

Tekintetes Jog- és Államtudományi Kar!

A t. Kar 1943. évi március hó 31-én tartott V. rendes ülésében hozott határozatával dr. Valló József pénzügyminiszteri titkárt a magyar közigazgatási jognak „Közigazgatási eljárásjog” c. tárgykeréből egyetemi magántanári képesítésre bocsátani és tudományos műveinek egyik bírójául alulírottat kiküldeni méltóztatott. Az e megbízás alapján készített

bírálati jelentésemet

a következőkben van szerencsém előterjeszteni.

A folyamodó kérvényéhez hét nyomtatott művet csatolt, amelyek tárgy szerinti csoportosításban a következők:

1. *Közigazgatási eljárás.* A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 22. sz. 1937. 208 lap.

2. *A fél érdekvédelme a közigazgatási eljárásban* különös tekintettel a közigazgatási eljárásról szóló csehszlovák kormányrendeletre. Tanulmány, megjelent a Közigazgatástudomány c. folyóiratban. 1939. 21 lap.

3. *Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez.* Tanulmány, megjelent a Közigazgatástudomány c. folyóiratban. 1940. 18 lap.

4. *Az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási jogszabályok viszonya.* Különlenyomat a „Dolgozatok a közigazgatási reform köréből” (ú. n. Magyar Emlékkönyv) c. műből. 1940. 35 lap.

5. *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról, indokolással.* A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 38. sz. 1942. 94 lap.

6. *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban.* A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 32. sz. 1940. 158 lap.

7. *A hatályos jogszabályok összegyűjtése.* Tanulmány a jogszabályrendezés jogi és technikai problémái köréből. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 34. sz. 1941. 288 lap.

Az első megállapítás, amely e felsorolás alapján helyénvaló, az, hogy folyamodó összesen 822 nyomtatott oldalra terjedő irodalmi munkásságot tud felmutatni, amely négy önálló, kötetnyi tanulmányból és három hosszabb folyóirat-cikkből áll. Köztük rövid ismertetések, saját, indokolt állásfoglalást nem tartalmazó közlemények nincsenek. Ez a munkásság külsőleg, mennyiség szerinti megítélésében aránylag igen tekintélyes és jelentékenyen meghaladja azt a terjedelmet, amelyet Karunknak az utóbbi években habilitált magántanárai rendszerint felmutatni tudtak.

Folyamodó műveinek áttanulmányozása viszont meggyőz arról, hogy azok mindegyike alapos, komoly kutatásnak, széleskörű szakirodalmi tájékozottságnak, éles észnek és biztos ítéletnek a terméke, és hogy szerzőjük kialakult, jelentékeny tudományos egyéniség.

A felsorolás 1—5. pontjaiban foglalt művek közvetlenül a magántanári képesítés megjelölt tárgykörére vonatkoznak. Mielőtt azokkal érdemben foglalkoznám, legyen szabad azok keletkezésére és logikai összefüggésére vonatkozólag a következőket előadnom.

Egyetemünk jog- és államtudományi kara az 1934/35. tanévben pályadíjat tűzött ki a közigazgatási eljárás problémáinak kifejtésére. A Kar a jutalmat egyhangúlag Valló József pályamunkájának ítélte oda. A kitüntetett szerző azonban témájával tovább foglalkozott és így nyerte műve azt az alakját, amely 1. sz. a. van felsorolva. A tárgy dogmatikus és tételes jogi tárgyalásán kívül kiterjeszkedett a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítésére is akként, hogy műve minden szakaszának végén összefoglalásul paragrafusokba szövegezi a javaslatait. Összesen 219 §-ra terjed az az eljárásjogi tervezet, amelyet a szerző előterjeszt, és amely a tárgyra vonatkozó első magyarul oratio recta-ban megjelent teljes kódextervezet. A tanulmány egyéb részei a javaslat indokait induktív módszerrel fejtik ki. A kiadvány 1937. év március havában jelent meg.

A 2. alatt felsorolt tanulmány a közigazgatási eljárási jog egyik fő problémáját, a fél érdekvédelmét vizsgálja abból az alkalomból, hogy a Felvidék egy részének visszacsatolása útján 1938-ban olyan területre terjeszkedett ki újból a magyar állam hatalma, amelyen időközben Csehszlovákia a közigazgatási eljárást szabályozó jogszabályt léptetett életbe. Ez a tanulmány 1939. év január havában jelent meg.

1939. év augusztus havában tette közzé a m. kir. belügyminiszter „A korszerű közzolgálat útja” című hivatalos kiadványsorozat 9. köteteként „A közigazgatási rendtartás tervezetét”, amelyet Szitás Jenő belügyminiszteri osztályfőnök állított össze. A 149 §-ból álló tervezetet, amelyhez indokolást nem készített, hanem csak a közigazgatási eljárások szabályozásának alapelveiről szóló rövid bevezetést csatolt, Szitás azért tette közzé, hogy „alkalmat adjon a kritikára és arra, hogy alapos kritikák után megszülethessenek a tervezeténél mindenesetre megfelelőbb rendtartás”. Sajnálatos, megelőző alapvető tanulmányára és törvénytervezetére. Szitás egyébként nyitva hagyta azt a kérdést, hogy a szabályozás törvény, vagy rendelet alakjában történjék-e?

A Szitás-féle tervezetről megjelent bírálatok közt legérdemlegesebb Vallónak két, fentebb 3. és 4. sz. a. felsorolt tanulmánya, amelyek fontos részletkérdések alapos fejtegetésével értékes kiegészítésül szolgálnak a közigazgatási eljárásjog dogmatikájának.

Avégből, hogy a magyar közigazgatási eljárási kódex törvénybeiktatásának lehetőségét még jobban előkészítsem, 1941. év végén azt a megbízást adtam folyamodónak, hogy a Szitás-féle tervezetnek és a megjelent bírálatoknak lehető figyelembevételével készítsen újabb törvénytervezetet általánosan és részletes indokolással, tehát olyan alakban, amely törvényhozási tárgyalásra bármely alkalmas pillanatban benyújtható. Így jött létre az 5. sz. a. az, hogy szemben a Szitás-féle javaslattal, amely inkább csak a közigazgatási eljárás technikai szabályait fogalmazza meg és nem vet eléggé számot pontokat erőteljesebben kidomborítsa és az eljárás szabályozásában maradéktalanul érvényesítse. A közigazgatási eljárás sajátos, mind a polgári perrendtartástól, mind a bűnvádi perrendtartástól eltérő jogi természetének

megvilágítása és az ebből az eljárásjogi kodifikáció tekintetében adódó követelmények kifejtése a törvénytervezet általános indokolásában található. Az ily módon az egész tervezet tudományos alapvetését jelenti.

A Valló-féle második tervezetben (l. 5. sz. a.) a folyamodó saját műve a maga egészében az idézési jog és a prejudiciális kérdések szabályozása, a bizonyítás általános elveit megállapító fejezet, a vitás és nem-vitás eljárásban a fél meghallgatásának szabályozása, a fél meghallgatása nélküli határozathozatal feltételeinek megállapítása, a hamistanúzás szabályozása, a szemlével kapcsolatos különbségtétel ama két eset közt, hogy szükséges-e a fél közreműködése a szemle foganatosításához vagy nem, a határozathozatal köteletségének és a közigazgatási jogerőnek a szabályozása, a felülvizsgálati kérelem előfeltételeinek szabatos megjelölése, az állami kártérítés elvének elismerése és feltételeinek meghatározása, a költségek viselésének szabályozása és annak szabatos meghatározása, hogy hogyan viszonylik az általános közigazgatási rendtartás a speciális eljárási rendelkezésekhez. Ugyancsak a folyamodó saját műve a maga egészében a törvénytervezet általános és részletes indokolása.

Az eljárás technikai kérdéseiben a folyamodónak mind első, mind második tervezete gyakran ugyanabból a forrásból merít, mint a Szitás-féle tervezet. Így a meghatalmazás, határidőszámítás, kézbesítés, tárgyalási rendészet, bizonyító-eszközök (tanúk, okiratok, szakértők, szemle) kérdésében elsősorban a polgári perrendtartásból, a jogorvoslati részben pedig az 1929 : XXX. és az 1933 : XVI. t.-c.-ben foglalt eljárásjogi szabályozásból. A Szitás-féle tervezetnek főként a polgári perrendtartásból átvett és a közigazgatási eljárásra alkalmazott rendelkezései azok, amelyek tömör, világos és csiszolt szövegezésükre való tekintettel leggyakrabban átvehetők voltak. A kiadvány előszavában részletesen kimutattam azt, hogy hány szakaszt vett át Szitás Vallónak első tervezetéből és hányat Valló második tervezete Szitáséból (Szitás Vallótól 26 §-t egészen, 11 §-t részben, Valló második tervezete Szitástól 31 §-t egészen, 28 §-t részben).

Az előadottakból kitűnik, hogy Valló Józsefnek a közigazgatási eljárásjogra vonatkozó tanulmányai nyolc évet ölelnek át. Ez egyúttal magyarázza az elmélyedés fokát és azt az evolúciót, amely különböző korból származó művei közt megállapítható. Ennek a fejlődésnek betetőzését jelenti a második törvénytervezet és annak indokolása (l. 5. sz. a.), amelyet az alapelveknek részben saját kutatásai által tisztázott tudományos szilárdsága, a közigazgatás dinamikájának gyakorlati ismerete és a kodifikáció technikájának csiszoltsága jellemez.

A közigazgatási eljárási jog alapelvei folyamodó munkái alapján a következőkben foglalhatók össze:

A közigazgatási eljárás jogi szabályozásának, kodifikálásának két célja van: 1. a közérdek feltétlen érvényesítésének biztosítása, 2. a jogos magánérdeknek a közérdek által megszabott korlátok közti oltalmazása. Az elsőt a közigazgatási eljárás eredményessége, a másodikat az eljárás jogszerűsége követelményének nevezzük.

A közérdek azt kívánja, hogy a közigazgatási hatóságok az eléjük tornyosuló mind nagyobb és szélesebb körre kiterjedő feladatokkal eredményesen és gyorsan megbirkózhassanak. Az eljárás eredményessége érdekében arról kell gondoskodni, hogy azok a személyek, akiknek közreműködése az ügy előkészítéséhez szükséges, az eljárásba haladéktalanul bekapcsolhatók legyenek, amit az idézési jog és a kézbesítés megfelelő szabályozásával érhe-

tünk el. Szükséges továbbá a tárgyalási rendszet szabályozása, a tanúzási és okirat- (szemletárgy-) felmutatási kötelezettség kimondása, a közigazgatási eljárásban követett hamis tanúzás esetére is büntetőjogi megtorlás kiállításba helyezése. A közérdek feltétlen elsőbbségben való részesítése biztosítható olyan rendelkezéssel, amely minden eljárásjogi kötöttség alól feloldja a közigazgatási hatóságot, ha a késedelem a közérdek súlyos sérelmével, vagy veszélyeztetésével járna. Ezzel kapcsolatban azonban gondoskodni lehet arról, hogy a fél jogos érdekei ilyen esetben közigazgatási bírósági panasz útján érvényesíthetők legyenek. Ugyancsak a közérdek szempontja érvényesül a határozatok előzetes végrehajthatóságának és a jogerős határozat megváltoztathatóságának biztosításában, valamint a közigazgatási végrehajtásnak olyan szabályozásánál, amely biztosítja, hogy a közigazgatási végrehajthatóságok mindenkor késedelem nélkül és feltétlenül keresztülvihetők legyenek.

Az a minimális érdekvédelmi lehetőség viszont, amelyet Valló szerint a közigazgatási eljárásban minden fél számára biztosítani kell, a következő:

a fél részére biztosíttassék a lehetőség, hogy az eljárás során érdekei védelmére szóban vagy írásban nyilatkozhassék;

csak olyan ténymegállapítások és bizonyítékok alapján lehessen határozatot hozni, amely ténymegállapítások és bizonyítékok a féllel előzően közöltettek, esetleges észrevételeinek megtétele céljából;

a félnek adassék alkalom a hatóság által beigazoltnak tekintett tényekkel szemben ellenbizonyítással élni, feltéve, hogy a hatóság határozatát ezekre a tényekre alapítja.

Ezeknek a céloknak megvalósítása nemcsak a közigazgatási eljárás szabályozása útján érhető el.

1. Így a francia közigazgatási jogban, ahol a közigazgatási bírászkodás elvileg minden közigazgatási aktusra kiterjed, nem is merült fel az eljárás szabályozásának gondolata sem.

2. Ausztriában a közigazgatási bíróság joggyakorlata vezetett a közigazgatási eljárás első kodifikációjára, amely mind az elsőfokú, mind a jogorvoslati eljárásra kiterjed: az 1925. évi július 25-i osztrák törvény (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Az osztrák közigazgatási bíróság ugyanis a felek meghallgatók elvét már a AVG. megalkotása előtti időben is kötelező szabályként érvényesítette és egyéb eljárási hibák orvoslására is törekedett. Így a bíróság judikatúrája a közigazgatási hatóságok által alkalmazott eljárás tekintetében fontos elvi szempontokat juttatott elismerésre, amelyeket az elmélet (Tetzner, Herrnritt) továbbfejlesztett, majd a miniszterelnökség *Verwaltungsverfahrensgesetz*, amely első a maga nemében és az úttörés ekkor a közigazgatási büntetőeljárást (Verwaltungsstrafgesetz) és a közigazgatási végrehajtási eljárást (Verwaltungsvollstreckungsgesetz) is külön törvényekkel szabályozta.

3. Az osztrák példa hatását legjobban mutatja, hogy Cseh-Szlovákia (1928. évi január 13-i kormányrendelet), Lengyelország (1928. évi március 22-i törvény) és Jugoszlávia (1930. évi november 9-i törvény) hamarosan, és A Felvidék egy részének, valamint a délvidéki területeknek visszacsatolása útján tehát olyan területek tértek vissza a magyar jog uralma alá, amelyeken megelőzőleg a közigazgatási eljárási kódex már érvényben volt.

4. Nálunk az a helyzet, hogy találunk ugyan már a XIX. századból is szórványos közigazgatási eljárási rendelkezéseket, ezek azonban mindenkor csak egy-egy ügylípusra vonatkoznak, tehát nem generális, hanem speciális normát foglalnak magukban. Hosszú ideig nem is történt komoly erőfeszítés abban az irányban, hogy olyan *általános* közigazgatási rendtartás alkottassék, amely elvileg bármely közigazgatási hatóság előtt, bármely ügyben folyó eljárásra alkalmazandó. Hazánkban elsőízben a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901 : XX. t.-c. tartalmaz általános érvényű közigazgatási eljárási jogi rendelkezéseket. Ez a törvénycikk azonban sajnálatos módon nem szabályozza az eljárás egész menetét és különösen nem az elsőfokú hatóság előtti eljárást, hanem csupán a jogorvoslati rendszernek és néhány eljárási jogi részletkérdésnek (pl. kézbesítés) a szabályozására szorítkozik.

Az elvégzendő feladatnak ez az első sajnálatos leszűkítése döntő módon befolyásolta a későbbi jogalkotást is. A közigazgatás „rendezéséről“ szóló 1929 : XXX. t.-c. ugyanis másodsor, az ennek módosításáról szóló és máig hatályba nem lépett 1933 : XVI. t.-c. pedig harmadszor szabályozza a közigazgatási jogorvoslatok jogát, de egyik sem az elsőfok előtti eljárást. Ennek a különbségnek a jelentősége azon a statisztikai adaton mérhető le, hogy a közigazgatási hatóságok határozatainak nem több, mint legfeljebb 10⁰/₀-a kerül jogorvoslat útján a második fok, s innen újból legfeljebb 10⁰/₀, az összes határozatoknak tehát legfeljebb 1⁰/₀-a a harmadik fok elé. Az elsőfok előtti eljárás szabályozatlansága tehát azt jelenti, hogy a felek 90⁰/₀-ának ügye kellő eljárásjogi garanciák nélkül nyer végleges eldöntést.

A jogállam irányában való fejlődés sajnálatos bátortalansága mutatkozik jogfejlődésünkben akkor is, amikor a magyar törvényhozás közigazgatási bíróságunkat felállította. Az 1896 : XXVI. t.-c. ugyanis a közigazgatási bírósági panaszjogot csak egyes szorosan meghatározott és kiterjesztő jogmagyarázattal nem tágható ügyekre korlátozta (merek taxáció rendszere) és nem adott a bíróságnak lehetőséget az eljárás alaki jogi garanciáinak sem kifejlesztésére, sem ellenőrzésére. Jóllehet ebben a korban a legmagasabb színvonalat képviselő francia közigazgatási jog a közigazgatási bíráskodás intézményeinek ezeket a korlátait már nem ismerte, s az 1875-ben felállított, s hozzánk különösen közel álló osztrák közigazgatási bíróság is, mint láttuk, a közigazgatási jogra értékes jogfejlesztő hatást tudott gyakorolni, törvényhozásunk valószínűleg kezdeti óvatosságból tanúsította ezt a nagy tartózkodást. Annál sajnálatosabb azonban, hogy ez a helyzet azóta sem változott meg, mert a közigazgatási eljárás jogszerűsége ma hasonlíthatatlanul nagyobb fontossággal bír, mint évtizedekkel ezelőtt, és szinte fontosabbnak mondható, mint a bírói eljárás jogszerűsége. A posztindusztriális fejlődés során ugyanis a közigazgatás és az emberek közti érintkezés sokkal sűrűbb lett, mint volt bármikor azelőtt. A ma embere mindennapos és nem egyszer az egzisztenciáját is érintő kapcsolatban van a közigazgatással, míg ezzel szemben a legtöbb ember az egész életét leéli a nélkül, hogy a bíróságokkal akár bűnyádi, akár polgári peres ügyekben dolga lett volna.

Mindez egyúttal alkalmas ama témakör fontosságának megjelölésére is, amelyből folyamodó magántanári képesítését kérte.

A közigazgatási eljárás sajátos jogi természetét, a bírói eljárástól megkülönböztető sajátosságait Valló József a következőképpen fejti ki:

A közigazgatási tevékenység lényegében különbözik a bírói tevékenységtől. A bíráskodás fél és ellenfél (alperes-felperes, vádlott-vádló) közti jogvita eldöntése. Szoros értelemben vett bírói eljárás felek nélkül és pedig két

ellentétes érdekű fél közreműködése nélkül nem is képzelhető. Ezzel szemben a közigazgatás lényege szervezett cselekvés. Konkrét eredményekre törekvő munkálkodás, ami fogalmilag felek közreműködése nélkül is végezhető. A közösség szemszögéből nézve, első tekintetre úgy tűnik fel, hogy a közigazgatás hatalmas feladatainak megoldását a fél a maga kicsinyes, egyéni érdekeivel és szempontjaival csak akadályozza: a közigazgatás csupán adatszolgáltatás, felvilágosítások adása végett szorul rá az egyének közreműködésére a maga közérdekű céljainak megvalósításában. Különösen abban az esetben áll meg ez a megállapítás, ha a hatóság hivatalból, tehát saját elhatározásából és nem a fél kérelmére fejti ki tevékenységét.

A lényegi különbség a közigazgatási és a bírói eljárás közt az eljárás szerkezetében és az ügydöntő szerv tárgyi érdekeltiségében ismerhető fel. Míg a bírói eljárás alapvető elgondolása az, hogy a bizonyítás anyaga a kontradiktórius tárgyalás során a felek közt kifejlődő jogvitából alakuljon ki, a közigazgatási eljárásnak már a szerkezete kizárja a pusztai technikai lehetőségét is annak, hogy a hatóság előtt jogvita, vagy éppen kontradiktórius tárgyalás alakuljon ki. Különösen szembeűnő ez azoknál a közigazgatási eljárásoknál, amelyeknél csupán egyetlen fél szerepel az eljárásban. Bizonyos érdekek közti küzdelem ugyan az ilyen eljárásban is kifejlődik, és pedig a hatóság által képviselt közérdek és a fél által érvényesített magánérdek közt. Formailag azonban mégsem alakul ki a jogvita, mert legfeljebb a fél fogja álláspontját összefüggően előadni, a hatóság azonban a közérdek érvényesítése céljából nem mondhat önmagának, mint ügydöntő hatóságnak a meggyőzésére perbeszédet. Ez azzal a további következménnyel jár, hogy a bizonyítás anyaga élőszóban nem hangzik el teljes egészében az eljárásban, hanem a bizonyítékok közti párbaj csupán a hatósági személy fejében játszódik le. A fél természetesen nem tudja, hogy milyen tényeket tekint a hatóság bizonyítottnak, nem tudja, mivel szemben védekezzenek. A fél csak a határozat indokolásából tudja meg, melyek voltak azok az okok, amelyek a hatóság meggyőződését előidézték, holott ezt a bizonyítási eljárás során kellett volna tudnia, hogy ellenbizonyítékokat terjeszthessen elő. Ezért a közigazgatási eljárásban a bizonyítási teher is másként alakul, mint bíróság előtt folyó kontradiktórius tárgyaláson. Az ügy közérdekű vonatkozásait ugyanis az eljáró hatóság hivatalból deríti fel. A bizonyítási teher pedig mindig a felet terheli. Ez a „teher“ azonban nem is teher a szó köznapi értelmében a félre nézve, hanem előny, mert módot ad neki saját érdekeinek a védelmére.

Mindaz, amit az egy fél részvételével tartott eljárásról megállapítottunk, jelentékeny részben érvényes az ú. n. vitás (kontenciózus) közigazgatási eljárásra is, csak kevésbé szembeűnő. Itt ugyanis ellentétes érdekű felek folytatnak jogvitát a hatóság előtt. Ez a jogvita azonban az eljárásnak csupán magánérdekű vonatkozásaira terjed ki, nem terjed ki azonban a hatóság által érvényesített közérdekű vonatkozásokra. Közérdekből a hatóság a vitás eljárásban éppen úgy hivatalból végzi a tényállás felderítését, mint egyéb közigazgatási eljárásban és éppen oly kevésbé közli a felekkel annak eredményét, mint az egyetlen fél részvételével tartott eljárásban.

Az a tény, hogy a közigazgatási eljárásban a közérdeket az ügydöntő hatóság képviseli, egy másik, súlyosabb következménnyel is jár. A közérdeknek ez a szolgálata ugyanis a hatóságot *tárgyi okból* elfogulttá teszi, pártatlanságát kizárja. A jogalkalmazót tárgyi szempontból csak akkor tekinthetjük elfogulatlannak, ha az előtte folyó konkrét ügy eldöntése általános

feladatkörének megvalósítására nincs befolyással. Így a bíró az általa kimondott ítélet kihatásáért felelősséggel nem tartozik. Viszont a közigazgatási hatóságot az jellemzi, hogy működésének legfőbb értékmérője az eredményesség, nem pedig a jogszerűség. Ezért a hatóságnak ezt a tárgyi elfogultságát a fél bizonyítási jogának különleges és gondos szabályozásával kell ellensúlyozni. Ezért ennek szempontjai kifejtésére Valló József különös gondot is fordít.

A közigazgatási eljárás legjellemzőbb sajátosságának tehát az ügydöntő szerv elfogultságát és az ebből a felismerésből logikailag levezethető sajátos eljárási rendelkezéseket tekintjük. A szakirodalom más eljárási elveket sorol fel, amelyek különösképen a közigazgatási eljárást jellemeznék. Ezek az elvek a hivatalbóliség (officialitás) és a nyomozás (inquisitio) elve. Ezek kétségtelenül érvényesülnek a közigazgatási eljárásban, de nemcsak abban, hanem bizonyos fokig a bünvádi perben is. Éppen ezért nem tekinthetjük őket a közigazgatási eljárás *differentia specificajának*.

A közigazgatási eljárás sajátosságainak ilyen értelmű mélyreható és helytálló vizsgálata és részben a fenti szavakkal való kifejtése után Valló József a közigazgatási eljárási jog összes lényeges részletproblémáinak vizsgálatával ugyanilyen behatóan és sikeresen foglalkozik. Elsősorban elhatárolja a közigazgatási rendtartás hatályának körét és állást foglal a mellett, hogy a közigazgatási rendtartás megalkotása törvényhozási úton történjék. Majd tisztázza az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási szabályok viszonyát.

Behatóan foglalkozik a fél fogalmával, amelynek a határozatlansága a közigazgatási eljárásnak egyik sajátossága. Az érdekeltiségnek azt a fokát, amellyel együtt jár a közigazgatási eljárásban való személyes részvétel joga, az ügyféljogosultság, biztos kézzel tisztázza, és azt az elvet követi, hogy pontosan meghatározott személyeknek elvitathatatlan jogokat kell biztosítani. Egyúttal kifogásolja a Sztítás-féle tervezet eljárását, amely tágran értelmezi a fél fogalmát, de szűkmarkúan méri a fél jogait. A fél fogalmának tisztázása nélkül nem érvényesíthető a fél meghallgatásának elve sem, pedig ez az elv, — mondja helyesen Valló —, a közigazgatási eljárás középponti problémája és mikénti megoldása az eljárási kodifikáció értékmutatója.

Kívánja közigazgatási ügyekben az általános tanúzási kötelezettség kimondását, ami eddig nem történt meg, és az általános okiratfelmutatási kötelezettség megállapítását, de házkutatás, személymotosás, levelek és táviratok lefoglalása a közigazgatási eljárásban nem rendelhető el.

Kimondatni kívánja a határozatok indokolásának kötelezettségét.

A közigazgatási eljárásnak eddig egyik legnagyobb hézaga az, hogy a hatóság határozathozatali köteleessége nincs kimondva. A közigazgatás hallgatása a legsúlyosabb jogsérelem, amely a felet érheti. A fél helyzete elutasító határozat esetén is előnyösebb, mintha a hatóság az ügyét „agyonhallgatja“, mert az elutasítással szemben is van helye jogorvoslatnak, a hatóság hallgatásával szemben azonban a fél tehetetlen. A hatóság hallgatásával szemben az európai jogfejlődésben kétféle megoldás alakult ki. A francia megoldás közigazgatási bírósági panaszjogot és kártérítési igényt biztosít a félnek *recours pour excès de pouvoir* alapján bármely hatóság hallgatásával szemben, ha az 6 hónapnál hosszabb. Az osztrák megoldás szerint a fél négyhónapos hallgatás után azt kérheti, hogy az ügy a magasabbfokú hatóság hatáskörébe szálljon át. Hézaga azonban az osztrák AVG-nek, hogy nem nyújt orvoslást arra az esetre, ha a legmagasabbfokú hatóság nem hoz kellő

időben határozatot. Valló tervezetében a kétféle megoldás kombinációjára tesz javaslatot: a hatáskör 4 hónapos hallgatás után a fél kérelmére szálljon át a magasabb fokra, a legmagasabb fok hallgatásával szemben pedig közigazgatási bírósági panaszjog és kártétési igény illesse meg a sérelmet szenvedő felet.

A közigazgatási bírói hatáskör kiterjesztését Valló nemcsak a felek érdekvédelme, hanem közigazgatási jogunk jövő fejlődése szempontjából is elsőrendű fontosságúnak tartja. A közigazgatási rendtartásban a közérdek megóvása céljából meghatározott feltételek fennforgása esetén felmentést kell adni az eljáró hatóságnak az eljárási szabály betartása alól. Ez a közigazgatási eljárásjog biztonsági szelepe, amely lehetővé teszi, hogy a hatóság adott esetben törvénysértés nélkül megtehesse azt, ami közérdekből feltétlenül szükséges. Hogy mikor forog fenn ilyen feltétlenül érvényesítendő közérdek, azt általánosságban előre meghatározni, jogszabályilag körülírni nem lehet, annak elbírálását a mindenkor eljáró hatóság mérlegelésére és felelősségérzetére kell bízni. Gondoskodni kell azonban arról, hogyha a magánérdeket a közérdek javára fel kell áldozni, a fél méltányos kártérítést kapjon. A kártalanítási igény elbírálását a közigazgatási bíróság hatáskörébe kell utalni.

A jogerő kérdése közigazgatási eljárási jogunkban általános szabályozást mindeddig szintén nem nyert. A javaslat kellő figyelemmel van arra a sokat hangoztatott és részben helytálló érvre, hogy a közigazgatási jogviszony, illetőleg a közigazgatási határozat alapjául szolgáló ténybeli viszonyok sokszor rövid idő alatt is változnak, de nem fogadja el azt a túlzott és helytelen következtetést, hogy ennek folytán a közigazgatási határozatok nem is képesek a jogerőre és ezért e határozatok érvényessége csak feltételes volna, mindenkor a *clausula rebus sic stantibus* korlátai közt.

A tudomány nincs mindig abban a helyzetben, hogy a megoldásra váró bonyolult kérdések megoldásának elvi előfeltételeit kellő feldolgozásban idejében biztosítsa. Hogy a közigazgatási rendtartás ezek közé a szerencsés kivételek közé tartozik, abban Valló Józsefnek jelentékeny érdeme van.

A folyamodónak a 6. sz. a. felsorolt műve a közigazgatási jog terén úttörő szerepet játszó francia jogtudomány körében végzett alapos tanulmányainak eredménye. Tudományos egyéniségére jellemző, hogy erre a célra sem alárendelt, vagy részletkérdést választott, hanem a XX. századi francia közigazgatási jogfejlődés központi problémáját, a *service public* eszméjét és annak érvényre jutását. Ennek Franciaországban egész iskolája és gazdag irodalma van, amelynek vezéralakjai *Duguít* és *Jèze*. Kivülük a legfontosabbak *Appleton*, *Henry Berthélemy*, *Blondeau*, *Bonnard*, *Hauriou*, *Laferrière*, *Rolland* és *Rouvière*. Vallónak állami ösztöndíjjal Párizsban töltött tanulmányi éve adott alkalmat arra, hogy a szakirodalomnak, a *Conseil d'État* judikaturájának és az egyetemi oktatásnak a helyszínen való alapos megismerése útján találja meg a helyes szempontokat a különleges francia jogfejlődés nemzeti sajátosságainak és egyúttal nemzetközi jelentőségének megítéléséhez.

Ha egy mondatban akarjuk összefoglalni a *service public* principiumának jelentését, azt mondhatjuk, hogy ez az eszme, az individuális liberalizmus koncepciójával ellentétben, a közérdeknek a magánérdeknél előbbrevalóságát juttatja érvényre. Ez a gondolat azonban szöges ellentétben van a XVIII—XIX. századi doktrinával. Minthogy pedig a francia politikai gondolkodás mereven ragaszkodott a forradalmi alkotmányok ünnepélyes elvi

kijelentéseihez és az azokra alapított közjogi principiumokhoz, nem volt lehetőség arra, hogy törvényhozási úton, nyíltan hatályonkívül helyezték a régi alkotmányi és közönséges törvényeknek az új jogeszmével ellenkező rendelkezéseit. Így a reform megvalósítása csak szokásjogi úton történhetett. A modern francia jogfejlődés sajátossága éppen az, hogy ez a nagy és mély átalakulás jórészt a régi jogszabályszövegek formális hatályonkívül helyezése vagy módosítása nélkül ment végbe. A reformgondolatot az államtanács judikaturája vitte át az életbe és így a bírói gyakorlat a francia közigazgatási jogfejlődés egyik legjelentősebb tényezője lett. Ez odáig ment, hogy mivel a parlament inerciája számos kérdésben a jogalkotói funkció gyakorlását is a bíróságra hátrította, a jogviták elbírálásánál nemcsak a *lex lata*, hanem a *lex ferenda* szempontjai is szerepet játszanak. Más szóval a jogszerűség megállapítása az ilyen ítéletekben nem azt jelenti, hogy a közigazgatási tevékenység kongruens a jogi norma előírásával, hanem ellenkezően azt jelenti, hogy a jogi normától való eltérést a közigazgatás olyan érvekkel támasztotta alá, amelyeket a bíróság igazolásul elfogad. Így a bírói gyakorlat a tételes jogot az interpretáció segítségével „átalakítja“, vagy, amint mi mondjuk, törvénytörő és törvényrontó gyakorlatot indít meg. A közigazgatási bíróság ilyen körülmények közt olyan fórumnak tekinthető, amely egyes esetekre felmentést ad a közigazgatásnak az írott jogszabály megsértéséért. Ez a felmentés különböző előfeltételek fennforgásához lehet kötve. Legenyhébb feltétel az, amikor az államtanács nem vizsgál mást, mint azt, hogy a közigazgatási intézkedés a közérdeket (un but d'intérêt public), a *service public*-et szolgálja. Így a francia közigazgatási jogfejlődés közel jutott ahhoz az állásponthoz, amely csupán a *détournement de pouvoir*-ban, vagyis a hivatalos hatalomnak nem közcélokra való felhasználásában lát jogi sérelmet.

A fentiekben tömören elmondottakból is kitűnik, hogy az új doktrína alapproblémája az, hogy valami az adott esetben *service public*-nek tekinthető-e? Ezért a bíróságok elé kerülő ügyek jelentős részében a tulajdonképeni probléma a hatásköri kérdésben rejlik, azaz annak eldöntésében, hogy az ügy nem tartozik-e a magánjog hatálya alá?

A *service public* elhatárolásában a legfőbb közigazgatási bíróság (*Conseil d'État*), a legfőbb magánjogi bíróság (*Cour de Cassation*) és a hatásköri bíróság (*Tribunal des Conflits*) vonja meg időről-időre a választóvonalat. Közismert, hogy a joggyakorlat e téren többször ingadozó, nem egyszer ellentmondó. A fejlődés előmozdításában jelentékeny része van a jogtudománynak. A problémák tudományos megvilágítását elsősorban a kormány megbízottak konkluziói, azután a jogtudománynak azokhoz fűzött kritikai megjegyzései, valamint rendszerező és értékelő munkássága biztosítják.

Tudjuk, hogy a *service public*, mint hatásköri szabály, problémáját tételes rendelkezés hiányában sem a bírói gyakorlat, sem a jogtudomány nem tudta megoldani. Egyre gyakoribb az a felfogás, hogy a rossz, de félreमारázhatatlan és egyszerű hatásköri szabály is többet érne a joglogikailag talán helyes, de bonyolult mai állapotnál. A bírói gyakorlat kiválóan alkalmas egy szabály továbbfejlesztésére és kicsiszolására, ha azonban a tételes törvényhozó a hatáskör kérdésében határozott irányt nem mutat, akkor a bírói gyakorlat is határozatlan és ingadozó lesz.

Valló József a *service public* eszméjének vizsgálatára vonatkozó szóban levő tanulmányában azt a helyesnek tekintendő eljárást választotta, hogy a

francia jogi irodalom, és különösen a bírói gyakorlat gazdag anyagát alapul véve, olyképen igyekezett minden oldalról bemutatni a service public intézményét, hogy a felhozott példákból annak összes jelentős változatai éles beállításban előtűnjenek. A következő fontosabb kérdésekkel foglalkozik:

1. a rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok hatásköre;
2. a service public industriel problémája, amely az első világháború után jutott jelentőséghez;
3. a közigazgatás gazdasági intervenciójának jogi megítélése;
4. a közigazgatási szerződés (contrat administratif) fogalma, amelyen olyan szerződést értenek, amely speciális nyilvánjogi klauzulákat (règles exorbitantes du droit commun) tartalmaz;
5. a közigazgatási szerződések közigazgatási úton való egyoldalú módosításának lehetősége;
6. a théorie de l'imprévision, amin a kivételes közigazgatási szubvenciót értik, amellyel a közigazgatás az önhibáján kívül súlyos helyzetbe jutott vállalkozónak segítségére siet, hogy az általa ellátott service public működése meg ne szakadjon;
7. a bíróság szerepe az actes de gouvernement felülbírálása terén, ami oly irányban fejlődik, hogy a parlament hatásköre lassan, fokozatosan nemcsak a jogalkotás, hanem a végrehajtó hatalom feletti ellenőrzés és bíraskodás terén is átsiklik az államtanácsra;
8. a törvényerejű rendelet (décret-loi) szerepe, amely a második világháború kitörése után a francia jogfejlődés legerősebb tényezője lett, de a décret-loi-k jogszerűségének kérdése éppen úgy a közigazgatási bíró elé vihető, mint a többi rendeleteké.

Ezek a változatos példák jól szolgálják a szerző célkitűzését és egyúttal lehetővé teszik annak megítélését, hogy folyamodó milyen alapos ismeretével rendelkezik a kiváló fejlettségű francia közigazgatási jognak és hogy ez a műve is miért hézagpótló a magyar közigazgatási jogi szakirodalomban.

Végül folyamodónak a 7. sz. a. felsorolt munkájával kell foglalkoznom, mely őt ismét más oldaláról, szintén igen kedvező színben mutatja be. A mű címe: „A hatályos jogszabályok összegyűjtése. Tanulmány a jogszabályrendezés jogi és technikai problémái köréből.“ Ez a munka néhány új szempont vizsgálatával egészíti ki azokat a tanulmányokat, amelyeket alulírott, mint a közigazgatás rendezésének előkészítésére kinevezett kormánybiztos, majd mint a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója és munkatársai végeztek.

A jogszabályrendezés szükségessége abból folyik, hogy a jogszabályalkotás korunkban olyan terjedelművé vált, hogy az érvényes jogszabályok megállapítása a források teljes gyűjteménye és időtrabló exegezis nélkül lehetetlenné vált. Mivel pedig különösen a közigazgatás ehhez sem kellő számú gyűjteménnyel, sem elegendő idővel nem rendelkezik, az állam abba a circulus vitiosusba került, hogy a jogszabályokat azért szaporítja, mert az életet irányítani óhajtaná, viszont jogszabályrendezés nélkül a jogszabályok tömege útjában áll annak, hogy az élet a hatályos jogszabályokkal tisztában lehessen és azokhoz igazodhassék.

A jogszabályrendezés állami feladat. Azt magánosok elvégezni nem képesek. Rendkívüli viszonyok a jogszabályrendezés szükséges voltát nem enyhítik, hanem fokozzák.

A jogszabályrendezés alkotmányjogi szempontból nem ütközik akadályba, egyrészt, mert a törvényhozás részéről semmi olyan állásfoglalás nem történt, mintha a jogszabályrendezést helytelenítené, sőt valahányszor a kormány felhatalmazást kért a jogszabályrendezésre, a törvényhozás azt mindig nehézség nélkül megadta, másrészt, mert a jogszabályrendezés munkájának túlnyomó területén nincs is szükség felhatalmazásra (pl. rendeleti jogalkotás). A jogszabályrendezés mégsem megy, sőt a kormány a törvényhozás által adott felhatalmazással sem minden esetben élt. Az ok kétségtelenül a kormánynak, illetve a közigazgatásnak azokban a tényezőiben keresendő, amelyeknek a jogszabályrendezés nem csekély munkáját kellene elvégezniök.

Valló József munkájának érdeme kettős: egyrészt tisztázta a jogszabályok hatályosságának fokozatait, amely kérdés tisztázatlanságára történt legtöbb hivatkozás azok részéről, akik a jogszabályrendezés munkája alól elvi aggályok hangoztatásával igyekeznek kibújni, másrészt konkrét javaslatot dolgozott ki a jogszabályrendezési munkálat megszervezésére és a törvényi anyag rendezését az 1867—1939. években alkotott magyar törvények rendszeres csoportosítása útján nagy mértékben elő is készítette.

A hatályosságnak három fokozatát különböztetjük meg: *elsődleges* értelemben hatályos a jogszabály akkor, ha az adott időpontban az életbelépése után felmerült életviszonyokra tényleges alkalmazást nyer. *Másodlagos* értelemben hatályos az a jogszabály, amelyet egy másik jogszabály oly értelemben helyezett hatályon kívül, hogy a régebbi rendelkezés az újabb jogszabály életbelépése után keletkező életviszonyokra többé nem alkalmazható, de az új jogszabály életbelépése előtt keletkezett életviszonyokra abban az esetben is alkalmazandó, ha azok az új jogszabály hatálya alatt zárulnának és kerülnek elbírálás alá. Végül a jogszabálynak azt a tulajdonságát, hogy mindenkor alkalmazandó a hatálya alatt keletkezett és le is zárult életviszonyokra, bármikor is merül fel e jogviszonyokra való visszatérés szüksége, nevezhetjük a jogszabály *harmadlagos* hatályának.

A mindennapi jogi nyelvben az elsődleges hatályú jogszabályt egyszerűen *hatályosnak*, a csupán harmadlagos hatályút pedig *hatálytalannak* szoktuk nevezni.

A jogszabály elsődleges hatálya általában csak derogáció következtében szűnik meg. A másodlagos hatály megszűnésének oka lehet valamely derogatív rendelkezés, de lehet az is, hogy a jogszabály hatálya alá eső életviszonyok kimerülnek és lezárulnak. Az utóbbi esetben a hatályosság megállapításához nemcsak jogi rendelkezések, hanem bizonyos tények figyelembe vétele is szükséges. A tények jogszabálmódosító hatását a kompilátor jogszabályi erővel nem állapíthatja meg. Ezért jogszabályi erejű hivatalos összeállításokat csak az elsődleges hatályú rendelkezésekről kell készíteni, a másodlagos hatályú rendelkezésekről csupán tudományos megállapításként kell közölni azokat a derogatív rendelkezéseket és azokat a tényeket, amelyek a kérdéses jogszabály vagy jogszabályrész hatályosságának megítéléséhez szükségesek.

A jogszabályrendezési munkálat megszervezésére vonatkozólag Valló József javaslatának lényege a következő: a törvényi anyag rendezését azzal kell előkészíteni, hogy az összes 1867 óta alkotott törvények közül ki kell választani azokat, amelyek elsődleges hatályú rendelkezéseket tartalmaznak, de nem nemzetközi egyezményeket cikkelyeznek be és nem az Ausztriával és társországaikkal fennállott viszonyt szabályozzák. Az így külön-

választott anyagból azokat a törvényeket, amelyek közül a későbbi a korábbiak helyébe lép, azt módosítja, vagy kiegészíti, egy-egy törvénycsaládba kell foglalni. Minden törvénycsaládból elvileg egy hivatalos összeállítást kell készíteni.

A magyar törvényhozás 1867-től az 1939. év végéig 2.810 törvényt alkotott. Ezek közül elsődleges hatályú 1183 ($42 \cdot 10/0$), másodlagos hatályú 974 ($34 \cdot 60/0$), a többi hatályát veszítette, nemzetközi egyezményt tartalmaz, vagy Ausztriára és a társországokra való viszonyunkra vonatkozik. Az elsődleges hatályú jogszabályok közül alkotmányjogi és közigazgatási vonatkozásúnak minősíthető 888, magánjogi, perjogi és büntetőjogi vonatkozásúnak 295. Az alkotmányjog és közigazgatási jog körébe tartozó 888 törvényből 182 törvénycsalád és így ugyanennyi hivatalos összeállítás készítése indokolt, ezt a csoportosítást Valló el is végezte.

A törvényi anyag rendezésével párhuzamosan kell rendezni azoknak a rendeleteknek az anyagát is, amelyek kibocsátásának alapja olyan törvényi felhatalmazás volt, amely törvények rendeleti úton való módosítására is kiterjed.

Későbbi feladat a törvénykiegészítő, a végrehajtási és az önálló rendeletek anyagának rendezése. Ezek közül elsősorban a Rendeletek Tárába felvett rendeleteket kell figyelembe venni.

A jogszabályrendezés véghezvitelével és további állandó szemmel tartásával külön szervet kell megbízni.

Tekintetes Kar!

A fentiek előadását tartottam szükségesnek ahhoz, hogy folyamodó tudományos munkásságát a t. Karnak bemutassam és jellemezzem. Fejtegetéseim talán hosszabbra nyulnak, mint amennyi a bírálókat átlagos terjedelme, ennek oka azonban az, hogy folyamodó bemutatott művei is jóval nagyobb terjedelműek, mint sok más folyamodóé.

Folyamodó tudományos egyéniségét összefoglalóan a következőkben van szerencsém jellemezni:

Helyes érzék komoly problémák felismerésében és vállalásában; invenció, alaposág és kitartás azok feldolgozásában; széles tudományos látókör, a közigazgatástudomány hazai és külföldi irányainak kellő ismerete; a gyakorlati közigazgatás dinamikájának érzéke és jó judicium; a tudomány szak műveléséhez szükséges külföldi nyelvek, valamint az országok ismerete; már eddigi művei is értékes nyereségei tudományos irodalmunknak és tőle a tudomány előbbrevitele terén még sokat várhatunk. Ezek a vonások együttvéve olyan érett tudományos egyéniség jellemvonásai, amilyeneknek egyetemi magántanárrá való képesítése a magasszínvonalú tudományos szukkreszcencia nevelésének legjobban bevált eszköze.

Ezért komoly meggyőződéssel bátorkodom a t. Karnak javasolni, hogy folyamodót a magántanári képesítés következő fokozatára, a szóbeli kollokviumra bocsátani méltóztassék.

Fogadja a t. Kar kiváló tiszteletem nyilvánítását.

Budapest, 1943. szeptember hó 24.

Magyary Zoltán.

A Pázmány Péter Tudományegyetem
tekintetes Jog- és Államtudományi
Karához

BUDAPEST

Magyary Zoltán
egyetemi nyilv. rendes tanár

bírálati jelentése

Dr. Valló Józsefnek, a m.
kir. pénzügyminisztériumba
szolgálatra berendelt
pénzügyi titkárnak magán-
tanári képesítése tárgyában.