

A Pázmány Péter Tudományegyetem
tekintetes Jog- és Államtudományi
Karához

BUDAPEST

Dr. Tomcsányi Móric
egyetemi nyilv. rendes tanár

bírálati jelentese

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

Tekintetes Jog- és Allamtudományi Kar!

A „Közigazgatási eljárási jog“ című tárgykörből egyetemi magántanári képesítésért folyamodó dr. Valló József pénzügyi titkár irodalmi munkáinak megbírálására nyert megbízatásom folytán a következőkben van szerencsém véleményes jelentésemet tisztelettel előterjeszteni.

A folyamodó részéről benyújtott, önállóan megjelent munkák a következők:

Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei és eddigi tételesjogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése. 1937. 208 l.

A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. 1940. 158 l.

A hatályos jogszabályok összegyűjtése. Tanulmány a jogszabályrendezés jogi és technikai problémái köréből. 1941. 288 l.

Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással. 1942. 94 l.

A folyamodónak első dolgozata, mely a habilitáció szempontjából figyelembe jön, — mint már fentebb említettük — a „Közigazgatási eljárás“ címen jelent meg 1937-ben, egy egyetemi díjnyertes pályamunka kiszélesítésével, 205 lapnyi terjedelemmel. Ez a dolgozat bő alkalmat ad a szerzőnek arra, hogy jogász elvi gondolkozását s a tudomány-művelés készségét tiszta megvilágításban bemutassa, s megállapíthatjuk, hogy érzésben a vizsgát ki is állja, különösen ha tekintetbe vesszük, hogy ez a dolgozat a folyamodónak első komoly szárnypróbálgatása.

Már a dolgozat bevezetésében helyes elvi megállapításokat tesz, midőn rámutat az eljárási jog és az anyagi jog egymáshoz való viszonyára, s a maga részéről is kiemeli, hogy még a diskrecionális joghatóság sem akadályozza az eljárás kötött jogi szabályozásának, sőt itt az eljárási szabályok pontos megtartásának éppen garanciális jelentősége van.

Felismeri másfelől a közigazgatási eljárás egységes szabályozásának természetszerű nehézségeit is.

Helyeselhető az is, hogy a joganyag gyűjtésében bizonyos irányelveket és korlátokat állít fel maga számára, ami által a tárgyalás menete áttekinthetőbbé válik.

A szerző aztán, részletes elvi tárgyalása során, a különféle eljárástípusokat a különböző érdekek (magánérdek-közérdek) szemszögéből veszi vizsgálat alá. Nehéz probléma, amelynek már a meglátása is elismerést érdemel, ha a megoldás nem is vezet mindenütt teljes eredményre. A szerző itt jogász elemzőképességének mindenestre különös tanújelét adja.

Megvilágítja a bírói és a közigazgatási eljárás egymáshoz való viszonyát is. Itt legfeljebb még megjegyezhetné volna, hogy a közigazgatási és a bírói peres eljárás között a fennálló különbség mellett annyiban hasonlóság is van, hogy sok esetben a fél mindkét eljárás útján kér és kap valamit a köztől: egyik esetben államilag kiszolgáltatót jogi igazságot (jogszolgáltatás), a másik esetben egyebet, pl. vizet, utat, közsegélyt stb.

Nagyjából ugyancsak elismerő megállapítást tehetek a többi eljárásbeli kérdőpontok tárgyalását illetően is. Ilyen pl. a fél érdekvédelmi lehetősége, az eljárás kezdeményezése, a hivatalból való észlelés stb.

A szerző nem hanyagolja el a közigazgatási eljárási jognak úgyszólván egy kérdését sem, s rendszerint mindenütt mond valami megszívlelni valót.

A közigazgatási procedúra lefolyásának időbeli sorrendjében veszi elő az egyes eljárási mozzanatokat, alapkérdéseket, annál is inkább, mert a problémájával a törvényelőkészítés munkája szempontjából is foglalkozik. Ez a szempont magyarázza azt is, hogy egy-egy fejtegetése után tételeit összefoglalóan, s jogszabályszerű szövegezésben is megszerkeszti.

Csak elismeréssel adózhatom a szerzőnek azért, hogy tárgyalása során még olyan nehéz kérdést sem kerül el, mint aminő a közigazgatási határozatok jogerejének a kérdése.

Már egymagában az eligazodásra való törekvés is dicséretet érdemel ilyen kérdésben, amely a közigazgatási jognak legnehezebb problémái közé tartozik, s a tisztánlátás erős dogmatikai felkészültség mellett a gyakorlati jogélet széleskörű ismeretét is megkívánja.

A „Közigazgatási eljárás“ című dolgozatnak mintegy függvénye egy teljes törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról, indokolással, amely munka voltaképp a Szitás Jenő belügyminisztériumi osztályfőnök által a közigazgatási eljárás szabályozásáról készített érdemes hivatalos munkálat figyelembevételével készült, de vannak benne önálló részek is.

A folyamodonak másik nagyobb önállóan megjelent munkája „A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban“ című dolgozata. 157 lapnyi terjedelemben.

A szerző tüzetesen foglalkozik a service public jelentésével és jelentőségével, s kritikailag ismerteti a francia jogirodalom felfogását.

Nézetem szerint a service public fogalmára vonatkozó sok elméleti felfogás mind közös nevezőre hozható: a service public valójában nem más, mint a közigazgatás működése a maga egységes koncepciójában. Inkább nomenklaturai jelentősége van az egésznek. A régi francia jogi dogmatizmus a maga konzervativizmusában sokáig ragaszkodott az acte de puissance publique és az acte de gestion publique (és privée) kategória-megkülönböztetésekhez. Ez sokszor nehézségeket okozott a közigazgatás lényegileg egységes felfogásában és gyakorlati kezelésében. E miatt alakult ki — különösen azóta, hogy a közigazgatás szociális tevékenységi területe megnövekedett — a service public egységes megjelölése, mely átöleli a közigazgatás egész területét, nemcsak az ú. n. parancsoló (imperium) aktusokat, hanem az ügygondozó, jóléti, közüzemi tevékenységet is. Ez voltaképp a service public keletkezésének igazi indoka és rövid története, és kevésbé világszemléleti okok, bár ennek is szerepe van benne.

A service public tehát: a közösség szolgálata, vagyis a közszolgálat tárgyi értelemben, más szóval és röviden a közigazgatás egységes és legtagabb értelemben véve. A szóban forgó kifejezés különösebben mutat rá arra, vagyis a közigazgatási funkciókat illetőleg kihangsúlyozza azt, hogy a közigazgatás az állami szuverenitást megvalósító végrehajtói munkájában nem öncél, nem korlátlan hatalom, hanem végső célja és hivatása a közönség szolgálata, közérdekű vonatkozású ügyeknek lelkiismeretes elintézése, közszükségleteknek kielégítése.

A kérdés részletes tárgyalása során a szerző többféle szempontból s külön fejezetekben világítja meg a service public intézményét. Megvilágítja államjogi, illetve államelméleti vonatkozásában, azután tüzetesebben mint közigazgatási jogintézményt különféle érvényesülésében.

Figyelemmel van a francia államtanács legfőbb közigazgatási bírósági joggyakorlatára is, kritikailag ismertette azt. Ez helyes tárgyalási módszer

a francia jogot illetően, mert Franciaországban a bírói gyakorlat a jogfejlesztésnek igen fontos tényezője. Míg más államokban inkább az a jogfejlesztés módja és iránya, hogy a jogtudomány viszi a haladás fáklyáját s a bíróság ennek a nyomában lépked, a francia közigazgatási jog területén megfordítva a közigazgatási bíróság, vagyis a Conseil d'État judikatúrájéé az úttörés érdeme s a jogi tudományos irodalom inkább csak e legfőbb közigazgatási bíróság ítéleteiben tükröződő felfogások utólagos elvi megkonstruálásával foglalkozik.

Rámutat a szerző arra, hogy az uralkodó felfogás szerint a service public, közjogi jellegének megállapításában, tételesjogi kérdés. Ez azonban a kérdés tudományos elbírálására döntő befolyású nem lehet. Maga a szerző is érzi ezt. Hiszen vita és nehézség ott áll éppen elő, ahol a tételes jogszabály idevonatkozólag kifejezetten nem intézkedik. Ily esetben mégis csak a szabályozás elemeinek természetéből vonható egyedül következtetés arra nézve, hogy a szabályozás közjogi vagy magánjogi jellegű-e, vagyis az adott intézmény service publicnek, közjogi szolgálatnak tekinthető-e vagy sem? Ha az államszerv, mint közhatalmi orgánum működik, mindenesetre közjoggal van dolgunk, de éppen azt nehéz sokszor eldönteni, hogy a szerv mint az állami hatalom gyakorlója jár-e el vagy pedig mint az állam magánjogi személyiségének a közege magánjogi alapon. Csakis a működés jogi feltételeinek, körülményeinek a természete döntheti el ilyenkor a kérdést.

A service public határkérdései körében helyesen tárgyalja a szerző az ú. n. közigazgatási szerződések kényes kérdését is. A közigazgatási szerződés nézetem szerint burkolt formája a közigazgatási jogviszonynak, a közigazgatási határozatnak. Éppen úgy, mint ahogy — más esetkörben — a kisajátítási eljárás is közigazgatási eljárás, még a kisajátítási terv egyességes megállapítása esetében is és nem ú. n. „kényszeradásvételi szerződés“.

A szerzőnek most tárgyalt munkáját is a maga nemében sikerültnek kell mondanom, tudományos szempontból is.

A folyamodónak többi, nem önállóan megjelent kisebb dolgozataival, cikkeivel, melyek a habilitáció szempontjából kevésbé jönnek figyelembe, nem kívánok bővebben foglalkozni, de a maguk nemében ezek is helytállóak. Ezek: A fél érdekvédelme a közigazgatási eljárásban. (Közigazgatástudomány, 1939.) Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. (Közigazgatástudomány, 1940.) Dolgozatok a közigazgatásjog köréből. (Szerzők a magyar közigazgatástudományi intézet munkatársai.)

Bírálatom konklúziójakép megállapíthatom a folyamodónak helyes jogászai és kritikai érzékét, világos előadásmódját, a tudomány művelésére vonatkozó készségét és képességét, úgyhogy mindezeknél fogva tisztelettel javaslom a tekintetes Jog- és Államtudományi Karnak, hogy a folyamodó tudományos munkáit a magántanári képesítés szempontjából elfogadni s őt a magántanári képesítő eljárás következő fokozatára, a magántanári kollokviumra bocsátani méltóztassék.

Mély tisztelettel

Budapest, 1943. szeptember 15.

Dr. Tomcsányi Móric
egyetemi ny. r. tanár.