre, mivel a közigazgatási ügyek egy része a jogerős határozattal való befejezés által sem vált olyan *res judicatává*, melyet ne lehetett volna később újabb elintézés alá vonni. Ilyenek voltak mindazok az ügyek, melyben a hatóság diszkrecionális hatáskörben járt el, célszerűség, méltányosság szerint határozott. A magyar közigazgatási jog értelmében tehát a rendes közigazgatási eljárás körében hozott intézkedésekre nézve a polgári perjogi értelemben vett *res judicata* jogintézménye nem volt alkalmazható.

Boér alaptételként rögzíti, hogy a bíraskodás és a közigazgatási funkció céljai eltérőek, ezért a közigazgatási intézkedések jogerejének kérdését nem lehet kizárólag a jogszolgáltatás eszméje alapján megválaszolni. Az alapvető különbséget a szerző abban látja, hogy a bíróság célja a jogrend fenntartása, ennek érdekében a jogszolgáltatás keretében a bíróság logikai művelet keretében kiválasztja a konkrét estre vonatkozó jogszabályt, és az egyedi esetet annak absztrakt rendelkezéseit alkalmazva eldönti. Ezzel szemben a közigazgatás számára a jog elsősorban nem cél, hanem korlát. A közigazgatás azért keresi ki a jog szabályait, hogy a rá bízott közfeladatok megoldásában, a köz és az egyéni szükségletek kielégítésében e szabályokhoz alkalmazkodjék. A közigazgatásnak figyelembe kell vennie az intézkedései következményeként megjelenő új viszonyok, új állapotok, változások következményeit a köz- és az egyéni érdekre való fontosabb kihatásait.²⁰

Kivételesen még a magánjogban – a szerződések körében – is előfordulhat, hogy olyan lényeges körülmények változnak meg, amelyek előzetes fennforgása esetén a szerződés megkötésébe valamelyik fél nem ment volna bele. Ilyenkor a magánjogban a *clausula rebus sic stantibus* elve alkalmazható.

A közigazgatási intézkedések eleve jövőbeli cél elérésére irányulnak, jogi hatásuk – többségében – az intézkedést követő időszakban valósul meg,

¹⁸ Boér: i. m. 46.

¹⁹ Boér: i. m. 47.

²⁰ Boér: i. m. 52-53.

ugyanakkor a döntés meghozatalakor az eljáró hatóság csak a fennálló tényállásra támaszkodhat, és ez alapján előzetesen mérlegeli a köz- és magánérdeknek a konkrét tényállásra vonatkozó jogilag szabályozott vagy csak diszkrecionális jogkörből származó hatásait. Ezért azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási intézkedéseknél a körülmények megváltozásával jóval nagyobb mértékben kell számolni, mint a magánjogban. Ez is oka annak, hogy a közigazgatási szervek döntési lehetőségeit a jogszabályokban csak ritkán lehet szigorú keretek közé szorítani, azaz a közigazgatásban a teljes joghoz kötöttség – a szabályozási tárgy sajátossága miatt – kivételesnek tekinthető. A közigazgatási szervek által alkalmazott jogszabályok döntő többsége kisebb vagy nagyobb mértékben lehetőséget biztosít az eljáró szerv számára a mérlegelésre. A körülmények gyors és gyakori változása és a döntések többségének diszkrecionális jellege miatt a közigazgatási jogban a jogerő kérdését, az alaki, illetve anyagi jogerő beálltának időpontját jóval nehezebb és bonyolultabb meghatározni, mint a magánjogban.

Boér helyesen mutat rá arra, hogy a magánviszonyokat a közviszonyoktól megkülönbözteti az is, hogy a kétféle jogviszonyban teljesen eltérő az alanyok jogi helyzete. A magánjogi jogviszony alanyai egyenjogúak, egymással mellérendeltségi kapcsolatban állnak és ezekben a viszonyokban a felek érdeke és akarata a meghatározó. A közigazgatási viszonyban ugyanakkor nem mellérendelt felek állnak egymással szemben, hanem az egyik oldalon az állam nevében eljáró, az állami, illetve közérdeket képviselő közigazgatási szerv áll, míg a másik fél az államhoz képest alárendelt viszonyban van. A közigazgatási viszonyban ugyanis – mint minden közviszonyban – elsődlegesen a köz célja uralkodik, az egyéni akarat csak annak alárendelten működik.²¹

A közigazgatási cselekvés szabadsága azonban csak odáig terjedhet, hogy a másik fél személyiségét meg nem semmisítheti. A közigazgatási viszonyokban érdekelt fél sem sülyeszthető „puszta matériává”, mert akkor az állam polgára nem lenne szabad ember, hanem csupán rabszolga.²² Ebben a kérdésben Boér felfogása alapvetően különbözött Tezner dogmatikai alapvetésétől, mely szerint a jogerő rendeltetése az állami adminisztráció tehermentesítése.²³ Tezner elméletének sajátossága, hogy a megváltoztathatlanságot nem elsősorban a határozat által érdekelt védelmére, a szerzett jogok biztosítására tartja szükségesnek, hanem harmadik személyek érdekében. A legfontosabb érv szerinte az anyagi jogerő mellett a jogbiztonság az állam szempontjából.²⁴

Boér szerint minél kevésbé irányul a közigazgatási szervek uralma az emberre mint személyiségre, az állam közigazgatási szervei és az egyesek között annál nagyobb mértékben lesz a jog uralttá, vagyis külsőleg, azaz jogilag szabályozhatóvá. Az ilyen közigazgatási intézkedések a jogilag szabályozott közigazgatási intézkedések. Ilyen esetben, ha a jogszabály meghatározta, hogy milyen tényállás mellett köteles a hatóság intézkedni, akkor a tényállás fennforgása esetén a közigazgatási hatóság feltétlenül köteles a jogszabály rendelkezéseinek

²¹ Boér: i. m. 56.

²² Boér: i. m. 57.

²³ Friedrich Tezner: *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*. Wien, Manz, 1896.

²⁴ Friedrich Tezner: *Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege*. Berlin, 1901.

megfelelő intézkedést megtenni. Az ügyfél alanyi jogára hivatkozva követelheti ezt.²⁵

Ott, ahol a közigazgatás működése nincs ilyen részletességgel szabályozva, a közigazgatási szervek szabadon fogják mérlegelni az eléjük kerülő ügyben, hogy szükséges-e a hatóságnak intézkedni az elé kerülő konkrét ügyben, és ha igen, akkor milyen tartalommal. Ilyen esetben a közigazgatási szerv szabadon mérlegeli az állami közérdeknek a konkrét esetre és az esetleges magánérdekre vonatkozásait, és ez alapján megállapítja a konkrét esetre vonatkozó cselekvés szabályait. Ezek lesznek a közigazgatás működésének diszkrecionális intézkedései.²⁶

Boér hangsúlyozza, hogy nem helyes a közigazgatási „intézkedés”, illetve „határozat” absztrakt fogalmára alkalmazni a jogerősséget, hanem helyesebb konkretizálni a kérdést a tételesjog fogalmi meghatározásait alapul véve. Itt utal a szerző az 1896. évi XXVI. törvényre, mely szerint a közigazgatási bíróság az ügy érdemében ítélettel, más körülményről végzéssel dönt. Az 1901. évi XX. törvény pedig határozatot, véghatározatot és végzést különböztet meg. A határozatok ellen külön jogorvoslatnak nincs helye, csak a véghatározatok elleni fellebbezésben támadhatók meg, így az alaki jogerő sem állhat be korábban. A véghatározat az ügyet véglegesen dönti el, ezért itt az alaki jogerő akkor áll be, ha a felek az eljárás során az összes jogorvoslati lehetőséget kimerítették, vagy a törvényes határidőn belül nem éltek jogorvoslattal, vagy ha a jogszabály a jogorvoslatot megtiltja. Abszolút jogerő (avagy anyagi jogerő) azaz a határozat megváltoztathatatlansága azonban ilyenkor sem áll be, csak relatív jogerő a hatóság javára. Ennek oka, hogy az alakilag jogerős véghatározatok a jogorvoslati határidőn túl, hivatalból észlelt illetéktelenség vagy törvénybe ütköző voltuk miatt a felsőbb hatóságok által megsemmisíthetők és az ügyben új eljárás rendelhető el. A közigazgatási intézkedések harmadik típusa a végzés, melynél az alaki jogerő ugyanúgy beállhat, mint a véghatározatoknál, méghozzá ugyanazon jogcímenen.²⁷

Boér elemezte a jogerős közigazgatási intézkedések és a bírói határozatok egymáshoz való viszonyát. A bűnvádi perrel kapcsolatban megállapította, hogy az akkori szabályozás alapján mind a közigazgatási bíróság megállapító és marasztaló ítéletei, mind pedig a rendes közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási határozatok és intézkedések – amennyiben a bűnvádi per megindítása előtt alakilag jogerőre emelkedtek – mindaddig, amíg a közigazgatási hatóság előtt érvényben vannak, a büntető bíróságot is kötelezik. Az ilyen közjogi, közigazgatási jogi előkérdéseket tehát már eldöntöttnek kell tekinteni, ugyanakkor az ilyen előkérdések nem kötelezik a büntető bíróságot a büntethetőség kérdésében.²⁸

A polgári perekben a sommás eljárások körében a polgári bíróságok nem tehetik felülvizsgálat tárgyává a jogerős közigazgatási határozat törvényszerűségét és nincs hatáskörük arra, hogy a közigazgatási hatóságok eljárását és saját hatáskörükben hozott határozatait felülvizsgálják. A polgári bíróságok tehát a

²⁵ Boér: i. m. 58.

²⁶ Boér: i. m. 60.

²⁷ Boér: i. m. 66.

²⁸ Boér: i. m. 75.

jogerős közigazgatási határozatot, illetve intézkedést, addig amíg azok a közigazgatás működési körében érvényben vannak, kötelesek azt, mint a kérdéses közviszonyra vonatkozó érvényes megállapítást elfogadni és azt a polgári perben mint íyet felhasználni.

A közigazgatási hatóságok is kötelesek akár a büntető, akár a polgári bíróságok jogerős határozatait – amennyiben azok a közigazgatási eljárás körébe tartozó ügy prejudiciális kérdésére vonatkoznak – mint végleges megállapításokat elfogadni. Abban azonban, hogy a bírói határozatban megállapított tény és jogkérdéshez milyen további jogkövetkezményeket fűznek és az alapján milyen cselekvést végeznek a közfeladat megvalósítása, a közszükséglet kielégítése érdekében, a közigazgatási hatóságokra nézve kizárólag a közigazgatás működésének célja, a működést rendező jogszabályok vagy a közigazgatási hatóság szabad mérlegelése lehet döntő.²⁹

Boér végső következtetései az alábbiak szerint foglalhatók össze. A szerző abból indul ki, hogy a jogállamban a közigazgatás a jog uralma alá került, és az egyesek részére a közviszonyokon alapuló köz- és közigazgatási alanyi jogok származnak, melyek védelméről közigazgatási per útján is gondoskodni kell. Mind a közigazgatási bíróság ítéleteire, mind pedig a közigazgatási határozatokra és intézkedésekre nézve feltétlenül alkalmazandó az alaki jogerősség. Az alaki jogerőnek azzal a joghatással kell járnia, hogy a közigazgatási hatóság (az előzetes végrehajthatóság esetét kivéve) minden alakilag jogerős ítéletet vagy véghatározatot végrehajthasson az eljárásban részt vett és a közigazgatási intézkedésről szabályszerűen értesített érdekelttel szemben. Az alaki jogerő intézményének tehát „*inter partes*” kell érvényesülnie. Az „*inter omnes*” érvényesülés – Boér szerint – csak kivételes lehet, és annak eseteit részletes taxációval, vagy szabatos elvi elhatárolással kell megállapítani. A *res judicata*-ra való hivatkozást a feleknek csak a közigazgatási bíróság alakilag jogerős ítéleteire nézve kell megengedni. A nem peres közigazgatási eljárásban hozott hatósági határozatokkal és intézkedésekkel szemben a *res judicata*-ra való hivatkozást ki kell zárni.

A *res judicata* kifogására nézve a jogilag szabályozott közigazgatási intézkedéseknél meg kell nyitni a közigazgatási per útját, a diszkrecionális intézkedéseknél pedig a bírói módszer keretében a semmisségi panaszt, melyet a hatóságok a közérdek, a felek pedig magánérdekeik javára vehessenek igénybe.³⁰

Végül fontosnak tartjuk kiemelni Boér azon megállapítását, mely szerint a magánjogban és a perjogban már rég bevált jogelveket és intézményeket csak megfelelő átalakítás mellett szabad átvinni a köz- és közigazgatási jog területére. A közigazgatási jognak az kell, hogy legyen a mindenkori célja, hogy az állampolgárok szabadságát összhangba hozza a közérdek megvalósulásával. Ehhez a szerző szerint az szükséges, hogy a közigazgatásnak megfelelő cselekvési szabadsága legyen, mert ennek hiányában a hatékonyság és a gyorsaság lehetetlenné válik, aminek a közérdek látja kárát. Végső soron Boér óvatosságra int a felek javára – a hatóságot korlátozó – jogerő megállapításánál, mert különben az

²⁹ Boér: i. m. 77.

³⁰ Boér: i. m. 78-80.

egy az ő alanyi jogára hivatkozva megakadályozhatja a közérdek érvényesülését, a közfeladatok ellátását, de „más egyesek” alanyi jogának érvényesülését is.³¹

2. A közigazgatási jogerő rendszeres vizsgálata az MTA pályázata nyomán

1914-ben a Magyar Tudományos Akadémia pályázatot írt ki a jogerő témájáról. Három pályamunka érkezett: Krisztics Sándor dolgozata, Tomcsányi Móric tanulmánya, illetve Baumgarten Nándor könyve. Ez utóbbi nyerte el a pályázatot. Krisztics jogerőről szóló dolgozatának³² ismertetésével kezdem, mivel azt gondolom, hogy terjedelmét és színvonalát tekintve is ez volt a legvisszafogottabb. Krisztics az – elsősorban a német és osztrák – irodalomban megjelent munkák elemzéséből indult ki, és vizsgálta azt, hogy az anyagi és az alaki jogerő milyen összefüggésben áll egymással. Krisztics elismerte az alaki jogerő létét a közigazgatásban. A közigazgatási döntések alaki jogereje alatt Krisztics a határozatok megtámadhatatlanságát, illetve végrehajthatóságát értette. Az anyagi jogerő tudományos szakirodalmát és néhány ország kapcsolódó tételes jogi szabályozását feldolgozta, de kevésbé alaposan mint Baumgarten. Elemzése eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy a jogerő intézményét a közigazgatási jog nem nélkülözheti, de annak érvényesülése csak bizonyos korlátok között lehetséges. A Krisztics által nehezen követhetően megfogalmazott, és időnként nem kellően alátámasztott korlátokat Szamel Lajos a következőkben foglalta össze:

- A szabad mérlegelésnél nincs anyagi jogerő;
- A jogilag kötött és kontenciózus ügyben hozott aktusoknál van anyagi jogerő;
- Ha az aktus által létesült szubjektív jog fennállása fontosabb, mint a közérdek érvényesülése, akkor is elismerte az anyagi jogerő létjogosultságát.³³

Kétségtelenül figyelemreméltó ugyanakkor annak a tételnek a megfogalmazása, hogy az anyagilag jogerős aktusoknak bizonyító ereje van. Ezalatt Krisztics azt értette, hogy minden vitás kérdésben, amelyben valamely ítélt dologra történik hivatkozás, a jogerős határozat mint kétségbe nem vonható bizonyítási eszköz használható.³⁴ Ez a tétel csak azzal a megszorítással fogadható el, ha mind a bíróságok, mind pedig a közigazgatási hatóságok kötelesek egymás alakilag jogerős döntését elfogadni, és sem a döntés alapjául szolgáló tényállást, sem a jogalkalmazás helyességét nem tehetik vitássá.

Baumgarten a jogerőről szóló átfogó munkájára hatással voltak Edmund Bernatzik tudományos eredményei, aki – legalábbis Baumgarten szerint – elsőként foglalkozott a jogerő kérdésével a közigazgatási jogtudományban.³⁵ Azzal az

³¹ Boér: i. m. 82.

³² Krisztics Sándor: *A jogerő hatásai és érvényesülésének korlátai a közigazgatási jogban*. Budapest, Budapest Székesfőváros Házinyomdája, 1915.

³³ Szamel Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, KJK, 1977. 126. V.ö.: Krisztics i. m. 107.

³⁴ Krisztics: i. m. 57.

³⁵ Edmund Bernatzik: *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*. Wien, Manz, 1886.

állásponttal értett egyet, amelyik a közigazgatás terén is elismerte az alanyi közjogokat és ebből fakadóan az állampolgár jogát a közigazgatással szemben érvényre juttathatta. Szerinte „a közigazgatásnak olyan hatalmi túlsúlya van az egyén felett, hogy az alanyi jogosultság elismerése az államnak sem fölényét, sem erejét nem támadja meg”.³⁶ Ebből azt a következtetést vonja le, hogy amennyiben az egyén alanyi joga forog kockán, akkor joga van megkövetelni, hogy a jogosultságát biztosító határozat lezárt viszonyt teremtsen, és újabb intézkedésekkel, határozatokkal megváltoztatható ne legyen.

Boér Elek fejtette ki részletesen azt a tételt, hogy a tárgyi joghoz az állam is kötve van, így a tárgyi jog az egyén részére biztosított jogok forrásává válhat.³⁷ Ezt is figyelembe véve állapítja meg Baumgarten azt, hogy „az egyénnek vannak közjogai, amelyeket jogi eszközökkel érvényesíthet, éppen úgy mint alanyi magánjogait. Jogi hatalma van az egyesnek az államhatalommal szemben a köz- és közigazgatási viszonyban elismert érdekeinek és akarátának védelmére.”³⁸

Baumgarten szerint: „téves álláspont, hogy az új határozat az előzőnek helyesbítése. Az esetek nagy részében talán csak ismétlése lesz és kérdés, hogy nem fordulhatnak-e elő oly esetek, amelyekben az előző határozat volt a helyesebb a későbbinél.”³⁹

Tezner álláspontja ezzel szemben a közigazgatási eljárásban részt vevő fél jogainak korlátozására irányult. Szerinte a formailag (alaki) jogerős (azaz megtámadhatatlan) határozat nem köti az államot. Igaz, Tezner szerint a visszavonás csak közérdekből történhet, és csak akkor, ha a közérdek más törvényes módon nem biztosítható. Ez azt jelenti, hogy a megkötöttség kérdését függetleníteni kell a jogerőtől, és a közérdek fogalmát, illetve eseteit kell meghatározni. Nem akarja tehát a jogerő kötelező erejét teljes mértékben megszüntetni, az ügyfél jogait csak olyan esetekre kívánja korlátozni, amikor az az államérdekkel kerül szembe. Baumgarten szerint Tezner álláspontja a jogerőben rejlő jogvédelemhez és jogbiztonsághoz fűződő érdeket teszi kockára. Márpedig szerinte – és az általa kialakított nézet mai napig is tartja magát – alaptételnek azt kell tekinteni, hogy a jogerő a szerzett jog védelmére szolgál és egyszersmind kötelező erőt is jelent, amit pontosan körül nem írható körülményekkel (mint a közérdek) nem lehet lerontani. Ha tehát a *res judicata* szerzett jogot véd, akkor a jogerős határozattól való eltérést nem szabad megengedni. Erről csak akkor lehet szó – érvel tovább a szerző – ha a határozat megváltoztatása az érdekelt fél jogait juttatja érvényre.⁴⁰

Baumgarten dogmatikai megalapozottságú érveléssel mutatja be a jogerőnek a szerzett jogokkal való kapcsolatát. Tezner jogerő fogalmát „az államot nem kötelező jogerő”⁴¹ fogalmának tekinti. Ezzel szemben a magyar közigazgatási bíróság – melynek Baumgarten maga is bírója volt – a relatív jogerő fogalmát

³⁶ Baumgarten Nándor: *Jogerő a közigazgatási eljárásban*. Budapest, Grill, 1917. 80.

³⁷ Boér Elek: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, Grill, 1912.

³⁸ Baumgarten: i. m. 82.

³⁹ Baumgarten: i. m. 81.

⁴⁰ Baumgarten: i. m. 85.

⁴¹ Baumgarten: i. m. 86.

érvényesítette gyakorlatában. Eszerint a fél törvényszerű jogát akkor is érvényesítheti, ha ügyét közigazgatási határozat korábban már eldöntötte. Baumgarten elutasította a szélsőséges álláspontokat. Egyrészt azt, hogy a *res judicatára* a hatóság bármiféle korlát nélkül hivatkozhat. Másrészt azt is, hogy a *res judicatára* mindig csak a fél hivatkozhat, míg a hatóság sosem. Középutat választva azt a megoldást tartja elfogadhatónak, miszerint a *res judicatára* szerzett joga védelme érdekében a fél hivatkozhat, egyéb esetekben pedig a hatóság. Ebből következik, hogy a hatóság eltérhet a már meghozott határozattól, ha ezzel nem sérti a fél szerzett jogát.

A szerzett jogok védelme a hatályos közigazgatási eljárási törvényben is fontos követelmény. Felügyeleti intézkedés, vagy a határozat hivatalból történő módosítása a Ket. szerint nem sértheti az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát. Azaz a Baumgarten által 1917-ben felvázolt szerzett jogok védelmével kapcsolatos elmélet napjaink tételes jogában is jelen van. Igaz, azóta kiegészült a jogintézmény a jóhiszeműség, a jogszerzés és a joggyakorlás együttes követelményével. Ez a kiegészítés azonban a jogerő és a szerzett jogok közötti összefüggés lényegét nem érinti. A szerző megfogalmazza azt a követelményt is, hogy a fél új határozatot követelhet azokban az esetekben, amikor a hatóság nem hivatkozhat arra, hogy már van egy meghozott döntés, amely a *res judicata* erejével bír, ami a hatóságot a kérelem újabb tárgyalásától eleve felmenti.⁴² Ez a gondolat szintén tetten érhető a közigazgatási eljárás jogorvoslati szakaszában, az ügyfél által kezdeményezhető rendkívüli jogorvoslatok esetén. A Ket. által bevezetett új jogorvoslati forma, az újrafelvétel, lényegét ugyanis éppen az képezi, hogy már jogerős döntéssel lezárt ügyekben kezdeményezheti az ügyfél a döntés, illetve az abban foglaltak felülvizsgálatát, ennek eredményeként megváltoztatását.

Baumgarten tételeit még egy további esetkörrel bővíti ki. Nevezetesen azzal, amikor a fél a saját számára *res judicatát* teremtő döntéssel szemben kér új határozatot, és a közigazgatási hatóság ennek a kérelemnek eleget tesz. Jogtechnikai szempontból a szerző felveti azt a lehetőséget is, hogy ebben az esetben a hatóságnak – elvileg – meg kellene tagadnia az új határozat meghozatalát, mivel éppen a szerzett jogot biztosító határozat eredményez megváltoztathatatlanságot, azaz jogerőt. Mivel a megváltoztathatatlanság a fél javára szolgál, ezért a hatóság mégsem hivatkozhat *res judicatára* ebben az esetben, kivéve, ha az ügyben harmadik fél is érdekelt. Ebben az esetben a hatóság nem változtathatja meg a határozatát oly módon, hogy az a másik fél jogát sértse. Arra is felhívja Baumgarten a figyelmet, hogy ilyen esetben a fél kockára teszi szerzett jogát, mivel lehetséges, hogy a hatóság olyan új döntést hoz, amely a félre kedvezőtlenebb. Ebben az esetben a fél nem hivatkozhat a korábbi határozatban szereplő – kedvezőbb – döntésre. Hatályos közigazgatási jogunkban ugyanez a helyzet a mérlegelési jogkörben hozott döntések kérelemre történő felülvizsgálata esetén.

⁴² Baumgarten: i. m. 86.

3. A közigazgatási jogerő korlátai: szerzett jogok, közérdek, semmisség

A közigazgatási határozatok jogereje eszméjének – legalább részleges – elfogadása után számos kérdés nyitva maradt. Ezek közül a legfontosabb a jogerő hatóköre, vagy ami ezzel azonos, korlátainak meghatározása. Ezzel először Tomcsányi Móric foglalkozott behatóbban, a közigazgatási eljárási jog kérdései között.⁴³ A jogerővel kapcsolatos fejtegetéseiben figyelembe vette Baumgarten és a kérdéssel foglalkozó német szerzők munkái mellett a francia szakirodalmat is.⁴⁴ Az alaki és az anyagi jogerő értelmezését illetően Magyary Géza perjogász álláspontjából indul ki.⁴⁵ Az alaki jogerő alatt azt érti, hogy a meghozott ítéletet, illetve határozatot fellebbezési jogorvoslattal megtámadni nem lehet. Az anyagi jogerő jelentése pedig az, hogy az ítélet, illetve határozat a kérdéses ügyet érdemben, véglegesen, a per keretén kívül is ható erővel eldönti, úgy hogy az nemcsak további rendes jogorvoslati úton, hanem sem ugyanazon, sem más hatóság által nem bírálható el újra.⁴⁶ Végző soron az anyagi jogerőt az alaki jogerő hatásának, következményének tekintette. Tomcsányi ezt úgy fogalmazta meg, hogy az alaki jogerőnek teljes értéke csak akkor van, ha sem rendes perorvoslattal, sem más úton nem lehet többé az eldöntött ügyet elővenni, vagyis ha az alaki jogerőt az anyagi jogerő követi. Az alaki jogerő – írja Tomcsányi – önmagában csak feltételes, relatív jogerő, mert csak időlegesen fejezi be az ügyintézés folyamatát. Az érdekelt fél ugyanis az eljárást új kérelemmel bármikor megindíthatja. Ezért arra a következtetésre jut, hogy az újrafelvétel – mint rendkívüli jogorvoslat – is függőben tartja a jogerőt, sőt az alaki jogerőre emelkedést is mindaddig, amíg az újrafelvétel záros (mai terminológiával: jogvesztő) határideje le nem telik.⁴⁷

Tomcsányi arra a következtetésre jut, hogy a közigazgatási szervek intézkedései esetén nem lehet olyan egyértelműen megítélni a jogerő kérdését, mint a bírói ítéletek – beleértve a közigazgatási bírói ítéleteket is – esetében. A kérdés eldöntése részben attól függ, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre ki van-e terjesztve minden jogvitás ügyre, ugyanis ha nincs, akkor a vitás ügyek egy részében – amelyekre a bíróságnak nincs hatásköre – a végső fokú döntést a közigazgatási hatóságok hivatottak meghozni. Ilyenkor – Tomcsányi szerint – a közigazgatási határozatok jogerejének elismerését nagyobb mértékben meg lehet követelni az egyéni jogok védelme érdekében, hiszen ilyen esetekben a közigazgatási szerv, mintegy pótolja a bírói hatalmat. A jogerő megítélését a szerző szerint az is befolyásolja, hogy a közigazgatási bíróságok elé utalt ügyek között vannak olyanok, amelyek szigorúan véve nem jogszolgáltatási ügyek, hanem diszkrecionális mérlegelést igénylő közigazgatási feladatok. Ilyen esetben a bírói ítéletet megváltoztathatatlanak nem lehet tekinteni azért, mert ilyen ügynek egy

⁴³ Tomcsányi: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi nyomda, 1926.

⁴⁴ A francia szakirodalomból hivatkozza a következőket (Tomcsányi: i. m. 218.): Gaston Jéze: *Cours de droit public* (Retrait des actes juridiques. Autorité de la chose jugée) 1924.; Léon Duguit: *Traité de droit constitutionnel II. vol.* 1923..

⁴⁵ Magyary Géza: *Magyar polgári perjog*. Budapest, Franklin, 1924.

⁴⁶ Tomcsányi: i. m. 218.

⁴⁷ Tomcsányi: i. m. 219.

későbbi időpontban való újbóli előterjesztése esetén a megismételt kérelem - a jogerő szempontjából – a korábbival azonos kérelemnek nem tekinthető. Ezért – folytatja a szerző – a jogerő alkalmazásának egyik feltétele, az ügyszabotosság nem áll fenn, így jogerőről sem beszélhetünk.⁴⁸ Másként fogalmazva tehát azért nem áll fenn az ügyszabotosság, mert az újból előterjesztett kérelem nem a korábbival azonosnak minősül, mert lehet, hogy másképp bírálják el.

Tomcsányi helyesen ismerte fel azt, hogy a jogerőnek a közigazgatási jogban történő vizsgálatánál nem hagyható figyelmen kívül az, hogy itt a jogviszony valamilyen közügy elintézésére irányul, a jogviszony alanya pedig egyik oldalon „az egyes” – ahogy a szerző fogalmaz – a másik oldalon pedig az állami hatóság. Ma ezt úgy fogalmazhatjuk meg, hogy az egyik alany az ügyfél (ügyfelek) a másik oldalon pedig a közigazgatási szerv (hatóság). Ilyen esetekben nem magánjogi jogviszony keletkezik, mint például a szerződő felek között, hanem „nyilvánjogi” jogviszony. Mai terminológiával ezt közjogi jogviszonynak nevezhetjük.⁴⁹ Ezzel az érveléssel Tomcsányi azt az elvi tételt fogalmazza meg – legalábbis főszabályként – miszerint a közigazgatási intézkedéseknek esetén nem beszélhetünk anyagi jogerőről. E főszabállyal szemben a szerző szerint kivételesen, különös okokból engedhető kivétel, azaz a jogerő érvényesülése a közigazgatási intézkedések tekintetében.

A közigazgatási jogerő érvényesülése elsősorban a magánfél javára, a jognyugalom (ma: jogbiztonság) érdekében kívánatos a szerzett jogok esetében, de még az ilyen jogok védelmében is csak akkor, ha ezeknek a jogoknak a megbotyogása komoly „rázkódtatásokkal” járna. Példaként erre Tomcsányi azt írja, hogy ha a hatóság végső fokon megállapította egy tisztviselő nyugdíjigényét, majd később észreveszi, hogy a megállapítás téves, a közigazgatási intézkedés pedig jogellenes volt, akkor is nyomós okok szólnak az egyéni jogbiztonság érdekében amellyel, hogy az érdekeltet ne lehessen megfosztani nyugdíjigényétől, azaz a fél sikerrel hivatkozhat a közigazgatási intézkedés anyagi jogerejére. A szerző szerint ebben az esetben – kevésbé elfogadható módon – másik állásponttal is lehetne érvelni, nevezetesen azzal, hogy a magánfél a nyugdíjjogosultság utólagos megszüntetése esetén ne hivatkozhat a *res judicata*-ra, mert ilyenkor az érdekeltet olyan követelési jogigény illeti meg, amely időnként visszatérő szolgáltatásra irányul, ezért a hatóság – elvileg – a jövőre nézve, *pro futuro*, a jogosultságot megszüntetheti. Ebben az esetben is meg kellene azonban követelni, hogy a megszüntetésre csak bizonyos rövid határidőn belül kerülhessen sor. Az anyagi jogerő nem nyerhet alkalmazást akkor, ha a jogosultság abszolút törvényes tilalomba ütközik, mivel ilyenkor a jogviszony semmis.⁵⁰

A közigazgatási jogi aktusok és a magánjogi szerződéses aktusok között lényeges különbségek vannak. A közigazgatási jogviszonyban – mint közjogi viszony – az egyik oldalon alanyként az állam szerepel, a maga – legalábbis részben – kiváltságos helyzetével. A közigazgatási szerv a jogviszonyban végső soron a köz érdekének képviselője, hiszen a közigazgatás nem más, mint közjogi

⁴⁸ Tomcsányi: i. m. 220.

⁴⁹ Tomcsányi: i. m. 220.

⁵⁰ Tomcsányi: i. m. 221-222.

alapon az egyének szolgálata, azaz közszolgálat. A felek tehát nem teljesen ellentétes érdekűek, mint amilyenek például a magánjogi szerződő felek, hiszen a közigazgatásnak figyelemmel kell lennie az egyének – mint a köz tagjának – érdekeire is. Mindemellett a szerzett jogok védelmét Tomcsányi nem tekintette abszolút védelemnek. Ezt úgy fogalmazta meg, hogy a „kisebb súlyú közérdek engedni kénytelen a nagyobb súlyú közérdeknek”.⁵¹ Ez alatt azt kell értenünk, hogy a szerzett jog sem lehet akadálya bizonyos esetekben az intézkedés megváltoztatásának. Ilyen fontos közérdek lehet például a közveszély vagy a közegészségügy esete. Tomcsányi szerint a közjog egyik alapelve, hogy nagy súlyú közérdek okából az alanyi jogok korlátozhatók, sőt akár meg is szüntethetők.

A közigazgatási hatóság – Tomcsányi szerint – jóval szűkebb körben hivatkozhat a jogerőre az intézkedés meg nem változtatása érdekében a magánféllel szemben, mivel a jogbiztonság szempontja a hatóság javára kevésbé jöhet szóba. Nem fogadható el – írja a szerző – hogy valamilyen téves intézkedés hatására az állam az egyesek rovására jogtalan előnyökhöz jusson vagy jogtalan állapotot tartson fenn és az ilyen jogtalanítás megszüntetését, intézkedésének jogerejére hivatkozva megtagadja. Az állam a jogerő kifogásával inkább célszerűségi szempontokból élhet, azért, hogy a hatóságot nyomós ok nélkül ne vegyék igénybe több ízben, ugyanabban az ügyben. Tomcsányi hangsúlyozza, hogy bizonyos kérelmek mindig csak adott körülmények között bírálhatók el, így ha ilyenkor a hatóság a kérelmet elutasítja, akkor sincs akadálya annak, hogy később ugyanaz a személy a kérelmet újból előterjessze. Az újból előterjesztett kérelemmel szemben a hatóság nem hivatkozhat a jogerőre, mert – mint szó volt róla – az ügyazonosság nem áll fenn, márpedig a jogerő alkalmazásának egyik feltétele a felek és az ügy azonossága. Az ilyen megújított kérelem ügye nem tekinthető azonosnak az előző kérelem ügyével, hanem külön ügynek minősül.⁵²

4. A közigazgatási jogorvoslatok szabályainak változása az 1929. évi XXX. törvényben és a jogerő tana

„A közigazgatás rendezéséről” szóló 1929. évi XXX. közigazgatási reformtörvény általános szabályként mondta ki, hogy minden közigazgatási határozat ellen jogorvoslatnak van helye. Ez alól kivételt csak az az eset jelentett, amikor a jogorvoslat jogát különös jogszabály – bizonyos ügyfajták tekintetében – kifejezetten kizárta.

A jogorvoslatra jogosultak körét a törvény bővítette, mert az érdekelt mellett közérdekű ügyekben kiterjesztette a „közület” minden érdekelt tagjára, akiket a határozat ebben a minőségében érintett. A kormány általános döntés-felülvizsgáló jogát a törvény érintetlenül hagyta.⁵³

A törvény a fellebbezési jogorvoslatok egyszerűsítésére és korszerűsítésére törekedett akkor, amikor általánossá tette a közigazgatási hatóságok döntésével

⁵¹ Tomcsányi: i. m. 224.

⁵² Tomcsányi: i. m. 225-226.

⁵³ 1929. évi XXX. törvény A közigazgatás rendezéséről. 47. § (1)-(4) bekezdés.

szemben az egyfokú fellebbezést. A másodfokú véghatározat ellen főszabály szerint nem volt helye további fellebbezésnek, kivéve, ha maga a törvény vagy később született más törvény kifejezetten lehetővé tette. A másodfokú döntés elleni fellebbezés kivételessé vált. A másodfokú véghatározat ellen – az ügyek jelentős részében - ugyanakkor biztosított volt a közigazgatási bírósági eljárás lehetősége.

A felülvizsgálati kérelem esetén a főszabály a megváltoztatás (reformatórius jogkör) volt, és csak ha ezzel nem lehetett élni, akkor kivételes szabályként érvényesült az új eljárásra kötelezés, de a miniszteri utasítás ilyenkor is kötötte az alsóbb fokú szervet.⁵⁴

Az igazolási kérelem szabályait is egységesíteni igyekezett a törvény, amikor kimondta, hogy fellebbviteli kérelem, a közigazgatási bírósági panasz határidejének, illetve az idézés időpontjának elmulasztása esetén – feltéve, hogy a mulasztást elháríthatatlan akadály okozta – 15 napon belül volt helye igazolási kérelem benyújtásának. Ha a mulasztás a félnek később jutott tudomására, vagy az akadály később szűnt meg, akkor a határidő a következő naptól kezdődött. Annak érdekében, hogy az eljárás indokolatlanul ne húzódhasson el, az igazolási kérelem benyújtását a törvény jogvesztő határidőhöz kötötte, ami azt jelentette, hogy a mulasztástól számított hat hónap elteltét követően igazolási kérelmet nem lehetett benyújtani.

Kifejezetten a jogerősen eldöntött vitás közigazgatási ügyekben volt lehetőség újrafelvételi kérelem benyújtására akkor, ha a fél, az ügy eldöntése után a kérdés érdemére döntő olyan bizonyíték birtokába jutott, amelyet a főeljárás folyamán önhibáján kívül nem használhatott. Az újrafelvételi kérelem tehát egy kivételes jogorvoslatnak számított, ami kifejezetten az ügyfél érdekeit szolgálta. Elsősorban azért, mert ezt a jogorvoslatot már jogerőssé vált határozat ellen lehetett benyújtani, a jogalkotó az újrafelvételt korlátokhoz kötötte. Egyik korlátja az volt, hogy csak egy ízben lehetett benyújtani, a másik pedig az, hogy kizárólag egy éven belül lehetett vele élni.

A törvény a jogorvoslati határidőket egységesítette azáltal, hogy mind a fellebbviteli, mind pedig a közigazgatási bírósági panasz előterjesztésének lehetőségét a határozat közlésétől számított 15 napon belül tette lehetővé. Ugyanakkor maga a törvény tartalmazott kivételeket az egységes jogorvoslati határidő alól.

A felfolyamodás szabályai lényegében nem változtak az 1901. évi XX. törvényhez képest, mindössze kissé bővült a felfolyamodással megtámadható döntések köre, ugyanis a törvény lehetővé tette az igazolási kérelmet elutasító végzés ellen a felfolyamodást.⁵⁵

A jogorvoslatok halasztó hatályát a törvény általánosságban kiterjesztette a fellebbezés mellett a közigazgatási bírósági panaszra is, és mindkét jogorvoslat esetén egyformán szabályozta a törvény az azonnali végrehajthatóság eseteit. A határozatot mindkét jogorvoslat esetén – a törvény szerint – a jogerőre emelkedés előtt akkor lehetett végrehajtani, ha:

- a végrehajtást valamely különös jogszabály kifejezetten megengedte,

⁵⁴ 1929. évi XXX. törvény 50. §.

⁵⁵ 1929. évi XXX. törvény 54. § (2) bekezdés.

- vagy a haladéktalan végrehajtás – azonos módon az 1901. évi XX. törvénybe foglaltakkal – fontos közérdekből, illetve közveszély, vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása érdekében volt szükséges.

Az azonnali végrehajthatóság a korábbi szabályozáshoz képest új esetekkel is bővült. A törvény ugyanis kimondta, hogy tekintet nélkül a fellebbevitelre végre lehet hajtani azokat az elsőfokú közigazgatási határozatokat, amelyek elismerésen alapultak, továbbá azokat, amelyek tartást, gondozást, vagy tartási élelmezési költséget állapítottak meg. Ez utóbbi költségeknek a kérelem benyújtását megelőző félévre eső részét és az eljárás során lejárt részleteit ugyancsak azonnali végrehajtás alá lehetett vonni.

A törvény olyan esetekkel bővítette az azonnali végrehajthatóság körét, amelyek egy része napjaink szabályozásában is szerepel. A közigazgatási döntéseket pedig a fellebbezés, illetve a közigazgatási bírósági panasz elbírálását követően tekintette jogerősnek. A törvény szóhasználata szerinti jogerő így alaki jogerőt jelentett.

A felülvizsgálati kérelemnek és a felfolyamodásnak – a korábbi szabályokkal azonos módon – a végrehajtásra nem volt halasztó hatálya. A törvény az ügyféli érdekek védelmére lehetővé tette, az eljáró hatóságnak a végrehajtás felfüggesztését, feltéve, hogy az helyrehozhatatlan kárt okozott volna, vagy az más okból méltányos volt. Ezekben az esetekben tehát a végrehajtás felfüggesztésére csak kivételesen, és a hatóság mérlegelése alapján kerülhetett sor. Az újrafelvétel – jogerős határozat ellen irányuló – jellegéből adódóan a végrehajtást nem akadályozta.

A törvény III. fejezete az „Eljárási szabályok” címet viselte, és további eljárási kérdéseket szabályozott általános jelleggel, azaz a közigazgatási ügyek többségére nézve. Rendelkezett az eljáró szervek hatáskörének és illetékességének vizsgálatáról, továbbá – a témánk szempontjából fontos – jogorvoslati jogról való lemondás kérdéséről.

A későbbi szabályozáshoz képest lényeges eltérést jelentett, hogy a törvény nem az egyes jogorvoslati módokról (például fellebbezésről) való lemondásról rendelkezett. Szóhasználata ugyanakkor nem volt következetes, mert a jogorvoslatról és a fellebbevitelről való lemondást szinonim fogalomként, azonos jogintézményként kezelte. A szöveg egészéből az következtethető ki, hogy a lemondás a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli fellebbeviteli jogorvoslatokra vonatkozott, míg a közigazgatási bírósághoz fordulás jogáról való lemondást nem foglalta magába. A határozat jogerejére és végrehajthatóságára a fellebbezés mellett a közigazgatási bírósági panasz benyújtásának, illetve elbírálásának volt hatása, míg a felülvizsgálati kérelemnek, vagy a felfolyamodásnak – amelyekről le lehetett mondani – nem. Így valójában az 1929. évi XXX. törvényben rögzített szabályoknak a fellebbezésről való lemondás szempontjából volt jelentősége, amennyiben ugyanis a jogosult a fellebbezési jogáról mondott le, akkor a döntés jogerőssé és végrehajthatóvá vált. A jogorvoslatról való lemondás sajátosságaként értékelhető az, hogy a fél helyett megillette a lemondás képviselőjét (meghatalmazottját) is, feltéve, hogy erre külön felhatalmazása volt.

A törvény hatályon kívül helyezte – többek között – az 1901. évi XX. törvény

számos rendelkezését, melyek a jogorvoslati eljárás kérdését szabályozták.

5. Valló József a közigazgatási jogerőről

Valló Józsefnek kiemelkedő szerepe volt a közigazgatási eljárás általános szabályainak fejlesztése során. 1937-ben megjelent művében⁵⁶ a közigazgatási eljárás egészét tekintette át és javaslatot tett egy általános eljárási törvény konkrét szövegére. Valló külön fejezetet szentelt a közigazgatási jogerő kérdésének elemzésére, elsősorban gyakorlati oldalról vizsgálva azt. Nem volt célja a jogerővel kapcsolatos tudományos álláspontok ismertetése vagy elemzése, hanem a magyar tételes jogi rendelkezéseket vizsgálta. Ezen a téren rendkívül szerteágazó és alapos munkát végzett. Összegyűjtötte a különös közigazgatási eljárási jogszabályok rendelkezéseit, majd a jogerőhöz kapcsolódó szabályokat rendszerezte, és ennek tükrében vont le a tételes jogi szabályozással kapcsolatos következtetéseit. Az osztrák közigazgatási eljárási törvény⁵⁷ (AVG) – mely 1925-ben került elfogadásra – rendelkezéseit is vizsgálta, elsősorban abból a szempontból, hogy a jogerőhöz kapcsolódó rendelkezések mennyiben adaptálhatók a hazai szabályozásba.

Méltán írta Szamel Lajos, a közigazgatás-tudományról készült monográfiájában, hogy a Magyar iskola közigazgatási jogtudományi produktumai között az élvonalba tartoznak azok a kutatási eredmények, amelyek az államigazgatási eljárási jog tárgykörében Valló József nevéhez fűződnek.⁵⁸

Kiinduló tétele az volt, hogy a materiális igazság érvényesítése és a jogerő egymással ellentétben áll, annak ellenére, hogy mindkettő a közérdeket valósítja meg. Azt Valló is elismerte, hogy létezhet olyan nyomós közérdek, amely konkrét esetben nagyobb súlyú, mint a jogerőhöz fűződő – jogbiztonságot és az alanyi jogok sérthetetlenségét biztosító – általános közérdek. A közigazgatási jogerőt nem tekintette abszolút jellegűnek, de hangsúlyozta, hogy a jogerő megsértése mindig hátránnyal jár. Jogerővel kapcsolatos fejtegetésében azt a célt tűzte maga elé, hogy olyan módokat keressen, amelyek kisebb körre szorítják a jogerő figyelembe vétele, vagy mellőzése folytán a jogéletben keletkezett sérelmeket. Valló különbséget tett változékony és állandó tényállások között. Az állandó tényállásokon alapuló határozatok jogerejét a szerző szerint biztosítani kell. A változó tényálláson alapuló határozatok esetén viszont a közigazgatásnak mérlegelnie kell: ki kell számítani, hogy a határozatot megalapozó tényállás mennyi ideig szolgál a határozat alapjául, továbbá taxatív módon meg kell határozni azokat az előrelátható eseteket, amikor a határozat jogerőre való tekintet nélkül érvényét veszti. Valló szerint a jogi szabályozásban számos olyan megoldás található, amely a határozat jogerőre emelkedését kizárja, bizonyos időre korlátozza, vagy utólag hatálytalanítja.

Az első csoportba azokat a különös jogszabályokat sorolja a szerző, amelyek a változó tényálláson alapuló határozatok érvényét jogszabályi úton eleve bizonyos

⁵⁶ Valló József: *Közigazgatási eljárás*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937.

⁵⁷ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.

⁵⁸ Szamel: i. m. 203.

időtartamra korlátozzák.⁵⁹

Az időhöz kötött határozatokon belül az első kategóriába azokat sorolja, melyeknél a jogszabály azért rendeli el a korlátozás lehetőségét, mert a megadott jogosítvány – engedély – korlátozását más magánérdeke megkívánja, és emellett a jogosítványban biztosított érdek nem szenved sérelmet. Az erdőtvény szerint például „idegen magánutak és földterületek használatát legfeljebb 5 évre lehet engedélyezni.”⁶⁰ Ezt követően az engedélyt felül kell vizsgálni és szükség esetén további 5 évre meg lehet hosszabbítani, a használati díj és a kártalanítási összeg megállapítása mellett.

A másik csoportba azokat a jogosítványokat sorolja, amelyek elképzelhetők lennének időbeli korlátozás nélkül is, de ezeket az engedélyeket a közigazgatás – jogszabály alapján – meghatározott időtartamra adja ki, oly módon, hogy ezalatt az idő alatt az engedélyes visszakapja a befektetett tőkét és bizonyos hasznot is szerezzon. Ilyen a villamosmű létesítésére irányuló engedély, melynek érvénye 50 évet nem haladhatja meg.⁶¹

Ha tehát valamely engedély kiadásánál már előre feltételezhető a *clausula rebus sic stantibus* érvényesülése, akkor az engedélyt határozott időre kell kiadni, ezen az időtartamon belül azonban a határozat jogerős, azaz nem lehet hatálytalanítani.

A jogerőre való hivatkozást kizáró tények második csoportjába a szerző a „*non usus*” esetét sorolja, egyrészt abban az értelemben, hogy valamely határozaton alapuló joggyakorlást a jogosult meg sem kezdi, másrészt akkor is, ha a joggyakorlással felhagy. A „*non usus*” mindkét esetére tartalmazott példát az ipartörvény, mely szerint „a telepengedély érvénye elenyészik, ha annak kézbesítésétől számított 2 év folyama alatt az üzlet meg nem indíttatik, vagy két éven át egyfolytában szünetel.”⁶² Mivel a jogvesztést maga az ipartörvény mondja ki, így a jogvesztés ezekben az esetekben *ipso iure* – külön aktus nélkül – áll be. Megkülönböztethető ettől az az eset, amikor a törvény azt mondja ki, hogy bizonyos idő elteltével – a határozatban biztosított jog „nem gyakorlása” esetén – az engedélyt a jogosulttól vissza kell vonni. Ilyenkor az engedély visszavonása a törvény felhatalmazása alapján, a közigazgatási szerv által kibocsátott aktussal történik. Ilyen rendelkezést tartalmazott az erdőtvény.⁶³ Hasonló rendelkezéseket hatályos jogunk is tartalmaz, például az építési engedélyezés körében. Ezeknek az eseteknek a többségében a jogosítvány nem gyakorlása azért vezet annak elvesztésére, mert a gyakorlás nemcsak a jogosított érdeke, hanem közérdek is.⁶⁴

A szerző az általa harmadik csoportba sorolt különös szabályok körében azt emeli ki, hogy a közigazgatási jogosultságok megszerzése, illetve gyakorlása többnyire feltételekhez van kötve. Ezeknek a feltételeknek a megszegése, illetve nem teljesítése legtöbbször a jogvesztés szankcióját vonja maga után.

Valló több olyan különös jogszabályt ismertetett, amelyekkel azt az álláspontját

⁵⁹ Részletesen Valló: i. m. 176-177.

⁶⁰ 1935: IV. tc. 91. §.

⁶¹ 1931: XVI. tc. 11. §.

⁶² 1884: XVII. tc. 42. §.

⁶³ 1935: IV. tc. 91. § 3. bekezdése szerint: „Az átszállítási engedélyt vissza kell vonni, ha az engedélyes az átszállítás jogát egy éven át nem gyakorolja.”

⁶⁴ Valló: i.m. 180.

kívánta igazolni, miszerint általános szabályként megengedhető a jogosultság (engedély) visszavonása, ha a fél vétkesen és írásbeli figyelmeztetés után megszegi a jogosultság gyakorlásának feltételeit, vagy vétkesen olyan helyzetbe kerül, amelyben új engedélyokiratot nem nyerhetne, valamint abban az esetben is, ha saját hibáján kívül álltak be személyes körülményeiben olyan változások, amelyek meglétében a jogosultságot nem kapná meg, feltéve, hogy a jogszabályok által ilyen esetekre előírt, a jogvesztés bekövetkezését kizáró rendelkezéseknek eleget nem tesz.⁶⁵

Az osztrák közigazgatási bíróság gyakorlatát is figyelembe véve Valló arra is felhívta a figyelmet, hogy sürgős, nyomós közérdek esetében módot lehet adni az alanyi jogok megvonására, de mindig kártalanítás mellett, amit bírói úton kell megállapítani. További garanciaként meg kell követelni ilyen esetekben a közigazgatási bírói panaszjogot.

Valló elhibázottnak tartotta az osztrák AVG szabályai közül azt, amely kimondta, hogy az érdekeltek kérvényeit, amelyek jogorvoslással meg nem támadható határozatnak a megváltoztatását célozzák, a *res iudicata* elve alapján vissza kell utasítani, hacsak a hatóság az intézkedést indokoltnak nem tartja.⁶⁶ Ezzel a rendelkezéssel szemben, – mely alapján a hatóság a felek kérelmével kapcsolatos határozathozatalt a jogerőre hivatkozással visszautasíthatja – Valló másik alternatívát vázol fel. Ennek lényege, hogy a félnek biztosítani kell a jogot, hogy bizonyos időnként kérelmének megújításával a hatóság új döntését provokálhassa. A hatóság tehermentesítésére is figyelemmel kell lenni, ami a szerző szerint három korlátozással érhető el. A Valló által felvázolt elv nem vonatkozik a dolog természetéből adódóan a deklaratív határozatokra. A második az, hogy a hatóság bizonyos időn belül nem köteles az új kérelem tárgyában határozni, tehát annak elteltéig hivatkozhat a jogerőre, ez idő elteltével pedig a hatóság abban a kérdésben, hogy új tényállás forog-e fenn előzetesen dönt, de elutasító határozata ellen a fél ugyanazzal a jogorvoslással élhet, mint az első kérelem tárgyában hozott határozat ellen.

A szerző külön foglalkozik a szerzett jogok kérdésével, amely napjainkig szorosan kapcsolódik az anyagi jogerő intézményéhez. Az osztrák AVG elvként mondta ki, hogy az olyan határozatokat, amelyekből nem származott szerzett jog, mind a határozatot hozó hatóság, mind a felügyeleti jog gyakorlása körében a hatáskörrel bíró felső hatóság hivatalból visszavonhatja, vagy megváltoztathatja.⁶⁷

Felvetődik a kérdés: mik a szerzett jogok? Baumgarten a szerzett jogot a polgár által érvényesített szubjektív jognak tekintette, amit akkor ismert el, ha a polgár részéről is történt olyan cselekvés, amellyel a szubjektív jogot érvényesítette.⁶⁸ Valló nem értett egyet Baumgarten azon megállapításával, mely szerint nincs anyagi jogerő akkor, ha a határozatot nem előzte meg vitás eljárás a felek

⁶⁵ Az utóbbi esetkörre hozza fel a szerző példaként azt a jogszabályi rendelkezést, melynek értelmében aki magyar állampolgárságát elveszti, engedélyokiratot csak akkor kaphat, ha a villamosmű (vállalat) felelős vezetőjéül, képviselői jogkörrel olyan magyar állampolgárt alkalmaz, akivel szemben kizáró okok egyike sem áll fenn. Valló: i.m. 182.

⁶⁶ AVG 68. § (1) bekezdés. Hivatkozva Valló: i. m. 187.

⁶⁷ AVG 68. § 2. bekezdés.

⁶⁸ Baumgarten: i. m. 145.

részvételével. Helyesen utal rá Valló, hogy a vitás (kétoldalú) közigazgatási eljárás a konstitutív határozatoknál ritkább eset, jóval gyakoribb az egyoldalú eljárás. Ezért a szerző szerint a szerzett jogok ismérve az, hogy a szerzett jogra hivatkozó személyt vagy jogelődjét a határozatot megelőző eljárásban a fél jogai megillették.⁶⁹ Ezáltal a szerzett jogok ismérveit az egyoldalú eljárásokra is kiterjesztette, ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy a szerzett jogok védelme sem abszolút. Rendkívüli körülmények esetén felhatalmazást kell adni a hatóságnak, hogy közérdekből jogerős határozatát módosíthassa. Ilyen felhatalmazást az AVG. is tartalmazott – többek között – életveszély, az emberek egészségét veszélyeztető ténykörülmények elhárítására, vagy a közgazdaság súlyos károsodástól való megóvásának esetére. Szabályozási módszerét tekintve az osztrák eljárási törvény taxatív módon felsorolta azokat az eseteket, amikor a hatóságnak lehetősége volt a jogerős határozatot megváltoztatni, vagy visszavonni, ugyanakkor a felsorolt rendelkezések többsége határozatlan jogfogalmat tartalmazott,⁷⁰ így önmagában nem nyújtott elegendő garanciát arra, hogy a jogerős határozat alapján szerzett jogokat a hatóság indokolatlanul ne korlátozhassa. Erre megfelelő biztosítékot Valló szerint az jelenthet, ha ilyen esetekre a jogszabály kártérítést és az utólagos eljárás kötelezettségét írja elő.⁷¹

A szerzett jogok védelme napjainkig is a közigazgatási eljárási törvények egyik sarkalatos pontja. Így ezzel kapcsolatban egy további fontos probléma érdemel figyelmet. Nevezetesen az, hogy megdönthető-e a határozat jogereje akkor, ha a határozat hibáját kizárólag a hatóság eljárási hibája okozza? Baumgarten szerint a jogerő korlátozását nem szabad megengedni, nemcsak a hatóság által okozott, hanem bármely eljárási hiba címen sem, feltéve, hogy a korlátozás az ügyfél hátrányára történne.⁷² Valló ezt túl radikális megoldási javaslatnak tartotta és helyette az AVG rendelkezéseit tartotta követendőnek. Az osztrák eljárási törvény feltétlen semmisséggel sújtotta azt az esetet, amikor büntető törvénybe ütköző eljárási hiba történt, egyéb jogellenességhez azonban csak akkor fűzte a semmisség következményét, ha ezt a jogkövetkezményt a törvény kifejezetten előírta. Kimondta azt is, hogy arra, hogy a hatóság valamely határozattal szemben ilyen okból adódó visszavonási, illetve módosítási jogát gyakorolja, senki nem támaszthat igényt. Ez utóbbi szabályt Valló a hazai jogalkotásban is követendőnek tartotta.⁷³

1939-ben a belügyminiszter közzétette Szitás Jenő akkori miniszteri osztályvezető közigazgatási eljárásról írt törvénytervezetét.⁷⁴ Szitás tervezete alapvetően a polgári perjog elemeire épült és a későbbiekben nem gyakorolt számottevő hatást a közigazgatási eljárás kodifikációját – különösen pedig a jogorvoslatok és a jogerő kérdését – illetően. Gyakorlati hatása abban foglalható össze, hogy a tervezet megjelenését követően Magyary megbízta Vallót, hogy a

⁶⁹ Valló: i. m. 189.

⁷⁰ Valló szóhasználatában „általános fogalmak”. Valló: i. m. 189.

⁷¹ Valló: i. m. 189.

⁷² Baumgarten: i. m. 311.

⁷³ Valló: i. m. 190.

⁷⁴ Szitás Jenő: *Közigazgatási eljárás*. A korszerű közszoigálat útja. 9. sz. Budapest, 1939.

Szitás-féle javaslatot figyelembe véve készítsen egy új eljárási törvénytervezetet.

Valló tervezete az általános közigazgatási rendtartásról 1942-ben jelent meg.⁷⁵ A tervezet jórészt Valló 1937-ben megjelent művében foglaltakra, illetve azoknak a szerző általi továbbgondolására épült, ugyanakkor Valló a kompromisszumos megoldás érdekében Sitás tervezetéből is vett át rendelkezéseket. Egyetértek a jogi szakirodalomban megjelent nézettel, mely szerint az 1942-es tervezeten érződik, hogy Vallónak a magasabb cél érdekében meggyőződését több helyen is másnak a véleményével kellett összhangba hozni, így tudományos szempontból első eljárási könyve számottevően értékesebb az utóbbinál.⁷⁶

6. A közigazgatás racionalizálása, Magyary és a közigazgatási jogerő

1932-ben látott napvilágot Magyary Zoltán tanulmánya a közigazgatás racionalizációjáról.⁷⁷ Magyary közigazgatás-racionalizálási kormánybiztosként az átalakítások többségét a közigazgatási szervezeti rendszer tekintetében sürgette, de emellett a közigazgatási reformok fontos részének tekintette a közigazgatási hatáskörök átfogó rendezését, amelyhez előmunkálatként Magyary irányításával elkészítették a Magyar Közigazgatás Tükrét, azaz egy teljes összeállítást a közigazgatási ügyekről és az azokban eljáró szervekről.⁷⁸

A közigazgatási racionalizálás fontos elemének tekintette a közigazgatási bíróságok hatáskörének kiterjesztését, amit alsó fokú közigazgatási bíróságok felállításával javasolt megvalósítani, mégpedig úgy, hogy a bíróság elé vihető ügyek száma növekedjék, a közigazgatási határozatok főszabályként bíróság előtt megtámadhatóak legyenek. Kivételes esetként továbbra is fenntartotta volna annak lehetőségét, hogy a hatósági határozatok szűk körénél a törvényhozó kizárja a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Ezeket a kivételes eseteket az ügytípusok törvényben történő negatív taxációjával tartotta volna megvalósíthatónak.

1942-ben jelent meg Magyary Zoltán átfogó munkája a magyar közigazgatásról,⁷⁹ melyben a szerző célja a közigazgatásban és a közigazgatási jog addigi eredményeinek egységes rendszerbe foglalása volt. A műben Magyary – számos más kérdés mellett – a közigazgatási eljárással, azon belül a jogorvoslati rendszerrel, a jogerővel és a közigazgatási kényszerrel (értsd: végrehajtás) is foglalkozott.

A szerző helyesen képviselte azt az álláspontot, hogy a jogállam egyik legfontosabb törekvése az egyéneknek a közigazgatással szemben való védelme. Ehhez járult hozzá – a fentebb ismertetett jogszabályi változások eredménye – a közigazgatási jogorvoslati rendszer egyszerűsítése és a közigazgatási bíráskodás intézményének megteremtése. Magyary a jogerő kérdését komplex módon vizsgálta, összekapcsolva azt a közigazgatási döntések (aktusok), a jogorvoslatok,

⁷⁵ Valló József: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Budapest, 1942.

⁷⁶ Szamel: i. m. 1977. 207.

⁷⁷ Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Budapest, 1932.

⁷⁸ Szamel: i. m. 1977. 166.

⁷⁹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

a közigazgatási döntések visszavonása és a semmisség kérdésével.

Magyary a jogorvoslat fogalmát a következőképpen definiálta: „Jogorvoslatnak nevezzük azokat a tételes jog által meghatározott jog-, illetve érdekvédő eszközöket, amelyek használatára az érdekelt személyeket a tételes jog azzal a hatállyal jogosítja fel, hogy igénybevételük esetén a közigazgatási hatóságok kötelesek az érdekeltek által felhozott érveket vizsgálat tárgyává tenni és a kérelem felett a vizsgálat eredményének megfelelően dönteni”.⁸⁰ A meghatározás számos olyan elemet tartalmaz, amelyeket ma is a jogorvoslat fogalmi ismérveként tart számon a jogi szakirodalom, újabb fogalmi elemekkel kiegészítve azt.

A jogerő kérdését – az akkorra már kialakult jogi terminológiának megfelelően – az alaki és az anyagi jogerő megkülönböztetésével tárgyalja. Az alaki jogerő azt jelenti – írja a szerző – hogy a közigazgatási aktus rendes jogorvoslattal már nem támadható meg (például azért, mert a fél jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy lemondott a jogorvoslatról), és végrehajtható. A végrehajthatóságot, azaz a kötelezettséget tartalmazó döntés – önkéntes teljesítés hiányában – állami kényszereszközökkel történő realizálását tehát az alaki jogerő beálltához köti. Ebből pedig azt a következtetést vont le, hogy „az alaki jogerő a fél ellen irányul”.⁸¹

Ezzel csak részben értek egyet, nevezetesen akkor, ha a közigazgatási határozatokat leszűkítjük a kötelezettséget megállapító határozatokra. Ekkor valóban igaz, hogy a hatóság érdeke az, hogy a döntést az ügyfél további jogorvoslattal ne támadhassa meg, így az végrehajthatóvá váljon, és alaki (eljárási) szempontból véglegessé. A közigazgatás azonban nem kizárólag kötelezettséget megállapító határozatokat hoz, hanem jelentős arányban jogosultságot megállapító döntéseket (engedélyek), illetve szűkebb körben jogvitát eldöntő határozatokat (például birtokvita) is. Magyary abból az előfeltevésből indult ki, hogy ha a határozat a fél számára jogot biztosít, akkor az érintett nem fog ellene jogorvoslattal élni. Ez valóban így van. Jogorvoslattal ugyanakkor nemcsak az ügyfél élhet, hanem más érdekeltek is, mindazok, akiknek jogát, vagy jogos érdekét a közigazgatási határozat érinti, valamint közérdekre hivatkozva a közérdeket képviselő szervek, illetve személyek. Az ügyfél számára kiadott építési engedély ellen jogorvoslattal élhet például a szomszéd. Véleményem szerint az alaki jogerő a jogot megállapító határozatoknál az ügyfelet (is) védi minden kívülállóval szemben, még hozzá azért, mert megszerzett jogosultságát a közigazgatási szerv előtt senki nem támadhatja meg.

Az alaki és anyagi jogerő viszonyát illetően Magyary Otto Mayer elméletét követte, mely szerint az anyagi jogerő csak olyan közigazgatási aktusnál következhet be, amely már alaki jogerőre emelkedett, de nem szükségképpen jár vele együtt. Ezt az elméleti tételt megfelelő kiindulási alapnak tartom, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a hatályos szabályozásban – melynek elemzésére jelen tanulmányban nem térek ki - az ügyészi óvás és a semmisség jogintézménye részben kivételt enged alóla.

Az anyagi jogerő megítélése már jóval nehezebb feladat. Az anyagi jogerő a polgári perjogban jóval korábban alakult ki, és azt a tilalmat jelenti a bíróságok

⁸⁰ Magyary: i. m. 613.

⁸¹ Magyary: i. m. 620.

számára, hogy az ítélettel eldöntött ügyekkel újból ne foglalkozhassanak, és az ítéletet meg ne változtathassák. Az érdekelt fél számára pedig azt a jogot, hogy az ítélettel eldöntött jogviszonyt többé ne lehessen vitássá tenni. A közigazgatási döntések – jellegüket tekintve – több, lényeges szempontból eltérnek az ítéletektől.

Elsősorban azért, mert a közigazgatási döntések – szemben a bírói ítélettel – a közérdeket képviselik. Másrészt a közigazgatási határozatok által érintett életviszonyok állandóan változnak, amihez a közigazgatásnak döntései meghozatala során folyamatosan alkalmazkodnia kell. A hatóságnál ugyanabban az ügyben újabb kérelmet lehet beadni. Ha az eljáró szerv egy kérelmet elutasít, akkor ezt a kérelmet később ismét be lehet nyújtani, és ebben az esetben másik kérelemnek minősül. A közigazgatási hatóságok határozataikhoz azért nem lehetnek kötve úgy mint a bíróságok a res judicatához, mert ez megakadályozná, hogy a megváltozott viszonyok között a közérdeknek megfelelően cselekedjenek. A hatóság határozatát visszavonhatja, vagy módosíthatja akkor, ha a körülmények, amelyek alapján kiadta, megváltoztak. A magánfél is kérheti a rá nézve hátrányos határozat visszavonását, vagy módosítását azzal az indokkal, hogy a közérdek már nem kívánja meg a határozat fenntartását. Ezek az esetek – melyek az anyagi jogerő ellen hatnak – Magyary szerint csak korlátozásokkal érvényesülhetnek, az alábbiak szerint.

1. A hatóság határozatát csak közérdekből és kellő okkal vonhatja vissza, vagy módosíthatja.
2. A tételes jog kizárhatja a visszavonhatóságot olyan esetekben, ha a magánfél érdekét ehhez elég fontosnak tartja:
 - a hatóság határozatát az érdekelték bevonásával lefolytatott előzetes eljárás után adta ki,
 - a fél a határozattal nemcsak kedvezményt, hanem alanyi jogot is nyert és azt gyakorolni kezdte (például iparendély),
 - a feltételek teljesítése esetén valakinek kész jogi helyzetet (státust) adó aktusok esetén (például a közhivatalnoki kinevezés, nyugdíjba helyezés).

Ezeket az eseteket ugyanakkor Magyary nem elemzi részletesen, mint ahogyan a semmisség kérdését sem kapcsolja össze, még minimális mértékben sem, a jogerő intézményével. Igaz, a tételes jog akkor még nem tartalmazta a semmisség szabályait, a szakirodalomban ugyanakkor már komoly munkák foglalkoztak a kérdéssel.

Erekly különböző típusait különböztette meg, és ez alapján a semmis határozatokat öt csoportba osztotta.⁸²

- Semmis az aktus, ha azt hatáskör hiányában hozta az eljáró szerv.
- Amennyiben jogszabály meghatározott formát ír elő, akkor semmis a döntés, ha nem az előírt formában adták ki.
- Súlyos eljárási hibák szintén okozhatnak semmisséget, így például az az eset, ha a hatóság nem közölte a döntést szabályosan az érdekelttel.

⁸² Erekly István: *Közigazgatási jogi jegyzetek*. 1931. 190-193.

- Az aktus kibocsátója tényleges akaratának hiánya ugyancsak a döntés semmisségét eredményezheti. Így például az, ha az aktus kibocsátója erőszak hatására cselekszik, vagy elmebeteg.
- Tartalmi okból semmis az aktus, ha nagymértékben határozatlan, vagy érthetetlen.⁸³

Magyary szerint a semmis aktusokat a logika szempontjából sem jogorvoslással megtámadni, sem hivatalból visszavonni nem lehetne, mivel „nem léteznek”. A tételes jog mégis megengedi a megtámadást, illetve megsemmisítést, mert – magyarázata szerint – vitás lehet, hogy az aktus tényleg semmis-e vagy sem, és fontos közérdek fűződik ennek tisztázásához. Különbséget tesz a szerző a semmisség és a megsemmisítés jogi hatálya között. Ha egy aktus semmis, az *ex tunc* hat, ha viszont megsemmisítik, akkor rendszerint *ex nunc* hat, hacsak a határozat ki nem mondja az eredeti semmisséget.⁸⁴ Magyary megállapításai a későbbiekben fontos alapot jelentettek mind a jogtudomány fejlődése, mind pedig a tételesjog alakulása szempontjából. A semmisség jogintézménye idővel bekerült az eljárási jog szabályai közé, a hibás aktusok kérdése pedig ezzel is összhangban a közigazgatási jogban fontos dogmatikai kérdéssé vált.

Magyary foglalkozott a végrehajtási eljárás kérdésével is. Általánosságban abból kell kiindulnunk, hogy a jog fogalmához hozzá tartozik a kikényszerítés lehetősége. A végrehajtás célja – más jogágakban is – a jog által előírt állapot előidézése, illetve fenntartása. Az esetek többségében ezt a kötelezettek önkéntes jogkövetésével valósul meg, vagyis azáltal, hogy az érintettek mind a jogszabályok, mind pedig az egyedi döntések rendelkezéseit betartják. A közigazgatási hatósági eljárás szempontjából a hatósági határozatban foglalt teljesítésén van a hangsúly, abban az értelemben, hogy a hatósági határozatban foglalt kötelezettségek önkéntes teljesítésének hiányában kerül sor végrehajtási eljárás lefolytatására és végrehajtási intézkedések foganatosítására.

Magyary utal rá, hogy a közigazgatási szerv kötelezése, vagy ahogy a szerző nevezi a „parancs” azt követeli az emberektől, hogy valamit tegyenek, vagy valamit ne tegyenek.⁸⁵ Hangsúlyozza a különbséget a közigazgatási és a bírósági végrehajtás között. A bírósági végrehajtás már jóval korábban szabályozásra került,⁸⁶ míg a közigazgatási végrehajtás egységes, átfogó szabályozására nem került sor. Magyary azt írja, hogy „közigazgatási végrehajtási jogunk nincs egységesen szabályozva”.⁸⁷ A pénzügyi köztartozások behajtásának joga részletesen szabályozva volt.⁸⁸ A közigazgatási végrehajtás egyéb módjairól különös jogszabályok rendelkeztek. Mint említettük, Magyary álláspontja az volt, hogy rendszerint az alakilag jogerős határozatok hajthatók végre. Ez alól azonban a szerző is tett kivételt. Egyrészt említve, hogy vannak jogerős határozatok, amelyek nem igényelnek végrehajtást. Erre említi példaként az elutasító határozatokat.

⁸³ Lásd részletesen Ereky: i. m. 192-193.

⁸⁴ Magyary: i. m. 620.

⁸⁵ Magyary: i. m. 633.

⁸⁶ A bírósági végrehajtás szabályairól szóló az 1881: LX. tc. és az azt módosító törvények.

⁸⁷ Magyary: i. m. 634.

⁸⁸ 600/1927. P. M. sz. r. (K. K. H. Ö.)

Másrészt megkülönbözteti Magyar azokat a határozatokat, amelyek a jogerőre emelkedés előtt végrehajthatók. Ezek nagy részét jogszabály tartalmazta.⁸⁹ Ezek a szabályok szinte teljes egészében megegyeznek a hatályos eljárási törvényünkben azonnali végrehajtásra vonatkozó rendelkezésekkel. Ezek a következők szerint foglalhatók össze:

- ha a jogerőre emelkedés előtti végrehajtást valamely jogszabály kifejezetten megengedi,
- ha fontos közérdekből vagy közveszély, vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása végett szükséges,
- ha az elsőfokú határozat elismerésen alapul,
- illetve a határozat tartást vagy élelmezést, vagy ezek költségét állapítja meg.

Az egyes jogorvoslatok végrehajtásra gyakorolt hatását vizsgálva az állapítható meg, hogy jogerőre emelkedés előtt főszabályként nem hajthatók végre a fellebbezéssel, illetve a közigazgatási bírósági panasszal megtámadott határozatok, míg az újrafelvételi kérelemmel megtámadott határozatok mindig végrehajthatók. A felülvizsgálati kérelem és a felfolyamodás rendszerint nem akadályozta a határozat végrehajtását, szükség esetén azonban akár az elsőfokú, akár a fellebbviteli hatóságnak lehetősége volt a végrehajtás felfüggesztésére.

A közigazgatási végrehajtás módjait Magyar három csoportba sorolta:

a) Ha a kötelezett munka- vagy más természetben teljesíthető kötelezettségének nem tett eleget, akkor a szolgáltatást a hatóság a költségére és veszélyére elvégezhetette.

b) Ha a kötelezettség túrésre, abbahagyásra, vagy olyan személyes cselekvésre szólt, amely nem helyettesíthető, akkor a mulasztó félre pénzbírság volt kivethető.

c) Végső esetben, ha azonnali eredményre volt szükség, akkor közvetlen kényszerrel lehetett alkalmazni a személy és vagyona ellen. Ide sorolta a munkára kötelezést, előállítását, elővezetést, lefoglalást, elkobzást, árverést.⁹⁰

A szerző által említett végrehajtási módok a későbbi jogfejlődésben is szerepet játszottak, természetesen időközben sokat korszerűsödtek és újabb végrehajtási módokkal kerültek kiegészítésre.

7. Összegzés

A jogerő kérdésének tudományos vizsgálata – a német, osztrák és francia jogi szakirodalom eredményeire figyelemmel – a 20. század elején került előtérbe a hazai jogtudományban, annak ellenére, hogy ebben az időszakban a közigazgatási eljárás általános szabályozásának gondolata még a jogi szakirodalomban is csak elvétve jelent meg. Kétségtelen ugyanakkor az, hogy egyfajta általános szabályozás irányába ható jogalkotási kezdeményezések a jogorvoslati szakaszt érintően jelentek meg. Gondolok itt a közigazgatási bíróságról, a közigazgatás rendezéséről és a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló törvények jogorvoslatra

⁸⁹ Az 1929: XXX. tc. 56. §.

⁹⁰ Magyar: i. m. 635.

vonatkozó rendelkezéseire. Ezek azonban nem alkottak olyan komplex jogszabályi háttérrel, ami alapot adhatott volna a jogerő dogmatikai kérdésének elmélyült vizsgálatához. Ezért képviselnek kiemelkedő teljesítményt a jogerő kérdését kutató korabeli szerzők tudományos teljesítményei. A 20. század első felében – ahogyan röviden igyekeztem bemutatni – a jogerő tudományos vizsgálata a római jogból származó majd a polgári perjog klasszikus jogintézményévé váló *res judicatát* kiterjesztette a közigazgatási jogra. A korszak neves közjogászai szinte kivétel nélkül foglalkoztak a közigazgatási jogerő kérdésével. Az egymáshoz kapcsolódó kutatások eredményeként az alaki, anyagi vagy másik terminológiával a relatív és abszolút jogerő fogalma, tartalma, a két jogintézmény egymáshoz való viszonya egyre tisztázottabbá vált. A jogerő intézménye összekapcsolódott a végrehajthatóság jogintézményével és a semmis aktusok kérdésével. A közigazgatási jogerőtan fejlődésére az 1930-as évektől hatással volt az is, hogy 1925-ben Ausztriában elfogadták a világon első általános közigazgatási eljárási törvényt, amely nagy szakmai érdeklődést váltott ki; ráadásul Magyarországon a kormányzat a közigazgatás racionalizálását politikai céljá tette.

Mindezek hatására a bemutatott időszakban a közigazgatási jogerőtan dogmatikai kérdéseinek kutatása magas tudományos színvonalat ért el, hatása pedig napjainkig tart. Egyrészt bevallatlanul is hatott a tételes jogalkotásra, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény⁹¹ megalkotása, illetve módosítása során; másrészt hatott a közigazgatási (vagy államigazgatási) eljárási jogi szakirodalomra is. De hat a jelenben is, sőt meggyőződésem, hogy az itt elemzett munkákban foglalt gondolatok a közigazgatási jogerőtan számára a jövőben is megkerülhetetlenek maradnak.

⁹¹ 1957. évi IV. törvény Az államigazgatási eljárás általános szabályairól.