

Hivatalos bírálóat
Stipta István
A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrejötte és tevékenysége
(1884 – 1896)
című
akadémiai doktori értekezéséről

„Történeti tárgykörű tudományos művektől nem mindem esetben várhatjuk el az aktualitás igazolását” – írja a szerző disszertációjának felvezetésében. Nos, a közpolitikai környezet polémiái kapcsán mégis úgy alakultak a körülmények, hogy ez az első pillantásra izgalommentesnek tűnő, szervezet-és működéstörténeti értekezés jelentőségteljes adalékokkal szolgálhat a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó érvelésekhez. A politikai döntéstől függetlenül számtalan érv és ellenérv bontható ki abból a tizenkét esztendő történetéből, melyet a szerző évtizedes kutatásainak tárgyává tett, s melynek eredményeként már eddig is több tucat publikációban foglalta össze a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság megszervezésének és működésének tapasztalatait.

Stipta István a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozatalának előzményeit és feltételeit számba véve, disszertációjában ismerteti a testület megalkotására vonatkozó kodifikációs folyamatokat, az intézmény szabályozásának alakulását, a működési kereteket behatároló normák tartalmát. Analízisében felhasználta nemzetközi összehasonlító kutatásainak releváns eredményeit (melyek közül elsősorban azokra koncentrált, melyeket „a korabeli jogalkotói közvélemény... a hazai alkalmazhatóság szempontjából minősített”. Vizsgálta a bíróság személyi összetételét, a közigazgatási bírák rekrutációját, előmenetelüket, társadalmi kapcsolataikat, szakirodalmi munkásságukat. Elemezte a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság törvénykezési gyakorlatát, az ügyforgalmi statisztikákat. S tette mindezt a közpolitikai környezetbe ágyazva, a dualizmus korának alkotmányos összefüggéseibe igazítva.

A közjogi helyzet

Szerző kiindulópontja az a feltételrendszer, mely nélkül szerinte elképzelhetetlen nem csak a közigazgatás bíráskodás, de még a gondolatának előfordulása is. Ezek: a kormányzati-közigazgatási szervezetrendszer és a törvénykezési organizáció nyilvánvaló elkülönülése, a közigazgatásra vonatkozó szabályok szokásjogi karakterének felszámolása és végül az állami érdek elsődlegességével szemben szemponttá váló állampolgári jogvédelem. Aligha kérdéses, hogy a rendi korszakra vonatkozó vizsgálatok szinte feleslegesek: az abszolút színezetű kormányzat és a vármegyei, rendi közigazgatási felfogás egyértelműen kizárta az ezek döntéseivel szemben biztosítandó jogvédelmet. (Bíráló maga részéről az „állampolgári jogon biztosított általános fellebbezési jog”, „állampolgári jogvédelem” kifejezéseket bizonyos óvatossággal kezelné, tekintettel arra, hogy ez idő tájt még az állampolgár kifejezés is csak formálódóban volt. (Ballagi Géza anyanyelvi szótára [„A magyar nyelv teljes szótára”] 1873-ban még nem ismerte az állampolgár kifejezést, a „valamely szervezett társadalom tagja, valamely ország lakosa; magyar, francia” meghatározást még a „polgár” címszó alá sorolta.)

Aligha véletlen, hogy a kezdeteket az április törvényhozás környékén kereshetjük csupán, talán az álladalmi tanács képében, talán a középponti választmányok modelljében. Az "egykorú értelmezések szerint" közjogi bírósági funkcióval, esetleg feladatütközések esetére szóló ügydöntő hatáskörrel rendelkező szerv lehetett volna, ám erről a törvényszöveg hallgatott, miként összetételéről, feladatairól is („Az ország közügyei felett Ő Felsége, vagy a nádor s királyi helytartó, vagy a miniszterelnök elnöklete alatt tartandó értekezés végett” jöhetett volna létre). Az álladalmi tanács közigazgatási bíráskodási jelentősége inkább köszönhető Pulszky Ferencnek, aki, (mint szerző is megállapítja), majd az 1870. évi kodifikációs viták kapcsán látott benne garanciális lehetőséget a végrehajtó hatalommal szemben. Az 1848. évi népképviselői törvény által a középponti választmányokra testált törvénykezési jogosultság a választási bíráskodás kapcsán valóban első ízben egyes (választásokkal összefüggő) közigazgatási döntések fölött biztosított érdemi bírói jogkör. A politikai környezet döntő szerepét igazolta a szabadságharc idején koncentrálnak kormányzati hatalom tekintélyének triumfálása az általa hozott határozatok megtámadásának lehetőségével (jogával) szemben; a polgári jogvédelem felett győzedelmeskedett a feltétlen engedelmesség szempontja.

A császári diktatúra időszaka alkalmatlan volt a közigazgatási bíráskodás garanciális intézményének firtatására; majd csak az 1869. évi rendezést követően teremődtek meg az idevágó feltételek. Horváth Boldizsár illetékességi összeütközések kezelésére tervezett állambírársága, Deák Ferenc hasonló nevű testületének ötlete a bíró kinevezések körüli aggodalmak oszlatására, Györffy Gyula ötlete a semmitőszékre bízott hatásköri konfliktusok megoldásáról villanásszerű jelenségeknek bizonyultak. Azt viszont jelezték, hogy a kodifikációs gondolkodásból nem hiányzik teljesen a diszkrecionális közigazgatási döntések vagy legalábbis illetékességi és hatásköri konfliktusok fölötti bírói eljárások lehetősége.

Szerző történeti vonalvezetésében rendre felbukkan a politikai erők bizonytalan viszonyulása a kérdéshez, jellemzően ambivalens megfontolásaik megfogalmazása. Hol a kormányerők ellenezték az ellenzéki javaslatokat, hol az opposíció közjogi meggyőződése gyengítette a közigazgatási bíráskodás intézményesítésének esélyeit. Mindenesetre Stipta István értekezésében is egyértelmű bizonyítást nyert, hogy a bírói hatalomról szóló 1869.évi 4. törvénycikk elfogadásáig és életbe léptetéséig esélytelen volt minden kezdeményezés.

Az 1869.évi 4. törvénycikk két kritériumot is teljesített a szerző által várt feltétel-együttesből:

A magyar szabadelvűség kiteljesedését hozó 1867. évi nagy közjogi aktus lehetővé tette a 19. századi liberalizmus nagy princípiumainak, így a parlamentarizmusnak, a hatalmi ágak szétválasztásának, a jogállamiságnak törvényi rögzítését. A megélénkűlő kodifikáció egyik szempontja volt az állam önkorlátozó, önellenőrző mechanizmusainak kialakítása és az állampolgári jogokat tiszteletben tartó és oltalmazó állam működés garanciáinak kiépítése. A megelőző korszak rendi hatalommegosztása a montesquieu-i értelemben vett hatalmi ágaknak nem elválasztását, hanem éppen fókuszálását biztosította. Így a vármegyei törvényhatósági jogosítványok például a bíráskodás, a jogalkotás (és törvényalkotás) valamint a közigazgatás egységét garantálták. A polgári egyenlőség 48-as eszméje és a szabadságjogok kiépülése ellenkező értelmű berendezkedést és hatékony biztosítékokat igényeltek. Ezek legfontosabbika az Európa nyugati felén már általánosan ismert és alkalmazott hatalommegosztási tétel volt. A 2019. évben már unalomig törvényi fordulat, hogy ti. „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik.” Ez a nemes tisztasággal megfogalmazott tétel a bírói és a végrehajtó hatalom szétválasztásának tömör kodifikációs rögzítése. Kibontásában az 1869.évi 4. törvénycikk

egyszerre szólt a magyar állam alapvető átalakításáról és a jogállami garanciákról is. Az 1848-as törvényhozás a magyar történelmi alkotmányhoz a jogkiterjesztés és a jogfolytonosság elveinek aggályos alkalmazásával közelített. 1867 szellemét is a Pragmatica Sanctio determinálta, a szerkezetet az alkotmányos tradíciók figyelembevételével határozták meg. Az 1869. évi 4. törvénycikk azonban földrengésszerű változásokat eszközölt a történelmi alkotmányon. A bírói hatalom önállósításának egyik fontos és nélkülözhetetlen megállapítása volt ugyanis a törvényhozói és törvénykezői tevékenység viszonyának pontosítása. Az országgyűlés által támogatott elvi alap ebben a kérdésben a bírói függetlenség definíciójának alkatelemévé lett. Az a deklaráció ugyanis, miszerint a bírói függetlenség valós korlátja a törvények szabta határ (szokásos kifejezésében „a bíró csak a törvényeknek van alárendelve”), kardinális jelentőségű volt a jövő államépítése szempontjából. A törvény világos képlettel helyezte el a polgári államrendszerben a bírói szervezetet és tevékenységet.

Egyfelől nyilvánvalóan alárendelte a bírói hatalmat a népszuverenitás megnyilvánulásának, az országgyűlésnek (az általa hozott törvények fensőbbsege által). Másfelől teljes egészében leválasztotta az állam további szervezetrendszeréről a bírói hatalmat, melynek önálló működéséről gondoskodott.

Ezzel teljesült a Stipta István által megfogalmazott első számú kritérium: a kormányzati-közigazgatási apparátus és a törvénykezői szervezetrendszer organizatórikus elkülönülése. Persze a teljes törvénykezői szerkezet felállítására és véglegesedéséhez évekre volt szükség, s számolni kellett még az előre nem látható következmények hatásaival is, de a keret immáron rendelkezésre állt.

Az 1869. évi 4. törvénycikk háttérében egy legalább akkora horderejű változás munkált, mint a bírói függetlenség megteremtése. Amikor a bírói hatalomról szóló törvényt a kormányzat beterjesztette, a bírói hatalmi ág leválasztásának ügyével alapvetően a vármegyei törvényhatóság betagolása vette kezdetét a korábbiakhoz képest mindenképpen centralizáltabb parlamentáris kormányzati modell képletébe. A népszuverenítésra épített népképviselői törvényhozás és felelős kormányzat eszméje nem fért össze a közjogi ellenzék megfontolásai mentén vizionált municipalista túlsúllyal. A közigazgatás rendezésére készülődő, centralizáló kormányzat és az utóvédharcokat folytató vármegye közötti küzdelemből Horvát Boldizsár taktikusan és jó ütemérzéssel kiemelte a törvénykezői ügyét, a törvényhozással fő vonalaiban lezáratta az exekutíva és a judikatúra szétválasztásának feladatát.

A törvényhozási polémiában jogállami garanciák kérdésének egy olyan rétege is szóba került, mely mintegy előrevetítette a közigazgatási bíráskodás megokolásának legfontosabb érvét. Hogy ti. a rendi szerkezetből megörökölt összemosódó hatáskörök a jogállami biztosítékok hiányát hozzák magukkal. Egyszerűen fogalmazva: a vármegye által elkövetett jogsértés ügyében eljáró és az ügyet megítélő hatóság ugyanis lényegében ugyanazokból állt, mint akik felelősek voltak magáért a sérelemért.

A törvényhozásnak népszuverenitásból folyó felsőbbsege ebben a korszakban nyert egyértelmű kifejeződést. Az 1867-ben visszaállított szuverenitással kapcsolatos kérdés volt, hogy az új berendezkedés mennyiben jelent visszatérést a tradicionális történelmi felfogáshoz és/vagy mennyiben enged teret a népképviselői törvényhozás fensőbbségének. Az 1869:4. törvénycikk rendelkezése a törvény alá rendelt ítélkezéssről szólva nem csupán a szervezeti függetlenség kereteit határozta meg, de üzenetet küldött a jogforrási hierarchiáról is. „A bíró a törvények ... szerint tartozik eljárni és ítélni” – szöveg a törvény 19. szakasza, s ezzel egy jelentős újabb kérdést

vetett fel, amire szintén választ kellett adni a közigazgatás és a bírói hatalom elválasztása kapcsán. Egyfelől ti. a jogforrási hierarchia rendszeréből adódó működési mechanizmus a törvények végrehajtásának feladatát a végrehajtó hatalomra ruházta, mely e tevékenysége keretében jogszabályokat alkothatott. Ennélfogva a törvény és az annak megvalósítását szolgáló végrehajtási rendeletek egyfajta egységet képeztek. Így aligha volt elképzelhető a bíró függetlenedése a közigazgatási zónában született jogszabályoktól. Ez a probléma a jogalkotó számára kisebb gondot jelentett; a szöveg kiegészült egy fordulattal, hogy ti a törvényen kívül a bíró „a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek ... szerint tartozik eljárni és ítélni.” Nyomban megfogalmazódott azonban egy újabb kérdés: vajon van-e garancia arra, hogy a közigazgatás teljes egészében, önkéntes törvénykövető magatartást folytat? Erre a megnyugtatónak látszó válasz később körvonalazódott (a közigazgatási bíráskodás kiformalódásával), de nem volt megkerülhető valamiféle ideiglenes megoldás beiktatása. Amit végül a minisztérium választott, az a tőlünk nyugatra már működő és befogadott bírói normakontroll intézményesítése lett, ami lehetővé tette, hogy a bíró a rendeletek törvényességét vizsgálhassa. „A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” Ha rendeletet valamely törvénnyel ellentétesnek találta, alkalmazását mellőzhette.

Az 1869:4. törvénycikk idevágó rendelkezései egyben lehetőséget adtak arra is, hogy a törvényi jog és a szokásjog viszonyáról rendelkezzen az országgyűlés. A törvények és a törvény alapján kihirdetett rendeletek mellett a bíró „a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.” Azzal, hogy a törvény és az annak alapján kibocsátott rendeletek mellé a törvényerejű szokást is felvette a bíróra nézve kötelező jogforrások közé, kényszerűen tudomásul vette a magyar jog kodifikálatlanságát és a szokásjog szerepét. Ugyanakkor a jelzős szerkezete (törvényerejű szokásjog) egyfajta differenciálást hajtott végre a szokásjogon belül, különböztetve a jelentős és kevésbé jelentős normacsoportok között. Ebben a fordulatban implicite benne foglaltatott a helyi jellegű szokásjog kiiktatása a figyelembe veendő jogszabályok közül. Vagyis kezdetét vette a szerző második követelményének teljesülése: a közigazgatásra vonatkozó szabályok szokásjogi karakterének felszámolása.

Ugyanakkor szerzőnél nagy hangsúlyt kap a közigazgatási bíráskodás szempontjából valóban jelentős, az 1869:4. törvénycikkbe épített (témája felől nézve gátat jelentő, 1869-ben főként garanciának látszó) intézkedés, hogy ti. a bírói függetlenség biztosítéka hogy „sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” A szakirodalom feldolgozásainak köszönhetően ma már persze tudjuk, hogy a maga tisztaságában soha nem lehetett megvalósítani az elvet. Közigazgatási hatóságok továbbra is bíráltak el kihágási ügyeket, még a törvény kihirdetését követően is jártak el bíróságok közigazgatási ügyekben s a törvény a közigazgatási szervek végrehajtási rendeletei felett, mint láttuk, normakontrollt engedett a bíróságoknak. Vagyis a „be nem avatkozás” tézise nem jelentett átjárhatatlan határokat. Bíráló úgy véli, szerző némileg eltúlozza a közigazgatási bíráskodás lényegéből következő hatáskörátfolyást.

Mindenesetre az igazságügyi tárca diadalaként elkönnyvelhető 1869. évi 4. törvénycikk a politikai hatalom számára lehetővé tette a közigazgatás átalakításának elhalasztását. A végrehajtó hatalom belső viszonyainak reformja későbbre tolódott, miközben a problémák egyre-másra jelentkeztek, torlódtak a kodifikációs teendők. A közigazgatás alkalmi szabályozása zavaros, sokszor áttekinthetetlen jogszabályi hálót font a végrehajtó hatalom köré. A kormányzati centralizáció és a vármegyei autonómiaharcok sajátos politikai közeget és

törvényalkotási hangulatot teremtett a közigazgatási bíráskodás kiteljesedésének feltételeként Stipta István által harmadikként definiált feltétel teljesedéséhez. Az állami érdek elsődlegességével szemben formálódó állampolgári jogvédelem négy hatás keresztpontjában alakult intézményessé. Ezek: a bírói függetlenség keretében meghatározott jogállami garanciák; az állampolgári jogvédelemnek a tiszta szabadelvűség egyfajta maradékaként megjelenő követelése a politikai életben; a kormányzati hatékonyság érdekében féltett centralizációs állami megfontolások védelme, és végül a vármegyei státus oltalmazása. Ebben a kereszteződésben folyt a küzdelem a jogvédelem Európa szerte ismert és igénybe vett közigazgatási bíráskodás meghonosításáért.

A közigazgatási bíróság kérdése

„A közigazgatási bíráskodás a jogállam követelménye.”- sommázza Magyary Zoltán. Lényege, hogy a közigazgatási hatóság a magánféllel félként szemben állva, ő a közérdeket (államérdeket) képviseli. A hatóság érdekelt fél és egyben saját ügyében döntést hozó hatóság. A polgári (s különösen a szabadelvű) államban a honpolgári szabadság és jogosultságok megkövetelik, hogy a vélt vagy valós jogsérelmet szenvedett polgár hiteles és mindkettejüktől független fórumhoz fordulhasson jogorvoslat kérdésében. Angliában, ahol az önálló közigazgatási szervezet és közigazgatási jog csak meglehetősen későn jöhetett létre, már a 17. századtól működött a megoldás, hogy a polgár rendes bíróság előtt támadhatta meg a közigazgatási határozatot. Franciaországban, ahol a hatalmi ágak (állami főfunkciók) szétválasztása meglehetősen következetességgel megtörtént, a rendes bíróságok helyett a közigazgatás szervezetrendszeréhez tartozó hatóságra bízták a vitás ügyek eldöntését. A német modell a 19. században köztes megoldásként független közigazgatási szakbírósággént született meg.

A közigazgatási bíráskodás egyfelől a honpolgári jogsérelm orvoslására, másfelől a jó állam működésének és hatékonyságának biztosítására szolgál. A közigazgatási bíráskodás elméleti megalapozása és gyakorlati megvalósításának mintái a kiegyezés korára Európában már létrejöttek. A valódi kérdés nem az volt, hogy lesz-e közigazgatási bíráskodás, hanem, hogy mikor és hogy hogyan igazodik az a magyar közigazgatás állapotaihoz.

Stipta István végtelenül szemléletesen ismerteti a közigazgatásban uralkodó körülményeket és a közigazgatási jogvédelem állapotát Magyarországon a nyolcvanas évek elején. A központi kormány és a vármegyék csatározásaiban másodrangúvá vált minőség, összefüggéstelen szabályozás jellemezte a közigazgatás egészét. Maga a jogorvoslati rendszer is zűrzavaros volt. A közigazgatás egyes területein a határozathozatal egyfokú volt, máshol akár háromszintű fellebbvitelre volt lehetőség. A közreműködő hatóságok a községi bírótól a miniszterig bezárólag fordultak elő, következtelen rendszerben, hol egyes bíróként, hol nagy létszámú testületekként jártak el. Szerző is felfigyelt arra a jellegzetességre, hogy a testületek első fokú határozata ellen nem ritkán egyszemélyes fórumhoz, akár a miniszterhez lehetett fellebbezni. Ebben a kaotikus helyzetben aligha voltak számon kérhetők a korrekt elbírálás olyan garanciális előfeltételei, mint az állandóság, képzettség, függetlenség, érdek-nélküliség.

A disszertáció arra az útra vezérli olvasóját, melyen lassan és fokozatosan kialakult a bírósági jogvédelem iránti igény. Az 1869. 4. törvénycikktől az 1883. évi 43. törvénycikkig vezetett. Az

országgyűlésben a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi 42. törvénycikk vitájában erősödött föl a közigazgatási bíraskodás kérdése. Tisza Kálmán (ekkor még ellenzékben) világosan fogalmazott. Szerinte egyetlen pártkormánytól sem várható a pártok feletti intézmény létrehozatala. Márpedig a parlamenti többség pártkormányt tart fenn és támogat. Az országgyűléstől pedig, amelynek többsége a pártkormányt támogatja, különösen nem várható el a kormányzati / közigazgatási döntések törvényességének felül bírálata, hiszen a többségi pártnak nem érdeke a kormány buktatása. Vagyis a parlamentarizmus jellemzője a végrehajtó és a törvényhozó hatalom szoros együttműködése. Ebből fakadóan „a parlamentarizmus mellett szükség van a kormány túlhatalmi törekvéseit korlátozó önkormányzati rendszerre és az egyéni jogokat garantáló” bíróságra. Olyan független bíróságra, mely „hivatásától, rendeltetésénél és helyzeténél fogva pártusák fölött állna”. A községek rendezéséről szóló 1871. évi 18. törvénycikk vitájában Tisza szerint „csakis ott van valóságos egyéni szabadság, jogi állam, hol az államnak minden egyes polgára biztos az iránt, hogy minden, bármely közigazgatási közegetől szenvedett sérelmeiért az ország törvényszékei előtt orvoslást nyer.” Vagyis az angol képlet szerinti megoldást támogatva, nem látta szükségét külön közigazgatási bíróságnak, hiszen a vitás közigazgatási ügyekben a rendes bíróságok dönthetnének. A fejlődés érzékelhetően ebbe az irányba tartott Így az 1848 évi 5. törvénycikk és az ugyanazon évi erdélyi 2. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről rendelkező 1874. évi 33. törvénycikk a választójogi jogosítványok megsértése esetére lehetővé tette a Kúriához történő fellebbezést.

A tendenciát azonban megtörte Tisza kormányra kerülése. Ahogy a szabadelvű politikus hatalomhoz jutott, rögvest megfeledkezett a közigazgatás bírói kontrolljáról, a jogállam garanciáiról és a végrehajtó hatalmon belüli megoldásokkal operált. Stipta István plasztikusan ábrázolja munkájában a pálfordulást. A közigazgatási bizottságot intézményesítő 1876. évi 6. törvénycikk az új testületet a törvényhatósági közigazgatás feletti felügyeleti és ellenőrzési joggal ruházta fel, melyben közigazgatási bíraskodási funkciót teljesített közigazgatási tisztviselők elleni fegyelmi ügyekben, a területi végrehajtó szervek közötti hatásköri összeütközésekben, cselédügyi, népiskolai, gyámügyi, vízjogi viták fellebbvitelein; normakontrollt gyakorolt miniszteri rendeletekkel, utasításokkal kapcsolatban. Albizottságain keresztül állampolgári kérelmek alapján indult panaszügyekben, gyámügyekben, kisajátítási ügyekben, a fegyelmi választmány eljárása kapcsán. Miközben „eljárása nélkülözte a klasszikus bírói garanciákat, a fellebbezéseket gyakran azok a tisztviselők bírálták el, akik az első fokú határozatot hozták.” A szakmai közvélemény s az ellenzék azonban folyamatosan követelte a közigazgatási bíróság felállítását. Nyilván ennek hatására került be az 1881-es országgyűlési trónbeszédbe a közigazgatási bíróságok mihamarabbi létrehozásának igénye. Ezt támogatta a Magyar Jogászegyűlés is 1882-ben. Ekkor már felvetődött a Kúriával egyenrangú közigazgatási főtörvényszék eszméje is. (Szerző a változások előidézőjeként vagy blokkolójaként megjelölve, több alkalommal hivatkozik a közvéleményre. Nem lenne oktalán alkalmanként feltüntetni, hogy miféle közvéleményről van szó [ez ugyanis nem mindig derül ki], hiszen ez nyilván lehet az értelmezés szerinti lehető legszélesebb tömegvélemény, közsajtó útján képviselt véleményhordozók álláspontja, szakasajtóban, szakmai gyűlések határozataiban tükröződő szakmai közvélemény, a politikai nézeteket hordozó pártok, képviselőcsoportok véleménye is.)

Mindenesetre a vármegyei javaslatok, a szakmai ankétok tapasztalatai és az ellenzéki erők véleménye összecsengtek abban, hogy a „honpolgárok jogainak védelmére szolgáló” közigazgatási bíraskodás bevezetésére szükség lenne, a kormánnyal szembeni közjogi védelmet meg kell teremteni. Ez az éles fogalmazás már nem csak általában a közigazgatási határozatok

felülvizsgálásáról és az ezekre vonatkozó panaszokat kezelő testület problémájáról szólt, hanem kimondottan a központi kormányzat, így általában a végrehajtó hatalom visszaéléseivel szembeni fellépést szorgalmazta. Egyre nehezebb volt kitérni a követelések teljesítése elől. S amikor már a kormánypárti képviselők is egyre hangosabban képviselték a jogállamiság garanciáinak továbbbépítését, Tisza meghátrált. Ebben nagy szerepe volt a központi kormányzat és az önkormányzatok közötti küzdelem fejleményeinek. Ahogyan Stipta István fogalmaz, politikai programmá lett a törvényhatóságok önkormányzatának azon igénye, hogy a hatáskörüket sértő központi intézkedésekkel szemben bírói védelmet kapjanak. Oda erősödött az elégedetlenség, hogy Tiszát a saját politikai oldala kényszerítette cselekvésre. A költségvetési vita során a képviselőház 1879. március 1-én határozatban kötelezte a kormányt az „új alkotmányos intézmény” bevezetésére. Tiszának tehát szándékai és akarata ellenére kellett életre keltetnie a független közigazgatási bíróságot. Stipta István ezt a fordulatot példátlanak értékelte.

Szerző lépésről lépésre kíséri figyelemmel a miniszterelnök láthatóan halogató taktikázását. Előbb a minisztertanácson húzta az időt, majd körrendeletben kérte minisztertársai segítségét, utóbb szaktanácskozmányon „gyűjtötte a tapasztalatokat”, járta az országgyűlési bizottságokat, agitált a független bíróság ellen. Az igazságügyi bizottságban még 1880. május 5-én is arról beszélt, hogy „az adminisztráció, mint intézmény tekintélyében csorbíthatnák, ha bíróság helyzetnék fölébe, mint fellebbezési fórum.” Miután azonban érzékelte a határozott elvárásokat, kompromisszumos irányba indult. A pénzügyminiszter támogatásával, az igazságügyi tárca mellőzésével a figyelmet a pénzügyek zavaros állapota felé terelte, és az önálló pénzügyi bíraskodás bevezetését kezdte szorgalmazni. Ez a köztes megoldás a kormánypárti ellenszétet is kifogta a vitorlákból, s elkönnyvelhette a részleges győzelmet: nem jött létre általános hatáskörű, független közigazgatási bíróság. Lett helyette a végrehajtó apparátus adó- és egyéb pénzügyi visszaéléseit jogi eszközökkel is megakadályozni képes Pénzügyi Közigazgatási Bíróság.

A megoldás: a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság

A pénzügyi közigazgatási bíraskodás irányába terelt szabályozó-és szervező munka egyes politikai húzásnak bizonyult. Egyfelől az adó- és illetékügyek a közigazgatásban általánosan uralkodó alacsony nívóhoz képest is valóban gyalázatosan minőségtelen képet mutattak. Másfelől a lakosság számára a legérzékenyebb és a polgárok hétköznapijait talán legérzékenyebben érintő adminisztrációs terrénról volt szó. A közismerten alacsony szakmai szint, a zavaros és, ellentmondó pénzügyi szabályozás, „az állam érdeke” által meghatározott (s többnyire a polgár hátrányára történő) szabad értelmezés miatt általános ellenszenv és bizalmatlanság övezte. „Egyre gyakoribbá vált, hogy a hivatalnokok a zavaros, ellentmondó pénzügyi szabályokat az államkincstár (és saját) érdekeinek megfelelően értelmezték.”-összegezi a szerző. Ráadásul a határozatok vitatása esetén a végső döntést a pénzügyminiszter hozta meg, a mi a pártatlanságnak az esetleges halvány látszatát is eloszlatta. Oka volt tehát a törvényhozás fellépésének, még ha az eredmény még nem is volt a jogállami garanciáként általánosan elvárt általános közigazgatási bíraskodás. Abban a reform mindenestre közrehatott, hogy csökkenjen az állami szervekkel szemben jogaik érvényesítésére esélytelen állampolgárok csalódottsága és negatív meggyőződöttsége.

Bíráló túlzásnak véli szerző értékelését, hogy a Magyarországon 1883 végéig az adózók által benyújtott adó- és illetékügyi jogorvoslati kérelmekről legfelső fokon a pénzügyminiszterhez telepített döntés „képtelen helyzet”, „kirívó ellentmondás” lett volna (már ti. abból a szempontból, hogy az 1869. évi 4. törvénycikk határozott tilalma ellenére a végrehajtó és a bírói hatalom egy kézbe került). Nem vitatva a helyzet abszurditását, miszerint a pénzügyekben az adóalanyokkal szemben a legelkötelezettebb és legérdekeltebb fórum bírálta el a jogorvoslati kérelmeket, megjegyzendő, hogy éppen a modellről történő döntés átmeneti hiánya idézte elő a bizonytalanságot. Amíg nem született határozat arról, hogy rendes bíróság vagy a közigazgatási rendszerbe igazodó szerv, netán valamely átmeneti forma szolgálja-e hazánkban a közigazgatási jogvédelmet, aligha volt várható más (jogállami) megoldás.

Tény viszont, ahogyan szerző is írja, hogy Magyarországon az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett és 1884. január 1-én hatályba lépett 1883. évi 43. törvénycikk alapozta meg a közigazgatási jogvédelmet. A törvényhozás ekkor ismerte el először a polgárok közigazgatási döntésekkel szembeni egyéni perindítási jogát, és ezzel a pénzügyek egy része, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén érdemi jogvédelmet biztosított

Szerző hivatkozik arra, hogy az intézménytörténet előtérbe helyezése mellett nem mellőzhette a köz- és politikatörténeti narratívák ismertetését sem. Ennek köszönhetően az olvasó egy hallatlanul izgalmas arcképet vihet magával emlékül: Tisza Kálmán miniszterelnök politikai portréját. Stipta István érzékletesen párosította a közigazgatási jogvédelem történetével párhuzamosan politikai karriert befutó, és abban lényeges szerepet játszó politikus életpályáját politikai nézeteinek (át)alakulásával. A fiatal, lelkes liberális politikus államférfiúi életútjának kezdetén következetes szabadelvűséggel vallotta: „Legyen felelős mindenki saját tetteiért. Legyen felelős nálunk is, mint Angliában minden ember azért, amit tesz, az egyedüli úrnak, a törvénynek.” Így a hivatalnokok is. Azt egyéni jogok biztosításához ekkor még az önkormányzati rendszert elegendőnek tartotta, a közigazgatási jogvédelmet fölöslegesnek. Évtizeddel később, a balközép meghatározó személyiségévé válva, az ellenzék kormányt ostromozó szónokaként közigazgatási jogvédelmet követelt az ország minden polgárának, aki közigazgatási hatóságtól sérelmet szenvedett. Angol minta után az ilyen eseteket rendes bíróságokra bízta volna. Ám amint a miniszterelnöki bársonyszékbe ülhetett, feledte ellenzéki álláspontját, s minden erejével arra koncentrált, hogy a közigazgatás szervezetrendszerén belül maradjon a jogorvoslati út. Így kerülhetett első megoldásként a jogvédelem közigazgatási bizottságokhoz. Egyértelművé tette párttársai, az országgyűlés, a szakmai közvélemény előtt is, hogy az általános hatáskörű közigazgatási bíróságot nem támogatja. Nem pártolta különálló közigazgatási bírói fórum létrehozatalát sem. Ez a magatartása vezetett el a felemás megoldáshoz, a pénzügyi közigazgatási bíraskodás „kipróbálásáig”. Az arckép kiteljesítéséhez segít Stipta István benyomásának megfogalmazása: „A közigazgatási jogvédelem terén tett képviselői nyilatkozataiból is kitűnik politikusi karaktere: a doktriner eszméktől való idegenkedés, a gyakorlati gondolkodás és a célszerű kompromisszumkészség.”

Nyilván ebből a megközelítésből kerekedett ki Tisza nem kevés politikai megfontolást magában foglaló javaslata. Szerinte „indokolt az eddig ismert rendszerek mellőzésével, azonban figyelemmel a művelt államokban e részben létező törvényekre és tapasztalatokra, különleges hazai közigazgatási viszonyainkhoz mérve, új rendszert állapítani meg, mely úgy a jogbiztonságot a közigazgatás terén, valamint a közigazgatás érdekeit kielégítené”. Hiába valók voltak tehát a szakmai erők idegenben már bevált és alkalmazott modelljeinek adaptációjára irányuló javaslatai, „különleges hazai” művet tervezett a miniszterelnök, s végül az is lett

belőle. Első kísérlete (első törvényjavaslat 1881 január) a látszatbíráskodás bevezetésére megbukott. (Eredetileg a bíróságot a pénzügyminisztérium a belügyminisztérium és az igazságügyi minisztérium tisztviselőiből állították volna össze, utóbb a javaslat a bírák felét már ítélőtáblai bírókból válogatták volna). A visszavont és a második javaslattal felváltott tervezet (1881 október) már az országgyűlés elé került s végül ez lett alapja a szentesített törvények.

A disszertáció aprólékos részletességgel tárgyalja a képviselőházi vitákat, az ott megfogalmazott érveket, újból és újból idézve a képviselők hozzászólásait, miszerint a megoldás semmiféle adaptálható külföldi mintát nem követett, egy belső viszonyaink által kikényszerített szabályozási kísérlet volt csupán.

Fontos megállapítása a disszertációnak – végig kísérve a képviselőházi polémiát –, hogy a viták többé-kevésbé szakmapolitikai mederben maradtak, s nem váltak áldozatául a korban jellemző közpolitikai csatározásoknak. Egyfelől ennek oka volt Tisza Kálmán saját politikai oldalának törekvése a közigazgatási jogvédelem valamiféle intézményesítésére, másfelől az ellenzék ambivalens látószöge, hiszen kezdettől fogva a jogvédelem bevezetése mellett tört lándzsát, így a beterjesztett javaslatot nem opponálhatta keményen. Az 1883. évi 43. törvénycikk életre hívta a pénzügyi közigazgatási bíróságot, mely „utolsó fokon és véglegesen ítél azon fellebbezések felett, melyek a közigazgatási hatóságok által egyenes adó- és illetékügyekben hozott, és a fennálló törvények értelmében ezen bíróságnak ítélete alá bocsátható határozatok ellen beadatnak”. Ebből fakadóan a szabályozás részszerű lett, végül is a jogvédelmi fórum egyfokú szakbírásgként szerveződött meg. A testület a törvényi szabályozás értelmében bíróságként funkcionált, arra az 1869. évi 4. törvénycikk rendelkezéseit alkalmazni kellett. Tevékenysége során egyértelműen „ítélt” és „fellebbezéseket” bírált el. A király nevében hozott ítéletek a bíróság reformatórius jogkörén alapultak.

Stipta elemzése eredményeképpen világossá válik, hogy a dualizmus első periódusára jellemző organikus jogfelfogás és törvénykezési gyakorlat szellemében megszületett javaslat nem tulajdonított kitüntetett szerepet az alkotmány alapját képező államjogi értékrendnek. Ezzel összefüggésben a törvény szövege „nem utalt az új jogintézmény céljára, alkotmányos jellegére, nem adott elvi iránymutatást”. Nem jelölte ki a bíróságnak az állami hatóság közötti ranghelyét. Ugyanakkor a minisztériumnak való alárendelés tükröződik az illetékességi vita esetén a miniszternek juttatott jogkörben, miközben a törvény szerint a bíróság elnöke a magyar királyi Curia tanácselnökével egyenlő rangban és jelleggel szerveződő státusz.

Az ítélő bírák létszámát a pénzügyminiszter javaslatára a minisztertanács állapította meg, bíráit a pénzügyminiszter előterjesztése alapján a király nevezte ki. A bírák kvalifikációját illetően a szabályozás meglehetősen szabad kezét biztosított az előterjesztőnek. Megkövetelte ugyan az ügyvédi oklevelet, államtudományi vagy jogtudományi tudóságot, vagy legalább négy évi jogi tanfolyam igazolását, valójában azonban ez kiváltható volt a „szakirodalom vagy a gyakorlati téren kitűnő” minősítéssel. Aligha véletlen, hogy Szapáry Gyula biztosíthatta az uralkodót, hogy a javaslat garantálja az állam érdekeit. Ennek köszönhető az is, hogy a kormánypárti többség elvetette a szóbeliség elvét az eljárásban, sőt még az európai gyakorlatban több helyen bevált fakultatív szóbeliség koncepcióját is elutasította.

A szerző a törvénnyel kapcsolatosan megállapította, hogy az számos vonatkozásban a fogalmak meghatározása nélkül vonta meg a közigazgatási bíráskodás kereteit. Így nem tisztázta – többek között – a közigazgatási bíráskodás tartalmi elemeit, bizonytalanul hagyta az újbírói testület

tárgyi mozgásterét, alapvető eljárásjogi fogalmakat hagyott definiálatlanul. (Pl. nem különböztetett érdemi jogvédelmi igény és alaki kifogást tartalmazó jogorvoslati kérelem között.) Nem határolta körül az ügyben érdekeltet, nem különítette el a magán- és a hatósági panaszt.

A bírák kinevezésére vonatkozó 1883. december 17-i tervezet szerint az ítélő személyzet kiválasztása „az állami érdek komoly mérlegelése után történt”. Ennek alapján kapta meg kinevezését Marinovics pénzügyminiszteri tanácsos, Kogler pénzügyminiszteri osztálytanácsos, Hegedüs pénzügyminiszteri osztálytanácsos, Madarassy pénzügyminisztériumi államtitkár-helyettes, Beniczky országgyűlési képviselő, Székely ítélőtáblai bírói és Taray nyugalmazott törvényszéki bíró. Ez az induló kör 1885 márciusától további bírákkal bővült, Pongrácz és Detrich pénzügyminisztériumi osztálytanácsosokkal, Exner pénzügyminiszteri osztálytanácsos és fővárosi adófelügyelővel, valamint Bóné fejér megyei alispánnal. Az 1886. évi költségvetés további bővítési lehetőségeket adott: egy újabb pénzügyminisztériumi osztálytanácsosával, egy ítélőtáblai pótbíróval és egy ügyvéddel egészült ki a testület. Látni való, hogy a közigazgatási bírák jelentős része a pénzügyminisztériumból került át a testülethez, klasszikus értelemben vett bíró alig akadt. Stipta István szerint olyan szakértői körből verbuválódott a bíróság, amelynek tagjai korábban is az 1884 után elbírálásra a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörébe került ügytípusokkal foglalkoztak. Okkal állapítja meg tehát a szerző, hogy a testület személyi összetétele garantálta az állam pénzügyi érdekeinek a képviselétét. A politikai, közéleti szerepvállalást, a társadalmi kapcsolatokat és a bírói testület tagjainak pozícionáltságát vizsgálva arra a következtetésre jut a szerző, hogy a bírák jelentős aktivitása mellett nem kevesen a miniszterelnök környezetéből, de legalábbis a kormányfő politikai irányzatát követők közül kerültek a bíróságba. Ennek figyelembe vételével méltánylandó az a következtetés, melyet Stipta István vizsgálatai eredményeképpen összegzett, hogy ti. bár kétségtelenül érvényesültek politikai-kapcsolati szempontok, „azt azonban nem állíthatjuk, hogy a bírói kar a Tisza Kálmán-i hivatalépítés hagyományos rendje szerint képződött. A pénzügyi jogviták eldöntéséhez ugyanis komoly szakértelemre, a hatalmas mennyiségű panasz elbírálásához komoly energiához volt szükség”.

A tíz tagú testület éves ügyforgalma csak 1886-ban 17.510 volt. A bíróság rendkívüli energiával dolgozta föl a jogvitákat, s értelmezte a mindegyre szaporodó szétszórt normákat, a szinte követhetetlen gyakorlati jogalkalmazást. Madarassy, a bíróság első elnöke sokat tett a pénzügyi közigazgatás rendszerének rögzítéséért, a közigazgatási bíráskodás iránti bizalom megteremtéséért. Tervezeteket készített első folyamodású pénzügyi bíróságok rendszeréről, javaslatokat tett kodifikációs lépésekre, gondoskodott a bírósági döntvények és elvi határozatok közzétételéről.

A bírósági jogvédelem iránt fokozódó igény (a beadott fellebbezések számának nagyságrendi növekedése) kezdetben jelentős ügylátárlékot képzett, hiszen a bíróság csak most taposta ki a közigazgatási bíráskodás ösvényét, miközben az ellenzék zajos ellenszenvét is viselnie kellett. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság minden szervezeti előzmény nélkül jött létre. Korábban nem volt olyan független testület, amely felülvizsgálhatta volna a pénzügyi tárgyú állami döntéseket, ennek megfelelően hiányoztak az idevágó eljárások és gyakorlatok is. Ahogyan a szerző megállapítja, a fegyelmezett munka és a kiváló koordináció eredményeképpen az ítélkezés negyedik évétől elcsöndesedtek az ügyforgalommal összefüggő kritikák. A bíróság első éveinek tevékenységi adatai a korabeli közvéleményt arról győzték meg, hogy a testület nem elfogult az állami érdek javára (amit az 1886-os adatok is visszaigazolnak: az érdemleges

elintézés 51,3 %-a nem helybenhagyó tartalmú volt). Ennek jelentősége még hangsúlyosabb, ha tudjuk, hogy a felek jogkereső hajlandósága jelentősen megerősödött, miközben az állami szervek fellebbezési aktivitása jelentéktelen volt (1886-ban 1,32 %).

A közigazgatási bíráskodás kiterjesztésének igénye nem csak megmaradt a pénzügyi Közigazgatási bíróság működésével, de kifejezetten erősödött. A jó tapasztalatok, a disszertáns által mindvégig, visszatérően hangoztatott bizalomgyarapodás megelőlegezte a közigazgatási Bíróság felállítását. Ahogyan szerző hangsúlyozza, a pénzügyi bíróságot már a kortársak is átmeneti intézménynek tekintették. Nem tévedtek.

Az eredmény

A disszertációban ismertetett kodifikációs és szervező folyamat eredményeként megszületett pénzügyi közigazgatási bíróság egyszerre eredményezett hiányérzetet és megelégedettséget a politikai és szakmai közvéleményben. Az utókor olvasójának is ambivalens érzései vannak az intézménnyel kapcsolatban. Mert végül is a közigazgatási bíráskodásnak szűk körre visszaszorított részterületét (a pénzügyek egy hányadát) érintő bírói fórum jött csak létre, a miniszterelnök ellenkezése, nemszeretemsége, kiűtkeresése nyomán. Az általa kierőszakolt kompromisszummal politikai tábora is megelégedett, így az általános közigazgatási bíráskodás bevezetését és ezzel az állampolgári jogvédelem széles sávú intézményesítését sikerült elnapolni. A tudományos-elméleti veszély elhárításával végül is egy politikai megfontolásoknak megfelelő, gyakorlati szempontú, „sajátosan magyar” képletet sikerült megalkotni, melyről büszkén el lehetett mondani, hogy semmilyen más létező modellt nem követ.

Másfelől az 1883. évi 43. törvénycikk hozta létre a közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló első független bírói fórumot Magyarországon. Legalább annyit sikerült elérni, hogy pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló norma megvalósította (először a magyar jogtörténetben) a hazai polgárok állammal szembeni kereseti jogát Ettől fogva lehetővé vált a végrehajtó hatalom bizonyos aktusainak bírói felülvizsgálata. Legalább a lakosság pénzügyi terheinek vonatkozásában megnyílt a jogorvoslat útja az adókat és illetékeket megállapító, illetve azok végrehajtását illető közigazgatási döntések ellen. A kormányzat kétségtelenül lemondott az egyenes adó és illetékügyi jogviták elbírálása terén gyakorolt döntési jogáról, mely így egy szakbíróshoz került. Stipta István értékelését elfogadva, a bíróság (miközben jelentős gyakorlati eredményeket mutatott fel, munkamódszereket és eljárásokat dolgozott ki, komoly jogfejlesztő tevékenységet végzett, megteremtette a korszerű pénzügyi anyagi jog alapjait) kitaposta az utat a Közigazgatási Bíróság előtt. Amely utat mindenekelőtt a bizalomnak azzal a kövével köveztek ki, melyet Pénzügyi Közigazgatási Bíróság alapossága és függetlensége révén a politikai és szakmai közvéleményben valamint a társadalomban szerzett magának.

Szerző szerint a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságról szóló törvény a történelmi alkotmány szerves részévé vált, hiszen módosította az 1869. évi 4. törvénycikk által rögzített alapelvet, miszerint a bírói és a végrehajtói hatalom egymástól független, alkotmányjogi helyzetüket tekintve egyenrangú államhatalmi tényezők. Bíráló a törvény alkotmányos jelentőségében messzemenően egyet ért szerzővel, ám jelentősebbnek érzi azt a hatást, mely a közigazgatási

judikátúra meghonosításából, az állampolgári jogvédelem megteremtéséből, a jogállami garanciák ezen egyik legfontosabbikának közjogi befogadásából következett.

Módszertan

A dolgozaton végighúzódik a szerző mentegetőző hivatkozása az értekezés előírt 16 ív terjedelmére, mely számos területen a disszertáció kurtításaira kényszerítette. A szabadkozás azonban nem valódi hiányosságokat próbál fedezni, hanem a témában elmélyült tudós folytonos hiányérzetét jelzi, mely az általa körvonalazott teljességhez képest rögzíti a kényszerű szűkösség tényét. Stipta István azonban, tekintve az idevágó és jól ismert tudományos munkásságában megfogalmazott eredményeket, publikációs tevékenységét a disszertációból elmaradt materiát, már annak megírta előtt pótolta és publikálta. Megjegyzései csak egy, a kutatási területét jól ismerő és azt részleteiben feldolgozó tudós széljegyzetei a kívülállók és a témában kevésbé jártasak számára.

Stipta István a lehetőségeket kimerítő alapossggal használta a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának témába vágó gyűjteményeit, a Miniszterelnökségi Levéltár, a Belügyminisztériumi Levéltár, a Pénzügyminisztériumi levéltár, a Király Személye Körüli Minisztérium Levéltára fondjait. A törvényalkotás folyamatát, az országgyűlési vitákat, a politikai álláspontok kikristályosodását dokumentáló országgyűlési nyomtatványokat: képviselőházi és főrendi házi naplókat, jegyzőkönyveket, irományokat, jelentéseket és egyéb kiadványokat. Az „alulnézet” biztosítására a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Levéltárból Zemplén vármegye törvényhatósági iratait, a Nógrád megyei Levéltár Nógrád vármegye törvényhatóságának iratait, a Fejér megyei Levéltár Fejér vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratait dolgozta fel.

Esetünkben nagy jelentőségű a szakmai tudományosság monográfiáinak, tankönyveinek, valamint a szakfolyóiratok áttekintő ismertetése és felhasználása, hiszen a téma kutatója a társadalmi kataklizmák és a háborúk során megsemmisült iratanyag pótlására kényszerül. A Közigazgatási Pénzügyi Bíróság jogfejlesztő tevékenységének meghatározó része feltárható a korabeli szakfolyóiratok vonatkozó rovatainak és elemzéseinek felhasználásával. Az olvasó tájékozódhat Stipta munkájából a korabeli (nem túl számottevő) hazai tudományos irodalomról, a reformkori gondolkodók irányadó alpműveire építkező későbbi tudományosságról, Concha Győző, Fésűs György, Dell'Adami Rezső, Kuncz Ignác, Gruber Lajos idevágó munkásságáról.

A téma – tekintettel az elméleti és szervezeti előzmények hiányára a hazai alkotmányos praxisban – különösen igényli a nemzetközi összehasonlítást. „Az első magyar közjogi bíróság létrejöttét, a törvényhozás korabeli szándékát nem érthetjük meg az aktuális külhoni megoldások bemutatása nélkül” - fogalmaz a szerző és nem is hagyja el az elméleti és a gyakorlati modellek egybevetését a magyar törekvésekkel. Módszere a relevancia alapul vétele: a külhoni elméleti szakírók közül elsősorban azokat értékeli, akiket a korabeli szakirodalomban és a törvényhozási vitákban a legtöbbet idéztek (így Robert Mohlt, Rudolf Gneistet), a közigazgatási bíraskodás nemzetközi megoldásai közül azokat, melyek érzékelhetően hatottak a magyar politikai és szakmai gondolkodásra (az osztrák és a német mintákat).

A tárgykör erős jogi karaktere nem csak a szaktudományos áttekintést igényelte, hanem a jogszabályok, jogszabálytervezetek, kommentárok, kodifikációs dokumentáció kimerítő ismertetését és elemzését. Szerző analitikus alkata következtében e téren a disszertáció hibátlannak mondható. A hatáskörök pontos leírásai, összevetései, az ügykörök elhatárolásai, a processzusok precíz bemutatásai aprólékosan szabatos értelmezéshez vezettek. Az iniciatívák tervezetté válása, a tervezetek javaslatokká formálása, a javaslatok szakmai vitáján a végső artikuláris formáig vezető út részletei, jogi szakmai és (köz)politikai feltételrendszerei, majd a valóra váltás praxisa egyaránt részei egy gondosan megrajzolt tudományos képnek. A jogszabályok értelmezése értelemszerűen követelte meg „a jogtudományi elemzések széles skálájának igénybevételét”. Amit szerző ígért (a klasszikus jogelemző [nyelvtani, logikai, történeti és rendszertani] metódusok igénybe vételét, a szervezet-értékelésben alkalmazott funkcionalista közelítés hasznosítását,) meg is tartotta. Kifogás nem eshet rajta.

Értékelés

A tudományos témaválasztás kétségtelen szinte intakt kutatási területet érint. A tudományos vállalkozás ugyanis egy olyan ítélkező szerv bemutatására és munkájának elemzésére irányult, mely nem csekély mértékben az 1896-ban megszervezett, általános hatáskörű közigazgatási bíróság ötven esztendő sikeres működésének köszönhetően elkerülte a tudományos érdeklődés fénysugarát.

Szerző annak az intézménynek a történetét dolgozta fel, mely „a kormánnyal és a kormány közegeivel szemben a közönségnek független bíróság biztosítékát nyújtja”. Annak a testületnek a tevékenységét, melyről történeti adatok igazolják, hogy hatékonyan szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét. Bíráló egyetért szerzővel abban, hogy az Alkotmánybíróság 17/2015 (VI. 5.) AB határozatának megállapításával szemben, mely a közigazgatási bíráskodásnak az 1896. évi 26. törvénycikkkel létrehozott intézményét minősítette a történeti alkotmány vívmányának, a közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye, a jogvédelem terén valódi áttörést jelentő, az 1883. évi 43. törvénycikkkel létrehozott pénzügyi közigazgatási bíróság volt.

Disszertáns bizonyította, hogy az 1883-as magyar szabályozás szervezeti értelemben unikálisnak tekinthető, hiszen egyszintű, de az ügyeket végső fokon érdemben eldöntő közigazgatási szakbírárságot hozott létre. A reformatórius jogkör az ítélkező bírák érdemi közreműködését igényelte, hiszen az adó-és illeték-megállapítás tényleges terhét rótták rájuk. Ugyanakkor nem győzte meg bírálót arról, hogy „a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus-kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek.” Nehéz értelmezni ezt az állítást annak fényében, hogy az országgyűlésben, a tudományos színtereken és a szakmai sajtóban zajló vitákban részt vevők (legyenek jogászok, közigazgatási szakemberek, politikusok) folyamatosan a külhoni minták és tapasztalatok, elméleti fejtegetések, külföldi monográfiák és nemzetközi gyakorlati értékelések megidézésével érveltek megoldások mellett és ellen. A magyar közigazgatási bíráskodás eszmeköre, fogalmi elemei, jogi megoldásai jórészt ebből a forrásból táplálkoztak. A magyar közigazgatási gyakorlat, a lepusztult igazgatási viszonyok, a rendezetlenség, a zűrzavaros szabályozás, a hiányzó feltételrendszer (s persze Tisza fenekedése) egy (amúgy szerencsére, mint szerző bizonyította: működő) „különös magyar” szerkezetet eredményezett. Ennek összeigazításakor

azonban azok az empirikus és teoretikus források is munkáltak, melyek az európai térségben képződtek az elmúlt évtizedekben.

Szerző meggyőzően igazolta ennek a nehéz körülmények között született, kényszerhelyzetnek köszönhető jogvédelmi megoldásnak hatékonyságát.

A disszertáció hitelesítette a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének első évétől a pénzügyi adminisztráció elé tartott tükör által tükrözött képet. Számos pillanatfelvétel bizonyította, hogy a pénzügyi közigazgatás szakmai színvonala rendkívül alacsony, a finansziális szervezet koordinátlansága rombolja a jogalkalmazói tevékenységet, a hatósági személyzet felkészültsége minősíthetetlen szinten áll. Ez a közigazgatási judikatúra szempontjából azt jelentette, hogy amíg az első fokú hatóságok ismereteiben és szakmaiságában kételkedni lehet és kell, a fellebbezések száma sem csökkenhet. Ezt a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság elnöke több alkalommal is világossá tette.

Ahogy szerző tanúsítja, a bíróság tevékenységét jelentősen gátolta az adóügyi anyagi jogi szabályozás hiányossága. Komoly problémát okozott a felelősség és az eljárás szabályozatlansága, illetékügyben pedig a polgári törvénykönyv hiánya. „A pénzügyi közigazgatási bíróság egyre gyakrabban kényszerült a józan észre, a helyes értelemre, a méltányosságra, sőt a törvényességre hivatkozni, ha valamilyen kirívó igazságtalanságot kellett orvosolnia.”

Stipta István műve dokumentálja azt a közjogi kényszerhelyzetet, melyben a magyar törvényhozás alkotmányjogi, jogpolitikai és közgazdasági érdekeket igyekezett koordináltan valamiféle összhangba hozni. Körülírja azt a várakozást, ami a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozásával összefüggésben kialakult: a szakmában legalább úgy, mint a politikai zónában feltételezték az állam pénzügyi érdekeltsége és a polgárok anyagi érdekei között kialakítandó helyes arány létrehozását. Miként azt is, hogy a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság tevékenységével csökkenteni majd azt a bizalmatlanságot, amely az állam pénzügyi szerepével kapcsolatban élt a társadalomban.

Ahogy a disszertáció bizonyítja: a törvényhozók a bíróságnak jogfejlesztő szerepet is szántak; sokan remélték, hogy a testület határozatai az alsóbb fokú hatóságok gyakorlatát segítik és jogalkalmazási szemléletüket egységes irányban formálják. A várakozást valóra váltotta a testület: úgy az általa inspirált kodifikációs folyamatokban, mint a gyakorlati jogalakító tevékenységében jelentős pozitívumok könyvelhetők el.

Stipta István értekezése feltárja, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény adott lehetőséget egy korszerűbb eljárásjogi rend bevezetésére. Miután ekkor még az általános eljárásjogi reform nem volt napirenden, a törvény keretjellegű eljárásjogi rendelkezései közé igazított (a testület ügyrendjében foglalt) már tartalmazták a bírósági határozathozatal kiérlelt rendjét. Számos olyan részletmegoldással, amelyet később a polgári eljárásjogi kódex törvényi szintre emelt.

A magyar polgári jogrendszer kiépítésének egyik fontos adaléka a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozásáról folyó országgyűlési polémiaiban, hogy a korszerű jogrendszer hazai megteremtését később vállaló Szilágyi Dezső ebben a törvényhozási vitában fejtette ki nézeteit, és vívta első szellemi csatáját a nyilvános eljárás érdekében.

A disszertáció komoly adalékkal szolgál az előszentesítési jog történetéhez is. Az intézmény jellegzetes vonása a törvényjavaslatok szövegének módosulását kísérő, a király előzetes hozzájárulásának kikérését célzó felterjesztések ismétlődése. A minisztertanács 1881. január 11-i ülésén tárgyalta tervezet utalt a javaslat által célzott legfontosabb változásra: azokat a vitás közigazgatási kérdéseket, amelyekben eddig a pénzügyminisztérium döntött, végső fokon önálló, az uralkodó nevében működő bíróság döntené el. Az uralkodói előszentesítés 1881. január 17-én érkezett meg. Szapáry Gyula pénzügyminiszter 1881. január 31-én ennek alapján terjeszthette be képviselőházhoz a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló első törvényjavaslatot. A második, a szerző által „osztrákosítottnak” jelölt tervezet 1881. szeptember 19-én került a miniszterelnökhöz, aki azt változtatás nélkül terjesztette a minisztertanács 1881. október 2-i ülésére. A korabeli kormányzati szándékot leplezés nélkül tartalmazza a királyi előszentesítést kérő pénzügyminiszteri indoklás. Szapáry Gyula biztosította az uralkodót, hogy a javaslat garantálja az állam érdekeit, hiszen az „elnök és bírák kinevezése iránt megteendő pénzügyminiszteri javaslat csak oly egyéneket fog figyelembe venni, kikről meg van győződve, hogy azok kellően megbízhatók, és az állam igazságos érdekei iránt érzékkel bírnak.” A tartalmi indoklások és a király felé tett érvelés tanúsítja az előszentesítési jog nem formális, tartalmi értelemben vett érvényesülését is.

Az ügyforgalmi adatok és a közvélemény bizalmának erősödése igazolják, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatékonyan szolgálta a jogállamiság ügyét. Tevékenysége magas szakmai színvonalon folyt. A testület működésének tizenhárom évében meg tudta őrizni függetlenségét. Döntései mentén született meg a hazai pénzügyi anyagi jog. A disszertáció fontos megállapítása, hogy „a bíróság tevékenysége kedvező hatást gyakorolt a pénzügyi közigazgatásra; mércét állított számára, jogszerűséget, szabatoságot és gyorsaságot igényelt tőle.”

Szerző igazolta, hogy szakpolitikai kérdésekben, amennyiben a politikai ellenfelek felismerik a kodifikációs téma jelentőségét, létezhet aktuálpolitika-mentes vita még a parlamentben is. Hiába volt jelen mindvégig a tárgyalások során a politikai motívum, a törvényhozási folyamat nyilvános szakaszában nem vált meghatározó mértékűvé. Aligha kérdéses, hogy ez a felismerés tette lehetővé a végrehajtó hatalmat korlátozó jogvédő intézmény meghonosítása Magyarországon.

A disszertáció visszatükrözte és erős kontúrokkal körvonalazta a pártkormányzat kártékony befolyását a jogállami garanciák kiépítésének és érvényesítésének folyamatára. Meggyőzően alátámasztotta azt a tapasztalatot, hogy a törvényhozás többségi pártjának alapvető érdeke a kormányzati politika (ergo: a végrehajtó hatalom) biztosítása, így a törvényhozástól a jogok védelmében vajmi kevés támogatás várható a kormánnyal szemben. A miniszterelnök ellenben igyekszik kihasználni a biztos többség támogatását politikai elgondolásaihoz, így sikerül gátat vetnie a polgári jogvédelem általános biztosítékának, a közigazgatási bíróság felállítását tartalmazó programnak.

Stipta István érzékletes módon ábrázolta a nagy befolyással bíró miniszterelnök pozíció- (és politikai nézet-) váltásainak politikai következményeit, annak hatását a közigazgatási jogvédelemről vallott hivatalos állásfoglalások tartalmára. Szinte élményszerűen vezeti olvasóját a lobogó elkötelezettségű liberális politikus álláspontjától a megállapodott, miniszterelnöki székhez jutott, gyakorlati szempontok alatt alakuló, a hatalom birtokában a

jogállami garanciákat tagadó politikusig, annak bukásán keresztül a közigazgatási bíráskodás diadalmas térnyeréséig.

Disszertáns alátámasztja a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság történetét felhasználva a bírói függetlenség garanciális jelentőségének tételét. A küzdelemben a végrehajtó hatalom és az ellenzék, a jogi szakma között (mert a miniszterelnök bizalmasa, az igazságügyi miniszter hallgat a törvényhozási polémiák során a bírói függetlenség kapcsán) egyértelműsödött, hogy az államérdek és a polgár személyes érdeke közötti konfliktusban egyensúlyt teremteni az adminisztráció soraiból kivézenyelt hivatalnokok csapata nem tud, ehhez a valódi bírói autonómia szolgálhat csak alapul. Ezzel összefüggésben igazolja, hogy a bíróság összetételének paritásos megállapítása helyes döntésnek bizonyult. Az összetétel biztosította a megfelelő szakértelmet, és egyben a jogi szempontok és a jogvédelmi garanciák érvényesülését is.

Mindezek alapján bizonyítottnak látom, hogy a mű a korábbi tudományos fokozat megszerzését követően jelentős eredeti tudományos eredménnyel gyarapította a tudományszakot, s hozzájárult a tudomány továbbfejlődéséhez. Ezért javaslom a nyilvános vita kitűzését és a mű elfogadását, egyben indítványozom a sikeres nyilvános vitát követően az MTA Doktori Tanácsának az MTA doktora cím odaítélését Stipta István részére.

Budapest, 2019. december 31.

Dr. Mezey Barna
egyetemi tanár,
az MTA doktora