

MTA DOKTORI ÉRTEKEZÉS

STIPTA István

**A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG
LÉTREJÖTTE ÉS TEVÉKENYSÉGE (1884-1896)**

BUDAPEST, 2018.

I. BEVEZETŐ	3. o.
II. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS KIALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON (1848-1896)	7. o.
1. Az 1848-1849-es előzmények	7. o.
2. Kísérletek a kiegyezés után	8. o.
3. Kompromisszumok: az 1883. évi XLIII. tc. felé vezető út	13.o.
4. Fordulat: Szilágyi Dezső igazságügyi miniszteri kinevezése	17. o.
III. A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG LÉTREHOZATALA	19. o.
1. A közigazgatási jogviták elbírálásának rendszere 1883-ig	19. o.
2. Tudományos viták a pénzügyi közigazgatási bíráskodásról 1870 és 1883 között	23. o.
3. Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás	29. o.
3.1. A fiatal Tisza elvi álláspontja	29. o.
3.2. Az ellenzéki politikus és a jogvédelem	31. o.
3.3. A kormányfő álláspontja: a túlértékelt közigazgatási bizottság	33. o.
4. Kormányzati előkészületek a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítására	33. o.
5. Az első közigazgatási ankét és a közigazgatási bíráskodás	35. o.
6. Az első tervezet a pénzügyi közigazgatási bíróságról	40. o.
7. A korrigált második tervezet	42. o.
8. A törvényjavaslat országgyűlési vitája	46. o.
8.1. A képviselőházi bizottságok állásfoglalásai	46. o.
8.2. Az országgyűlési vita rendje és résztvevői	52. o.
8.3. Politikai és alkotmányjogi érvek a képviselőházi vitában	56. o.
8.4. Vita az önálló pénzügyi judikatúráról	58. o.
8.5. Álláspontok az új bíróság hatásköréről és szervezetéről	61. o.
8.6. Vita a leendő közigazgatási bíróság eljárásának rendjéről	65. o.
IV. AZ 1883. ÉVI XLIII. TC. TARTALMA	69. o.
1. A magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodás jellege	69. o.
2. A bíróság szervezete és a bírák jogállása	72. o.
3. A törvény hatásköri rendelkezései	77. o.
4. Az ítélezés eljárási rendje	86. o.
V. A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG ÍTÉLŐBÍRÁI	97. o.
1. A bírói kvalifikáció törvényi feltételei, az ítélezők létszáma	97. o.
2. Korábbi szakmai karrier, pénzügyi-szakmai jártasság	99. o.
3. A bírák életkora, vallási hátterük	102. o.
4. Politikai-közéleti szerepvállalás, társadalmi kapcsolatok	104. o.
5. A bírói testület tagjainak hatalmi pozícionáltsága	105. o.
6. A bírák szakirodalmi, tudományos tevékenysége	107. o.
7. A bíróság elnökei, vezetői attitűdök	109. o.
7.1. Madarassy Pál elnöksége	109. o.
7.2. Ludvig János, mint bírósági elnök	114. o.
VI. A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG TEVÉKENYSÉGE	118. o.

1. A működés megkezdése	118. o.
2. A bíróság működése a statisztika tükrében	121. o.
2.1. Madarassy Pál javaslata	121. o.
2.2. Pénzügyi vitás ügyek általános adatai	125. o.
2.3. Az elnöki ügyek	129. o.
2.4. Az ítélkező bírák munkaterhelési adatai	130. o.
2.5. Az elintéztett közigazgatási jogvitás ügyek: döntési fórum	132. o.
2.6. A tanácsülésben ítélettel elintéztett vitás ügyek	135. o.
2.7. Az adó- és illetékügyek	136. o.
2.7.1. Kihívások, nehézségek	136. o.
2.7.2. Az adó- és illetékügyi judikatúra	139. o.
2.8. Az ítélkezés és az állam anyagi érdeke	143. o.
2.9. A bírósághoz benyújtott fellebbezések területi megoszlása	143. o.
3. A bíróság döntvényei és elvi határozatai	145. o.
5.1. A közigazgatási bíróság döntési formái	145. o.
5.2. A pénzügyi döntvények alkotásának rendje	146. o.
5.3. A bíróság eljárást érintő elvi döntései	148. o.
5.4. A bíróság saját gyakorlatára irányadó döntései	149. o.
4. A pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége	151. o.
6.1. A tételes jogot értelmező és normapótló bírósági szerep	151. o.
6.2. A joggyakorlat irányítása, a pénzügyi jogélet fejlesztése	152. o.
6.3. A bírói jogfejlesztő tevékenység publicitása	153. o.
VII. ÖSSZEGZÉS	155. o.
VIII. FORRÁS-ÉS IRODALOMJEGYZÉK	158. o.
IX. FÜGGELÉK	165. o.

I. BEVEZETŐ

Az MTA doktori értekezésem tárgya egy olyan dualizmus-kori ítélkező testület bemutatása, amelyet a tudományos közéletünk méltatlanul figyelmen kívül hagyott. A különös szervezetű és hatáskörű bíróság történetét háttérbe szorította az 1896-ban megszervezett és ötven évig működő általános hatáskörű jogvédelmi fórum. A pénzügyi közigazgatási bíróság megalkotása fontos közjogi kompromisszum eredménye volt, de már a kortársak is átmeneti intézménynek tekintették. A tudós utókor is felszínesen közelített hozzá, lényegében egyetlen szaktanulmány foglalkozott működésének bő évtizedével. Tény viszont, hogy Magyarországon az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett és 1884. január 1-én hatályba lépett 1883. évi XLIII. tc. alapozta meg a közigazgatási jogvédelmet. Ez a törvény hozta létre a közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló első független bírói fórumot, ez a norma intézményesítette először a hazai polgárok állammal szembeni kereseti jogát.¹ A korabeli jogalkotó ettől kezdve tette lehetővé a végrehajtó hatalom bírói felülvizsgálatát, a pénzügyi terheket megállapító közigazgatási döntések elleni független revíziót. A törvény a történelmi alkotmány szerves részévé vált, hiszen módosította az 1869. évi IV. tc. által rögzített alapelvet, miszerint a bírói és a végrehajtói hatalom egymástól független, alkotmányjogi helyzetüket tekintve egyenrangú államhatalmi tényezők. A törvényhozás a modern jogfelfogásnak megfelelően 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.

Az 1883-as magyar szabályozás szervezeti értelemben unikálisnak tekinthető, hiszen egyszintű, de az ügyeket végső fokon érdemben eldöntő közigazgatási szakbíráskodást hozott létre. A tényleges működés szempontjából e ténynek különös jelentősége volt, hiszen a reformatórius jogkör az ítélkező bírák érdemi közreműködését igényelte, hiszen az adó-és illeték-megállapítás tényleges terhét rótták rájuk. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság ugyanis nem csupán a törvényességet (jogszerűséget) felügyelő szerv, hanem az adót, illetéket kiszámító, és összegszerűen megállapító legfelső szintű fórum volt. Igaz, a testület hatásköre résszerű volt, működésének tizenhárom éve alatt csak a legtöbb konfliktust okozó egyenes adó és illetékügyekben járt el. Mégis fontos gyakorlati jelentőségre tett szert, mert csökkentette az állami szervekkel szembeni tartós bizalmatlanságot, és döntéseivel megteremtette a korszerű pénzügyi anyagi jog alapjait. A testületnek fontos szerepe volt abban is, hogy a korabeli közvélemény elfogadta a közigazgatási judikatúra létjogosultságát, továbbá komoly elméleti és gyakorlati érvekkel szolgált a közigazgatási bírósági hatáskör kiterjesztése és szervezeti továbbfejlesztése mellett. A pénzügyi közigazgatási bíróság tekintélyes állami intézménnyé vált, így szervezeti előzménye lehetett az 1896-ban létesített általános hatáskörű közigazgatási bíróságnak.

Az értekezés – az előírt 16 ív terjedelemben – a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatalát és tevékenységét követi nyomon. A kutatási eredményeimet szintetizáló jelen összeállítás ezen túl bemutatja az intézmény szabályozására, működésének kereteire vonatkozó normákat és a bíróság személyi összetételét is, azzal a céllal, hogy a korabeli jogalkotói szándék összevethető legyen a jogvédelmi testület tényleges hatásával. A törvény létrehozatalának folyamatát részletesen követem, mert jellemzőnek tartom azt a jogképzési folyamatot, amely dualizmus ezen időszakában megjelenítette és egyesítette a közpolitikai és szakmai szempontokat. A létesítő normaszöveg elemzésekor utalok a – forrásokban nyomon követhető – ítélkezési folyamatokra, és – legalább fő vonalaiban – bemutatom bírósági működés

¹ A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai kialakulásáról: PILISY 1947. 20-24. p. További szakirodalmi utalások: CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy* XVI. köt. 6. sz.. 1881. 359-392. p.; MARISKA 1882.; MODER 1883.; LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy* XIX. köt. Budapest, 1883.; STIPTA 1997/b.

szerteágazó gyakorlatát. A szoros értelemben vett törvénykezési tevékenység mellett kitérek a pénzügyi közigazgatási ítéldbírák rekrutációjára, hivatali előmenetelükre, társadalmi-közéleti kapcsolataikra és szakirodalmi tevékenységükre is. A rendelkezésre álló statisztika adatokból a bírósági tevékenység legfontosabb tendenciáira utaló elemeket használok fel. A bíróság ügyforgalmi statisztikája viszonylag pontosan összeállítható az archivált anyagokból és a szaksajtó korabeli tudósításaiból. A bíróság utolsó évéről azonban nem minden esetben találtam hiteles kimutatást, hiszen a bíróság 1896-os beolvadása miatt ilyen hivatalos összegzések már nem készültek. A hiányzó statisztika pótlására a korabeli szaksajtó adatait és a pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenységét érintő visszaemlékezéseket használtam.

Pilis Lajos közigazgatási bírósági ítéldbíró 1947-i ünnepi megemlékezésében arra utalt, hogy a pénzügyi közigazgatási bíráskodás iratanyaga 1944-45-ben a bíróság épületével egy időben megsemmisült. Egyedül – írta – a bíróság elnökeinek évnnyitó beszédeiből és a bírák tudományos munkáiból állítható össze a hazai közigazgatási judikatúra első szervének története. A megállapítás alapvetően helytálló, hiszen a működés és tevékenység alapvető dokumentumai valóban hiányoznak. Mégsem reménytelen a pénzügyi közigazgatási bíróság tizenhárom éves történetének feltárása. A pénzügyminisztérium irattári fondjaiban ugyanis rendszerbe szedve fellelhetők a törvény létrejöttének legfontosabb dokumentumai, és nyomon követhetők a 1883. évi XLIII. tc. végrehajtásának adatai. A bíróság jogfejlesztő tevékenységét is feltárhatjuk, ha felkutatjuk a korabeli szakfolyóiratok vonatkozó rovatait, elemzéseit. A bíróság rövid, kommentár nélküli jelentősebb döntései a szaksajtóból nyomon követhetők. A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének 13 éve alatt ezeken túl nyomtatásban is megjelent 2192 részletesen indokolt elvi határozatot és 73 olyan döntvényt adott ki, amelyek irányt mutattak a korabeli ítélkezési gyakorlatnak és a működés elvi hátterének feltárására is lehetőséget adnak.

Történeti tárgykörű tudományos művektől nem minden esetben várhatjuk el az aktualitás igazolását. A közigazgatási bíráskodással összefüggő kutatásaim kezdetén még kevés esély volt arra, hogy a legtekintélyesebb dualizmus-kori közjogi intézmény ismét a hatályos magyar államszervezet részévé váljon. Időközben úgy alakult, hogy az értekezésben feltárt, a közigazgatási jogviták elbírálására szolgáló bírói testület szervezeti, hatásköri és eljárási tapasztalatai a mai közpolitika egyik legtöbbet vitatott reformkérdésében újra hivatkozási alapul szolgálhatnak. Ez a magyarázata annak is, hogy utalok a kortársi szerzők olyan munkáira, amelyek a közigazgatási bíráskodás megújítására vonatkoznak és kapcsolatba hozhatóak a pénzügyi bíráskodás történetének folyamatával.

A kutatási és feldolgozás folyamat során tudatosan alkalmaztam az összehasonlító módszert, hiszen az első magyar közjogi bíróság létrejöttét, a törvényhozás korabeli szándékát nem érthetjük meg az aktuális külhoni megoldások bemutatása nélkül. A közigazgatási bíráskodás releváns külhoni megoldásinak részletes áttekintésére az értekezésben nem kerülhetett sor. A pénzügyi közigazgatási bíráskodás időszakában ismert nemzetközi modelleket – másokkal együtt – több tanulmányban ismertettem, ezekre csupán hivatkozni tudok. Ezen a téren csupán azokat az idegen országbeli szabályozásokat és gyakorlati tapasztalatokat említem, amelyekre a korabeli jogalkotói közvélemény reflektált, és a hazai alkalmazhatóság szempontjából minősített. A választott tárgykör jogi karaktere igényelte a jogtudományi elemzések széles skálájának igénybevételét. A törvényszöveg elemzésekor felhasználtam a klasszikus jogelemző (nyelvtani, logikai, történeti és rendszertani) metódusokat, és hasznosítottam a szervezet-értékelésben újabban szokásos funkionalista közelítést is. Az intézménytörténet előtérbe helyezése mellett törekedtem a köz-és politikatörténeti narratívák bemutatására is. A törvény országgyűlési vitájának részletes elemzése lehetőséget kínált a korabeli politika-és párttörténeti viszonyok bemutatására. A pénzügyi közigazgatási bírák kiválasztásának szempontjait és hivatali előmenetelület tagláló fejezetben kísérletet tettem egy hazai bírósági prozopográfia elvi megalapozására.

Az értekezés irodalomjegyzékébe a tanulmányban két alkalommal, vagy ennél többször idézett közleményeket rövidítve hivatkozom. A bíróság működésére vonatkozó legfontosabb, érdemi következtetésre alkalmas statisztikai táblázatokat a törzsszövegbe illesztettem. A Függelékbe azok a kimutatások kerültek, amelyek jól mutatják egy-egy részterület ítélkezés tendenciáit, és amelyek tartalma további elemzést, vagy az értekezésben új irányú közelítést kíván. Betűhív formában ide illesztettem a pénzügyi közigazgatási bíróságról készített két – eredeti levéltári forrásból vett – miniszteri előterjesztést, amelyek jól mutatják az első hazai közigazgatási bíróságot érintő változó kormányzati koncepciót és követhetőbbé teszik a törzsszöveg erre vonatkozó fejtegetéseit.

II. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS KIALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON (1848-1896)

1. Az 1848-1849-es előzmények

A közigazgatási bíráskodás gondolata hazánkban is csak akkor vetődhetett fel, amikor a végrehajtás és törvénykezés egymástól szervezeti értelemben elkülönült. Az igazgatás feletti bírósági kontroll második előfeltétele volt, hogy a közigazgatásra vonatkozó normák szokásjogi jellege megszűnjön, és az állami cselekvés szervezeti kereteit törvények szabályozzák, működését legalább rendeleti szintű normák határozzák meg. A közigazgatást jogvédelem kiépítéséhez végül szükség volt arra is, hogy alakuljon ki társadalmi igény az állampolgári jogok védelmére, és szoruljon háttérbe az állami érdek elsődlegességét valló felfogás.²

Történelmünk hosszúra nyúlt rendi korszakában mindhárom előfeltétel hiányzott. A közigazgatás központi feladatait ellátó dikasztériumok egyben bírói fórumok is voltak, a vármegyék, a szabad királyi városok és a helyi települések igazgatási és ítélkezési tevékenységet egyaránt elláttak. A korabeli állami igazgatást alapvetően a közjogi szokások, a kormányshíki rendelkezések, egyedi utasítások és a municipiumok szabályrendeletei szabályozták, a végrehajtás törvényi meghatározottságának jogállami követelménye még elvi síkon sem merült fel. A rendi szemlélet és a nyomasztó abszolutizmus miatt a társadalom szabadságigénye nem alakulhatott ki, az állami szervek döntései ellen állampolgári jogon biztosított általános fellebbezési jog ismeretlen volt.³

Az 1848-as közjogi változások a közigazgatási intézkedésekkel szembeni jogvédelem fontos elvi feltételét teremtették meg. A jogegyenlőség kimondásával a renden kívüli társadalmi csoportok is igényt támaszthattak az állam nevében született intézkedésekkel szembeni bírói védelemre. Csak részben teljesült viszont az említett első követelmény, hiszen az államhatalmi ágak elválasztása nem történt meg, bár a felelős minisztérium felállítása a végrehajtó hatalom alkotmányos mozgásterének korlátozását jelentette. Nem tisztázódott azonban a közigazgatás és bíráskodás viszonya, a két hatalmi ág szervezeti elkülönítésére kísérlet sem történt. A korabeli viszonyokra tekintettel természetesen nem kerülhetett sor a végrehajtás alkotmányos szabályozására sem. Az áprilisi törvények azonban már tartalmaztak olyan szabályokat, amelyek a végrehajtás fölötti bírósági kontroll elvi lehetőségét, általános kereteit foglalták magukban.

Az 1848. évi III. tc. 19. §-a az „ország közügyei felett [...] tartandó értekezés végett” Buda-Pesten egy „álladalmi tanács” felállítását irányozta elő. A törvény a testület összetételéről csak annyi eligazítást adott, hogy a „magyar kir. udv. kancellária előadó tanácsosai ebben a testületben kapnak helyet” (1848. évi III. tc. 22. §). A reformelképzelés jelentőségét alábecsülő szerzők úgy vélik, hogy e tanács országunkba telepített új kamarilla lett volna.⁴ Az átszervezésben érintett kancelláriai főtisztviselők egykorú értelmezése szerint viszont a fórumnak a – korábban is hatáskörükbe tartozó – semmisségi ügyek elbírálása révén közjogi bírósági funkciót is szántak. Más kortársi értelmezés szerint a törvény szövegezői már 1848-ban arra gondoltak, hogy e testület az állami szervek közötti feladatütközés esetén ügydöntő hatáskört gyakorolt volna. A dualizmus első éveiben, az áprilisi törvényeket közjogi bázisnak tekintő egyes politikusok a tanácsot a polgárok állammal szembeni jogvédelmére is alkalmasnak tartották. Az 1870-es törvényhozási viták során *Pulszky* Ferenc többször hangsúlyozta, hogy közigazgatási és közjogi jogvédelem érdekében csak az 1848. évi III. tc.

² CONCHA 1877. 11-13. p. Részletesebben: STIPTA 1997/a. 117-125. p.

³ MARTONYI é.n. 4-5. p.; MARTONYI 1973. 3-5. p.

⁴ GERGELY András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In: A magyarországi polgári államrendszerek. (Szerk.: PÖLÖSKEI Ferenc és RÁNKI György) Budapest, 1981. 56. p.; RUSZOLY József: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. Az 1848:III. tc. létrejötte. In: Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1849. Válogatott tanulmányok. Püski. Budapest. 2002. 20-21. p.

államtanácsról szóló rendelkezését kellene végrehajtani. Ez a testület kellő alkotmányos garanciát nyújthatna a végrehajtással szemben, és felhasználható lenne a kormány parlament elé terjesztett javaslatainak véleményezésére is.⁵

Az áprilisi törvények között az 1848. évi V. tc. is a közigazgatási bíráskodás eszméjét idézte, amikor a létrehozandó középponti választmányoknak egyes esetekben ítélezési jogot adott. A törvény 19. §-a szerint számos közigazgatási döntés elleni panaszról (pl. a választói névjegyzékből való kihagyás miatt) ez a testület döntött. A középponti választmányok az eléjük utalt ügyekben véglegesen határoztak, döntésük megváltoztatására a kormánynak nem volt lehetősége. Az ügydöntő testületet a korabeli értelemben vett népképviselési elv szerint állították össze, amely képviselte a választókerületeket, de helyet kaptak benne a községi előljárók is. Fontos közigazgatási ügykörben ez volt az első, ténylegesen működő, érdemi bírói jogkört gyakorló testület hazánkban.⁶

Az 1848-49-es időszak tehát a közigazgatási bíráskodás ügyében is csupán a kereteket teremtette meg. Az átalakított államszervezetünk egyik alapkérdése változatlanul a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának szabályozása maradt. Az első népképviselési országgyűlés előtt egyetlen olyan előterjesztés sem szerepelt, amely a minisztériális szervek hatáskörébe tartozó ügyek bírósági felülvizsgálatával foglalkozott volna. Igaz, néhány magánjogi jellegű ügytípus elbírálásánál testületi kontrollt alkalmaztak, vagy a választott bíróságra emlékeztető szervezeti megoldásokat irányoztak elő. A kisebb királyi haszonvételi jog megszüntetését célzó törvényjavaslat vitás esetek eldöntésére egy „küldöttség” alakítását tervezte, amely a szükséges intézkedéseket bírálná felül. A közös legelők elkülönítéséről szóló egyik képviselői törvényjavaslat szerint a vitás ügyeket az érdekeltek egyetértésével kijelölt öt „bíró” döntötte volna el, ezek formaszzerű ítélete ellen a rendes bírósághoz kellett volna fordulni.

Az úrbéri kárpótlás végrehajtását célzó, 1848. december 23-án benyújtott főrendi házi indítvány a pénzbeli kártalanítás végrehajtásával a képviselőház által választandó két, továbbá a főrendek soraiból delegált egy tagból álló választmányt kívánt megbízni. A háromtagú testület országos illetékességgel rendelkezve végérvényesen döntött volna a helyhatósági és pénzügyi közigazgatási szervek megtámadott határozatairól. A javaslatok egyike sem volt elvi indíttatású, bár a végrehajtástól független testületek általi felülvizsgálati jogosultság igénye mindegyikben jelen volt. Az önvédelmi harc viszonyai között a közigazgatás érdemi területein szóba sem jöhetett az állami határozatok megtámadásának joga. A katonaállításról, a pénzügyekről, adókiivetésről alkotott törvények és képviselőházi határozatok a polgárok feltétlen engedelmségével számoltak.⁷

2. Kísérletek a kiegyezés után

A kiegyezést követő években kerülhetett sor először az 1848-as törvények végrehajtására, az alkotmányos monarchia államszervezeti elképzelések konkretizálására. A korabeli kormánypárt ekkor még nem tervezte a közigazgatási bíráskodás bevezetését. Ennél fontosabbnak ítélt kérdések is szabályozatlanok voltak. Kiépítésre várt a kor követelményeinek megfelelő bírósági rendszer, hiányzott a központi végrehajtás és az alsóbb szintű adminisztráció

⁵ KÁROLYI Árpád: Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt. Budapest, 1936 230. p. Az 1848. évi III. tc. e szakaszát feltehetőleg Ghyczy Kálmán szerkesztette. Vö.: SÁNDORFFY Kamill: Törvényalkotásunk hőskora. Az 1825-1848. évi reformkorszak törvényeinek története. Budapest, 1935. 203-205. p. Gergely András értelmezése szerint az államtanács a főkegyúri jogok gyakorlásával, a nemesség és rendadományozással kapcsolatos kérdéseket tárgyalta volna. Im. 56. p.; Pulszky Ferenc felszólalása: KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 245. p.

⁶ „A közigazgatási bíróságokról szóló 510. sz. törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottság jelentése.” MNL-OL. K2.1892-1896. 1894-8283. sz. 5. p.; CSIZMADIA Andor: A magyar választási rendszer 1848-1849-ben. (Az első népképviselési választások) Budapest, 1963. 69-70. p.

⁷ Az 1848/49. évi népképviselési országgyűlés (Szerk.: BEÉR János). Budapest, 1954. 628, 650, 654. p.

viszonyának tisztázása, továbbá nem voltak normatív jogi normákban rögzítve az állammal szemben is védendő állampolgári alapjogok. A Deák-párt mértékadó személyisége attól félték, hogy a közigazgatási bíróság gyengíti az állami akaratot, korlátozza a miniszteri önállóságot, továbbá szeparációs folyamat erősít a nemzetiségi és politikai szempontból végletesen megosztott országban.

A magát „közjogiként” definiáló korabeli ellenzék sem követelte teljes meggyőződéssel a kormány hatalmának korlátozásával járó közigazgatási jogvédelem bevezetését. Tagjai súlyosabbnak vélt kérdésekre koncentráltak; a kiegyezés kíméletlen bírálata mellett főleg a megyei autonómiát óvták, a tisztviselőválasztás elvét védelmezték. Nagy volt a kérdés körüli elméleti bizonytalanság is, hiányoztak a tisztázó tudományos viták. A társország példája sem ösztönzött az adminisztratív judikátúra bevezetésére. Ausztriában 1869-ben állították fel a Birodalmi Bíróságot, amely az alkotmányban biztosított állampolgári alapjogok megsértése esetén járt el, a közigazgatás törvénysértő határozatainak felülvizsgálata viszont nem tartozott hatáskörébe.⁸

A bírósági szervezeti törvény meghozatalával, 1869-ben, a közigazgatási bíráskodás bevezetésének fontos hazai előfeltétele teljesült. A kormánypárt határozottan kiállt a korszerű, a végrehajtástól szervezetileg független bírósági rendszer mellett és az ellenzék rendkívül heves támadása ellenére a bírák kinevezését támogatta. A közjogi kérdéseket előtérbe helyező ellenzék ezzel szemben az érdemi ítélezésben közreműködők választását követelte. Csupán másodlagosnak tartották a kevesebb politikumot tartalmazó hatásköri viták eldöntésének törvényi rendezését, valamint a polgári jogok védelmére szolgáló állambíróság felállítását. A kormánnyal szembenálló képviselők ezen utóbbi álláspontja egyébként nem állt távol *Horvát Boldizsár* igazságügy-miniszter eredeti elképzelésétől, aki „illetőségi összeütközések” ügyében már korábban javasolta egy állambíróság felállítását. A bírói hatalomról szóló törvényjavaslat bizottsági vitájában is felmerült ennek szükségessége. Egy bizottsági indítvány erejéig megjelent a közigazgatási bíráskodás eszméje abban a támogatás nélkül maradt elképzelésben is, amely szerint a rendes bírói hatáskört a közigazgatási intézkedések elleni jogvédelemre is kiterjeszteni javasolta.⁹

Deák Ferenc a bírósági törvényjavaslat képviselőházi vitájában vetette fel újra az állambíróság gondolatát. Indítványa gyakorlati jellegű volt, hiszen a bírák kiválasztása és alkalmazása körül kialakult nézeteltérések áthidalását célozta. Olyan testület felállítását javasolta, amely véleményt nyilváníthat a bírói tisztségre pályázók vagy jelöltek személyéről, ítélne a politikai büntettek és vétségek ügyében, és állást foglalna a bíróságok és a közigazgatási szervek közötti hatásköri vitákban. A testületet fele részben az országgyűlés választotta volna, másik felét az uralkodó nevezné ki. Elnököket maguk közül választanák. A javaslat nyomán komoly zavar támadt a kormánypárti képviselők között. A párthívekkel korábban nem egyeztetett, az uralkodó előszentesítési jogába vágó, alkotmányos alapkérdést érintő javaslattal ebben a formában a képviselők többsége nem értett egyet. *Vukovics Sebő* egyenesen azzal utasította el a rendszer alapítójának elképzelését, hogy ilyen testületek „alkotmányos államokban nem léteznek.”¹⁰

Tisza Kálmán akkori ellenzéki pártvezér tárgybeli kifogásai gyakorlati természetűek voltak. Nem kívánt a bírák kiválasztásánál egy bizonytalan összetételű testületnek döntő befolyást biztosítani, nem akarta a miniszteri felelősséget csorbítani, a kormányzati mozgásteret

⁸ Wilhelm BRAUNEDER-Friedrich LACHMAYER: Österreichische Verfassungsgeschichte. Wien, 1980. 160. p.; Oskar LEHNER: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Linz, 1992. 222. p.; STIPTA 1998.

⁹ KN. 1869. II. köt. Pest, 1869. 375., 430. p.

¹⁰ KN. 1869. II. köt. Pest, 1869. 381, 442. p.; KÓNYI 1903. 219-222. p.; CSIZMADIA Andor: A polgári államépítés Deák Ferenc politikai nézeteiben. In: Jogi emlékek és hagyományok. Budapest, 1981. 345-346. p.; SARLÓS 1976. 23-24. p.; MÁTHÉ 1982. 41. p.; STIPTA István: Deák Ferenc állambírósági koncepciója. In: „...a hazának szent ügye...” Emlékkötet Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából. (Szerk.: Szabó István) Szent István Társulat. Budapest [2005]. 77-98. p.

korlátozni. Ugyanakkor hangoztatta, hogy „az egyéni, testületi és politikai szabadság fő feltétele az, hogy a közigazgatási visszaélések ellen a bírósághoz lehessen folyamodni.” A deákihoz hasonló sorsra jutott az 1869. július 6-án *Győrffy* Gyula által benyújtott indítvány is, amely a bíróság és közigazgatási szervek közötti hatásköri összeütközések ügyét a semmítőszékre kívánta bízni. A javaslat mellett érvelő *Ghyczy* Kálmán azt vetette a kormány szemére, hogy ilyen kérdések 1864 óta már Oroszországban is bíróság elé tartoznak. *Tisza* Kálmán ezt a megoldást elfogadhatónak tartotta, a kormánypárt ellenállásában az adminisztratív abszolutizmus győzelmét látta a szabadság felett.¹¹

Az 1869. évi IV. tc. megerősítette a bíraskodás szerepét a végrehajtással szemben, és 19. §-val a közigazgatást is a törvények alá rendelte. Az idézett szakasz szerint a bírő „a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek [...] szerint tartozik eljárni és ítélni.” A kérdés tehát a korabeli jogállamiság követelményeit tekintve a legiszláció szintjén az európai normák szerint rendeződött. Változatlanul nyitva maradt viszont a legnagyobb gyakorlati probléma, a diszkrecionális közigazgatási cselekvés fölötti ítélkezés kérdése.

A törvény 1. §-a, amely szerint a „közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak,” hosszú időre kizárta a rendes bírói joghatóság kiterjesztését a vitás adminisztratív (contentiosus) ügyekre. Ráadásul sajátos ellentmondást is teremtett, hiszen egyes törvényi rendelkezések (1869. évi III. tc. 3. §-a, 1871. évi XXXI. tc. 15-26. §-a, 1871. évi XXXII. tc. 2. §-a, 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a, 1890. évi XXV. tc. 3. §-a és az 1891. évi XVII. tc. 12-16. §-a) később lehetővé tették a közigazgatási határozat rendes bíróság előtti megtámadását. A bírósági szervezeti törvény 25. §-a a bírói és közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri összeütközések elintézésével – elvileg vitatható megoldást választva – a minisztériumot bízta meg. E törvény vitájában az igazságügy-miniszter megígérte, hogy az államtörvényszék kérdésében „hamarosan” törvényjavaslatot terjeszt elő. Erre csupán 1880-ban került sor.

Az alkotmányos államrendszerünk jellegét hosszú távon meghatározó, köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi XLII. tc. parlamenti vitájában már nagyobb hangsúllyal szerepelt a közigazgatási bíraskodás ügye. A törvényhozás ekkor szorította háttérbe a megyei autonómiát, és a főispáni jogkör kiterjesztése révén tovább erősítette a kormány pozícióját. A magyar municipalizmus védelméért síkra szálló ellenzék elkeseredett kísérletet tett a kormányhatalom visszaszorítására.

Tisza Kálmán tárgyunkat érintő határozati javaslata is ebben a szellemben született. Önálló indítványban vetette fel egy „független, semmi előléptetést bármely pártkormánytól nem várható, párton fölüli bírói hatóság” létrehozatalának szükségességét. Ez a testület döntött volna a miniszteri rendeletek törvényességéről a kormány és a törvényhatóságok között felmerült vitákban. Az előterjesztő indoklása szerint a rendeletek törvényességét nem ítélni meg a parlament, hiszen a többségi pártnak nem érdeke a kormány megbuktatása. A bíróság ellen felhozott érvekre reagálva cáfolta, hogy e testület parlament fölé kerülne, és ezzel a miniszteri felelősség csorbulna. „Nem következett ez be Amerikában, és Angliában, újabban Ausztriában sem, ahol főbíróságok döntenek az adott kérdésben.” A parlament törvénytárgyalási joga sem sérülne, hiszen az nem egyedi ügyek elbírálását, hanem a törvény általános értelmének magyarázatát jelenti. Az előterjesztés, amely a hatalmon kívüli erők szemléletváltozását tükrözte, abból indult ki, hogy a parlamentarizmus mellett szükség van a kormány túlhatalmi törekvéseit korlátozó önkormányzati rendszerre és az egyéni jogokat garantáló állambíróságra.

Az államhatalmi ágak megosztásáról – mellékesen – kialakult képviselőházi vitában az ellenzék úgy vélte: a végrehajtó hatalom határozatairól nem a törvényhozásnak, hanem a független bíróságnak kell döntenie. E testület, amely „hivatásánál, rendeltetésénél, és helyzeténél fogva pártusák fölött állna,” nem rendelkezne olyan eszközökkel, amelyek

¹¹ KÓNYI 1903. 222. p.; CONCHA 1877. 15-16. p.; KN. 1869. II. köt. Pest, 1869. 375, 430. p.

túlhatalmat biztosítana. Az új ítélkező szerv hatásköréről viszont eltérően vélekedtek. *Ghyczy* Kálmán az állambíróság elé tartozónak vélte a megyei bizottmányok és tisztviselők által okozott károk feletti ítélkezés és a felelősség megállapításának kérdését. *Simonyi* Ernő szerint a megalkotandó bíróság a kormány rendeleteinek törvényességéről döntve a vármegyék régi alkotmánybiztosító szerepkörét vehetné át.¹²

A kormánypárti többség azonban ellenezte az állambíróság felállítását. *Rajner* Pál belügyminiszter ugyan elvben elismerte, hogy „bizonyos állambíróságok” felállítása szükséges lenne, de azonnali létesítését kockázatosnak tartotta. A parlamenti kormány legnagyobb ereje ugyanis – vélte –, hogy „néha a haza megmentése céljából túlteheti magát a törvényen.” Az állambíróság ebben az esetben a kormány eljárását igazoló parlamenttel kerülne összeütközésbe. *Tóth* Vilmos azt az aggályát hangsúlyozta, hogy ha az egyik törvényhatóság végrehajtáná a kiadott rendeletet, a másik állambírósághoz fordulna, megszűnne az egységes igazgatás. Szavaiból is a rendkívüli helyzettől való félelem olvasható ki: „Ha önök azt mondják, hogy a mi törvényjavaslatunk a kormányt a törvény urává teszi, akkor én önöknek azt felelem, hogy az önök törvényjavaslata az ország többségét és annak hatalmát képviselő kormányt egy államtörvényszék és a megyék bábjává akarja lealacsonyítani és megfosztani a nemzetet a legválságosabb percekben azon működő erőtől, mely nélkül kormányozni nem lehet, actióra gondolni pedig valóságos képtelenség.” *Kerkapolyi* Károly kormánytag is óvott a testület megalakításától, mert „az állambíróság előtt sok pör, és az országban kevesebb közigazgatás lenne.” Az modern viszonyok között egyébként is elképzelhetetlennek tartotta, hogy az államnak ne legyen orgánuma a közigazgatás közvetítésére.

Tanárky Gedeon sajátos érvelése szerint nemzeti jellemvonásunk a „negatio és az ügyvédiesség.” A közigazgatási bíraskodás mindkét előnytelen tulajdonságunkat erősítené. Bevezetése esetén a „megye minden egyes esetben perbe keveredne a kormánnyal, így nem jogállam, hanem ügyvédeskedő állam lennénk.” *Trefort* Ágoston elvben szintén fontosnak tartotta a bírói jogvédelmet, de csak akkor, ha az adminisztráció törvényekben biztosított állampolgári jogot sért meg. Ha viszont a végrehajtó testület felett kapna ilyen jogot, a közigazgatás lehetetlenné válna. Magyarország vármegyéi – érvelt a külföldi példákat felsorakoztató ellenzékkel szemben – nem hasonlíthatók a svájci kantonokhoz, és az amerikai tagállamokhoz, hiszen az állambíróság elfogadása esetén „Magyarország megszűnnék egységes állam lenni, a megyék föderációjává válnék.” *Rónay* Jácint óvta az országgyűlést, hogy az angol viszonyokat tekintse példaként. Az ottani közigazgatási panaszokat legfelsőbb szinten eldöntő *Queens Bench* ugyanis az uralkodó által kinevezett bírói testület, amelynek döntései ellen a Lordok Házához lehet fellebbezni. Nálunk ilyen konstrukció a főrendi ház elkerülhetetlen reformjáig elképzelhetetlen lenne.

A gyakorlati közigazgatás szempontjából *Nehrebeczky* Sándor államtitkár opponálta az állambíróság eszméjét. Utalt arra, hogy a közigazgatási szervek elé tartozó ügyek nagy részében még nem született törvényi szabályozás. Ezekben az esetekben belügyminisztérium rendeleteket, egyedi utasításokat kényszerül kiadni. Ilyen körülmények között a bíróság nem tudna törvényességi alapon ítélni, kényszerűen jogot kellene alkotnia. A közigazgatási bíróságról mellesleg lefolyt vitában is szóba került a leendő testület hatáskörének kérdése. *Nehrebeczky* a „valamikor felállítandó” bíróság elé tartozónak vélte az egyes felek és a kormány közegei között keletkezett contentiosus ügyeket, valamint a politikai és bírói hatóság között felmerült hatásköri vitákat. „De, hogy az administrationalis panaszok fölött hozott határozatok

¹² KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 33., 36-37. p. Ezt az álláspontot vallotta *Irányi* Dániel is: KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 72. p. Ellenzéki felszólalások: *Ghyczy* Kálmán: KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 178. p.; *Simonyi* Ernő: KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 230. p. *Tisza* Kálmán a részletes vitában módosító indítványt tett. Eszerint addig, míg a törvényhozás nem alkotja meg az állambíróságról szóló törvényt, a vitatott kormányrendeletek törvényességek ügyében a semmitőszék hivatalban legidősebb öt tagjából álló szenátus határozná. KN. 1869. XI. köt. Pest, 1870. 135-136. p.

ahhoz legyenek felülvizsgálat végett fölterjeszthetők, a gyakorlatban nézetem szerint kivihetetlen.”¹³

Az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában folytatódott a korábban megkezdett diskurzus. Ezúttal *Schvarz* Gyula vetette fel elsőként a közigazgatási bíraskodás szükségességét. Rendkívül veszélyesnek ítélte ugyanis azt a helyzetet, hogy végső fokon a belügyminiszter dönt közigazgatási vitás ügyekben. Nem tartotta helyesnek azt sem, hogy a közigazgatási judikatúra a rendes bíróságok hatáskörébe kerüljön. Ezeknek a szerveknek „már amúgy is túlhalmozott teendőik vannak, a közigazgatási perek elrabolnák idejüket.” *Nehrebeczky* Sándor ezúttal arra utalt, hogy az 1869. évi IV. tc. elválasztotta egymástól a közigazgatást és a bíróságokat. „Ha az adminisztratív törvények értelmében hozott egyedi határozatok bírósági felülvizsgálat alá kerülnének, akkor az illető törvényt a bíróságok hajtánák végre.” *Tóth* Vilmos belügyminiszter hatásosabb ellenérvvel szolgált: „Vannak-e az országnak közigazgatási törvényei? Nincsenek. Szabad-e egy senkinek sem felelős bíróra bízni a törvénykezést, belejönni a bírói döntvények korszakába, mert hiszen döntvények szerint kell ítélnie a bírónak, miután közigazgatási törvényeink nincsenek.”¹⁴

A vitanapon *Tisza* Kálmán a közjogok bírói védelméről szóló, figyelemre méltó indítványt terjesztett elő. Az 1871. március 21-i képviselőházi vitában meggyőzően fejtette ki a közigazgatási jog bírói védelmének szükségességét és lehetőségét. „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.” Elképzelése szerint nincs szükség külön közigazgatási bíróságra, a vitás közigazgatási ügyekben a rendes bíróságok dönthetnének.¹⁵ A képviselőház a javaslatot 119:116 arányban vetette el. A szoros eredmény is jelezte: a képviselők nagy része visszásnak tartotta azt a gyakorlatot, hogy a közigazgatás saját ügyeiben ítélkezik.

A polgári kori közigazgatás két alaptörvénye (1870. évi XLII. és 1871. évi XVIII. tc.) a kormány számára széles cselekvési lehetőséget biztosított. A helyi testületek működési köre szűkült, a területi szintű önkormányzatok törvényes mozgástere minimálisra csökkent. A kormányt képviselő főispánok ettől kezdve törvényes befolyást gyakoroltak a helyi végrehajtási ügyekre. A tisztviselőket ettől kezdve csak akkor lehetett felelősségre vonni, ha mulasztásuk vagy intézkedésük egyben bűncselekményt képezett. Ebben a közjogi konstrukcióban különösen fontos lett volna az eljáró hatóság minden törvényellenes intézkedésével vagy mulasztásával szemben védelmet nyújtó közigazgatási bíróság létesítése. A kiegyezés törékeny egyensúlyát őrző, a nemzetiségi és ellenzéki mozgalmaktól tartó kormányzó elit azonban tartott a nemzeti hagyományainktól idegen közigazgatási bíróságtól. A korai dualizmus idején egyetlen fontos intézkedés történt a közjogi védelem terén: az 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a a választói jogok megsértése esetén lehetővé tette a Kúriához való fellebbezést.¹⁶

¹³ A kormánypárti felszólalások: *Rajner* Pál KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 48 p.; *Tóth* Vilmos KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 63-64. p.; *Kerkapoly* Károly KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 132. p.; *Tanárky* Gedeon KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 156. p.; *Trefort* Ágoston KN. 1869. Pest, 1870. X. köt. 166. p.; *Rónay* Jácint KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 183-184. p.; *Nehrebeczky* Sándor KN. 1869. X. köt. Pest, 1870. 330. p. Velük szemben *Tisza* Kálmán érvelt: KN. 1869. XI. Pest, 1870. 140. p.

¹⁴ *MIRU* György: Kísérlet az állam körül. *Schvarcz* Gyula reformtervei a dualizmus kori alkotmányosság továbbfejlesztésére. *Aetas* 1999/1-2. 90. p.

¹⁵ KN. 1869. XV. köt. Pest, 1871. 116., 121., 148-151., 161. p.; *CONCHA* 1877. 16. p.; *GRUBER* 1877. 464., 471. p.

¹⁶ *RUSZOLY* József: A választási bíraskodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945. évi VIII. tc. megalkotásáig. *Acta Jur. et Pol.* Tom. XXVI. Fasc. 7. Szeged, 1979. 57. p.; *KOVÁCS* Kálmán: Az esküdtszék és az „articuláris bíróság” ügye az 1843-44. évi büntetőeljárási törvényjavaslatok előkészítésének vitáiban. *Jogtudományi Közlöny* XXIX. 5. sz. 220-224. p. Újabb: *NAGY* MARIANNA 2010.

3. Kompromisszumok: az 1883. évi XLIII. tc. felé vezető út

Tisza Kálmán nagy formátumú reformjavaslatai ellenére hatalomra kerülése után nem támogatta a közigazgatás bírói kontroll alá helyezésének gondolatát. Kormányzati jogkörében első feladatának a végrehajtó szervek közötti összhang megteremtését tartotta. A történeti irodalom komoly bírálattal illette a közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi VI. tc.-t, elsősorban azt kifogásolva, hogy a reform a korábbi kormánypártok szemléletét tükrözi, gyakorlati megoldásai kompromisszumosak, a korigények alattiak voltak. *Tisza* Kálmán első kardinálisnak szánt reformja azonban elkerülhetetlen volt. Pozitív gyakorlati hatását sem tagadhatjuk, hiszen a területi szintű koordináció terén fontos eszközt kínált a területi végrehajtás számára. Alig védhető azonban az a szándék, amellyel a nagyhatalmú miniszterelnök-belügyminiszter két másik fontos közjogi problémát is ezzel a törvénnyel akart rendezni. A közigazgatási bizottságok felállításával ugyanis átmenetileg megoldottnak vélte az állami és önkormányzati érdekek helyi egyeztetésének ügyét és – ez volt a nagyobb tévedése – a közigazgatási bíraskodás sürgető igényét.

Az állami és önkormányzati szervek közötti koordinációt ellátó közigazgatási bizottság a törvényhatóságok területén az egész közigazgatás felett felügyeletet gyakorolt és ellenőrzési joggal rendelkezett. A törvényjavaslat képviselőházi vitájából egyértelműen kiderült, hogy a kormány a testületnek közigazgatási bíraskodási funkciót is szánt. Erre utalt az is, hogy a közigazgatási tisztviselők elleni fegyelmi ügyek nagy része a közigazgatási bizottságokhoz került, és itt döntöttek a területi végrehajtó szervek közötti hatásköri összeütközésekről is (13. §). Az új testület a közigazgatási bíraskodás hagyományos feladatkörét ellátva egy sor ügyben (cseledügy, népiskolai, gyámügyi, vízjogi viták) fellebbviteli jogkört gyakorolt. Ezen túl a miniszteri rendeletekkel, utasításokkal kapcsolatban korlátozott normakontrollt ellátott: ha a központi normák végrehajthatóságával kapcsolatban aggályai voltak, figyelmeztethette a minisztert. A törvényhatósági bizottság törvénytelennek tartott közgyűlési határozatának végrehajtását felfüggeszthette, és kérhette az illetékes miniszter ügydöntő állásfoglalását.

A törvény szerint a közigazgatási bizottságon belül, vagy tevékenysége támogatására alakított külön albizottságok fellebbezési jogkörben is eljártak, panaszügyekben állampolgári kérelmek alapján is döntöttek. A gyámügyi fellebbviteli küldöttség (1877. évi XX. tc. 216. §), a kisajátítási albizottság (1881. évi XLI. tc. 33. §), a fegyelmi választmány (1876. évi VI. tc. 52. §) eljárása, döntési rendje kontradiktórius elemeket is tartalmazott, és a közigazgatás korlátozott társadalmi ellenőrzését is biztosította. A közigazgatási bizottság azonban nem pótolhatta a közigazgatási bíróságot. Eljárása nélkülözte a klasszikus bírói garanciákat, a fellebbezéseket gyakran azok a tisztviselők bírálták el, akik az első fokú határozatot hozták. Egy korabeli gyakorlati szakember szerint olyan testület volt, „amely igazgatni és bíraskodni is hivatva van, de összeállításánál és tagjainak nagy számánál fogva egyikre sem alkalmas.”¹⁷

Később részletezett előzmények után a közigazgatási reformok tárgyalására 1880-ban a belügyminisztériumba összehívott szaktanácskozás úgy döntött, hogy meg kell alkotni az általános közigazgatási bíraskodás intézményét. Ez volt az első alkalom, amikor kormányzati tényezők komolyan foglalkoztak a leendő megoldás részleteivel. Legfontosabb kérdés az volt, hogy a közigazgatási határozatokat felülvizsgáló testület elkülönül-e a rendes bíróságtól, vagy a végrehajtói apparátus szervezetén belül marad. A meghívott szakértők többsége kímélni akarta a klasszikus igazságszolgáltatást, féltette a kormányhatalom autonómiáját, tartott attól, hogy a kellő szakismeretet nélkülöző bírák lassan és az adminisztráció érdekei ellen döntenek. Álláspontjukra kimutatható hatással volt *Kuncz* Ignác: *A közigazgatási bíraskodás* című tanulmánya, amely – ellentétben *Concha* Győzővel – különálló közigazgatási szakbíróságok felállítását javasolta. A cselekvés elkerülhetetlen volt, hiszen a pénzügyi bizottság javaslatára született képviselőházi határozat arra kötelezte a kormányt, hogy „amennyiben a közigazgatási

¹⁷ CSIZMADIA 1968. 122-125. p; GRUBER 1877. 441-442. p.

bíróság egyhamar nem volna szabályozható, úgy a pénzügyi bíráskodás tárgyában mielőbb terjesszen a ház elé javaslatot.”¹⁸

Az 1881-ben megnyílt országgyűlés trónbeszédében is szerepelt a közigazgatási bíráskodás ügye. Az uralkodói elvárás szerint a „közigazgatás érdekében teendő egyéb törvénykezési intézkedéseket nem említve, a közigazgatási bíróságok felállítása lehetőleg mielőbb eszközendő.”¹⁹ Az államfő állásfoglalásából kiderül, hogy a törvényhozás több, tehát egymással hierarchikus viszonyban lévő szerv létesítésére kapott uralkodói előszentesítést. A kormány még ebben az évben két tervezetet készített. Az 1881. január 31-én nyilvánosságra hozott változat szerint a létrehozandó szakbíróság közigazgatási tisztviselőkből, ítélőtáblai bírákból és laikusokból állt volna. Ez a javaslat a közvélemény szokatlanul heves ellenállásába ütközött. A másik, 1881. szeptember 24-én közzétett (korrigált) elképzelés szerint a kormányzat a pénzügyi jellegű viták eldöntésére főhivatású tagokból álló, független bíróságot kívánt szervezni. E javaslat került a képviselőház elé.

Az 1882-ben összehívott Magyar Jogászegyűlés is napirendjére vette a közigazgatási bíráskodás kérdését. Az indítványt *Concha* Győző terjesztette elő, indítványozva, hogy a közigazgatási bíráskodást rendes bíróságok lássák el, és az ügyek elbírálása kétfokozatú legyen. Az így alakított bíróságok hatáskörébe tartozna a „közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jog” védelme. Az érdekekösszeütközések feloldása, a célszerűségi és általában a nem jogi szempontok elbírálása kívül esne a szervezett jogvédelem körén. A jogászegyűlés többsége azonban *Lánczy* Gyula álláspontját fogadta el, aki szerint a közigazgatási bíráskodás egy sajátos, sui generis tevékenység, melynek ellátására specifikus szervezetre van szükség. Ennek megfelelően a kétfokozatú rendszer alsó szintjén törvényhatóságokként alakított szakbíróságok, felső fokán pedig a bírói függetlenség minden attribútumával felruházott, a Kúriával minden tekintetben egyenrangú közigazgatási főtörvényszék alakítását javasolta. A bíróságok hatásköre kiterjedne mindazon jogviták érdemi elbírálására, melyek a közigazgatás keretében akár magánfelek között, akár közhatalási intézkedés miatt keletkeztek. *Lánczy* ragaszkodott ahhoz, hogy az eljárás kötelezően nyilvános és fakultatív szóbeli legyen.²⁰

A pénzügyi közigazgatási bíráskodásról szóló 1883. évi XLIII. tc. végül egy fokú bíróságot hozott létre, amely azonban – az osztrák testülettől eltérően – ügydöntő hatáskörrel rendelkezett. Hatásköre résszerű volt, nem terjedt ki valamennyi pénzügyre, csak az egyenes adó és illetékügyben hozott közigazgatási döntések felülvizsgálatát látta el, igaz attól függetlenül, hogy önkormányzati vagy állami szerv hozta azt. A bíróság a fellebbezések ügyében megváltoztató (reformatórius) jogkörrel és végérvényesen döntött. Az ügydöntő fórum összeállításánál tekintetbe vették a szakszerűség követelményét: az ítélő bírák fele a bírói tiszt viselésére képesítettek közül, másik része megfelelő elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkező pénzügyi szakemberekből állt. A bíróság előtti eljárás a szóbeliség és közvetlenség kizárásával kötelezően nyilvános volt.²¹ Rövidesen kiderült, hogy az egyfokozatú bíróság bizalmat keltett, ügyforgalma renkívüli mértékben megnőtt. A bíróság első elnöke, *Madarassy* Pál 1889-ben maga terjesztett elő törvényjavaslatot az elsőfokú pénzügyi közigazgatási bíróság létszámának növelésére és regionális tagolására.²²

¹⁸ PUKY Endre évnyitó beszéde. Jogállam 1937. (XXXVI. évf.) 1-2. füzet. 65. p.; BOÉR 1907. 158. p.

¹⁹ KI. 1881. I. köt. Budapest, 1881. 4. p.

²⁰ A Magyar Jogászegyűlés Évkönyve. 1882. VIII. évf., I. köt. 360-363. p. *Concha* elképzeléseit a *Magyar Igazságügy* 1881. XVI. 5. számában egy évvel korábban megjelentette. A Magyar Jogászegylet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án megtartott ülésén elhangzott előadások. Jogászegyleti Szemle, Budapest, 1946. 3-4. p.; LÁNCZY Gyula: A Közigazgatási Bíráskodás szervezéséről Magyarországon. Közjogi tanulmány *Magyar Igazságügy* 1883.; LÁNCZY Gyula: A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések* 95. sz. X. köt. 6. füzet. Budapest, 1894. 3-4. p.

²¹ KN. 1881. XI. köt. Budapest, 1883. 146-147. p.; KN. 1881. XII. köt. Budapest, 1883. 321-322, 355., 488. p.

²² MARTONYI é.n. 5. p.

Az ígért közigazgatási reformok előtt a törvényhatóságok sorra fogalmazták meg jogvédelemmel összefüggő nézeteiket. Az egymással is közölt és a képviselőháznak is eljuttatott elképzelések alapvetően gyakorlati nézőpontból közelítették a közigazgatási bíróság kérdését. Torontál megye 1881. szeptember 26-i feliratában közéletünk „legégetőbb kérdésének” e fórum hiányát tartotta. Kérte a képviselőházat, hogy kormánytól független, egyetlen fórumból álló, reformatórius hatáskörű központi bíróságot szervezzen.²³ A centralizációs tendenciákra hagyományosan érzékeny Zólyom megye kárhóztatta a kormány kiterjesztett főfelügyeleti jogát, egyben az „állampolgárok jogainak védelmére szolgáló” közigazgatási bíróság bevezetését ajánlotta. Heves megye a kormány „rendőri természetű ellenőrködése” helyett a független bírói testületre bízta volna az önkormányzati jogok védelmét.²⁴ Arad vármegye egyedül maradt azzal az álláspontjával, hogy a közigazgatást államosítani kellene. Abban azonban osztotta társhatóságai nézeteit, hogy a kormánnyal szembeni közjogi védelmet meg kell teremteni. A „magyar állameszme megszilárdítására alkalmas jó és gyors” közigazgatás a megye szerint olyan kinevezett tisztviselőkkel érhető el, akik megfelelő önkormányzati ellenőrzés alatt állnak. A végrehajtó hatalom esetleges túlkapásai ellen a szolgálati pragmatika és a közigazgatási bíráskodás bevezetése védhetne meg.²⁵

A közigazgatási rendszer korszerűsítésének második dualizmus-kori periódusában ismét szőnyegre került a területi önkormányzatok és a kormány közötti viszony átalakításának kérdése. Tisza Kálmán ezúttal sem kockáztatott radikális reformot. Hiába érte közigazgatási rendszerét egyre erősödő bírálat, csupán a főrendi házból 1885-ben kizárt főispánok közigazgatási szerepkörét kívánta bővíteni és a közigazgatási tisztviselők jogállását akarta megváltoztatni. Kormánypárti képviselők is egyre erősebben kifogásolták a kormány önkormányzati ügyekbe való beavatkozási jogának terjedelmét, és közülük is sokat jogi garanciákkal kívánták védeni a törvényhatósági tisztviselők hatáskörét. Valamennyi kérdés kapcsolatban állt a közigazgatási bíráskodás változatlanul elodázott reformjával.

Az 1886. évi XXI. tc. javaslatának képviselőházi vitája során *Dárday Sándor* bizottsági előadó utalt is arra, hogy 1880-as közigazgatási anketon felmerült reformtervek közül egyedül a közigazgatási bíróság ügye nem került még törvényhozás elé.²⁶ Tisza Kálmán a vitában bizonygatta, hogy hosszú ideje keresi a helyes utat, de olyan megoldást, amely a szabadságnak nagyobb garanciát adhat és az „adminisztráció hatályát nem bénítja meg,” eddig nem talált. Tisza álláspontját egyébként rendkívüli módon befolyásolta az osztrák közigazgatási bíráskodás általa negatívnak ítélt gyakorlata is.

Az ellenzéki képviselők nagy része a közigazgatási bíráskodást ekkorra már jogállamiság alapvető feltételének tekintette. *Grünwald Béla* beszédében kapott először hangot a törvényhatóságok önkormányzatának azon igénye, hogy a hatáskörüket sértő központi intézkedésekkel szemben bírói védelmet kapjanak. Fontos szemléletbeli változást tükrözött *Szilágyi Dezső* felszólalása is. A nemzetközi tapasztalatokat idézve világossá tette, hogy a közigazgatási bíróság sehol sem képez a kormány önkénye ellen abszolút biztosítékot. A közigazgatásnak ugyanis vannak olyan területei, amelyek diszkrecionális jellegűek, de ezek részleteit jogszabályokkal körülírni nem lehet. Szerinte a közigazgatási bíróság három ügytípusban ítélezhetne. Az első körbe azok az esetek tartoznának, „ahol a közigazgatási és közjogi viszonyok terén egyéni jogosítványok vannak.” A második ügycsoportot képeznék

²³ Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Levéltár. Zemplén vm. Törvényhatósági iratai. b., Közgyűlési iratok. IV.B-1402/b. 19. dob.

²⁴ Nógrád megyei Levéltár IV. 402. Nógrád vármegye törvényhatóságának iratai 1872-1923. a. Köz-és kisgyűlési jegyzőkönyvek. 11. köt. 1885. 137. p.

²⁵ Fejér megyei Levéltár IV.B. 405/a Fejér vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai. a. Közgyűlési jegyzőkönyvek. 56/1471, 58/2336. számokon. A társ megye átiratát Fejér megye törvényhatósági bizottsága „tudomásul vette.”

²⁶ KN. 1884. IX. köt. Budapest, 1886. 279. p.

azok az esetek, melyekben a „jogi rend, anélkül, hogy egyéni jog sértetett volna meg, megvédendő.” Ez lenne az önkormányzati testületek hatáskörének védelmére szolgáló funkció. A harmadik a „törvényes közjogi rend popularis actio alá helyezett ügyei, pl. a választások törvényessége.” Szilágyi világosan látta, hogy a bíróságot fokozatosan kell felépíteni, hatáskörét, eljárási rendjét működés tapasztalatait ismerve kell korrigálni. Horváth Lajos szintén nagy hatású beszédben hiányolta a magyar közigazgatás jogszerűségét. A kormánypárti képviselők közül ő követelte egyedül a tisztviselők kinevezését, de fontosnak tartotta ennek ellensúlyát, a „bírói függetlenség minden attributumával felruházott közigazgatási bíróság” felállítását. Elképzelése szerint a megyénként szervezendő bíróságok hatásköre a „közigazgatási contensiosus ügyekre és a fegyelmi esetekre” terjedhetne ki.

Az ellenzék részéről Helfy Ignác óvott attól, hogy a közigazgatási bíróságnak a szabadságvédelem szempontjából bárki túlzott jelentőséget tulajdonítson. A francia rendszerben a „lehető legszélesebb alapra helyezett” közigazgatási bíróság mellett a legnagyobb centralizáció érvényesül. A vita során Zay Adolf eredeti ötlettel állt elő. A megyék fölé országosan 12 regionális közigazgatási kerület szervezését ajánlotta. A kerületeken belül szervezett közigazgatási bíróságok olyan vitás ügyekben döntenének, „ahol a honpolgárok vagyoni vagy közigazgatási érdekeik jogsérelem éjtett.” Ezen esetek első fokán a megyei választmányok elé tartoznának, a közigazgatási bíróságok másodfokon véglegesen döntenének. A testület egy bírói tagját és egy magasabb közigazgatási tisztviselőt az állam nevezné ki, „de mindkettőt a bírói függetlenség minden garanciájával és a bírói felelősség teljes mértékével” ruházná fel. Ezek mellé a megyék által választott három tag társulna. Ezzel a megoldással egyaránt érvényesülnének a jogvédelem és az autonómia szempontjai.

Az 1886-os vita egyik eredménye volt, hogy az ellenzék mértékadó személyiségei elismerték: a közigazgatási bíróság hatásköre nem terjedhet ki a diszkrecionális közigazgatási döntések felülvizsgálatára, továbbá csupán egyedi ügyeket érinthet, nem bírálhatja felül a rendeletek törvényességét. Tisza Kálmán egy ilyen (általános hatáskörű) bíróság megalakítására határozott ígéretet tett.²⁷

Az 1886. évi XXI., és XXII. tc. megalkotása során már élesen vetődött fel a törvényhatósági önkormányzat közigazgatási bírói oltalmának hiánya és elvi szükségessége. Mégsem történt érdemi változás: tisztázatlan maradt a községek megyékhez való közjogi viszonya, továbbra is bizonytalan maradt elhatározási és végrehajtási szabadságuk. A községi szabályrendeleteket a megyék nem csupán jogi, hanem célszerűségi szempontból is felülvizsgálhatták. A megyék és a kormány közjogi viszonyában is ez maradt a helyzet. Az 1886. évi XXI. tc. felhatalmazta a diszkrecionális joggal bíró minisztert, hogy a törvényhatóságok határozatait jog- és célszerűség szempontjából ellenőrizze és megsemmisítse. Megadta ugyan a jogot arra, hogy a kormány vagy miniszteri rendelet törvényességének kérdésében a törvényhatóság állást foglaljon, a vitás kérdés felett azonban az érdekelt miniszter döntött.²⁸

A közigazgatási jogvédelem előremutató európai tendenciáit nehezen követő Tisza Kálmán-i időszak hátralévő néhány évében nem került sor érdemi változásra. A végrehajtást szabályozó törvények a tárgybéli vitás ügyek eldöntésére továbbra is eseti bíraskodásra emlékeztető megoldásokat alkalmaztak. Az igazoló, a bíráló és közigazgatási bizottságok önálló közigazgatási hatáskör kaptak, első fokon dönthettek a vitássá tett közigazgatási határozat érdeméről. A közigazgatási bizottság gyámhatósági fellebbezési, erdészeti kihágási

²⁷ Tisza Kálmán KN. 1884. IX. köt. Budapest, 1886. 315. 380; KN. 1884. X. köt. Budapest, 1886. 139. p.; Grünwald Béla KN. 1884. IX. köt. Budapest, 1886. 286. p.; Szilágyi Dezső KN. 1884. X. köt. Budapest, 1886. 53. p.; Horváth Lajos KN. 1884. IX. köt. Budapest, 1886. 376. p.; Helfy Ignác KN. 1884. X. köt. Budapest, 1886. 45. p.; Zay Adolf KN. 1884. X. köt. Budapest, 1886. 74. p.; RÓTH 1886. 3. p.

²⁸ BOÉR Elek: Törvényhatósági önkormányzatunk és Közigazgatási Bíróságunk hatáskörének kiterjesztése. *Magyar Jogászegyleti Értekezések* 1908. 282. sz. XXXVI. köt. 6. füzet. Budapest, 1908. 253-255. p. A közigazgatási bíraskodás előzményeiről: BOÉR 1907. 157-166. p.

és fegyelmi albizottságaiban továbbra is érvényesült a végrehajtás fölötti társadalmi kontroll. Az 1888. évi XXXVI. tc. nyomán alakult regálé kártalanítási albizottságok különösen széles ügydöntő jogosítvánnyal rendelkeztek. Ezek azonban első vagy másodfokú szervek voltak, így megfellebbezett döntéseik szintén a miniszterhez kerültek.

4. Fordulat: Szilágyi Dezső igazságügy-miniszteri kinevezése

„Az igazságügy mostoha gyereke lett az általános politikának s a kormány kebelében nem volt képes arra, hogy jelentőségéhez képest érvényesítse magát.” A későbbi igazságügyi miniszter, *Günther Antal* szerint a dualizmus alatt *Szilágyi Dezső* fellépéséig egyetlen miniszter sem volt, aki az ágazatot megfelelő politikai súllyal képviselhette volna. Szilágyi hivatalba lépésével ez a helyzet alapvetően megváltozott. Ő „az állami közigazgatásban is a jogi ellenőrzés elvét állítja fel. A jog disciplináját érvényesíteni a közigazgatásban, hogy e közigazgatás a szó valódi értelmében *jurisdictio* legyen, annyit tesz nálunk, mint egy eddig alig ismert eszme termékenyítő erejével nevelni a közfelfogást s hozzászoktatni ahhoz, hogy szakítson egy veszedelmes tradícióval, mely meghamisította ennek a népnek erkölcsait. Csoda-e, hogy a közigazgatás terén teljesen ismeretlen lévén a jogszolgáltatás eszméje, egy hatalmas áramlat támadt, mely a judikátúra organismusába is be akarta vinni a közigazgatási hatalom suprematiáját s csak a mély álomból nehezen felrázott nemzeti közlelkiismeret volt képes nagy erőfeszítés után ezt a kísérletet sikerrel megíúsítani?”²⁹

A vitás közigazgatási ügyekben végső fórumként eljáró közigazgatási bíróság közvetlen törvényhozási előzménye az 1891. évi XXXIII. tc. volt, amely az adminisztratív judikátúra általánossá tételét irányozta elő. A „*Lex Szapariana*” kötelezte a kormányt, hogy a közigazgatási törvényjavaslatokkal egy időben a közigazgatási bíróságokról szóló javaslatot is terjessze elő. *Hieronymy Károly* belügyminiszter 1893. október 28-án teljesítette a kérést, és érdemben döntő, kétfokozatú különbíróági rendszert ajánlott a képviselőháznak. A kormány továbbra sem kívánta a rendes bíróságokat közigazgatási ügyekkel terhelni, továbbá arra az elvi álláspontra helyezkedett, hogy a közigazgatási és magánjogi vitás kérdések között lényegi különbség van. A kabineti elképzelés szerint minden megyei és városi törvényhatóságban szükség van egy első fokú közigazgatási bíróságra, ahonnan a fővárosi központi közigazgatási bírósághoz lehetne fellebbezni. Hosszas viták és a közjogi törvényhozásunkat mindig jellemző kompromisszumok nyomán e javaslat alapján született meg az általános közigazgatási bírászkodásról szóló 1896. évi XXVI. tc.³⁰

²⁹ GÜNTHER Antal: Az igazságügyminiszter programja. *Jogtudományi Közlöny* XXIV. évf., 19. sz. 1889. május 10. 149-150. p. Vö: ANTAL 2006. 13. p.; STIPTA István: Szilágyi Dezső és az igazságügyi modernizáció. In: Deák és utódai. Magyar igazságügyi miniszterek 1848/49-ben és a dualizmus korában. (Szerk.: CSIBI Norbert, DOMANICZKY Endre). Pécs, 2004. 137-152. p.

³⁰ KI 1892. XIII. köt. Budapest, 1893. 734. sz.; KI. 1892. XIV. köt. Budapest, 1894. 510. sz.; KI 1892. XV. köt. . Budapest, 1894. 226. sz.; KI. 1892. XXIII. köt. Budapest, 1894. 734. sz.; KI. 1892. XXXIV. köt. Budapest, 1896. 1178. sz. Újabban: HORVÁTH M. TAMÁS 2017.

III. A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG LÉTREHOZATALA

1. A közigazgatási jogviták elbírálásának rendszere 1883-ig

Tibád Antal kormánypárti képviselő 1880. február 25-én a költségvetés általános vitájában nagy beszédben elemezte a korabeli magyar közigazgatási jogvédelem helyzetét, a jogorvoslati eljárások kirívó hiányosságait, és a polgárok állammal szembeni hivatali garanciáinak fontosságát.³¹ A képviselő kritikus, a kabinet halogató magatartásával szembeni markáns állásfoglalása egyetértő visszhangot váltott ki kormánypárti körökben is.

A közigazgatás korabeli jogorvoslati rendszere rendkívül kaotikus volt. Az igazgatás egyes ágaiban egy ügydöntő fórum létezett, míg másokban az első fokon hozott határozat ellen legalább egy, gyakran két, sőt – tekintettel a főispán részére az 1876. évi VI. tc. által biztosított rendkívüli jogra – néha háromszintű fellebbevitelnek is helye volt. A közigazgatási jogviták elbírálásában közreműködő hatóságok a (sokszor képzetlen, írni és olvasni is alig tudó) községi bírótól a miniszterig egyes bíróságokként jártak el, míg más esetekben – például a községi képviselő-testületek, vagy a törvényhatósági és közigazgatási bizottságok – nagy létszámú korporációk hoztak határozatokat. Gyakori volt, hogy az egyes bíróságként eljáró közigazgatási hatóság első fokú hatóság volt, míg más esetben, például a vízi építkezéseknél felmerülő vitás kérdésekben, a több száz személyből álló törvényhatósági bizottság hozott alaphatározatot. Még különösebb volt, hogy e testületek első fokú határozata ellen gyakran egyszemélyes fórumhoz, legtöbbször a miniszterhez lehetett fellebbezni.

Az 1869. évi IV. tc. elvileg elválasztotta egymástól a közigazgatást és az igazságszolgáltatást, ennek ellenére egyes közigazgatási ügyekben (gyakran minden fokban) igazságszolgáltatási hatóságok ítélték. Még olyan esetek is előfordultak, amelyekben egyik fokban igazságszolgáltatási, másik szinten közigazgatási szerv döntött. Lényegesen különbözött egymástól a bírói hatalom jogalapja is. A közigazgatási hivatalnokok és tisztviselők egy része időszaki választástól, másik csoportja az állandó kinevezéstől származtatta legitimitását, míg voltak olyanok, akik az önkormányzat megbízása alapján (ingyenesen és hivatali jelleg nélkül) láttak el bíraskodási teendőket.

Növelte a bizonytalanságot, hogy a vitás közigazgatás ügyek jelentős részében eltérő szinteken ugyanazon érdeket képviselő személyek kaptak ügydöntő hatáskört. Ilyen esetek voltak, amikor a szolgabíró által első fokon hozott határozat ellen csak az alispánhoz, továbbá az első fokban eljáró pénzügyi hatóságok határozataival szemben csupán a másodfokú pénzügyigazgatósághoz és utolsó fokon a pénzügyminiszterhez lehetett fellebbezni. A vitás közigazgatási kérdéseket a végrehajtás csaknem minden ágában az a minisztérium döntötte el, amely a részrehajlás nélküli és érdektelen bíraskodásra nem lehetett alkalmas.

A közigazgatási bíraskodást gyakorló tisztviselők többségénél hiányoztak a színvonalas törvénykezéshez szükséges előfeltételek, mindenekelőtt a hivatali állandóság, hiszen az érintettek jelentős része periodikus választás alá esett. A jogvitákat eldöntők többsége nem rendelkezett az ítélkezéshez szükséges képzettséggel, az elvárható függetlenséggel és – a hivatali értelemben vett – érdek-nélküliséggel. A miniszter minden közigazgatási tisztviselő fölött fegyelmi jogkört gyakorolt; az 1876. évi VII. tc. még azt is lehetővé tette, hogy a községi előljárót (főispáni közreműködéssel) bármikor a minisztérium fegyelmi bizottsága elé állítsák. Ezen omnipotens fegyelmi hatalmat tovább erősítette a tisztviselők java részét érintő miniszteri kinevezési jog. A közigazgatási bíraskodást ellátó választott tisztviselők 1870-től főispáni hatalom alá kerültek. E veszélyek ellen nem nyújthatott biztosítékot az 1870. évi XLII. tc.-ben

³¹ KN. 1878. X. köt. Budapest, 1880. 104-108. p. Vö: A Közigazgatási Bíróság jelenlegi és volt ítélőbírái. Összeállította: SZÁLYBELI Ernő miniszteri titkár, tanácsjegyző. In: MKB 50. 312., 328. p.

rögzített jogi felelősség sem, mert hiányzott a jogilag garantált közigazgatási eljárás, amely a hatalmi visszaélésekkel szembeni garanciákat érvényesíthette volna.

A közigazgatási szervek 1880-as évekbeli gyakorlatát vizsgálva szembeötlő, hogy a kiegyezés óta jelentősen megnőtt azon normák száma, amelyek Magyarországon közigazgatási fellebbvitelt tettek lehetővé. Ezek egy része a rendi korból származó törvényekben, másik részük a központi szakigazgatás kiépítése során kiadott rendelkezésekben találhatóak. A jogorvoslati lehetőségek tételes, ágazatok szerinti áttekintésével igazolhatjuk a korabeli hivatalos közjogi felfogást, a közérdek primátusára alapított az államközpontú szemléletet.

Az állami igazgatás belügyminiszteri hatáskörbe sorolt ágaiban volt a legtöbb olyan ügycsoport, melyekben (törvényen, vagy egyéb normán alapuló) jogorvoslati lehetőséget találunk. A bel- és mezei rendőrség körül felmerülő vitás ügyekben első fokon a szolgabíró, másodfokban az alispán, harmadik szinten a közigazgatási bizottság döntött. A belrendőr kifejezés az önkormányzatok területén rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozott, a mezei rendőrök külső helyhatósági szolgálattevők voltak. A jogorvoslati rend a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. tc. hatályban tartott rendelkezéseire épült.

Közegészségügyi vitás kérdések és kihágások esetén hagyományosan a helyi szolgabíró döntött. A közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk reformáló rendelkezése szerint második fokozatban (ügyértéktől függően) az alispán és közigazgatási bizottság, harmadik szinten a közigazgatási bizottság és a belügyminiszter járt el.³² A gazda és cseléd (munkás) között felmerülő vitás kérdéseket is közigazgatási útra terelték. A tárgykört szabályozó 1876. évi XIII. törvénycikkben statuált kihágásokról a szolgabíró vagy a községi előljáró döntött, második szinten az alispán, harmadik fokban a közigazgatási bizottság járt el.³³

A községi testületek és a lakosok között felmerülő tisztán adminisztratív természetű vitás kérdésekről a községi képviselőtestület határozott, a döntés elleni panaszt a közigazgatási bizottsághoz kellett beadni. Végső fokon ezekben az ügyekben is a belügyminiszter döntött. A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk 31. §-a szerint ide tartozott a községi önkormányzat szabályrendelete elleni egyéni jogorvoslat is. A községi illetőséget érintő jogvitákban első fokozatban a szolgabíró és alispán, második szinten az alispán és a közigazgatási bizottság, harmadik fórumként a belügyminiszter határozott.³⁴

A gyám-és gondnoksági ügyeket az 1877. évi XX. törvénycikk – *Tisza Kálmán* határozott kívánságára – szintén a közigazgatási szervek hatáskörébe utalta. Az ellenzék tiltakozása ellenére így a vitás magánjogi esetek nem független bíróság, hanem a végrehajtó hatalom fórumai elé kerültek. Ennek megfelelően első fokon a törvényhatósági árvaszék, második szinten a közigazgatási bizottság, harmadik fokban a belügyminiszter rendelkezett ügydöntő hatáskörrel.³⁵ Sajátos szabályok szerint történt a választási jogviták elbírálása. Az első választójogi novella kivette a belügyminiszter hatásköréből a választói névjegyzék elleni reklamációk fölötti döntési jogot. A képviselőválasztók állandó névjegyzékének összeállítása

³² PÁLVÖLGYI Balázs: A magyar közegészségügyi közigazgatás intézményrendszere 1867-1914. ELTE-Eötvös Kiadó. Budapest, 2011. 234. p.

³³ SÁPI Vilmos: A mezőgazdasági bér munkásság jogviszonyai Magyarországon a XVI. századtól 1848-ig. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1967. passim.

³⁴ POMOGYI László: Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon. Osiris. Budapest, 2001.; VITA Emil: A községi illetőség. Budapest, 1912. 2-6. p.; KÉRÉSZY Zoltán: Községi közigazgatásunk alaptörvényének (1871:XVIII. t.-c.) előzményei. In: Emlékkönyv Dr. viski Illés József tanári működésének negyvenedik évfordulójára. Budapest, 1942. 296. p.; VARGA Norbert: A magyar állampolgársági jog a 19. században. Értekezések a jogtudomány köréből. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2012. 154-170. p.

³⁵ DEGRÉ Alajos: A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig. Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszékének kiadványa, Budapest, 1977. 125. p.; ZÁMBÓ Géza: A gyámhatóságok, árvaszékek szervezete, eljárása a kiegyezés után. Jogelméleti szemle 2003. 4. sz.

körül felmerült vitás kérdésekben 1875-től első fokon a törvényhatóság központi választmánya, második szinten a Kúria legfőbb ítélőszéki osztálya határozott.³⁶

A közmunka- és közlekedésügyi miniszter ügydöntő hatáskörébe adott hatósági ügyekben is gyakran ütközött a közösség és az egyén érdeke. A vízi építkezések körül felmerült vitás kérdésekben, főleg a vizekről és csatornákról szóló 1840. évi X. törvénycikk anyagi jogi rendelkezéseiről első fokon a törvényhatósági bizottság döntött. Az eljárás kétfokozatú volt, jogerős határozatot a másodfokon eljáró miniszter hozott. A közmunkák teljesítése és a közutak építése körüli (korabeli elnevezéssel: tisztán adminisztratív természetű) kérdésekben, továbbá a közmunkavállalás egyéni kivetése és behajtása során keletkezett vitákban a szolgabíró, második fokozatban az alispán és közigazgatási bizottság, harmadik szinten a miniszter járt el.³⁷ A vasúti építkezéseknél a helyhatósági normák betartását érintő, továbbá illetőségi és összeütközési esetekben alapfokon a közigazgatási bizottság, második szinten az ágazat minisztere határozott. Az állam, a törvényhatóság és az építési vállalkozók között felmerült vitás kérdésekben első fórumként a királyi építészeti hivatal, a közigazgatási és törvényhatósági bizottságok, második fokozatban az államvasutak igazgatósága, harmadik instanciális szinten a miniszter döntött.

A vallás- és közoktatásügyi miniszterhez sorozott ügyágak is rendkívül szerteágazóak voltak. A községi iskolaszék és a tanítók közötti konfliktus esetén első fokon a közigazgatási bizottság, második szinten a miniszter döntött. A szülők és az állami, községi népiskolai tanítók között felmerülő vitás kérdésekben alaphatározatot az iskolaszék hozott, második fokban a közigazgatási bizottság járt el, a jogerős döntést a miniszter hozta. Az iskolalátogatási kötelezettség ellen elkövetett mulasztások eseteiben első fokon a községi előljáróság, másodikként a közigazgatási bizottság, harmadik fórumként a miniszter döntött. Az állami, vagy községi iskolatanítók választásából folyó vitás kérdésekben első szinten a közigazgatási bizottság határozott, a jogerős döntés meghozatalának joga a minisztert illette.³⁸

A földművelés-, ipar- és kereskedelmi tárca irányítója is széles körű döntési jogot gyakorolt. Iparügyekben első fokon a szolgabíró, második szinten az alispán, harmadik fórumként a közigazgatási bizottság, vagy (fontosabb ügyekben) a miniszter dönthetett. Erdői kihágásoknál első fokozatban a községi bíró és szolgabíró, második szinten az erdőügyi fellebbviteli bizottság határozott. A döntés ellen kivételesen a királyi Kúria legfőbb ítélőszéki osztályához intézendő semmisségi panasznak volt helye. Erdőrendészeti kihágás esetén első fokban a közigazgatási bizottság, másodikban a miniszter gyakorolt joghatóságot.³⁹ A posta- és távírda-ügyek körében felmerülő jogvitákban és kihágások ügyeiben első szinten a szolgabíró, a posta- és távírda-igazgatóság és közigazgatási bizottság, másodikban a közigazgatási bizottság, harmadik fokban a miniszter dönthetett.

A honvédelmi minisztériumi hatáskörhöz tartozó ügyekben sem volt közigazgatási szervezeten kívüli jogvédelmi fórum. Katonai szállásolási kérdések és kihágások eseteiben első fokon a szolgabíró, második szinten az alispán, harmadikban a miniszter döntött. A beszállásolásnál, a markotányosság bérlője és a regále-jog tulajdonosa között a kártalanítás kérdésében egyetlen fórumként a közigazgatási bizottság kapott hatáskört. A hadsereg (haditengerészet) és a honvédség kötelékéből való ideiglenes elbocsátás, továbbá a védköteles korban lévő hadkötelesek kivételes nősülése ügyében első fokon a közigazgatási bizottság,

³⁶ RUSZOLY 1980. 220. p.; ANTAL, Tamás: A hundred years of public law in Hungary (1890-1990). Agape Doo. Novi Sad, 2012. 100. p.

³⁷ DÉKÁNY Mihály (szerk.): A hazai közmunka és közlekedési ügyek története és fejlődése. Közmunka- és Közlekedésügyi M. Kir. Minisztérium. Kiadó Hornyánszky Viktor. Budapest, 1885. passim.

³⁸ KERÉKGYÁRTÓ Elek: A polgári községi iskolaszék. Budapest. Pallas Ny., 1887. 14. p.; CSIZMADIA 1976. 210-212. p.; KELEMEN Elemér: Adatok a Somogy megyei népoktatás történetéhez. In: Somogy megye múltjából. Levéltári évkönyv 9. Kaposvár, 1978. 242-244. p.

³⁹ NOVÁK Jenő: Községi kihágási bíráskodás mező- és erdőrendészet, büntető eljárás, fiatalkorúakkal szembeni eljárás, ügyvitel és pénzkezelés jogszabályai magyarázatokkal. 2. kiad. Budapest, 1940. passim.

második szinten a miniszter határozott. A hadmentességet igénylő apák, nagyapák, vagy testvérek munka- és keresetképesége iránti kérdéseket az alispán, mint az újonccallítási bizottság elnöke döntötte el, a fellebbezés elbírálásának joga a miniszter illetve.

Mivel 1880-ig még nem alkották meg az egységes szolgálati törvényt, a fegyelmi ügyekben is szétszórt, rendi korból öröklődő, vagy rendszertelenül alkotott szabályok érvényesültek. A községi előjárók első fokú fegyelmező hatósága (az ügy tárgyi súlyától függően) a képviselőtestület, a szolgabíró vagy az alispán volt, második fokban az alispán és a közigazgatási bizottság, harmadikban a közigazgatási bizottság és a miniszter döntött.⁴⁰ A tanfelügyelő és személyzete, valamint az állami és községi iskolák tanítói elleni eljárásokban első fokon a közigazgatási bizottság, másodikban a miniszter határozott. Az államépítészeti hivatal főnöke ellen első fokban a közigazgatási bizottság, másodikban a miniszter; a személyzet többi tagja fölött első szinten a középítészeti fegyelmi bizottság, másodikban a közigazgatási bizottság, harmadikban a miniszter gyakorolt fegyelmező joghatóságot.

A posta- és távirda-igazgatók ellen első fokban a közigazgatási bizottság, másodikban a miniszter; a személyzet többi tagja felett első szinten a posta- és távirda-igazgatósági fegyelmi bizottsága, másodikban a közigazgatási bizottság, harmadikban szintén a miniszter döntött. A fogházfelügyelők ellen első fokban a királyi ügyész, másodikban a közigazgatási bizottság, harmadikban az igazságügyi miniszter hozhatott fegyelmi tárgyú határozatot.⁴¹ A királyi adófelügyelő elleni eljárásban első szinten a közigazgatási bizottság, másodikban a pénzügyminiszter döntött. A minisztériumok központi személyzete és az egyes kirendeltségek főnökei (a pénzügyi, kataszteri, bánya-, jószág- és államvasúti igazgatók) ellen első és egyetlen fokban az illető miniszter, a kirendeltségi beosztottakkal szemben első fokon – a külön erre a célra alakított – fegyelmi bizottságok, a második fokban az ágazati miniszterek határoztak.

Az igazságügy-miniszteri ügyághoz tartozó esetkörök száma rendkívül csekély volt. Kisebbségi polgári peres ügyekben – az 1877. évi XXII. törvénycikk szerint – a bíraskodási joggal felruházott szolgabíró és községi bíró döntött.⁴² Az illetékességi (mai terminológiával: hatásköri) összeütközésekről első fokon az érintett hivatalfőnök, második fórumként a közigazgatási bizottság, végül miniszter határozott.⁴³

A pénzügyminiszteri hatáskörbe osztott, tárgykörünket közelebből érintő ügyek rendkívül szerteágazóak voltak. Ezen a területen volt a legnagyobb bizonytalanság, itt fordult elő a legtöbb hivatali visszaélés, ennek ellenére a jogvédelem itt volt a legkisebb hatásfokú. Az állami egyenes adók, a fogyasztási adók és illetékek kivetése, behajtása, beszedése és kezelése körül felmerülő vitákban, továbbá az úgynevezett államjövédéki kihágások ügyében hozott határozatok ellen lehetett panasszal élni. Ezekben első fokon az adóhivatal, az adókivető-bizottság, az adófelügyelő, a vám- és illetékkiszabási hivatal, a pénzügyőri bizottság és az erre feljogosított királyi törvényszék, második szinten a közigazgatási bizottság, a felszólamlási bizottság és a pénzügyigazgatóság határozott. A végső döntést – harmadik fórumként – a pénzügyminiszter hozta.

Tibád Antal emlékezetes felszólalásában jól összegezte a közigazgatási jogvédelem korabeli állapotát: „Mindezekből világos, hogy közigazgatási bíraskodásunk, nemcsak egy minden rendszert nélkülöző, időnkénti eventuais intézkedések folytán létrejött kaotikus, zűrzavaros tömeg; de utolsó phasisaiban egyszersmind oly centralisticus szörny, oly bureaucraticus apparátus, mely igen alkalmassá válhat arra, hogy a polgári szabadságot, az egyéni jogokat teljesen megsemmisítse.”⁴⁴ Ennek ismeretében természetesnek tekinthetjük,

⁴⁰ SÁRLÓS 1976. 118-119. p.

⁴¹ MEZEY Barna: A magyar polgári büntetőügy kezdetei. Osiris-Századvég. Budapest, 1995. 189. p.

⁴² PALLÓS Nikolett: A kisértékű per szabályainak perrendi kompatibilitása. Dogmatikai elemzés jogtörténeti és európai kitekintéssel. PhD értekezés. Szeged, 2011. 19. p.

⁴³ KN. 1878. X. köt. Budapest, 1880. 104-108. p.

⁴⁴ Tibád Antal 1880. február 25-i beszéde. KN. X. köt. Budapest, 1880. 107. p.

hogy Tisza Kálmánt röviddel ezután a kormánypárti többség, tehát saját politikai tábora kényszerítette a közigazgatási bíráskodás bevezetésére.

2. Tudományos viták a pénzügyi közigazgatási bíráskodásról 1870 és 1883 között

A dualizmus-kori magyar kormányzatot az állam elemi érdekei kényszerítették a pénzügyigazgatási reformra. Annak ellenére, hogy a szabadelvű párt ellenzékben és kormányra kerülve egyaránt a közigazgatás átalakítását, hatékonyabbá tételét ígérte, az állami pénzügyek kormányzati gyakorlata egyre növekvő elégedetlenséget váltott ki. A közkötelezettségek meghatározásában, az adók és illetékek kivetésében és – főleg – behajtásában elkövetett hivatali visszaéléseket a kormánypárti oldalon is egyre határozottabban bírálták. A pénzügyi adminisztráció hatékonyabbá tételének igényével egy időben merült fel hazai tudományban és szaksajtóban az adózók jogvédelmének szükségessége, általában véve a közigazgatási judikatúra igénye.

Az alábbiakban a hazai szakirodalomban és törvényhozásban legtöbbet hivatkozott külföldi álláspontokat, majd a korabeli magyar közjogtudomány legmarkánsabb képviselőinek nézeteit tekintem át. Elsősorban azt vizsgálom, hogy a tárgykörben jártas elméleti szakírók hogyan vélekedtek a közigazgatási jogvédelem indokoltságáról, és a közigazgatási szakbíráskodás létjogosultságáról. Utalok arra is, hogy a korabeli tudományos álláspontoknak milyen hatása volt a pénzügyi közigazgatási bíráskodásról szóló, 1883. évi XLIII. tc. tartalmára.

A külföldi – elsősorban német – irodalomban már az 1860-as években megjelentek olyan alapművek, amelyek a hatalommegosztás hagyományos felfogását, a hatalmi ágak egyensúlyának és egyenrangúságának alaptételét vitatták. Ezekben már megfogalmazódott a polgárok kormányzattal szembeni alkotmányos védelmének, a végrehajtó hatalom döntéseivel szembeni hatékony panaszjog érvényesítésének szükségessége. Ez az igény a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya terén is új közelítést igényelt, hiszen a közigazgatási döntések igényelt felülvizsgálata során az igazságszolgáltatási szférának meghatározó szerepet kellett biztosítani. A közigazgatási jogvédelem intézményesítését egyre többen a jogállamiság elemi feltételének tekintették. A tudományban is megkezdődött a vita a kivitel módjáról, a jogérvényesítő fórumok szervezetéről, hatásköréről és az eljárás részletszabályairól.

A hazai közpolitikára legnagyobb hatást Robert Mohl *Az államtudományok encyklopaediája* című, 1866-ban lefordított alapműve gyakorolta. A szerző meglepő tézissel kezdte könyvét, hiszen minden politikai jog elé helyezte az állampolgárok jogvédelmét, a „be nem teljesített jogszerű igények vagy tételes jogtalanság miatti” tiltakozási jogát. Az „alattvalók jogainak biztosításáról” című fejezetben azonban úgy vélte, hogy a törvénytelen kormányselekedetek ellen „nem illethet meg bárkit a nép közül törvénszékileg megindítható kereset”. Ezeket a panaszokat először az illetékes hatóságnak kell megvizsgálnia. Olyan bírakat ugyanis, akik „a jogi ismereteket, állami megfontoltságot, függetlenséget és erélyt egyesítenek”, alig lehet találni. A felsőház – ha van ilyen – sem elfogulatlan, mert nem áll „elég távol” az ügyektől, a „közönséges felsőbb törvénszék” sem nyújt az állami érdeket érintően garanciát, a külön kirendelt államtörvénszék „nehéz elvkérdések feszegetésekor könnyen egyes alkatrészeire fog omladozni ahelyett, hogy egésze egyesülne, hiszen a jogtudó bírák szertelenül a formához tapadnak, az esküdtek a közvélemény pillanatnyi hullámvászához simulnak.” A szerző utalt arra is, hogy a közigazgatási szakkérdéseket kellő szakmai tapasztalattal rendelkező testületek elé kell vinni, a felülvizsgálat során a jogkérdéseket és a szakmai szempontokat egyaránt érvényesíteni kell.

A magyar kormányzat pénzügyi visszaéléseire jogorvoslatot ajánló közírók hamar érzékelték a gyakorlati kivitel nehézségeit. Maga Mohl is nehezen tudott elképzelni olyan intézményt, amely a polgárok végrehajtó szervekkel szembeni érdekeit védeni tudná, miközben a méltányolható állami szempontokat is kellő súllyal tekintetbe venné. A pénzügyi viták

elbírálását a német tudós a jól képzett és magas hivatali éthosszal rendelkező közigazgatási szakemberekre bízta. A közigazgatási bíráskodást szerinte csupán a magasabb tisztviselők visszaélései ellen lehetne hatékonyan alkalmazni.⁴⁵

A másik külföldi alapl mű Rudolf Gneist 1875-ben magyarul is megjelent *A jogállam* című könyve volt. Ez a munka az előzőnél gyakrabban szerepelt a hazai közpolitikai diskurzusokban, hiszen tárgyköre szélesebb volt és éppen a hazai jogvédelmi viták időszakában vált ismertté. Gneist markáns elvi állásfoglalása szerint a francia forradalom és az angol alkotmányosság gyakorlata nyomán kialakult elvek és közjogi megoldások már nem elegendők a jogállamiság fenntartásához. A jogegyenlőség, a népképviselő, a parlamentarizmus és a kormányfelelősség princípiumai további erősítésre, kiegészítésre szorulnak, sőt korlátozásukról is gondoskodni kell, amennyiben a gyakran tapasztalt visszás hatásokat el akarjuk kerülni. A Tisza Kálmán-i államszervezeti reform-viták idején ismertté vált munka szerint a jogállamiság feltételeként kell tekinteni a bírói hatalom hatáskörének kiterjesztését az államhatalmi faktorok, a hatóságok, a kormány és polgárok közötti konfliktusok eldöntésére. A magánszemélyek csak ezzel a megoldással nyernének hatékony jogvédelmet, hiszen a miniszteri felelősség érvényesítése a parlamenti többségi elv miatt illuzórikussá vált. A joguralom – írta Gneist – feltételezi a valódi jog és törvény szerinti igazgatást. Ez – tárgyunk nézőpontjából – azt jelenti, hogy az államnak a pénzügyi kötelezettségeket meghatározó döntéseivel szemben az érintett magánszemély bírósághoz fordulhat, tehát a közkötelezettségek megállapítása ellen is hagyományos civiljogi keresettel lehet élni.

A hazai tudományos élet és publicisztika – leggyakrabban e műre hivatkozva – mind határozottabban követelte a közigazgatáson belül jogvédelem kialakítását. Ez az igény érthetően a legkritikusabb igazgatási ág, a lakossággal legszorosabb kapcsolatban lévő pénzügyigazgatás terén jelentkezett.⁴⁶ Az állami centralizációs törekvésekkel párhuzamosan hazánkban is egyre kevesebben hittek a vármegyék alkotmányvédő szerepében és egyre többen követelték az állampolgári jogvédelem Gneist által ajánlott formáját. Ezt a művét idézte Csengery Antal is 1871. március 23-án, a községi törvényről szóló vitában, kiemelve a német tudós azon tételét, miszerint az „adminisztrációt célszerűen kell rendezni, és hogy a parlamentarizmusnak, vagy a többség kormányának e tekintetben némi correctivumra van szüksége.”⁴⁷

A korai dualizmus országgyűlési vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet. A közigazgatási bíróság kérdéskörének ráadásul az 1870-es évekig alig volt számottevő hazai tudományos irodalma. A kormánykörök számára a kiegyezés után politikussá vált reformkori

⁴⁵ MOHL 1866. 419-420. p. Vö: PATYI 2011. 26. p.; István TURKOVICS: Efforts to Simplify Authority Procedures in Hungary in the Period between 1901 and 1944 (Regulating Authority Procedures in Hungary until the Adoption of the First Relevant Law, Act 4 of 1957) *Journal on European History of Law*. Vol. V/2014. Nr.1. 138. p.

⁴⁶ GNEIST 1875. 10-15. p.; GRUBER 1877; LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy* XIX. köt. Budapest, 1883. 31-32., 49. p.; CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy* XVI. köt. 6. sz. 1881. 359-392. p.

⁴⁷ KN. 1869. XV. köt. Pest, 1871. 168. p. Szederkényi Nándor is hivatkozott Gneist-re 1880. március 4-i képviselőházi beszédében. „E tekintetben utalok Angliára és azon nagynevű tudósra, aki ennek legnagyobb tanulmányozója: Gneist-re, ki Anglia alkotmányára a következő megjegyzést tette. »A törvénykezés ily közvetítő helyzetében, magában foglalja egyfelől a rendes polgári és büntető bíráskodást, másfelől az igazgatási joghatóságot, a mely az államfejlődésnek céljaira nézve a legfontosabb részét képezi.« Továbbá: »Az ekként elhatárolt igazgatási joghatóság, a rendes polgári és fenyítő törvényszéki szervezettel összefüggő egészet képez, a mely által az államhatalmak gyakorlása szilárd határokhoz és szigorú mértékhez van kötve«. Míg nálunk az ellenkező történik a merev szétválasztás által, merev határok vonattak, melyek a törvénykezést a közigazgatástól elválasztják s közigazgatási joghatóságunk ezen egyesítését, úgy, mint volt a magyar municipalis önkormányzatban, majdnem lehetetlenné teszi.» KN 1878. X. köt. Budapest, 1880. 277. p.

gondolkodók alapművei voltak irányadóak, az ellenzék főleg Kossuth Lajos emigrációs munkáira hivatkozott. Az állami élet tárgyunkat érintő reformja kapcsán a képviselőházban leggyakrabban Eötvös József bírói hatalom elsődlegességét valló sorait idézték. Eszerint a bírói hatalom „döntvényeinek az állam és egyes részei közt előforduló kérdésekben ugyanazt az erőt kell tulajdonítanunk, amely minden bírói ítéletet a dolog természete szerint illet. A bírói hatalom e fensőségének, az ítélőszékek üdvös befolyásának lehet tulajdonítani az északamerikai unió fenntartását, és az északamerikai alkotmány nagyszerű eredményeit. A legfőbb törvényszék nélkül az egyes államok közötti soknemű ellentétek és önállóság után való erős törekvések mellett rég felbomlott volna az unió köteléke, vagy a szövetséges államok helyébe központosított állam lépett volna.”⁴⁸

Kossuth Lajos híres kütahyai alkotmánytervezetében is felvetette a közigazgatási bíróság szükségességét. Szerinte ez a testület védené a községi önkormányzati hatáskört a kormány önkényes intézkedéseivel szemben, döntene a megyék és a miniszterek közötti, a rendeletek törvényességét és alkotmányosságát illető vitákban. A „nyilvánosság által ellenőrzött független bírák” bírálnák el az egyének, családok, községek, és megyék köztisztviselők visszaélései ellen beadott panaszokat. Az ítélőforum összetételéről és a szintén bevezetendőnek tartott alkotmánybírósághoz való viszonyáról a tervezetben nem történt említés. Az sem derült ki, hogy Kossuth a rendes bírói szervezeten belül, vagy ettől függetlenül képzelte el a közigazgatási bíraskodást. Ez lehetett az oka, hogy alkotmánykoncepciójának e része visszhang nélkül maradt.⁴⁹

A tárgykörben született első szaktanulmány Concha Győző műve volt, amely *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában* címmel 1877-ben jelent meg. A kolozsvári egyetem fiatal tanára a közjogok bírói védelmének összehasonlító módszerű, szokatlanul alapos elemzését adta közre. Rámutatott, hogy a közigazgatási bíraskodás gondolata Angliában, a parlamentarizmus rendszerének bevezetése után merült fel és klasszikus formában itt intézményesült először a gyakorlatban is. Az angol mintát adaptálhatónak vélte, bár rendkívül fontosnak tartotta, hogy intézményeinket a hazai viszonyokból kiindulva alakítsuk ki. A magyar közpolitikai élet meghatározó személyiségei viszont a francia rendszert támogatták, amely elismerte ugyan a polgárok jogvédelmi igényét, de ennek elbírálását nem a rendes bíróságra, hanem egy különálló testületre bízta. A francia szabályozás szerint a közigazgatási döntést felülbíráló határozatban a jogszerűsége túl a közérdek szempontjait is figyelembe vették. Ezzel magyarázható, hogy a magyar törvényhozás hosszú előkészítés és halogatás után végül a kontinentális megoldás mellett foglalt állást.

Concha Győző a közigazgatási bíraskodást főleg a törvényhozás és a végrehajtás közötti harmónia megteremtése érdekében tartotta fontosnak. Álláspontja szerint a törvények végrehajtása csak általánosságban garantálható a miniszteri felelősség révén, a központi tisztviselők közjogi fenyegetettségének a mindennapi életre, éppen ahol a közigazgatás tevékenykedik, csekély hatása van. Úgy vélte, hogy a közjogok bírói védelme az államot „egyszerű uralmi, hatalmi szervből önmagát mérséklő, magát egyéneiben élő, ezeket magával egyenlő becsűnek tudó és a bíróság által ilyennek is akaró jogi uralommá alakítja.”

Ő volt az első, aki hangsúlyozta, hogy az egyéni jogokat védeni kell az állammal szemben, és hogy e jogvédelem legfőbb biztosítója nálunk is csak a független bíróság lehet. A hazai irodalomban Concha mutatott rá először az 1869. évi IV. tc. sajátos ellentmondására, amely elválasztotta ugyan a bíraskodást a közigazgatástól, de ez a szeparáció csak a büntető és

⁴⁸ EÖTVÖS József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra. II. köt. Budapest, 1981. 410. p. Jelentőségét tárgyunk szempontjából hangsúlyozza SZIVÁK Imre: Az alkotmányi biztosítékokról. Budapest, 1906. 21-22., 84. p.

⁴⁹ SPIRA György: Kossuth és alkotmányterve. Debrecen, 1989. 58, 60, 61. p.; STIPTA István: Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykoncepciója. *Jogtudományi Közöny* 1995. január (L. évf. 1. sz.) 49-53. p.

a magánjogi ügyekre vonatkozott. Az alkotmányjogi értelemben vett, garanciális jellegű közigazgatási jogi ügyek továbbra is a végrehajtó szervek hatáskörében maradtak.⁵⁰

A tanulmány legfontosabb fejezete a korabeli európai megoldásokkal foglalkozik. Különös jelentősége volt ennek, hiszen az országgyűlési képviselőink egy része nem vett tudomást a külföldi példákról, másik része gyakran hivatkozott ugyan helyesnek vélt külhoni tapasztalatokra, de nem mindig volt kellő ismeretek birtokában. Feltűnő volt az 1848-49 után emigrációba kényszerült, ezért meglehetősen tekintéllyel bíró politikusok nagy befolyása, akik nem ismerhették meg kellő mélységben a befogadó ország alkotmányos szabályait, vagy azok időközi változásait, de indítatva, néha kényszerítve érezték magukat tapasztalataik átadására, módosító indítványok tételére. *Concha* részletesen elemezte a jogállam koncepcióját, főleg azokat a konkrét alkotmányos garanciákat, amelyek a nyugati államokban alakultak ki. A belga, a francia, az angol, a badeni, a porosz és az osztrák jogvédelmi normákat és gyakorlatot vizsgálva azt az álláspontot foglalta el, hogy Magyarországon az angol szervezeti mintát kell követni, tehát a közjogi bíraskodást a rendes bírói szervezetre kell bízni.⁵¹ Ezt a megoldást javasolta *Gruber* Lajos is, aki az említett könyve mellett hosszú cikksorozatban bizonygatta, hogy a közigazgatási bíraskodás szabályozásának előkészítésére az igazságügyi kormánzatnak kell megbízást adni és a jogvédelmi szervezetnek klasszikus igazságszolgáltatási jelleget kell öltetnie. *Gruber* érdeme, hogy a hazai közvélemény kellő időben, és alaposan megismerhette a közigazgatási bíraskodás európai helyzetét, tételes szabályait és intézményi rész megoldásait.⁵²

A kibontakozó tudományos vita rövidesen igazolta, hogy a hazai jogállamiság kiépítésének e fontos időszakában az igazságszolgáltatás szempontjai háttérbe szorultak a közigazgatás érdekeivel szemben. A közigazgatás-tudományi irodalom sem adott kellő támaszt a jogi, garanciális szempontok érvényesítésére. *Fésűs* György *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* című művének 1880-i, második kiadásában a klasszikus bírói jogvédelem ellen foglalt állást. Úgy vélte, hogy az 1869. évi IV. tc. által felállított alkotmányos elv („az igazságszolgáltatás a közigazgatástól el lévén különítve, sem a közigazgatás, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”) nem teszi lehetővé a közigazgatási vitás ügyek rendes bíróság elé utalását. Erre vezette vissza, hogy nálunk az igazságszolgáltatásnak a közigazgatástól való elválasztása, az adminisztratív panaszjog és az adminisztratív keresetjog közötti különbség „gyakorlatilag nem létezik.”⁵³

Az egyéni jogok állammal szembeni hatékony védelmének követelői később is gyakran hivatkoztak *Concha* Győző munkáira. A neves közjogász az 1880-as évek elején – elvi álláspontját aktualizálva – részletes javaslatot fogalmazott meg a pénzügyi közigazgatási bíraskodás kívánatos hatásköri, szervezeti és eljárási rendjéről. Úgy vélte, hogy e jogvédelmi (bírói) rendszernek az ország egész területét át kell fognia. „Célszerű volna valamennyi első folyamodású törvényszéket felruházni a szorosabb értelemben vett közigazgatási, s amennyiben az egyenes adók feletti jogviták is a bírói hatáskör alá helyeztetnének, ezek eldöntésével.” Az illetékek és közvetett adók ügyében a pénzügyigazgatóságok székhelyén lévő törvényszékek kaphatnának hatáskört. *Concha* a jövedéki kihágásokat nem kívánta a közigazgatási bíraskodás alá vonni. Ennek egyrészt már volt fóruma, másrészt büntetőjogi

⁵⁰ CONCHA 1877. 20. p. A tanulmány jelentőségét hangsúlyozza RUHMANN Emil: A közigazgatási bíraskodás. In: Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Emlékkönyv Némethy Károly születésének 70. évfordulójára. Szerk.: Mártonffy Károly. Budapest, 1932. 121. p.

⁵¹ *Jogtudományi közlöny* XII. évf. 17. sz. 1877. ápr. 27. (Pulszky Ágost bírálata *Concha* Győző könyvéről.)

⁵² GRUBER Lajos: A közigazgatási bíraskodás alakzatai Európában. *Jogtudományi közlöny* XII. évf. 35. sz. 1877. aug. 31.; 36. sz. 1877. szept. 7.; 37. sz. 1877. szept. 14.; 38. sz. 1877. szept. 21.; 39. sz. 1877. szept. 28.; 40. sz. 1877. okt. 5.; 42. sz. 1877. okt. 19.; 43. sz. 1877. okt. 26.; 44. sz. 1877. nov. 2.; 45. sz. 1877. nov. 4.; 46. sz. 1877. nov. 16.; 47. sz. 1877. nov. 23.; 49. sz. 1877. dec. 7.

⁵³ FÉSÜS György: Közigazgatási jog. Második kiadás. Budapest, 1880. 67. p.

jellegű ügyek nem egyeztethetőek össze a közigazgatási bíraskodással.⁵⁴ Tisza Kálmán kormányzata azonban nem kívánta kockáztatni az állam pénzügyi érdekeit, így az 1883-as szabályozás gondosan összeállított, egyfokozatú szakbíróságot alkotott. A törvényhozás az első magyar közigazgatási bíróság működésének felügyeletét a pénzügyminiszterre bízta, így a fórum tényleges működésében háttérbe szorultak a jogvédelmi szempontok.

Dell'Adami Rezső az *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalom megosztása szempontjából* című tanulmányában – a pénzügyi közigazgatási bíróság indokoltságáról szóló vita aktív résztvevőjeként – szintén állást foglalt a közigazgatási jogvédelem kérdésében. Ennek a szabályozásnak Magyarországon is a jogállamiság követelményéből kell kiindulnia, de ezt esetünkben ki kell egészíteni a jó igazságszolgáltatás, és a jó közigazgatás kritériumaival. Véleménye szerint ezeken a területeken jelentősen elmaradtunk a nyugati normáktól. Ha viszont ezeket tekintetbe vesszük, a közigazgatási bíraskodással szemben kettős követelményt támaszthatunk. Az egyik az anyagi közjog területére esik. Ezen a területen nélkülözhetetlenül szükséges az „alkotmány és közigazgatási jog, ebben az adminisztratív közegek jogi felelősségének részletes szabályozása. Ennek nálunk a kezdetei is hiányoznak. Pénzügyi jogunk valójában pénzügyi jogtalanság. Hiányzik a jog lényege: az egyenlő mérték, hiányzik a jog alakja a következetesség, rendszeresség”. A másik lényeges feltétel, hogy „minden egyéni jog feletti vita, akár magános és magános, akár magános és az állam között, akár közjog, akár magánjog felett folyik, ily jog adminisztratív sérelmének üldözése, végre a bírói és közigazgatási hatóságok illetőségi összeütközése, mint törvénykezési ügyek, a független, rendes bíróságok hatáskörébe utasíttassanak. Ezeket a nálunk tervezett, részben nem jogtudó laikusokból, túlnyomóan közigazgatási hivatalnokokból alkotott külön közigazgatási bíróságok nem pótolhatják, legkevése nálunk, hol az általános műveltség csekély. Nincs, nem lehet bizalom-függő, az államérdek részére hajló és a bírói impassibilitáshoz nem szokott közeg jogosztásában, midőn az egyén és állam érdekei, jogai egymással szemben állnak. Bizalom hiányában pedig ezen igazságszolgáltatás nem lehet alkotmányos.”

Dell'Adami Rezső szerint az alkotmányos államban minden jogügy bírói hatáskörbe tartozik. A kormányok abszolutizmusa azonban gátolja a jogszerű megoldást. „Csakis nálunk járul ehhez ez idő szerint az igazságügy példátlan inferioritása, mely a ressort-érdekek egyenjogúságának ürügye alatt teljesen alárendeltetett a pénzügyi és belügyi politikai tekinteteknek és hatalmaknak. Elég jellemző legújabb példa erre, hogy a közigazgatási bíróságok szervezésébe, mint politikai ügybe be nem foly az igazságügyi kormányzat.”⁵⁵

A kiegyezés utáni hazai közjogi viszonyok engesztelhetetlen kritikusa a közigazgatási jogvédelem terén is széles körű reformot tartott szükségesnek. Határozottan elutasította a résszerű megoldásokat, így a pénzügyi közigazgatási bíraskodás gondolatát is. Az állampolgárok állammal szembeni védelmének előfeltételeként a kiterjedt jogi szabályozást és a rendes bíróságok kizárólagos hatáskörét jelölte meg.

Kuncz Ignác pozsonyi jogtanár is a közigazgatási bíraskodás szükségességét hangsúlyozta. Mohl álláspontjával egyezően úgy vélte, hogy a törvények szerinti igazgatás biztosítására nálunk is csak ez lehet egyedüli alkotmányos intézmény. Nézete szerint kizárólag a közigazgatási bíraskodás szavatolhatja az állami végrehajtó apparátus mozgásának határait, mert a parlamentáris rendszer „nem bír a mérséklet megfelelő fokával.” A közigazgatási bíraskodást etikai szempontból is kívánatos intézménynek tartotta, hiszen ez a testület a

⁵⁴ CONCHA Győző: A közigazgatási bíraskodás. *Magyar Igazságügy*. (Szerk.: TARNAI János) XVI. köt. 6. sz. 1881. 359-488. p. Vö: MÁTHÉ Gábor: A Közigazgatási Bíróságtól a közigazgatási bíraskodásig – dilemmák. In: Kajtár István, Szekeres Róbert (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok* VII. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2001. 279-292. p.

⁵⁵ DELL'ADAMI Rezső: *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalom megosztása szempontjából*. *Magyar Jogászegyleti Értekezések* I. (Felolvastatott az 1880. május 9-én tartott rendes ülésen) Budapest, 1880. 27-28. p.

részrehajlatlanság garantálásával segítené a megfelelő politikai morál kialakulását. A jól szervezett közigazgatási bíróság biztosíthatná az állam társadalom fölötti törvényes uralmát is, miközben az alkotmányos szabadság legfőbb biztosítékát is nyújthatná. Kuncz szerint a közigazgatási bírászkodás a közigazgatási keresetjog eszközével egy időben védené az egyéni szabadságot és az állam érdekeit. Az államjog alapelvei közé sorolta, hogy a polgárok nem tartoznak a kormányhatalom iránt „föltétlen, vak és szolgai” engedelmességgel (*obedientia mere passiva*), csupán a törvények által meghatározott alkotmányos kötelezettségeik (*obedientia civilis*) vannak. Ezt az elvet is érvényesíthetné a közigazgatási bíróság, amely az abszolutisztikus törekvéseket is ki tudná zárni.

Kuncz elvi álláspontja azonban gyökeresen különbözött a *Concha* és *Dell'Adami* felfogásától. Kezdetől fogva küzdött a hazai szakirodalomban uralkodó „privatizáló” irányzattal, amely a közigazgatási bírászkodást a rendes bírósági keretben képzelte el. Álláspontja szerint a közigazgatási jogvédelmet a végrehajtó apparátus szervezetébe illesztve kell kiépíteni. A közigazgatási bírászkodás célja szerinte ugyanaz, mint minden közjogi funkcióé: a „nemzetnek, mint activ államalanyának érvényre jutása.”⁵⁶ Kuncz szerint a jogbiztosító fórumot ezért kell a közigazgatási szervezeten belül megszervezni. Álláspontja szerint a hazai jogirodalom és a kormányzó elit egyetért abban, hogy a fórumok kialakításánál tekintettel kell lenni a kormányzat és az önkormányzatok érdekeire is. A szerző szerint a hatékony közigazgatási judikátúra feltétele a „kifejlett közigazgatási jog.” E téren Magyarországon is jelentős változások történtek a kiegyezést követő tíz év alatt, azonban még mindig sok a szokásokon alapuló és az abszolutizmustól öröklött szabály. A közigazgatási norma pedig nem helyettesíthető analógiával, szokásjoggal. Magyarországon ezért – hangzott az érvelés – „a közigazgatási bírászkodás létesítését arányban kell tartanunk a közigazgatási jog fejlődésével és nem szabad olyan pontokon erőltetnünk, hol a közigazgatási jogunk azt nem bírja.”⁵⁷

Hogy miként tekintett a politizáló közvélemény mértékadó része a tudományos álláspontokra, mutatja *Mocsáry Lajos* 1880. március 2-án, a költségvetés vitájában elmondott képviselőházi beszéde. „Ne méltóztassanak csak a modern közigazgatási tudományra építeni okoskodásaikat, midőn az ország közigazgatásáról van szó. Tisztelet, becsület a tudománynak, de én kijelentem, hogy semmi téren nem ismerem el kevésbé a tudomány jogosultságát, mint a közigazgatás terén, mert ez kiválólág praktikus dolog. És méltóztassanak bár barbarismusnak tartani, de én, ki egy pár évig szolgáltam a megyét azon tapasztalatokat, azon tudományt, melyet abból merítettem, nem adom az összes elméletekért melyeket a Stein Lőrinczek, Gneist Rudolfok összehalmoztak. Tanulmányozzák önök a régi institutiót, a melynek kétségtelenül meg volt az a nagy érdeme, hogy bennünket, mint szabadságszerető, alkotmányos érületű népet fenntartott; és én azt hiszem, hogy ha ezt tanulmányozni fogják, tisztelettel fognak meghajolni az ősök bölcsessége előtt és tartózkodni fognak attól, hogy saját nemzetük testén, mint valamely corpus vivén experimentumokat csináljanak.”⁵⁸

A tudomány szerepe szóba került 1880. március 15-én, a belügyminisztérium költségvetésének tárgyalásakor is. *Grünwald Béla* képviselő mondta: „Különben a miniszterelnök ur is hangsúlyozta azt, hogy könyvekből nem lehet csinálni jó közigazgatást, én e tekintetben teljesen egyetértek. Magam is azt mondom, hogy a könyv nem alkalmas eszköz

⁵⁶ KUNCZ Ignác: A közjogi s különösen a közigazgatási bírászkodás philosophiája. *Magyar Philosophiai Szemle* VI. évf. (1887) V. és VI. füzet 397. p. Vö: KISS László 1996. 97-100. p.

⁵⁷ *Jogtudományi Közlöny* XIII. évf. 21. sz. 1878. május 24. 169-171. p.; 24. sz. 1878. jún. 14. 193-196. p.; 25. sz. 1878. jún. 21. 201-203. p.; 26. sz. 1878. jún. 28. 210-211. p.; 26. sz. 1878. júl. 12. 228-229. p.; 29. sz. 1878. júl. 19. 233-235. p.; 30. sz. 1878. júl. 26. 241-242. p.; 31. sz. 1878. aug. 2. 249-250. p.; 32. sz. 1878. aug. 9. 257-258. p.; 33. sz. 1878. aug. 16. 265-268. p.; 34. sz. 1878. aug. 23. 274-278. p.; 35. sz. 1878. aug. 30. 282-286. p.; 36. sz. 1878. szept. 6. 289-290. p.; 37. sz. 1878. szept. 13. 298-300. p.; 38. sz. 1878. szept. 20. 306-308. p.; 39. sz. 1878. szept. 27. 314-317. p.; 45. sz. 1878. nov. 8. 363-366. p.; 46. sz. 1878. nov. 15. 370-372. p.

⁵⁸ KN. 1878. X. köt. Budapest, 1880. 235. p.

arra, hogy az ember a közigazgatás gyakorlati céljait megvalósíthassa. Tehát vele egyetértve, én is szükségesnek tartom azt, hogy legyünk gyakorlatiak. Igenis, legyünk gyakorlatiak, keressünk gyakorlati eszközöket; közigazgatási bajaink orvoslására és mutassuk ki a hibákat, melyek a közigazgatás terén fennforognak, tisztán gyakorlati szempontból. És én a magam részéről a tekintetben mellőzve minden magasabb deductiókat, tisztán csakis praktikus álláspontra kívánok helyezkedni.”⁵⁹

A magyar közigazgatási jogvédelem kialakításakor valóban háttérbe szorultak az elméleti-dogmatikai szempontok. A korabeli politikai-közjogi elit ezen a téren sem követte a nyugati sémákat, egyedül a hazai viszonyokat vette alapul. A törvényhozás teljesítette a társadalom elemi elvárásait, bevezette a közigazgatási bíráskodást. Ezt azonban szűk körre szorította, csupán a pénzügyek egy részére terjesztette ki. Egyetlen közigazgatási fórum jött létre, amely a vitás közigazgatási ügyekben döntött. Megállapítható, hogy a magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodásra vonatkozó 1883-i törvény – mindhárom hazai tudományos irányzat kívánalmaitól különböző – középútas megoldást választott: tartalmazott ugyan jogvédelmi garanciákat, de nagy hangsúlyt fektetett az állam kormányzati-pénzügyi érdekeinek biztosítására is.

3. Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás

Az 1880-as évekre Európa-szerte elfogadottá vált, hogy az egyéni jogokat az állammal szemben is védeni kell. Ennek megfelelően a jogállami követelmények között előkelő helyet kapott a közigazgatási jogvédelem, és ennek intézményesítésére vonatkozó igény. Magyarországon az elv elfogadtatása hosszú ideig tartott, és a gyakorlati érvényesítést is heves indulatok kísérték. A kormányzati politikát 1875-től uraló Tisza Kálmán viszont idegenkedett a közigazgatás bírói ellenőrzésétől, mert tartott a nemzetiségi aspirációktól, és féltette a végrehajtó hatalom autonómiáját. Ebben a tekintetben még a vonatkozó osztrák közjogi szabályozást és ítélkezési gyakorlatot is károsnak minősítette. Felfogása helyhatóság-centrikus volt, megyepárti álláspontja miatt nehezen talált elfogadható megoldást a közigazgatási bíráskodás és az országos közigazgatás összehangolására, az egyének jogvédelmének a kollektív önkormányzati hatáskörrel történő egyeztetésére.

A fejezet követi Tisza Kálmán közigazgatási judikatúrával összefüggő álláspontját, és elemzi gyakorlati intézkedéseit. Történelmünk eddigi leghosszabb kormányfői időszakának természetesen nem a közigazgatási jogvédelemhez való viszony az egyetlen minősítő szempontja. Arra azonban alkalmas, hogy megismerjük a kor legbefolyásosabb hazai politikusának viszonyát a törvényesség, a jogállamiság követelményeihez, és összevessük politikai tetteit a korabeli európai tendenciákkal. Véleményünk szerint ez a teljesítmény elmaradt attól, amit a korszellem követelt, és csekélyebb volt annál is, amit a belpolitikai körülmények kínáltak, vagy lehetővé tettek számára.

3.1. A fiatal Tisza elvi álláspontja

A későbbi generális nem volt a teóriák embere, de hivatali idejének másfél évtizede alatt ragaszkodott azon alapelvekhez, melyeket 1865-ben a *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer* című rövid tanulmányában összefoglalt.⁶⁰ Az írásmű komoly hatást gyakorolt a hazai

⁵⁹ KN. 1878. XI. köt. Budapest, 1880. 109-110. p.; Vö: STIPTA 1997/b. 35 p.; SZABÓ Imre: A határozati és a perorvoslati fejezetek egyes kodifikációs kérdései. In: Németh János, Varga István (szerk.) Egy új polgári perrendtartás alapjai. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2014. 570-577. p.

⁶⁰ TISZA 1865. 16., 31., 41., 63-64. p. A röpirat összefoglalta azon gondolatokat, melyeket Tisza Kálmán a *Magyar Sajtó* 1862. október 26., 28., 29., 30., 31-i és november 1-i és 4-i számaiban Felelős parlamenti kormány és megyei rendszer címen korábban közzétett. A bevezető sorokból és a zárszóból is kiderül némi aktuál-politikai vonatkozás. Vö: KOZÁRI 2003. 83-93. p.

dualizmus-kori közjogi berendezkedésünkre. A röpirat nem gondolati gazdagsága, nem a nemzetközi intézményekre való kitekintő ereje, nem elméleti mélysége, hanem szerzőjének közjogi állása és ügyesen realizált politikai hatalma folytán nyert nagyobb jelentőséget valós szellemi értékénél. A kortársaktól eltérően azért kell nagyobb figyelmet fordítanunk rá, mert ebben a vázlatban a magyar közjogi hagyományokhoz való ragaszkodás tükröződik, és a későbbi „quieta non movere” hazai kormányzati politikájának gondolati alapjai fogalmazódnak meg.

Tisza Kálmán politikai ambícióinak ébredésekor sem számolt a közigazgatási jogvédelemmel, ezért e közigazgatási-közjogi programtöredéke között nem szerepelt a közigazgatási bíraskodás. A szerző hazai viszonyaink között egyszerűen nem tartotta szükségesnek és nem látta megvalósíthatónak a szervezett közigazgatási jogvédelmet. A tanulmány alapvető megállapítása, hogy a parlamenti kormányzati rendszer és a megyei szisztéma („ha jól szervezettek”) kiegészítik egymást, és zárt közjogi rendszert alkotnak. Azt hangoztatta, hogy a kormányformák között a parlamenti felelős kormány a legtökéletesebb „mert leginkább biztosítja a nemzetnek, mint egésznek szabadságát, mert törvényszerű módokat nyújtván a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közti összeütközések elintézésére, az erőszakoskodás, a felforgatás veszélyei ellen is legtöbb biztosítékot nyújt.” A neoabszolutizmus utáni időszakban Tisza számára ez a kormányzati rendszer tűnt az alkotmányos jogok egyedüli garanciájának. Azt ugyan elismerte, hogy a felelős kormány is törekedhet túlhatalomra, de ez – vélte – még önmagában nem veszélyezteti az egyéni jogokat. Álláspontjának – tárgyunk szempontjából – meghatározó eleme, hogy az egyéni szabadság védelmét a közigazgatás feladatának tekintette, és (még sajátosabb módon) azt kizárólag a közigazgatás szervezeti apparátusa révén gondolta biztosíthatónak.⁶¹

A fiatal Tisza nem érzékelte az egyéni szabadság fontosságát, ezért nem tartotta szükségesnek annak hatékony védelmét sem. Az individuális autonómia szavatolása – szerinte – egyébként sem a közigazgatási bíróság feladata. „Legyen felelős mindenki saját tetteiért. Legyen felelős nálunk is, mint Angliában minden ember azért, amit tesz, az egyedüli úrnak, a törvénynek.” Legyen a tisztviselő nálunk is „bárki által feleletre vonható hivatali kihágásaiért, hanyagságáért, úgy, mint Angliában.” Az ifjú politikus-jelölt figyelmen kívül hagyta, hogy Angliában rendes bíróságok döntöttek az közigazgatási szervek jog- és érdeksértő határozatairól, és azt is, hogy a szigetországban a végrehajtást részletező törvények szabályozták, míg nálunk az állami közigazgatásra csupán töredékes normák vonatkoztak. Írásában a valósággal ellentétes színben tűnik fel a korabeli francia jogvédelmi eljárás is, „melynél minden látszólagos biztosítékok dacára utóvégre a kormány ítél saját hivatalnokai felett, s jóformán fél és bíró egy személyben.” Más kérdés, hogy kormányra jutása után rögtön az 1865-ben leminősített francia megoldást vezette be.⁶²

Az egyéni jogok biztosításához elegendőnek tartotta az önkormányzati rendszert, viszont indokoltnak vélte az egyéni szabadság korlátozását. „Szükséges tehát a közigazgatásban az államkormány és az egyének között önkormányzattal bíró testületek, törvényhatóságok léte, amelyekben a túlterjeszkedési vágy megtöri, amelyekben az egyéni szabadság okvetlenül szükséges korlátozása maguknak a benne foglalt egyéneknek közreműködésével történjék.”⁶³

⁶¹ TISZA 1865. 5., 16-17. p. Az irat komoly bírálatát adta: Kákai Aranyos: Tisza Kálmán. Politikai élet- és jellemrajz. Athenaeum, 1878.

⁶² TISZA 1865. 32. p. Vö: MOHL 1866. 419-420. p.; DICEY A[ibert] V[enn]: Bevezetés az angol alkotmányjogba. Ford.: TARNAI János. Budapest, 1902. 487. p.; Rakovszky Iván évnyitó beszéde a közigazgatási bíróságon. A Magyar Jogászegylet Közgyűlése. *Magyar Jogi Szemle*. XXIII. köt. Budapest, 1942. 57. p.; DELL'ADAMI Rezső: Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. *Magyar Jogászegylet Értekezések* I. Budapest, 1880. 1-4. p.

⁶³ TISZA 1865. 64. p.; STIPTA István: Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykonceptiója. *Jogtudományi Közöny* 1995. január (L. évf. 1. sz.) 49-53. p.

A közigazgatási bíráskodás hívei Európa-szerte hangsúlyozták, hogy az állami szervek közötti hatásköri vitákat független bírói fórumoknak kell eldönteniük. Tisza ellentétes véleményen volt: szerinte a törvényhatóságok és a kormány közötti feladat-ütközés elbírálására sincs szükség önálló közigazgatási bíróságra. Ilyen ügyekben a legfőbb országos törvényszék egy külön osztálya dönthetne „mely osztály tagjai a törvényhatósági törvényszékeknek már legalább tíz évig működött tagjai közül az országgyűlés javaslatára a kormány által lennének kinevezendők.”⁶⁴ A gondolatmenetből kiderül, hogy a szerző még a közigazgatás és a bíráskodás elválasztását sem tartotta szükségesnek, 1865-ben is a megyei szinten szervezett bíróságokkal számolt.

Tisza Kálmán egyetlen elvi tartalmú írása szerint alakította későbbi kormányzati programját a helyhatóságok rendezése, a községek alkotmányos státusának és szervezetének 1886-i újrászabályozása, a főispáni jogállás megváltozása, a központi és helyi szervek közötti hatásköri megosztás reformja során. A politikai programként tekintett tanulmány hallgat a közigazgatási bíráskodásról. A geszti birtokon töprengő reménybeli politikus nem érzékelte az egyéni jogok állammal szembeni védelmének indokoltságát. Fontosabbnak tartotta az erős államot a személyes szabadságnál. A történelem esélyt adott számára hogy megvalósítsa, vagy – a korszellemmel egyezően – módosítsa álláspontját.

3.2. Az ellenzéki politikus és a jogvédelem

A bihari politikus a balközép meghatározó személyisége, és a törvényhozás egyik szellemi vezére lett.⁶⁵ Részt vett a kiegyezés utáni hazai államrendszer kialakításában, markáns álláspontot képviselt az önkormányzati rendszer alapjait megteremtő törvények vitájában. Ellenzéki korszakát jól jellemzi az a (tárgybeli) módosító indítvány, melyet a községi törvényjavaslat vitájában, 1871. március 23-án terjesztett elő. Az óvatos kormányjavaslat 4. §-a érintette a közigazgatási szervek döntésével szembeni jogorvoslatot. *Tisza* indítványozta: ha a kormány intézkedése a polgároknak, vagy a községnek jogsérelmet vagy kárt okozott, a jogerős közigazgatási döntés ellen rendes bírósághoz lehessen fordulni. Angol mintára bíróság elé utalta volna a rendeletek, statútumok értelmezése körüli vitákat, továbbá azok törvényessége feletti ítélezés jogát.⁶⁶

Előterjesztését, melyet maga is „nagy fontosságúnak” ítélt, a törvényhozás tagjai kedvezően fogadták. Véleménye szerint ezzel a módosítással a törvény végrehajtása a közigazgatási közegeket illetné, de megmaradna a miniszter felügyeleti joga is. Ha viszont egy konkrét ügyben törvénysértés gyanúja merülne fel, vagy kártérítési igény támadna, a rendes bíróság dönthetne. Az igazgatást a jogorvoslattal nem lehetne megakadályozni, hiszen csak birtokon kívül lehetne a bírósághoz fordulni. Az ellenzéki *Tisza* tehát változtatott korábbi álláspontján: szerinte jogállam és egyéni szabadság csak ott van, ahol az államnak „minden egyes polgára biztos aziránt, hogy minden, bármely közigazgatási közegtől szenvedett sérelméért az ország törvényszékei előtt orvoslást nyer.”⁶⁷

Hangsúlyoznunk kell: abban az időszakban, amikor a hazai közigazgatási joganyag jelentős részben szabályozatlan és teljesen kodifikálatlan volt, ez a garancia csupán formális lehetett. *Tisza* erről másképpen vélekedett; harcos ellenzékiként nem fogadta el, hogy a törvényszékek csak tételes jogi alapon dönthetnek. Tagadta, hogy csak akkor teljesezhet ki a közigazgatási jogvédelem, ha átfogó közigazgatási törvényeink lesznek. Amit a közigazgatás-

⁶⁴ TISZA 1865. 64. p.; Ebben a kérdésben a javasolt megoldás formailag Kossuth Lajos kútahtyái alkotmánytervére emlékeztet. Vö: CIEGER András: A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848-1918. In: Autonómiák Magyarországon 1848-2000. I. köt. (Szerk.: Gergely Jenő). L'Harmattan Kiadó. Budapest, 2005. 29. p.

⁶⁵ KOZÁRI 2005. 70. p.

⁶⁶ KN. 1869. XV. köt. Pest, 1871. 159. p.

⁶⁷ KN. 1869. XV. köt. Pest, 1871. 160-161. p.

tudományi szakirodalom az érdemi jogvédelem előfeltételként tekintett, ő egyszerűen veszélyesnek tartott. Szerinte ugyanis a végrehajtást részletező külön törvények „privilegizált helyzetet biztosítanak a közigazgatásnak, amely mellett valódi alkotmányos élet és egyéni szabadság nem létezik.”⁶⁸

A korabeli hatásköri viták eldöntésére sem volt jogállami színvonalú szabályozásunk, hiszen bíróságok és a közigazgatási szervek közötti hatásköri összeütközés elbírálását az 1869. évi. IV. tc. 25. §-a a minisztériumra bízta. *Tisza* támogatta egy „államtörvényszék” megalakításának gondolatát,⁶⁹ javasolta, hogy a legfelsőbb bírói fórumon belül legyen „egy specialiter ezen célból szervezett és megbízott osztály.” Utalt arra, hogy ez a testület (a hatásköri viták mellett) a miniszteri rendeletek törvényességéről is dönthetne. Javaslatára egyaránt vonatkozott az állami, és az önkormányzati igazgatásra.⁷⁰

A balközép növekvő tekintélyű vezére élesen támadta azt a gyakorlatot, hogy a közigazgatási jellegű jogvitákban végső fokon a belügyminiszter dönt. „Mi a belügyminiszter a parlamenti kormányforma mellett? A pártküzdelem kifolyása, a pártküzdelem egyik vezetője, ki addig miniszter és addig kormányoz, míg pártja többségben marad. Hogy kinek ez a természetszerű helyzete, az ítélhessen és pláne oly dolgokban, melyekben maga vagy talán megbízottja követte el a sérelmet, az előttem a megfoghatatlan dolgok közé tartozik.”⁷¹

Álláspontja szerint a miniszter továbbra is dönthetne az ún. gratialéokban: „azaz az oly kérdésekben, midőn törvény keretén belül, kisebb vagy nagyobb szigor alkalmazásáról, midőn bizonyos kedvezmény megadásáról, vagy megtagadásáról van szó.” A szabad belátáson alapuló miniszteri jogkör azonban nem alkalmazható, ha a törvény magyarázatáról, és arról kell döntenie, hogy a törvényt megtartották-e, vagy kell-e a sértett félnek kártérítést fizetni.⁷²

Az ellenzéki *Tisza* Kálmán tehát változtatott korábbi álláspontján. A közigazgatási jogvédelem terén tett képviselői nyilatkozataiból is kitűnik politikusi karaktere: a doktriner eszméktől való idegenkedés, a gyakorlati gondolkodás és a célszerű kompromisszumkészség.⁷³ Az 1871-i indítványából egyértelműen kiderül, hogy az egyéni jogvédelmet szükségesnek tartotta, és ennek garantálását már nem kizárólag a vármegyei önkormányzat keretében képzelte el. Az indítvány megtételében nagy valószínűséggel az is vezethette, hogy a képviselőválasztások során elkövetett visszaélések bíróság elé kerüljenek. Ellenzéki programja korábbi nézeteinél korszerűbb volt: tartalmazta a közigazgatás szakszerűségének igényét, és a közigazgatási jogvédelem (független szervekkel történő) garantálását.

Az európai államjogi tapasztalatok szerint a 19. századi abszolutizmusból a jogállamisághoz vezető úton első lépésként a közigazgatást fosztották meg azon jogától, hogy saját ügyében bíraskodjon. Ezt követő jogállam-építő feladat a széles hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróságok létrehozatala volt. Mindkét közjogi penzum *Tisza* Kálmán miniszterelnökre hárult, aki ezzel a hat évvel korábban általa hirdetett elvek végrehajtójává válhatott. Szébb elégtételt – írta egy kortárs – ember nem érhet el.⁷⁴

⁶⁸ KN. 1869. XV. köt. Pest, 1871. 161. p.

⁶⁹ CSIZMADIA Andor: A polgári államépítés Deák Ferenc politikai nézeteiben. In: Jogi emlékek és hagyományok. Budapest, 1981. 345-346. p.; SÁRLÓS 1976. 23-24. p.; MÁTHÉ 1982. 41. p.

⁷⁰ KN. 1869. XV. köt. Pest, 1871. 161. p.

⁷¹ *Tisza* Kálmán 1871. március 22-i felszólalása. „Nincs az az igazságos ember, ki igazságos bíró tudjon lenni, midőn oly dolgot kell megítélni, melyet vagy ő, vagy az ő közege tett.” KN. 1869 XV. köt. Pest, 1871. 148. p.; GRUBER 1877. 400. p.

⁷² KN. 1869. XV. köt. Pest, 1871. 162. p.

⁷³ GRATZ Gusztáv: A dualizmus kora 1867-1918. I. köt. 34-35. p. A személye mellett elfoglalt szerző is megállapítja: „mélyrehatóbb reformok kezdeményezésére *Tisza* Kálmán nem sok hajlandóságot mutatott.” HORÁNSZKY Lajos: *Tisza* István és kora. Tellér Kiadó. Budapest, [é.n.]. I. köt. 95. p.

⁷⁴ GRUBER 1877. 488. p.

3.3. A kormányfő álláspontja: a túlértékelt közigazgatási bizottság

Tisza Kálmán 1875-ös hatalomátvétele idején már minden jelentős európai államban kiépült az alkotmányos közigazgatási jogvédelmi szervezet. Angliában három évszázada a rendes bírói fórumok döntöttek a vitás közigazgatási ügyekről, Franciaországban 1872-ben hoztak törvényt az államtanács jogvédő szerepének megerősítéséről. A Német Birodalom országaiban kivétel nélkül jogorvoslattal lehetett kérni a sérelmes közigazgatási döntések ellen. Baden 1863-ban, Poroszország 1872-ben alakított külön közigazgatási bíróságot, Bajorországban 1869-ben utalták a vitás ügyeket a legfelsőbb bírói tanács elé. Svájcban 1875-ben teljesedett ki a szövetségi szintű jogvédelem, a belga alkotmány 1831 óta védte az állampolgárokat a közigazgatás törvényellenes aktusai ellen. Az olasz királyság 1865. évi törvénye fontosabb ügyekben a rendes bíróságokra bízta polgárainak végrehajtással szembeni jogvédelmét. Ausztriában az 1867. évi alkotmány biztosította a közigazgatási hatóságok egyedi döntései elleni jogorvoslatot. Az önálló szervezetű osztrák közigazgatási bíróság 1875-ben alakult meg, az alkotmányban rögzített politikai jogok védelmét a kiegyezés évétől maga a birodalmi törvénytörvényesség garantálta.⁷⁵

Az ország közjogi átalakítására csaknem szabad kezét kapott magyar miniszterelnök-belügyminiszter – személyes nézeteit maradéktalanul érvényesítve a törvényhozásban – 1876-ban tető alá hozta a közigazgatási bizottságokat. A szabadelvű párti többségű törvényhozás ezt az intézményt ruházta fel közigazgatási jogvédelmi hatáskörrel, megkísérelve a közigazgatási szervezetrendszeren belüli – a korábban elítélően említett francia modellre emlékeztető – jogvédelem biztosítását. A hatalom birtokában már kockázatos volt számára a korábban favorizált angol közigazgatási judikatúra.⁷⁶

A közigazgatási bizottságról szóló törvényjavaslat indokolása nem említette a testület feladatai között a közigazgatási jogvédelmet. Egy helyen találunk közvetett utalást a közigazgatási bírászkodásra, amelyből az is kiderül, hogyan értelmezte ezt a fogalmat Tisza Kálmán. Az előterjesztés 44-58. §-ai a közigazgatási bizottság fegyelmi hatósági teendőit tartalmazták. A közigazgatási feladatokat ellátó alkalmazottakkal szembeni fegyelmi döntések ellen eszerint nem lehetett valóságos jogvédelmet kérni, nem lehetett a hierarchián kívül fellebbezni. A miniszterelnök magyarázatából kitűnt, hogy a közigazgatási bírászkodás lényegéről is másképp vélekedett, mint ellenzéki időszakában. Eszerint az, hogy a fellebbezés „minden közegre nézve az illető miniszterhez, s így a községi és törvényhatósági közegekre nézve a belügyminiszterhez intézendő, abban leli indokolását, hogy a legfelsőbb fokon bírászkodást – pedig ez közigazgatási bírászkodás – egy és ugyanazon hivatalnok vagy tisztviselőre nézve különböző közegekre bízni méltánytalan és így igazolhatatlan intézkedés lenne.”⁷⁷

4. Kormányzati előkészületek a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítására

Tisza Kálmán tehát évekig halogatta a valódi közigazgatási jogvédelem napirendre vételét. Egyértelművé tette, hogy az általános hatáskörű közigazgatási bíróságot nem támogatja, és nem pártolja a különálló közigazgatási bírói fórum létrehozatalát sem. Az 1878. június 24-i képviselőházi vitában kifejtette, hogy a majdan megalakítandó testület nem lehet a

⁷⁵ GRUBER 1877. 141-397. p.; PATYI 2002. 74., 87-95. p.; SZABÓ ISTVÁN 2010. 220-232. p.

⁷⁶ A törvény tervezetét Tisza Kálmán még belügyminiszterként készítette. KOZÁRI Monika: Tisza Kálmán, mint belügyminiszter 1875-ben. In: Nemzeteken innen és túl. Tanulmányok Diószegi István 70. születésnapjára. Korona Kiadó. Budapest, 2000. 105-135. p.

⁷⁷ KI. 1875. I. köt. Budapest, 1876. 322. p. Vö: GRUBER 1877. 413-414. p.

kormányzattól független, hiszen „nem lehet a közigazgatási bíróságot a minisztérium fölé, vagy mellé szervezni, hanem a minisztérium kebelében kell azt helyezni.”⁷⁸

A tárgyunk szempontjából fontos közjogi dokumentum volt Tisza Kálmán 1878. október 11-én hivatalba lépett harmadik kormányának programja, melyet a miniszterelnök 1878. december 7-én ismertetett a képviselőházban. Eszerint a közigazgatási bíráskodást közigazgatási reformügynék tekintette. „A közigazgatás terén a többi, bár fontos, de mégis csekélyebb kérdéseken felül kiemelkedik a legfőbb közigazgatási bíróság szervezetének minden oldalról sürgetett kérdése.” Ezt követően közel egy évig nem hozta szóba az ígért reformot.

1879. március 1-én viszont a korai dualizmus addigi történetében példátlan esemény történt. A költségvetési vita során a képviselőház határozatban a 613. számú határozatában kötelezte vonakodó kormányát az „új alkotmányos intézmény” bevezetésére. Ekkorra már a kormánypárt többsége is úgy vélekedett, hogy a végrehajtó apparátus adó- és egyéb pénzügyi visszaéléseit jogi eszközökkel is meg kell akadályozni. Az előterjesztés és szavazás Tisza Kálmán, Szapáry Gyula és Pauler Tivadar jelenlétében történt. A nagyhatalmú miniszterelnök elszenvetde első komoly politikai vereségét. Igaz, a törvényhozás széles mozgásteret biztosított számára, mert arról döntött, hogy a kormány „a közigazgatási illetőleg pénzügyi bíráskodás iránt” terjesszen be javaslatot.⁷⁹

A Minisztertanács 1879. április 4-én napirendre vette a kérdést, és ötödik napirendként állást foglalt a képviselőházi határozatról. (*Képviselőházi határozat a közigazgatási és pénzügyi bíráskodásról.*) A testület megbízta a belügy és a pénzügyminisztert „annak megfontolásával, hogy nem kellene-e a közigazgatási és a pénzügyi bíráskodás iránt külön-külön intézkedni?” A testület a két minisztertől „a nyári szünet folyamán” várt döntést.⁸⁰ A döntést a minisztertanács nem vette napirendre.

Az első kormányzati lépésként viszont a miniszterelnök 1879. augusztus 23-án körrendeletet intézett több miniszterhez, amelyben kérte, vegyék számba azon ügytípusokat, amelyekben eddig végső fokon döntöttek. A kiadott rendelet szövege:

„A közigazgatási törvényszékek (bíróságok) tárgyában újabb időkben a belföldön, leginkább azonban Németországban keletkezett törvények szabály szerint azon alapelvből indulnak ki, hogy azon közigazgatási ügyek, melyek tekintetében az intézkedés vagy döntés a közérdek szempontjából egyedül célszerűségi okokon nyugszik, kizárólag a döntő közigazgatási hatóságoknak maradjanak a megállapított fellebbezési szabályok szerint fenntartva, és hogy ilyenek tekintetében kizárólag egy a közigazgatási hatóságoknál benyújtandó panasz foglalhat helyet. Míg ellenben olyan adminisztratív intézkedéseknél vagy döntéseknél, melyeknél egy törvény vagy a törvényes hatáskörön belül kibocsátott kormányrendelet vagy törvényhatósági szabályok (statútumok) által akár egyesek akár testületek biztosított jogai érintetnek, az egyesek és a testületek jogosítvák a közigazgatási bíróságokhoz fordulni, és a kereset útján segílyt keresni, midőn azt hiszik, hogy az adminisztratív intézkedések vagy döntések által ezen jogok sértetnek. Csakis ez utóbbiak, mint vitás közigazgatási ügyek képezik a közigazgatási bíráskodás tárgyát. Az általam említett törvények legnagyobbbrészt így pl. a legújabb porosz törvény (Kompetenz-Gesetz) is az illető állam speciális törvényei alapján behatóan és taxatív felsorolják azt, hogy minő ügyek és kérdések tekinthetők tisztán adminisztratívoknak és melyeknél lehet helye közigazgatási bíráskodásnak”⁸¹

A miniszterelnök-belügyminiszter kérte a minisztereket, hogy az általuk eddig végső fokon intézett, tisztán adminisztratív és vitás adminisztratív ügyeket vegyék számba és taxatív sorolják fel. A körrendeletben Stein Lőrincz nézete tükröződik, aki a közigazgatási jogban megkülönböztette a jogsértéseknél igénybe vehető közigazgatási keresetet, az érdeksértéseknél alkalmazható közigazgatási panaszt és a fenyegető érdeksértések esetében igénybe vehető közigazgatási folyamodást. Tisza Kálmán körlevele jog és érdeksértés között tett különbséget,

⁷⁸ KN. 1875. XVIII. köt. Budapest, 1878. 282. p.

⁷⁹ KN. 1878. III. köt. Budapest, 1879. 298. p.

⁸⁰ MNL-OL. W12. Miniszterelnökségi Levéltár. Minisztertanácsai jegyzőkönyvek 1879. 04.04. 11. p.

⁸¹ A rendelkezés megjelent a PL. 1879. szept. 26-i, reggeli számában.

sejtetve, hogy a tervezett magyar változatban csak jogsértés esetén lehet az ígért közigazgatási bírósághoz fordulni. Bíráúi *Gneist* A jogállam című művét idézték: „Ha a miniszteri végzés ellen érdeksértés esetében csak az igazgatási panasz jogorvoslatával élhetek, akkor ez a részrehajlatlanság tekintetében semmi biztosítékot nem nyújt, mert az orvoslásnak azon egyedüli módjával lehet csak élni, hogy a népképviselőt nagy apparátusának segítségével a miniszteri felelősségre vonhatás jogához fellebbezzünk.”

A parlamenti többséggel rendelkező kormánypárt ellen ez a megoldás a „jogi oltalom korlátozására vezet a közigazgatás azon terein, ahol erre alkotmányos államban leginkább szükség van.” *Gneist* szerint a törvényes határok átlépésétől még egy „szenvedélyes pártkormány is visszaborzad.” Az a törvényszék, amely csupán arról döntene, hogy a hatóság a törvényes korlátokon belül cselekedett-e, nem tudná jogállami hivatását teljesíteni, mert az érdeksérelem gyakran nagyobb kárt okoz a polgároknak, mint a jogsértés. Lehetséges jogszerű, de anyagilag méltánytalan döntéseket hozni. A törvényeket tiszteletben tartó jogállamokban „a célszerűségi okok” jogcíme alatt gyakran súlyos igazságtalanságokat követnek el. A német elméleti irányokat és törvényhozási gyakorlatot alapul véve *Gruber* Lajos szerint a jogállam eszméjével csak az a közigazgatási bírósági modell egyeztethető össze, amely az érdekek sérelme ellen is „a függetlenség és részrehajlatlanság biztosítékával bíró pártatlan” fórumot teremt. Ilyenek voltak a *Gneist* szellemében megalkotott badeni és porosz közigazgatási bíróságok, amelyeket tág hatáskörű közigazgatási panaszokat intéző fórumokként szerveztek meg. „A jogállam e legújabb követelménye elől Magyarország sem zárkózhatik el polgárai fontosabb érdekeinek kockáztatása nélkül” - érvelt a hivatalos felfogás ellen *Gruber* Lajos.⁸²

A képviselőház pénzügyi bizottságának 1880. február 6-i ülésén már határozottan sürgették a közigazgatási bíráskodás bevezetését. A miniszterelnök utalt arra, hogy az ügy érdekében szaktanácskozást hívott össze, de a kérdés elméletileg is összetett, különböző megoldások képzelhetők el. Először itt vetette fel, hogy önálló pénzügyi közigazgatási bíráskodást kellene bevezetni. Az álláspontot osztotta a pénzügyi bizottság és a pénzügyminiszter is.⁸³ A képviselőház 3161. számú határozatában 1880. március 8-án elfogadta a pénzügyi bizottság eredeti – később elemzésre kerülő – előterjesztését. Ebben a képviselőház már a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítására kötelezte a kormányt. A minisztertanács az 1880. március 16-i ülésén ezt az elfogadott, kormányt utasító határozatot a belügyi és pénzügyminiszternek adta ki végrehajtás végett. A közigazgatási bíráskodás felé tett első fontos előkészítő lépést az igazságügyi tárca mellőzésével tették meg.⁸⁴

A kormányfő 1880. április 30-án, a képviselőház igazságügyi bizottságában dacosan nyilatkozta: „nem tartanám helyesnek, ha olyan intézkedés fogadtatnék el, mely a közigazgatás és a bíráskodás közti egyensúlyt megzavarná, s azt ennek alárendelné.” Ugyanitt 1880. május 5-én kifejtette, hogy „az adminisztráció mint intézmény tekintélyében csorbíthatnák, ha bíróság helyezettnek fölébe, mint fellebbezési fórum.” Azonos tartalmú volt *Szilágyi* Dezső 1880. május 12-i interpellációjára adott válasza is, amely szerint a közigazgatási bíráskodásnak „nem szabad oly határokon túl mennie, melyek mellett az eljárás sikeres volta egyfelől, a közigazgatás vezetőinek felelőssége másfelől illuzórikussá tétetnék.”⁸⁵

5. Az első közigazgatási ankét és a közigazgatási bíráskodás

Tisza Kálmán már 1880. február 23-án, a költségvetés általános vitájában ígéretet tett egy szélesebb körű szaktanácskozás összehívására. A képviselőház előtt ekkor még csupán

⁸² GRUBER Lajos: A miniszterelnök és a közigazgatási bíráskodás. II. *Magyar Themis* 1880. aug. 5. X. évf. 32. sz. 256. p. A rendelet szövege megjelent a *Pester Lloyd* 1879. szept. 26-i, reggeli számában.

⁸³ GRUBER im. 257. p.

⁸⁴ MNL-OL. K27. MT. 31. doboz. 1880. márc. 16. Minisztertanács jegyzőkönyve 14. p.

⁸⁵ KN. 1878. XIII. köt. Budapest, 1880. 193-194. p.

általában szolt a közigazgatás javításának szükségességéről, és előre látható nehézségeiről. „Nekem meggyőződésem t. ház, hogy ha valaki a közigazgatás egészét akarja reformálni, nem szabad azt sem kizárólag könyvekből tanult theoria, sem saját egyéni tapasztalatai alapján tennie, hanem kötelessége az ország legkülönbözőbb részeiben a közigazgatással gyakorlatilag is foglalkozóknak nézeteit meghallgatni s ezen nézetek alapján határozni.” „A közigazgatási reform egy papíros lapra könnyen leírható”, de valódi eredmény csak akkor érhető el, ha az „ország különböző részeiből a közigazgatással gyakorlatilag foglalkozók” véleményét is meghallgatják.

Az 1880. november 21-re összehívott ankéton⁸⁶ Tisza „az ország különböző vidékeiből, az adminisztráció hiányait s a megyei viszonyokat ismerő és a segítési módok iránt tájékozott” férfiakat hallgatott meg. A kiválasztottak között kilenc főispán, 12 megyei főtisztviselő és 12 országgyűlési képviselő volt.⁸⁷ A tanácskozás meghirdetett célja a közigazgatás gyakorlati szempontjainak megismerése volt, bár hamar kiderült, hogy a kérdések zöme tisztázó jellegű elvi válaszokat igényelt. A résztvevő Baross Gábor meg is jegyezte, hogy a közigazgatási bíraskodás ügyében nem a praktikus szempontok fontosak, ezen a téren „a theoreticus discussio elmaradhatatlan.”⁸⁸

A miniszterelnök az ankéton a közigazgatási bíraskodás bevezetésének módját, szervezeti megoldásait önálló napirendként szerepeltette. Már a meghívóban jelezte, hogy a közigazgatási bíraskodást nem elkülönült állami feladatnak, hanem a végrehajtói tevékenység részének tekinti. A fontossági rangsor is tükröződött a napirendben: a közigazgatási jogviták elbírálásának szervezeti kérdése az utolsó napirend volt. A tanácskozás öt pontjából négy a területi igazgatás, ezen belül a megyei törvényhatóságok szervezetének és működésének régen napirendre érett kérdését érintette. A közigazgatási bíraskodás ügye tartalmilag sem illett a tanácskozás általános tematikájába. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy a közigazgatási jogvédelem nem csupán a megyék szervezeti reformjától, hanem az általános és szakigazgatási kérdésektől (pl. a rendőrség szervezésétől, a gyámügy átalakításától) továbbá kardinális alkotmányjogi reformoktól (pl. a hosszasan húzódó határköri bíróság szervezésétől) függött.

A tanácskozás összefoglaló (és a nyilvánosság elé tárt) jegyzőkönyvéből kiderül, hogy a meghívottak nézetei alapvetően eltértek a közigazgatási bíraskodás lényegéről és alkotmányos tartalmáról. Horváth Lajos az intézmény szerepét abban látta, hogy a honpolgárok védve legyenek közigazgatási hatóságok és közegek önkényével szemben. Majthényi László már arról beszélt, hogy a jogvédelem nem korlátozhatja a közigazgatás aktív tevékenységét, és a kormány felelősségének érvényesítését. Dárdai Sándor arra utalt, hogy a közigazgatási bíraskodás ügye szorosan összefügg a municipális önkormányzat továbbfejlesztésével. Tibád Antal szerint az 1875/78-i hazai reformokban vannak már nyomai a közigazgatási bíraskodásnak, de az egyéni jogok és szabadság védelmére nincs kellő oltalom a közigazgatásban; addig nem is lehet, ameddig az eljáró adminisztratív hatóság gyakorta bíró és érdekelt fél egy személyben. Sajátosan közelítette a közigazgatási jogvédelem kérdését Vizsolyi

⁸⁶ ANKÉT 1880 7-8. p.

⁸⁷ A miniszterelnök Szögyény Marich László Fejér, Bárány Majthényi László Hont és Nyitra, Gróf Csáky Albin Szepes, Hertelendy József Torontál, Tabajdy Károly Arad és Krassó, Lónyay János Máramaros, Bárány Bánffy Dezső Szolnok-Doboka, Kubicza Pál Trencsén, Pótsa József Háromszék megyék főispánjait hívta meg. Rajtuk kívül Stammer Sándor Csongrád, Földváry Mihály Pest-Pilis-Solt-Kis-Kun, Gyarmathy Miklós Kolozs, Széll Ignác Vas, Sándor Béla Bács-Bodrog, Beöthy Andor Bihar megyék alispánjai kaptak meghívót. Léway József Borsod, Frank József Baranya, Horváth László Háromszék és Véghegyi Dezső Veszprém megye főjegyzője, továbbá Bárány Bárhidy Béla, Baross Gábor, Dárdai Sándor, Döry Dénes, Horváth Lajos, Komjáthy Béla, Gróf Péchy Manó, Paulay Kornél, Bárány Sennyei Pál, Tibád Antal, Vargics Imre és Vizsolyi Gusztáv országgyűlési képviselők vettek részt a tanácskozáson.

⁸⁸ ANKÉT 1880. 12. p. „Nem enquête volt tehát az értekezlet, sőt szoros szakértekezlet sem, hanem politikai discussio, melyben a szélsőbal, az ellenzék s a kormánypárt két árnyalata, sőt maga a minister is politikai szempontból foglaltak állást, vagy legalább politikai tekinteteket is érvényesítettek a tiszta szakkérdésben.” CONCHA: A közigazgatási enquête 5. p.

Gusztáv. Szerinte a közigazgatási bírászkodás csak olyan országokban keletkezett, ahol régi közigazgatás működik, és a végrehajtás körében visszaélések alakultak ki. Nálunk ilyen visszaélések nem voltak, hiszen a közigazgatást választott tisztviselők gyakorolták. Igaz, időközben változott a helyzet, a közigazgatási teendők szaporodtak, a parlamenti pártkormányzás természete miatt nálunk is felvethető a jogvédelem igénye.⁸⁹

Az ankét közigazgatási bírászkodásra vonatkozó konkrét kérdései sugalmazó jellegűek voltak. A kérdések sorrendjéből és az alternatívák megfogalmazásának hangsúlyaiból kivehető volt az óvatos szabályozásra irányuló kormányzati szándék és a korlátozott hatáskörű, sajátos magyar megoldást céló elképzelés. A konkrét kérdések a következők voltak:

„5. Lehetséges-e a közigazgatási bíróságok intézményét ma már életbe léptetni, vagy szükséges-e a közigazgatási törvénynek teljes megalkotását bevárni?” Ha ez most azonnal nem lehetséges, mily törvényes intézkedéseknek kellene azt általában, különösen pedig rendszer és szervezés tekintetében megelőzniük. Ha lehetséges, a közigazgatási bírászkodás melyik rendszere fogadandó el:

a) az-e, mely szerint a közigazgatási bíróságok illetékessége alá tartozó ügyek és tárgyak taxatív megállapítása mellett, az első közigazgatási hatóság határozata oly esetekben, melyekben jogsérelem vitatattik, azonnal a közigazgatási bíróság elébe viendő, amely rendszer természetesen több alsó és felsőbb fokú közigazgatási bíróság felállítását teszi szükségessé; vagy

b) azon rendszer-e, mely szerint a közigazgatási ügyek előbb a rendes közigazgatási hatóságok előtt és által minden fokozaton át tárgyalandók le, s csak akkor vihetők – a közigazgatási bíróság illetékessége alól törvény által világosan ki nem vett – ügyek egy felsőbb közigazgatási bíróság elé, ha az utolsó közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése törvényellenesnek vittatattik. Ezen utóbbi rendszer elfogadása esetén ismét kérdés: mily hatállyal bírjanak ezen egy közigazgatási bíróság határozatai? Nevezetesen azonnal végrehajthatók legyenek-e? Vagy csak cassatorius jelleggel bírjanak azok, melyeknek alapján az ügy a közigazgatási hatóságok által új tárgyalás alá veendő; vagy végre

c) nem volna-e indokolt az eddig ismert rendszerek mellőzésével, azonban figyelemmel a mívelt 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.

Általában pedig, bármely rendszer elfogadása esetén főkérdés: miként szervezendők a közigazgatási bíróságok, oly célból, hogy míg azok egyrészt a jogérzületet teljesen kielégítik, addig másrészt általuk a közigazgatási ügyek hatáskörükbe ne vonatassanak, s ez által a közigazgatás lehetetlenné, a kormány-felelősség pedig illuzórikussá ne váljék?”⁹⁰

A közigazgatási bírászkodásra vonatkozó első kérdés lényegében nyitott volt, hiszen az országgyűlés már állást foglalt a közigazgatási bíróság megalakítása mellett. Az ankétont *Horváth* Lajos emlékeztette is a miniszterelnököt azon nyilatkozatára, amelyben a közigazgatási bírászkodásról szóló javaslatot már a folyó ülészsakra ígérte. A miniszterelnök válaszolt: a javaslat készen van, és a kérdést úgy kívánja megoldani, hogy a „testület olyan legyen, hogy minden esetre javítson a mostani helyzeten, másodszor ne prejudikáljon annak, ha az egész [t.i. az általános hatáskörű közigazgatási bírászkodás] létrejön, azaz új keretben intéztessenek el ezen ügyek is.” *Tisza* Kálmán tehát továbbra is a „lassú bevezetést” tartotta indokoltnak, de már azon az állásponton volt, hogy nem kell megvárni a közigazgatási anyagi jog kodifikációját. Utalt rá, hogy az előmunkálatokat „hónapokkal ezelőtt” megkezdte.⁹¹

A közigazgatási bírászkodás bevezetésének ütemére vonatkozó kérdésre a meghívottak általában támogató válaszokat adtak. *Horváth* Lajos szerint a közigazgatási bírászkodást nem szabad halogatni, erre különösen az adóügyekben van nagy szükség. *Majthényi* László is azon az állásponton volt, hogy a kérdést nem célszerű a közigazgatási kódex meghozataláig halasztani, ilyen „végleges kódex egyébként egy országban sincs.” *Dárday* Sándor szerint már elkéstünk az intézmény bevezetésével, hiszen már Törökország is – a berlini kongresszus elé terjesztett, a birodalom átszervezését tartalmazó memorandumában – ígéretet tett egy közigazgatási főbíróság megalakítására. *Péchy* Manó szerint is halaszthatatlan a reform, mert „alig van már Európában állam, melyben a jogviszonyok oly gyakori támadásnak lennének

⁸⁹ ANKÉT 1880. 206-220. p.

⁹⁰ ANKÉT 1880. 7-8. p.

⁹¹ Concha: Közigazgatási enquête 38. p.; Sarwey a magyar közigazgatási enquête tárgyalásáról. *Jogtudományi Közlöny* XVI. évf. 42. sz. 1881. okt. 14.; *Politikai Újdonságok* 48. sz. 1880. XXVI. évf. 579. p.

kitéve, mint vannak nálunk.” A gyors bevezetést a megyékben tapasztalható „pártoskodás és a nepotizmus kártékony következményei” is indokolják.⁹²

Velük szemben viszont *Tibád* Antal úgy vélte, hogy a sürgetett jogoltalom a közigazgatási szervek diszkrécionális jogának szűkítését igényli, ezért először (és előfeltételként) minél több specifikus, főleg hatáskört megállapító közigazgatási törvényre van szükség. Külön kiemelte az egyesületi és gyülekezési jog, a közmunka, az állami végszükségjog, és a közigazgatási eljárás normatív rendezésének igényét. Utalt arra is, hogy a közigazgatás és a bíraskodás elkülönítése nálunk 1869-ben nem szigorú tárgyi alapon történt, hiszen 1877-ben több törvény a közigazgatási szervek igazságszolgáltatási hatáskörét bővítette. *Tibád* azok közé tartozott, akik szerint elég lenne a közigazgatási szervezeten belül garanciákat adni az egyéni szabadság és jogok védelmére. Ezt el lehetne érni akkor is, ha azok a közigazgatási hatóságok, amelyek bírói hatalmat gyakorolnak, élethossziglan kinevezett, és lehetőleg felfelé is függetlenített tisztviselőket alkalmaznának. Azt is fontos jogállami követelménynek tartotta, hogy a döntések nagyobb súlyú ügyekben első fokon általában, fellebbezéseknél kivétel nélkül testületileg, szabatosan fogalmazott törvények és eljárás mellett történjenek. Ehhez viszont – összegezte álláspontját – nincs szükség önállóan szervezett közigazgatási bíróságra.⁹³

A miniszterelnöki előterjesztés ezt követően a szervezeti, hatásköri és eljárási módokat firtatta, három lehetséges szervezeti megoldást kínálva. Az első modell taxatív hatáskört, és az első fokú közigazgatási döntés utáni bírósági felülvizsgálatot tenne lehetővé. Maga is felvetette, hogy ez a rendszer több alsó és felsőbb fokú közigazgatási bíróság felállítását igényelné. Már a kérdés is sugalmazta, hogy ez a megoldás túlságosan költséges lenne. A második verzió szerint a közigazgatási ügyeket előbb a rendes közigazgatási hatóságok döntenék el, és csak akkor lehetne fellebbezni egy felsőbb közigazgatási bírósághoz, ha a közigazgatási hatóság jogerős határozatát vagy intézkedését az érintettek törvényellenesnek tartják. Ekkor is felmerül az a kérdés, hogy a bíróság döntése azonnal végrehajtható, vagy csupán kasszatórius legyen. A harmadik – szintén sugalmazott – megoldás egy sajátosan magyar, a szervezetet, a hatáskört és az eljárást egyedi módon kialakító modell lenne.

A tanácskozás résztvevői ezekben a kérdésekben markáns ellenvéleményeket fogalmaztak meg. *Majthényi* László a hatáskör-megállapítás osztrák modelljét, az apparátus szempontjából egyszerűbb megoldást ajánlotta. Az osztrák rendszer „a bíraskodás e nemének hatáskörébe von minden kérdést, melyben a polgárok jogköre adminisztratív úton megsértettnek állítatik.” A taxációra épülő porosz bíraskodás merev a hatáskör megállapítása, és bonyolult a keresetek és a jogorvoslat terén. Az Ausztriában 1876-tól bevezetett rendszerben először minden közigazgatási fórumnak döntenie kell, ezt követi a bírósági eljárás. Erre lenne szükség nálunk is, ez tenné lehetővé a közigazgatási ügymenet bíraskodástól való érintetlenségét és hatékony jogvédelmet a kasszációs jogkörű bíraskodás révén. Álláspontját osztotta *Lónyay* János is.⁹⁴

Dárday Sándor a neves közigazgatási szakíró viszont a porosz rendszert tartotta követendőnek abban a tekintetben, hogy nem kell bevárni a közigazgatási fórumok intézkedését, hanem – ha valamilyen közigazgatási intézkedésből vitás kérdés lesz –, fordulhasson bárki a közigazgatási bírósághoz, ahol kontradiktórius eljárás mellett döntenek ügyéről. Ha nem vitás a kérdés, hanem csak intézkedést kell hozni, ebben a bíróság nem dönthet, erre nem rendelkezik hatáskörrel. A hatáskör megállapítás taxációs megoldását nem tartotta helyesnek.⁹⁵

⁹² ANKÉT 1880. A nevek említésének sorrendjében: 204., 206., 209, 218. p.

⁹³ *Tibád* Antal véleménye: ANKÉT 1880. 215-217. p. Az álláspont éles bírálata: GRUBER Lajos: A miniszterelnök és a közigazgatási bíraskodás. *Magyar Themis*, 1880. 10. évf. 31. sz 246-247. p.; 32. sz. 255–256. p.

⁹⁴ ANKÉT 1880. 207., 219. p.

⁹⁵ ANKÉT 1880. 208-209. p.

Sennyey Pál szintén lehetségesnek vélte a jobb porosz rendszer adaptálását magyar viszonyokra. A porosz rendszer három olyan elvet tartalmaz, melyeket a hazai viszonyok között is követendőnek tart. Az első, hogy a közigazgatási bíróságok léte nem érinti a közigazgatási hierarchiabeli jogokat. Az alsóbb szervek kötelesek végrehajtani a felettes szervek utasításait, a felsőbb szervek az „állam érdekei, a törvényesség, és a célszerűség szempontjából” megváltoztathatják az alsóbb szervek intézkedéseit. A második, hogy az érdekelt fél a hatóság bármely intézkedése ellen fellebbezhet, a felsőbb közigazgatási fórum elbíráhatja azt célszerűségi és törvényességi szempontból egyaránt. A harmadik, hogy az érintett fél (a fellebbezéstől eltekintve) már az első fázisban fordulhat közigazgatási bírósághoz, viszont csak a törvény és a jog védelmére. Fontos, hogy a két út kizárja egymást: a fellebbezés kizárja a jogvédelmi panaszt, és fordítva. Így az egyes hatóságok zaklatását meg lehet akadályozni. A taxációt sem tartotta elvetendőnek, hiszen a modern állam nem tűri, hogy a jogfogalmakat a bíróságra és a joggyakorlatra lehessen bízni. Az eljárást tekintve szintén a közvetlenséget, a szóbeliséget és a nyilvánosságot kéri, attól függetlenül, hogy ez a közigazgatásban újdonság lenne.⁹⁶

Az élénk vitában körvonalazódtak az osztrák és porosz megoldástól eltérő, sajátos magyar modell körvonalai. Horváth Lajos szerint a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó jogvitákban azonnal a bíróságnak kellene döntenie. Hazai viszonyok között erre a célra minden megyében szükség lenne egy ítélkező fórumra, és a fővárosban kellene alakítani egy országos törvényszéket. A megyei bíróságok megalakításában a kormányzottnak komoly befolyást engedne: a bírák felét („bizonyos modalitások mellett”) a honpolgárok maguk választanák, másik felét a kormány nevezné ki a közigazgatás terén jártas személyekből. Az országos bíróság kinevezett, részben közigazgatási gyakorlattal rendelkezőkből, részben olyan bírákból állna, akik a „jogászai szempontokat képviselni és érvényesíteni képesek.” A bírák kivétel nélkül a bírói függetlenség garanciáival rendelkeznenek. Fontosnak tartotta, hogy a jogvédelmi eljárás nyilvános, szóbeli, közvetlen és kontradiktórius legyen, és lényegesnek tartotta a hozott határozat végrehajthatóságát.⁹⁷ Dárday Sándor a közigazgatási bizottságot ruházná fel első fokú közigazgatási bírósági hatáskörrel. A főispán elnöklete alatt a kinevezett és választott tagokból időnként öttagú bíróságot alakítanának, úgy, hogy a választott tagok többségben lennének. Ez szerinte nem járna kiadással, mert a tisztviselők köréből kinevezett és a választott tagok ingyen látnák el feladatukat. A másodfokú fórum végső instancia lenne, melynek megalakítása sem okozna nagy költséget, mert a minisztérium teendői is jelentősen csökkennének.⁹⁸ Tibád Antal két bírósági szint szervezését ajánlotta, egy legfelsőbb a központban, egy vegyes folyamodású a megyékben működne. A megyei a megyefőnök (főispán) elnöklete alatt állna, aki a magasabb állami érdeket képviselné. A testület tagja lenne a királyi ügyész, aki a jogi szempontokat, a tisztí ügyész és főjegyző, akik a jogi feltétel mellett a közigazgatási célszerűséget, a választott tagok pedig a függetlenséget, a lokális ismereteket és érdekeket jelenítenék meg. A bíróság hármas, ötös, és hetes tanácsokban működne, a választottak és a kinevezettek azonos számban képviseltetnék magukat. A legfelsőbb bíróság a legfőbb ítélőszék mintájára alakulna, de a bírák között a stabil jogi elem mellett a mobil közigazgatási szféra is képviseltetve lehetne.⁹⁹

A vitában felmerült számos olyan – közigazgatási bíráskodáshoz kötődő – kérdés, amely nem szerepelt a miniszterelnöki előterjesztésben. Szó esett a hatásköri bíráskodás szükségességéről, a rendeletek, utasítások törvényessége feletti döntési hatáskorról, a fegyelmi ügyek bírósági hatáskörbe vonásáról és a dualista viszony közigazgatási jogvédelmet korlátozó jellegéről.¹⁰⁰

⁹⁶ ANKÉT 1880. 213-214. p.

⁹⁷ ANKÉT 1880. 204. p.

⁹⁸ ANKÉT 1880. 64., 147. p.

⁹⁹ ANKÉT 1880. 216. p.

¹⁰⁰ ANKÉT 1880. 205., 218., 208., 217. p.

Az első hazai közigazgatás ankét végén a miniszterelnök összegezte álláspontját a leendő szabályozás tartalmáról. Helyesebbnek tartotta volna a fokozatos létesítést, de elfogatta a törvényhozás akaratát az organikustól eltérő megoldásra. Még általában közigazgatási bíraskodásról szólt, ekkor még nem vált egyértelművé, hogy a megalakítandó fórum pénzügyi szakbíráóság lesz. Nem támogatta az elvi alapú hatáskör-megállapítást, mert az több bíróságot igényelne, és rendkívül költséges lenne. Szerinte az intézményt „speciális hazai viszonyaink szerint” kell kialakítani. Olyan rendszert kell meghonosítani, amely egyrészt „kielégíti a jogérzületet”, de nem teszi illuzórikussá a kormány felelősségét. Ennek érdekében a leendő bíróságnak érdemi döntési jogkört szánt, de a jogvédelem alá tartozó ügyeket „nagyon óvatosan” kell meghatározni, nehogy az adminisztráció meg legyen bénítva. „Mert nekünk, ha élni akarunk, egy erélyes administriora okvetlenül szükségünk van. Nem egyéni hatalmi kérdés ez; ez az ország kérdése.”¹⁰¹

6. Az első tervezet a pénzügyi közigazgatási bíróságról

A kormányt kötelező két képviselőházi határozat után a pénzügyminisztériumban elkészült a törvény első tervezete. Az 1880. augusztus 5-i keltezésű dokumentum a pénzügyi közigazgatási bíróságokat a közadók kezelésének egyidejű újraszabályozásával kívánta felállítani. A Szapáry Gyula minisztériuma által összeállított tervezetet a belügyminisztérium *Prónay* József államtitkár elnökle alatt létrehozott bizottsága vizsgálta felül. Az 1880. szeptember 3-án és 4-én tartott értekezlet megállapította, hogy a tervezet az „adó és illetékügyben történő fellebbezéseknél és felszólalásoknál eddig követett eljárás hiányosságait a fennforgó viszonyoknak s nagy részben az adózó közönség érdekeinek megfelelően pótolja.” Az elkészített pénzügyminisztériumi elaborátum a „jelenlegi törvényes intézkedésekkel szemben nagy haladást mutat, s mindenképpen nevezetes alkotásnak tekinthető”. A bíróság összetételére vonatkozó elképzelést azonban a belügyminisztériumi bizottság nem tartotta megfelelőnek. Az előterjesztés szerint ugyanis a bíróság a belügyi, a pénzügyi és az igazságügyi minisztérium tisztviselőiből állt volna. Az értekezlet résztvevői (*Lukács* György és *Novák* Lajos miniszteri tanácsosok, *Trifunác* Pál és *Sztojácskovics* Sándor osztálytanácsosok) egyöntetűen hangsúlyozták, hogy ez a felfogás ellentétes a „közvélemény óhajásával”, amely a bíróságot „független elemekből” kívánja összeállítani. Ezt az elvet főleg az elnök kinevezésére és tiszti állására kellene alkalmazni. A tagoknak is függetleneknek kell lenniük, mert a tervezet csak így felel meg az 1880. március 8-i képviselőházi határozatnak, amely „önálló” pénzügyi közigazgatási bíróság felállítását célozta.

A belügyminisztériumi bizottság ennek megfelelően azt javasolta, hogy „legalább az elnökök ne szolgálatban lévő állami tisztviselők, hanem önálló bírák legyenek, a tagok kinevezése pedig az érintett minisztériumok egyetértésével történjen.” A belügyi törvényelőkészítő apparátus ugyanakkor meg kívánta szorítani a pénzügyi végrehajtás testület általi felfüggesztésének lehetőségét. Ezt csak abban az esetben javasolták engedélyezni, ha a fél „kellő biztosítékot” ad a követelés fedezésére.

A tervezetet tárgyaló 1880. szeptember 30-i újabb belügyi értekezleten már *Tisza* Kálmán elnökölt. A fórum lényegében jóváhagyta azt a szöveg-változatot, amelyet az előző bizottság készített. A bírák jogállására vonatkozó szöveges indokolás elvi szempontból is figyelemre méltó. Eszerint „a közvélemény részéről igény van arra, hogy legalább az elnökök ne legyenek függésben a minisztériumoktól, hanem lehetőleg független férfiak sorából nevezetnének ki, képesek lévén már ily tiszti állásuknál fogva is a bíróság irányába a közönségnél nagyobb bizalmat gerjeszteni.” Ezzel együtt hangsúlyt kapott az állami érdek is. A testület szerint „okvetlenül szükséges, hogy az államkincstár érdekei kellőképpen megvédve

¹⁰¹ ANKÉT 1880. 7-8., 221-222. 225. p.

legyenek; gondoskodni kell azon eljárás meghatározásáról, amely mellett az elnökök azon esetre, ha az államkincstár érdeke azt követelné, ezen állásaikból elmozdíthatók legyenek.”¹⁰²

A pénzügyminisztérium elnökségén 1881. január 6-án készült hivatalos feljegyzés a pénzügyi közigazgatási bíróság tervezett bevezetéséről. Ebből kiderül, hogy 1880. november 4-én az igazságügyminiszter és a miniszterelnök-belügyminiszter utasítására tartott tárgyaláson az érintettek megállapodtak a szabályozás főbb elveiben.¹⁰³

A három miniszter által elkészített, lényegében Tisza Kálmán álláspontját tükröző tervezetet a főispáni kar néhány tagjával véleményeztették. A miskolci főispán szerint a tervezett bírói testület „nem fogja fölkelteni a népben azon hitet, hogy a hozzáutalt kérdésekben mindig részrehajlatlanul és alaposan fog eljárni és a hozott határozatok az osztó igazságnak mindig meg fognak felelni.” A bírálat utalt arra is, hogy a „nép súlyos terhe miatt zúgolódni” fog, ha nem történik igazságos jogorvoslat. A főispán javasolta, hogy az ügydöntő bíróság tagjai is álljanak olyan személyekből, akik a bírói függetlenség biztosítékával rendelkeznek.¹⁰⁴

A minisztertanács 1881. január 11-i ülésén tárgyalta a pénzügyi bíráskodásról összeállított tervezetet. Csekély módosítással, stiláris változtatással élve elfogadta a javaslatot és szempontokat adott az előszentesítés szövegéhez.¹⁰⁵ Az uralkodó előzetes jóváhagyását kérő felterjesztés 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. A bíróság elnökét, bíráit és pótbíráit a király egy évre nevezné ki. Áruklodó az a megjegyzés, amellyel e megoldást indokolták: „a bíróság évenkénti összeállítása azon okból vétetett fel, ha a bírák nem volnának eléggé figyelemmel az államkincstár érdekére”, az összetételükön változtatni lehessen.¹⁰⁶

Az uralkodói előszentesítés 1881. január 17-én érkezett meg. Szapáry Gyula pénzügyminiszter 1881. január 31-én terjesztette be képviselőházhoz a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló első törvényjavaslatot (Függelék, ELSŐ JAVASLAT 1881.). A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló első miniszteri előterjesztés mindössze 19 § -ból állt.¹⁰⁷ Az 1881-es kormányzati elképzelés szerint az eljáró bíróság két egymástól független (adóügyi és illetékekkel foglalkozó) osztályból állt volna. Mindkét osztályban az ügydöntő személyek felelett volna bíró, testület a másik felét a pénzügy- és belügyminisztérium miniszteri- vagy osztálytanácsosai, az országos gazdasági egyesület, a kereskedelmi és iparkamara küldöttei képezték volna. A bírákat a királyi ítélőtábláktól kívánták átvenni. Az évenkénti megújítás hivatalos indoka szerint a hatályos adótörvények az adók kivetését és beszedését végző szervezetek és testületek (adókiivető, adófelszólamlási bizottságok) is egy évre választották. A tervezet szembeötlő hiányossága volt, hogy a bíróság előtti eljárást nem részletezte, annak szabályozását a pénzügyminiszterre kívánta bízni.

Az előterjesztés a testület hatáskörébe tartozó vitás pénzügyi közigazgatási ügyeket két csoportra osztotta. Az *adóügyek* közé az egyenes adók és hadmentességi díj mértékének megállapítását, az adómentességek, az adóelengedések, a közadók behajtása körüli eljárást, az adózókra kivetett pénzbírságok körében felmerült vitákat, továbbá a községi (városi) és állami közegek ellen megállapított kártérítési kötelezettségeket sorolták. A tervezett testület másik hatásköri területe az illetékügyekben keletkezett viták eldöntése. Ezen belül az illetékek mértékének megállapítása, az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok hitelességének kérdései képezhettek volna jogvita tárgyát.

¹⁰² MNL-OL. K148. BM. 3439-XI. 1881.; K 26. Magyar Királyi Miniszterelnök ME. 1881-2505. XII. 3057. sz.

¹⁰³ MNL-OL K255. 1881-1-60. 45. p.

¹⁰⁴ MNL-OL. K255. 1881-1-60. 8-10 p.

¹⁰⁵ MNL-OL. K255. 1881-1-97. 218. p.

¹⁰⁶ MNL-OL. K255. 1881-1-172.

¹⁰⁷ ELSŐ JAVASLAT 1881. 300-305. p.

A nyilvánosságra hozott elképzelést rendkívül heves támadás érte. Ha ez megvalósul, írta Gruber Lajos, a közigazgatási bíróság valóban a minisztérium kebelén belül jön létre. „Azon bíróság soha nem zavarná meg a közigazgatás és bíraskodás közötti egyensúlyt, s nem lenne képes azt ennek alárendelni.” Az „előttünk fekvő törvényjavaslatban az eddig ismert rendszerek teljesen mellőzve vannak,” és összeállítói figyelmen kívül hagyták a „művelt európai államokban létező törvényeket és tapasztalatokat.” Egy egészen „új rendszert állapítottak meg, mely a rég eltemetett absolutisztiko-bürokratiai rendszer palástolt alakzata.” Támadó hangvételű cikkében elhatárolódott a kormány tervezetétől az érdemi jogvédelmi szempontokat hiányoló Dell'Adami Rezső is.¹⁰⁸

Különös ellentmondást teremtett, hogy a törvényhozás már hivatalosan is számolt a pénzügyi közigazgatási bírósággal. Az 1881. április 15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881. évi XXVII. tc. kisebb kihágások esetén a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte ki ügydöntő fórumnak. Az országgyűlési időszak utolsó napján kihirdetett 1881. évi XXXIV. tc. illetékügyekben a pénzügyi közigazgatási bírósághoz engedett fellebbezést. E jogköröket a két törvény a bíróság felállításáig a pénzügyminiszterre ruházta.

A miniszterelnök véleményét összegző javaslatot a képviselőház 1881. január 31-én napirendre vette, és előzetes tárgyalásra a pénzügyi bizottságnak adta ki.¹⁰⁹ A parlamenti nyomtatványokban a ciklus végéig, 1881. május 11-ig nincs nyoma annak, hogy a bizottság az ügyet tárgyalta volna. A látszat-közigazgatási bíraskodás bevezetésére irányuló első kormányzati kísérlet a közvélemény ellenállásán hiúsult meg. Tisza Kálmán az adminisztratív judikatúra ügyében elszenvedte második vereségét.

7. A korrigált második tervezet

A törvényhozás azonban változatlanul számolt a pénzügyi közigazgatási bírósággal. Az 1881. április 15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881. évi XXVII. tc. kisebb kihágások esetén a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte meg legfelsőbb ügydöntő fórumnak. Hasonlóan járt el az országgyűlési időszak utolsó napján kihirdetett 1881. évi XXXIV. tc. is, amely illetékügyekben a pénzügyi közigazgatási bírósághoz engedett fellebbezést. Ezeket a jogköröket a két törvény a bíróság felállításáig a pénzügyminiszterre ruházta át.

A bíróság megszervezésére irányuló igény parancsoló volt. Lánczy Gyula jól foglalta össze a korabeli szakmai közhangulatot a halogatott reformokkal kapcsolatban: „Jelen közigazgatási szervezetünk sivár természete, miszerint a jogeszmétől idegen, s ezért az igazságot nem tudja megvalósítani, soha nyersebbül, és leplezetlenebbül nem nyilvánult, mint a legutóbbi időben. Annyira, hogy válság felé közeledünk...” A Jogtudományi Közlöny szerkesztőségi cikke főleg a pénzügyi igazgatással és jogszolgáltatással szembeni elvárásokat hangsúlyozta. Eszerint „pénzügyi közigazgatásunk tényleges vezetése sem a kincstár, sem a közösség érdekében ki nem elégtő és szaporodó kinövésével és bajaival napról napra nyugtalanítóbb.”¹¹⁰

A második minisztériumi tervezet összeállítására utaló első archivált dokumentum a pénzügyminisztérium elnökségén 1881. szeptember 14-én készített feljegyzés, amely szerint a miniszter célszerűnek tartotta a pénzügyi közigazgatási bíróság szervezetéről szóló javaslatba az 1875. október 22-i osztrák közigazgatási bírósági törvény néhány garanciális rendelkezését

¹⁰⁸ GRUBER Lajos: A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. III. *Jogtudományi Közlöny* XVI. évf. 21. sz. 1881. máj. 20.; DELL'ADAMI Rezső: Indoklás a pénzügyi bírósági törvényjavaslathoz. *Jogtudományi Közlöny* XVI. évf. 7. sz. 1881. febr. 11.

¹⁰⁹ KN. 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 22. p.

¹¹⁰ LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy* XIX. köt. Budapest, 1883. 48. p.; „Kétoldalú felelősség a pénzügyi közigazgatásban.” *Jogtudományi Közlöny* 18. évf. 7. sz. 1883. febr. 16.

átvenni. Az új tervezet már csupán egy, végső fokon ítélkező, ügydöntő hatáskörű bíróságról szól. A bíróság előtti eljárás az osztrák rendszert követte, kizárta a tárgyalás nyilvánosságát és a kontradiktórius elvet.¹¹¹

Az „osztrákositott” tervezet 1881. szeptember 19-én került a miniszterelnökhöz, aki azt változtatás nélkül terjesztette a minisztertanács 1881. október 2-i ülésére. A kormány tagjai alaposan megvitatták, és több ponton módosították Szapáry Gyula elképzelését. Az igazságügyminiszter javaslatára a bírák kvalifikációjára vonatkozó – az osztrák törvényből átvett – szabályokat azzal egészítették ki, hogy lehessenek azok is bírák, akik a pénzügyi szakmában jártasak, vagy az adókievetési, felszólalási bizottságokban több éven át tevékenykedtek. A fellebbezésre jogosultak közé bekerült a királyi adófelügyelő is. A módosító javaslatok nyomán a bíróság hatáskörét hivatalból maga állapíthatta meg. A minisztertanács változtatta meg azt a javaslatot is, amely a hatásköri összeütközések eldöntését a királyi Kúriára bízta volna. A szemléleti áttörést megakadályozó ezen indítványt is Pauler Tivadar igazságügyi miniszter tette.¹¹²

Sokat elárul a korabeli kormányzati szándékról a királyi előszentesítést kérő pénzügyminiszteri indokolás. Szapáry Gyula utalt arra, hogy az eltelt idő alatt figyelemmel kísérte a szakértők ez ügyben nyilvánosságra hozott nyilatkozatait és arról győződött meg, hogy az „állampolgárok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésétől nagyobb és üdvösebb eredményt remélnek, ha annak szervezete az állandóság és függetlenség tekintetében ugyanazon elvekre épül, melyek a rendes bíróságokra érvényesek.” A szervezeti változtatás azonban „nem áll ellentétben az állam és adminisztráció érdekeivel, és nem a lényegét, ti. a helyesen megállapítva levő hatáskört érinti.” Az uralkodónak felterjesztett megoldás szavatolja 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.” Az intern iratból kiderül, hogy „nem várt károsabb következményű túlkapások esetén” a minisztertanács tervezett hatásköre megfelelő biztosítékot nyújt az állami érdek megóvására.

Az uralkodó tudomására hozták az intézmény várható költségeit is. A pénzügyminiszter (ellentétben Tisza Kálmán korábbi, fenyegető végösszegű kalkulációjával) csupán 33.000. forintot szánt erre, melynek felét megtakaríthatónak vélte, ha az új bírák egy része a minisztériuma apparátusából kerülne ki. A javaslat törvényhozás elé terjesztését lehetővé tevő, uralkodói előszentesítésről szóló hivatalos irat 1881. október 15-én érkezett meg.¹¹³

Szapáry Gyula pénzügyminiszter 1882. február 7-én terjesztette második javaslatát (Függelék, MÁSODIK JAVASLAT 1882.) a képviselőház elé. Készen utalt arra, hogy korábban előterjesztett javaslatánál az előző országgyűlés „sürgősebbnek talált mást.” Az előterjesztett javaslata radikálisan különbözött az előzőtől. Más volt hivatalos indokolásának elvi alapja is; a miniszter ezúttal nem idegen államok példájára, hanem a honi igazgatás sajátos szükségleteire és a jogállami igényekre hivatkozott.¹¹⁴

A reformot alapvető fontosságúnak tartotta, amely „az állami közigazgatási rendszerünk reformálásához az egyik hatalmas lépés” lesz. A javaslat indoklása jóval alaposabb a korábbi előterjesztésnél. Jogelméleti igényű elemzés világít rá az állam céljára. „Hogy az állampolgárok összességét képviselő - s az azok személyi és vagyoni jólétének biztosítására hivatott állam, feladatának a kívánt sikerrel megfelelhessen, kénytelen saját közegeit bizonyos törvények által felruházni olyan jogokkal, hogy neki, mint összesnek érdekeit, egyes polgárok eljárása és akaratával szemben képviseljék, s az e célból alkotott törvények korlátai között,

¹¹¹ MNL-OL. K255. 1881-1-1976. 1881. szept. 14-i irat és a mellékletként csatolt „Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról” feliratú fogalmazvány.

¹¹² MNL-OL. K255-1-2105. sz. 1881. okt. 5-i irat.

¹¹³ MNL-OL. K 255-1-2106. sz. 1881. okt.15-i irat.

¹¹⁴ KI. 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 152. sz. 224. p.; MNL-OL K255 1881-1-2191. sz.

kényszereszközök alkalmazása mellett és törekedjenek előmozdítani és biztosítani az állami közös cél elérését”.¹¹⁵

A polgárok néha „az állam közigazgatási tisztviselőinek törvény nevében tett eljárását, intézkedését sérelmesnek, a fennálló törvényekkel és azok alapján kibocsátott rendeletekkel ellenkezőknek tekintik, s ügyüknek egészen részrehajlatlan, önálló bíró által való megbírállását óhajtják.” „A jelenlegi törvények és gyakorlat szerint” az illető szakminiszter bírálja el ezeket a panaszokat. Az emberek azonban nem hajlandóak a minisztereket elfogulatlannak elismerni. „A dolog természeténél fogva éppen a pénzügyi tárca az, melynél a leggyakoribb és legkényesebb természetű ilyen esetek fordulnak elő, nevezetesen az adó és illetékügyekben.” Szapáry Gyula – magának tulajdonítva az önálló pénzügyi közigazgatási bíróság gondolatát – ezért nem várta meg az általános közigazgatási bíróság „szervezésére nézve folyamatban lévő tárgyalások befejezését”, és a tárcája körébe eső bíróság létrehozatalát indítványozta. A leendő bíróság hatáskörének kérdésében elvi szempontokat követett. A közigazgatási hatóságok döntési körében tartott meg minden olyan közigazgatási ügyet, „amely tisztán a helyes adminisztráció szempontjából bírálendő meg, vagy adminisztratív úton adandó kedvezményekre vonatkozik.” Tért nyitott viszont a pénzügyi közigazgatási bíróságnak azon esetekben, „amelyekben egyeseknek vagy testületeknek törvény vagy törvényen alapuló rendeletek által biztosított joguk érintetik.”¹¹⁶

Alapvetően módosult a kormányzati elképzelés a leendő bíróság szervezetéről, amelyet „az önállóság legszélesebb alapra fektetett attribútumaival” kívánt felruházni. A bíróság tagjai a rendes bírói jogállást nyernék el. „Mindezek oly garanciák, melyeknél többet az állam alig nyújthat egyes polgáraival szemben, hacsak maga az állam főcélja elérését kockáztatni, sőt lehetetlenné tenni nem akarja.”¹¹⁷

A második javaslat fogadtatása lényegesen kedvezőbb volt a korábbinál. Az Ellenőr a benyújtás után közvetlenül üdvözölte azt, mint annak jelét, hogy a szabadelvű párt és kormány „gyökeresen akarja orvosolni a bajokat, melyek orvoslása elől eddig minden kormány kitért.” A lap igyekezett megvédeni a javaslatot a „méltatlan” támadásokkal szemben. Az 1882. február 8-i szerkesztőségi cikk utalt arra, hogy a kiegyezés óta legtöbb panasz adóügyben keletkezett. Ez a magyar szokásokból is következett, hiszen „jövedelmet elvonni a megadóztatás alól sehol sem divatosabb, mint nálunk. Az államot megkárosítani pedig sehol sem tekintetik oly kevésbé bűnnek, mint széles Magyarországon, hol a csempészett szüzdohány még ma is sokkal illatosabb minden trafiknál.” A benyújtott javaslat kedvező hatást gyakorol, mert az adókezelés hiányosságai és „gyakori anarchikus zűrzavarai” próbára tették a legkomolyabb állampolgár türelmét is. A reform nagyon fontos elvi szempontból is. „Ez a javaslat a törvény és jog parancsoló elvei számára oly területeket hódít meg, mely bár az állami élet működésének legtágabb területe, ezen a területen a törvény és jog a bürokratikus slendriánnal és önkénnyel volt kénytelen megosztani az uralmat.” A tudományos közvélemény álláspontját tükröző lapvélemény szerint a „jogállam eszméje megközelíthetetlen magasságban székel ott, ahol az összes közigazgatási és adóügy nélkülözni kénytelen még a contensiosus ügyekben is a bírói döntés garanciáját.”

A javaslat a „legáltalánosabban és legélénkebben érzett szükségletnek” tett eleget, általános vélemény szerint magasabb színvonalon, mint az első kormányelképzelés. Az Ellenőr szerint a Tisza Kálmán koncepcióját tükröző korábbi pénzügyi bíróság csak „a nomenclaturánál fogva leendett bíróság, tényleg és lényegében azonban nem, mert nélkülözte a bírói hatalom gyakorlásának a kvalifikációban, stabilitásban és függetlenségben rejlő garanciáit.” Az új

¹¹⁵ KI. 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 224. p. Az indokolás első fogalmazványát Márffy Ödön osztálytanácsos készítette. MNL-OL. K255. 1881-1-2191. sz. 1881. okt. 22.

¹¹⁶ KI. 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 225. p.

¹¹⁷ *Ellenőr* XIV. évf. 69. sz. 1882. febr. 8.

törvényjavaslat kínálja ezeket.¹¹⁸ A Jogtudományi Közlöny cikkírója szerint a javaslat „nem a legkiválóbb, mégis egyike a legáldásosabb alkotásnak, melyet az újabb időben a közterhek súlya alatt görnyedő állampolgárok érdekében létesítettek.”¹¹⁹

A második javaslat egyik előremutató sajátossága volt, hogy igyekezett a bíróság jogállását az általános szabályok alá vonni. A pénzügyi közigazgatás bírait is az uralkodó nevezné ki, fegyelmi tekintetben a rendes bírakkal azonos elbírálást, az 1871. évi XIII. tc. alkalmazását irányozta elő. Fontos nívó volt, hogy a bíróság a hozzá felterjesztett ügyekben nyilvános ülésben döntött, és a döntést indokolnia kellett. „Mi eddig adó és illetékügyekben csak oly határozatot kaptunk, melynek indoklására felette kevés vagy semmi súlyt nem fektettek” - írta az *Ellenőr* az 1882. március 11-i számában. A jogállamiság felé mutató lépés volt, hogy a pénzügyi bíráskodás – a javaslat nyomán – társasbíráskodási rendszerben jött létre, a korábbi miniszteri döntőbíró, az egyszemélyes ítélkezés megszűnt. A bírák jogállására nézve mások is hangsúlyozták, hogy ebben az ítélkezési formában sem lehet eltérni az általános bírói kvalifikációtól. Az egyik cikkírói módosító javaslat szerint: „az elnök és bírák az 1869. évi IV. tc. 6. és 7. §-i értelmében bírói hivatal viselésére képesített oly egyének soraiból alkalmazandók, akik adó s illetékügyben s ezek behajtása körül működtek, illetve ezen kérdésekben intézkedtek, s ilyenekben gyakorlatot kimutatni képesek.”¹²⁰

A korabeli szakmai közvélemény felszínre hozta a javaslat hiányosságait is. *Tóth Dezső* szerint a javaslat „a jogászai igények teljes kielégítésére nem alkalmas.” Élesen támadta a körvonalazott eljárásjogi rendszert. „Bíróság előtti eljárás alig képzelhető el a vitás felek meghallgatása, az érvek és ellenérvek előterjesztése s azoknak a felek részéről megvitatása nélkül.” A célba vett eljárás szerint a bíróság „csak azon adatok alapján fog ítélni, melyeket a pü. közegek – igen természetesen – a pénzügyi cél elérése tekintetében összegyűjtenek. Az ellenfél, a magánpolgár legfeljebb a határozat elleni fellebbezésben adhatja elő nézetét, anélkül azonban, hogy így a bíróság nem a felek kölcsönös előterjesztésével megvilágított, s minden szempontból tisztázott ténykörűlmények, hanem csakis pénzügyi szempontból, s így egyoldalú érdekből összegyűjtött adatok alapján bíráskodand”. Ennek a megoldásnak pénzügyi természetű okai voltak: a kormányzat úgy vélte, ha a feleket az eljárásba bevonják, legalább 10-20 pénzügyi közigazgatási bíróságot kellene szervezni, de erre az állami bevételek fedezetet nem nyújtanak.¹²¹

A szakrajtó utalt a javaslat hatásköri szabályainak hiányosságaira is. A tervezett bíróság hatásköre nem terjedt ki a közvetett adókra, viszont az egyenes adók esetében még az adók mértékét is bírói felülvizsgálat alá vonta. A javaslat nyilvánvaló hiányossága abban a tervezett rendelkezésben rejlett, amely a minisztertanácsot egy tekintetben a pénzügyi közigazgatási bíróság fölé kívánta rendelni. A 24. § szerint ugyanis „ha a pénzügyi közigazgatási bíróság illetékessége tekintetében oly ítéletet mond ki, mely a közigazgatás célszerű vezethetése, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat: a pénzügyminiszternek joga van az esetet, csupán elvi elbírálása végett a minisztertanács elé terjeszteni, melynek eldöntése a törvényhozás további intézkedéséig irányadó lesz.” A legtöbbet támadott rendelkezés azt eredményezte volna, hogy a végrehajtó hatalom bármely elé terjesztett döntést - törvényi kötöttség nélkül - megvétőzhatja. Ez a rendelkezés is felszínre hozta a hatásköri összeütközések feloldásának törvényi rendezetlenségét és a hatásköri bíróság hiányát. *Tóth Dezső* egyébként a hatáskört „elég tágnak” ítélte, minden esetre javasolta, hogy az 1. §-ba a következő szöveget még fel kellene venni: „általában mind adó-mind illetékügyben

¹¹⁸ A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény benyújtása. *Ellenőr* XIV. évf. 68. sz. 1882. febr. 7., febr. 8. sz.

¹¹⁹ TÓTH Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság. *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 11. sz. 1882. március 17.

¹²⁰ TÓTH Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság II. *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 12. sz. 1882. március 24.

¹²¹ Tóth Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság. *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 11. sz. 1882. március 17.

magának a kötelezettségnek a fennállása – az obligó maga – s az elévülés felett szintén a bíróság ítélt.” Szerinte ugyanis legtöbb esetben nem a kötelezettség mértéke, hanem fennállása vitás.¹²²

Volt még egy elvi hiányosság, amely csökkentette a javaslat értékét és gyakorlati alkalmazhatóságát. A 10. §. szerint ugyanis a bírósághoz beadott fellebbezésnek „rendszerint nincs felfüggesztő hatálya.” A második bekezdés szerint ugyan a pénzügyminiszter – belátása szerint – adhat a félnek halasztást, ennek feltételei, főleg garanciái azonban hiányoztak a javaslatból.

8. A javaslat törvényhozási vitája

8.1. A képviselőházi bizottságok állásfoglalásai

A pénzügyminiszter előterjesztését először az *állandó pénzügyi bizottság* tárgyalta meg 1883. február 15-én és 16-án. A korabeli lapokból tartalmilag rekonstruálható¹²³ tanácskozáson *Ordódy* Pál elnökölt, a kormányzat részéről jelen volt *Szapáry* Gyula pénzügyminiszter, továbbá – az ilyen jellegű tanácskozások állandó résztvevője, a tervezet egyik összeállítója –, *Márffy* Ödön miniszteri tanácsos is. A törvényhozás korabeli rendje szerint a bizottságok a törvényjavaslatokat (a képviselőházhoz és a főrendi házhoz hasonlóan) először általánosságban, majd §-onként tárgyalták. *Hegedűs* Sándor előadó rövid beszédében általában javasolta az előterjesztés elfogadását. Azt hangsúlyozta, hogy a bíróság létrehozatala a pénzügyi bizottság, és a képviselőház kifejezett kívánsága, továbbá a közvélemény régi követelése volt. Az ellenzéki *Helfy* Ignác nehéz helyzetbe került: általában ő is elfogadta a javaslatot, „mert a ház határozatát látta teljesítve általa, s itt a theoretikus csaták meddők maradnának.”

A részletes vita elején *Hegedűs* Sándor – az 1. §-t az egész törvényjavaslat alapjának tartva – merész javaslattal állt elő: szerinte az illetékügyekben előforduló eseteket is fel kellene venni a bíróság hatáskörébe. Álláspontja szerint ugyanis „az illetékek körüli eljárás ad legtöbb panaszra okot.” *Szapáry* Gyula a hatáskör megállapításának elvi alapjaként azt tartotta irányadónak, hogy a hatósági ügyek a közigazgatási hatóságoknál, végső fórum szerint a minisztériumban maradjanak, míg az egyesek, és testületek jogainak érvényesítése a független bíróság feladata lenne. Egyébként nem ellenezte az előadói indítványt. *Lukács* Béla is elfogadta *Hegedűs* javaslatát, de indokoltan tartotta a leendő bíróság hatáskörét az összes adóügyre kiterjeszteni. Indítványozta továbbá, hogy a közigazgatás döntés ellen akkor is lehessen fellebbezni, ha a két első fokú hatóság határozata egybehangzó volt. *Kemény* Géza ezt különösen az elvi kérdések elbírálása szempontjából tartotta szükségesnek. A nyilvánvalóan kényes hatásköri vitában a szabadelvű *Králtz* Béla óvatosságra intett: olyan pénzügyi bíróság, melyet a javaslat céloz, egyetlen országban sincs, ezért nálunk is tapasztalatokat kell gyűjteni, „mielőtt nagyon kiterjesztenénk a hatáskörét.”

Rakovszky István fontosnak tartotta, hogy az adó és illetéküggyel foglalkozó hatóságok felelőssége, és kártérítési kötelezettsége a magánfelekkel szemben is érvényesüljön. Erre *Szapáry* azt felelte, hogy erre a közadók kezeléséről szóló tervezett törvény megfelelő §-ai lehetőséget adnak. E tárgykörben csupán az 1896. évi XXVI. tc. biztosított közigazgatási bírósági hatáskört.

Már az első szakasz körüli vitában felmerült a hatáskör-megállapítás kérdése. *Éles* Henrik nem helyeselte a porosz mintát követő taxatív felsorolást, általánosabb meghatározást tartott célszerűnek. *Szapáry* gyakorlati szempontból védte előterjesztését: szerinte ugyanis célszerű, ha különböző törvényekben hivatkozott ügyek ebben a törvényben összefoglalóan (és

¹²² Tóth Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság II. *Jogtudományi Közöny* XVII. évf. 12. sz. 1882. március 24.

¹²³ *Pesti Napló* 1883. február 15. (Reggeli kiadás) 34. évf. 45. sz.; *Pesti Napló* 1883. február 16. (Reggeli kiadás) 34. évf. 46. sz.; *Pesti Hirlap* 1883. február 15. V. évf. 46. sz.; *Pesti Hirlap* 1883. február 16. V. évf. 47. sz.

a gyakorlat számára követhető módon) szerepelnek. *Dárday* Sándor a javaslat védelmére kelt, mondván, hogy a választott technikai megoldást nem taxatív elősorolás, mert általánosságban az ügyeket, és nem az eseteket sorolja elő. *Helfy* Ignác általában elfogadta a szöveget, de szükségesnek tartotta, hogy a felsorolt ügyeken kívül a leendő bíróság elé tartozzon mindazon adó és illetékügy, melyeket más törvények ide utalnak, vagy a jövőben ide rendelnek.

A bizottság végül elfogadta az 1.§-t a *Hegedűs*-féle indítvány szerint. Így tehát a felülvizsgálat körébe tartozó illeték-ügyeket is részletezni kellett, a *Rakovszky* által tett azon módosítással, hogy a magánfelek kártérítési igényei adó és illetékügyekben világosan megfogalmazódjanak, és a *Helfy* által tett indítvánnyal, ami szerint a bíróság által kell elbírálni (a felsoroltakon kívül) azon ügyeket is, melyeket a hatályos, vagy ezután alkotandó törvények ide utasítanak.

A 2. § a bíróság létszámát határozta meg. *Hegedűs* fenn akarta tartani a létszám szaporításának lehetőségét. Indítványozta, hogy egyelőre e létszámot állapítsák meg, de a pénzügyminisztert fel kellene hatalmazni, hogy szükség esetén gondoskodni tudjon a költségvetési keretek közötti szükséges bírói alkalmazásokról. *Szapáry* nem ellenezte a javaslatot, de ez esetben nem csupán a létszám emelésére, hanem – ha a teendők csökkennek – annak redukálására is felhatalmazást kért. *Rakovszky* ellenezte az indítványt, mert károsnak tartotta a bizonytalanságot. Szerinte, ha szükség lenne az ítélkezői létszám növelésére, a törvényhozás rendelkezhet erről. *Dárday* Sándor egy tanácselnök „szervezését” látta szükségesnek. Több felszólaló az eredeti szöveget pártolta, végül a bizottság többsége is ezt fogadta el.

A 3. §-nál hosszabb vita bontakozott ki a tervezett bíróság nem bírói képesítéssel felruházott két pénzügyi tagjának minősítéséről. Több hozzászólás után végül *Lukács* Béla indítványát fogadták el, miszerint „hivatkozás történjen a kvalifikációs törvény azon szakaszaira, melyek a magasabb pénzügyi tisztviselőkre vonatkoznak, de egyúttal azon szakaszaira is, mely általában egyes szakképzett egyének alkalmaztatását külön speciális kvalifikáció nélkül is lehetővé teszi.”

A miniszteri előterjesztés 4. §-a kapcsán *Hegedűs* azt indítványozta, hogy a bírósági kvalifikációval rendelkező tagokra nézve az 1869. évi IV. tc.-nek ne csupán azon előírásait alkalmazzák, amelyek a bíróság tagjait kifelé, a lakossággal szemben teszik függetlenné, hanem azon rendelkezéseit (16-17. §§) is, amelyek az ítélő fórumokat a kormányhatalommal szemben függetlenítik. Ezt többen támogatták, azonban a kérdés (a tudósítások szerint) függőben maradt, míg a pénzügyminisztérium a (szöveg e részét fogalmazó) igazságügyi tárcával egyeztet.

Az 5. §-t elfogadták, de ezen átmeneti intézkedéseket a javaslat más helyén szerepeltetni kívánták. Ugyanigy döntöttek a 6. és 7. §-ról is. A 7. §-t hosszasan tárgyalták. *Hegedűs* javaslatára a tervezett fellebbezési határidő 15-ről 30 napra emelkedett. *Králtz* indítványára a fellebbezéseket adóügyekben az adófelügyelőségekhez, illetékügyekben az illetékkiszabási hivatalokhoz kellene benyújtani. *Éles* Henrik javaslatára a fellebbezési határidő lejártát a postai úton érkezett fellebbezéseknél nem a beérkezés, hanem a feladás napja szerint kell megállapítani. *Lukács* Béla indítványára felvették a javaslatba, hogy a határidő eltelte miatti visszautasítást végzésbe kell foglalni.

A bizottság ülése másnap, 1883. február 16-án folytatódott. *Szapáry* miniszter, és *Márffy* tanácsos ezen a fórumon is képviseltette magát. Az ülés azonban különös módon kezdődött: a 7. § kapcsán előző nap elfogadott módosításokat elvetették, ezekből csupán a fellebbezési határidő hosszabbítása maradt meg.¹²⁴ A 8. § rendelkezéseire *Hegedűs* hozzáfűzte, hogy nagy nehézséggel jár a szükséges okmányok megszerzése, ezért indítványozta, hogy ezt a pontot hagyják ki. *Dárday* Sándor támogatta az indítványt. *Márffy* a rendelkezés fenntartását javasolta, mert a fellebbezésre alapul szolgáló okmányok nélkül nem lehet a jogorvoslati kérelmet érdemben elbírálni. *Éles* Henrik szerint azt az elvet kellene kimondani, hogy a fél az általa

¹²⁴ *Pesti Napló* 1883. február 16. (Reggeli kiadás) 34. évf. 46. sz.

felhozott adatokat igazolni tartozik. Hegedűs a rendelkezést megtoldaná azzal, hogy a fél egyszerűen hivatkozhat valamely hatóságnál meglévő okiratra. *Kralitz* az eredeti szöveg megtartását javasolta, azzal a kiegészítéssel, hogy a tárgyalások folytán használt okiratok nem csatolhatók. Ezt az indítványt elfogadták, a szövegezéssel az előadót bízták meg.

A 9. §-ból *Hegedűs* előadó a 2. és 3. bekezdést kihagyni indítványozta, mert nem tartotta helyesnek, hogy esetleg több (más) érdekelt fél kése delme miatt a fellebbezőt hátrány érje. A bizottság Hegedűs indítványát elfogadta, egyben a felterjesztés idejét 15 napra emelte. A 10. és 11. §-t változatlanul elfogadták. A 12. §-hoz Hegedűs javasolta, hogy „a feleket az elintézés napjáról értesíteni kell.” Ezután *Dárday Sándor* javasolta, hogy iktassanak be egy új szakaszt, mely szerint „a jogszolgáltatás egyöntetűsége végett vitás elvi kérdések tárgyában a teljes ülés határozzon.” A bizottság a javaslatot nem támogatta.

A 12-15. §§-kat a testület változtatás nélkül elfogadta. A 16. §-nál *Dárday Sándor* felvetette, hogy nem lenne-e helyes, ha a pénzügyi közigazgatási bíróság az ügy elintézéséhez szükséges adatokat a közigazgatási hatóságoktól is bekérhetné. *Hegedűs* válasza: „e bíróság, mint apellatorium csak az alantas hatóságaival korrespondálhat.” A 17-24. §§-kat a bizottság változtatás nélkül elfogadta. A 25. §-nál Lukács azt indítványozta, hogy a bíróság ügyrendjét a minisztertanács állapítsa meg, és az uralkodó hagyja jóvá. *Dárday* célszerűbbnek tartotta az ügyrend megállapítását a pénz-és igazságügyi miniszterekre bízni. A bizottság ezt támogatta. A testület a többi szakaszt változtatás nélkül fogadta el.

A pénzügyi bizottság terjedelmes jelentése¹²⁵ elsősorban arra utalt, hogy a testület e rendkívül bonyolult kérdésben fel kívánta használni a tudományos érveket. Mindamellet t egyértelművé tette: a javaslat előterjesztésére a népképviselőt akarátát követve, a képviselőház 1880. március 8-i határozata alapján került sor. A bizottság fontos módosításokat javasolt. Egyetértett azzal a miniszteri szándékkal, hogy a bíróság ne csupán bírói képzettségű tagokból álljon, azonban az „állás állandósága, függetlensége, elmozdíthatatlansága” miatt további biztosítékot tartott indokoltnak. E javaslat nyomán kerültek a közigazgatási bírák a Kúria bíráival jogilag azonos helyzetbe, és terjedt ki rájuk az 1869. évi IV. tc. 16. és 17. §-a is.

A bizottság a vélemény megfogalmazása során hosszan vitatkozott az alakítandó fórum hatásköréről. „Már maga az nagy kérdés, hogy ilyen egyetlen központi fellebbezési fórum, és pedig vitás közigazgatási ügyekben végső stádiumban ítélő fórum kasszatórius vagy érdemleges hatáskörű legyen.”¹²⁶ A testület – a végül megvalósult, és az osztrák megoldástól eltérő – reformatórius hatáskört látta volna szívesen. Ezt követő kérdés volt, hogy milyen módon állapítsák meg az eldöntendő ügyek körét. A törvényjavaslat a bizottság határozata szerint „helyesen ejti el a taxációt, de mégsem általános nyilatkozattal, hanem egyfelől az adókezelési és más törvényekben már előzetesen a pénzügyi bíróságokhoz utasított ügyek általános megemlítésével, másfelől az adóügyekben, a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő végrehajtással kapcsolatos panaszok megjelölésével.” A testület azzal kívánta kiegészíteni a javaslatot, hogy tartozzék ide minden ügy, amelyet törvény ide utasít. Az illetékek esetében szükségesnek látta a végrehajtás szabályozását is.

A bizottsági jelentés csak melleleg utalt az egyik legtöbbet vitatott kérdésre, a miniszteri tervezetből kihagyott fogyasztási adók ügyére. Ezek is gyakran adtak okot a vitára, „de midőn erre nézve speciális törvények szabják meg az eljárást, másfelől e kérdések elbírálása is sok nehézséggel járna a központi közigazgatási bizottságra nézve”, a döntést halaszthatónak tartották. A képviselőház pénzügyi közigazgatási bizottsága a bíróság eljárásának kérdésében retrográd álláspontot foglalt el. Azt hangsúlyozta, hogy ebben az esetben is az 1868. évi LIV. tc. 102-107. §§-it kell alkalmazni, mert a pénzügyi közigazgatási bíróságnál nem lehetséges

¹²⁵ KI. 1881. XIV. köt. Budapest, 1883. 528. sz.

¹²⁶ KN. 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 164. p.; *Pesti Napló* 1883. febr. 16. 34. évf. 46. sz. (reggeli kiadás); 1883. febr. 27. (57. sz.); 1883. márc. 8. (66. sz.)

kontradiktórius eljárást bevezetni. Az írásbeli eljárás az egyedüli, „mely gyakorlatilag egy központi, egyetlen fellebbezési fórumra nézve adó és illetékügyben lehetséges.”

A képviselőház igazságügyi bizottsága 1883. február 20-án *Apáthy* István elnöklete alatt tárgyalta a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló miniszteri előterjesztést. Az ülésen a kormány részéről *Szapáry* Gyula pénzügyminiszter, *Bercelly* Jenő igazságügyminisztériumi és *Márffy* Ödön pénzügyminiszteri tanácsos vett részt. *Pauler* Tivadar ezúttal sem vállalt személyes szerepet a törvényhozást előkészítő munkában.¹²⁷

Az ülés elején *Teleszky* István előadó megjegyezte, hogy a törvényjavaslat szorosan összefügg a közadók kezeléséről szóló javaslattal. Szerinte alapvető közérdek, hogy a közigazgatási bíráskodást a bírói függetlenség minden attribútumával ellátott bíróságok gyakorolják, és helyesnek tartotta azt is, hogy a pénzügyi közegek és a polgárok közötti vitás ügyekben nem rendes bíróságok, hanem külön szakbíróságok határozzanak. A törvényjavaslat, amely „bizonyos irányban javítást tartalmaz”, általánosságban elfogadható. Megjegyezte viszont, hogy a miniszteri előterjesztés „szűk keretben foglalja össze azon ügyeket, melyek a bíróság hatáskörébe vannak utalva.” Jogásként helytelenítette azt is, hogy az eljárás írásbeli jellegű.

Horváth Lajos elvben kíváncsnak tartotta, hogy a közigazgatási bíráskodás minden ügyre terjedjen ki, de elfogadja a javaslatot a részletes tárgyalás alapjául, mert „némi részben” a jelenlegi helyzet javítását ígéri. *Szapáry* Gyula szerint is jobb volna az általános közigazgatási bíráskodás bevezetése, „de az nagy nehézséggel jár, és sok előfeltételtől függ.” A részletekről hajlandó vitatkozni, de előre kijelentette, hogy a szóbeliség elvét nem fogadja el. *Kőrösy* József csatlakozott *Szapáry*hoz, általában elfogadta a javaslatot, de a részletes vitában több módosító javaslatot kívánt tenni. *Hodossy* Imre hangsúlyozta, hogy a pénzügyi adminisztráció terén súlyos visszaélések vannak, az állami közegek gyakran nem veszik figyelembe a törvényt. „Oda terelték a helyzetet, hogy ma a polgárok a velük elkövetett eljárással szemben azt sem tartják bűnnek, ha mindenképp igyekeznek az államot kijátszani.” Ő vetette fel, hogy a képviselőknek kevés idejük volt a javaslat áttanulmányozására, mert „ily nagy horderejű javaslatot nem szabad úgyszólván keresztül hajtani.”

Az ellenzéki képviselő helytelenítette azt is, ha a bírákat a pénzügyminiszter előterjesztésére neveznék ki. Elvi kifogást is támasztott az előterjesztéssel szemben: az ugyanis egy fellebbezési fórum felállításáról szól, de a bírákat nem hozza olyan helyzetbe, hogy úgy ítéljenek, mintha egyenrangú felek állnának egymással szemben. A javaslat tulajdonképpen nem is a közigazgatási bíróságokról szól, s mint ilyen a bizottság nem is tárgyalhatná. *Szapáry* válaszában arra utalt, hogy a bizottságnak volt elég ideje, hiszen ő egy évvel ezelőtt nyújtotta be javaslatát. *Teleszky* felvetette, hogy a javaslatot csak általánosságban tárgyalják. Ez volt a közigazgatási bíráskodással szembeni második elhárítási kísérlet, hiszen előző alkalommal a bizottság az előterjesztést nem tárgyalta, így az nem kerülhetett az akkori periódusban országgyűlési tárgyalásra.

Literáty Ödön a törvényjavaslatot, mint szükséges törvényhozási reformot helyeselte, de kérte (mivel a pénzügyi bizottság tervezetét csak egy nappal korábban kapták meg), hogy a tárgyalást néhány nappal halasszák el. *Komjáthy* Béla nem fogadta el a javaslatot általánosságban sem, mert az „egész csak porhintés a polgárok szemébe”, és csak azt eredményezheti, hogy az ügyeket nem a minisztériumban, hanem egy másik helyiségben intézik. Bírálta *Szapáryt*, mert nem hajlandó olyan módosítást elfogadni, ami a polgárok jogait biztosítaná. Szerinte sem a közigazgatási bíráskodásról szól a javaslat, mert az előterjesztés csak egy új fellebbezési fórum létrehozását célozza. *Horváth* és *Teleszky* kérték a javaslat általános elfogadását. Ez – az ülésnap végén – megtörtént.

¹²⁷ A bizottság első ülésének összefoglalóját adta a *Pesti Hírlap* 1883. február 20-i száma „Pénzügyi közigazgatási bíróság” címmel. V. évf. 13-14. p.

A bizottság második ülésére *Horváth* Lajos elnökletével 1883. február 24-én került sor. A sajtótudósítások alapján a vita nem rekonstruálható pontosan. A legrészletesebb tudósítást készítő Pesti Napló cikkéből sem derül ki, hogy milyen álláspontok alakultak ki a hatáskört tartalmazó 1.§ kapcsán. Az érdekes, hogy a második ülésen (az első tanácskozás kormányzati képviselői mellett) már jelen volt *Pauler* Tivadar miniszter is. Igaz, nem szólalt meg.

Az előterjesztés 3. §-a kapcsán a bizottságban élénk vita bontakozott ki. *Teleszky*, a javaslat bizottsági előadója helytelennek tartotta, hogy az elnök a királyi táblai elnökkel azonos rangban lesz. A bíróság tekintélyét emelni kell, ezért az elnöknek kúriai tanácselnöki rangot, és a bírának kúriai rangot és jelleget kellene adni. Szerinte a bírák tervezett száma kevés, szeretné, ha csak az lenne a törvényben, hogy a szükségnek megfelelő számú bírát alkalmaznak. Szapáry hajlandó lenne az elnök fizetését leszállítani, de nem támogatta *Teleszky* javaslatát, mert az állam jelentős anyagi terhelésével járna. Azt el tudta fogadni, hogy a bírák számát a törvényben ne határozzák meg.

Literáty Ödön támogatta az előterjesztő miniszter álláspontját, de szerinte bírósági jegyzővé csak az nevezhető ki, aki az 1869. évi IV. tc. szerinti kvalifikációval rendelkezik. Javasolta továbbá, hogy a jegyző szavazati jog nélkül is lehessen előadó, és hogy a bírósághoz két jegyzői állást létesítsenek. *Horváth* Lajos is támogatta az előadó nézeteit, és indítványozta, hogy ne négy, hanem hat bíró legyen. *Komjáthy* Béla szükségesnek tartotta a bíróság teljes függetlenségét, annak pedig az egyik fő feltétele a megfelelő anyagi ellátás. A bírák számát szerinte sem kellene meghatározni, mert a bíróság hatáskörébe utalt ügyeket négy bíró nem végezheti el.

Szapáry a fizetésekre és bírák rangjára tett javaslatát fenntartotta, a bírák számát tekintve azonban elfogadta, hogy a miniszter csak két év eltelte után legyen köteles a végleges szervezésre javaslatot tenni. A bizottság többsége viszont *Teleszky* indítványát fogadta el, miszerint az elnök kúriai tanácselnöki ranggal, a bírák pedig kúriai bírói ranggal rendelkezzenek. *Teleszky* a 4. §-t elfogadásra ajánlotta, de szükségesnek tartaná kimondani, hogy az elnök bírói kvalifikációval bírjon. Szapáry szerint helyes, ha az elnökre nézve is alkalmazási feltételeket írnak elő, de nem szeretné, ha ez kifejezett bírói kvalifikáció lenne. *Horváth* Lajos indítványozta, hogy az elnököt és a pénzügyi szakmában jártas bírákat a pénzügyminiszter előterjesztésére nevezzék ki, de a bírói kvalifikációval rendelkező bírákra az igazságügyminiszter tegyen előterjesztést. *Szapáry* az eredeti szöveget kérte elfogadni. *Literáty* Horváth indítványát pártolta. Szapáry csak annyit hajlandó elfogadni, hogy a bírói kvalifikációval bíró bírákat a pénzügyi és az igazságügyi miniszter együttes előterjesztésére nevezzék ki. A bizottság ezt a javaslatot fogadta el.

Az 5. §-t némi stiláris javítással az előadó *Teleszky* is támogatta. *Literáty* indítványozta, hogy e bíróságra a törvénykezési szünidőről szóló törvény ne terjedjen ki. A 6. §-t változatlanul elfogadták. A 7. §-t az előadó elfogadásra ajánlotta, csupán az igazolásra vonatkozó rendelkezést kívánta korrigálni. Javaslatára szerint „a kellő időben beadott fellebbezést visszautasító végzés ellen, a pénzügyi közigazgatási bírósághoz fellebbezésnek, ha pedig a fél, illetőleg törvényes képviselője a fellebbezést tőle független és általa el nem hárított akadály miatt nem adhatta be, igazolási kérelemnek van helye. Az igazolást 30 nap alatt annál a közigazgatási hatóságnál kellene benyújtani, melynek határozata ellen a fellebbezés irányul. E hatóság az igazolási kérelmet 8 nap alatt végleges határozat hozatala végett a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjeszti.” A bizottság a §-t e módosítással fogadta el.

A 8. § szövegéhez *Literáty* Ödön indítványozta, hogy a felek a fellebbezéshez új okmányokat is csatolhatnak, új ténykörülményekre is hivatkozhatnak, és azokat a pénzügyi bíróság figyelembe veheti. A bizottság a szakaszt *Literáty* módosításával fogadta el.

A 9. § szövege élénk vitát váltott ki. A bizottság előadója javasolta, hogy a felek a beadott fellebbezésre 15 nap alatt írásbeli észrevételeket teheszenek. *Szapáry* nem fogadta el az indítványt, mert ez szerinte nehézkessé tenné az eljárást. *Horváth* *Teleszky* mellett érvelt,

szerinte az indítvány nem csak a magánfelek, hanem a kincstár számára is hasznos lenne. *Teleszky* végül úgy módosította indítványát, hogy a felek észrevételeiket a pénzügyi bírósághoz nyújthassák be addig, amíg az ügy tárgyalása nem kezdődött meg. A bizottság ezen indítvány feletti határozatot függőben tartotta. A 10. §-hoz *Horváth* indítványozta, hogy a miniszter csak azokban az ügyekben adjon halasztást, melyekben a fellebbezésnek nincs halasztó hatálya. A bizottság elfogadta a javaslatot.

A 11. §-t az eredeti szövegezésben fogadták el. Ezt követően *Teleszky* indítványozta, hogy a pénzügyi bíróságon az ügyeket nyilvánosan tárgyalják, és a tárgyaláson a felek nyilatkozhatnak is. *Szapáry* ellenezte az indítványt, mert az az eljárást megnehezítené, és jelentősen drágítaná. *Komjáthy* elfogadta *Teleszky* módosítását, mert csak ilyen eljárás keretében lehet megnyugtatólag megbízni hozandó bírói határozatok igazságosságában. Ha az eredeti javaslat maradna, tisztán a bíróság szeszélyétől függne a hozandó határozat sorsa, mert „itt még írásbeli eljárás sincs, hiszen vagy fel nem derített tények alapján dönt a bíróság, vagy az információs rendszer alakul ki, ami a bíraktól sok időt rabol el, s amivel az eddigi protekcionális rendszer uralkodik tovább.”

Komjáthy felszólította a jelen lévő *Pauler* Tivadart, hogy „mint az igazságszolgáltatás hivatott feje, igyekezzék kollégáját meggyőzni”, hogy *Teleszky* módosítása megfelel az igazságügy érdekeinek. *Literáty* támogatta az indítványt. A bizottsági ülésen e kérdésben nem született konszenzus, így az elnök kérte a testületet, hogy a felvetett kérdésről a következő ülésen, február 26-án tárgyaljanak.

A harmadik ülésre a tervezett időpontban került sor. Ezen már nem vettek részt a miniszterek, a kormányzatot *Márffy* és *Bercelly* miniszteri tanácsosok képviselték. A *Horváth* Lajos elnöklete alatt folyó tanácskozáson először a függőben maradt 9. §-t tárgyalták. *Teleszky* István előadó olyan indítványt tett, amely a kincstár képviselőjének fellebbezése esetén részletes írásbeli indokolást és a tárgyalási iratok csatolását kéri. E dokumentumok másolatát meg kell küldeni a kötelezett magánszemélynek, aki erre a bírósági tárgyalás bejelentéséig észrevételeket tehet. A bizottság az új szövegezést elfogadta. Ezt követően került sorra a 13. § folytatódó tárgyalása. *Győry* Elek indítványozta, hogy a felszólalási jogot ne csak a fellebbező félnek, hanem mindegyik félnek engedjék meg, azt azonban helyeselte, hogy aki felszólalással akar élni, azt előre köteles bejelenteni. Ezt követően a bizottság a 14-18. §-at fogadta el az előterjesztésnek megfelelően. A Pesti Napló ezután már nem tudósított tárgyalásról, mondván, hogy „a gyökeresen átdolgozott” javaslat új szövegét később közli.¹²⁸

Az igazságügyi bizottság többségi határozattal elfogadott véleményében nagy hangsúlyt kapott a jogállamiság gondolata.¹²⁹ „A jogállam igényei követelik, hogy a jogsérelmek ne csak akkor nyerjenek orvoslást, a megsértett jog ne csak akkor találjon bírói oltalomra, ha a jogsérelmet az állam egyes polgárai okozták, hogy a független bíró ne csak akkor szolgáltatson igazságot, ha egyeseknek egymás ellenében való magánjogi igényei képezik az eldöntés tárgyát, hogy ha egyesek által elkövetett büntetendő cselekmények megtorlásáról van szó: hanem hogy független bíróság védelmezze meg az állampolgárok törvény biztosította jogait akkor is, ha a jogsérelem a közigazgatás körében eljáró hatóságoknak vagy községeknek törvényellenes határozatai vagy intézkedései által okozottak.”¹³⁰ A testület úgy vélte, hogy a közigazgatási vitás kérdéseknek „független bíróság által való eldöntése egyike azon követelményeknek, amelyek megvalósítása a jogállam feladata.”

Az igazságügyi bizottság írásos javaslatának indokolásában utalt arra, hogy tagjai az általános közigazgatási bíróság behozatalát támogatják. Mégis elfogadják a pénzügyi

¹²⁸ *Pesti Napló* 1883. február 27. (Esti kiadás) 34. évf. 57. sz. A *Pesti Hirlap* 1883. február 28-i száma (V. évf. 59. sz.) csak azt közölte, hogy a bizottság ülésén a 9. §-t újra szövegezték, s a 13-ik §-nál a bizottság kimondta, hogy aki felszólalni akar, azt a bíróságnál az ügy előadásra való bejelentéséig köteles megtenni.

¹²⁹ KI. 1881. XIV. köt. Budapest, 1883. 529. számú dokumentum.; *Pesti Napló* 1883. febr. 27. (57. sz. 34. évf.)

¹³⁰ KN. 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 176. p.

közigazgatási bíróság megalkotását, mert „speciális viszonyaink” miatt rendkívül nehéz egy általános hatáskörű közigazgatási bíróságot létrehozni. A törvényjavaslat egyébként is előrehaladást jelent a közigazgatás egyik legkritikusabb területén. Az országgyűlés többsége ráadásul már döntött e kérdésben és megalkotott törvények (1881. évi XXVII.; 1881. évi XXXIV. tc.-k) a pénzügyi közigazgatási bíróság fellebbviteli hatáskörét részben meg is állapították. A bizottság állásfoglalása szerint a részleges közigazgatási bíraskodás koncepciójának elfogadása nem akadályozza annak, hogy az általános judikátúra teret nyerjen, „sőt ellenkezőleg, mint e téren úttörő, annak útját egyengeti.”¹³¹

A testület a pénzügyi bizottságtól eltérően ítélte meg a bíróság előtti eljárás jellegét. Azt elismerte, hogy az „obligatív szóbeli eljárást, tekintettel arra, hogy egy bíróság lesz a fővárosban és a fellebbezés tárgyának összege alacsony, behozni nem lehet. Viszont az érdekelt feleknek permisszív jogot kell adni, hogy szóban is nyilatkozhassanak.” Erre azért is szükség lenne, mert a tervezett konstrukció mellett „hiányzik a teljes írásbeli perfelszerelés”, és mert a vitakérdés bírói eldöntésére csak egy bíróság van hivatva, amelynek ítélete végérvényes.¹³²

8.2. Az országgyűlési vita rendje és résztvevői

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló tervezetet a pénzügyminiszter apparátusa készítette el. Ezzel lényegében eldőlt, hogy az új intézményben nem az igazságszolgáltatási jelleg, hanem az államháztartási érdek, és a pénzügyi szervezeti karakter lesz a meghatározó.¹³³ Az elképzelést megtárgyalta a kormány, és előzetesen (változtatás nélkül) jóváhagyta az uralkodó is. Szapáry Gyula pénzügyminiszter a képviselőház 1882. február 7-i ülésén terjesztette elő a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló második törvényjavaslatát. A miniszter kérte a törvényjavaslat kinyomtatását, szétosztását és a pénzügyi bizottsághoz leendő utasítását elrendelni. A tervezet képviselőházi napirendre vétele után a pénzügyi és igazságügyi bizottság kapott megbízást a kormány elképzelésének megvitatására. A bizottságok – a fentiek szerint – külön tárgyaltak a kormányzat részletes koncepciójáról, és véleményüket is önálló jelentésekben foglalták össze.

A bizottságok 1883. március 14-én, a képviselőház 208. országos ülésén terjesztették be írásos álláspontjukat.¹³⁴ A pénzügyi bizottság nevében Hegedűs Sándor a javaslat és az elkészített bizottsági vélemény kinyomtatását majd szétosztását kérte, továbbá indítványozta, hogy a napirendre tűzés az osztályok mellőzésével történjen.¹³⁵ Az igazságügyi bizottság nevében Teleszky István elnök sem látta indokoltnak az alaposabb előkészítést, ő is egyetértett a javaslat rögtöni plénum elé vitelével. Később többen támadták ezért, hiszen a képviselőházi osztályok előtti tárgyalás lehetőséget nyújtott volna arra, hogy a bizottság a jogtudomány és a jogvédelem alkotmányos követelményeit alaposabban számon kérje az előterjesztőktől. A képviselőházi ülés elnöke a szokott formulával¹³⁶ fogadta el a bizottságok vezetőinek indítványát. 1883. március 14-én a 207. országos ülésen érkezett meg a házhoz a két bizottság jelentése a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatról.¹³⁷

¹³¹ KN. 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 177. p.

¹³² KN. 1878. XVII. köt. Budapest, 1881. 182. p.

¹³³ KI. 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 152. sz. 224. p.; MNL-OL K255 1881-1-2191. sz.

¹³⁴ A pénzügyi bizottság jelentése: KN. 1881. XIV. köt. Budapest, 1883. 528. sz. Az igazságügyi bizottság állásfoglalása: Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIV. köt. Budapest, 1883. 529. sz.

¹³⁵ KN. 1881. XI. köt. Budapest, 1883. 146-147. p.

¹³⁶ „A pénzügyi és igazságügyi bizottságok jelentései ki fognak nyomtatni, a ház t. tagjai közt szétosztani, és a kinyomtatás után, ha a ház beleegyezni méltóztatik, az osztályok mellőzésével annak idején napirendre tűzteni fog”. KN. 1881. XII. köt. Budapest, 1883. 16., 17. p.

¹³⁷ KN. 1881. XI. köt. Budapest, 1883. 146. p.)

A képviselőházi vita előtt (a kialakult alkotmányos szokásjog szerint) az országgyűlési pártok is kialakították álláspontjukat. Az országgyűlési szabadelvű párt 1883. május 1-én tartott értekezletet, amelyben a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatot elfogadta.¹³⁸ A Függelenségi Párt másnap foglalkozott a törvényjavaslattal. Az értekezleten (Győri Elek, Komjáthy Béla, Helfy Ignác, Vidliczkay József, Szederkényi Nándor, Halász Géza és Győrffy Pető hozzászólása nyomán) úgy döntöttek, hogy általában sem támogatják a kormány előterjesztését. A határozati javaslatuk benyújtásával Komjáthy Bélát bízták meg.¹³⁹

A képviselőház 1883. május 2-i, 239. országos ülésén kezdte tárgyalni a pénzügyi és igazságügyi bizottság jelentését a „*pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat*” tárgyában. Hegedűs Sándor a pénzügyi bizottság előadója ezúttal mindkét bizottság nevében nyilatkozott. Teleszky István most is elvi engedményt tett, hiszen hozzájárult ahhoz, hogy a részletes vita alapja a pénzügyi bizottság szövege legyen, csak arra tartotta fenn jogát, hogy az egyes szakaszok tárgyalásánál jelezze az igazságügyi bizottság különvéleményét. Ezek olyan fontos részletkérdések voltak, amelyekben a kormánypárti képviselők korábban nem tudtak megegyezni. Az előterjesztésből kiderült, hogy a pénzügyminiszter javaslatát – valamilyen mértékben – mindkét bizottság módosítani kívánta. A jegyzőkönyv szerint az ülésen jelen volt Tisza Kálmán miniszterelnök, és Pauler Tivadar igazságügy-miniszter is. Az első tárgyalási napon jegyzőként a politikai karrierje elején álló Berzeviczy Albert szabadelvű képviselő működött közre.¹⁴⁰

A képviselőházi tárgysorozat között szerényen meghúzódó közigazgatási bírósági napirend az átlagos érdeklődő számára nem ígérkezett érdekesnek, és nem tűnhetett fontosnak sem. A képviselőház ezen ülészakán tárgyalták a fumei olajkikötő kiépítéséről szóló törvényjavaslatot, az 1881. évi közös kiadások póthiteléről szóló kormány-előterjesztést. A közvéleményt jobban érdekelte az országház építésének szintén ekkor napirendre vett terve, és a Ludovika Akadémia felállítására vonatkozó javaslat. A közjogi érdeklődésű publikum is inkább a főrendi ház reformjára figyelt, amely Tisza Kálmán kormányzata alatt ezen az ülészakon került először terítékre. A Pesti Napló sem várt túl sokat a parlamenti tárgyalástól; mindössze a kormánypárt és ellenzék szokásos közjogi vitáját jósolta.¹⁴¹ Pedig több figyelmet érdemelt volna ez a javaslat, amely – mint láttuk –, a többségi párt saját kormányával szembeni ellenállásának eredménye volt. A dualizmus idején az is rendkívül ritkán fordult elő, hogy két képviselőházi bizottság tartalmilag eltérő álláspontot alakítson ki egy kormányjavaslat lényegi részéről. Ebben az esetben ez történt. Szapáry Gyula pénzügyminiszter (képviselei felhívásra) nyilatkozni is kényszerült, hogy a – csekélyebb jogi garanciákat tartalmazó – pénzügyi bizottság szövegét javasolja elfogadásra.

A törvényjavaslat még aznap, 1883. május 2-án megkezdett részletes képviselőházi vitája felszínre hozta a kormány elképzelésének tartalmi ellentmondásait. A tanácskozás négy egymást közvetlenül követő ülésnapon tartott. Hegedűs Sándor (szabadelvű) és Teleszky István előadók után Irányi Dániel, Lits Gyula, Helfy Ignác (függetlenségi), Lázár Ödön (függetlenségi), Porubszky Jenő, Győrffy Pető (függetlenségi), Vidliczkay József (függetlenségi), Horánszky Nándor (mérsékelt ellenzék, a tiszaszlári védők egyike), Vuchetich István (szabadelvű), Lázár Ádám (függetlenségi), Csanády Sándor, Ferenczy Miklós (függetlenségi), Czirner Ákos, Szilágyi Dezső (mérsékelt ellenzék), Gáll József, (szabadelvű) Éles Henrik, (szabadelvű) Fenyvessy Ferenc képviselők, és Szapáry Gyula gróf

¹³⁸ *Pesti Napló* 1883. május 1. (Reggeli kiadás) 119. sz. 34. évf.; Nemzet, 1883. május 1-i sz. (Reggeli kiadás) II. évf. 119. sz.

¹³⁹ *Pesti Napló* 1883. május 2. (Reggeli kiadás) 120. sz. 34. évf.; Nemzet 1883. május 2. (Reggeli kiadás) 2. évf. 120. sz.

¹⁴⁰ KN. 1881. XII. köt. Budapest, 1883. 317. p.; DOBSZAY Tamás et al.: Tisztelt Ház! A magyar országgyűlések története 1848-1998. Budapest, 1998. 56. p.; PATYI 2002. 23-24. p.

¹⁴¹ *Pesti Napló* 1883. máj. 3. 34. évf. (Reggeli kiadás) 121. sz. A *Pesti Hírlap* 1883. május 3-i száma (V. évf. 122. sz.) is szükségzaván tudósított a törvényjavaslat napirendre vételéről.

pénzügyminiszter szólalt fel.¹⁴² A képviselőház az előterjesztett és megvitatott javaslatot 1883. május 8-án, a 243. országos ülésén harmadszori felolvasás után, a korabeli terminológia szerint „végszövegezésben” fogadta el.¹⁴³

A magyar országgyűlés Főrendi Háza 1883. május 21-én kezdte tárgyalni az ügyben előzetesen állást foglalo hármas állandó bizottság (*Czirák* János gróf, *Vay* Miklós báró, *Nyáry* Jenő báró) jelentését.¹⁴⁴ A főrendek a részletes vitában a leendő bírák hatheti szabadságának jogosságát, és a fellebbezési eljárás egyes részkérdéseit boncolgatták. Az előterjesztett módosító javaslataik technikai természetűek és zömmel stiláris jellegűek voltak.¹⁴⁵ Május 25-én a képviselőház a – Főrendi Ház által csekély módosítással elfogadott és visszaküldött – törvényjavaslatot ismét napirendre vette, megtárgyalta és határozathozatallal véglegesítette.

A kormánypárti álláspontot legmarkánsabban, személyes jelenlétével, és tekintélyével *Szapáry* Gyula pénzügyminiszter képviselte. A törvényjavaslat személyes hangú indokolásából is kitűnik,¹⁴⁶ hogy az ekkor 51 éves politikus magának vallotta a pénzügyi közigazgatási bíraskodás ügyét. Jogásként, a Külső-Szolnok vármegyei gazdasági egyesület egykori elnökeként, és korábbi megyei hivatalnokként a gyakorlatból ismerte az adók és illetékek behajtásának szükségességét, de gyakorlati nehézségeit is. Később a kormányzat különböző területein dolgozott, de érdeklődése mindvégig pénzügyi természetű maradt, amelyet visszafogott intenzitású tudományos érdeklődése is igazol.¹⁴⁷ A képviselőházi vita minden napján jelen volt, négyszer szólalt fel. Történelmünk úgy alakult, hogy a független közigazgatási bíraskodás elvi ellensége, *Tisza* Kálmán bukása után 1890-ben éppen ő lett a miniszterelnök és belügyminiszter. Így neki jutott meghatározó szerep a vármegyei közigazgatás és a helyi autonómia rendezésénél, amelyet már a jelen vitában is a hatékony közigazgatási jogvédelem fontos előfeltételeként említett.

A bizottsági és képviselőházi vitában az államháztartás szempontjait leghatékonyabban *Hegedűs* Sándor képviselte. A kormánypárti képviselő *Kautz* Gyula tanítványa, a nemzetgazdaság és pénzügytan egyik legkiválóbb hazai ismerője volt. A pénzügyi bizottság legtekintélyesebb tagjaként ebben a vitában is az államháztartás vitális szempontjait hangsúlyozta, de ezt az adózók érdekeit érintő jogi garanciák iránti megértéssel tette. *Hegedűs* nemzetközi szaktekintély volt, aki két évvel korábban a párizsi valuta-kongresszuson Magyarországot képviselte. Az államháztartás egészét ismerte, ebből a szempontból közelítette a javaslat adóügyi vonatkozásait is. Irodalmi munkássága érdemi jellegű volt, tanulmányainak egy része éppen a pénzügyi közigazgatás, és a jogvédelem kérdéseit érintette.¹⁴⁸

A pénzügyi közigazgatási bíróság országgyűlési vitájában a jogvédelmi szempontokat a röviddel ezután országos hírvé vált, későbbi igazságügyi államtitkár *Teleszky* István képviselte.¹⁴⁹ A képviselőházi tanácskozás fiatal kormánypárti képviselője *Fenyvessy* Ferenc a

¹⁴² PILISY 1947. 16-17. p.

¹⁴³ KI. 1881. XV. köt. Budapest, 1883. 606. sz. „Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról” 176-182. p.; KN. XII. köt. Budapest, 1883. 407. p.

¹⁴⁴ FI. 1881. VI. köt. Budapest 1883. 399. sz.

¹⁴⁵ KI. 1881. XV. köt. Budapest, 1883. 622. sz. „Kivonat a Főrendi Ház 1883. évi május 23-án tartott 77-ik ülésének jegyzőkönyvéből.” 257-259. p.

¹⁴⁶ KI 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 152. sz. 224. p.; MNL-OL K255 1881-1-2191. sz.

¹⁴⁷ SZINNYEI József: Magyar írók élete és munkái (a továbbiakban: Szinnyei) XIII. köt. Budapest, 1909. 390-391. p.; Államköltségvetési tanulmányok. Budapest, 1879. (Különny. a Nemzetgazdasági Szemléből); Sz. Gyula gróf pénzügyminiszter beszéde a képviselőház 1881. jan. 28. ülésén. Uo. 1881; Az egyenes adótörvények és szabályok hivatalos összeállítása. Uo. 1882. (Ism.: NSZ).

¹⁴⁸ SZINNYEI IV. köt. Budapest, 1896. 606-610. p.; Az önkormányzat és pénzügye. Budapest, 1878. (Ism.: Budapesti Szemle); Két értekezés a czukoradóról. Budapest, 1887.

¹⁴⁹ Nemzet 1887. 148. sz.; STURM Albert: Országgyűlési Almanach 1892-97. Budapest, 1892. 143. p.; SZINNYEI III. köt. Budapest, 1894. 974-975. p.

szakmai tisztesség jegyében provokált ügyrendi vitát a tekintélyes ülésvezető elnökkel. A vita egyetlen verbális konfliktusa – *Mikszáth* Kálmán jóvoltából – irodalmivá nemesedett.¹⁵⁰

Beszédes, hogy kormánypárti oldalon kik maradtak távol a vitától. Közéjük tartozik a kormányfő, *Tisza* Kálmán, aki pedig két alkalommal is jelen volt, mégsem nem reagált az éles ellenzéki támadásokra. Az igazságügyi tárca vezetője is válasz nélkül hagyta a törvényjavaslat jogi hiányosságait firtató kérdéseket. *Pauler* Tivadar nem szólalt fel a vitában, pedig az ellenzék részéről több ízben személyes felszólítást kapott erre.

Az ellenzék politikai szempontjait legharcosabban *Irányi* Dániel képviselte. A függetlenségi csoport legtekintélyesebb vezetője megőrizte politikai nimbuszát, amelyet azzal szerzett, hogy megtagadta az amnesztia (és visszatérése) feltételül szabott hűségesküt. 1869-ben az 48-as párt elnöke lett. A képviselőház ülésein csaknem minden alkalommal felszólalt, a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló vitában is aktívan részt vett. Mint máskor, ebben az esetben is nagypolitikai, dualizmus-ellenes argumentáció jellemezte beszédeit.¹⁵¹ Az ellenzéki álláspont markáns képviselője volt *Helfy* Ignác is, aki jogban és pénzügyi szakkérdésekben kevésbé járatos bölcséleti doktor volt. Kossuth bizalmasaként 1881-ben a szentgotthárdi kerületben választották képviselővé. A képviselőházban a pénzügyi bizottság tagja lett. Erős ellenzéki attitűd jellemezte, a most vizsgált parlamenti szerepléséből is hiányzott a szakmai tárgyyszerűség. Viszont ez volt az első olyan törvényhozásbeli szereplése, ahol gesztusokat tett a kiegyezést pártoló, réalpolitikuskormánypártiak felé.¹⁵²

Az ellenzéki oldal legnagyobb hatású beszédét ezúttal is *Szilágyi* Dezső tartotta. Szakmai álláspontja következetes volt; a közigazgatási bíráskodással összefüggő koncepcióját egy 1886-os képviselőházi vitában változatlan formában fejtette ki. Szilágyi először itt, az 1883-as képviselőházi tanácskozáson hozta szóba, hogy a bíróságot fokozatosan kell felépíteni, hatáskörét és eljárási rendjét a működési tapasztalatait megismerve kell véglegessé tenni.¹⁵³ Szilágyi felszólalása *Mikszáth* Kálmán elismerő figyelmét is felkeltette.¹⁵⁴

A képviselőházi vita további érdemi résztvevője *Horánszky* Nándor, a mérsékelt ellenzék egyik vezetője volt. A 45 éves ügyvéd 1867 után törvényhatósági tisztségviselőként széles

¹⁵⁰ Parlamenti karcolatok A T. HÁZBÓL [máj. 8.] „Bevégezték a pénzügyi bíráskodásról szóló törvényjavaslatot. Fenyvessy, a Háznak ez a kellemes, rokonszenves apródja, vitába elegyedett az elnökével a házszabályok felett. Micsoda? Hát már a csirke többet akar tudni a tyúknál, szörnyülködött Péchy szemrehányó tekinteteket vetve a saját nótáriusára, hanem azért a kis Fenyvessy mégsem hagyta magát. Hja, az már így megy! Az országgyűlési ciklus első felében azért nem szelíd az ember, mert még nincs messze a kerületben tett ígéreteitől, a második felében pedig már azért nem szelíd, mert már közel van az új ígérekhez.” In: MIKSZÁTH Kálmán Cikkek és karcolatok II. mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm - 155k.

¹⁵¹ SZINNYEI V. köt. Budapest, 1897. 159-164. p. Munkái: Histoire politique de la Revolution de Hongrie 1847-1849. Páris, 1859-1860. I-II. köt. (Charles Louis Chassinál együtt). Újabb kiadás: A magyar forradalom politikai története, 1847-1849 IRÁNYI Dániel, Charles-Louis CHASSIN [a szöveget gond., a bev. tanulmányt és jegyzeteket írta Spira György] [ford. Szoboszlai Margit]. Budapest, 1989.

¹⁵² SZINNYEI IV. köt. 1896. 654-658. p.; SZABÓ Csilla: Kossuth Lajos és Helfy Ignác - egy politikai kapcsolat anatómiája (1870-1874). In: Politika, politikai eszmék, művelődés a XIX. századi Magyarországon. [szerk. PAJKOSSY Gábor]. 97-107. p.

¹⁵³ Szilágyi Dezső felszólalása: KN. X. köt. Budapest, 1886. 53. p. Életrajzi vonatkozások: Kákay Aranyos [KECSKEMÉTHY Aurél]: Nagy férfaink. Legújabb fény- és árnyképek. Budapest, 1874. VIII. Szilágyi Dezső 66-76. p.; Szilágyi Dezső beszédei I. kötet. Szerk.: FAYER Gyula Budapest, 1906. V-XIII. p.; Szinnyei XIII. köt. Budapest, 1909. 885. p; STIPTA István: Szilágyi Dezső és a magyar igazságszolgáltatás reformja. Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica Tomus XI. Miskolc, 1995. 111-115. p.; ANTAL Tamás: Szilágyi Dezső igazságügyi reformjairól (1890-1900). In: Jogtörténeti tanulmányok VIII. köt. Pécs, 2006. 9-28. p.

¹⁵⁴ Parlamenti karcolatok A T. HÁZBÓL [máj. 8.] „Bevégezték a pénzügyi bíráskodásról szóló törvényjavaslatot. Még Szilágyi módosítása ejtette bámulatba a Házat. Lényeges módosítás volt, s mégis el lett fogadva. - Ez gyanús - mondogatták a jobboldaliak. - Ilyen még sohasem történt. Össze voltak beszélve a miniszterrel. Azok az emberek, akiken még sohasem történt az, hogy a módosítványukat elfogadják, összenéznek, s a fogaik közt sziszegik: - Szilágyi miniszter lesz. S ez a szó úgy hangzott itt, mint egy rémletes jóslat, mintha azt mondanák, hogy óriási üstökös van az égen, vértől fog ázni az egész ország. »Szilágyi miniszter lesz! S most már csinálják neki a létrát.« In: MIKSZÁTH Kálmán Cikkek és karcolatok II. mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm - 155k.

körü közigazgatási gyakorlatot szerzett. Javaslati tárgyszerűek és konstruktívak voltak.¹⁵⁵ Ugyancsak aktívan vett részt a parlamenti vitában a fiatal *Lits Gyula*, akit 1881-ben választottak meg először függetlenségi képviselőnek. Magas szintű jogi képesítéssel rendelkezett, a bírói államvizsga letétele után 1869-ben törvényhatósági körben működött, tiszteletbeli aljegyző lett, később köz- és váltóügyvédi oklevelet szerzett. 1870-től öt évig a budapesti királyi ítélőtáblánál fogalmazó és tanácsjegyző volt. A vitában az előterjesztett javaslat belső tartalmi, logikai ellentmondásait tette szóvá.¹⁵⁶ *Literáty Ödön* 36 évesen, első ciklusos képviselőként járult hozzá a törvény megalkotásához. Szakmailag szintén kompetens volt, hiszen jogi tanulmányai befejezése után 1868-ban a pénzügyminisztériumban helyezkedett el. Később pénzügyigazgatósági tisztviselőként a kincstár jogi ügyeit intézte. 1874-ben kilépett az állami szolgálatból, és ügyvédi irodát nyitott Budapesten. A vita időszakában a mezőkászonnyi kerületet képviselte szenvedélyes, de tárgyszerű felszólalásaival.¹⁵⁷

A képviselőházi vita leghosszabb beszédét *Vidliczkay József* tartotta. A 64 éves politikus számottevő közigazgatási tapasztalat után lett Nyíregyháza egyik országgyűlési képviselője előbb balközép, majd függetlenségi párti programmal. Fiatal korában őt tartották a képviselőház egyik legjobb szónokának. Az obstrukciós (agyonbeszélési) vita során ő tartotta a leghosszabb felszólalást, négy óránál tovább beszélt. A parlamenti előkészítő munkában, és a pártértekezleteken 1883-ban is egyike volt pártja legaktívabb tagjainak.¹⁵⁸

A közigazgatási bíraskodással szembeni kormányzati félelem egyik oka az volt, hogy a szeparatív hajlamú nemzetiségi lakosság e jogvédelmi eszközt politikai eszközként használja fel a közigazgatás lassítására. A vitában a nemzetiségi kérdés egyedül *Vuchetich István* kánonjogi doktor, horvát országgyűlési képviselő felszólalása kapcsán került felszínre. A képviselő egyébként a lojális volt a kormányzathoz, vitabeli javaslati is a meglévő törvények és a javaslat összhangba hozatalát célozták. Néhány év múlva visszatért a horvát fővárosba, ahol bátran érvelt a horvát-magyar kiegyezés mellett.¹⁵⁹

8.3. Politikai és alkotmányjogi érvek a képviselőházi vitában

A képviselőházi általános vitában az ellenzék ezúttal is a dualizmus közjogi alapjának bírálatára összpontosított. *Irányi Dániel* vezérszónok már első mondatában hangsúlyozta, hogy hazánkban nincs szabadság, mert „ennek legerősebb biztosítéka, a hadsereg nincs kezeink között.” Az egyes polgárok jogai, a „közigazgatásban, és a közélet egyéb területein nem részesülnek kellő oltalomban,” mert a politikai jogokon esett sérelem esetén, vagy a közigazgatás terén elszenvedett törvénytelenések ellen Magyarországon nem lehet független bírósághoz fordulni. Az ellenzék prominense a választási bíraskodásra vonatkozó szabályozást is hiányosnak tartotta, hiszen ebben az esetben is csak a választói anyagi jogon elkövetett sérelem esetén lehet a legfelsőbb bírósághoz fordulni, a „választások alkalmából elkövetett sérelmek ma is pártbizottság elé kerülnek.” A kormány, amely a választásokat vezeti, saját többségével visszaélve ítél azok törvényessége felett.

A közigazgatási bíraskodás bevezetése Magyarországon is kikerülhetetlen, mert „a közvélemény erős követelménye” lett. *Irányi* szerint a „sok unszolásra” elkészített eredeti tervezet „igen tökéletlenül” fékezte volna a kormányzat hatalmát. Hála a két bizottságnak, hogy

¹⁵⁵ Cikkei főleg a *Jogtudományi Közlönyben* (1867. Adalékok a törvénykezési reformhoz, 1875. A gyámhatóság szervezetről, Az árva- és gyámhatósági intézmény rendezéséről) és politikai lapokban (pl. Nemzeti Ujság) jelentek meg. SZINNYEI IV. köt. Budapest, 1896. 1067-1069. p.; HALÁSZ 1886. 74. p.

¹⁵⁶ STURM 1897. 289. p.; SZINNYEI VII. köt. Budapest, 1900. 1335. p.

¹⁵⁷ Halász 1886. 103. p.; SZINNYEI VII. köt. Budapest, 1900. 1331. p.

¹⁵⁸ STURM 1888. 332. p.; Vasárnapi Ujság 1890. 35. sz. (Nekr.) *Budapesti Közlöny*. 1869. 80. 181. sz. Igazmondó 1871. 28. sz.; *Vasárnapi Ujság* 1890. 35. sz.

¹⁵⁹ Erre utal *Hogy állunk?* című, a magyar-horvát kiegyezésről írt, nagy feltűnést keltett röpirata. *Budapesti Közlöny*. 1869. 69. sz.; és *Pesti Napló* 1894. 16. sz.

azt némileg megjavította. A felszólalás tükrözte az ellenzék ellentmondásos helyzetét: a javaslatot nem utasíthatták el, hiszen a közigazgatási bíráskodás bevezetését korábban maguk is határozottan követelték. A kormányzati előterjesztéssel kapcsolatban a megoldási mód és a részletszabályok bírálatára szorítkoztak.

Szembetűnő volt ebben a tekintetben *Helpy* Ignác álláspontja, aki a kormány előterjesztését olyan „kortesfogásnak” tekintette, amely „csekély különbséget tartalmaz a jelenhez képest.”¹⁶⁰ Nem tekinthető tárgyszerűnek az a megállapítása sem, hogy az adófelügyelők hatáskörét bővítették, „pedig ennek nagy terjedelme ellen volt eddig a legtöbb panasz.” A miniszter – szerinte – ezúttal is csak arra törekedett, hogy minél kevesebb jogot adjon.

Az általános vita nem vált politikai szócsatává, mert nem a szokásos pártszempontok szerint folyt. Az ellenzéki képviselők többsége igyekezett a szakmai szempontokat felszínre hozni. *Lázár Ádám* szerint azon országokban, ahol a közigazgatási kérdéseket nem tekintik pártkérdésnek, a közigazgatási bíróságok hatásköre minden fontos ügyre kiterjed. Nálunk is az lenne kívánatos, „hogyminden közigazgatási kérdések körül felmerülhet sérelmek, bajok, vitás kérdések alapos, rendszeres eljárás útján lehetőleg a közvetlen szóbeliség alapján illetékes úton felülbíráltassanak, illetve oldassanak meg.” Magyarországon viszont az alkotmányos jogvédelem pártkérdéssé vált. Nálunk a „feladatok kevésbé fontos részei átmennek a közigazgatási bíróságra, a fontosabbak megmaradnak a pénzügyminisztérium kezelése alatt”. Ebben neki sem volt igaza. Az előterjesztett javaslat, és az elfogadott törvény érdemi változást hozott az állampolgárok javára. A közigazgatás átpolitizálásáért a magát közjoginak minősítő ellenzék is felelős volt.

A parlamenti vitában felszínre kerültek a közigazgatási bíráskodás külföldi tapasztalatai is. A tárgybéli hozzászólások általában véve „irányzatosak” és felszínesek voltak. A korabeli hazai jogtudomány irányadó művei¹⁶¹ részletesen tárgyalták már az európai jogvédelmi megoldásokat, és ismertették a közigazgatási bíráskodás gyakorlati tapasztalatait is. Ennek ellenére *Irányi Dániel* vitatható általánosságokkal érvelt, miszerint lemaradtunk Európától, hiszen még Franciaországban, a központosítás őshazájában sem rendelkezik ilyen kiterjedt hatalommal a kormány, mert ott politikai ügyekben az államtanács dönt. Szerinte Ausztria is előttünk járt, mert a Lajtán túl a közigazgatási bíróságon kívül alkotmányos viták és hatásköri összeütközés eldöntésére külön birodalmi bíróságot hoztak létre. „Nálunk még azt sem lehet kérni (mint Poroszországban vagy a német birodalomban), hogy a kormány az ilyen kérvények elbírálásánál az ülésszak végén jelentést tegyen.”¹⁶² Az ellenzék tehát ezúttal is követelte a központi hatalom intézményes korlátozását, de közben ragaszkodott a történeti intézményeinkhez. A példaként hozott államok történelmi hagyományait áttörve alkották meg a jogállamiság alapintézményeit. A hazai közjogi ellenzék nem támogatta ilyen reformokat.

Jellemzőnek tekinthető *Helpy* Ignác érvelése is. A közigazgatási bíráskodás kapcsán Ausztriára hivatkozott, ahol szerinte a hazaihoz hasonló viták alakultak ki az államrendszer átalakításáról. Az osztrák közigazgatási bíráskodás kialakulásának történetét áttekintve¹⁶³ nem érthetünk egyet *Kossuth* Lajos bizalmasával. A Lajtán túli területeken konstruktív vita folyt a jogvédelem szakmai kérdéseiről. Az ottani ellenzék támogatta a radikális reformokat, nem ragaszkodott a hagyományos, de korszerűtlen jogvédelmi eszközökhöz. Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatásköréből egyébként eredetileg éppen az adóügyet vették ki, így erre

¹⁶⁰ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. Budapest, 1883. 328-329. p.

¹⁶¹ CONCHA Győző 1877. 11-13. p.; uő: A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy* 1881. XVI. 5. sz. 359-492. p.; LÁNCZY Gyula: A Közigazgatási Bíráskodás szervezéséről Magyarországon. Közjogi tanulmány. *Magyar Igazságügy* 1883.

¹⁶² KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 325. p.

¹⁶³ OLECHOWSKI 1999. 81-99. p.

célszerűtlen volt hivatkozni.¹⁶⁴ Szapáry Gyula pénzügyminiszternek igaza volt: a kormány nem „sántikált” Ausztria után a javaslattal, hiszen ott a közigazgatási bíráskodás hatásköre csupán megsemmisítő (kasszatórius) jellegű volt, a közigazgatási döntés megváltoztatására, pozitív intézkedések hozatalára nem terjedt ki.¹⁶⁵ A miniszter több felszólalásában érvelt a külhoni példákkal, de az volt az álláspontja, hogy Magyarországon a hazai viszonyainkra szabott közjogi megoldásokat kell kialakítani.

A közigazgatási jogvédelem kényszere nagyrészt a hibás adóügyi politikából, és az adókötelezettséget ellentmondásosan szabályozó jogi normáinkból adódott. A közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. tc. indoklásából világosan kiderül, hogy a korabeli szabályozás legfontosabb célja az államháztartás egyensúlyának tartós helyreállítása volt.¹⁶⁶ Ennek következtében a helyi törvényhatóságok nagyobb szerepet kaptak az adók végrehajtásában, ami a szakszerűség, és az egyéni jogvédelem szempontjából rendkívül hátrányos volt. Lits Gyula ellenzéki képviselő helyesen állapította meg, hogy a tárgyalt javaslatot „nem külföldi példa utánzásának”, hanem egy belső viszonyaink által kikényszerített szabályozási kísérletnek kell tekinteni.¹⁶⁷

Az országgyűlési vita e részéből is kiderült, hogy a korabeli kormányzat nem modellekben, adaptálható külföldi mintákban gondolkodott. A dualizmus-kori jogvédelem szervezeti és hatásköri rendjét ezúttal sem elvont szempontok, hanem gyakorlati igények szabták meg. Teleszky István, a kor egyik legtehetségesebb jogásza éppen ebben a képviselőházi vitában hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bíróságok behozatala terén külföldi példák nem segítenek, hiszen a külhoni megoldások szerteágazóak, és mivel a jogvédelem a közigazgatás egészét érinti, ebben a kérdésben csupán a hazai viszonyok alapos ismeretével, és a honi igények figyelembe vételével lehet törvényt alkotni.¹⁶⁸

8.4. Vita az önálló pénzügyi judikatúráról

A képviselőházi vita érdemi része a bíróság szervezeti jellegét és megalakulásának módját érintette. Ebben a tekintetben bizonyos mozgástere volt a kormánynak is. Választhatta volna azt a megoldást, hogy tovább halogatja a közigazgatási bíráskodás ügyét, és előterjeszti az általános közigazgatási bíráskodásra vonatkozó javaslatot. Tehette volna azt, hogy a közigazgatási panaszokat rendes bíróság elé utaltatja, mint tette egyedi esetekben 1867 óta. A harmadik megoldást választotta: egy olyan speciális pénzügyi bíróság megalkotását javasolta, amely az adó és illetékügyekben előforduló leggyakoribb visszaélések esetén benyújtott panaszokról ítélt.

Hegedűs Sándor előadó szerint a kormány nem halaszthatta tovább a reformot, hiszen szabályozási kényszerhelyzetben volt. A közadók kezeléséről korábban elfogadott javaslat (amely végül a szóban forgó javaslatnál később kapott törvényi formát, és az 1883. évi XLIV. tc.-ként jelent meg) önmagában szükségessé tette a pénzügyi közigazgatási bíróság felállítását. Az ott megszabott teendők „betetőzést és kiegészítést igényeltek” jogvédelmi szempontból is.

¹⁶⁴ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. Budapest, 1883. 329. p. Vö: OLECHOWSKI 1998. 147. p.

¹⁶⁵ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. Budapest, 1883. 332. p.

¹⁶⁶ „E sajnos körülménynek egyik fő oka a közadó kezelése iránt fennálló rendszer hiányaiban keresendő. E hiányok természetét s azok orvoslásának módját mély tanulmány tárgyává tévén, azon meggyőződésre jutottam, hogy a közadók kezelését, a pénzügyi kormányzat e fontos ágazatát, gyökeres intézkedésekkel reformálni kell. Ez okból a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatnak célja: rendezni a pénzügyi szolgálat e fontos ágát és gyökeresen reformálni az egész egyenesadók kezelésének fennálló rendszerét. Ezen célzt első sorban az által vélem elérni, hogy e javaslat az egyenesadók kezelésének jelenleg a pénzügyigazgatóságok kezeibe özpontosult vezetését decentralisálja a törvényhatóságok területére. Az ezen területen az adófelügyelő személyében szervezendő állami pénzügyi hatóság működése által közvetlenné, és működésében hatásosabbá tenni óhajtom a pénzügyi igazgatást.” Indoklás az 1876. évi XV. tc.-hez. KI. 1875. I. köt. Budapest, 1876. 45. sz. 351-358. p.

¹⁶⁷ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 326. p.

¹⁶⁸ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 326-327. p.

Az adóügy kezelésének megváltoztatása nemzetgazdasági súlyú, nem halasztható és „életbevágóan fontos” ügy volt. Azon garanciáknak, amelyek az új adótörvényben helyet kaptak, csak úgy lehetett érvényt szerezni, ha a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakul.¹⁶⁹

A kormányzó elitet más is ösztönözhetette a szabályozásra. Mint utaltunk rá, 1880-ban a képviselőház határozatban utasította a kormányt, hogy amíg nem alakul meg az általános közigazgatási bíróság, terjesszen elő javaslatot a pénzügyi bíraskodás bevezetésére. Igaz ugyan, hogy a korabeli jogértelmezés szerint a képviselőházat nem kötötte az előző ciklus törvényhozói testületének határozata, morálisan mégis számon kérhető volt a korábbi házhatározat. A képviselőházi többség ezt a megoldást gyakorlati szempontból 1883-ban is helyesnek tartotta, mert legalább egy lépéssel közelebb lehetett jutni egy jobb megoldáshoz. A javaslat így junktimba kerülhetett a közadók kezeléséről szóló törvénnyel, az együttes szabályozás konzisztens, továbbá egymást kiegészítő és erősítő lehetett.

Az ellenzék ebben a kérdésben sem képviselt következetes álláspontot. *Szapáry* Gyula az általános vitában joggal hivatkozott arra, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság behozatalát korábban az ellenzék is sürgette. *Helpy* Ignác 1880-ban, a költségvetési tárgyalások során a pénzügyi bíraskodás azonnali bevezetését javasolta. *Lázár* Ádám az általános vitában érdekes, de csekély visszhangot kiváltó javaslatot tett. A képviselő azt indítványozta, hogy a vitás adó és illetékügyeket ideiglenesen ruházzák át a királyi táblára. A királyi táblához 1884-ben valóban visszatért az a tíz kirendelt bíró, akik addig a Kuria munkáját segítették. A javaslat önmagában logikus volt, hiszen az általános hatáskörű bíróságok kapták meg tíz évvel azelőtt a jövedéki kihágásokat az addig működő pénzügyi feltörvényszék megszüntetése után. Ha ez így történne, érvelt *Lázár*, később nem kellene megszüntetni a pénzügyi közigazgatási bíróságot, ha az általános hatáskörű ítélő fórum végre megalakul. A képviselő nem gondolhatott arra, az adóügyi panaszok száma rendkívül magas lesz, és egy önálló bíróság is csak nagy nehézségek árán tudta ellátni azokat.

A közigazgatási bíraskodás hazai bevezetésének egyik vitakérdése volt, hogy a reform szakaszos, vagy – kivárva az általános hatáskörű közigazgatási bíróságot – egyszeri törvényhozási aktussal lezárt legyen. Ebben a kérdésben az ellenzék is ellentmondásos álláspontokat hangoztatott. Egyrészt sürgették a közigazgatási jogvédelmet, de ezzel egy időben növelni kívánták a törvényhatósági önkormányzat hatáskörét, amit így jóval nehezebb volt harmóniába hozni a közigazgatási bíraskodással.

Ez az ellentmondás a vita ellenzéki vezérszónokának nyilatkozataiban is tükröződött. *Irányi* Dániel az egyik határozati javaslatában sürgette az általános közigazgatási bíróság megalakítását, sőt „a közigazgatási és bírói hatóságok közt előforduló összeütközések esetében” döntő hatásköri bíróság gyors felállítását kívánta. A vitában viszont – noha „általában támogatná a részleges jót” – nem tartotta bevezethetőnek a részjogkörű közigazgatási bíróságot, csak akkor, ha a létesítendő testület minden pénzügyi közigazgatási téren előforduló visszasságot orvosolna.

¹⁶⁹ A 1883. évi XLIV. tc. valóban több helyen hivatkozott a később megalakuló pénzügyi közigazgatási bíróságra. A 90. §. szerint az elévült egyenes adók, az azok módjára beszedendő kincstári követelések, és más tartozások leírását harmadfokon a pénzügyi közigazgatási bíróság, az elévült közvetett adók és illetékek leírását másodfokon és véglegesen a pénzügyi közigazgatási bíróság rendeli el. 94. § arról rendelkezett, hogy az elévült egyenes adók az azok módjára beszedendő kincstári követelések, és más tartozások leírását harmadfokon a pénzügyi közigazgatási bíróság, az elévült közvetett adók és illetékek leírását másod fokon és véglegesen a pénzügyi közigazgatási bíróság rendeli el. A törvény a továbbiakban így rendelkezik: „Ha valamely elárverezett ingatlan vételárának felosztásánál vagy csőd esetében helytelen kimutatások alapján közadóbeli tartozások és illetékek illetéktelenül fizetettek ki: valamely érdekelt fél kérelmére az illetéktelenül felvett összegek az illető bírósághoz fizetendőek vissza, és ezen összeg felosztása vagy utalványozása iránt a bíróság intézkedik. Az egyenes adóknak és azok módjára beszedendő kincstári követeléseknek és más tartozásoknak ilyenmő visszafizetését harmadfokon a pénzügyi közigazgatási bíróság, a közvetett adók és illetékek visszafizetését másodfokon és véglegesen a pénzügyi közigazgatási bíróság rendeli el”. KI. 1881. VI. köt. Budapest, 1876. 148. sz. 196-212. p.

A szélsőbal képviselője *Lits Gyula* is ellentmondásosan nyilatkozott. A javaslatot ugyan határozott lépésnek tartotta a jogállamiság felé, de a szűkre szabott hatáskör miatt a kormány előterjesztését nem fogadta el. Szerinte a jogállam alapfeltétele, hogy jó adótörvények legyenek, de a jogbiztonságot csakis „minden irányban független, oly bírói sanctioban lehet feltalálni, amely sem az állam, sem közegeinek befolyása alatt nem áll.”

A képviselő viszont reálisan látta a pénzügyi közigazgatás korabeli visszasságait. Arra is helyesen utalt, hogy az előterjesztett javaslat logikusan következett abból a pénzügyigazgatási rendszerből, amit *Tisza Kálmán* alakított ki. Az 1876. évi XV. tc. az adók nyilvántartását a községi, részben törvényhatósági kézbe adta. *Lits* is szükségesnek tartotta az adófelügyelői intézmény megszervezését. Ezt kezdetben az adózó közönség elfogadta, de az adófelügyelői hatáskör „az adókezelés terén abszolutisztikus diktatúrává” alakult. E „diktátor” határozatait a közigazgatási bizottsághoz lehetett fellebbezni, amelynek egyik része az „állam kreatúráiból” állt, másik része egyszerűen „nem értett az adóügyhöz”. A bizottság előadója ráadásul éppen az az adófelügyelő volt, aki a helytelen, hibás, vagy szándékosan szabálytalan határozatot hozta. Az 1876. évi XV. tc. hét évi gyakorlata tehát oly mértékben visszatetsző volt, hogy az államnak is érdekében állt az általa teremtetten helyzet megváltoztatása.

A közadók kezeléséről szóló (röviddel ezelőtt) elfogadott törvényjavaslat – szerinte – tovább rontott a helyzeten, mert újabb jogköröket ruházott a végrehajtó hatalomra. Ezután – nagy részben – az adóügyben közreműködő községi közegekre lesz bízva az adókivetés és nyilvántartás. Ezek gyarlóságból, egyéni érdekből eddig is sok kárt okoztak. De kártékony a másik két közreműködő faktor, az adófelügyelő, és a közigazgatási bizottság is. Ezen szervekkel szemben a tervezett bíróságnak nem elég széles a hatásköre, ezért megalakítását nem támogatja, inkább csatlakozik *Irányi* javaslatához.

Teleszky István az igazságügyi bizottság előadójaként ennek hatására szólalt fel az általános vitában.¹⁷⁰ Részletesen indokolta, hogy a jogi bizottság – fenntartásai ellenére – miért fogadta el a javaslatot. A testület fontosnak tartja az általános közigazgatási bíróságot, de nem véli lehetségesnek a gyors behozatalát. Ennek ugyanis feltétele a közigazgatás radikális reformja, az önkormányzati rendszer hatáskörének csökkentése. A pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítása esetén nem lesz akadály a későbbi jogkiterjesztésnek. *Irányi Dániel* a részletes vitában ezért akarta megváltoztatni a bíróság elnevezését. Javasolta, hogy a bíróság neve „Közigazgatási főtörvényszék pénzügyi osztálya” legyen, arra utalva, ha később megalakul az általános hatáskörű bíróság, ne kelljen módosítani a törvényt. *Teleszky* ellentétes véleményen volt. Az eredeti cím szerinte nem zárja ki, hogy legyen később szélesebb hatáskörű bíróság, de annak nevét előre nem lehet eldönteni. Az új bíróság nevének megváltoztatására azért sem kerülhetett sor, mert már több, korábban elfogadott törvény ezt a megnevezést használta.¹⁷¹

A Főrendi Ház hármasságának jelentése is megállapította, hogy „törvényeink egyre szélesebb jogkört biztosítanak a közigazgatási hatóságoknak.” Ezért is fontos, hogy intézkedés történjen a határozatok által „magukat megsértve érzettek” javára. A törvényhozás újabb döntéseit tekintve „a kérdéses módoszatokról való gondoskodás szüksége főleg az adó és illetékügyben lép előtérbe, mivel azok természeténél fogva a pénzügyi közegek az állam érdekében olyan hatáskörrel voltak felruházandók”, hogy a jogvédelem elemi szükséglet lett. Ez a testület utalt egyedül a javaslat alkotmányosságára, kifejezve, hogy az elképzelés „egyéb

¹⁷⁰ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 326-328. p.

¹⁷¹ Az általános vitában *Lázár Ádám* is rámutatott arra, hogy több, közvetlen illetékről szóló törvény már korábban pénzügyi közigazgatási bírósági hatáskört állapított meg. Ezért is javasolta *Irányi* határozati javaslatának elfogadását, azzal a kiegészítéssel, hogy az általános közigazgatási bíróságot „a hasonló intézményekkel bíró országokra tekintettel, a legrövidebb idő alatt” állítsák fel. KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 336. p.

alkotmányos intézményeinkkel kellő összhangban van.” A később elfogadott törvényt valóban a hazai történeti alkotmány részének tekintették.¹⁷²

A bizottság jelentésére az általános vitában egyedül *Pongrácz* Emil reagált. Utalt arra, hogy a közadók kezeléséről szóló új törvény több olyan intézkedést tartalmaz, amely a pénzügyi közigazgatási bíróság felállítását indokolja. A főrend az emberi természet „egyik kiváló gyengeségének” tartotta, hogy nem szeretünk adót fizetni. Ráadásul a „legfelsőbb fórumról sem hisszük el”, hogy részrehajlás nélkül jár el. „Az adózó közönség régóta érezte hiányát a független bíróságnak a pénzügyigazgatás terén. Régóta általánosan érezte azt az anomáliát: az államkincstár fél is, bíró is egyszerre, aki nem fellebbezhető ítéleteket hoz.” Vitás kérdésekben mindig a pénzügyi közegeké volt az utolsó szó, akik nem elfogulatlanok, mert mindig a fiskális érveket kell szem előtt tartaniuk. A tervezett bíróság „az adózó közönség jogait biztosítja, az adminisztratív apparátust nem zavarja, és az államkincstárnak nem okoz nagy költségeket.” A bíróság „független, állandó, elmozdíthatatlan”, s így minden feltétele megvan a helyes működéshez.

Főrendi Ház támogató határozata lényeges pontokon egészítette ki a képviselőház elé került indokolást. Eszerint a bíróság fontos feladata lesz a pénzügyi ítélkezés egységesítése, a pénzügyi normák autentikus értelmezése, és a hazai pénzügyi joggyakorlat irányítása.¹⁷³

8.5. Álláspontok az új bíróság hatásköréről és szervezetről

A közigazgatási bíróságokról szóló tudományos és törvényhozási viták középpontjában Európa-szerte a jogvédő testületek hatáskörének kérdése állt. A bíróságok változatos szervezeti formában jöttek létre, eljárási rendjük is eltérő volt. Történeti megítélésük, egymással való összehasonlításuk legfontosabb tényezője mégis az a hatósági mozgáster, amelyet a törvényhozás a végrehajtó hatalommal szemben biztosított számukra. A hazai reformviták nagy részben szintén a hatáskör tartalmi kérdéseit érintették. *Hegedűs* Sándor már előadói beszédében utalt arra, hogy mindkét bizottság érdemi módosításokat indítványozott a leendő bíróság hatáskörén. Az új testület döntési jogkörét ki kívánták terjeszteni az adókon kívül az illetékügyekre is, továbbá az adók kivetésétől a végrehajtásig minden eljárási mozzanatra. Ez a kiterjesztő javaslat egyébként tartalmilag összhangban volt a közadók kezeléséről szóló, röviddel azelőtt elfogadott törvényjavaslattal.

A bizottság álláspontja eltért a miniszteri elképzeléstől a bírósági hatáskörbe tartozó ügyek meghatározásának módjában is. *Hegedűs* Sándor előadói beszédében *Vivien* francia tudóst idézte, aki szerint „a hatáskört ilyen bíróságnál taxatív felsorolni nem lehet.” Ezért a pénzügyi bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy az alakítandó bíróság hatáskörét hivatalból is megállapíthassa, tehát a tárgyalás közben felmerült új tényekre figyelemmel maga döntsön a konkrét ügy hatáskörbe vonásáról. Elvi szempontból ennél is fontosabb volt az a bizottsági módosítási javaslat, amely szerint a hatáskör kérdésében való határozatot res judicatának kell tekinteni, tehát az ilyen döntésekbe a kormány nem szólhatna bele, később ugyanazon ügyben felülvizsgálatot sem kezdeményezhetne.¹⁷⁴

¹⁷² STIPTA István: A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíráskodás. FORVM Acta Juridica et Politica VIII. évf. (2018) 1. sz. 305-330. p.

¹⁷³ „E bíróságtól el kell várnunk, hogy pénzügyi judikatúránkat összhangzóvá tegye, hogy a törvények és fennálló szabályok egyoldalú magyarázatának véget vessen, hogy állandó principiumok, határozott decisiók által az első és másodfokú organumoknak irányt szabjon.” Az új bírói fórum jó hatással lesz a pénzügyi közigazgatási szervekre is, akik „irányt nyerve a bíróság egyforma eljárása által, felszabadulnak a merev formalizmus nyomása alól, s buzdítást nyernek a lelkiismeretes, igazságos eljárásra, ami mind a kincstárnak, mind az adózóknak nagy előnyére fog válni.” FN. 1881 I. köt. Pest, 1883. 524-526. p.

¹⁷⁴ Hegedűs Sándor M. VIVIEN: Études Administratives. Paris, 1852. című művéből idézett. A neves francia szerző komoly hatással volt a közigazgatási reform magyar képviselőire. Lásd: ZABULIK 1897. 3. p.

A kormány számára egyébként a két bizottság csupán korlátozott felülvizsgálati lehetőséget kívánt biztosítani a hatáskörrel összefüggő bírói ítéletek végrehajtása terén is. Véleményük szerint az „adminisztráció érdekeire” tekintettel akár hatásköri kérdésben, akár eljárási ügyekben a konkrét jogvitát minisztertanács elé lehetne ugyan vinni, hogy „ily minisztertanács határozatok azután a jövőre is irányadóul szolgálhassanak, de a kormány döntése csak elvi, iránymutató jellegű lenne, a konkrét esetre nem vonatkozhatna. A tekintélyes jogászokból álló két testület megállapította, hogy ilyen ügyek egyébként máshol „államtanács elé” tartoznak, de nálunk a hatásköri bíróság – bár szükség lenne rá –, még nem alakult meg.¹⁷⁵ Az ellenzék képviselői természetes módon arra törekedtek, hogy a megalakítandó bíróság hatásköre minél szélesebb legyen. *Irányi* Dániel egyik határozati javaslatában egyenesen azt indítványozta, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre terjedjen ki „általában minden adó és jövedéki ügyre, a pénzügyi közigazgatás körében előforduló minden jogsérelemre”.

Hegedűs Sándor az általános vitában reagált *Irányi* javaslatára. Utalt rá, hogy ezt az indítványt a pénzügyi bizottság már korábban elvetette, mert a jövedéki kihágásokat a hatályos törvények szerint az elsőfolyamodású törvényszékek, másodfokon („végeldöntő hatáskörrel”) a királyi tábla bírálja el. Ezekről nem lenne célszerű elvonni az ügyeket, mert a rendes bíróság hatékony, és gyors jogi garanciákat tud nyújtani. A fogyasztási adókkal összefüggő kihágások esetén (a cukoradóról szóló 1878. évi XXIII. tc. 13. §-a, valamint a szeszadóról rendelkező 1878. évi XXIV tc. 111. §-a szerint) szintén rendes bíróság dönt, tehát biztosított a hatékony jogvédelem. Így csupán az adó és illetékügyi adminisztráció kérdése lehetne a pénzügyi közigazgatási bíróság elé utalható, de ez olyan technikai kérdés, amelynek a minisztériumnál kell maradnia.

Az általános vitában *Szapáry* Gyula is tartalmi argumentációval védte a minisztériumi tervezet hatáskörre vonatkozó normáit. A pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörének javasolt terjedelme szerinte megfelelő, mert az adók kivetése körül felmerülő legfontosabb ügyekben, továbbá az illeték kiszabása elleni rektifikációk, az adóleírások, az elévülés, a pénzbírságok, a kártérítés kérdésében, és az adóvégrehajtás minden stádiumában jogi garanciákkal övezett eljárásban a bíróság dönt. Úgy vélte, hogy a közigazgatási esetek háromnegyed részét a javaslatban felsorolt ügyek teszik ki. Álláspontja szerint az ellenzék nem támadhat azzal, hogy a kormány a kisebb súlyú ügyeket akarja megoldani. A pénzügyminiszternek csupán egy érdemi hatásköre maradt: „az, hogy az adminisztrációra vonatkozó kérdések, amelyekért a pénzügyminiszter felelős, ehhez fellebbezhetők.” Az ellenzék egy része a fogyasztói adók elbírálására külön bíróság felállítását javasolta. Ilyen – érvelt a pénzügyminiszter – Európában sehol sincs. A fogyasztói adókkal kapcsolatos kihágások egy része nálunk is rendes bíróságok elé tartozott.¹⁷⁶

A hatáskörrel összefüggő kormánypárti érvelés jól tükrözi a szabadelvű párt államszervezési felfogását. *Teleszky* István az általános vitában arra hivatkozott, hogy a közadók kezeléséről szóló javaslat kapcsán éppen ő indítványozta a leendő közigazgatási bíróság hatáskörének bővítését. Mivel a kormány sem ragaszkodott mereven az előterjesztett részmegoldásokhoz, ezt akkor a képviselők is elfogadták. Ha a két törvényjavaslatot összevetjük, valóban kiderül, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre az egyenes adók, községi adópótlékok, az egyenes adók módjára beszedendő kincstári követelések, az illetékek, s részben a közvetett adók gyakorlatban legtöbbet vitatott kérdéseire hiánytalanul kiterjed. Az alsóbb szintű hatóságok nem egyező tartalmú határozatai ellen mindezen ügyekben

¹⁷⁵ KÉPVESELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 323-324. p. Vö: GRUBER 1877. 207-219. p.

¹⁷⁶ A kormányzat – hatáskört érintő – szándékát jól tükrözi a pénzügyminiszter 1883. évi XLIV. tc.-hez fűzött indokolása. „A létező, 1876. évi XV. törvény 8. §-a helyére tehát oly szerkezetet vettem fel, mely a közigazgatási bizottság határozatai ellen benyújtható fellebbezések módja és határidejének meghatározása mellett, e bíróságot is, mint harmadfokú hatóságot megjelöli. Ezen szakasz alapján úgy az adminisztráció közege, mint más magánfelek, egyforma joggal és módon kereshetnek orvoslást, ügyeik természete szerint, vagy a pénzügyi közigazgatási bíróságnál, vagy a pénzügyminiszternél.” KI. 1881. VI. köt. Budapest, 1883. 148. sz. 196-212. p.

mindig lehetséges volt a fellebbezés a pénzügyi közigazgatási bírósághoz, és azon módosítás után, melyet a képviselőház a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslat 4., 8., 90., 96. §-nál elfogadott, jogorvoslati lehetőség volt a legtöbb esetben akkor is, ha az alsó fokú közigazgatási hatóságok határozata egyező tartalmú volt. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslat fellebbezési jogot tervezett a leggyakoribb jogsérelem, az egyenes adók, és illetékek behajtásának, elévülésének és visszatérítésének esetében is. A fellebbezés két első fokú hatóság azonos tartalmú határozatával szemben is lehetséges volt, csupán az egyenes adók egyes nemeinek kivetésénél, és az adóelengedésnél tervezték a két egyenlő határozat elleni fellebbvitel korlátozását. A részletes vitában – *Teleszky* javaslatára – változtattak a javaslat hatáskört érintő 1. §-nak szövegén, és az eredeti szövegverziót hozzáigazították a már elfogadott adókezelési törvényjavaslatához.

A hatáskörrel összefüggő komolyabb képviselőházi vita a javaslat 14. §-ával kapcsolatban alakult ki. Az előterjesztés a törvények, és az azok alapján kiadott rendeletek „érvényességének” eldöntését a pénzügyi közigazgatási bíróságra kívánta bízni. A részletes vitában az is felmerült, hogy a bíróság ítélt-e a pénzügyi kötelezettségeket megállapító rendeletek szükségessége és célszerűsége felett. *Vidliczkay* József azt javasolta, hogy adják meg ezt a jogot, hiszen ez az egyének részére is fontos alkotmányjogi garanciát jelentene. Ha ugyanis egy „nem alkotmányos érzületű” miniszter veszi át a pénzügyeket, az állami érdekek rovására a törvényesség szempontjai háttérbe szorulnának. Előterjesztett indítványát a képviselők többsége elvetette.¹⁷⁷

A kormányjavaslat 25. §-a szintén alkotmányos alapkérdést érintett. A tervezett szakaszban a pénzügyi tárgyú hatásköri viták rendezésére történt kísérlet. Az ellenzék nem fogadta el, hogy hatásköri összeütközés esetén a minisztertanács döntési jogkört kapjon. Ez a megoldás – hangsúlyozta *Vidliczkay* –, alkotmány-ellenes, mert sérti az államhatalmi ágak megosztását. Az lenne helyes, ha vita esetén eseti állásfoglalással, vagy az érintett törvény módosításával a törvényhozás döntene. Az eredeti javaslat ráadásul a következő kitélt tartalmazta: „Ha a közigazgatási bíróság saját illetékessége kérdésében olyan határozott hoz, mely a közigazgatás célszerű vezethetése, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat: a pénzügyminiszternek joga van az esetet, csupán az illetőségi kérdés elvi eldöntése végett a minisztertanács elé terjeszteni, melynek határozata a törvényhozás további intézkedéséig a későbbi eldöntendő kérdéseknél irányadó.” Ezt a rendelkezést legelősebben *Lázár* Ádám támadta, mert a „hatalmi kör féltett túlterjeszkedésének” tartotta. *Szilágyi* Dezső – ezúttal sikerrel – a 25. §. kihagyását javasolta, mert az ellentétes a törvényjavaslat céljával, és amely „a közigazgatási bíraskodás illetékességének közigazgatási úton való, teljes kiforgatásához” vezethet. A tervezett rendelkezést garanciális szempontból is tarthatatlannak vélte, hiszen az „feljogosítaná az adminisztrációt arra, hogy minden olyan ügyet, melyről azt gondolja, hogy az a közigazgatásra veszélyes, elvonja a bíróság hatásköréből.”

A javaslat eredeti szövege egyébként az 1869. évi IV. tc. 25. §-át képezte le. Ez a törvényhely ideiglenes felhatalmazást adott a minisztertanácsnak az „illetékességi összeütközések eldöntésére”. Ezt a szabályt azonban – érvelt *Szilágyi* Dezső – nem szabad a közigazgatási bíraskodásra kiterjeszteni. „A minisztertanács természeténél fogva közigazgatási, és pedig legmagasabb közigazgatási fórum, és természetesen úgy összetételénél, mint azon irányánál fogva, melyben tevékenységét túlnyomóan kifejti, kormányzási, közigazgatási, oportunitási szempontok azok, melyek elhatározására döntő befolyást gyakorolnak.” A hatásköri bíraskodás bevezetéséig javasolja, hogy „egyrészt a magánfélnek legyen joga illetőségi kihágás miatt panaszt emelni, ha a bíróság elé tartozó ügy a pénzügyminiszterhez vitetik, és az saját illetőségét megállapítja. Másrészről a közigazgatás érdekeit képviselő s a pénzügyi közigazgatási hatáskör megóvására első sorban hivatott pénzügyminiszternek legyen joga ugyanezt tenni, ha törvény szerint a közigazgatási pénzügyi hatóság hatásköréhez tartozó

¹⁷⁷ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 375-377. p.

ügyet a bíróság a maga illetőségéhez tartozónak állít.” *Szilágyi* Dezső elérte, hogy a minisztertanács döntései hatásköri kérdésben egyedi jellegűek legyenek, csak az adott ügyre vonatkozzanak, és ne rendelkezzenek döntvényi erővel.¹⁷⁸

A miniszteri tervezet, és a napirendre vett javaslat egyaránt egyfokozatú bírósági rendszert irányzott elő. Ez volt a leggyorsabb megoldás, ez biztosított olcsó, és rövidtávon bevezethető jogi felülvizsgálatot a pénzügyi visszaélések területén. Az országgyűlési vitában sem merült fel, hogy a pénzügyi bíráskodást többfokozatúvá kellene tenni. A kormányzat részéről ez a szándék nem is fogalmazódott meg, az ellenzéki képviselők inkább az általános közigazgatási bíráskodást követelték, a részjogkörű közigazgatási bíráskodást ideiglenes megoldásnak tartották.

Hegedűs Sándor előadói beszédéből is kiderült, hogy mindkét országgyűlési bizottság fontosságot tulajdonított a megalakítandó jogvédelmi fórum jogi státusának. A bíróságot a kormány szervezetileg független, és a szakszerűség követelményét kielégítő fórumként kívánta megszervezni. E két szempont együttes érvényesítése természetesen nálunk is nagy nehézséggel járt. A képviselőházban ennek ellenére nem alakult ki vita a testület kettős személyi összetételéről. A kormány elképzelése valóban korszerű volt: a pénzügyi közigazgatás szaktekintélyei, és a klasszikus bírói kar paritáson alapuló testülete a gyakorlatban is jól szolgálta a pénzügyi közigazgatási jogvédelmet. Az más kérdés, hogy az ellenzék egy része javasolta: a testület elnöke jogász legyen, hogy a tisztán jogi érdekek nagyobb hangsúlyt kaphassanak. A megalakult bíróság vezetője – szerencsés módon – a kiváló jogász, egyben nagy tapasztalatú pénzügyi szakember, *Madarassy* Pál lett.

A függetlenség érdekében mindkét bizottság a miniszteri előterjesztés módosítását javasolta, amivel végül a kormány is egyetértett. A bizottságokba delegált kormánypárti képviselők többségének döntése alapján a miniszteri tervezetet kiegészítették a bírói elmozdíthatatlanság elvének rögzítésével, és az időelőtti nyugdíjazás tilalmával.

A bírói kvalifikáció terén utaltak a nemzetközi tapasztalatokra is. *Hegedűs* előadói beszéde szerint azért, „mert tisztán jogi szakértőket ilyen bíróságnál alkalmazni nem lehet, és tisztán adminisztratív szakértőket sem lenne szerencsés.” Ezért mindkét bizottság elfogadta a miniszter alapeszméjét a paritásos szakmai összetételről. Az alkalmazott bírákkal szembeni követelményeket a bizottságok szigorítani kívánták, „amennyiben különösen az adminisztratív szakértők meghatározásánál egyfelől tekintettel voltak a már meglévő kvalifikációs törvényre”, másfelől nem tartották elégséges feltételnek adókiivető, vagy felszólalási bizottságokban szerzett korábbi gyakorlatot. Változtatást javasolt a testületek „fellebbezési remediumok” terén, ezek javaslat szerinti megváltoztatásával teljesült az a követelmény, hogy „senki igaz ügyétől el ne ejtessék, és mindenki megtalálja egész függetlenül és tárgyilagosan, szakszerűen sérelmének orvoslását.”

A két bizottság javasolta a bírák számára a kúriai (legfelsőbb bírói) rangot is „azon gyakorlati szempontból, hogy még az előléptetés reménye se képezzen bármely távoli vagy látszólagos indokot arra, hogy a bíróság függetlensége bármely kis mértékben is gyanú alá essék.” A bíróság létszámát – a pénzügyminiszteri javaslatától eltérően – nem kívánták előre meghatározni, két év próbaidőt javasoltak annak kiderítésére, hogy milyen ügyforgalma lesz a testületnek. Erről a kérdéstről a képviselőházban is élénk diskurzus folyt. Az ellenzéki képviselők törvényi szabályozást tartottak szükségesnek. A vita hevében *Szapáry* Gyula pénzügyminiszter elárulta, hogy az ítélőbírói létszámot alacsonyra, 6-7 tagra tervezték. A részletes vitában *Irányi* Dániel javasolta, hogy a bíróság tagjait az uralkodó ne a pénzügyminiszter, hanem az igazságügy miniszter előterjesztésére nevezze ki. Az érvelésben hangsúlyt kapott, hogy a megalakítandó testület ítélőbíróság, amely fölött az igazságügyi miniszternek kell felügyeleti jogot adni. *Irányi* személy szerint sem bízott a

¹⁷⁸ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 391-398. p.; *Pesti Napló* 1883. máj. 8. (34. évf. 126. sz.) Reggeli kiadás.

pénzügyminiszterben, és attól félt, hogy a közigazgatási bíróság a pénzügyminiszter közege, és nem bírója lesz.¹⁷⁹

A képviselőház 1883. május 4.-i, 240. országos ülésén váratlan vita alakult ki *Vuchetich* István felszólalása nyomán. A horvát képviselő kérte, hogy legalább egy horvát nemzetiségű bíró legyen a pénzügyi közigazgatási bíróság tagja. Erre – szerinte – azért van szükség, mert horvát területen kb. két millióan élnek, és innen várhatóan sok kérelem érkezik majd a bírósághoz. Ezen túl utalt arra, hogy a horvát-magyar kiegyezésről szóló 1868. évi XXX. tc. 58. §-a szerint a horvát-szlavón előterjesztésekre a létesítendő bíróságnak is horvát nyelven kell válaszolnia. Javasolta, hogy a Horvátországból jövő beadványokról horvát nyelvű bírói ítéletek szülessenek.

A pénzügyminiszter egyértelművé tette, hogy a bíróságnak nem lesz horvát tagja. Az ítélő személyzet kiválasztásánál az lesz az irányadó szempont, hogy a bíró szakmai és emberi kvalitásai megfelelőek legyenek, a származása nem számít. A hivatalos nyelvre nézve közölte: a bíróság azon határozatai, melyeket Horvátországra nézve hoz „mint minden egyéb közös ügyben, a magyar mellett horvát nyelven is kiadatnak.” Azt azonban szükségesnek látta, hogy a bíróság nem ítélő személyzetének kiválasztásakor gondoskodni kell olyan „egyénről”, aki horvátul is tud.¹⁸⁰

8.6. Vita a leendő közigazgatási bíróság eljárásának rendjéről

A képviselőházi vita során a legtöbb indítvány a leendő bíróság eljárásának elveiről, és részletszabályairól született. *Teleszky* István az általános vitában utalt arra, hogy ez a kérdés már a bizottsági tárgyalások során is éles polémiák tárgya volt. Megállapíthatjuk: a jogi bizottságnak eljárásjogi szempontból is sikerült a jogi szempontok jelentős részét érvényesítenie. A bizottság tagjainak köszönhetően a megalakított pénzügyi közigazgatási bíróság tag jogi mozgásteret kapott arra, hogy a hozzá fellebbezett ügyekben a valódi tényállást felderítve, anyagi igazságot szolgáltatthasson.

A képviselőházi vitában elvi éllel merült fel, hogy a tervezett írásbeli eljárási rend helyett a szóbeliséget kellene érvényesíteni. *Teleszky* arra hivatkozott, hogy a magyar perrendtartás a szóbeliségre épít, garanciális okokból a pénzügyek terén is erre lenne szükség. Az egyfokozatú bírósági rendszer mellett – bírói tévedés esetén – az anyagi igazságot is súlyos sérelem érheti. Belátta, hogy a kötelező szóbeliség nem érvényesíthető, mert e jogvitákban általában csekély összegekről van szó. Azt viszont hangsúlyozta, hogy az írásbeliséghez kötött előadói rendszer torzít, az előadó bíró – akaratán kívül is – befolyásolhatja a bíróságot. Ebben az eljárásban ráadásul egyetlen bírói fórum van, ha ez téved, sérülhet az igazság. Ez nem lenne költséges, mert – javaslata szerint – nem lenne kötelező szóbeliség.¹⁸¹ Még zárszavában is arra utalt, hogy a „pénzügyi bíróság hatáskörébe utalt kérdésekben az adózó és illetékköteles fél érdekeinek fokozott megóvására az eljárás egész vonalán teljes fölénytel bíró kincstárral szemben múlhatatlanul szükség van.” Utalt arra is, hogy Ausztriában is a szóbeliség elvét fogadták el, pedig a polgári perrendtartás ott is a merev írásbeliségre épül.

Lázár Ádám nyomatékkal hangsúlyozta, hogy ebben a tekintetben a pénzügyi és igazságügyi bizottság között lényeges eltérés volt. A pénzügyi bizottság az írásbeli eljárást ajánlotta, az igazságügyi bizottság a fakultatív szóbeliség mellett érvelt. Ő a nehezebb, költségesebb, de nagyobb garanciát ígérő szóbeli eljárást pártolta.¹⁸²

¹⁷⁹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 340. p.

¹⁸⁰ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 345-346. p.

¹⁸¹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 353. p.

¹⁸² Mivel abban nem bízhatott, hogy a kormánypárti többség változtat álláspontján, az írásbeli rendszert korrigáló indítványt tett. Javasolta, hogy hosszabbítsák meg az írásbeli panasz beadására álló határidőt. A kérelem feladásától sz.ítva valóban kevésnek tűnt az észrevétel-tételre ajánlott 30 nap, mert ahol nem volt posta,

Hegedűs Sándor, a pénzügyi bizottság előadója ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy az ügyek jellege nem indokolja a szóbeliséget, az elv érvényesítése nehézkessé tenné az eljárást. A gyakorlatban aligha lehetne érvényesíteni a kontradiktórius rendszert, hiszen ügyek ezrei kerülnek majd bíróság elé. A szóbeliség szinte kikényszerítené az ügyvédek jelenlétét, a szegényeket emiatt hátrányos helyzetbe kerülnének. „Ehelyett a pénzügyi bizottság javaslata megadja a lehető biztosítékokat, a legelső fórumtól a legutolsó fórumig hivatalosan értesíttetni a feleket, akik folytonosan megtehetik észrevételeiket, gondoskodik arról, hogy kifejtsék a mellettük szóló szempontokat.”¹⁸³

Az ügyben hallatta szavát *Szilágyi Dezső* is. Magas színvonalú, azonban a végső döntést ezúttal nem befolyásoló beszédében először a pénzügyi bíróság általános célját határozta meg. „Az állampolgárok megnyerjék a lehető legnagyobb biztosítékokat, hogy ti. terhek nem követeltetnek tőlük, csak a törvényben megállapított feltételek alatt és a törvényben megállapított mértékben. Annak, hogy az állampolgárok nem terhelhetnek törvényes kötelezettségükön felül, jogi szempontból való és mondhatnám egyedüli biztosítéka a pénzügyi bíróság.” Ezen pénzügyi bíróságra van rábízva a kormány jogi ellenőrzése.¹⁸⁴ Szilágyi ezért tartotta fontosnak a bíróság előtti eljárást, amely ebben az esetben rendkívül fontos, garanciális kérdéssé válhat. Szerinte a referendarius rendszer, az előadói szisztéma egyoldalúsághoz vezet; a feleknek egy perben mindig meg kell engedni, hogy kifejthessék saját nézeteiket. A szóbeli eljárás elleni érvek elvileg tarthatatlanok, pusztán gyakorlati jellegűek. Egyik ilyen indok, hogy ezen ügyek nem alkalmasak a szóbeli eljárásra. Az európai példák azonban mást mutatnak. Az ügyek jelentőségének megítélését az érintettekre kell bízni; majd ők eldöntik, megéri-e nekik a költségesebb eljárás.

Szilágyi (tévesen) utalt arra, hogy a közigazgatási bírósági eljárás Európában mindenhol szóbeli. Azt javasolja, hogy csak a magánfél számára kellene megadni a jogot, hogy fakultatív módon kezdeményezhesse a szóbeli eljárást. Ezzel „nagyban fogjuk emelni azon jogi biztosítékot, mely a pénzügyi közigazgatási bíráskodás felállításában rejlik.” Nem szabad gyámkodni az emberek felett. A vitában *Szilágyi Dezső* mellett érvelt *Lázár Ádám* is, aki a szóbeliség mellett a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét is rögzíteni kívánta. Kifogásolta, hogy az igazságügyi miniszter mindvégig passzív maradt, nem vett részt a vitában. A gyakorlatra hivatkozva pártolta *Szilágyi* álláspontját: „Az adó kivétele során az adózó közönségnek semmiféle eszköz nem áll rendelkezésére. Ha felmegy az ügy az adófelszámolási bizottsághoz, ott ismét a kincstár képviselője vezeti a jegyzőkönyvet, aki ha felületes, kevés adatot rögzít ahhoz, hogy a bíróság az ügyet el tudja dönteni.”¹⁸⁵

Szapáry Gyula pénzügyminiszter elutasítóan válaszolt. Ha a javaslatot elfogadják – vélte – „teljesen kiforgatnák sarkából” a kormány elképzelése. A szóbeliség érvényesülése esetén a tervezett 4-6 bíró helyett legalább negyvenre-hatvanra lenne szükség. A kincstár jogi képviselete is sokba kerülne, és feleslegesen terhelné a magánfeleket is. Ráadásul – érvelt a pénzügyi tárca vezetője – az írásbeliség alapján is lehet igazságosan dönteni. A miniszter joggal hivatkozott arra, hogy az 1881. évi LIX. tc. sem kívánta a szóbeli eljárást a polgári ügyekre nézve törvénybe iktatni. Az értékhatárhoz kötött, permisszív megoldást a maga részéről az osztó igazsággal ellentétesnek tartotta. „A szegények 10 forintja lehet olyan fontos, mint a gazdag 1000 forintja”- érvelt.¹⁸⁶

Az igazságügyi bizottság tagja, *Gáll József* is a kormányjavaslat védelmére kelt: ha polgári ügyekben nincs teljes szóbeliség, nincs szükség arra ennél a speciális bíróságnál sem.

három hét is eltelt a nehézkes kézbesítésig. Indítványozta, hogy a 30 napot a kézbesítéstől számítsák. A képviselőház elfogadta az indítványt. KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 329-331. p.

¹⁸³ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 352-355. p.

¹⁸⁴ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 355-357. p.

¹⁸⁵ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 364-367. p.

¹⁸⁶ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 357. p.

A bírák szakavatottak, el tudják dönteni a kérdést szóbeli meghallgatás nélkül is. A bírósági szakaszt megelőző eljárás egyébként is szóbeli, ott az ügyfelek mind jog, mind ténykérdésben közölhetik álláspontjukat. A tárgyalta törvényjavaslat széles hatáskört kíván alapítani, így rengeteg munkát adna a bíróságnak, ha a per szóbeli lenne.¹⁸⁷ A vita a jogi garanciák rovására dőlt el. A Pesti Napló keserűen kommentálta a döntést: „a pénzügyi bíróság tehát nélkülözni fogja az alapos ítélethozatal egyik legfőbb biztosítékát, mert a feleket az elfogadott törvényjavaslat teljesen kiszolgáltatja az írásbeliség merev formalizmusának, mellyel legnehezebben fér meg, ami pedig a bíraskodás fő célja lenne: a materiális igazság.”¹⁸⁸

A pénzügyi közigazgatási bíróság hazai bevezetéséről lefolyt képviselőházi és főrendi házi vita számos tanulsággal szolgált. A törvényalkotás írásos dokumentumait áttekintve, és a megalakított bíróság tevékenységét ismerve többre kell értékelnünk annál, mint a kortárs *Mikszáth* Kálmán tette.¹⁸⁹ A hosszú halogatás után szőnyegre került javaslat – annak ellenére, hogy nem kapott jelentőségéhez mért figyelmet egykoron, és később sem – a történelmi alkotmány fontos kiegészítését célozta. Akármilyen kormányzati szűkkeblűség, és képviselőházi kompromisszum révén, mégis ez volt az első olyan előterjesztés, amely a közigazgatási jogvédelmet kívánta meghonosítani Magyarországon. Az országgyűlési tárgyalás képviselőházi szakasza a törvényalkotási folyamat terén is eredményes volt: ebben a parlamenti ciklusban ekkor történt a legtöbb szövegmódosítás a bizottsági és plenáris egyeztetések és felszólalások nyomán.

A politikai motívum a törvényhozási folyamat nyilvános szakaszában mindvégig jelen volt, de nem vált meghatározó mértékűvé. A pártok képviselői ugyan a szokásos ellenzék-kormánypárti szerepfelosztás szerint nyilatkoztak, de alapvetően a megoldási módokról vitatkoztak, és legtöbbször szakmai érveket hangsúlyoztak. Az ellenzék nem foglalhatott el egyértelmű tagadó álláspontot, hiszen korábban maga is követelte, hogy a kormány korlátozza saját hatalmát, vezesse be a közigazgatási bíraskodást. Az ilyen tárgyú javaslat egészével szemben ezért a kormányt kötelezően támadó ellenzéknek sem lehetett jelentős kritikai mozgástere. Az is igaz, hogy az uralkodó által előzetesen jóváhagyott (előszentesített) kormányjavaslaton a szabadelvű képviselők sem változtathattak túl sokat.

A parlamenti tanácskozás és törvényhozási vita tanulságos eleme volt az igazságügyi és pénzügyi szempont elvi, és részletszabályokat is érintő ütközése. *Pauler* Tivadar igazságügy-miniszter, *Tisza* Kálmán bizalmasa ezen ülészakon feltűnően passzív volt, nyilvánvalóan a „generális” halogató álláspontját képviselte. Nem harcolt a jogász hivatás érdekében, nem igyekezett érvényesíteni a szakmabeli és dogmatikai szempontokat és nem használta fel kiváló elméleti tudását sem.¹⁹⁰

A képviselőházi vita megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus-kori kialakításában nem érvényesültek külföldi modellek. A kormányzat a jogvédelem minimumát igyekezett teljesíteni, ha kellett a – korabeli Európában – egyedülálló megoldással, részhatáskörű igazgatási jogvédelemmel, egyfokozatú bírósági szervezettel, paritásosan kialakított bírói testülettel és írásbeli eljárással. *Hegedűs* Sándor előadói beszédében kérte, hogy a törvényjavaslatot, „mely oly institutiot teremt meg hazánkban, mely kormánnyal és a kormány közegeivel szemben a közönségnek független bíróság

¹⁸⁷ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 358. p.

¹⁸⁸ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 353-359., 367-373. p.; *Pesti Napló* 1883. május 6. (Reggeli kiadás) 124. sz. 34. évf.

¹⁸⁹ „Benn a Házban semmi se volt. Azazhogy a pénzügyi közigazgatási bíróságokról diskuráltak, már ti. akik diskuráltak. A többiek pedig pletykáztak, mert pletykázásra volt anyag tömérdek. A folyosón híre járt, hogy Apponyi Albert meghasonlott a pártjával, alkalmasint az agrárius kérdésben. A kormánypárton beszéltek, tehát nem valószínű. A szélsőbalon mindjárt elhitték, tehát bizonyosan nem igaz...” In: MIKSZÁTH Kálmán Cikkek és karcolatok II. mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm - 155k.

¹⁹⁰ Szabadszavak 2011. 48-54. p.

biztosítékát nyújtja”, a képviselők fogadják el. A vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc. jól szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét.¹⁹¹

¹⁹¹ STIPTA 1997/b. 35 p.; STIPTA 1999. 22 p.

IV. AZ 1883. ÉVI XLIII. TC. TARTALMA

1. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege

A törvény koncepciójának értékelésekor és szövegének tartalmi elemzésekor alapvetően a normaszöveg közjogi tartalmát vizsgálom, de a gyakorlati végrehajtás szempontjából fontos elemekre is kitérek. A törvény létrejöttének előzményeivel ehelyütt csupán olyan mértékben foglalkozom, amennyire azok a szöveg értelmezéséhez, jogi jellegzetességeinek megértéséhez és a későbbi ítélkezési tapasztalatok értékeléséhez szükségesek. A norma előkészítésének dokumentumai közül Szapáry Gyula pénzügyminiszter első (1881) és második (1882) miniszteri javaslatát, a képviselőház pénzügyi és igazságügyi bizottságainak véleményét, a képviselőházi vita anyagát és a főrendi ház tanácskozásainak – előbb már érintett – fellelhető iratait elemzem. Az értekezés e részében a vonatkozó levéltári forrásokra, és a szakirodalmi feldolgozásokra csak olyan mértékben térek ki, amennyire ezek a törvény jogi értelmezéséhez szükségesek és a későbbi törvénykezési tapasztalatokkal összefüggésbe hozhatóak.¹⁹²

Az 1883. évi XLIII. tc. címe („törvény a pénzügyi közigazgatási bíróságról”) a két tárgybeli miniszteri javaslatához képest nem változott. Annak ellenére, hogy a dualizmus-kori országgyűléseken gyakori volt a törvények megnevezése körüli vita, esetünkben nem merült fel erre irányuló módosító javaslat az országgyűlési állandó bizottságainak ülésein és az általános vitában sem. A törvényjavaslat részletes képviselőházi vitájában viszont Irányi Dániel ellenzéki képviselő javasolta, hogy a hazai jogvédelem régen várt új fórumát a közigazgatási főtörvényszék pénzügyi osztályának kellene nevezni.¹⁹³ A módosító indítvány összhangban volt a képviselő által vezetett 48-as parlamenti pártcsoport régi követelésével, a kormány hatáskörét korlátozni képes általános hatáskörű közigazgatási bíróság igényével. Irányi konkrét javaslata azonban nem volt tárgyszerű, hiszen már több, korábban hatályba lépett törvény az előterjesztéssel egyező módon nevesítette a létrehozni kívánt fórumot. Az 1881. április 15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881. évi XXVII. tc. a kisebb súlyú kihágások ügyében a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte meg legfelső ügydöntő fórumnak. Hasonlóan járt el a közvetlenül lerovandó illetékek kezeléséről rendelkező 1881. évi XXXIV. tc. is, amely illetékügyekben a létrehozatalra váró pénzügyi közigazgatási bírósághoz ígért fellebbezési lehetőséget. Az említett két törvény a felülvizsgálat és végső döntés meghozatalának jogát a pénzügyi szakszabványok létrehozataláig a pénzügyminiszterre ruházta. A javaslat elvi tartalma a közigazgatási bíráskodás általánossá tételére vonatkozó szándék volt. A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének szűk másfél évtizede alatt ez a törekvés folyamatosan jelen volt a szakmai körökben.

A törvény 1. §-a legális definícióval határozta meg az új ítélkező fórum jellegét. „A Budapesten felállítandó pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó fokon és véglegesen ítél azon felelősségek felett, melyek a közigazgatási hatóságok által egyenes adó- és illetékügyekben hozott, és a fennálló törvények értelmében ezen bíróságnak ítélete alá bocsátható határozatok ellen beadatnak.” A képviselőház állandó bizottságainak tanácskozásain fogalmazódott meg, hogy az új testület közjogi jellegét (elvi és gyakorlati szempontok érdekében) törvényben kell meghatározni. A definiáló 1. § szövegének végső változata a képviselőházi általános vita keretében alakult ki. Szapáry Gyula pénzügyminiszter elnagyolt első javaslata¹⁹⁴ nem tartalmazott fogalmi meghatározást, a második előterjesztésében¹⁹⁵ pedig csupán egy szűkítő

¹⁹² Vö: STIPTA 2011/b. 89-116. p.

¹⁹³ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 336. p.

¹⁹⁴ ELSŐ JAVASLAT 1881. 300-305. p.

¹⁹⁵ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 219. p.

értelmű szövegrész utalt arra, hogy a jogvédelem a pénzügyminiszterhez szokásosan beadható felülvizsgálati kérelmekre, és a törvényben tételesen meghatározott ügycsoportokra vonatkozik. A törvényben rögzített változat jelentősen szélesítette a jogorvoslatok tárgyi körét, hiszen a fellebbezés lehetősége valamennyi közigazgatási hatóság egyenes adót érintő és illetékügyi tárgyú döntésére kiterjedt. Ezt a szabályozási módot a gyakorlat is visszaigazolta, hiszen a bíróság közel másfél évtizedes működése során érdemi hatásköri vitákra nem került sor. A szabályozás körét tartalmilag körülíró, legiszlációs tárgymeghatározás jelentős részben a magas színvonalon folyó hazai tudományos viták eredménye volt.¹⁹⁶

A „*pénzügyi közigazgatási bíróság*” (törvény címével egyező) jelzős szerkezet utalt a testület különbíróági jellegére, ezzel is egyértelművé téve, hogy e jogvédelmi fórum szakbíróság, és csupán a pénzügyi természetű jogvitákban kínál jogvédelmet. A gyakorlati igények révén már három évvel korábban eldőlt, hogy a közigazgatási bírászkodás résszerű lesz, és csupán a pénzügyekre terjed ki. A képviselőház 1880. március 8-i ülésén ugyanis arra utasította a kormányt, hogy „a pénzügyi bírászkodás iránt” terjesszen be javaslatot. Figyelemre méltóak a javaslatot megfogalmazó pénzügyi bizottság indokai is. „Minthogy pedig a közigazgatási bírászkodás nagy reformja sokkal több előmunkálattal és időt igényel, hogysem a pénzügyi adminisztráció terén szükséges jogbiztosítókat annak létesítésével feltétlenül összekötni kellene, és miután nem kívánjuk, hogy ezt eddig is nélkülözze a közönség; a bizottság kéri a házat: utasítsa a kormányt, hogy esetleg még a közigazgatási bírászkodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bírászkodás állandó létesítése céljából.”¹⁹⁷ A képviselőház elfogadta az előterjesztést, így a vonakodó Tisza Kálmán kénytelen volt megtenni az első lépést a közigazgatási judikatúra kiépítésére. A korabeli politikai elit egy része nehezen fogadta el a közigazgatási szakbíróság gondolatát. A pénzügyi közigazgatási bíróság hazai gyakorlata viszont igazolta, hogy ez a szervezeti forma alkalmas a gyors és szakszerű jogorvoslat biztosítására.

A fogalomalkotó első szakasz szövegéből következett, hogy az új jogvédelmi fórum a magyar igazságszolgáltatási rendszer keretében foglalt helyet, tehát szervezetileg a szűkebb kormányzati és közigazgatási hierarchián kívül létesült. Az „*ítél*” és a „*fellebbezés*” terminus szintén jelezte a klasszikus bírósági ítélkezés igényét, hiszen korábbi két miniszteri előterjesztés panaszról, felülvizsgálatról szólt, tehát alapvetően közigazgatási terminológiát használt. A törvény vita nélkül elfogadott 11. §-a is a testület klasszikus bírósági jellegét konstituálta, rögzítve, hogy a „*pénzügyi közigazgatási bíróság bírói hatalmát Ő Felsége a király nevében*” gyakorolja. Ezt az erősebb közjogi státust erősítette 15. § is, amely szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság (úgy, mint a rendes bírói fórumok) illetékességét hivatalból maga állapította meg. A törvény véglegesnek tekintette az egyfokozatú bírói felülvizsgálatot, hiszen a szöveg nem tartalmazott átmenetre, ideiglenes jellegre, tehát az általános közigazgatási bíróság megalakításának szükségességére utaló megfogalmazást. A korabeli hatalom 1883-ban ezt a szervezeti megoldást tekintette az állami érdekekkel szembeni, a közigazgatási jogvédelem javára tehető maximális kompromisszumnak.

A definiáló 1. § elvi éllel rögzítette, hogy a bíróság reformatórius jogkörű, tehát az új jogorvoslati fórum a fellebbezéssel megtámadott határozatot érdemben is módosíthatja. A szöveg szerint a bíróság az elé vitt ügyekben „*véglegesen ítél*”, tehát a döntései (noha bírói szinten első fokon születtek) jogerősek és végrehajthatóak. A törvény e rendelkezését a korabeli szakmai körök többsége is támogatta, hiszen a döntési jog állandó, gyors és garanciális szempontból is érdemi közreműködést biztosíthatott. Az „*ítél*” kifejezés a hagyományos judikatúra terminusaként szintén tükrözte azt a szándékot, hogy a jogvédelem bírósági

¹⁹⁶ FÉSÜS György: Közigazgatási jog. Második kiadás. Budapest, 1880. 94., 67., 389. p.; GRUBER 1877 5-65. p.

¹⁹⁷ KN. 1878. X. köt. Budapest, 1880. 359-360. p.; MNL-OL. K26 Magyar Királyi Miniszterelnök. ME. 1880-727. sz.

rendszerű legyen, tehát a közigazgatási jogviták elbírálása a hagyományos értelemben vett igazságszolgáltatási keretben történjen.

A bevezető rendelkezés világossá tette, hogy a bíróság kompetenciája az ún. nyilvánjogok védelmére, vagy megsértésének helyrehozatalára terjed ki. A magánjog megsértése miatti eljárás – abban az esetben is, ha az hatóság részéről történt –, változatlanul a rendes bíróságok elé tartozott.¹⁹⁸ A törvény arra is utalt, hogy a bíróság a „közigazgatási hatóságok” döntéseinek kontrollját látja el, bízva abban, hogy a gyakorlat értelmezni tudja az adott kifejezést. A korabeli szakmai szóhasználat nem volt még teljesen egyértelmű a hasonló tartalmú kifejezések pontos tartalmát tekintve. A törvénytörvény szöveg tartalmának feltárása, továbbá a szervezeti illetékesség kérdésében való állásfoglalás az új bíróságra hárult.¹⁹⁹ Az előzetes kormányzati elképzelések írásos anyagaiban, és a miniszteri előkészítő dokumentumokban sem szerepelt, hogy hol lesz a bíróság székhelye. Első ízben az igazságügyi bizottság javasolta, hogy nevezzék meg Budapestet,²⁰⁰ a pénzügyi társbizottság az indítványt, mint „önként értetődőt” vette tudomásul.²⁰¹ A törvényhozás valamennyi tagja számára egyértelmű volt, hogy a testület székhelye az ország természetes központja lesz. A bíróság működésének időszaka alatt e körülményt megkérdőjelező, a székhely áttételére irányuló kezdeményezés nem történt.

A törvény nem határozta meg a közigazgatási bíráskodás fogalmát és tartalmi elemeit. Az 1. § lényegében egy eljárásjogi alaptételből, a közigazgatási határozatok (törvény által meghatározott körben történő) perelhetőségéből indult ki. A normaszöveg nem utalt az új jogintézmény céljára, alkotmányos jellegére, nem adott elvi iránymutatást, a gyakorlat számára használható támpontot a célzott jogvédelem materiális tartalmáról. Ez a szabályozási mód eltért a kontinentális gyakorlattól, és az angol normaszervezési megoldást idézte. A törvényalkotás technikáját tekintve a jogalkotók a dualizmus-kori jogképzési rutint követték, tehát a meglévő, a rokon tárgyú szabályozást vették alapul és ennek kibővítésére törekedtek. Ebből következik, hogy e törvény tartalma is csupán a meghozatalakor hatályos normák rendszerében értelmezhető, a megalkotását irányító törvényhozói akarat is csak az akkor hatályos pénzügyi tárgyú törvényekkel egybevetve követhető nyomon. A gyakorlati alkalmazást is nehezítette, hogy a 31 §-ból álló norma kilenc további törvényre hivatkozott, utaló szabályai érintették a korabeli magyar jogélet minden fontos területét, megnehezítve ezzel a korabeli végrehajtást és a judikatúra utólagos történészi-dogmatikai értékelését egyaránt.

A pénzügyi törvénykezést létesítő magyar törvény a dualizmus első periódusára jellemző organikus jogfelfogás és törvényalkotási gyakorlat terméke volt, amely egy új jogintézményt a régi szabályrendbe ágyazva hozott létre, és nem tulajdonított kitüntetett szerepet az alkotmány alapját képező államjogi értékrendnek sem. A fontos törvényt a *Tisza* Kálmán által meghonosított junktim-kényszer jegyében alkották, meghozatalát más (hasonló tárgyú) törvények egyidejű életbeléptetésétől tették függővé. Ez a törvényalkotási módszer is hozzájárult a halogató jogalkotáshoz, mert nehezen kifogásolható hivatkozási alapot teremtett a szabályozást igénylő kérdések eldöntésének következő törvényhozási ciklus elé vitelére. Ennek következményeit tapasztalhatjuk a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó jogalkotásban és jogalkalmazásban is, hiszen e szabályozási tárgyat is tartalmilag elválaszthatatlan kapcsolatban állónak tekintették a közadók kezeléséről, a pénzügyi közigazgatást szabályozó törvényekkel, és a szétszórt perrendtartási normákkal.

Törvényi rendelkezés híján a gyakorlatban alakult ki a bíróság államhatóságok közötti rangsora. Röviddel a működés megkezdése után a bíróság elnöke panaszolta a pénzügyminiszternek, hogy az általa vezetett testületet néha rangfokozati címzés nélkül keresik meg, vagy egyszerűen a „tekintetes” címmel illetik. Kérte a „nagyméltóságú” minisztériumot,

¹⁹⁸ A bíróság ezt az elvet számos elvi határozatában rögzítette. Vö: DEJH-1887. 35. p.

¹⁹⁹ DEJH-1884. 14-15. p.

²⁰⁰ IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 179. p.

²⁰¹ PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 165. p.

hogy foglaljon állást a pénzügyi közigazgatási bíróság hierarchikus helyzete és – az ezt tükröző – hivatalos megszólítása kérdésében. Az 1885. szeptember 2-i kérdésre a minisztérium nem kívánt intézkedni, utalva arra, hogy a „törvény e tekintetben határozott támpontot nem nyújt, és a gyakorlat időközben a „nagy méltóságú” címet szentesítette.” Az ügy azonban később ismét napirendre került, és a minisztertanács elé ezzel ellentétes tartalmú előterjesztés került. Ebben már egyértelművé vált, hogy a pénzügyminisztérium nem tekinti magával azonos közjogi rangúnak a közigazgatási bíróságot. Az előterjesztés hivatkozott az 1883. évi XLIII. tc. 3. §-ára, amely szerint a bíróság elnökét és bírait az uralkodó a pénzügyminiszter előterjesztésére és ellenjegyzése mellett nevezi ki. A minisztériumnak való alárendelést jelzi az a törvényes szabály (25. §) is, amely szerint illetékességi vita esetén a miniszter a bíróság érdemi döntését a minisztertanács határozata előtt felfüggeszthette. A minisztertanács döntése szerint a bíróságot 1886-tól a „méltóságos” cím illette meg.²⁰² Az ügyforgalmi statisztikák igazolják, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság igazi rangját és a pénzügyi kormányzattól való érdemi függetlenségét bíráinak magas szakmai színvonalú ítéletei alapozták meg.

2.2. A bíróság szervezete és a bírák jogállása

1. Az önálló pénzügyi közigazgatási bíróság megszervezésének és hatékonyságának kulcskérdése volt, hogy a megalkotott testület milyen összetételű lesz. A magyar szabályozás unikális jellege főként annak kettős (hivatásos bírákból és speciális pénzügyi szakemberekből képződő) személyi összetételében rejlett. Ez a megoldás nem volt teljesen ismeretlen a polgári kori magyar ítélkezésben, hiszen a négy évvel korábban megalakított, a kereskedelmi és váltóügyi viták eldöntésére létrehozott ítélő bíróságok hasonló összetételben működtek. Az 1871. évi XXXI. tc. 9. §-a szerint a budapesti kereskedelmi- és váltótörvényszék elnökből, hat rendes bíróból és tíz, a pesti kereskedelmi és iparkamara által választandó kereskedői ülnökből állt.

Az első miniszteri javaslat²⁰³ ügydöntőnek szánt testülete évente megújított, fele részben a pénzügyminisztérium és a belügyminisztérium tanácsosaiból, fele részben az országos gazdasági egyesület, a budapesti kereskedelmi és iparkamara tagjaiból, továbbá a budapesti királyi ítélőtábla bíráiból állt volna. A szakmai közvélemény részéről megnyilvánuló, feltűnően intenzív bírálat nyomán Szapáry Gyula később változtatott álláspontján. „Hogy az állampolgároknak e tekintetben is legkisebb okuk se lehessen aggodalomra, a bíróság szervezetére nézve lényegesen eltértem a múltkor beterjesztett törvényjavaslat irányától, s az önállóság legszélesebb alapra fektetett attribútumaival ajánlom felruházni azt. Ez okból a bíróság tagjai a rendes bíróságok személyzetével egyenlő állandóság és függetlenség által lesznek minden kormányi befolyás alól kivéve, állásuk és tekintélyük a budapesti királyi ítélőtábla tisztviselői karával egyenlő jellegű rangra helyeztetik, s úgy fegyelmi ügyeikre, mint szolgálati viszonyaikra nézve ugyanazon törvények és szabályok alatt állnak.”²⁰⁴

Szapáry Gyula második javaslata tehát a korábbi kormányzati kísérletnél finomabb eszközökkel törekedett az állami érdek érvényesítésére, a klasszikus bírósági jelleg gyengítésére, és ezen belül a jogi garanciák háttérbe szorítására. A közvélemény azonban továbbra is hevesen követelte a testület tagjainak függetlenségét és elmozdíthatatlanságát. Ennek köszönhető, hogy az 1883-ban elfogadott törvény 2. §-a az érdemi ítélkezésben

²⁰² MNL-OL. K255 1886-11-2180. számon. A vonatkozó iratok: a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének 104/1885. számú átírat, az 1495/PM (1886. szeptember 21-én kelt) irat, a pénzügyminisztériumi elnökség 2180/1886. számú minisztertanácsi előterjesztése. Az irathoz készült egy uralkodóhoz címzett előterjesztés is, azonban a végső döntést ebben a kérdésben a minisztertanács 1886. október 16-i ülésén hozta.

²⁰³ ELSŐ JAVASLAT 1881. 304-305. p.

²⁰⁴ „Mindezek oly garanciák, melyeknél többet az állam alig nyújthat egyes polgáraival szemben, hacsak magát az állam összességének főcélja elérését kockáztatni, sőt lehetetlenné tenni nem akarja.” MÁSODIK JAVASLAT 1882. 225. p.

résztvevők státusát, egymás közötti viszonyát a korábbi előterjesztéshez képest korrektebb módon szabályozta. A törvény szerint a bíróság „*egy elnökből, a m. kir. Curia tanácselnökével egyenlő ranggal és jelleggel; a szükséges számú ítélőbíróból, a m. kir. Curia bírásaival egyenlő ranggal és jelleggel; s a szükséges számú segéd- és kezelőszemélyzetből mely személyzet létszámához tartozó tisztviselők a budapesti kir. ítélőtábla hasonló állású egyéneivel ugyanazon ranggal és jelleggel bírnak.*”

A „jelleg” kifejezést több képviselő kifogásolta, de Hegedűs Sándor bizottsági előadó megvédte az előterjesztést, mondván, hogy ez a szó a törvényeinkben bevett, és ebben az esetben is pontosan kifejezi azon gradust, melyet az ítélkezésben közreműködők a hivatali fokozatban elfoglálnak.²⁰⁵ A szaksajtó egy része élesen bírálta a törvényi szabályozás azon részét is, amely a bírák és a segédszervezet hivatali rangja közt éles különbséget tett. Álláspontjuk szerint ezzel a segédszemélyzet elszigetelt helyzetbe jutott, hiszen hivatali előléptetésükre kevés esély maradt. Ennek megoldási módja az lehetett volna, ha szaporítják az előmeneteli fokozatokat, és felállítják a tanácsjegyzői státuszt, ahogyan az nem sokkal korábban a Kúriánál történt.²⁰⁶ Az kétségtelen volt, hogy a paritásos összetételű bíróság megalakításakor, a követelmények törvényi megfogalmazásakor nem lehetett kizárólag jogi szempontokat követni. Amint a pénzügyi bizottság nyomatékosan hangsúlyozta, a bírák kiválasztásakor „gyakorlati, pénzügyi, úgyszólván adótechnikai” követelményeket, tehát a speciális finansziális szakismeretet²⁰⁷ is tekintetbe kellett venni.

A törvény rendelkezett az elnök helyettesítéséről, egyben rögzítette, hogy a bírák két csoportja között nincs rangbeli különbség. A normaszöveg szerint az elnököt „*akadályoztatása esetén az ítélőbírák közül az helyettesíti, a ki rangra nézve legidősebbik.*” Erről is volt szóváltás a részletes vitában, ahol olyan (végül elutasított) indítvány is született, hogy az elnök csak jogász lehessen, „mert a jogásznak tágabb látköre van, mint azon személyeknek, kik csak egy bizonyos külön szakkal foglalkoznak.”²⁰⁸

A pénzügyminiszter második javaslatában a bíróság létszámát egy elnökre, négy ítélőbíróra és a szükséges számú segéd- és kezelőszemélyzetre tervezte.²⁰⁹ A képviselőház viszont elfogadta azt az igazságügyi bizottsági indítványt, hogy ne határozzák meg előre a testület létszámát, hanem állapítsanak meg két év átmeneti időszakot a tényleges ügyforgalom kialakulásáig.²¹⁰ A vitában felszólaló pénzügyminiszter a létszám átmeneti megállapításának jogát magánál kívánta tartani.²¹¹ Irányi Dániel harcosan támadta az elképzelést, mert féltette a bíróságot a „nepotizmustól, amely a közigazgatás minden ágában uralkodik.” Horánszky Nándor képviselő kompromisszumos javaslatára vették fel a szövegbe a minisztertanácsot, mint a létszámot a szükséges átmeneti időre megállapító fórumot.²¹²

A törvény végleges szövege (2. § 5. bekezdés) szerint „*Az alkalmazandó ítélőbírák létszámát a szükség mérvéhez képest egyelőre a minisztertanács állapítja meg, a pénzügyminiszter pedig a bírói létszámnak törvényhozási megállapítása iránt a jelen törvény hatályba léptétől számított két év elteltével fog előterjesztést tenni.*” A bírák létszámának megállapítása összefüggött a várható ügyforgalommal. Ebben a tekintetben az előterjesztő is nehéz helyzetben volt, hiszen legfeljebb azokból az adatokból indulhatott ki, amelyek minisztériumában a korábban miniszteri hatáskörben véglegesen eldöntött ügyek számáról rendelkezésre álltak. Az átmeneti két évre azért is szükség volt, mert azt a hatást sem lehetett felmérni, amely az adózókat a független fórum megalakulása után a kérelmek beadására

²⁰⁵ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 339. p.

²⁰⁶ A pénzügyi közigazgatási bíróság segédszemélyzete. (xy) *Jogtudományi Közlöny* 1884. 46. sz. 365. p.

²⁰⁷ PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 163. p.

²⁰⁸ GYÖRFFY Pető felszólalása. KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 339. p.

²⁰⁹ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 220. p.

²¹⁰ IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 179. p.; MODER 1883. 5. p.

²¹¹ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 221. p.

²¹² KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 340., 343-344. p.

ösztönözte. A bírák létszámát 1886-tól kilencre emelték, 1888-tól további három táblabírói javadalmazású ítélőbírót alkalmaztak.

Az új bíróság szerepét gyöngíteni igyekvő második miniszteri javaslat szerint a testület elnöke a budapesti királyi ítélőtábla elnökével azonos jogállású, négy tagja pedig az ítélőtábla tagjaival egyező joghelyzetű bíróból állt volna.²¹³ A képviselőház igazságügyi bizottsága azonban a bíróság függetlenségének és tekintélyének növelése érdekében azt javasolta, hogy az elnök a királyi Kúria elnökével azonos rangot kapjon. A testület azt sem tartotta indokoltnak, hogy az új bíróság elnökének és bírói tagjainak rangfokozata között különbség legyen. Ezt a véleményt osztotta a – vitás kérdések döntő többségében a szakminisztert támogató – pénzügyi bizottság is.²¹⁴ Ebben a kérdésben a testület tagjainak is az volt a véleménye, hogy olyan jogvédelmi fórumot kell teremteni, amelyben az érdemi döntéshozók függetlenségét az előléptetési remény sem teszi kérdésessé.

A törvény 3. § első mondata szerint „Az elnököt és ítélőbírákat a pénzügyminiszter elterjesztésére és ellenjegyzése mellett Ő Felsége a király nevezi ki.” Az igazságügyi bizottság – hivatkozva arra, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság igazságügyi feladatokat lát el – javasolta, hogy a bíróság elnökét és bírait a pénzügyminiszter „az igazságügyminiszterrel egyetértő” előterjesztésére nevezzék ki. A felvetés jogi értelemben, és elvi szempontból indokolt volt, hiszen az ítélő bírák ebben a sajátos ügyszakban is igazságszolgáltatási feladatot láttak el. A módosítást az állandó pénzügyi bizottság nem támogatta, arra hivatkozva, a „kinevezések megállapítása” a minisztertanácsban történik, és itt álláspontját bármelyik miniszter érvényesítheti. A testület hivatkozott a felelősség elvére is, kíváncsúnak tartva, hogy a törvényhozás előtt egyedül a végrehajtó miniszter legyen felelős.²¹⁵

A bírák kinevezésére vonatkozó együttes miniszteri előterjesztésnek komoly közjogi akadálya is volt. A horvát-magyar kiegyezés szerint a magyar pénzügyminiszter közös volt, az igazságügyet azonban horvát autonóm ügynek, önálló belső önkormányzattal rendelkező végrehajtási ágazatnak tekintették. Amikor a közel kétmillió horvát lakos nevében Vuchetich István egy horvát bírót kért,²¹⁶ a pénzügyminiszter azt válaszolta, hogy (az előterjesztést tárgyaló) minisztertanácsban bármelyik miniszter érvényesítheti álláspontját. A miniszteri felelősség elve ráadásul megköveteli, hogy törvényhozás előtt egyedül a végrehajtó miniszter legyen felelős. A képviselőház döntése nyomán a személyi javaslatokat az államháztartási érdekeket képviselő pénzügyminiszter terjesztette az uralkodó elé.²¹⁷

A második miniszteri javaslat az elnök kvalifikációja terén semmilyen feltételt nem kívánt támasztani. Az elfogadott törvény formailag változtatott a miniszter elképzelésén. A bíróság elnökére vonatkozó javaslat megtételénél a törvényhozás ennek ellenére mégis szabad kezdet adott az előterjesztőnek. A törvény szerint a bíróság vezetője bírói képesítésű, vagy olyan személy lehetett, aki olyan elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkezett, amelyet a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. tc. a pénzügyminisztérium központi igazgatásának fogalmazási szakánál alkalmazott. Az állásra ügyvédi oklevél, államtudományi, vagy jogtudományi tudorság, vagy legalább a négy évi jogi tanfolyam igazolása, és az államtudományi államvizsga sikeres letétele volt a feltétel. A minősítésről szóló törvény 31. §-a viszont lehetővé tette, hogy az előterjesztő miniszter „ha azt a szolgálat érdeke kívánja” a

²¹³ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 220. p.; Moder 1883. 5. p.

²¹⁴ IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 185. p.; PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 165. p.

²¹⁵ MODER 1883. 6. p. (Kommentár a 3. §-hoz); PATYI András: Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíráskodás történelmi modelljében. *Magyar Közigazgatás*. 2001. november, LI. évf. 11. sz. 655. p.

²¹⁶ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 345. p.

²¹⁷ MNL-OL. K255. 1881-1-172. számú irat; ELSŐ JAVASLAT 1881. 300-305. p.; MÁSODIK JAVASLAT 1882. 224-225. p.; *Ellenőr* XIV. évf. 69. sz. 1882. febr. 8.

„szakirodalom, vagy a gyakorlati téren kitűnő” egyénekre nézve az alaki képzettség alól az uralkodótól felmentést kérjen.²¹⁸

A kormány és a törvényhozási többség az elnöki funkciót bizalmi állásként kezelte, így nem kívánt érdemben korlátozó vagy kizáró szakmai feltételeket támasztani. Szapáry Gyula az előszentesítést kérő feliratában ezért biztosíthatta az uralkodót, hogy a javaslat garantálja az állam érdekeit, hiszen az „elnök és bírák kinevezése iránt megteendő pénzügyminiszeri javaslat csak oly egyéneket fog figyelembe venni, kikről meg van győződve, hogy azok kellően megbízhatók, és az állam igazságos érdekei iránt érzékkel bírnak.”²¹⁹

Szapáry Gyula első javaslatában a bírák kiválasztásánál előnyben kívánta részesíteni azokat, akik az „adókvetítő vagy felszólamlási bizottságokban több éven át” működtek. Előterjesztését a pénzügyi és igazságügyi bizottság sem támogatta, és a képviselőház sem fogadta el.

A 3. § szolgálati szabályokat érintő további rendelkezéseiről is érdemi vita alakult ki a képviselőházban. A nézetkülönbségek hátterében jelentős részben a korabeli közszerzésati jog rendezetlensége állt. A közigazgatási bírákra vonatkozó követelményrendszer megállapítása egyébként sem volt egyszerű, hiszen ebben az esetben a klasszikus igazságszolgáltatás elvárásait, és a pénzügyi szakmai ismeretek szempontjait – ide vonatkozó tapasztalatok nélkül – kellett összhangba hozni. Hegedűs Sándor szerint az igazságszolgáltatás olyan területére kell személyeket kvalifikálni, „ahol többnyire nem is jogi, hanem nehéz pénzügyi kérdésekről van szó.”²²⁰ Ezen belül is egyensúlyt kellett teremteni az elméleti és gyakorlati tudáskövetelmények között. A törvénytöveg megfogalmazása során hangsúlyt kapott az a szempont is, hogy a magasabb kvalifikáció a személyi függetlenség biztosabb garanciáját kínálja.

A végleges törvénytöveg szerint az ítélő bírák felét a „bírói hivatal viselésére képesített” egyének közül kellett kinevezni. A törvény utaló szabálya az 1869. évi. IV. tc. 6. és 7. §-ára hivatkozott. Eszerint – ebbe a személyi körbe tartozó – közigazgatási bíró olyan magyar állampolgár lehetett, aki a 26-ik évét betöltötte, feddhetetlen jellemű, nem állt csőd vagy gondnokság alatt, magyarul beszélt, továbbá meghatározott elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkezett. A jogi szaktudás terén további elvárás volt a köz- és váltóügyvédi vizsga és három éves joggyakorlat. A kötelező joggyakorlatot egy évig valamelyik bíróságnál, további két évig valamely bíróságnál vagy ügyvéd mellett kellett teljesíteni. A testület másik fele „az elnökre nézve a fentebbi pontban meghatározott második minősítésnek megfelelni egyének sorából hozandók javaslatba, illetőleg nevezendők ki.” Erre a személyi körre – mint említettem – nem volt számottevő kvalifikációs előírás, hiszen a szakirodalom vagy a gyakorlat terén kiemelkedő személyek is szóba jöhettek.

Az elfogadott törvény tövege a segédszemélyzet minősítése kapcsán pontatlan volt, hiszen csak általánosságban utalt az 1881. évi I. tc-re. A gyakorlat később úgy értelmezte, hogy a megkívánt minősítés alatt a hivatkozott törvény „jogi szak”-ról intézkedő 7. §-ban előírt kvalifikációt kell érteni. Eszerint „a bíróságoknál és a kir. ügyészségeknél a fogalmazási szakban működő tisztviselő [...] a kir. Curiánál elnöki titkár, tanácsjegyző, segédjegyző, a kir. táblánál elnöki titkár, fogalmazó és fordító, a kir. főügyészségeknél fogalmazó, az első folyamodású bíróságoknál jegyző csak az lehet, ki a bírákra nézve az 1869. évi IV. tc-ben előírt

²¹⁸ Az igazságügyi bizottság javasolta, hogy az elnöknek vagy bírói, vagy olyan képesítése legyen, mint az ítélő bírák nem bírói minősítéssel rendelkező tagjainak. IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 179. p. A parlamenti vita eredményeként (ezúttal is Horánszky Nándor ellenzéki képviselő módosító indítványára) Szapáry beleegyezett a pontosabb és nagyobb garanciát jelentő megoldásba. KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 345-346. p.; MODER 1883. 6. p. (Kommentár a 3. §-hoz).

²¹⁹ MNL-OL. K255-1-2106. sz. 1881. okt.15-i irat.

²²⁰ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 349. p.

jogi képzettséget igazolja. A fogalmazó segédek, aljegyzők, és gyakornokok képzettsége ugyanaz, mint a központi igazgatásnál.”²²¹

A segéd- és kezelő-személyzet ideiglenes vagy végleges kinevezésének joga – a bíróság elnökének meghallgatása után – a pénzügyminisztert illette. A szolgálkat az elnök nevezte ki (5. §). A pénzügyi közigazgatási bíróság segéd- és kezelő-személyzetére az állami tisztviselőkre vonatkozó szolgálati és nyugdíjazási szabályokat alkalmazták. E személyek által elkövetett fegyelmi vétségekről a pénzügyi közigazgatási bíróság fegyelmi választmánya döntött, amely elnökből és két ítélőbíróból áll. A pénzügyi közigazgatási bíróságokra a törvénykezési szünet nem terjedt ki (1883. évi XXXIII. tc.). Ennek nyilvánvaló indoka volt, hogy a közigazgatási, és az államháztartási szempontból fontos pénzügyek ne húzódnának el, ezekben az ügyekben a törvény szabta rövid határidőn belül döntés születessen.

A törvény 4. §-a szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke és bírói tagjaira kiterjedtek a bírói hatalomról szóló törvény szolgálati pragmatikára vonatkozó rendelkezései, azzal a módosítással, hogy az igazságügyi miniszternek adott hatáskör a pénzügyi közigazgatási bíróság esetében a pénzügyminisztert illette. Eszerint az alakuló közigazgatási bíróság bírója sem lehetett országgyűlési képviselő, gyakorló ügyvéd, vagy ügynök, nem viselhetett más, akár állami (polgári, katonai és fizeteses egyházi), törvényhatósági vagy községi valóságos vagy tiszteletbeli hivatalt vagy szolgálatot. A bíró nem lehet tanár vagy tanító, nem folytathatott kereskedést vagy ipari tevékenységet, és egyéb olyan foglalkozást, amely a bírói hivatal függetlenségével nem fért össze, vagy amely őt hivatalos kötelességei teljesítésében gátoltathatta. A közigazgatási bíró sem lehetett politikai folyóirat tulajdonosa, kiadója vagy szerkesztője.

A bíró, ha megválasztották, tagja lehetett ugyan törvényhatósági vagy községi képviselő-testületeknek, de azoktól megbízatást vagy kiküldetést nem fogadhatott el. A közigazgatási bíróság bírója sem lehetett tagja valamely politikai vagy munkás-egyletnek, illetőleg gyülekezetnek; nem vehet részt azok gyűléseiben, nem támogathatta az ilyen egylet vagy gyülekezet határozatát vagy kérvényét. A személyi függetlenség garanciájaként a törvényesen kinevezett közigazgatási bírót (a törvényben meghatározott eseteken és módon kívül) nem lehetett hivatalából elmozdítani. A bíró, miután 70-ik évét betöltötte, nyugdíjba vonult, kivéve, ha a pénzügyminiszter hivatalának folytatására felszólította, és ő a további szolgálatot vállalta. Ezen kívül bírót csak akkor lehetett nyugalmába helyezni, ha testi vagy szellemi fogyatkozás miatt hivatalos kötelessége teljesítésére alkalmatlanná vált. A törvény 4. § második bekezdése szerint a közigazgatási bíróság elnöke és bírói tagjai hatheti szünidőt vehettek igénybe. A pénzügyi közigazgatási bíróságnál tehát törvénykezési szünidő – mint azt a királyi bíróságokra nézve az 1883. évi XXXIII. tc. megállapította – nem volt.

A közigazgatási bírák feletti fegyelmi jogkört, továbbá a vagyoni felelősség megállapítását (A bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. tc. 35. §-a szerint) a Kúria kisebb fegyelmi tanácsa gyakorolta, amely a Kúria másodelnökének elnöklete alatt, a testület hat ítélő bírójából alakult. A másodfokú fegyelmi bíráskodást a Kúria nagyobb fegyelmi tanácsa gyakorolta, melyet a testület elnökének vezetése alatt, a Kúria nyolc bírójából alakítottak.

A közigazgatási bíróság esetében is irányadó volt az 1871. évi IX. törvénycikk, miszerint a bírót akarata ellenére csak akkor lehetett más bírósághoz áthelyezni, ha a bírósági szervezetben törvényi változás történt, vagy ha az ugyanazon bíróságnál alkalmazott bírák között személyi összeférhetetlenség alakult ki. Ennek eseteit is a törvény határozta meg, így az egyenes vagy harmadízíglén oldalági rokonság, másod-ízígleni sógorság, a fogadott szülői vagy

²²¹ MODER 1883. 7. p. (Kommentár a 3. §-hoz.); István STIPTA: Diskussionen über den Inhalt des Verwaltungsrechtsschutz in Ungarn (1848-1896). In: Rechtsgeschichtliche Studien. Beiträge zur Institutionsentwicklung in der ungarischen Rechtsgeschichte (Hrsg.: Dr. Gábor Máthé, Dr. Barna Mezey) ELTE ÁJK. Passau-Budapest, 2008. 67-82. p.

fogadott gyermeki viszony zárta ki a bíróságon belüli alkalmazást, vagy továbbfoglalkoztatást. Az áthelyezett bíró fizetését nem lehetett csökkenteni. A bíróság tagjainak jogállására, fegyelmi és anyagi felelősségük megállapítására, a nyugdíjaztatásukra a bírákra vonatkozó általános szabályok vonatkoztak. A bírák jogállásának szabályozásakor az állandó pénzügyi bizottság vetette fel az 1869. évi IV. tc. 16.-és 17. §-aiban foglalt garanciális szabályok átvételének szükségességét.²²² A bizottság szükségesnek látta ugyanis, hogy a bírósági törvény elmozdíthatatlanságra, és az idő előtti nyugdíjaztatásra vonatkozó biztosítékai közigazgatási bírákra is terjedjenek ki.

2.3. A törvény hatásköri rendelkezései

A képviselőházban a hatáskört megállapító rendelkezésekről folyt a legélesebb vita, és ebben a kérdésben módosult legnagyobb mértékben az előterjesztett miniszteri javaslat is. Az előterjesztő a bíróság hatáskörének meghatározásakor bonyolult jogtechnikai megoldást választott. Elvetette az elvi meghatározás (általános felhatalmazás) osztrák és olasz módszerét, és nem alkalmazta az ügyek tételes (taxatív, badeni és bajor mintára történő) felsorolását sem. *Concha* Győző bíráló megállapítása szerint törvényünk a porosz mixtúrát követve, elvi alapot nélkülöző vegyes rendszert honosított meg.²²³

Az új bírói testület tárgyi mozgásterét (ma más értelmet hordozó kifejezéssel: „illetékességét”) az elfogadott törvény szerint jelentős részben „a fennálló törvények” határozták meg. Ezek közé tartozott mindenekelőtt a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc., amely az állami bevételek meghatározásának, kivetésének és behajtásának első hazai kódex-szerű összefoglalása volt. A pénzügyi tárgyú közigazgatási döntések elleni panaszokat viszont alapvetően a törvény által felsorolt körben lehetett beadni. A hatáskör-megállapító döntés törvényhozói óvatosságot tükrözött, hiszen így minden közigazgatási bírósági hatáskörbővítés országgyűlési döntést igényelt, és nem volt lehetőség alacsonyabb szintű szabályozással, vagy felső szintű bírósági döntéssel a felülvizsgálható közigazgatási döntések szaporítására, a hatáskör kiterjesztő értelmezésére. A második miniszteri javaslat²²⁴ ebben is szűkítő megoldást kínált, amikor kizárólag a „jelen törvényt” jelölte meg hatáskör-megállapító jogi normának. A kormánypártiak által is elvetett javaslat szakmailag téves volt, hiszen korábbi törvények már számos pénzügyi közigazgatási bírósági hatáskört állapítottak meg.

Az ügyek tárgyi körét tekintve a bíróság „egyenese adó- és illetékügyben” hozhatott döntéseket. A törvény szövege félreérthető volt, hiszen a jogvédelem nem terjedt ki minden illetékügyre. Az biztos, hogy a bíróság csak a közigazgatási szervek határozatait vizsgálhatta felül és mulasztásuk esetén sem járhatott el. A törvény szövegében lévő „határozat” kifejezés is pontatlannak bizonyult, hiszen a közigazgatásban (abban az időben is) csak testületek hozhattak határozatot, az egyedi szervek (változtatás elnevezésű) egyedi döntéseket adhattak ki. Az is a testület klasszikus igazságszolgáltatási jellegére utalt, hogy a törvény a bíróság elé vivő aktust „felelbezés”-nek nevezi, nem pedig a korabeli közigazgatásban használt egyéb jogorvoslati formát (panaszt, semmisségi kérelmet, felfolyamodást, stb.) említ. A törvény nem határozta meg a fellebbezést beadó kérvényező jogi pozícióját. Az ítélkezési gyakorlat ebből arra következtetett, hogy jogorvoslattal a természetes és jogi személyek egyaránt élhettek.²²⁵ Elvi szempontból fontos volt, hogy a bíróság jog és ténykérdésben egyaránt döntött, a fellebbezés lehetősége mindkét területre kiterjedt. Ez döntő jelentőségű volt az eljárás

²²² PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 163. p.; STIPTA 2006/b. 518-546. p.

²²³ CONCHA Győző: Hatvan év tudományos mozgalmái között. Összegyűjtött értekezései és bírálati. I. köt. Budapest, 1928. 332-335. p., uő: Politika. II. köt. Budapest, 1905. 126. p. Későbbi nézeteit tükröző vitákról: *Jogtudományi Közlöny* 1893. évi 50-53. sz.; *Magyar Jogászegyleti Értekezések*. X. köt. 5., 6., 7., 8. füzet.; REINHARDT 1891. 17 p.

²²⁴ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 219. p.

²²⁵ DEJH-1887. 224-225. p.

jellegének meghatározásakor, továbbá a közigazgatási szervek elleni jogérvényesítés szóbeli vagy írásbeli jellegről szóló vita, majd döntés során.

A közigazgatási jogvédelem mindenkor kulcskérdése, hogy az eljáró testület milyen hatáskörrel rendelkezik. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló második (*Szapáry* Gyula pénzügyminiszter által jegyzett) törvényjavaslat indokolásából világosan kitűnik, hogy a dualista állam a bírósági jogvédelem bevezetésével nem kívánta alapvető hatalmi és pénzügyi érdekeit veszélyeztetni. Eszerint „azon közigazgatási ügyek, melyek tisztán a helyes adminisztráció szempontjából bírálандók meg, vagy adminisztratív úton adandó kedvezményekre vonatkoznak, kizárólag az intézkedő közigazgatási hatóságoknak tartatnak fenn a megállapított fellebbezési fokozatok szerint, és ezekre nézve a folyamodványok továbbra is kizárólag a közigazgatási hatóságoknál nyernek elintézt.”²²⁶ A megfogalmazás implicit módon tartalmazta, hogy a közigazgatás szabad belátáson alapuló cselekvési körét a kormányzat nem kívánta jogvédelmi érdekből korlátozni. Az is igaz viszont, hogy a korabeli törvényhozás a pénzügyi közigazgatással összefüggő reform során, a közadók kezeléséről szóló törvényben elfogadta a kétoldalú felelősség elvét. Ettől azt várták, hogy a hivatalnokok kártérítési kötelezettsége nagyobb fegyelemre és pontosabb munkára ösztönzi a pénzügyi közigazgatás állami közreműködőit.²²⁷

A Szapáry-féle második javaslat indokolása pozitív megfogalmazással közelítette a közigazgatási bíróság jogkörét. Eszerint akkor lehet bírósághoz fordulni, ha „egyeseknek vagy testületeknek, törvény- vagy törvényeken alapuló rendeletek által biztosított joguk érintetik.”²²⁸ A közigazgatási jogvédelmet e felfogásban csak jogi normák megsértése esetén lehetett volna igénybe venni, hiszen a jogorvoslati mozgástér leszűkülne, jogforrási háttérét csak a törvény, és a törvényen alapuló rendelet képezte volna. A korabeli szakmai közvélemény teljes joggal utasította el ezt az elképzelést, hiszen a magyar közigazgatás jogi szabályozottsága meglehetősen hiányos volt. A tervezett megoldással az állam a saját törvényalkotásbeli mulasztásának következményeit hárította volna a vele szemben álló, jogvédelmet igénylő jogkeresőkre. Az indokolásban tükröződő kormányzati felfogás nem vette számításba a mulasztással elkövetett jogsértéseket sem.

Sokat elárul a korabeli kormányzati szándékról, a hatáskör meghatározásának kiemelt fontosságáról a pénzügyminiszter királyi előszentesítést kérő, uralkodóhoz címzett előterjesztése. Ebben *Szapáry* Gyula némi szemrehányással utalt arra, hogy az előző javaslatát nem terjeszthette az országgyűlés elé. Az eltelt idő alatt azonban figyelemmel kísérte a szakértők ez ügyben nyilvánosságra hozott nyilatkozatait, és arról győződött meg, hogy „az állampolgárok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésétől nagyobb és üdvösebb eredményt remélnek, ha annak szervezete állandóság és függetlenség tekintetében ugyanazon elvekre épül, melyek a rendes bíróságokra érvényesek.” A tervezett szervezeti változtatás azonban „nem áll ellentétben az állam és adminisztráció érdekeivel, és nem a lényegét, ti. a helyesen megállapítva levő hatáskört érinti.”²²⁹

A főbb részeiben elfogadott második miniszteri javaslat a pénzügyi jogviták, tehát a bírósághoz vihető ügyek tárgyi körét az adó és illetékügyek egy részére kívánta kiterjeszteni.²³⁰ Ide sorolta az egyenes adók- és a hadmentességi díj mértékének megállapítását, az adómentességek körüli vitákat, az adóleírások, az adóelengedések körüli panaszok elbírálását. Jogvédelem alá tartozónak ítélte a közadók behajtása körüli eljárás, az adózókra kivetett

²²⁷ Pénzügyi közigazgatási bíróságról. *Magyar Igazságügy.* (Szerk.: Dr. Tarnai János) XXI. köt. Budapest, 1884. 180-185. p.

²²⁸ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 224. p.; PAULOVICS Anita: Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica.* Tomus XXX/1. Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012. 117. p.

²²⁹ MNL-OL. K255-1-2106. sz. 1881. okt.15-i irat.

²³⁰ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 225. p.

pénzbírságok, továbbá a községi (városi) és állami közegek ellen megállapított kártérítési kötelezettség ügyeit. Az illetékügyben az előterjesztés indokolása szerint „az illetékek mérvének megállapítása, vagy az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok helyes alkalmazásának kérdései” tartozhatnának a bíróság hatáskörébe. A közigazgatási jogvédelem kényszere nagyrészt a kormány hibás adóügyi politikájából, és az adókötelezettséget ellentmondásosan szabályozó korabeli jogi normákból adódott. A közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. tc. indokolásából világosan kiderül, hogy az adóügyi szabályozás legfontosabb célja az államháztartás egyensúlyának tartós helyreállítása volt.²³¹ Ennek következtében a helyi törvényhatóságok nagyobb szerepet kaptak az adók végrehajtásában, ami a szakszerűség, és az egyéni jogvédelem szempontjából rendkívül hátrányos volt.

A második javaslat indokolásából az is kiderül, hogy a hatáskör tervezett kormányzati meghatározásában döntő szerepe volt annak, hogy a pénzügyminisztériumnak korábban milyen ügyekben volt harmadfokú hatásköre. A javaslat elfogadásával ugyanis „megszűnnék a pénzügyminiszter harmadfokú rendelkezési joga, s az eljárások törvényességének megítélése egy olyan bíróságra ruháztatik, a mely önállóság tekintetében teljes mértékben bír mindazon kellékekkel, melyek az adózó és illetékköteles polgárokat megnyugtathatják, hogy az állami közigazgatási tisztviselők eljárásának törvényszerűsége, részrehajlatlan szigorú ellenőrzés és elbírálás alatt leend.”²³² Ez is igazolja, hogy az első közigazgatási bíróságunk hatáskörének kormányzati tervezésénél alapvetően nem jogi értelemben vett garanciális, hanem jelentős részben munkamegosztási, célszerűségi tekintetek és hivatali szempontok játszottak döntő szerepet.

Az elfogadott törvény nem elvi alapon és az ügycsoportok tárgyi felosztása szerint rendelkezett a bíróság hatásköréről. A törvényhozó sorra vette azon szerveket, melyeknek pénzügyigazgatási hatáskörük volt. A bíróság hatásköre az érintett szervtípusok egyes döntéseire terjedt ki. Az előterjesztő miniszter elgondolása az volt, hogy a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatban és az illetékekről szóló 1881. évi XXXIV. tc.-ben található hatásköröket a bíróság hatásköréről szóló részben csupán összefoglalva, utaló szabállyal kell meghatározni. Ezért volt szükség arra, hogy a törvény hatáskört megállapító 1. § utolsó (5.) pontjában generálisan kiterjesszék a hatáskört más törvényekben rögzített vitás pénzügyi ügyekre is. A közigazgatási bíróság hatáskörét érintő miniszteri előterjesztést az országgyűlési tanácskozás során módosítani is kellett, mert a közadók kezeléséről szóló törvényt korábban – az előterjesztéshez képest – jelentős módosításokkal fogadták el.

A közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvény 8. §-a szoros összefüggésben volt a közigazgatási bírósági hatáskörrel. A törvény felsorolta, hogy mely ügyek fellebbezhetőek a pénzügyminiszterhez, és melyek tartoznak a közigazgatási bírósághoz. Eszerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz vihetőek azon közigazgatási határozatok, amelyek a tételesen meghatározott adónemek kivetésének mértékéről, az adómentességekről, az adótartozások összegének helyesbítéséről, leírásáról, visszafizetéséről valamint az adóelengedésekről döntöttek. Ennek megfelelően a pénzügyi kormányzat vezetője elvesztette végső döntési jogát az adóbehajtás körüli eljárás, az adózók elleni pénzbírság alkalmazása, a pénzbírságok beszedése révén az adókötelezetteknek okozott károk ügyében is. Az adótárgy összeírása, az adók és illetékek könyvelése, nyilvántartása, beszedése, biztosítása és behajtása alkalmával magánfeleknek jogtalanul okozott költségek vagy károk körüli jogviták eldöntésére szintén a közigazgatási bíróság kapott hatáskört. Az új bíróság döntött végül olyan vitatott kártérítési kötelezettségekről, amelyek a községi (városi) és az adófelügyelő alá rendelt állami

²³¹ „E sajnos körülménynek egyik fő oka a közadó kezelése iránt fennálló rendszer hiányaiban keresendő. E hiányok természetét s azok orvoslásának módját mély tanulmány tárgyává tévén, azon meggyőződésre jutottam, hogy a közadók kezelését, a pénzügyi kormányzat e fontos ágazatát, gyökeres intézkedésekkel reformálni kell.” Indokolás az 1876. évi XV. tc.-hez. KI 1875. I. köt. Budapest, 1876. 351-358. p.

²³² MÁSODIK JAVASLAT 225. p.

alkalmazottakat, valamint az adófelügyelőket sújtották. A pénzügyminiszter döntött ezután is azon határozatok elleni panaszokról, melyeket az adófizetési halasztások, a községi (városi) tisztviselők elleni pénzbírságok, a községek (városok) elleni kártérítések, és az adótartozások behajthatatlanság miatti leírása tárgyában hoztak.

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 1. §-a a testület hatáskörét nem a fellebbezést elbíráló fórum, hanem a megtámadott határozatot hozó szervtípus szerint állapította meg. Az érintett hatóságok a közigazgatási bizottságok, az egyenes adó felszólamlási bizottságok, és a királyi pénzügyigazgatóságok voltak. A bírói jogvédelem kiterjedt a törvényhatósági közigazgatási bizottságok olyan egyenes adó és hadmentességi díj mértékének megállapítására vonatkozó határozataira is, melyeket e testületek másodfokon hoztak. Meg lehetett fellebbezni „a fennálló törvények értelmében járó adómentességek” tárgyában hozott határozatokat. Ide tartozott az adó hibás kiszámítása, az adótárgy hiánya, megszűnése vagy ugyanazon adótárgy többszörös megadóztatása, valamint elévülés esetében az adótartozás helyesbítése vagy leírása tárgykörében hozott felülvizsgálati jog. *Teleszky István* javaslatára az illetéktelenül felvett adótartozások visszafizetéséről szóló döntés is ebbe a körbe került, így összhang alakult ki a közadók kezeléséről szóló törvény rendelkezése és a közigazgatási bíróság hatásköre között. Az adótartozás törlésének telekkönyvi regisztrációjával összefüggő, az állampolgári jogvédelmet kibővítő hatásköri javaslatot a főrendiház fogalmazta meg.²³³

A pénzügyi közigazgatási bíróság hozhatott jogerős döntést az elemi csapások által okozott károk miatt az adókezelési törvény értelmében járó adóelengedések, és az adózókat terhelő pénzbírságok ügyeiben is. Gyakori kifogás érte a közigazgatási hatóságok zálogolási és árverési gyakorlatát, ezért bíróság előtt lehetett jogorvoslatot kérni a közadók és illetékek behajtásával megbízott törvényhatósági, községi (városi), vagy állami szervek ilyen tárgyú döntései ellen is. Szemléleti áttörésnek tekinthető, hogy az adóalanyok „*az állami törvényhatósági vagy községi (városi) közegek ellen az adókötelezettek és az adótárgyak összeírása, az adók és illetékek könyvelése, nyilvántartása, beszedése, biztosítása és behajtása alkalmával jogtalanul okozott költségek vagy károk megtérítése fejében a károsított feleket illető pénzbírságok iránt*” bírósághoz fordulhattak. Bíróság előtt lehetett támadni a közigazgatási bizottságok olyan másodfokú döntéseit is, melyeket azok a községi (városi) és állami tisztviselők ellen a közadók kezeléséről szóló törvény értelmében megállapított kártérítési kötelezettség megállapításáról hoztak.

A bíróság illetékügyi hatásköre is széles volt. A testület dönthetett a királyi pénzügyigazgatóságok azon határozatairól, amelyek az illetékkiszabási hivatalok által megszabott illetékek és bírságok jogosságáról és helyességének megállapításáról születtek. A kormánypárti *Teleszky István* javaslata nyomán e hatáskör kiegészült az „*elévült közvetett adók és illetékek leírása, és mértéktelenül felvett közvetett adók és illetékek visszafizetése*” iránti kérelmekkel. A gyakorlat igazolta, hogy nagy szükség volt az ügyfelek állammal szembeni perjogi védelmére, az eljárási határozatok, végzések megtámadhatóságának biztosítására is. Ezért a törvényhatósági közigazgatási bizottságok, azok elnöke, továbbá a királyi adófelügyelők és a királyi pénzügyigazgatóságok olyan döntései, „*melyek által a pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézett fellebbezések visszautasítottak, vagy az igazolási kérelemnek hely nem adatott*” bíróság előtti felülvizsgálat tárgyai lehettek. A részletes vitában előterjesztett módosító indítvány nyomán a törvény lehetőséget adott (a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kapcsán beadott) igazolási kérelmek bírósági elbírálására.²³⁴

A törvény generális felhatalmazó rendelkezése szerint a bíróság hatásköre kiterjedt továbbá „*a felek és a pénzügyi igazgatás közt az egyenes adó- és illetékügyekre vonatkozólag*

²³³ FÖRENDIHÁZI VITA 1883. 526. p. Vö: KI. 1881. XV. köt. 622. sz. Kivonat a főrendiház 1883. évi május 23-án tartott 77-ik ülésének jegyzőkönyvéből. 257. p.

²³⁴ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 338. p. A módosítás az 1881. évi XXXIV. tc. tartalmából is következett.

fennforgó mindazon vitás kérdések eldöntésére, melyeket a törvény ezen bírósághoz utasít.” A rendelkezés nem csupán az érvényben lévő, hanem a jövőbeli szabályozást is tekintetbe vette. A törvény hatásköri szabályai szoros összefüggésben voltak a közsadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc.-vel, hiszen csak ezzel egybevetve válhatott egyértelművé, hogy adó és illetékügyben milyen konkrét esetekben volt helye bírósági felülvizsgálatnak. A közsadók kezeléséről szóló törvény 8. §-a szabja meg, hogy milyen esetekben lehetett a közigazgatási bizottság első és másodfokú határozatai ellen fellebbezni.

A képviselőházban – mint láttuk – a leghevesebb vita a hatásköri összeütközés tervezett törvényi szabályozásáról folyt. A második miniszteri javaslat és mindkét bizottság által támogatott abszurd elképzelés szerint a bíróság hatásköri döntését, ha az a „közigazgatás célszerű vezethetésére, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat,” a pénzügyminiszter a minisztertanács elé terjeszthette volna.²³⁵ Ez az átvitel feljogosította volna a minisztertanácsot, hogy teljes ügycsoportokat vegyen ki a bíróság hatásköréből. Ez illuzórikussá tehetné volna a bíróság függetlenségét. Az ellenzéki képviselők hevesen támadták a tervezett megoldást.²³⁶ Szilágyi Dezső hatásos beszédben mutatott rá a terv képtelenségére. Előterjesztett indítványára született meg az a törvényszöveg, amelyben elkülönítették a pénzügyminiszter és a közigazgatási bíróság között hatásköri összeütközést a többi illetőségi esettől. Szapáry Gyula miniszter a vitában elárulta, hogy Szilágyi, a kormány harcos ellenfele előre közölte vele javaslatát. A bejelentés nagy visszhangot váltott ki az ellenzék soraiban is. A kormánypárti képviselőket is meglepte, hogy az előterjesztő miniszter egyetért az ellenzék prominensének, a miniszterelnök legnagyobb politikai ellenfelének javaslatával.²³⁷

A törvény – végül elfogadott – 24. §-a szerint, ha a fellebbezés olyan ügyre vonatkozott, amelyben a felterjesztő közigazgatási hatóság szerint a pénzügyi közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre, a hatóság az „*illetékesség kérdését a felterjesztésben indokolva felvetni köteles.*” Ha valamely, a bíróság elé fellebbezett ügyben a kincstár képviselője a bíróság illetősége ellen emelt kifogást, ebben a kérdésben a bíróság az ügy érdemétől elkülönítve döntött. Ha a bíróság nem tartotta magát illetékesnek, döntéséről a feleket értesítette. Abban az esetben viszont, ha a bíróság a benyújtott fellebbezés ellenére magát döntésre jogosultnak nyilvánította, a határozatról a pénzügyminisztert is értesítenie kellett. Ha a pénzügyminiszter az ügyet nem tartotta a bíróság hatásköréhez tartozónak, a bíróság határozatának kézbesítését követő nyolc nap alatt köteles volt a bíróság elnökét arról értesíteni, hogy az összeütközési ügyet a minisztertanács elé terjeszti. A bíróságnak az ügy érdemében való döntéssel meg kellett várnia a minisztertanács határozatát (25. §).

Ha a magánfél úgy vélte, hogy a kincstár képviselője által a pénzügyminiszterhez fellebbezett ügy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik, a fellebbezésre adott észrevételekben kifogást emelhetett a pénzügyminiszter illetősége ellen. A pénzügyminiszter saját döntési jogosultságát megállapító határozatát a magánfélnek is kézbesíteni kellett. Ebben az esetben a jogkereső polgár (a kézbesítés napját követő nyolc napon belül) panaszt tehetett a pénzügyminiszternél. Ameddig a hatáskör kérdésében a minisztertanács nem foglalt állást, az ügyet érdemben nem lehetett eldönteni.

A 25. §-ban foglalt eljárás nem terjedt ki olyan esetekre, amikor a hatásköri vita a pénzügyi bíróság és más közigazgatási hatóságok között, vagy a pénzügyi bíróság és magánjogi bíróság között alakult ki. A törvény nem szabályozta a negatív hatásköri összeütközéseket sem.

²³⁵ MÁSODIK JAVASLAT 1882. 223. p.

²³⁶ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 391-392. p.; VIDLICZKAY József azt fejtegette, hogy ezzel a szabályozással a végrehajtó hatalom beavatkozik az igazságszolgáltatásba. Felvetette, hogy ilyen ügyek eldöntésére az államtanács alkalmas lett volna, amelynek legfőbb ellenzője Tisza Kálmán volt. Vö. STIPTA 2010/b. 23-33. p.; KOZÁRI 2003. 289. p.

²³⁷ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 392., 396. p.

A közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóságok vagy a rendes bíróságok között felmerült „illetékességi” összeütközések eldöntésével szintén a minisztertanácsot bízták meg. Ilyen esetben az ügyiratokat a pénzügyminiszterhez kellett felterjeszteni. Ezt a szövegváltozatot az igazságügyi bizottság javasolta. „Addig, míg az ilyen illetékesség-összeütközések eldöntésére hivatott állam-tanács vagy más megfelelő felsőbb fórum fel nem állítatik, tekintettel az 1869. évi IV. tc. 25.§-nak rendelkezésére, az összeütközések eldöntésére a minisztertanácsot látta a bizottság megbízandónak.” A képviselőházi vita során Lázár Ádám javasolta, hogy ezt a rendelkezést „a törvényhozás további intézkedéséig” fogadják el. A kormánypárti képviselők a javaslatot nem támogatták.²³⁸

A pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörének megállapítása során gyakran történt hivatkozás más országok adaptálható megoldásaira. Szapáry Gyula pénzügyminiszter is több felszólalásában utalt a külhoni példákra, de az volt az álláspontja, hogy Magyarországon ebben a tekintetben is a hazai viszonyainkra szabott közjogi megoldást kell választani. A képviselőházi vitából az is kiderült, hogy maga az elkülönült szervezeti megoldás sem teljesen unikális, hiszen Olaszországban, ahol a vitás közigazgatási kérdések rendes bíróság elé tartoztak, a finansziális ügyek felülvizsgálatát éppen 1883-ban utalták külön bíróság elé.²³⁹

Az osztrák közigazgatási bíraskodást az 1875. október 22-i törvény vezette be. A testület rendes bírói jellegű volt, hatáskörét negatív taxációval állapították meg. Ausztriában nem lehetett panaszt tenni az adókető bizottságok döntései ellen, e rendkívül kényes kérdéseket az adófizetők közreműködésével szervezett, békebírósági jellegű testületek döntötték el. Ebben a vonatkozásban utalt Szapáry előszentesítést kérő iratában a magyar megoldás „osztrákosításának” igényére második javaslatának megfogalmazásakor, és bizonygatta javaslatának az osztrák modellhez való hasonlatosságát.²⁴⁰ Az elfogadott magyar törvény a bíróság előtti eljárást szabályozó részében is osztrák rendszerre emlékeztet, hiszen kizárta a tárgyalás nyilvánosságát, és a kontradiktórius elv érvényesülését.²⁴¹

Franciaországban a főnökségi tanács testülete döntött az egyenes adók és az azok módjára beszedendő díjak törlésére, vagy csökkentése irányuló adózói panaszokról. A hatáskör-megállapításának módja is tükrözi a közigazgatási jogvédelem francia felfogását. Ez az adó-felülvizsgálat ugyanis csak a téves adóketésre vonatkozott. Ha a kötelezett személyes körülményeire hivatkozva kért adócsökkentést, vagy elengedést, arról már közigazgatási szervek döntöttek. A törvénytelenül ketett és beszedett adók visszatérítését csak a rendes polgári bíróság előtt lehetett kérni. A polgári bíróságok elé tartoztak a jövedéki kihágásokkal összefüggő jogviták is.²⁴²

A közigazgatási bíraskodás területén mintaadónak tekinthető Baden tartományban társadalmi kontroll alá került minden olyan vita, amely a közösségi szükségletekhez való egyéni hozzájárulás jogalapjával és mértékével függött össze. A közigazgatási bíraskodás hatáskörébe

²³⁸ IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 183. p.; KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 398. p.; ANTAL Tamás: Szilágyi Dezső és műve. Jogtörténeti Tár 4. Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2016. 58., 77. p.

²³⁹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. 332. p. Szapáry Gyula CONCHA Győző: A közigazgatási bíraskodás című tanulmányának (*Magyar Igazságügy* 1881. XVI. 5. sz.) 372., 385. és 491. oldalain szereplő megállapításokat vette át. Hegedűs Sándor a javaslat bemutatásakor 1883. május 2-án utalt az olasz mintára. „De helyesnek tartom [a javaslatot] a tudomány szempontjából azért, mert még azon országok is, amelyek megkísérelték a közigazgatási vitás kérdéseket rendes bíróságoknak adni, mint pl. Olaszország: az újabb tapasztalatokon okulva, eltérnek ezen állásponttól, mert mint méltóztatnak tudni, éppen közelebről nyújtott be törvényjavaslat az olasz képviselőház elé az ilyen kérdéseknek rendezésére.”

²⁴⁰ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 329. p. Vö: OLECHOWSKI 1998. 147. p.; SZABÓ István 2010. 221. p.; PATYI 2011. 92. p.

²⁴¹ MNL-OL. K255. 1881-1-1976. 1881. szept. 14-i irat és a mellékletként csatolt „Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bírásgról” feliratú fogalmazvány.

²⁴² *Magyar Közigazgatás* 1889. 33. sz. 3. p.; Ludwig GRÜNWARD: *Der österreichische Verwaltung-Gerichtshof. Mit Vergleichung des bestehenden Rechtes in England, Frankreich, Italien, Baden und Preußen.* Wien, 1875. 27. p.; BALÁZS 1988. 1081-1085. p.

tartozott – a magyar megoldástól eltérően – a járási hadikiadás községek közötti elosztásakor keletkezett viták eldöntése, és e fórumon döntöttek a sérelmezett katonai beszállásolásokról is. Az egyházi és oktatási intézmények költségeihez való hozzájárulás mértéke, a néptanítók fizetésének kiegészítésére szolgáló hozzájárulás vitatott összegéről való döntés sem tartozott már a hivatalnokok kizárólagos hatáskörébe.²⁴³

A porosz közigazgatási bíróság hatásköréről is önálló törvény (*Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden*) született. A legnagyobb hivatali terhet Poroszországban éppen az adótárgyú jogviták elbírálása jelentette. Ebben a körben minden esetben panasszal lehetett élni a jogszabály, vagy a hatóságok rendeleteinek megsértése vagy azok helytelenek vélt alkalmazása esetén. A porosz lakosok közigazgatási peres úton támadhatták meg az előjáróság olyan döntéseit, amelyek a községi terhekhez, és adókhoz való hozzájárulás mértékét állapították meg. A községi előjárók, a pénzügyi hivatalnokok fegyelmi ügyeiben is a közigazgatási bíróságok döntöttek.²⁴⁴

A württembergi közigazgatási jogszolgáltatásról először 1876. december 16-án született átfogó, önálló közigazgatási bírói fórumrendszer létrehozó törvény (*Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*). A magyar szakirodalomban gyakran hivatkozott törvény kétfokozatú rendszert vezetett be, a közigazgatási panaszokról első szinten a járási kormányzások határoztak, másodfokon a közigazgatási törvényszék döntött. Az ügyek törvényben meghatározott széles körében kétfokú eljárás volt. Ide tartoztak a helyi adók mértékének, és jogalapjának megállapítása esetén beadott panaszok, és a segélyezési ügyek. A törvény által kifejezetten nem nevesített esetekben általános felhatalmazással a közigazgatási törvényszék ítélezett.²⁴⁵

A pénzügyi közigazgatási bíróság gyakorlata során kiderült, hogy mely területek maradtak a ki a pénzügyi jogvédelem köréből, milyen esetekben szabták szűkre 1883-ban a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörét. A törvény meghozatalát megelőző hivatalos levélváltásokból és kormányzati nyilatkozatokból egyértelművé válik, hogy a hazai közigazgatási jogvédelem korlátozott hatáskörének egyik oka a közös elvek szerint kezelt ügyek léte volt. Az ipari termeléssel kapcsolatos adók közös jellege szintén jelentős mértékben korlátozta a magyar állam mozgásterét a közigazgatási bíráskodás szabályozása területén. Az 1867. évi XII. tc. 63. §-a az ipari termeléssel kapcsolatos adók szabályozását közös egyetértéssel intézendő ügynek minősítette. Eszerint a kölcsönös érdekekre tekintettel kellett megalkotni az ipari adók nemeire, arányára és kezelésére vonatkozó szabályokat, kizárva annak lehetőségét, hogy az egyik törvényhozás vagy felelős kormány a másik fél jóvédelmének csonkításáról döntsön. A konkrét adók felsorolását a törvény külön megállapodásra bízta.

A megállapodás nem jött létre, de az első vám- és kereskedelmi szerződésben nevesítették a vonatkozó adónemeket és rögzítették, hogy ezeket az adókat a szerződés ideje alatt azonos tartalmú törvények és igazgatási szabályok szerint kezelik (XI. cikk). A

²⁴³ Gideon WEIZEL: Das Badische Gesetz vom 5. October 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung mit den dazu gehörigen Verordnungen, sammt geschichtlicher Einleitung und Erläuterungen. Karlsruhe, 1864. 157. p.; *Magyar Közigazgatás* 1889. 28. sz. (1889. július 11.) 2. p.; GRUBER Lajos: A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. *Jogtudományi Közlöny* 1877. 40. sz. 312-313. p. SCHWEITZER Gábor: Közigazgatás-igazságszolgáltatás-jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon. *Allam- és Jogtudomány* XXXVIII. évf. 1-2. sz. 1996-1997. 23. p.

²⁴⁴ Gerhard LANGE: Die Bedeutung des preußischen Innenministers Friedrich Albert Graf zu Eulenburg für die Entwicklung Preußens zum Rechtsstaat. Berlin, 1993. 45-53. p.; Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. (Hrsg.) Fritz STIER-SOMLO und Alexander ELFTER. 6. Bd. Berlin-Leipzig, 1929. 614-615. p.; *Magyar Közigazgatás* 1889. 30. sz. (1889. július 25.) 2-3. p.; Christian KELLER: Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. V. Bd. Berlin, 1998. 879-883. p.; Hans EGIDI: Paul Persius, der Schöpfer der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Martin BARING (Hrsg.) Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit. Köln-Berlin-Bonn-München, 1964. 18-40. p.

²⁴⁵ Dr. Karl GOEZ: Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg Tübingen und Leipzig, 1902. 597-627. p.; Dr. ZERGÉNYI Jenő: A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közlöny* 1890. 46. sz. 363. p.

szerződésben a só- és dohányjövedéket, továbbá a szesz-, sör- és cukoradókat nevesítették. A két állam által később kötött vám- és kereskedelmi szerződések kiterjesztően értelmezték a rendelkezést, és ide sorolták az adókon kívül a só-, és dohányjövedéket is. Ezek ugyan a korabeli klasszifikáció szerint sem voltak az ipari termeléshez kötődőek, tehát nem estek az 1867. évi XII. tc. 63. §-a alá, ennek ellenére ezeket közös egyetértéssel elintézendő ügyeknek tekintették magyar oldalról is. Az adók azonos törvények és szabályok szerinti kezeléséről szóló kötelezettség tehát nem az 1867. évi XII. tc. 63. §-án, hanem csupán a vám- és kereskedelmi szerződéseken alapult. E kötelezettségnél fogva ezeket az adókat a vám- és kereskedelmi szövetség tartama alatt közös megegyezéssel kellett szabályozni, amely ha nem jön létre, a közös megegyezéssel alkotott régi szabályozást tekintették irányadónak. A közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc. (ahogyan a törvényjavaslat indokolásából kiderül) a jövedékekkel összefüggő valamennyi magyarországi szabály megalkotását közös egyetértéssel intézendő ügynek minősítette.²⁴⁶

Magyarországon az 1898. évi I., az 1899. évi IV. és az 1899. évi XXX. tc.-k fenntartották a régi (1878-as) vám- és kereskedelmi szövetségnek megfelelő állapotokat. Ennél fogva rezerválták az említett adókra vonatkozó, jogorvoslatot korlátozó viszonyokat is. Ezen adók közül a szesz, a sör és a cukoradó a monarchia két felében az 1899. évi XXX. tc. előtt – nálunk az 1899. évi XVIII, XIX. és XX. tc.-k, Ausztriában pedig császári rendeletek alapján – azonos szabályok alá estek.²⁴⁷

Jól mutatja a közigazgatási bíráskodással összefüggő kormányzati fenntartások csökkenését, hogy az 1896. évi XXVI. tc. kibővítette a felülvizsgálható adó és illetékügyek körét. A hatáskör jelentős szélesítését eredményezte, hogy 1896-ban a fogyasztási (közvetett) adók jelentős részére is kiterjesztették a bírói jogvédelmet. Ennek megfelelően a cukor- és húsfogyasztási, a bor- és söradó, továbbá a szeszital-mérési adó valamely községe terhelése (1889. évi XXVIII. tc. 12., és 16. § 2. f. pont; 1892. évi XV. tc.) is közigazgatási jogvitás ügy lett. Korábban az ilyen jogviták közigazgatási fórumok elé tartoztak; első fokon a pénzügyigazgatóság, fellebbviteli fórumként a közigazgatási bizottság járt el, a végső döntést a pénzügyminiszter hozta. A törvény indokolása szerint ezzel „éppen az erre leginkább igényt tartható községek nyernek bírói védelmet a pénzügyi közigazgatásnak az állami közérdek túlhajtott érvényesítésére irányuló esetleges hajlamaival szemben.”²⁴⁸ Az általános közigazgatási bíróságot létrehozó törvény bővítette a bíróság elé vihető adókivetési viták tárgyi körét is. Ezt követően az 1949-ig működő közigazgatási bíróság döntött a földadó, a házadó, az I. és II. osztályú keresetadó, az általános jövedelmi pótagadó és a fegyveradó sérelmezett megállapítása ügyében is. E jogvitákban korábban első fokon a községi jegyző, vagy a városi adó (számveteli) hivatal döntött, másodfokon (végérvényesen) a közigazgatási bizottság határozott (1883. évi XLIV. tc. 11., 29. §).

Az adóügyek terén fontos garanciális kérdés volt az állami érdek sérelme esetén megállapított kártérítési felelősség bírói kontrollja. A kártérítési kötelezettség megállapítása és mértékének meghatározása az állami és községi (városi) tisztviselők, továbbá a községek hátrányára (1889. évi XXVIII. tc. 8., 12. és 16. §) végrehajtási érdekkörben maradt, 1883-tól is

²⁴⁶ „A jövedéki törvények a fennálló államszerződések alapján a birodalmi tanácsban képviselt országok és tartományok kormányával történt előleges egyezkedésekhez képest, a birodalmi tanácsban képviselt országokban ugyanazon alapokon nyugszanak, mint nálunk.” Indokolás a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslathoz. KI 1881. VI. köt. Budapest, 1882. 210-211. p.

²⁴⁷ POLNER 120. p.; MOLNÁR István: Az új osztrák bortörvény. *Borászati Lapok* 1908. XL. évf. 5. sz. 56. p.; BALOGH Judit: Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban. In: Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói munkásságának 50. évfordulójára. *Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium* (Szerk.: KIS Norbert, PERES Zsuzsanna). Dialog Campus Kiadó. Budapest, 2017. 61. p.

²⁴⁸ Az 1892. évi február hó 18-ra hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai. Budapest, 1894. XIV. köt. 191-420. p. A belügyminiszter 1893. októberi előterjesztése. 510. számú anyag. *Indokolás a 110-112. §-okhoz.*

első fokon a pénzügyigazgatóság, második szinten a közigazgatási bizottság, végül a pénzügyminiszter hatásköre volt. Az 1896-os hatáskör-kiterjesztés nyomán a végső döntést a közigazgatási bíróság hozta meg. A házbérjövedelem meghatározására szükséges helyszíni szemle költségeinek a háztulajdonos általi megtérítése (1889. évi XXVIII. tc. 8. § 4/a. pont, 12. § és 15. § III. 3. pont) is perelhetővé vált. Ebben az ügycsoportban 1896-ig első fokon a pénzügyigazgatóság, majd a közigazgatási bizottság, végül a pénzügyminiszter döntött.

A fegyver- és vadászati-adó kivetése, a vadászjegy kiszolgáltatása, a fegyver- és vadászati adó jogosságának és mennyiségének megállapítása (1883. évi XXIII. tc. 13., 17., 27. és 34. §) Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején még nem képezte közigazgatási bíráskodás tárgyát. Ezen ügyekben első fokon a királyi adóhivatal döntött, második fórum a közigazgatási bizottság volt, a végső döntést a pénzügyminiszter hozta. Hasonló volt a helyzet a vadászati bejelentés láttamozásának megtagadása, és a már kiszolgáltatott vadászati jegy visszavonása (1883. évi XXIII. tc. 31., 36-38. §) esetén. Ilyen ügyekben korábban a főszolgabíró, vagy a polgármester döntött, másodfokon a közigazgatási bizottság, harmadfokon a pénzügyminiszter járt el. 1896-ban ezeket (az 1883-ban még közigazgatási jellegűnek, és a közbiztonság szempontjából kényesnek minősített) ügyeket is bírósági felülvizsgálat alá vonták.

Az első magyar közigazgatási bíróság hatásköri rendelkezései tehát nem követték a német területeken általános taxációt. Az 1883. évi XLIII. tc. szerint a bírósághoz tartoztak mindazon ügyek, melyeket adókezelési vagy más törvény oda utalt. Ezzel a megoldással a korabeli törvényhozó jelentős terhet rótt a jogalkalmazókra, hiszen a pontos hatásköri rendelkezéseket csak a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. tc., és egyéb adóügyi törvények figyelembe vételével lehetett megállapítani. Eszerint az adókivetés mértéke, az adómentességek, adóelengedések, az adóbehajtás körüli eljárás, az adózók bírságolása, községi, városi és adófelügyelői közegek kártérítési kötelezettségei iránt hozott határozatok ügyében végső fórumként a pénzügyi közigazgatási bíróság járt el. Az egyenes adóügyekben ide tartozott a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő közigazgatási eljárásból eredő panaszok döntő többsége, illetékek esetében pedig nem csupán a mérték és kiszabás, hanem a végrehajtás és bírságolás állampolgárok által sérelmezett közigazgatási határozatok is.²⁴⁹

A törvény az ítélkező bírói illetékességet részben általánosságban, részben az ügykörök megjelölésével (taxatív) állapította meg. Ennek az lett a gyakorlati következménye, hogy egyrészt az illetőség kérdését a közigazgatási bíróságnak több ízben magyaráznia kellett, másrészt több rendbeli sérelmes hatósági intézkedés ellen (ilyenek adók és illetékek jogtalan visszatartása, nem esedékes vagy tartozatlan követelésre való elszámolása stb.) a felek nem kaptak jogorvoslati lehetőséget. A gyakorló jogászok egy része javasolta, hogy a törvényhozás módosítsa ezt a rendelkezést. Egyik képviselőjük, *Markovich Győző* szerint rögzíteni kellene, hogy a bíróság „az egyenes állami adók és illetékek, valamint az ezek kezelése körül felmerült bírságok és kártérítési kötelezettségek jogossága, helyessége és fennállása, továbbá e követelések érvényesítése céljából tett sérelmes végrehajtási intézkedések, végre a bevételezett közszolgáltatások helytelen és jogtalan elszámolása és visszatartása tárgyában emelt panaszok fölött van hivatva ítélni.” Ez a megoldás a jogkereső közönség hasznára lenne, hiszen egyértelművé válna, hogy az egyenes adók, illetékek, bírságok és kártérítési kötelezettség megállapítása, kivetése, behajtása, és elszámolása körül elkövetett sérelmes hatósági intézkedés ellen lehetne orvoslást és jogoltalmat kapni a közigazgatási bíróságtól.²⁵⁰

A törvény rendelkezéseiből kitűnik, hogy a tisztán adminisztratív jellegűnek minősített ügyek (adófizetési halasztások, a községi közegek bírságolása, a behajthatatlanság körülményeinek megállapítása) változatlanul az állami végrehajtás érdekkörében maradtak,

²⁴⁹ MODER 1883. 3. p.; STIPTA István: A közös elvek szerint kezelt ügyek és a közigazgatási bíráskodás. In: A kettős monarchia. Die Doppelmonarchie. (Szerk.: Máthé Gábor-Menyhárd Attila-Mezey Barna). ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2018. 65-77. p.

²⁵⁰ MARKOVICH Győző: Pénzügyi jogszolgáltatásunk. *Magyar közigazgatás* 6. évf. 23. sz. (1888. június 7.) 1. p.

ezekben legfelsőbb fórumként továbbra is a pénzügyminiszter döntött. Az 1883-ban létrehozott magyar pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre nem terjedt ki a közvetett adókra, és speciális volt abban a tekintetben is, hogy csupán a törvényhatóságok közigazgatási bizottságai, az egyenesadó-felszólalási bizottságok és a királyi pénzügyigazgatóságok döntéseinek felülvizsgálatára kapott lehetőséget. A bíróságnak még nem volt norma-felülvizsgálati jogosultsága, és nem volt lehetősége a pénzügyminisztériumi normák megváltoztatására, a központi közigazgatás rendeleteinek célszerűségi szempontú ellenőrzésére sem.²⁵¹

2.4. Az ítélkezés eljárási rendje

A közigazgatási bíraskodás bevezetése felvetette a bírósági eljárás szabályozásának igényét is. Az eljárás rendszerének és részletszabályainak meghatározásakor alapvető értékelt kérdés volt, hogy a testület döntéshozatali rendje hogyan tudja kiegyenlíteni azt az előnyt, amelyet az állami pénzügyi szervek a pénzügyi szolgáltatások meghatározásakor, és azok végrehajtásakor a polgárokkal szemben rendelkeztek. Ezzel egyidejűleg gondoskodni kellett arról, hogy az eljárás gyorsan lezáruljon, és ne adjon lehetőséget a közkötelezettségek teljesítésének halogatására vagy tudatos adókerülésre. A törvényhozásnak ilyen szempontokat mérlegelve kellett döntenie arról, hogy a bírósági karakterű jogvédelmi szerv a nagyobb jogi garanciát nyújtó szóbeli, vagy a gyorsabb, és a közérdeket hatékonyabban érvényesítő írásbeli eljárási rendben működjön. A korabeli kormánypári többség ebben a kérdésben az állam érdekeit tartotta fontosabbnak, ezért nem fogadta el a szóbeliség elvét, és elutasította a kompromisszumos megoldásként számos más országban bevált fakultatív szóbeliség koncepcióját is.²⁵²

A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárási rendjéről szintén élénk törvényhozási vita alakult ki. Ennek során élesen elkülönült egymástól az ellenzéki és kormánypárti képviselők álláspontja, de határozottan különbözött a képviselőház (kormánypárti többségű) pénzügyi és igazságügyi bizottságának nézete is. A képviselőházi vita a javaslat eljárási jogot tárgyaló szakaszában különösen intenzív és alkotó jellegű volt. Szokatlan módon még a főrendek tanácskozása is érdemben alakította a jogérvényesítés törvénybe rögzített folyamatát és egyes részletkérdéseit.²⁵³ A szakmai publicisztika is hatást gyakorolt a törvényhozási folyamatra; különösen a jogász közírók harcoltak eredményesen az elnagyolt első miniszteri előterjesztés ellen.²⁵⁴

A két törvénytervezetet kidolgozó pénzügyminiszter egyik napirendre vett javaslata sem tartalmazott az ügyszak jogi specialitásait követő részletes eljárási rendet, egyszerűen az eljárás gyorsításának szempontját vette figyelembe. Ahol lehetett, a civiljogi per hatályos normáit, a már megalkotásakor átmenetinek tekintett 1868. évi LIV. tc. 102-107. §-ait ajánlotta

²⁵¹ A bíróság hatásköréről: PILISY 1947. 13-18. p.; KÖMÖCSY József: A pénzügyi közigazgatási bíraskodásról és az 1883. évi XLIII. törvénycikkről. *Jogtudományi Közlöny* 1884 (XIX. évf.) 17. sz. (1884. ápr. 25.); ANKÉT 1880. 202-222 p.; DELL'ADAMI Rezső: Indoklás a pénzügyi bírósági törvényjavaslathoz. *Jogtudományi Közlöny* XVI. évf. 7. sz. (1881. febr. 11.); GRUBER Lajos: A közigazgatási bíraskodás kérdése 1877-1879. II. *Magyar Themis* X. évf. 11. sz. 1880. márc. 11. A bíróság működését követő szakirodalmi értékelések egyike külön hangsúlyozta, hogy a testület „nem egyszer élt a bíróság törvényadta hatalmával, amikor adott esetekben az egyes kormányrendeletek törvényszerűsége és kötelező volta iránt is nyilatkozott - tagadólag.” PILISY 1947. 21. p.

²⁵² Vö: STIPTA 2011/e. 168-182. p.

²⁵³ STIPTA 2006/b. 518-546. p., ROZSNYAI Krisztina: Perjogi önállósulás és különbíróági jelleg a közigazgatási bíraskodásban. *Közjogi szemle* IX. évf. 4. sz. (2016. december) 9. p.; PAPP László: Különbíróágok szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben. *FORVM Acta Juridica et Politica* VII. évf. 1. sz. Szeged, 2017. 76. p.

²⁵⁴ GRUBER Lajos: A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslat. *Jogtudományi Közlöny* 1881. (XVI. évf.) II. 19. sz. (1881. május 6.) 165-166. p.; Nyolcadik magyar jogászgyűlés. Közigazgatási bíraskodás, a IV. szakosztály vitája. Concha Győző, Lánczy Gyula és Dell'Adami Rezső véleménye. *Jogtudományi Közlöny* 1882. (XVII. évf.) 44. sz. 350-352. p.; PATYI 2002. 16. p.

elfogadásra. Az első, 1881-i javaslat a bíróság eljárását az „érdekelt ministerekkel” egyetértésben kiadott pénzügyminiszteri rendelettel kívánta szabályozni, az egy évvel később összeállított második előterjesztés már kizárólagos pénzügyminiszteri hatáskört irányzott elő.²⁵⁵

A képviselőház állandó pénzügyi bizottsága úgy vélte, hogy a közigazgatási jogvitás ügyekben általában a szóbeliséget nélkülöző eljárás kívánatos, adott esetben, egy központi, egyszintű fellebbezési fórum esetén, adó és illetékügyben ez lehet az egyedül lehetséges megoldás. A bizottság szerint a felek kölcsönös meghallgatását lehetővé tevő eljárás nem követelhető meg ott, ahol „apró-cseprő adó és illeték-kérdések miatt, az ország minden részéről [Budapestre] felhívni és napokig itt tartani kellene az ügyfeleket.” „A szóbeli contradictorius eljárás szép biztosítéka és előnye, a legtöbb esetben itt hátránnyá változna. Másfelől a gyors elintézészt igénylő ügyeket, a végrehajtást fel nem függeszthetvén, a feleknek nagy hátrányára és kárára csak késleltetné, elintézésüket csak hátráltatná.” A testület a polgári perrendtartás eljárásjogi garanciáit elegendőnek tartotta, a tervezett közigazgatási bírósági eljárásban csak az írásbeli rendszert tartotta elfogadhatónak.²⁵⁶

Az igazságügyi bizottság ezzel szemben határozottan kiállt a teljesebb jogvédelmet biztosító fakultatív szóbeliség mellett. E rendszerben a szóbeli eljárás nem volt kötelező, de a feleknek lehetőségük volt arra, hogy érveiket a bíróság előtt az írásbeli előterjesztés után szóban is megfogalmazhassák. A fejlettebb jogi kultúrát képviselő testület szerint a pusztán írásbeliség, és az ezzel együtt járó előadói rendszer nem nyújthat elegendő biztosítékot arra, hogy a perbeli vitakérdés a maga egészében az ítélő bíróság tudomására jusson. Az írásbeli anyagot az előadók ügybuzgalmuk és szakavatottságuk szerint eltérően referálják, és ha a felek nem reagálhatnak az elhangzottakra, a bíróság nem minden esetben ismerheti meg a perbeli valóságot. A pénzügyi közigazgatási bírósághoz utalt ügyekben a merev írásbeliség káros lenne azért is – folytatódott az érvelés –, mert ebben az ügykörben hiányzik a teljes írásbeli perfelszerelés, és a vitakérdés bírói eldöntésére csak egyetlen bíróság szolgál, amely jogerős döntést hoz. Az igazságügyi bizottság elnöke, a kormánypárti *Teleszky István* a képviselőházi vitában harcosan (de eredménytelenül) érvelt a nagyobb jogi garanciát biztosító törvényi szabályozás mellett.²⁵⁷

A jogászi értékrendet következetesen képviselő szaksajtó is a szóbeliséget támogatta. A Magyar Igazságügy szerkesztőségi cikke szerint a szóbeliség elvének érvényesítése esetén „a pénzügyi közigazgatás bonyolult és homályos természetű kérdéseinek tisztázására és nyilvánosság elé hozatalára sokkal több kilátásunk lenne. Így azonban a pénzügyi közigazgatási bíróság indokolásaira leszünk utalva a kétes természetű esetek tanulmányozása tekintetében.”²⁵⁸

Az eljárás rendjéről szóló képviselőházi vitában a kormánypárti többség ragaszkodott a pénzügyi bizottság álláspontjához. Képviselőik arra hivatkoztak, hogy a közigazgatási bírósági eljárásban nem fél áll féllel szemben, hanem „felek ezrei” állnak szemben az államkincstárral. Az állami érdek képviselője, az ügyekben való kötelező perbeli nyilatkozattétel rendkívül megterhelné a pénzügyi apparátust. A szóbeliség – érveltek – az ügyvédek tömeges bevonását

²⁵⁵ ELSŐ JAVASLAT 1881. 302-303. p.; MÁSODIK JAVASLAT 1882. 221., 223. p.

²⁵⁶ PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883. 164. p. Vö: WCLASSICS Gyula: Perjogi alapelvek a közigazgatási bíráskodásban. *Jogállam*, 1913. 12. évf. 1. sz. 19. p.

²⁵⁷ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 326., 353. p.

²⁵⁸ Pénzügyi közigazgatási bíróságról. *Magyar Igazságügy*. (Szerk.: Dr. TARNAI János) XXI. köt. Budapest, 1884. 183. p.; A korabeli szaksajtó taglalta a második javaslat hiányosságait is. „Bíróság előtti eljárás alig képzelhető el a vitás felek meghallgatása, az érvek és ellenérvek előterjesztése s azoknak a felek részéről megvitatása nélkül. Már pedig a célba vett eljárás szerint a bíróság csak azon adatok alapján fog ítélni, melyeket a pénzügyi közegek – igen természetesen – a pénzügyi cél elérése tekintetében összegyűjtenek, az ellenfél, a magánpolgár legfeljebb a határozat elleni fellebbezésben adhatja elő nézetét, anélkül azonban, hogy így a bíróság nem a felek kölcsönös előterjesztésével megvilágított, s minden szempontból tisztázott ténykörűlmények, hanem csakis pénzügyi szempontból, s így egyoldalú érdekből összegyűjtött adatok alapján bíráskodand.” TÓTH Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság. *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 11. sz. (1882. március 17.)

igényelné, ami jelentősen drágítaná az eljárást a magánfelek részére is. Az írásbeli eljárás híveinek további érve volt, hogy a polgári perrendtartás novellája (1881. évi LIX. tc.) sem fogadta el a szóbeliséget, ami a közigazgatási szakágban működő bíróságnál még kevésbé lenne indokolt. A képviselők hivatkoztak arra is, hogy az alapdöntést hozó közigazgatási fórumokon (az adókievítő és felszólalási bizottságokban) az érintett fél személyesen nyilatkozhat. A képviselőházi vitában még az is elhangzott, hogy megengedő eljárásjogi szabályozás esetén formaszzerű polémia alakulhat ki a bíró és a fél között, ami alááshatná a bíróság tekintélyét.²⁵⁹

Szapáry Gyula pénzügyminiszter kifejezetten ragaszkodott előterjesztése eljárásjogi részéhez. Azzal érvelt, hogy szóbeli rendszer esetén a számításba vett 4-6 bíró helyett ezek tízszeresét kellene alkalmazni.²⁶⁰ A jogvédelem szempontjainak jobban megfelelő igazságügyi bizottsági javaslat mellett a képviselőházi ülésen jelen lévő *Pauler Tivadar* igazságügyi miniszter sem állt ki, aki egyébként tüntető távolságtartással, szótlanul ülte végig a szenvedélyes vitát. A kormánypártiak közül egyedül *Teleszky István* értett egyet az ellenzéki *Szilágyi Dezső*vel, aki a szóbeliség érvényesítését jogállami minimumnak tekintette.²⁶¹ A képviselőház azonban *Szilágyi* azon áthidaló javaslatát sem fogadta el, amely a tárgyaláson csak a magánfél számára biztosította volna a szóbeli válasz lehetőségét.²⁶²

Az elfogadott törvény alapvető eljárásjogi fogalmakat hagyott tisztázatlanul. A jogorvoslat minden formáját fellebbezésnek nevezte, tehát nem különböztette meg az érdemi jogvédelmi igényt az alaki (eljárási) kifogást tartalmazó jogorvoslati kérelemtől. A panasz kifejezés jogi tartalma sem derült ki magából a törvényből.²⁶³ A normaszöveg azt sem tette világossá, hogy a fellebbezés kiterjed-e az érdeksérelmekre, vagy csak a jogsérelmekre vonatkozhat. A jogalkotó nem határolta körül az ügyben érdekeltet, nem adott általános iránymutatást arra, hogy adott esetben kik rendelkeznek aktorátussal, a bíróság előtti keresetösségi joggal. Nem különítette el a magán- és a hatósági panaszt, így a törvény szövegéből az sem olvasható ki, hogy a közigazgatási hatóságok panaszjoga milyen ügykörökre vonatkozik. Éppen a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének tapasztalatai nyomán született meg később az 1896. évi XXVI. tc. 84. §-ában foglalt azon rendelkezés, amely a panaszjogot a hatóságok jogkörének védelme és az állami (kincstári) közérdek megóvása érdekében is biztosította.²⁶⁴ A szabályozás további hiányossága volt, hogy nem rögzítette az érdekelt harmadik személyek eljárási jogait, és nem rendelkezett a bíróság ezzel kapcsolatos teendőiről sem.

A törvény 6. §-a szerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézett fellebbezéseket a panasz tárgyát képező határozat kézbesítésétől számított 30 napon belül kellett benyújtani. E határidőt az eredetileg tervezett 15-ről 30 napra, a pénzügyi bizottság javaslatára módosították.²⁶⁵ A határidő-kiterjesztés a gyakorlatban lassította a közigazgatási jogvédelmet, ezért a panaszirat beadását az általános közigazgatási bíróságról szóló törvény, majd az 1929.

²⁵⁹ GÁLL József felszólalása. KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 373. p.

²⁶⁰ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 357. p.

²⁶¹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 353-360., 364-375. p.

²⁶² Az elutasítás után *Szilágyi Dezső* keserűen jegyezte meg: „Jól vigyázzunk, mikor gyámkodni akarunk emberek felett, ne tegyük lehetetlenné igazságuknak megnyugtatójukra való képviselőségét.” KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. 356. p.

²⁶³ A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884 és 1896 között elfogadott 73 döntvényében és – nyomtatásban megjelent – 2192 határozatában 16 alkalommal fordult elő a panasz, 415 esetben a „fellebbezés” kifejezés. A panasz szó nem önálló jogi tartalommal, hanem szinonimaként szerepelt a pénzügyi közigazgatási bíróság szóhasználatában.

²⁶⁴ PÁKEY Lajos: A közigazgatási bíróság előtti eljárásról. In: A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897-1949). Kiadja: A Magyar Közigazgatási Bíróság. Budapest, 1947. 50. p.; VÖRÖS Ernő-LENGYEL József: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben. II. köt. Budapest, 1935. 1131-1132. p.

²⁶⁵ MODER 1883. 10. p.; NAGY Péter: A hazai bíróság-történet szakirodalma. *Jogtörténeti szemle* 2017. 1-2 sz. 148. p.

évi XXX. tc. a sérelmes határozat kézbesítését (kihirdetését) követő 15 napon belül tette lehetővé. A közigazgatási bizottság határozata elleni pénzügyi tárgyú jogorvoslati kérelmet a bizottság elnökéhez, a felszólamlási bizottság döntésével szemben a királyi adófelügyelőhöz, a királyi pénzügyigazgatóság határozatainak megváltoztatása érdekében a területileg illetékes pénzügyigazgatósághoz kellett beadni. A törvény nyitva hagyta azt a kérdést, hogy az ügyféli kérelmet a közigazgatási bírósághoz közvetlenül be lehet-e adni.

Ha a fellebbezésre rendelkezésre álló határidő utolsó napja vasárnapra, vagy a Gergely naptár szerinti valamely más közönséges ünnepre esett, a jogorvoslati kérelmet még a következő munkanapon (korabeli kifejezéssel: köznapon) be lehetett adni. A posta útján beérkezett fellebbezések benyújtásának időpontjaként a postára adás napját tekintették. Ez igen méltányos rendelkezés volt, amely eltért a polgári perrendtartás szabályától, „amennyiben itt a postára a nyílt határidőben feladott, de később az iktatóba érkezett prorvoslatok elkésztetnek jeleztek.”²⁶⁶ A közigazgatási hatóságok a törvényes határidőben beadott fellebbezéseket a pénzügyi közigazgatási bírósághoz terjesztették fel, a késve beadott fellebbezéseket végzéssel vissza kellett utasítaniuk. A rendelkezés méltányos volt, különösen, ha az 1929. évi XXX. tc. 54. § (1) bekezdésével vetjük össze, amely szerint az elsőfokú hatóság „a meg nem engedett” jogorvoslatot is visszautasíthatta. A közigazgatási szervek a jogorvoslati kérelmeket (az 1883-a szabályozás szerint) a közigazgatási bíróság hatáskörének hiánya miatt sem utasíthatták el. A törvény (pénzügyi és az igazságügyi bizottság együttes javaslatára elfogadott) 7. §-a a megfelelő időben beadott fellebbezést visszautasító hatósági végzés ellen a döntés kézbesítésétől számított 15 nap alatt fellebbezést tett lehetővé. Az 1896. évi XXVI. tc. 98. §-a ezt a jogorvoslatot felfolyamodásnak nevezte, megkülönböztetve az ügy érdemét érintő panasztól.²⁶⁷

Az 1883. évi XLIII. tc. előremutató módon szabályozta az igazolási kérelem lehetőségét is. Eszerint ha a fél, vagy törvényes képviselője az ügy érdemére vonatkozó fellebbezést tőle nem függő, és általa el nem hárítható akadály miatt nem tudta a törvényes határidőn belül beadni, kimenthette magát. Az ügyben a pénzügyi közigazgatási bíróság döntött. Ha a jogvédő testület az igazolási kérelemnek helyt adott, vagy az elutasító végzés megváltoztatásával a fellebbezést kellő időben beadottnak minősítette, az érdemben fellebbezett ügyet azonnal felülvizsgálat alá vehette. A rendelkezés változatlan formában került át az általános közigazgatási bíróságról szóló törvénybe.

A közigazgatási bírósági eljárást megindító fellebbezésnek konkrétan kellett lennie, a jogvédelmet kérőnek egyértelműen meg kellett jelölnie a sérelmezett határozatot, és annak kifogásolt pontjait. Jelentős könnyítést jelentett viszont, hogy olyan tényeket, amelyek a fellebbezési ügyre vonatkozó, vagy azzal összefüggésben levő hivatalos iratokból megállapíthatóak voltak, a magánfélnek nem kellett bizonyítania, ezeket az iratokat nem kellett csatolni, elegendő volt csupán hivatkozni rájuk. A fellebbezésben a sérelmező új tényekre is hivatkozhatott. Ez a rendelkezés elvi szempontból is fontos volt, hiszen az új bizonyítékok, vagy az alaphatározat hozatala óta ismertté vált körülmények alapján a közigazgatási bíróság előtti eljárás új alapokon is indulhatott (8. §). Ezek a rendelkezések fontos eszközei voltak a materiális igazság perbeli kiderítésének.²⁶⁸

A törvény 9. §-ának első mondata szerint a közigazgatási bizottság elnöke, a királyi adófelügyelő, illetve pénzügyigazgatóság köteles volt a hozzá törvényes időben érkezett fellebbezést az érkezéstől számított nyolc nap alatt a tárgyalási iratokkal felszerelve a pénzügyi

²⁶⁶ RÓTH 1886. 30. p.

²⁶⁷ A pénzügyi közigazgatási bíróság (törvényi alap nélkül) alkalmazta a felfolyamodás megnevezést. Az elvi tartalmú döntéseiben ötven alkalommal használta e kifejezést, tartalmilag megkülönböztetve egymástól az érdemi ügyben beadott fellebbezést és az eljárási kifogásokat tartalmazó felfolyamodást.

²⁶⁸ MODER 1883. 11. p. (A 8. §-hoz fűzött indokolás).; DELL'ADAMI Rezső: Indokolás a pénzügyi közigazgatási bírósághoz. *Jogtudományi Közlöny* 7. sz. (1881. február 11.) 57-58. p.

közigazgatási bírósághoz felterjeszteni. A miniszteri előterjesztések eredetileg 15 napot tartalmaztak, a rövidebb határidőt *Lázár Ádám* javasolta a képviselőházi vitában.²⁶⁹ A rendelkezés tartalmi hiányossága volt, hogy nem igényelte a hatóságoktól a döntés magyarázatát, ahogyan a korrigáló 1896. évi XXVI. tc. fogalmazta, a „felvilágosító irat” csatolását. Mivel a hatósági határozatok indokolásai gyakran formálisak voltak, a bíróságok csupán hosszas levelezés után ismerhették meg a hatósági döntés ténybeli hátterét, a felülvizsgálat szempontjából fontos tartalmi motívumait.

Ha a közigazgatási bizottság vagy az adófelszólamlási bizottság határozata ellen a kincstár képviseletében az adófelügyelő adott be fellebbezést, köteles volt annak hiteles másolatát az érdekelt adó- vagy illetékköteles félnek megküldeni, és a feladóvevényt vagy kézbesítési ívet a fellebbezéshez csatolni. Ezt a – magánfél számára garanciát jelentő – kézbesítési módot is az ellenzéki *Lázár Ádám* javasolta, és *Hegedűs Sándor* kormánypárti bizottsági előadó is támogatta.²⁷⁰

Az érdekelt fél a kincstár képviselőjének fellebbezésére tett észrevételeit közvetlenül a pénzügyi közigazgatási bíróságnak is beadhatta. Az erre vonatkozó beadványt az adófelügyelő levelének postára adását, illetőleg kézbesítését követő 30 nap alatt kellett az ítélő fórumhoz eljuttatni. E határidő lejártá előtt az ügyet a pénzügyi közigazgatási bíróság érdemben nem tárgyalhatta. A 30 napos határidő után beérkezett észrevételeket a fellebbezés elbírálásánál már nem lehetett figyelembe venni. Ebből a rendelkezésből is egyértelmű volt, hogy a törvényhozó az eljárást írásbelinek tekintette, és a határidők zárt rendszerével is a gyors döntésre törekedett.²⁷¹

A törvény 10. §-a szerint pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott fellebbezésnek csak olyan esetekben volt halasztó hatálya, amelyekben ezt a törvény külön rendelte.²⁷² A fellebbező fél azonban a fellebbezés beadásakor vagy azt követően – külön kérvénnyel – az érintett közigazgatási hatóság útján teljesítési haladékot kérhetett a pénzügyminisztertől. A miniszter a halasztást – ha a félnek a végrehajtás által „visszapótolhatatlan károsodása” származna, és ha az államkincstár érdeke kellőleg biztosítva volt – köteles volt megadni. Ez fontos rendelkezés volt, de lényegében magánjogi logikával szabályozta a pénzügyi tárgyú eljárást. *Ferenczi Miklós* képviselő a képviselőházi (részletes) vitában a magánfelek érdekében javasolta, hogy a pénzügyminiszteri döntésig ne lehessen végrehajtási intézkedést tenni. *Hegedűs Sándor* a pénzügyi bizottság nevében az indítványt azért nem fogadta el, mert akkor „mindenki fellebbez,” a felek egyszerűen azt állítanák, hogy pótolhatatlan káruk van, és így a közösség érdeke sérülne, a szabályszerű és indokolt végrehajtás meghiúsulna.²⁷³

A törvény szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság a hozzá felterjesztett ügyeket nyilvános ülésben tárgyalta, döntéseit a fennálló törvények és szabályrendeletek értelmében az elnök, vagy helyettese elnöklete alatt háromtagú tanácsban hozta. A tanácsban résztvevő bírák

²⁶⁹ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 350. p.; KÖMÖCSY József: A pénzügyi közigazgatási bíráskodásról és az 1883. évi XLIII. törvényekről. *Jogtudományi Közöny* 19. évf. 17. sz. Budapest, 1884. április 25. 129-131. p.

²⁷⁰ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 352. p. A törvényszöveg végleges változatát (a képviselői indítvánnyal egyező tartalommal) a főrendek is támogatták. FŐRENDIÁZI VITA 1883. 526. p.; MODER 1883. 13. p. (A 9. §-hoz fűzött indokolás).

²⁷¹ A fellebbezés másolatát nem kellett a féllel közölni, ha az adófelügyelő a fellebbezést a határozat kihirdetése alkalmával (az adó- vagy illetékköteles fél jelenlétében) előszóval kijelentette, és nyilatkozta, hogy a fellebbezést nem kívánja írásban indokolni.

²⁷² Ilyen volt az adókezelésről szóló 1883. évi XLIV. tc., melynek 8. §-a szerint a fellebbezés egyedül akkor lehet halasztó hatályú, „amidőn a bizottság eljárásában a törvény szabályai sértetnek meg. Ezen esetekben a fellebbviteli hatóság, ha a felhozott alaki sérelmet bebizonyítottnak látja, érdemleges végzést nem hozhat, hanem köteles a fellebbezett végzést megsemmisíteni, és az ügynek újabb tárgyalását elrendelni.”

²⁷³ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 352-353. p.; MODER 1883. 13. p. (A 10. §-hoz fűzött indokolás).

közül legalább egynek bírói képesítéssel kellett rendelkeznie. Fontos garanciális rendelkezés volt, hogy az ügyek előadói csak ítélő bírák lehettek (12. §).

A közigazgatási bíróság döntéshozatali rendjében alkalmazni kellett az 1868. évi LIV. törvénycikk egyes rendelkezéseit. Eszerint a perek anyagainak ismertetése (előadása) nyilvános volt. A felek és a közönség tájékoztatása érdekében a felvett ügyek jegyzékét legalább három nappal az előadás előtt a bíróságon ki kellett függeszteni. A felek értesítésére vagy meghívására nem volt szükség. A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárása során is alkalmazni kellett a kizárás magánjogi perekben érvényesülő szabályait. Ennek megfelelően a bíró a felek kérelmére, vagy hivatalból elrendelhetette a közönség kizárását, ha azt a „közérkölség érdekében” szükségesnek látta, vagy ha a perben olyan adatok merültek fel, amelyek nyilvánosságra hozatala bármely fél jó hírét vagy érdekét veszélyeztethette. A nyilvánosság kizárásának elrendelése vagy megtagadása ügyében hozott végzés ellen nem lehetett jogorvoslattal élni.

A polgári eljárás korabeli szabályaival egyezően felek és képviselőik két-két meghívott kíséretében a per tárgyalásán, illetőleg előadásán akkor is megjelenhettek, ha a bíróság a hallgatóságot hivatalból, vagy a felek indítványára kizárta. A tárgyalás rendjére is a civiljogi eljárás szabályai vonatkoztak. Eszerint a feleknek, ezek képviselőinek, és a hallgatóságnak a közbeszólásoktól, az észrevételektől, a tetszés- vagy nem-tetszésnyilvánításoktól tartózkodniuk kellett. A renitenseket – eredménytelen rendreutasításuk után – a tárgyalási vagy ülésteremből ki lehetett utasítani. A tanácskozás, az ítélethozatal és annak hitelesítése zárt, az ítélet és az indokolás kihirdetése a lehetőség szerint ugyanazon ülésben, „de minden esetre” nyilvánosan történt (1868. évi LIV. tc. 104-106. §).

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 21. § szerint az ítélet a felek kérelmén túl nem terjedhetett. Ennek kapcsán *Vidliczkay* József a képviselőházi részletes vitában joggal kifogásolta, hogy ez az elv csupán a magánjogi ügyekre érvényes, hiszen ezt a polgári perrendtartás (1868. évi LIV. tc.) 248. §-a rögzítette. „Ebben az esetben viszont a pénzügyi bíróságnak a törvény szerint hivatalból kell igazságot szolgáltatni az adózás kérdésében.”²⁷⁴ A korabeli döntéshozók ezzel szemben a közigazgatási jogvédelem bírósági szakaszára nem terjesztették ki az officialitás elvét.

A bizonyítás rendjére és eszközeire vonatkozó rendelkezések élénk diskurzus tárgyai voltak. A képviselőházi vita során *Lázár* Ádám indítványozta: a 13. §-t egészítsék ki azzal, hogy a közigazgatási bíróság „ezen ügyekben a bizonyítékok szabad mérlegelésével határoz.”²⁷⁵ A képviselőház elutasította a javaslatot, noha már volt példa arra, hogy a bizonyítékok szabad mérlegelésének lehetőségét a törvényhozás biztosította. Az uzsoráról és káros hitelügyletekről szóló 1883. évi XXV. törvénycikk 15. §-a szerint a bíróságok az uzsora tényállásának megállapításánál a „törvénynek a bizonyítékok teljességére vonatkozó intézkedéseihez” nem voltak kötve.

Az elfogadott törvény bizonyítási rendszerét szintén számos bírálat érte. Már az ítélezés első éveiben felmerült, hogy a bizonyítást a kontradiktórius elvnek megfelelően kellene átalakítani. Ennek feltételeként már a fellebbezésben és a semmisségi panaszban pontosan meg kellene jelölni a hatósági intézkedés sérelmes részeit. Ezekre vonatkozó bizonyítékokat a határozathozatal előtt a kincstári jogképviselőnek át kellene adni. Neki kötelessége lenne megfelelő határidő alatt a felek kifogásaira és bizonyítékaira észrevételt tenni. Erre a fél válasz adhatna, újabb bizonyítékokat terjeszthetne elő, amire ismét a kincstári képviselő tehetne észrevételt és szolgáltatathatna bizonyítékot. A bizonyítási eljárás a mindkét félnek engedett kétszeri iratváltással megnyugtatóan lezárható lenne.

Felmerült az az igény is, hogy a bizonyítást vezető hatóság – ha a tényállás felderítését nem tartja elégségesnek –, újabb iratváltást rendelhessen el. A közigazgatási bíróságnak

²⁷⁴ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 390. p.

²⁷⁵ KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 367. p.

azonban mindig az így befejezett bizonyítási eljárás alapján kellene ítélnie, előtte már újabb bizonyítékok nem hozhatóak fel. Szükségesnek ítélték, hogy az eljárásban a központi kincstári képviselő ne csupán észrevételeket tehessen, hanem az üléseken tanácskozási joggal vehessen részt.²⁷⁶

Fontos elvi kérdést érintett a törvény 14. §-a is. Eszerint a „törvények és azok alapján kiadott rendeletek érvényességének megbírálása” terén az 1869. évi IV. törvénycikk 19. §-a az irányadó, de az 1879. évi XL. törvénycikk 10. §-ában körvonalazott, megszorító értelemben. A bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvénycikk idézett rendelkezése szerint a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” A kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvény említett 10. §-a szerint a „miniszeri rendeletnek vagy a szabályrendeletnek egyes esetekre való alkalmazásánál joga van a bíróságnak azok törvényessége fölött is határozni, de nem szabad azok szükségességét vagy célszerűségét (1869. évi IV. tc. 19. §) bírálat alá venni.” Az 1879-i törvény szerint a bíróság nem vizsgálhatta, hogy a törvényhatósági, vagy városi szabályrendelet megalkotásánál a testületet szabályszerűen hívták-e össze, és azt sem, hogy a határozathozatal szabályos volt-e.²⁷⁷ Ebben a szabályban az a határozott elvi álláspont tükröződött, hogy a közigazgatási normák szükségessége és célszerűsége nem képezhetette közigazgatási bíróság előtti jogvita tárgyát.

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 16. §-a ezzel szemben lehetővé tette a közigazgatási határozat-hozatal során, továbbá a határozathozatalt megelőző eljárásban elkövetett eljárási hibák orvoslását. Ezzel kapcsolatos ügyféli kifogásokat önállóan, vagy az érdemi ügy fellebbezése keretében lehetett előterjeszteni. Alaki sérelmek esetén a pénzügyi közigazgatási bíróság a fellebbezett határozatot, illetve a megelőző eljárás eredményét megsemmisíthette, és újabb határozathozatalt (esetleg újabb eljárást) rendelhetett el. Ha a közigazgatási hatóság a törvényes hatáskörét túllépte, vagy olyan lényeges eljárási szabályt hagyott figyelmen kívül, amely miatt az ügy eldöntése lehetetlenné vált, a pénzügyi közigazgatási bíróság a hozott határozatot és az azt megelőző eljárást akkor is megsemmisíthette, ha az alaki sérelmeket a beadott fellebbezésben nem kifogásolták. Meg kellett semmisíteni a fellebbezett határozatot, illetve az azt megelőző eljárást akkor is, ha a döntést nem az arra jogosult hatóság hozta. Ilyen esetben a pénzügyi közigazgatási bíróság az ügyiratokat a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatósághoz tette át.

A törvény elvi szempontból szintén fontos, 16. § (5). bekezdése szerint ha a tényállás „nincs kellőleg kiderítve: a pénzügyi közigazgatási bíróság a tárgyalás kiegészítését rendeli el.” A rendelkezést részletező 17. § szerint ilyenkor a bíróság a kiegészítésre szolgáló hivatalos adatok felterjesztésére utasíthatta a hatóságot. A bíróság jogosult volt a fellebbező felet is nyilatkozat-adásra vagy újabb adatok szolgáltatására kötelezni. Ilyen esetekben a bíróság 30-tól 60 napig terjedő határidőt tűzött ki. A tárgyalási anyag kiegészítését a bíróság nem nyilvános ülésben is elrendelhetette. Az ítélt testület a fellebbezett ügy eldöntéséhez szükséges irat beszerzéséről dönthetett, a hivatalos iratok áttételére az illető hatóságokat közvetlenül utasíthatta, a feleket nem csupán adatok, hanem nyilatkozatok beadására is kötelezhette. E rendelkezés széles hatáskört biztosított a pénzügyi közigazgatási bíróságnak a jogilag releváns tényállás megállapítására.

A képviselőházi vitában Fenyvessy Ferenc képviselő harcosan indítványozta, hogy egészítsék ki a szöveget, miszerint a bíróság „amennyiben a tanúk és szakértők kihallgatását

²⁷⁶ MARKOVICH Győző: Pénzügyi jogszolgáltatásunk. *Magyar közigazgatás*, 6. évf. 23. sz. (1888. június 7.) 4. p. A gyakorlati tapasztalatokat felvonultató vitához: ABSZOLON Ferencz: A pénzügyi jogszolgáltatás kérdéséhez. [Hozzászólás Markovich Győző: Pénzügyi jogszolgáltatásunk című cikkéhez. *Magyar Közigazgatás*, 1888. 23. sz. 1-4. p.]

²⁷⁷ KN. 1881. XII. köt. Budapest, 1883. 375-376. p.

szükségesnek látná, az iránt az illetékes bíróságot megkeresi.” A javaslatot azzal az indokkal vetették el, hogy „ennek a centrális bíróságnak nem lehet tanúk kihallgatásával foglalkoznia.”

A törvény az ítélezés eljárási rendjéről szüksézávan rendelkezett. A 16. § szerint a bíróság, miután megállapította illetékességét, és úgy foglal állást, hogy a határozatot hozó közigazgatási szerv is kompetens volt, továbbá a tényállás is „kellőleg” ki volt derítve, a „felebbezett határozatról érdemben” döntött. Az ítélező testület az ügy érdeméről ítéletet hozott, minden más intézkedést végzésbe foglalt. A klasszikus eljárásjogi követelményeknek megfelelően a törvény 22. §-a szerint az ítéletet és a végzést indokolni kellett. Az ítéletet vagy végzést kézbesítésre és végrehajtásra annak a hatóságnak kellett kiadni, amely a fellebbezést a bírósághoz felterjesztette.²⁷⁸

Az ítélezési mechanizmus fontos részletkérdéseit a törvény felhatalmazása alapján a bíróság ügyrendje²⁷⁹ foglalta össze. Eszerint az elbírálásra váró jogvita iratait feldolgozás és előadás céljából az elnök osztotta ki a bírácnak. Figyelemmel kellett lennie arra, hogy az előadók munkaterhe egyenlő legyen, és hogy az azonos ügyre vonatkozó beadványt ugyanazon bírő kapja meg. Az ügyrend 75. §-a azt is előírta, hogy az ügy befejezése előtt az előadó személye törvényes vagy más alapos ok nélkül nem változhat. E fontos rendelkezés a bírói függetlenség védelmére szolgált.

Az ügymenet következő fontos mozzanataként az előadó felszerelte az ügyiratokat, megvizsgálta a beadvány érkezésének határidejét, és – ha további iratok beszerzésére volt szükség – hiánypótlást rendelt el. Az ügyrend szerint először a sürgős ügyeket kellett előadni, az elbírálás sorrendjét egyébként az iktatás időpontja határozta meg. Figyelemmel kellett lenni arra, hogy az egymással összefüggő ügyeket egyidejűleg bírálják el (81. §). Azokat a jogvitákat tekintették sürgősnek, amelyek eldöntésétől más ügy megindítása, vagy valamely elbírálás alatt lévő jogvita további folytatása függött. Sürgősnek minősültek azon esetek is, amelyekben valamely törvény gyors intézkedést, vagy soron kívüli előadást rendelt.

A peres ügyeket főszabály szerint tanácsülésben kellett eldönteni. A tanács elnökének gondoskodnia kellett arról, hogy a tanácsülés – szükség esetén – bármelyik napon összeülhessen. Az ügyrend 89. §-a szerint a tanácselnök jelölte ki a tanács tagjait, az előadót, a szavazó bírácát és a tanácsjegyzői minőségben eljáró fogalmazót. Ő nyitotta meg és zárta be az ülést, örködött annak méltósága felett, biztosította a rendet és garantálta a tanácskozás szabályszerűségét.

A tanácsban minden ügyet szóban kellett előadni. Az elnök és a szavazati joggal rendelkező tagok kérhették a vonatkozó iratok megtekintését és felolvasását. Az ügyről az előadóhoz kérdéseket intézhettek. Mivel az ügyek előadása nyilvános volt, a jogviták jegyzékét a bíróságon nyílt helyen az előadás előtt három nappal ki kellett függeszteni. Az érintett feleket egyébként erről a perceseikméről nem kellett értesíteni, vagy meghívni (94. §). A nyilvános ülésről csak a gyerekeket és olyan személyeket lehetett kizárni, akik nem a „hely méltóságának megfelelően jelentek meg.” A hallgatók a tanácsjegyző által aláírt jeggyel mehettek a tanácsülésre. Ezek számát az elnök határozta meg, a jegyek kiosztásánál a jelentkezés sorrendje döntött. Az ügyfelek és képviselőik jelen lehettek az ülésen. A hallgatóságot a bíróságtól „illő távkrőben” korlát választotta el. A korláton kívüli első sorban a felek és képviselőik foglaltak helyet (95-96. §). Az elnök a hallgatóság „zavargásainak vagy illetlen magaviseletének esetében annak fékezése céljából” a tárgyalóterem kiürítését rendelhette el. Tettleges ellenszegülés vagy nagyobb kihágás esetén az elkövetőt rögtön le lehetett tartóztatni, és nyomban a hatáskörrel rendelkező bíróság elé lehetett állítani (97. §).

²⁷⁸ Ezt a rendelkezést Lázár Ádám az ügyrendbe tartozónak vélte, de képviselőtársai leszavazták. KÉPVISELŐHÁZI VITA 1883. KN. XII. köt. Budapest, 1883. 391. p.

²⁷⁹ A m. kir. pénzügyminiszternek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában. *Magyarországi Rendeletek Tára*. XVII. évf. 1883. IV. füzet. Budapest, 1883. 1720-1743. p.

Az ügy előadása után a bíróság tanácskozás és határozathozatal céljából (külön helyiségben) zárt ülést tartott. Ha valamilyen eldöntendő kérdés merült fel, az elnök lehetőséget adott a vitára. A szavazást az előadó bíró nyitotta meg, aki a kiadmány tervezetét képező írásos véleményét felolvasta. Az elnök nem szakíthatta félbe az előadót és a többi szavazót véleményük kifejtésekor, más módon sem korlátozhatta vélemény-nyilvánításuk szabadságát. Ennek egyik biztosítéka volt, hogy maga utolsóként szavazott (99. §). A határozatot egyszerű szavazattöbbséggel hozták, szavazategyenlőség esetén az elnök döntött. Abban az esetben, ha az elnök egyik változat mellett sem foglalt állást, lehetősége volt az egyes kérdések elkülönítésére, és ezekről külön-külön történő szavazás elrendelésére. A részkérdés elkülönítése azok „természeti rendje” szerint történt; az előkérdést az ügy érdeménél előbb, az alaki kérdést a határozat lényegénél korábban, a követelés jogalapját annak összegét megelőzően kellett eldönteni. Az így hozott határozat a többi kérdés eldöntésének alapja volt, azt azoknak is figyelembe kellett venniük, akik az előkérdés eldöntésekor kisebbségben maradtak. Fontos előírás volt, hogy az elkülönített kérdésekről ugyanazon tanácsnak kellett határoznia (103. §).

A határozatot az elnök jelentette ki, ennek megtörténteig a szavazók megváltoztathatták véleményüket. A döntés kimondása után az ügyet véglegesen lezártak tekintették. A határozat lényegét nem érintő „nyelv- és tollhibákat” az elnök kijavíthatta (101. §). Az ítélet tartalmát és az indokolás főbb pontjait az elnök szóban, és nyilvánosan hirdette ki. Ha erre egy ülésben nem kerülhetett sor, a kihirdetés napját egy nappal korábban kifüggesztéssel nyilvánossá kellett tenni (106.§). Ha a fellebbezett határozatot a bíróság teljes egészében, tehát tartalmára és indokaira tekintettel jóváhagyta, elegendő volt a határozatra hivatkozni. Ha viszont a helybenhagyás más indokból történt, az indokolást elkülönítve kellett megszövegezni. Ha a bíróság a fellebbezett határozatot egészben vagy részben megváltoztatta, a határozatot és az indokolást újra kellett szerkeszteni. A bírósági tanácsulésekről jegyzőkönyvet vezettek, amelyben az indokolással ellátott ellenvéleményeket, és a szavazás eredményét rögzítették.

A minisztertanács felhatalmazást kapott a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendjének rendeleti szabályozására. A törvény 27. §-a (különös módon) rögzítette, hogy az ügyrend „fog intézkedni az iránt is,” hogy a vitás elvi kérdések a pénzügyi közigazgatási bíróság „teljes ülésében döntsének el, amely teljes ülés elvi megállapodásai irányadók mindaddig, míg netalán eltérő teljes ülési megállapodás létre nem jön.” Ugyancsak az ügyrend intézkedett a vitás elvi kérdések eldöntésére hivatott teljes tanács alakításának, a teljes ülési tárgyak előadásának módjáról és a szavazás rendjéről.

Az ügyrend ennek megfelelően szabályozta a teljes ülés döntéshozatali mechanizmusát (33-54. §). Eszerint a bíróság e döntési fóruma akkor volt határozatképes, ha az elnökön kívül az összes bíró több mint fele jelen volt. A teljes tanács zárt ülésben tanácskozott, a döntéshez a jelenlévők többségének szavazatára volt szükség. Vita esetén az elnök döntött. Ha az ítélezés során vitás elvi kérdés merül fel, az elnöknek nyolc napon belül össze kellett hívnia a teljes tanács ülését.

A teljes ülésen az ügyet az a bíró terjesztette elő, aki a vitás elvi kérdésre alapul szolgáló ügy előadója volt. A véleményét az esetleges ellenindítvány, majd tanácskozás követte. A szavazás (ahogyan a tanácsokban) a rangidő sorrendjében történt, az elnök utolsóként szavazott. A szavazás végén a létrejött elvi megállapodást az elnök (röviden indokolva) kihirdette, majd egy szövegező bizottságot nevezett ki, melynek egyik tagja az a bíró volt, akinek a véleményét a testület elfogadta. A bizottság rajta kívül két másik bíróból és a jegyzőkönyvvezetőből állt. A döntvényeket részletesen indokolni kellett. A döntvény és indokolása megerősítésre szorult, egy újabb teljes ülés hitelesítette azt. A döntvényeket a hivatalos lapban meg kellett jelentetni, és a pénzügyminiszternek is meg kellett küldeni.

A törvény területi hatálya a „magyar korona országai egész területére” kiterjedt. Horvát-Szlavóniáról azonban ebben az esetben is eltérő rendelkezéseket kellett hozni. Mivel ebben az

ország részben nem működtek közigazgatási bizottságok, rögzíteni kellett, hogy a pénzügyigazgatóságok (közigazgatási bizottsági minőségben hozott) határozatai is a közigazgatási bírósághoz fellebbezhetőek. Természetes volt, hogy az ottani kérelmeket a pénzügyigazgatósághoz kellett beadni; a fellebbezés felterjesztése, és a bíróság által elrendelt kiegészítés is e szervek feladata volt.²⁸⁰

A törvény időbeli hatályát szabályozó 29. § szerint a közigazgatási hatóságok határozatait csak akkor lehetett a pénzügyi közigazgatási bíróságon megtámadni, ha azokat a törvény életbeléptetése után hozták. Az életbeléptetés előtt hozott határozatok elleni fellebbezésekről továbbra is a pénzügyminiszter döntött. A törvény tárgyi hatálya nem terjedt ki közadókra elkövetett kihágásokra; ezekben a kérdésekben változatlanul a bírói hatósággal felruházott királyi törvényszékek ítélkeztek. Ennek megfelelően az egyenes adókra, a jövedékekre, a fogyasztási adókra, továbbá az illetékekre vonatkozó törvények megsértése esetén kiszabott bírságok jogszerűségéről a rendes bíróságok döntöttek (30. §).

A törvény 1884. január 1-én lépett hatályba, végrehajtásával a pénzügyminisztert bízták meg. A végrehajtás a 81.085. számú, 1883. december 25-én keltezett rövid pénzügyminiszteri körrendelettel történt.²⁸¹ A rendelet felhívta a törvényhatóságok közigazgatási bizottságait, a királyi pénzügyigazgatóságokat és a királyi adófelügyelőket, hogy az 1883. december 31-ig hozott határozatok elleni fellebbezéseket a pénzügyminisztériumhoz, az 1884. január 1. utániakat a pénzügyi közigazgatási bírósághoz terjesszék fel.

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatala során esély kínálkozott egy korszerű, az ügyszak sajátosságainak megfelelő eljárási rend bevezetésére. Ez a rendszer kiküszöbölhette volna az előadó bíró esetleges szubjektivitását, a referendárius (előadói) rendszer elkerülhetetlen kockázatát. Erre az egyfokozatú bíráskodás esetén nagy szükség lett volna, hiszen a vitássá tett közigazgatási ügyekben az írásos bizonyítékokkal jól felszerelt állami apparátus és a többnyire eszköz nélküli polgár állt szemben egymással. Elvi szempontból ez a megoldás jobban megfelelt volna a jogvédelem szempontjainak.

Az eljárást érintő szakmai és törvényhozási viták során gyakran történt hivatkozás a követendő külhoni megoldásokra. A korszak magyar törvényhozói előtt ismert volt, hogy a nemzetközi gyakorlatban két eljárásjogi modell alakult ki: a szóbeli rendszer és a fakultatív szóbeli szisztéma. A magyar megoldás mindkettőtől különbözött: a pénzügyi közigazgatási bíróságunk a vitás közigazgatási ügyeket írásbeli perben döntötte el.

Az angol békebíró közigazgatási ítélkező tevékenységének eljárási rendje a klasszikus bírói mintát követte, ezért az első fokú közjogi döntéshozatalban is a civilbíróságok eljárási normái érvényesültek. A közigazgatási vitás ügyek főtárgyalása (trial) is a korabeli angol polgári eljárásjog szerint zajlott. A bíróságok ebben az ügyszakban széles körű pervezetési jogosultságokkal rendelkeztek, a percelemek tartalmát és sorrendjét az ítélő-testület határozta meg. A döntéshozatali mechanizmus is a klasszikus bírói határozathozatalt képezte le, az ítélkezésben résztvevők azonos szavazati joggal rendelkeztek. A bizonyítási eszközök, és módszerek a civiljogi rendszerben kialakult formákat követték, előfordult, hogy a békebírói testület tanúkat hallgatott meg, vagy új bizonyítást rendelt el. A közigazgatási jogvitákat tehát Angliában kontradiktórius keretben, szóbeli eljárásban döntötték el.²⁸²

A korabeli francia közigazgatási jogvédelmi eljárás fakultatív szóbeli jellegű volt. A vonatkozó törvényekben megfogalmazott eljárási célként a tényállás felderítése mellett a

²⁸⁰ *Pénzügyi Közlöny* 1883. 51. sz. 1003-1030. p.; 2050/Pm. 1883. december 21. A pénzügyi közigazgatási bíróság ügykörét érintő számvevősegi, pénztári és gazdasági teendők ellátása tárgyában. *Pénzügyi Közlöny* 1883. 51. sz. 1031. p.; 81085/Pm. 1883. december 25.; A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883: XLIII. tc. életbeléptetése tárgyában. *Pénzügyi Közlöny* 1883. 51. sz. 1031-1032. p.

²⁸¹ *Magyarországi Rendeletek Tára*. 17. évf. 1883. IV. füzet. Budapest, 1883. 243. sz. 1768. p.

²⁸² DELL'ADAMI Rezső: Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. *Magyar Jogászegyleti Értekezések* I. Budapest, 1880. 22-23. p.; ZERGÉNYI Jenő: A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közlöny*. 1890. 42. sz. 330-331. p.; TRÓCSÁNYI 1992. 12. p.; ROZSNYAI 43. p.

hatékony, és olcsó igazságszolgáltatás biztosítását tűzték ki. Az eljárás tárgyalási szakasza ennek ellenére mindig nyilvános volt.²⁸³ Az osztrák törvényhozás már 1875-ben ugyanilyen eljárási rendszer mellett döntött. A bíróság előtti közigazgatási bírósági eljárás alapvetően a polgári bíróságok processzuális rendjét követte. A per előkészítő részében gondoskodtak a dokumentumok beszerzéséről, a szükséges szóbeli meghallgatásokról. Az ügyek tárgyalása nyilvános és szóbeli volt.²⁸⁴

Poroszország törvényhozása 1879-től a teljes szóbeli rendszer mellett foglalt állást. A porosz közigazgatási peres eljárás megkülönböztette a közigazgatási döntés elleni fellebbezési kérelmet (Beschwerde) és a bírói felülvizsgálatot elindító panaszt (Klage). A közigazgatási bírósághoz benyújtott kérelmet írásban kellett beadni. A jogilag alaptalan keresetet indokolt végzéssel rövid úton el lehetett utasítani. A bíróság a jogilag megalapozott kérelem nyomán indokolt végzésben szólíthatta fel a panaszos ellenfelét a teljesítésre. Mindkét döntést – szóbeli tárgyalást kérve – meg lehetett támadni.²⁸⁵

A korabeli magyar törvényhozás az eljárásjog terén sem törekedett átfogó szabályozásra, így a közigazgatási bíróságról szóló törvény sem tartalmazott egybefüggő és részletező eljárási szabályokat. A bíróság működési szabályzatában viszont érvényesíteni lehetett az ügy-előkészítés, a tárgyalásvezetés és a bírói döntéshozatali eljárás előre mutató gyakorlati tapasztalatait. A törvény feltűnő hiányossága volt, hogy nem rendelkezett a perújrafelvétel lehetőségéről. Később számos, erre irányuló kérelem érkezett a testülethez, amely több döntésében is úgy foglalt állást, hogy a pénzügyi közigazgatási bírósági eljárásban nincs helye újrafelvételnek.

A hazai közigazgatási bíráskodás kezdeti időszakában gyakori kritika érte a végrehajtási eljárást is. Megfogalmazódott: kívánatos volna, hogy ez is „határozottabb eljárási formák közé szoríttassék, s ezáltal gyorsabbá és biztosabbá tétessék, mert a most fennálló formák között gyakran megtörténik, hogy a végrehajtás 10-20 éven át is elhúzódik.”²⁸⁶

Az 1883-ban létesített bíróság eljárását a korabeli törvényhozás az állami érdekekre tekintettel szabályozta, ezért elutasította a teljesebb jogi garanciát biztosító szóbeliség elvét. A bíróság ennek ellenére fontos szerepet töltött be hazai közjog-történetünkben, mert elfogadtatta az állammal szembeni egyéni jogvédelem szükségességének, és megvalósíthatóságának gondolatát. Ezen túl szervezeti előzménye volt az 1896-ban létrehozott, az ügyféli jogokat szélesebb körben biztosító, a jogvédelmi szempontokat az eljárásjogban is határozottabban érvényesítő általános hatáskörű közigazgatási bíróságnak.

²⁸³ GRUBER Lajos: A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. I. A közigazgatási bíráskodás Franciaországban. *Jogtudományi Közlöny* 12. évf. 36. sz. (1877. szeptember 7.) 286. p.; Ifj. TRÓCSÁNYI László: a közigazgatási bíráskodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás* 1991. évi 5. sz. 408-409. p.; ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny* 2007. évi 9. sz. 383-394. p.; uő: A közigazgatási eljárásjog európaizálódása. In: FAZEKAS Marianna - NAGY Marianna (szerk.) *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest 2010. 123-135. p., 29.; BALÁZS István 1988. 1081-1085. p.

²⁸⁴ Ludwig K. ADAMOVICH - Bernd-Christian FUNK: *Österreichisch Verfassungsrecht*. Dritte, neubearbeitete Auflage. Springer Verlag. Wien/New York 1985. 325. p.; Wilhelm BRAUNEDER: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Friedrich Lachmayer grafikáival. Ford.: Dr. Kajtár István. Pécs, 1994. 195. p.; SZABÓ István 2010. 220-222. p.; STIPTA 1998. 353-362. p.

²⁸⁵ Gerhard LANGE: Die Bedeutung des preußischen Innenministers Friedrich Albert Graf zu Eulenburg für die Entwicklung Preußens zum Rechtsstaat. Berlin, 1993. 45-53. p.; *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*. (Hrsg.) Fritz Stier-Somlo und Alexander Elfter. 6. Bd. Berlin, Leipzig. 1929. 614-615. p.

²⁸⁶ MARKOVICH Győző: Pénzügyi jogszolgáltatásunk. *Magyar közigazgatás*, 6. évf. 23. sz. (1888. június 7.) 4. p.

V. A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG ÍTÉLŐBÍRAI

1. A bírói kvalifikáció törvényi feltételei, az ítélkezők létszáma

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozataláról szóló 1883. évi XLIII. tc. 3. §-a szerint a testület bírának felét a bírói hivatal viselésére képesítettek, másik részét a pénzügyminisztérium fogalmazási szakánál – törvény által előírt – minősítéssel rendelkező személyek képezték. A létrehozó törvény az ítélőbírák számát nem határozta meg, a szükséges létszámról a minisztertanács döntött. Az 1884. évi költségvetési tervezet egyelőre hat bíróval számolt.²⁸⁷

A bírák kinevezésére vonatkozó – uralkodóhoz címzett – pénzügyminisztériumi előterjesztés 1883. december 17-én készült el. A *Wekerle* Sándor osztálytanácsos által összeállított tervezet hangsúlyozta, hogy az ítélő-személyzet kiválasztása az állami érdek komoly mérlegelése után történt.²⁸⁸ Az uralkodói kinevezésre ajánlott személyek – az indokolás szerint – „feladatuknak minden irányban” sikeresen meg tudnak felelni.

Az uralkodó négy nap múlva jóváhagyta *Szapáry* Gyula pénzügyminiszter előterjesztését. Ennek megfelelően a pénzügyi jogviták eldöntésében 1884. január 1-től *Marinovich* Marcell pénzügyminiszteri tanácsos, *dr. Kogler* János miniszteri tanácsosi címmel és jelleggel felruházott pénzügyminiszteri osztálytanácsos, *Hegedűs* Ferenc pénzügyminiszteri osztálytanácsos, *dr. Székely* József budapesti ítélőtáblai bíró, *Taray* Andor nyugalmazott törvényszéki bíró és *Beniczky* Gyula nógrádi országgyűlési képviselő működött közre. A bíróság elnöke a pénzügyminisztérium nagy tekintélyű államtitkári helyettese, *Madarassy* Pál lett.²⁸⁹

A frissen kinevezett bírák 1884. február 27-én tartották első ülésüket, melyet ebben az évben még 98 ügydöntő tanácskozás követett. A pénzügyi közigazgatási bíróság minden harmadik napon tanácskozott. A bíróság elnöke a bírák által elintézhető ügyek számát heti húszra tette. *Madarassy* az első évi nagy ügyforgalomra tekintettel a bírák és a segédszemélyzet létszámának emelését kérte a pénzügyminisztertől.

A *Wekerle* Sándor pénzügyminiszteri osztálytanácsos által készített – később részletezendő – előterjesztést a minisztertanács ezúttal is elfogadta.²⁹⁰ Az uralkodó 1885. január 18-i leiratában²⁹¹ engedélyt adott arra, hogy a létszámot a fentiek szerint szaporítsák és az ezzel járó költségsszaporulatot az 1885. évi költségvetésbe pótlólag felvegyék. Megtörténtek a bírói kinevezések is. *Ferencz* József 1885. március 7-én báró *Pongrácz* Emilt, *Detrich* Mártont és *Bóné* Gézát közigazgatási bírósági bírákká nevezte ki.²⁹² *Pongrácz* és *Detrich* korábban a pénzügyminisztérium osztálytanácsosai voltak, *Bóné* a Fejér megyei alispáni pozícióját cserélte fel bírói tisztre. A következő év elején még egy kényszerű változás történt: a fiatalon elhunyt *Pongrácz* Emil helyére 1886. február 22-én *Exner* Nándor pénzügyminiszteri osztálytanácsos és fővárosi adófelügyelő kapott uralkodói kinevezést.

A pénzügyi közigazgatási bíróság folyamatosan emelkedő ügyiratszama és egyre szaporodó hátraléka miatt törvényi szintű változtatásra is volt szükség. Az 1886. évi XI. tc.

²⁸⁷ Vö: STIPTA István: A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica* VII. évf. (2017) 1. sz. 99-135. p.; uő: A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak rekrutációja (1884-1896). In: Ünnepi kötet Dr. Zakar András egyetemi tanár 70. születésnapjára. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*. Tomus LXXX. Szeged, 2017. 279-290. p.

²⁸⁸ MNL-OL. K 255-1883-1-2017. sz.; végleges változata: MNL-OL. K 255 1883-1-2062.

²⁸⁹ *Budapesti Közlöny* 1883. december (17. évf., 295. sz.) 1. p.; Magyarország tisztí cí- és névtára (a továbbiakban: Tisztí címtár) 4. évf., 1884. I. Rész. M. kir. pénzügyminisztérium 129-130. p.

²⁹⁰ Minisztertanácsi döntés: 1885.01.21.-3. napirend: A pénzügyi közigazgatási bíróság személyzetének szaporítása. MNL-OL W12. Miniszterelnökségi Levéltár. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek. 1885. 5. p.

²⁹¹ MNL-OL. K 255 1885-1-235. sz.

²⁹² MNL-OL. K 255 1885-1-619. sz. *Budapesti Közlöny*. 1885. március (19. évf.) 57. sz. 1. p.

módosította a bíróságot létrehozó törvény bírói létszámra vonatkozó rendelkezését. Eszerint a pénzügyminiszternek 1888. július 1-ig kellett javaslatot tennie a bírói létszám törvényi megállapítására. A törvény addig a pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-i költségvetésbe felvett létszámán felül további három ítélőbíró alkalmazását tette lehetővé. Ennek megfelelően az uralkodó 1886. május hó 5-én *Pfriem* László pénzügyminiszteri osztálytanácsost, *Teleszky* Ferenc budapesti ítélőtáblai pót bírót és *Szilassy* Aladár budapesti ügyvédet bízta meg pénzügyi közigazgatási bíráskodással.²⁹³

1887-től tehát *Madarassy* Pál elnökletével *Marinovich* Marcell, *Kogler* János, *Székelly* József, *Hegedűs* Ferenc, *Taray* Andor, *Beniczky* Gyula, *Detrich* Márton, *Bóné* Géza, *Exner* Nándor, *Pfriem* László, *Teleszky* Ferenc és *Szilassy* Aladár ítélkezett.²⁹⁴ 1888-ban *Marinovich* saját kérelemre nyugállományba vonult, helyére még ebben az évben *Raić* György pénzügyminiszteri osztálytanácsos került.²⁹⁵ 1891-ben *Detrich* Márton meghalt, székét *Vöröss* Sándor pénzügyminiszteri osztálytanácsos foglalta el, de a szakmai paritás biztosítása érdekében *Reviczky* Ambrus budapesti törvényszéki bíró szám-feletti ítélő-bírói kinevezést kapott. 1892 fontos változást hozott a testület életében: *Madarassy* Pál helyett *Ludvigh* János pénzügyminiszteri tanácsos lett a bíróság elnöke. Ebben az évben *Hegedűs* Ferenc is nyugdíjaztatását kérte.²⁹⁶ A bírói testület – az elnökkel együtt – tíz tagú volt.²⁹⁷ 1893-ban *Raić* György is nyugdíjaztatását kérte, helyére *Keömley* Nándor királyi tanácsosi címmel felruházott zágrábi pénzügy-igazgatóhelyettes lépett. *Beniczky* Gyula 1894 augusztusában meghalt, az új bíró *Zubkovics* Arzén pénzügyminiszteri osztálytanácsos lett. 1895-ben *Hammer* Károly és dr. *Fellegi* Viktor pénzügyminiszteri osztálytanácsosok is bírói kinevezést kaptak.²⁹⁸

A működés utolsó évében radikális személyi változások történtek, melyek már a készülődés rendes közigazgatási bíráskodásra történő átállás közvetlen előzményei voltak. A pénzügyi közigazgatási bíróság létszáma 13-ra emelkedett. *Ludvigh* János elnök irányításával 1896-ban *Kogler* János, *Székelly* József, *Bóné* Géza, *Exner* Nándor, *Pfriem* László, *Teleszky* Ferenc, *Szilassy* Aladár, *Vöröss* Sándor, *Reviczky* Ambrus, *Zubkovics* Arzén, *Hammer* Károly és *Fellegi* Viktor ítélkezett.²⁹⁹ Az 1884-ben ítélkező hét bírónak 8.174 ügyet kellett elbírálnia, az 1886-ban ítélkező 13 bíró éves penzuma (a hátralékkal számolva) 17.510 volt.³⁰⁰

A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884-ben kinevezett hét tagja közül ketten (*Kogler* János és *Székelly* József) töltötték ki a teljes tizenhárom évet. Pénzügyi ítélőbírói tevékenységüket négyen saját kérésükre szüntették meg, hárman halálozás miatt estek ki. Ha az ítélkezési periódusban kinevezettek kinevezéskori életkorát tekintjük, megállapítható, hogy valamennyien komoly élettapasztalat birtokában és hosszú szakmai életút után nyertek alkalmazást. A kinevezéskori életkort tekintve *Taray* Andor és *Marinovich* Marcell (62) állt az élen, őket követte az elnökké kinevezett *Ludvigh* János és *Keömley* Nándor (58). *Madarassy* Pál elnöki kinevezésekor 56 éves volt, bíróvá lett munkatársainak zöme pénzügyminisztériumi

²⁹³ *Pénzügyi Közlöny* 1886-05-12. 18. sz. 230. p.

²⁹⁴ Tiszti címtár 6. évf., 1887. Magyarország. M. kir. pénzügyminisztérium 163-164. p.

²⁹⁵ *Budapesti Közlöny* 1888. november (22. évf., 272. sz.) 1888-11-23. 1. p.; Tiszti címtár 7. évf., 1888. Magyarország M. kir. pénzügyminisztérium 210-211. p.; Tiszti címtár 8. évf., 1889. Magyarország M. kir. pénzügyi minisztérium. 211-212. p.

²⁹⁶ *Pénzügyi Közlöny* 1892-12-01. 28. sz. 1247. p.; Tiszti címtár 9. évf., 1890.I. Magyarország Pénzügyi m. kir. minisztérium 181-182. p.; Tiszti címtár 11. évf., 1891.I. Magyarország Pénzügyi m. kir. minisztérium 186. p.

²⁹⁷ *Budapesti Közlöny*. 1893. július (27. évf., 162. sz.) 1893-07-18. 1. p.; Tiszti címtár 12. évf., 1893. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. minisztérium 186. p.

²⁹⁸ *Pénzügyi Közlöny* 1894-04-21. 12. sz. 224. p.; *Pénzügyi Közlöny* 1895-02-20. 5. sz. 65. p.; *Pénzügyi Közlöny* 1895-08-20. 22. sz. 450. p.; Tiszti címtár 13. évf., 1894. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. minisztérium 192. p.; Tiszti címtár 14. évf., 1895.I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. minisztérium 192. p.

²⁹⁹ Tiszti címtár 15. évf., 1896. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. minisztérium 191. p.

³⁰⁰ MNL-OL. K255 1885-1-1451. sz.; Aliquis: Pénzügyi közigazgatási igazságszolgáltatásunk. *Magyar Igazságügy*. 1886. (Szemle) 82-83. p.; FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 37. p.

beosztottja volt. Az ítélő-bírák döntő többsége az 1840-es évek elején született, közülük többen az 1848-as minisztériumi apparátusban dolgoztak, majd néhányan (Marinovich, Pfriem, Hegedűs, Ludvig) a neoabszolutizmus idején is hivatalt viseltek. Az 1884-es bírói kinevezésnél egyébként nem számított hátránynak, hogy Madarassy Kossuth Lajos minisztériumában volt kezdő szakember és az sem, hogy Detrich és Hegedűs egykor önkéntes nemzetőrként szolgált. A legfiatalabb kinevezett bíró Szilassy Aladár (39) volt, akire a paritás biztosítása érdekében volt szükség.³⁰¹

2. Korábbi szakmai karrier, pénzügyi-szakmai jártasság

A törvény szerint a testület bírának fele a bírói kvalifikációval rendelkező szakemberekből állt. A bírósági tevékenység tizenhárom éve alatt pénzügyi közigazgatási bírói kinevezést kapott személyek közül e kategóriába tartozott Székely József, aki kinevezése előtt a budapesti királyi tábla bírása volt. Jogi tanulmányai befejezése után doktori szigorlatot, köz- és váltóügyvédi vizsgát tett. Szakmai pályája 1865-ben a fővárosi királyi táblánál kezdődött, majd 1866 és 1869 között a marosvásárhelyi református jogakadémia tanára volt. Ezt követően a marosvásárhelyi királyi táblánál királyi ügyész, 1872-ben főügyész-helyettes lett. Innen kerül 1877-ben budapesti királyi táblához, ahol jövedéki kihágási ügyekben döntött. E tárgykörben országos szaktekintély volt.

A bírói minősítéssel rendelkezőkhöz tartozott Taray Andor nyugalmazott törvényszéki bíró is, aki ügyvédi képesítést szerzett, majd szülővárosában, Pécsen aljegyzőjeként kezdte nyilvános pályáját, később 1850-ig a város főjegyzője volt. Ezt követően rövid ideig a Baranya-Tolna megyei törvényszékhez ülnökké nevezték ki, ahol a törvényszék 1861-es feloszlásáig és nyugdíjaztatásáig szolgált. 1865 és 1870 között a pécsi püspökség uradalmának kormányzója volt.³⁰² Hozzá hasonlóan Beniczky Gyula is országgyűlési képviselő volt, aki korábban köz- és váltóügyvédi képesítést és gyakorlatot szerzett. Nógrád megyében 1848-ban szolgabíró, 1861-ben főszolgabíró lett.³⁰³

Bóné Géza elemi és gimnáziumi tanulmányait Székesfehérváron végezte. Budapesti jogi tanulmányai végeztével Fejér megyében előbb megyei al-, majd főjegyzői és alispáni tisztséget töltött be. Volt bírói képesítése, de mindvégig a gyakorlati közigazgatásban dolgozott.³⁰⁴ Teleszky Ferenc budapesti ítélőtáblai pótbíró, Szilassy Aladár budapesti ügyvéd volt, mindketten a klasszikus igazságszolgáltatási pályáról kerültek a pénzügyi bírák közé. Reviczky Ambrus is budapesti törvényszéki bíró volt, aki röviddel kinevezése előtt Mailáth György országbíró gyilkosainak 1883-as perében ítélezett.³⁰⁵

A pénzügyi közigazgatási jogvédelemben résztvevők másik csoportjába a pénzügyminisztérium fogalmazási szakánál megkívánt minősítéssel, tehát pénzügyi-szakmai tapasztalattal rendelkező bírák tartoztak. A bíróság elnökei (Madarassy Pál, Ludvig János) is ebbe a személyi körbe tartoztak, korábban az állami pénzügyi apparátus vezetői voltak, és kinevezésükkor közel három évtizedes szakmai pályát állt mögöttük.

³⁰¹ A kinevezés éve és a kinevezéskori életkor: Beniczky Gyula 1884-57; Bóné Géza 1885-45; Detrich Márton 1885-54; Fellegi Viktor 1895-55; Kogler János 1884-49; Székely József 1884-44; Exner Nándor 1886-51; Hammer Károly 1895-58; Hegedűs Ferenc 1884-56; Keömléy Nándor 1893-58; Ludvig János 1893-58; Madarassy Pál 1884-56; Marinovich Marcell 1884-62; Pfriem László 1886-54; Pongrácz Emil 1885-43; Raic György 1888-57; Reviczky Ambrus 1893-52; Szilassy Aladár 1886-39; Taray Andor 1884-62; Teleszky Ferenc 1886-43; Vöröss Sándor 1893-56; Zubkovics Arzén 1895-49.

³⁰² SZINNYEI 13. kötet 1296. p.; *Budapesti Közlöny* 1883. december (17. évf., 295. sz.) 1883-12-25. 1. p.

³⁰³ *Budapesti Közlöny* 1883. december (17. évf. 295. sz.) 1883-12-25. 2. p.; *Pesti Hírlap*, 1894. augusztus (16. évf., 215. sz.) 1894-08-03. 4. p.

³⁰⁴ SZILASSY Aladár: Az örök földesúr. *Necrolog. Protestáns Szemle*, 1925. 25. p.

³⁰⁵ *Fővárosi Lapok* 1883. szeptember (229. sz.) 1467. p.

Madarassy Pál ügyvédi oklevelét 1847-ben szerezte meg. 1847-ben Heves megyei alügyész lett, s még ebben az évben fogalmazó-gyakornok az udvari kamaránál, majd fogalmazói segéd az első földművelési, ipar- és kereskedelmi minisztériumban. Később a pénzügyminisztérium elnöki osztályán szolgált egészen a világosi fegyverletételig. A neoabszolutizmus időszakában végig állásban volt, a magyarországi pénzügyigazgatóságoknál alkalmazták 1867-ig. A második pénzügyminisztériumban osztálytanácsos, Lónyay Menyhért pénzügyminisztersége alatt már az elnöki osztályt vezette. 1868-ban miniszteri tanácsos lett és a közvetett adózási főosztály élén állt. 1871-ben államtitkári teendőkkel bízták meg, 1875-től helyettes államtitkár volt egészen 1883. december 31-ig.³⁰⁶ Szapáry Gyula uralkodóhoz írt előterjesztése szerint „a pénzügyi közigazgatási bíróság sikeres működését leginkább az által hiszem biztosítani, ha a bíróság élére, annak elnökéül oly férfit sikerül megnyernem, ki egyrészt a legalaposabb ismeretével bír a pénzügyi közigazgatás minden ágazatának s másrészt egyéni tulajdonai és jelleménél fogva aziránt is biztosítékot nyújt, hogy a felek méltányos érdekeit az állami érdekekkel s a pénzügyi közigazgatás kívánalmaival helyes egyensúlyba képes hozni.”³⁰⁷

Ludvig János jogi tanulmányainak befejeztével, 1854-ben, húsz éves korában lépett pénzügyi szolgálatba. Pályája első éveiben Temesváron, Lúgoson, Nagybecskerekén, majd Kassán szolgált és már fiatalon a fogyasztási adók kiváló ismerője lett. Lónyay 1870-ben a pénzügyminisztériumába titkárnak nevezte ki. 1873-ban királyi tanácsos és szegedi pénzügyigazgató, majd öt évvel később miniszteri osztálytanácsos és fővárosi adófelügyelő. Mint a fogyasztási és adótörvények előadója, a petróleum-, szesz- és cukoradók behozatalát megelőző közös tárgyalásokon a magyar kormányt is képviselte.³⁰⁸ Szemlélete eltért a Madarassy által követett jogvédelmi iránytól. „Ő, mint a pénzügyi bíróság elnöke is első sorban hivatalnok s maga a megtestesült fiskalizmus. Ő, aki életének javát a pénzügyminisztérium büroiban töltötte, csak egy érdeket ismer: az államkincstár érdekét. Az, hogy elvégre az állampolgároknak is vannak érdekeik, az ő szemében másodrangú dolog.”³⁰⁹

A bírák jelentős része a pénzügyminisztériumból került át, és korábban is olyan ügyekkel foglalkozott, amelyek elbírálása 1884 után a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörébe került. Ide sorolható Marinovich Marcell pénzügyminiszteri tanácsos, Kogler János miniszteri tanácsosi címmel és jelleggel felruházott pénzügyminiszteri osztálytanácsos, akik bírónak történő alkalmazásukkor minisztériumi főtisztviselőkként a közvetett adók főosztályán dolgoztak.

Hegedűs Ferenc jogi tanulmányait a kassai jogakadémián végezte. Az 1848/49-es időszakban honvéd hadnagyként szolgált. Hivatali pályáját 1852-ben fogalmazói gyakornokként a budai gyámi és királyi országos pénzügyigazgatóságnál kezdte. Kinevezése után fogalmazó, majd 1859-ben pénzügyi kerületi biztos, ezt követően 1865-ben az óbudai koronauradalom tisztartója lett. Innen került át 1870-ben a pénzügyminisztériumba, ahol 1874-től királyi tanácsosi rangban miniszteri titkárként alkalmazták. Ezt követően – kikerülve a központi adminisztrációból – pénzügyigazgatói kinevezést kapott. Előbb a beszercebányai, majd a nagyszebeni pénzügyigazgatóságot vezette, ezután osztálytanácsosként a főváros adófelügyelője lett. A pénzügyminisztériumba 1878-ban visszatérve kezdetben az illetékügyi majd az egyenes adók ügyének osztályát irányította. Közigazgatási bírónak történő kinevezéséig közel harminc évet töltött pénzügyi szolgálatban.³¹⁰

³⁰⁶ 1892-1896. évi országgyűlés STURM ALBERT (szerk.): *Országgyűlési almanach 1892-1897*. Budapest, 1892. Főrendiház XI. Ő Felsége által élethossziglan kinevezett főrendiházi tagok. Madarassy Pál 153-154. p.

³⁰⁷ MNL-OL. K27 (1883. 11. 20.) 19R/24. 19. p.

³⁰⁸ SZÉKELY 1985. 32. p.; *Budapesti Hírlap* 1892. április (12. évf., 118. sz.) 6. p.; *Pesti Hírlap* 1892. április (14. évf., 118. sz.) 1892-04-28. 1-2. p.

³⁰⁹ *Budapesti Hírlap* 1893. január (13. évf., 23. sz.) 1-2. p.

³¹⁰ *Budapesti Hírlap* 1856. január (13. sz.) 1856-01-16. 1. p.; *Budapesti Közlöny* 1875. február (9. évf., 34. sz.) 1875-02-12. 1. p.; *Budapesti Közlöny* 1889. július (23. évf., 160. sz.) 1889-07-12. 3. p.; SZÉKELY 1985. 32. p.

Pongrácz Emil iskoláit Vácott, Esztergomban, Egerben és Rozsnyón végezte. Később Jenában és Heidelbergben bölcsészetet hallgatott, Pesten és Bécsben a jogi tanulmányokat folytatott. 1868-ban állami szolgálatba lépve pénzügyminiszteri titkár, 1878. januártól osztálytanácsos lett. Mint a főrendiház született tagja a költségvetési viták alkalmával rendszeresen szerepelt; figyelmet keltett az osztrák-magyar bank-társulat létesítéséről és szabadalmáról (1878) és a hitelműveletek útján fedezendő állami kiadásokról szóló (1879) törvényjavaslatok tárgyalásánál tartott beszédeivel. Felszólalt a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény főrendiházi vitájában is.³¹¹

Detrich Márton hivatali karrierjét 1868-ban miniszteri fogalmazóként kezdte, ahol birtokrendezéssel, úrbéri ügyekkel, a korona- és kincstári uradalmak pénzügyeivel foglalkozott. 1870-től miniszteri titkár lett, munkaköre kibővült a kincstári ügyészségek szervezésével és a jogügyek minisztériumi koordinálásával. 1880-tól miniszteri osztálytanácsos, a jogügyek, a budapesti kincstári jogügyi igazgatóság irányítója, a jogügyi képviseletek vezetője volt.³¹²

Pfriem László pénzügyminiszteri osztálytanácsos volt. 1880 és 1886 között a pénzügyminisztérium olyan részlegeit irányította, ahol díjak, bélyeg és jogilletékek kivetésével és a benyújtott panaszok intézésével foglalkoztak.³¹³ *Raić* György 1869-től dolgozott a minisztérium horvát osztályán. Bírói kinevezése előtt zágrábi kataszteri igazgató lett.³¹⁴ *Vöröss* Sándor is pénzügyminiszteri osztálytanácsosi címmel rendelkezett, de tulajdonképpen belső ember volt, hiszen a bíróság megalakulása óta ő vezette annak hivatalát.

Voltak olyan bírák, akik a pénzügyi igazgatás területi vagy alágazati szintjéről kerültek be. Ide sorolható *Exner* Nándor, aki 1868-tól az ország különböző területén adófelügyelői állásban volt, majd 1876-tól a debreceni adóigazgatás vezetője lett. Bírói alkalmazása előtt a főváros adófelügyelője volt.³¹⁵ *Hammer* Károly is egész életét a pénzügyi igazgatásban töltötte, szolgálatát fogalmazói díjnokként 1868-tól kezdte. Az 1875-től létesített királyi illeték-kiszabási hivataloknál töltött el huzamosabb időt, végül a minisztérium fogyasztási adókkal összefüggő felügyeleti jogkörét gyakorolta. *Fellegi* Viktor 1869-től folyamatosan a pénzügyi közigazgatás központi szerveinél dolgozott, kinevezésekor a pénzügyminisztérium adóketéssel és megállapítással ügyosztályának vezetője, de korábban hosszú ideig irányította az adóvégrehajtással foglalkozó apparátust.³¹⁶

Alkalmazni kellett olyan bírákat is, akik a horvát ügyekben járatosak voltak. Közülük *Marinovich* Marcell kiváló eredménnyel elvégzett jogi tanulmányok után az 1843/1844-i országgyűlésen joggyakornok és jurátus volt, majd ügyvédi vizsgát tett. Az udvari kamaránál 1844-ben vállalt állást, 1868-ban pénzügyminisztériumi osztálytanácsos, majd 1878-ban miniszteri tanácsos lett. Ebben a minőségében kezdetben a közvetett adók főosztályát, majd a jogi és horvát osztályokat vezette. Közel negyven éves gyakorlatot szerzett a pénzügyi adminisztráció terén. Nyelvismeretének is szerepe volt a kinevezésében.³¹⁷ Hozzá hasonlóan *Keömley* Nándor már 1869-ben a pénzügyminisztérium horvát osztályán dolgozott.³¹⁸ *Zubkovich* Arzént 1874-ben osztották be a minisztérium horvát ügyekkel foglalkozó 15. ügyosztályára.

³¹¹ SZÉKELY 1985. 21., 53. p.; Magyar írók élete. Bárá Pongrácz Emil. *Figyelő* 18. évf. (1885) 232-233. p.

³¹² SZÉKELY 1985. 21., 32., 54. p.

³¹³ SZÉKELY 1985. 21. p.; Tiszti címtár 5. évf., 1886. Magyarország. M. kir. pénzügyminisztérium 161. p.; Budapesti Közlöny 1880. április (14. évf., 91. sz.) 1880-04-21. 1. p.

³¹⁴ SZÉKELY 1985. 55. p.; Budapesti Közlöny 1870. január (4. évf., 8. sz.) 1870-01-12. 1. p.; Budapesti Közlöny 1884. február (18. évf., 30. sz.) 1884-02-06. 1. p.

³¹⁵ Budapesti Közlöny 1880. február (14. évf. 47. sz.) 1880-02-27. 1. p.

³¹⁶ SZÉKELY 1985. 22., 75. p.; Tiszti címtár 14. évf., 1895.I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. minisztérium 188. p.

³¹⁷ Pester Lloyd-Kalender für das Jahr 1866. Beamten-schematismus von Ungarn. 9. p.; Pesti Hírlap, 1847. január-június (869. sz.) 1847-04-25. 1. p.; SZÉKELY 1985. Miniszteri fogalmazói kar 12. p.

³¹⁸ SZÉKELY 1985. Pénzügyi jövedéki, műszaki és egyéb szaktisztviselők. 102. p.

Ha az ítélőbírói kinevezések szakmai háttérét vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság személyi összetétele garantálta az állam pénzügyi érdekeinek képviseletét. Már a kezdetben működő testület két első osztályú bírója (*Marinovich*, *Kogler*) a pénzügyminisztériumból került ki, egy további bíró (*Hegedűs*) korábban szintén a pénzügyminisztériumban dolgozott. Amikor valamely pénzügyi kérdésben jártas bíró lemondott, vagy meghalt, a helyettesítésére konzekvens módon a minisztériumi apparátusból jelöltek utódokat.

Megállapítható, hogy az elnöki időszakok a személyválasztás terén érezhetően különböztek. *Madarassy* lényegében egykori beosztottait ajánlotta a bírói helyekre, míg *Ludvigh* idején már az általános közigazgatási bíróság leendő elnöke, *Wekerle* Sándor személyzeti szempontjai érvényesültek. Az utolsó két év a személyek kiválasztás terén is az általános hatáskörű közigazgatási bíróság megszervezésének – előre számítható – személyzeti igényeit vették figyelembe.

3. A bírák életkora, vallási háttérük

Ha a pénzügyi közigazgatási bíróság ítélkezési periódusában (1884-1896) kinevezettek kinevezéskori életkorát tekintjük, általában megállapítható, hogy valamennyien komoly élettapasztalat birtokában és hosszú szakmai életút után nyertek alkalmazást. A kinevezéskori életkort tekintve *Taray* Andor és *Marinovich* Marcell (62) állt az élen, őket követte az elnökké kinevezett *Ludvigh* János és a horvát ügyekben járatos *Keömley* Nándor (58). *Madarassy* Pál az elnöki kinevezésekor 56 éves volt, a bíróvá lett munkatársainak zöme tőle fiatalabb, egykori pénzügyminisztériumi beosztottja volt.

Az első kinevezési ciklusban általában idősebb kerültek a testületbe. Ebben az évben (1884) *Taray* Andor 62, *Marinovich* Marcell 62, *Beniczky* Gyula 57, *Hegedűs* Ferenc 56, *Madarassy* Pál 56, *Kogler* János 49, *Székely* József 44 éves volt. Ez a helyzet összefüggésben volt azzal, hogy a bíróság olyan hatásköröket gyakorolt, melyek korábban a pénzügyminisztérium megfelelő osztályaihoz tartoztak. *Taray*t és *Beniczky*t kivéve ezen osztályok – általában idősebb – vezető beosztású munkatársai kaptak bírói kinevezést.³¹⁹ A bíróság összetételének életkori adatait vizsgálva megállapítható, hogy *Madarassy* Pál elnöksége idején már szerepet kaptak a pénzügyi területen tevékenykedő, a pénzügyminisztérium, vagy a területi pénzügyi igazgatás alsóbb szintjein tevékenykedő szakemberek is. Így került a testületbe 1885-ben 54 évesen *Detrich* Márton és a következő évben a szintén 54 éves *Pfriem* László, továbbá az 51. életévét éppen betöltő *Exner* Nándor. Később is érvényesült az a tendencia, hogy a megüresedett bírói helyekre a hasonló munkakört ellátó pénzügyi kormányzati részlegekből választottak bírákat. Ebben a tekintetben tehát az életkornak és az eltöltött hivatali időnek kevesebb szerepe volt. E körbe tartozik *Raić* György, aki 1888-ban 57 évesen lett közigazgatási bíró, *Keömley* Nándor, aki az 1893-as kinevezésekor 58 éves volt, *Vöröss* Sándor, akit 1893-ban 56 évesen neveztek ki, *Fellegi* Viktor, aki 1895-ben 55 éves korában kapott bírói széket. Ide sorolhatjuk *Hammer* Károlyt és *Zubkovics* Arzént is, akik 1895-ben 58, illetve 49 évesen lettek pénzügyi közigazgatási bírák.

A bíróság pénzügyi apparátuson kívüli tagjai általában fiatalabbak voltak. *Pongrácz* Emil 1885-ben 43 évesen, *Teleszky* Ferenc egy évvel később szintén ebben a korban kapott kinevezést. *Boné* Géza 1885-ben 45 évesen lett pénzügyi közigazgatási bíró. *Reviczky* Ambrus 1893-as kinevezésekor 58 éves volt. A legfiatalabb korban kinevezett bíró *Szilassy* Aladár (39) volt, akire 1886-ban a szakmai paritás biztosítása érdekében volt szükség. Nyilvánvaló, hogy *Ludvigh* János 1893-as kinevezésében és vezetői megbízásában életkorának (58) nem volt meghatározó szerepe.

³¹⁹ A hivatali életrajzokra: MNL-OL. K255. 1883-1-2026., 2017. számok.

Az ítélő-bírák döntő többsége tehát az 1840-es évek elején született, közülük többen az 1848-as minisztériumi apparátusban dolgoztak, majd néhányan (Marinovich, Pfriem, *Hegedűs*, Madarassy, Ludvig) a neoabszolutizmus idején is hivatalt viseltek. A bírói kinevezéseknél – mint korábban említettem – nem számított hátránynak, hogy Madarassy Kossuth Lajos minisztériumában volt kezdő szakember és az sem, hogy Detrich és Hegedűs egykoron önkéntes nemzetőrként szolgált.³²⁰

A bírói testület kinevezésére vonatkozó hivatalos előterjesztésekben nem szerepeltek a javasolt személyek vallására utaló adatok. A személyi iratokból, a nyilvános közéleti aktivitásból, a hírlapi tudósításokból és – nem utolsósorban – a gyászjelentésekből azonban pontosan követhető a bírák konfesszionális helyzete. A protestáns testületi tagok között elsőként kell említenünk Szilassy Aladárt, aki a tolnai református egyházmegye és a budapesti református egyház gondnoka, továbbá a budapesti református ifjúsági egyesület elnöke volt.³²¹ Később *Kerkápoly* Károly, *Ballagi* Mór és *Szilágyi* Dezső világi konventtagok mellett őt is az dunamelléki református egyházkerület egyik világi jegyzővé választották.³²²

Szilassy nevéhez kötődik a hazai Keresztény Ifjúsági Egyesület megalakítása. 1883-ban először látogatott el Magyarországra a Keresztény Ifjúsági Egyesületek Világszövetségének svájci kiküldöttje, hogy az angol *Williams* által alapított mozgalmat, amely a névleges keresztyénség helyébe a gyakorlati keresztyénséget kívánja állítani, nálunk is népszerűsítse. A magyar ágazat egyik első vezére Szilassy Aladár volt. E szervezet keretei között alakult meg Magyarország első cserkészcsapata. A református emlékezet úgy tartja számon, hogy ő volt az első cserkészcsapat tényleges szervezője is. *Ravasz* László „A halál árnyékában” című könyvében (melyet egészébe Szilassy emlékének szentelt) azt írta, hogy „világi létére az ő hangtalan egyénisége volt Magyarország egyik legkülönb református lelkipásztora és legeredményesebb igehirdetője.”³²³

Boné Géza szintén református hitet követett, aki hosszú ideig viselte a Dunántúli Református Egyházkerület mezőföldi egyházmegyéjének gondnoki tisztségét. Említendő, hogy ebben az időben *Tisza* Kálmán ugyanott világi főgondnok volt. Nekrológjának szerzője is kiemelte, hogy vegyes házasságból származása, Székesfehérvár közismert erős római katolikus felekezetiessége, továbbá a katolikus főgimnáziumi iskolázottsága ellenére hűségesen szolgálta egyházát.³²⁴ *Székely* József is református vallású volt. *Detrich* Márton és *Beniczky* Gyula evangélikus vallást követte, az utóbbi egyházi tisztséget is vállalt, nógrádi esperességi felügyelő volt.

A római katolikus hitfelekezet tagja volt *Kogler* János, aki alkalmanként mérsékelt egyházi szerepet is vállalt.³²⁵ Ezt a vallást követte *Madarassy* Pál, *Ludvig* János, *Pongrácz* Emil báró és *Reviczky* Ambrus is.³²⁶ A görög keleti felekezet követője volt *Raić* György és *Zubkovics* Arzén. Utóbbi fia harmincöt éves korában a budai görög-keleti szerbek püspöke lett.

³²⁰ „...Süvegemen nemzetiszín rózsá...” ’48-49-es nógrádi nemzetőrök, honvédek, gerillák. *Adatok, források és tanulmányok a Nógrád Megyei Levéltárból* 21. Önkéntes nemzetőrök. Salgótarján, 1999. 39. p. A losonci rendőrségbe 1848. március 24-én hitet tettek között volt Detrich Márton.

³²¹ SZILASSY Aladár közéleti művei: *A keresztyén munka s ebben az ifjúság szerepe*. Budapest, 1892.; *A keresztyén ifjúsági egyesületekről*. Beszéd, elmondta Kolozsvárott a ref. theologiai fakultás aulájában 1896. febr. 22. tartott vallási összejevetelen. Budapest, 1896; *Az ifjúság keresztyén gondozása*. Felolv. 1904. szept. 15. a prot. irod. társaság díszközgyűlésén. Budapest, 1904. SZINNYEI 13. köt. 927. p.

³²² *Fővárosi Lapok*. 1885. november (283. sz.) 1885-11-19. 1886. p.; *Budapesti Hirlap*. 1933. december (53. évf., 279. sz. 1933-12-08. 9. sz.

³²³ *Budapesti Hirlap*. 1920. október (40. évf., 235. sz.) 1920-10-05. 3. p.; *Budapesti Hirlap*. 1927. július (47. évf., 155. sz.) 1927-07-12. 1. p.; RAVASZ László: *A lélek szolgálata*. Gyászbeszéd Szilassy Aladár felett. Budapest, 1924. [1925.] Bethlen ny. 4. p.

³²⁴ *Dunántúli Protestáns Lap*. 13. évf. 1902.VI. Nekrológ. Boné Géza. 808-809. p.

³²⁵ Katolikusok értekezletei. *Pesti Napló* 1897. június (48. évf., 168. sz.) 1897-06. 2. p.

³²⁶ *Pesti Hirlap*. 1907. május (29. évf., 106. sz.) 1907-05-04. 9. p.; *Budapesti Hirlap*. 1886. február (6. évf., 45. sz.) 1886-02-14. 5. p.; BH. 1910. december (30. évf., 297. sz.) 1910-12-15. 10. p.

Az új püspök nagybátyja, *Stojkovics* Arzén szerb püspök volt, akit a szerbek két ízben is megválasztottak pátriárkának.³²⁷

4. Politikai-közéleti szerepvállalás, társadalmi kapcsolatok

Az 1883. évi XLIII. tc. 4. §-a szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökére és bíraira kiterjedtek a bírói hatalomról szóló törvény szolgálati pragmatikára vonatkozó rendelkezései, azzal a módosítással, hogy az igazságügy-miniszternek biztosított hatáskör a pénzügyi közigazgatási bíróság esetében a pénzügyminisztert illette. Eszerint az alakuló közigazgatási bíróság bírása sem lehetett országgyűlési képviselő, gyakorló ügyvéd, ügynök, továbbá nem viselhetett más, akár állami (polgári, katonai és fizetési egyházi), törvényhatósági vagy községi hivatalt vagy szolgálatot. A bíró nem lehetett tanár vagy tanító, nem folytathatott kereskedést vagy ipari tevékenységet, és egyéb olyan foglalkozást, amely hivatala függetlenségével nem fért össze, vagy amely őt bírói kötelességei teljesítésében gátolhatta. A pénzügyi közigazgatási bíró sem lehetett politikai folyóirat tulajdonosa, kiadója vagy szerkesztője.

A bíró ugyan tagja lehetett a törvényhatósági vagy községi képviselő-testületeknek, de azoktól megbízatást vagy kiküldetést nem fogadhatott el. A közigazgatási bíróság bírása sem lehetett tagja valamely politikai vagy munkás-egyletnek, illetőleg gyülekezetnek; nem vehetett részt azok gyűléseiben, nem támogathatta az ilyen egyesület vagy gyülekezet határozatát vagy kérvényét. A személyi függetlenség garanciájaként a törvényesen kinevezett közigazgatási bírót (a törvényben meghatározott eseteken és módon kívül) nem lehetett hivatalából elmozdítani. A bíró, miután 70-ik évét betöltötte, nyugdíjba vonult, kivéve, ha a pénzügyminiszter hivatalának folytatására felszólította, és ő a további szolgálatot vállalta. A bírót hetvenedik évének betöltése előtt csak akkor lehetett nyugdíjazni, ha testi vagy szellemi fogyatkozás miatt hivatalos kötelességei teljesítésére véglegesen képtelenné vált, vagy ha az általa betöltött bírói állást a törvény megszüntette (1869. évi IV. tc. 17. §).

A fenti rendelkezések tehát nem zárták ki azt, hogy a bírák – hivatásukkal összeférő – közéleti aktivitást folytassanak. A bírák közül legélénkebb közéleti tevékenységet *Reviczky* Ambrus végzett, aki aktívan közreműködött az Országos Kaszinó megalakításában. Ennek előzményei 1882-ig nyúlnak vissza, amikor a régi képviselőház első emeleti dísztermében *Wekerle* Sándor, a későbbi háromszoros miniszterelnök, *Reviczky* Ambrus és *Perczel* Gyula megbeszélést hívott össze.³²⁸ A jelentős befolyással rendelkező társaskör igazgatóságban az arisztokráciát gróf *Zichy* Jenő, a köznemességet a szervezésben kiemelkedő érdemeket szerzett *Reviczky* Ambrus, a polgárságot pedig *Wekerle* Sándor képviselte. A 1883-ban elfogadott alapszabály szerint alakított igazgatóság tagja lett *Reviczky* is. Ez a társadalmi aktivitás döntő szerepet játszott *Reviczky* bírói kinevezésében.

Taray Andor közvetlenül a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakulása előtt fontos állami feladatot kapott. A sichelburg-marienthali határigazítási kérdésben 1883-ban alakított országos bizottság tagjaként és a testület jegyzőjeként a horvátországi képviselőkkel kellett egyeztetnie és javaslatot készítenie. *Taray* a kialakított eljárásrend szerint létrehívott, a határviszonyokat a helyszínen tanulmányozó albizottságnak is tagja volt.³²⁹ Ez a közreműködés országosan is ismertté tette a nevét. A sichelburgi (zsumberáki) terület hovatartozása több mint száz éve vitatott volt. A tizennégy négyszögmérföldnyi terület közigazgatási szempontból a

³²⁷ *Fővárosi Lapok*. 1888. november (327. sz.) 1888 -11-26. 2403. p.; *Budapesti Hírlap*. 1913. február (33. évf., 38. sz.) 1913-02-13. 11. p.

³²⁸ GÁBOR István: A magyar zeneművészek háza. *Budapest*, 1971. (9. évf.) 5. sz. 23. p.; NOVÁK Béla: Fővárosi kaszinók. Társasélet Pesten és Budán. *Budapesti Negyed* 46. (2004. tél) 100. p.; *Fővárosi Lapok* 1883. január (25. sz.) 1883-01-30. 163. p.

³²⁹ *Budapesti Hírlap* 1883. június (3. évf., 159. sz.) 1883-06-10. 3. p.

horvát bán hatósága alatt állt, de minthogy Krajna is jogot formált rá, a politikai képviselete átmenetileg függőben maradt. A horvát-magyar kiegyezés után így az a különös helyzet alakult ki, hogy a horvát tartományi kormány építette meg az ottani utakat, működtette az oktatási intézményeit, de ezen a területen nem tartottak választásokat, a kerület nem küldött képviselőt a közjogi testületekbe. Terület lakosai a tizenhatodik században Boszniából kimenekült úgynevezett uszkókok voltak, akik a görög keleti vallásukat a görög katolikussal cserélték fel.

A magyar kormány már hajlandó lett volna kompromisszumot kötni a kérdésben, amikor Taray – alapos levéltári kutatások nyomán – kimutatta, hogy a krajnaiak által követelt sichelburgi (zsummeráki) vár és kerülete birtokjogi és nemzetközi jogi szempontból egyaránt Krajna birtokában van, így követelésük jogalap nélküli. Az időközben nyugdíjazott közigazgatási bíró alapos tanulmányáért tízezer korona tiszteletdíjat kapott. Halálakor, mint a zsummeráki kérdés szakértőjeként és megoldójaként tisztelegtek előtte.³³⁰

Beniczky Gyula bírói megbízatása előtt tagja volt az országos kataszteri bizottságnak, ahol folyamatosan bírálta a vonatkozó törvény vontatott végrehajtását és a megalakított kataszteri szervezetek működését. A testület osztályértekezlete elfogadta *Beniczky* azon indítványát, hogy a kataszteri munkálatokat szakszerűen meg kell vizsgálni, és – amennyiben szükséges – törvényi változtatással gyorsítani kell.³³¹

Detrich Márton bírói kinevezése előtt a római és görög katolikus főpapok halála után a javadalmi törzsvagyonnak a hagyatéki tömegből való elkülönítésére alakított vegyes bizottság – pénzügyminisztert képviselő – tagja volt, és bíróként a magyar társalkodó kör örökös tiszteletbeli tagjaként fejtett ki élénk tevékenységet.³³² *Kogler János* bírói megbízatása előtt az Országos Statisztikai Tanács aktív tagja volt, és ebben feladatkörében számos beadvánnyal segítette a hivatalos statisztika szervezésének ügyét. Amikor pénzügyi közigazgatási bíró lett, e feladatkörét a pénzügyminiszter báró *Andreanszky István* osztálytanácsosnak adta át.³³³ *Ludvig János* még miniszteri tanácsosi beosztásában az „Adria” magyar tengeri hajózási részvénytársaságban a pénzügyminisztériumot képviselte, *Marinovich Marcell* ellenőrző tanácsai tag volt a Magyarországi Tisztviselők Önszegélyező Egyletében, majd a Magyar Turista Egyesület 1892-es – Eötvös Loránd elnökölte – megalakításában is vett részt.³³⁴ *Teleszky Ferenc* és *Szilassy Aladár* közigazgatási bírósági tanácselnökök a hatásköri bíróság tagjai voltak, *Vöröss Sándor* a Magyar Agrár- és Járadékbank Részvénytársaság igazgatósági tagjává választották 1895 júniusában.³³⁵

5. A bírói testület tagjainak hatalmi pozícionáltsága, politikai kapcsolatai

A bírák – alkalmazásuk előtti – politikai-közéleti tevékenységét tekintve *Beniczky Gyula* aktivitása emelhető ki, aki 1865-től országgyűlési képviselő volt, és pénzügyi közigazgatási bírói kinevezéséig – egy ciklust kivéve – folyamatosan részt vett a képviselőház munkájában. *Tisza Kálmán*t már a balközép párt tagjaként szolgálta, később is a miniszterelnök bizalmasa

³³⁰ Főrendiházi irományok, 1896. XXIII. köt. 986-1002. sz. Irományszám 1896-987. 194. p.; *Budapesti Hírlap* 1900. október (20. évf., 298. sz.) 6. p.

³³¹ *Békésmegyei Közlöny*, 1880 (7. évf.) január-június 70. sz. 1880-04-13. 1. p.

³³² *Budapesti Közlöny*. 1884. január (18. évf., 6. sz.) 1884-01-08. 1. p.; *Budapesti Közlöny*. 1885. január (19. évf., 11. sz.) 1885-01-15. 2. p.; *Fővárosi Lapok* 1889. január (26. sz.) 1889-01-26. 191. p.

³³³ *Budapesti Közlöny* 1870. július (4. évf., 156. sz.) 1870-07-12. 3043. p.; *Budapesti Közlöny*. 1884. január (18. évf., 20. sz.) 1884-01-24. 1. p.

³³⁴ *Budapesti Hírlap* 1891. május (11. évf., 119. sz.) 1891-05-01. 10. p.; *Budapesti Közlöny*. 1869. október (3. évf., 241. sz.) 1869-10-21. 3550. p.; *Magyar Turista-Közlöny*. A Fin de Siècle című szépirodalmi hetilap melléklete. (Szerk.: KÖVÉR Géza és KAHN József) I. évf., 1892. 25. p.

³³⁵ *Budapesti Közlöny*. 1908. június (42. évf., 136. sz.) 1908-06-14. 1. p.; Magyarország tisztí cím- és névtára - 30. évf., 1911.I. Magyarország M. kir. igazságügyi ministerium 457. p.

maradt. Képviselőként a költségvetési bizottság tagja volt, többször felszólalt az adóügyi javaslatok vitájában.³³⁶

1867-ben a költségvetési bizottság nevében Beniczky tett előterjesztést, amelyben Tisza Kálmán indítványát támogatta. Az ülésszakon nagy vitát kiváltó megyei kérdésben is Tisza álláspontját képviselte, mondván, hogy áldozni kell a megyei autonómiából, ha nálunk valóságos parlament lesz, a minisztérium nemcsak felelős, hanem – a királyét kivéve – minden idegen befolyástól független lesz, ha országunk képes lesz megszerezni a nemzeti önállás legfőbb biztosítékát, a magyar hadsereget.³³⁷

A későbbi közigazgatási bírónak van egy napjainkig ható jelentős intézkedése is. 1868-ban a költségvetési bizottság Beniczky indítványára javasolta a Ház hivatalának újjászervezését, továbbá „a képviselőház iratai, naplói, jegyzőkönyvei és egyéb okmányai folytonos, pontos és szigorú felügyeletét”. Azt is kívánatosnak tartotta, hogy a törvényhozás hivatalnokai begyakorolt, képesített, megbízható egyének legyenek, mindez pedig csak állandó hivatalnokok által eszközölhető.”³³⁸ A pétervásári kerületben 1870-ben szintén képviselő lett, röviddel ezután eredményesen szervezte kerületi, később a Tisza Kálmánt hatalomra juttató országos pártfúziót.³³⁹ Bírói tevékenysége röviddel kinevezése után a képviselőházban szőnyegre került, amikor Barla József képviselő nyilvánossá tette mulasztását, miszerint nyolc hónapja nem referált egy ügyet, ráadásul hazavitte a hivatalos ügyiratokat. Thaly Kálmán szerint a baj oka nem a pénzügyi közigazgatási bíróság túlterhelése, hanem a szakképzettség hiánya és az, hogy „protectióból nevezik ki az embereket.”³⁴⁰

Taray Andor is a bíróság egyik politikusi körből verbuválódott tagja volt, aki országgyűlési képviselőként, 1872-től három ülésszakon képviselte Pécs szabad királyi város választópolgárait. 1872-ben, annak ellenére, hogy az 48-as ellenzéket a tekintélyes Irányi képviselte, a kormánypárt részére mandátumot szerzett. 1875-ben a Tisza Kálmán-féle Szabadelvű Párt képviselője lett, és megtartotta képviselői pozícióját 1878-ban is. Pártállása az országos politikának megfelelően változott, kétségtelenül a kormányfő politikai irányzatát követte. A képviselőház könyvtári bizottsága élén állt, s 1878-ban az ő kezdeményezésére kezdődtek el a parlamenti cserekapcsolatok.³⁴¹

Boné Géza is szorosan kötődött Tisza Kálmánhoz. A Dunántúli Református Egyházkerület mezőföldi egyházmegyéjének gondnokaként a generális világi főgondnoksága alatt tevékenykedett. Boné jó kapcsolatot ápolt Szögyéni Marich Lászlóval is; az egyik visszaemlékezésben az olvasható, hogy (saját érdemei mellett) egykori hivatali felettese, „nemes jóakarata és pártfogása” tette lehetővé közigazgatási bírói kinevezését.³⁴² Boné udvari kamarás volt, így a gyakori uralkodói kihallgatásokon ő referált a királynak a közigazgatási bíróság működéséről.³⁴³

³³⁶ PÁLMÁNY Béla: A magyar törvényhozás levéltárának rövid története és mai tagolódása. *Levéltári Közlemények*, 68. (1997) 1-2. 229. p.; *Budapesti Közlöny*. 1867. november (1. évf. 197. sz.) 2286. p.; *Budapesti Közlöny*. 1868. július (2. évf., 153. sz.) 1940. p.; *Fővárosi Lapok* 1865. november (267. sz.) 1865-11-21. 1059. p.

³³⁷ *Budapesti Közlöny*. 1867. november (1. évf. 197. sz.) 1867-11-06. 2286. p.

³³⁸ PÁLMÁNY Béla: A magyar törvényhozás levéltárának rövid története és mai tagolódása. *Levéltári Közlemények*, 68. (1997) 1-2. 229. p.

³³⁹ *Fővárosi Lapok* 1870. május (110. sz. 1870-05-22. 90. p.; *Budapesti Közlöny* 1872. június (6. évf. 141. sz.) 1872-06-22. 1. p.; PRAZNOVSZKY Mihály: Nógrád Megye Sajtótörténete 1846-1919. *Múzeumi Értekező* 2. Salgótarján, 1985. 16. p.; *Fővárosi Lapok* 1880. április (99. sz.) 1880-04-30. 496. p.

³⁴⁰ KN. 1884 VIII. köt. Budapest, 1886. 97-98. p.

³⁴¹ Pécs város politikai arculata és országgyűlési választásai a dualizmus korában. *Tanulmányok Pécs történetéből* 20. Szerkesztette: KAPOSI Zoltán és VONYÓ József. Pécs Története Alapítvány. Pécs, 2009. 259-279. p.; *Budapesti Hírlap* 1896. október (16. évf., 280. sz.) 1896-10-11. 7. p.

³⁴² Nekrológ. Boné Géza. *Dunántúli Protestáns Lap* 13. évf. 1902.VI. 808-809. p.; *Budapesti Hírlap* 1890. augusztus (10. évf., 228. sz.) 1890-08-19. 4. p.

³⁴³ *Budapesti Hírlap* 1899. november (19. évf., 312. sz.) 1899-11-10. 6. p.; *Budapesti Hírlap* 1900. november (20. évf., 320. sz.) 1900-11-21. 8. p.

Reviczky Ambrus függetlenségi párti jelöltként részt vett az 1906-i veszprémi képviselőházi választásokon. A Népszava tudósítója szerint „Reviczky Kossuth táviratával korteskedett, mely őt hivatalos jelöltnek nevezte ki és azzal, hogy ő is Zemplénben született, mint Rákóczi és Kossuth Lajos, továbbá, hogy ő Wekerle Sándorral, Kossuth Ferencsel, Ludvig Lajos vasúti elnök-igazgatóval rokonságban van, s ami fő, 16 nemes őse van, amiért is császári kamarás lett.”³⁴⁴ Nyugdíjazása után Exner Nándor is politizált; 1906-ban a pozsonyvárosi 48-as függetlenségi kör elnöke lett.³⁴⁵

6. A bírák szakirodalmi, tudományos tevékenysége

A testület tagjainak kiválasztásakor, amint arra utaltam, szerepe volt a tudományos élet terén elért eredményeknek is. A bírák közül Kogler János korábban elmélyült, elméleti-tudományos munkássággal rendelkezett. Tudományos igényű tevékenységének egy része éppen a bontakozó pénzügytan területére esett. Ő volt az első hazai szerző, aki elvi szempontok szerint elemezte a korabeli, főleg német nyelven megjelent pénzügyi tárgyú jogi normákat. Az 1865-ben megjelent összeállítás ugyan eredetileg tankönyvnek készült, de már megjelenésekor nagy tekintélye volt, és a későbbi szaktudományi feldolgozások is gyakran hivatkoztak rá. Mivel a közigazgatási bíróság megalakulása idején a pénzügyi anyagi jogi szabályok, főleg az illetékekre vonatkozó normák hiányoztak törvénytárunkból, Kogler szaktudományos fejtegetései a bírótársak számára is sokáig használhatóak voltak. Ő volt az egyik szerkesztője a legnépszerűbb közigazgatási esetgyűjteménynek; 1877 és 1880 között ő gondozta, elemezte és kommentálta a Közigazgatási Döntvénytár pénzügyi jellegű döntéseit. A félhivatalos gyűjteményes munka, a minisztertanács engedélyével a közigazgatást érintő elvi fontossággal bíró kormányrendeleteket és konkrét esetekre szóló rendelkezéseket is tartalmazott. Nem elhanyagolhatóak Kogler korai, a kassai jogakadémiai időszakában megjelentetett államelméleti munkái sem.³⁴⁶

Székely József szintén komoly szakirodalmi munkássággal rendelkezett. 1866-tól a marosvásárhelyi jogakadémián három évig tanította az osztrák polgári magánjogot, a pertant és a hűbérjogot. Ezt követően királyi ügyész lett, 1871-től királyi főügyész-helyettesi, majd a budapesti táblabírói kinevezést kapott. Nevéhez kötődik egy új szaktudományi részterület, a jövedéki büntetőjog meghonosítása.³⁴⁷

Madarassy Pál, a bírói testület első elnöke már 1850-ben összeállította, kommentálta és publikálta a rendkívül szerteágazó osztrák (nálunk is hatályba léptetett) illetéknormákat.³⁴⁸ Mivel a kiegyezés után nem született új illetékügyi szabályozás, számos tanulmányban

³⁴⁴ Népszava, 1906. június (34. évf., 149. sz.) 1906-06-26. 4. p.; Népszava, 1906. július (34. évf., 167. sz.) 1906-07-17. 2. p.; Budapesti Hírlap 1910. december (30. évf., 297. sz.) 1910-12-15. 10. p.

³⁴⁵ Budapesti Hírlap 1906. november (26. évf. 304. sz.) 1. p.

³⁴⁶ Kogler munkái: *Theses ex universa juris prudentia et scientiis politicis*. Budae, 1860.; *Az austriai pénzügyi törvényisme: vázlatban előadva és saját hallgatóinak szükségleteihez alkalmazva* Dr. Kogler Nep. János jogakadémiai tanár által. Kassán, [S. n.] 1865. 278. p.; *Általános vagy elméleti államtan*. Heckenast. Pest, 1868. Vö. ABAFI Lajos: *Közigazgatási Döntvény-tár*. IV. köt. 1877-1879. Figyelő 6. (1879). A mai jogtudomány nem tartja számon jogelméleti munkásságát. Vö: SZABADFALVI 2011.

³⁴⁷ SZÉKELY József művei: *Vélemény a marosvásárhelyi jogászegylet által kitűzött ezen kérdésre: Az irhoni börtönrendszer minő föltételek mellett volna hazánkban alkalmazható*. Marosvásárhely, 1874.; *Reductio és epuratip*. Marosvásárhely, 1875.; *Milyen legyen az új bünvádi eljárás? Vélemény és indítvány*. Marosvásárhely, 1875 és 1876.; *Büntető eljárás a jövedelmi kihágások tárgyában*. Budapest, 1877., 1878.; *A jövedéki kihágások büntető jogtana*. Budapest, 1881.; *Fiscalismus és jogszolgáltatás*. Budapest, 1882.; *A jövedéki büntető eljárásról tekintettel a monarchia mindkét felére*. Budapest, 1882.; *Das Gefälls-Strafverfahren in den beiden Hälften der österreichisch-ungarischen Monarchie*. Budapest, 1882.; *Javaslat a jövedéki büntető eljárás egyöntetűsége és ideiglenes szabályozása tárgyában*. Budapest, 1883. Jogtudományi Közlöny 1917-03-18. 11. sz. 105. p.

³⁴⁸ *Lexicon der Stempel- und Gebühren-Gesetze vom 9. Februar und 2. August 1850*. Lauffer und Stolp. Pest, 1858. 520 p.

értelmezte a továbbélő osztrák szabályokat és több, a hazai törvényi szabályozásra vonatkozó javaslatot készített.³⁴⁹ A korabeli politizáló közvéleményben pozitív visszhangot váltott ki merész cikksorozata a közigazgatási bíráskodás átalakításának szükségességéről, hiszen bírósági elnökként javaslataiban a fennálló helyzetet és felügyeleti gyakorlatot is élesen bírálta.³⁵⁰ Taray Andor is számos közjogi tárgyú művet jelentett meg, melyek érintették az alkotmányos berendezkedésünk kiegyezés utáni alapkérdéseit. Fiatal korában ma is gyakran idézett művet írt *Deák* Ferenc európai horizontú politikai-közjogi nézeteiről, a felsőház szervezeti és hatásköri átalakításának szükségességéről, és az igazságügyünk radikális változtatást igénylő helyzetéről. *Concha* Győző, a korszak szenvedélyes kritikusa nagy elismeréssel szólt az alkotmányozás alapelveiről írt munkájáról. Az alkotmányosság elvéről szólva említi, hogy az „természetes erőként tűnik föl még az újabb irodalomban is Taray nemes irányú munkájában (Vázlatok az alkotmányozási elméletek köréből). Így van ez a világ irodalmában is nagyrészt.” *Schwarcz* Gyula egyenesen az Akadémiai tagságra érdemes személyek között említette: „mért mellőzni oly derék állambölcsészeti író, mint Taray Andor.”³⁵¹ Ezek mellett a pénzügyi közigazgatási bíróság bíróját a hazai bankjog egyik úttörőjeként tarthatjuk számon.³⁵²

Pongrácz Emil neve szintén ismert volt a hazai pénzügyi publicisztikában, sőt a szélesebb irodalmi körökben is. A literátus gróf adatgazdag tanulmányban emlékezett meg Lónyay Menyhért pénzügyminiszter tevékenységéről és társszerzője volt annak a feldolgozásnak, amely a magyar pénzügyi kormányzat kiegyezés utáni öt éves időszakát objektív szempontok szerint elemezte. Ma már alig ismert, de fontos tanulmányt írt a hazai pénzügyi szaknyelv kialakulásáról és aktuális állapotáról. A hivatali stílusunk egyik első kritikus volt, szerinte „szomorú igazság, hogy a kerek világon nincs művelt nép, mely anyanyelvén oly gyarlón ír, mint a magyar”.³⁵³ A meglehetősen ritka hazai illetékjogi szakirodalom egyik alapműve szintén egy pénzügyi közigazgatási bíró, *Hegedűs* Ferenc tollából jelent meg. A tanulmány egyik fontos megállapítása szerint a jogalap nélkül beszédett illetéket az államnak minden esetben hivatalból vissza kell fizetnie.³⁵⁴

Vöröss Sándor „A pénzügyi közigazgatási bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai” címmel adta ki a bíróság legfontosabb döntéseit. E döntvények és elvi jelentőségű határozatok 1885-től kezdve a Pénzügyi Közlöny külön mellékleteként jelentek meg. A sorozatnak komoly jogfejlesztő hatása volt. *Beniczky* Gyula is publikált egy figyelemre méltó

³⁴⁹ A bélyeg-illetékügy és pénzügyi eljárás reformja. *A jog.* 8. évf. 37. sz. (1889.) 311-314. p.; Jogvédelem az illetékkiszabások ellen. *A jog.* 8. évf. 51. sz. (1889.) 428-430. p.; *A bélyeg és illetékek iránti törvények és szabályok lexikona.* Athenaeum, Budapest, 1883. 546 p.; Bélyeg- és jogilletéki reformjavaslatok. *Ügyvédek lapja.* 6. évf. 33. sz. (1889.) 5-6. p.; *Bélyeg- és jogilletéki reformjavaslatok.* Államny. Budapest, 1889. I. k., Általános jelentés: törvényjavaslat a bélyegadóról. 639 p.; II. k., Törvényjavaslat a jogilletékről. 625 p.

³⁵⁰ Szervezzünk elsőfokú pénzügyi bíróságokat. *Ügyvédek lapja.* 6. évf. 51. sz. (1889.) 2. p.; Első folyamodású pénzügyi bíróságokról (A jogorvoslatok rendszere). *A jog.* 8. évf. 8. sz. (1889.) 63-66. p. Szépirodalmi munkásságáról: Heves vármegye. *Magyarország vármegyéi és városai.* Budapest, 1910. 388. p.

³⁵¹ CONCHA Győző: *Politika.* I. köt. 2. kiad. Budapest, 1907. 83. p.; *Jogtudományi Közlöny* 1899-05-05. 18. sz. 138. p.

³⁵² TARAY Andor: *Magyarország európai hatása és Deák Ferencz.* Budapest, 1869.; *Die europäische Mission Ungarns und Franz Deák: aus dem Ungarischen „Die europäische Mission Ungarns und Franz Deák“.* Gebrüder Rosenberg. Pest, 1870.; *Kiderítése egy parlamenti felsőház szükségének, elemei minősítésének, alkatrészei összeállításának és hatásköre korlátainak.* Pest, 1870.; *Vázlatok az alkotmányozási elmélet köréből.* Pest, 1873.; *A bankügyről.* Pest, 1874.; *Parlamenti felsőház.* Budapest, 1874.; *Eszmék az igazságszolgáltatási politika köréből.* Budapest, 1881. SZINNYEI 13. köt. 1296. p.

³⁵³ PONGRÁCZ Emil legfontosabb munkái: *A nemzet vagyonáról. Lónyai Menyhért pénzügyminiszter emlékirata nyomán.* Pest, 1869.; *A m. kir. pénzügyminiszterium öt évi működése 1867-71.* Budapest, 1873. (Lukács Bélával); *A fincancz magyarság.* Nyelvészeti tanulmány. *Magyar Nyelvőr* 4. évf. 1875. 123. p.

³⁵⁴ HEGEDÜS Ferencz: Illetékviisszatérítés az államkincstár alaptalan gazdagodása esetében. *Közgazdasági Szemle* 1902. 28. köt. I. 924-926. p.

cikket a közigazgatási bíróság segédszemélyzetének karrierlehetőségeiről.³⁵⁵ Boné Géza a törvényhatóságok 1870. évi átszervezésekor szerzett, széles körű közigazgatási tapasztalatait összegezte ma is számon tartott tanulmányában.³⁵⁶

Az áttekintés alapján megállapíthatjuk, hogy az első magyar közigazgatási jogvédelmi fórum – az általánosan elterjedt megítéléssel ellentétben – nem közigazgatási tisztviselőkől és bírákból, hanem olyan személyekből állt, akik e két hivatásra képesítettek voltak. Ennek megfelelően a bírói hivatásra jogosított pénzügyi közigazgatási bírák közül csupán hárman voltak, akik kinevezésekor tényleges igazságszolgáltatási munkakört láttak el. Az viszont egyértelműen megállapítható, hogy a pénzügyi közigazgatási bírák kivétel nélkül hosszú ideig tartó tárgybeli munkatapasztalattal rendelkeztek. Többségük a pénzügyminisztérium azon részlegeiből kaptak kinevezést, amelynek ügyköreit a törvény 1884-től a bírósághoz telepítette.

A bíróság egyes tagjainak kinevezésénél 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 energiára volt szükség. Ez a testület nem kínált egyetlen kedvezményezett számára sem felhőtlen hivatali karriert, vagy könnyen elérhető anyagi előnyt.

A pénzügyi közigazgatási bíróság ítélő-bíráinak kiválasztása az adott korszak politikai elitjének értékrendjét, hatalmi-kapcsolati szempontjait követte. Ennek a folyamatnak minden eleme ma már nehezen rekonstruálható, hiszen a döntések java része informális fórumokon született és nem dokumentált. Az elemzés nyomán az bizonyosnak látszik, hogy az első magyarországi közigazgatási jogvédelmi fórum tagjainak kinevezésekor főként pénzügyi-szakmai szempontok érvényesültek. A hatalom tartott a közigazgatási szervek döntései fölött kontroll lehetőségétől, féltette a kormányzati, adott esetben a bevételekhez fűződő államháztartási érdekeket. A kormány a pénzügyi közigazgatási bíróság törvényhozás általi kikényszerítése után a bírák kijelölése révén törekedett az állam fiskális érdekeinek védelmére. Ennek egyik eszköze a pénzügyi közigazgatási főtisztviselők bírói alkalmazása volt.

Rámutattunk arra is, hogy a bíróság egyes tagjainak kinevezésénél 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 energiára volt szükség. Ez a testület nem kínált egyetlen kedvezményezett számára sem felhőtlen hivatali karriert, vagy könnyen elérhető anyagi előnyt. A kiválasztott bírák szakmai alkalmasságának megítéléséhez, ítélkező tevékenységük tartalmi értékeléséhez azonban további kutatásokra van szükség.

7. A bíróság elnökei, vezetői attitűdök

7.1. Madarassy Pál elnöksége

A törvény szerint a bíróság elnöke vagy bírói hivatalra képesített, vagy olyan egyének sorából kerülhetett ki, akik olyan elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkeztek, melyet a köztisztviselők minősítéséről szóló törvény a pénzügyminisztérium központi igazgatásának fogalmazási szakánál alkalmazott tisztviselőktől megkövetelt. A fogalmazási szakban azokat lehetett alkalmazni, akik a jog- és államtudományi négy évfolyamot elvégezték, és ügyvédi

³⁵⁵ *Budapesti Közlöny* 1885. június (19. évf., 129. sz.) 1885-06-09. 3. p.; BENICZKY Gyula: A pénzügyi közigazgatási bíróság segédszemélyzete. *Jogtudományi Közlöny* 1884-11-14. 46. sz. 365. p.

³⁵⁶ *Fejérmegye szervezete, az 1870. XLII. t.-cz. 91. §. értelmében kidolgozva*. Székesfejérvár, 1871. ERDŐS Ferenc: Fejér vármegye alispáni hivatalának szervezete és ügyrendje. *Levéltári Közlemények*, 58. (1987) 1-2. 84. p.; SZINNYEI I. kötet 1209. p.

oklevéllel, vagy jogtudori vagy államtudományi tudori fokozattal rendelkeztek, vagy az államtudományi államvizsgát sikeresen letették.³⁵⁷

Az uralkodóhoz felterjesztett pénzügyminiszteri ajánlás szerint „ritka szellemi tulajdonainál” és harminchat éves szakmai gyakorlatánál fogva *Madarassy Pál* volt legalkalmasabb az elnöki tisztségre. Egyértelművé tette a kiválasztás szempontjait az a szövegrész, amelyben a miniszter a bíróság elnökének közjogi befolyására utalt. Eszerint „a pénzügyi közigazgatási bíróság sikeres működését leginkább az által hiszem biztosítani, ha a bíróság élére, annak elnökéül oly férfit sikerül megnyernem, ki egyrészt a legalaposabb ismeretével bír a pénzügyi közigazgatás minden ágazatának s másrészt egyéni tulajdonai és jelleménél fogva aziránt is biztosítékot nyújt, hogy a felek méltányos érdekeit az állami érdekekkel s a pénzügyi közigazgatás kívánalmaival helyes egyensúlyba képes hozni.” Szapáry Gyula pénzügyminiszter tehát egykori kiváló munkatársában látta a pénzügyi érdekek egyik biztosítékát.³⁵⁸ A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének adatai azonban azt igazolják, hogy az első elnök az állami érdekek biztosítása mellett nagy jelentőséget tulajdonított a jogos állampolgári érdekek kincstárral szembeni védelmének is.

A korabeli közéletben nagy visszhangot váltott ki az a bátorság, amellyel a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökeként, 1888 októberében négy törvényjavaslatot dolgozott ki és nyújtott be a *Wekerle Sándor* pénzügyminiszternek. A reformok a bélyegadó és a jogilleték megállapításának jogi feltételeiről, a készpénzben fizetendő bélyegadó és jogilleték kezeléséről végül az első folyamodású pénzügyi bíróságok létesítéséről szóltak.³⁵⁹

A bélyegadó és a jogilleték reformját célzó javaslatok indokolásában meglepő élességgel bírálta a vonatkozó hatályos szabályozást. Ezek szerint súlyos kifogás alá estek a gyakorlati alkalmazhatóság, az egységesség és az érthetőség szempontjából. Nem véletlen, írta, hogy ezekre a normákra tömeges panasz van, pedig ezek a szabályok képezik a pénzügyi adminisztráció és a közigazgatási bíráskodás alapját. A pénzügyi ítélkezés azért ingatag, mert e normák a „szükséges jogelvi egyöntetűséget nélkülözik, az ország más törvényeivel összhangzásban nincsenek”. Ezért az állampolgárok is „számos sérelmet szenvednek.” A pénzügyi közigazgatási bíróság bírájaként naponta tapasztalja ezt az ellentmondást. A javasolt átalakítás az adózóknak és kincstárnak egyaránt érdeke lenne. „Mert világos, megérthető, könnyen kezelhető törvény, mely – az állam pénzügyi érdekeinek szemmel tartása mellett – az adózók terhét igazságosan, arányosan és méltányosan felosztja, a felelősséget szabatosan körülírja, nemcsak egyenes módon fokozza az állam jövedelmét, hanem a törvény végrehajtását is egyszerűsíti.”³⁶⁰

Sokat elárul a vonatkozó illetékügyi szabályozás helyzetéről, hogy a magyar országgyűlés 1867-től 1887 végéig hozott 974 törvénye között huszonnégy olyan volt, amely a bélyeg- és jogilleték tárgykörében született, nyolcvanhat pedig olyan, amely a bélyeg és jogilletékek kérdését érintette. A magyarországi illetékügyi szabályok lassan eltávolodtak a korábban közös osztrák normáktól, a díjjegyzékek és díjszabások is jelentősen módosultak, és

³⁵⁷ MARISKA Vilmos: A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve. Negyedik, teljesen átdolgozott kiadás. Franklin Társulat. Budapest, 1887. 86. p.; STIPTA István: Madarassy Pál, az első közigazgatási főbíró. In: Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére. II. köt. (Szerk.: SZIKORA Veronika, TÖRÖK Éva). Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Debrecen, 2017. 225-235. p.

³⁵⁸ Az előterjesztés – Wekerle Sándor osztálytanácsos által fogalmazott, és Szapáry Gyula pénzügyminiszter által változtatás nélkül jóváhagyott – tervezete: MNL-OL. K255. 1883-1-1891., tisztázott változata MNL-OL. K255. 1883-1-1925. A Budapesten keltezett 1883. nov. 29-i uralkodói kinevezés a MNL-OL. K255. 1883-1926. számon található.

³⁵⁹ A törvényjavaslatok: MADARASSY Pál: *Bélyeg- és jogilletéki reformjavaslatok*. Államnyomda. Budapest, 1889. I. k., Általános jelentés: törvényjavaslat a bélyegadóról. 639 p.; II. k. Törvényjavaslat a jogilletékről. 625 p. Vö: RÓKA József: A Madarassy-féle törvényjavaslatok. 1. [r.] *Ügyvédek lapja*. 6. évf. 38. sz. (1889) 2. p.

³⁶⁰ MADARASSY Pál: *Bélyeg- és jogilletéki reformjavaslatok*. *Ügyvédek lapja*. 6. évf. 33. sz. (1889.) (a továbbiakban: MADARASSY 1889) 5-6. p.; LUKÁCS Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. Pesti Napló 24. évf. 98. sz. 1873. április 29.

a szaporodó szétszórt normák a gyakorlati jogalkalmazás számára követhetetlenekké váltak. A jogszolgáltatási anomáliák mindennaposak és kínosan észlelhetők lettek, és gyakran súlyos anyagi károkat okoztak. Hogy mindez az összhang és következetesség rovására ment, „bizonyítja a mai tűrhetetlen állapot, amely közéletünknek ezt a speciális baját szülte; amelynek a jogász-világ a »lelet-mizériák« nevet adta és melynek szaklapjainkban nyitott rovata a panaszok kiapadhatatlan tárházát szolgáltatja.”³⁶¹

Madarassy szerint ezekkel a reformokkal nem kell megvárni a polgári törvénykönyv kodifikációját. Az elhúzódhat, ezt a feladatot pedig sürgősen meg kell oldani. Amíg az államnak erre a bevételre szüksége van, a bélyegadó vagy jogilleték tárgyai és megállapításuk elvi alapjai nem változnak. A változtatásra azonban kényszerítő szükség van, hiszen a „szövevényes bélyeg- és illetéki törvényeinkben odáig jutottunk, hogy a laikus, de az ügyvéd is, aki azzal mindig foglalkozni kénytelen, csak nehezen bírja magát tájékozni.” A szabályok ellentmondásait a pénzügyi közigazgatási bíróság kénytelen volt az „eszközök legutolsója, döntvények által megoldásra juttatni, hogy judikatúrája egységes voltát megőrizhesse és a pénzügyi adminisztrációnak határozati joggal felruházott szerveit még nagyobb zavarokba ne sodorja.”³⁶²

Az érdemi reform nem nélkülözhetette az adózók jogainak és az elévülés kérdéseinek tételes megállapítását. „Az általános jogelvek mellőzése, amellyel a mostani törvények mellett gyakran találkozhatunk, továbbá fenn nem tartható, hiszen az állam és adózó fél között felmerült vitás kérdések elintézését jogi lelkiismeret hatása alatt működő bírókra bíztuk.” Madarassy élesen bírálta a tárgybeli 1873. évi IX. tc.-t, amely sem jóhiszeműséget, sem véletlenséget, sem elháríthatatlan akadályokat, sem az értelmezés sokféleségének lehetőségét nem vette számba, a peres eljárásban felmerült bélyeghiányok miatt kiszabott felemelt illetéket, tehát vagyonbeli kárt, sem mérsékelni, sem elengedni nem engedélyezte. A jogállami követelményekkel ellentétben állónak minősítette az 1881. évi XXVI. tc. 18. §-át is, amely az állami jogszervezet egy „tekintélyes és tiszteletreméltó osztályát”, az ügyvéd kart illetékcsoportja miatt még elzárással is fenyegette. Álláspontja szerint fejlett jogérzéssel bíró államban, súlyos következmények nélkül ezek a viszonyok nem tarthatók fenn. „Súlyosítja e bajokat a bélyeg és jogilletéki törvények és szabályok összeállításához tartozó díjjegyzék rendszertelen, laza, és ellentmondó intézkedésektől hemzsegő szerkezete.”³⁶³

A szakmabeli kortársak elismeréssel fogadták a tárgybeli törvényjavaslatokat. Egyöntetű volt az álláspont, hogy a három tervezet elfogadásával a vonatkozó jogi normák szabatosabbá és alkalmazhatóbbá válnának. Megszűnnének a zaklató jellegű rendszabályok, mellőzni lehetne a leletjuttatást, a beadványok bélyegilletékeinek kezelésében kellő méltányosság érvényesülne, az ügyvédek és közjegyzők elleni túlságos és igazságtalan szigor is enyhülne. A fizetési kötelezettségek sorrendje szabályozottá válna, az eddigi szabályok elavult és gyakorlati értékkel nem bíró intézkedéseit törölni lehetne és az illetékkezelésben az „igazságosságot és méltányosságot a szükséges szigorral és szabatosossággal lehetne párosítani.”³⁶⁴

Az első folyamodású pénzügyi közigazgatási bíróságok föllállításáról szóló negyedik Madarassy-tervezet szintén kedvező visszhangot váltott ki a korabeli jogászok között. „Ritkán hallottunk még bírói székből sújtóbb ítéletet az államélet egyik legfontosabb intézménye

³⁶¹ MADARASSY 1889. 5. p.; MARGITAI József (szerk.): *Állami pénzügyigazgatás*. Budapest, 1901. 25. p.

³⁶² MADARASSY 1889. 5. p.; LUKÁCS Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. Jogügyi képviseltetés. *Pesti Napló* 24. évf. 100. sz. 1873. május 1.

³⁶³ MADARASSY 1889. 6. p.; MARISKA Vilmos: *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve*. Harmadik, teljesen átdolgozott kiadás. Franklin Társulat. Budapest, 1882. 28., 29., 30., 32. p.

³⁶⁴ RÓKA József: A Madarassy-féle törvényjavaslatok. 1. [r.] *Ügyvédek lapja*. 6. évf. 38. sz. (1889.) 3. p.

felett.”-írta *Fraenkel* Sándor a *Jogtudományi Közlönyben*.³⁶⁵ A tervezet akkor jelent meg, amikor *Tisza* Kálmán bejelentette a közigazgatási rendszer hazai reformjának régen várt reformját. Amikor a miniszterelnök értesült Madarassy tervezetéről, a pénzügyi közigazgatás átszervezésének országgyűlési előterjesztését a következő év januárjára halasztotta, mert pénzügyminiszterével, *Wekerle* Sándorral tanulmányozni kívánta az újabb javaslatot.³⁶⁶

A közigazgatási bíróság elnökének előterjesztése a pénzügyi jogvédelem gyökeres szervezeti átalakítását célozta. Az 1883. évi XLIII. tc. 1. §-a a bélyegadó és jogilletéki vitás ügyek elbírálására második és utolsó fellebbezési fórumként a pénzügyi közigazgatási bíróságot rendelte. A jogvédelmi testületet 1884-ben hat bíróval állították fel, a rendkívüli ügyszám-növekedés miatt az érdemi ítélkező-személyzet létszámát 1885-ben kilencre, 1886-ban pedig már 12-re kellett bővíteni. A bíróság működésének első öt évében a közigazgatási döntések elleni fellebbezések háromszorosára növekedtek; 1884-ben 3966, 1885-ben 8781, 1886-ban 10262, 1887-ben 10113 és 1888-ban 10604 jogorvoslati kérelem született. Ez a fejlemény ellentétben állt azzal a feltevessel, hogy a bíróság elvi határozatai és döntvényei irányt mutatnak a jogalkalmazásnak, érdemben segítik, javítják a bizonytalan hivatali ügyintézt.

A bírósági statisztikák igazolták, hogy a nagymértékű ügyszám-növekedést nem az egyenes adókkal összefüggő jogviták eredményezték.³⁶⁷ A bíróság működése alatti, 1889-ig terjedő időszak két adóciklusában ugyanis a beérkezett egyenes adókkal összefüggő ügyek mennyisége csaknem azonos (az 1884/1886-os kivetési időszakban 4206, az 1887/1889-es periódusban 4353) volt. A közigazgatási bíróság ügyforgalmának jelentős részét a bélyeg- és jogilletéki ügyekben előforduló fellebbezések tették ki. *Madarassy* a jogviták nagy számát főleg az ügyféli bizalmatlanságnak tulajdonította, hiszen az adózó fél az illetékkiszabási hivataltól kapott fizetési meghagyást annál a pénzügyigazgatóságnál fellebbezhette meg, amellyel szemben hagyományos ellenérzést táplált. Nem véletlenül, hiszen a felülvizsgáló szerv is az adóigazgatás szervezeti egysége volt, amely irányította az első fokú (kivető) hatóságot. Az adózók abból indultak ki, hogy a sérelmesnek tartott kiszabást éppen az a pénzügyigazgatóság, vagy annak egy közege végezte, amelyhez ügyét fellebbezniük kell, és amely szerv szintén a pénzügyminisztérium felügyelete alatt áll, ezért elhatározásának teljes szabadságával nem rendelkezik. Az illetékek kiszabása királyi adóhivatalok feladata volt, az ügyeket intézők viszont nem rendelkeztek jogi minősítéssel. A bizalmatlanság általános jeleként a felek még a javukra szóló pénzügyigazgatósági határozatokat is a közigazgatási bíróság elé vitték, mert attól összecszerűen kedvezőbb ítéletet reméltek.³⁶⁸

Madarassy előterjesztése szerint a pénzügyi közigazgatási bíráskodást általánossá kellene tenni, és szervezetét is radikálisan át kellene alakítani. A pénzügyi közterhekkel összefüggő jogvitákat nyolc székhelyen szervezett első fokú társasbírói fórum elé javasolta utalni. Nézete szerint ez felelne meg a jogállamiság követelményeinek, hiszen így független

³⁶⁵ MADARASSY Pál: A bélyeg- és illetékügy reformja. *Jogtudományi Közlöny* 1888. 50. sz. (1888-12-14) 415. p.; Vö: MARTONYI János: A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867-1949). *Acta Jur. et Pol.* Tom. XX. Fasc. 2. Szeged, 1973. 5. p.

³⁶⁶ *Budapesti Hírlap* 1889. december (9. évf., 355. sz. 1889. 12. 5.); *Budapesti Hírlap* 1888. november (8. évf. 321. sz. 1888-11-20.) 3. p. A *Budapesti Hírlap* 1889. decemberi (9. évf., 355. sz. 1889. 12. 5.) sz. a ismertette, hogy az Ügyvédek Lapja VII. évfolyamában Madarassy Pál: Szervezzünk elsőfokú közigazgatási bíróságokat címmel rendkívüli figyelemre érdemes cikket írt.

³⁶⁷ MNL-OL. K255 1885-1-1451. sz.; MNL-OL. K255 1886-1-2299. sz.; FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 37. p.; MNL-OL. K255 1886-1-503. sz.; MNL-OL. K255 1887-1-48. sz.; MNL-OL. K255 1888-1-47. sz.; MNL-OL. K 255 1889-1-79. sz.; MNL-OL. K255. 1891-1-58. sz.

³⁶⁸ MADARASSY Pál: Első folyamodású pénzügyi bíróságokról (A jogorvoslatok rendszere). *A jog.* 8. évf. 8. sz. (1889.) 63. p.

testület garantálhatná az egyének jogos érdekeinek védelmét.³⁶⁹ A javaslat szerint az első folyamodású pénzügyi bíróság egy elnökből, a szükséges számú ítélőbíróból, és a megfelelő segéd-és kezelő személyzetből állna, és a királyi törvényszékek elnökeivel, bíráival illetve segéd-személyzetével egyenlő ranggal és jelleggel működne. Az ítélő bírák felét a bírói hivatal viselésére képesítettek közül, másik felét a pénzügyi szakértőkből kellene kinevezni.

A tervezet az első folyamodású pénzügyi bíróságok személyzeti összlétszámát nyolc elnökkel, 54 ítélőbíróval és 54 fogalmazóval kívánta bővíteni. Ennek a szervezeti megoldásnak azt az előnyt is tulajdonította, hogy ezzel a pénzügyi jogszolgáltatásban új nemzedék nevelkedne, akik majd az első folyamodású és a másodfokú pénzügyi bíróság szakavatott személyi utánpótlását képeznék. A létesítendő új bíróságok elnökei vagy bírói hivatal viselésére képesített (1869. évi IV. t.-c. 6. és 7. §-ai) vagy olyan szakemberek lehetnének, akik azzal az elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkeznek, melyet az 1883. évi I. tc. a pénzügyminisztérium központi fogalmazói személyzete számára megállapított.

Madarassy jól tudta, hogy tervezetének ellenzői a létszámszaporítás pénzügyi következményeivel érvelnek. Ezért utalt arra, hogy a létesítendő első folyamodású pénzügyi bíróságok felállítása mindössze 28.000 forinttal növelné a kiadásokat, hiszen azok személyzete részben a pénzügyi adminisztrációból, részben az illetékügyekkel foglalkozó pénzügyigazgatósági hivatalnokokból állna. Úgy vélte, hogy az adózó népben bizalmat ébresztő pénzügyi jogszolgáltatás alig kerülne többbe, mint a meglévő, „amely az adózó nagyközönséget, a nemzetet, már 20 év letelte után sem tudta – minden jóakarató törekvés dacára – annyira meggyőzni, hogy az nyugodt lélekkel adja oda az államnak – törvény alapján követelt adói fejében – nehezen megkeresett filléreit.”³⁷⁰

A javaslat szerint a fellebbezéseket elbíráló másodfokú pénzügyi közigazgatási bíróságnál is érvényesíteni kellene a társas-bíráskodás elvét, ezért e fórumon öt bíróból álló tanácsoknak kellene jogerős döntéseket hozni.³⁷¹ „Minél hamarább megtesszük e lépést, annál hamarabb közeledünk a mindnyájunk szeme előtt lebegő eszménykép: a jogállamnak e téren is megvalósítása felé.”³⁷²

A jogtudományi közélet lelkesedéssel üdvözölte az új szellemű tervezetet, melynek „nagy szerzője negyven évet meghaladó s folyton a pénzügyi közigazgatás terén eltöltött államszolgálatában szerzett tapasztalatok befolyása alatt kitűnő adminisztrátori képességgel, fényes bírói talentummal, független őszinteséggel s az adózó magyar népet képező nemzete és hazája iránti forró szeretettel írta meg reform-javaslatait.”³⁷³

Madarassy tervezeteit *Wekerle* Sándor pénzügyminiszter vezető pénzügyi tisztviselőkből és a bírói karból választott szakférfiakból álló bizottságnak adta át. *Tisza* Kálmán rövidesen bekövetkező bukása azonban elodázta a pénzügyi igazgatás és a közigazgatási bíráskodás reformját. *Madarassy* Pál szervezeti elképzelései ennek ellenére nem voltak hatástalanok. A vitás közigazgatási ügyekben végső fórumként eljáró közigazgatási bíróság koncepciója megjelent az 1891. évi XXXIII. tc.-ben, amely az adminisztratív judikatúra általánossá tételét irányozta elő. A „Lex Szapariana” kötelezte a kormányt, hogy a közigazgatási törvényjavaslatokkal egy időben a közigazgatási bíróságokról szóló javaslatot

³⁶⁹ „Távol áll tőlünk az a gondolat, hogy a bírói működés csakis sz.okban nyerhet kifejezést, hiszen a bíróság elvi határozatainak a gyűjteménye annyi tudományt, beható tanulmányt, és bírói lelkiismeretességet tanúsít, hogy még mindig nem gondolnak a középfokú pénzügyi bíróság létesítésére, amelyért a pénzügyi bíróság nagyérdemű elnöke, oly dicséretes lelkesedéssel küzd. Nekünk az a meggyőződésünk, hogy ilyen bíróság felállítása egyedül alkalmas majd a pénzügyi jog színvonalának az emelésére.” *PILISY* 1947. 21. p.

³⁷⁰ A bélyeg-illetékügy és pénzügyi eljárás reformja. *A jog.* 8. évf. 37. sz. (1889.) 311. p.

³⁷¹ *Uo.* 312. p.

³⁷² *MADARASSY* Pál: Jogvédelem az illetékkiszabások ellen. *A jog.* 8. évf. 51. sz. (1889.) 430. p.

³⁷³ *A jog.* 8. évf. 37. sz. (1889.) 313-314. p. Vö: *Vasárnapi Ujság* 27. évf. 1880. 39. sz. 638-639. p.

is terjessze elő. *Hieronymi Károly* belügyminiszter 1893. október 28-án teljesítette a kérést, és érdemben döntő, kétfokozatú különbíróági rendszert ajánlott a képviselőháznak.³⁷⁴

Madarassy a bíróság működését részletesen elemezte, és folyamatosan kérte a felettes minisztériumát a szükséges változtatásokra. Már az első évben szóvá tette, hogy rendkívül sok feladatot jelent a közigazgatási bíróságnak az ingatlanforgalom után illetékek megállapításával kapcsolatos jogviták elbírálása. Kifogásolta, hogy az ingatlanok értékelésére a korabeli törvények nem tartalmaztak egységes rendelkezést. Javasolta, hogy a törvényes adóérték alapulvételét, amely ellen csak az adó téves megállapítása esetén kellene jogorvoslatot engedni.³⁷⁵

A szaklapok elismeréssel szóltak a pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenységéről. A korabeli közigazgatással rendkívül kritikus Jogtudományi Közlöny szakírója is elismerte, hogy az első nyolc év alatt ez a „kitűnően vezetett bíróság sok dicséretre adott okot és alkalmat. Határozatai jobbra a valódi jogtudományi magaslat színvonalán állnak, döntvényei valóban döntések és nem egyszer élt a bíróság törvény adta hatalmával, amikor adott esetekben az egyes kormányrendeletek törvényszerűsége és kötelező volta iránt is nyilatkozott - tagadólag.”³⁷⁶

A pénzügyi közigazgatási bíróságot létrehozó 1883. évi XLIII. tc.-től a korabeli közvélemény a pénzügyi hatóságok visszaéléseinek, és egyoldalú kincstári szemléletének megváltoztatását várták. A közvélemény nem is csalódott várakozásában. A *Madarassy* által irányított testület sohasem volt a rideg pénzügyi érdekek képviselője, hiszen e felsőbbíróság hatékonyan védte a polgárok érdekeit is. A pénzügyi közigazgatási bíróság ítéleteiről általános volt az a vélemény, hogy bennük nem a rideg fiskalizmus, hanem az állampolgárok javát szolgáló szabadelvűség nyilatkozott meg.

Már a korabeli sajtó is szóba hozta, hogy *Madarassy* megengedő irányultságát a pénzügyminisztériumban nem nézték jó szemmel, de a független bírósággal és elnökének osztatlan szakmai tekintélyével szemben tehetetlenül álltak. Kiszivárgott hírek szerint meglepedéssel vették tudomásul, hogy elfogadta az osztrák-magyar bank megüresedett alkormányzói állását és eltávozott a pénzügyi bíróság éléről.³⁷⁷

7.2. Ludvig János, mint bírósági elnök

Madarassy után 1892-ben *Ludvig János* miniszteri tanácsost nevezték ki a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének. Hamarosan kiderült, hogy a személyi változás nyomán módosult a bírói testület szellemisége.³⁷⁸ A bírák közötti ügyelosztás megváltozott, csökkent az elvi tartalmú, iránymutató döntések száma, a korábban rendszeresen kiadott határozattár megjelenése is akadozott. Folyamatosan szaporodtak a bíróság működésével kapcsolatos állampolgári panaszok, és a bíróság új elnökét is egyre több nyilvános kritika érte. A nagy tekintélyű *Budapesti Hírlap* egyenesen arról írt, hogy az új elnök csak egy érdeket ismer: az államkincstár érdekét. „Magyarországon, úgy látszik, újra megkezdődik a pénzügyi hatóságok mindenhatóságának kora s a pénzügyi bíróság is annak az elvnek hódol, hogy az államkincstár érdekei mindenekfelett valók, még akkor is, ha az egyesek végső romlása lesz a következés.”³⁷⁹

³⁷⁴ Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok. XIII. köt. 734. sz., XIV. köt. 510. sz., XV. köt. 226. sz., XXIII. köt. 734. sz., XXXIV. köt. 1178. sz. Budapest, 1892.

³⁷⁵ MNL-OL. K255. 1885-1-1451. sz.

³⁷⁶ *Jogtudományi Közlöny* 1892 (XXVI. évf.) 5. sz. Fraenkel Sándor véleményét idézi: PILISY 1947. 21. p.

³⁷⁷ *Budapesti Közlöny*. 1892. április (26. évf., 96. sz. 1892-04-27) 1. p.; *Budapesti Hírlap* 1892. április (12. évf., 98. sz.) 12. p.

³⁷⁸ STIPTA István: *Ludvig János, a pénzügyi közigazgatási bíróság második elnöke. Jogtörténeti Parerga II. Ünnepi Tanulmányok* Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 249-254.

p.

³⁷⁹ A pénzügyi közigazgatási bíróság a lejtőn. *Budapesti Hírlap* 1893. január (13. évf., 23. sz.) 1893-01-23. 1-2. p.

A Budapesti Hírlap szerkesztőségi cikke szerint *Ludvigh* János teljesen ellentéte elődjének. „Ő, mint a pénzügyi bíróság elnöke is első sorban hivatalnok s maga a megtestesült fiskálizmus. Ő, aki életének javát a pénzügyminisztérium büroiban töltötte, csak egy érdeket ismer: az államkincstár érdekét. Az, hogy elvégre az állampolgároknak is vannak érdekeik, az ő szemében másodrangú dolog.”

A lap idézte azt a példa nélküli esetet, amikor a bíróság elnöke *Wekerle* Sándor pénzügyminiszter tisztelgésére vezette az egész bírói és fogalmazói testületet. A találkozón *Ludvigh* „erősen fogadkozott a pénzügyminiszter előtt, hogy a vezetése alatt álló testület mindig a miniszter intenciói értelmében fog eljárni.” A tudósítás szerint *Wekerle* miniszterelnök és pénzügyminiszter nemhogy elfogadta ezt a hódolatot, de a jövőre nézve még határozottan kikötötte magának. „Elvárom, – így szólt – hogy önök, mint az állam hivatalnokai, az államkincstár érdekeit fogják mindig szem előtt tartani.” Nyilvánosságra került az a feltételezés is, hogy az új elnök közvetlenül beavatkozott az ítélezésbe. A Budapesti Hírlap szerint előfordult, hogy a tanácsulésból hozzá felkerült végérvényes ítéleteket visszaküldte az illető referensnek, mert az ítélet – szerinte – nem védelmezte eléggé az államkincstár érdekeit. Ez a gyakorlat ellentétben állt a bíróság ügyviteli szabályzattal, amely szerint, ha valamely ügyről a hármastanács döntött, az elnöknek ezt tudomásul kellett vennie. Abban az esetben, ha a két tanács hasonló természetű kérdésekben ellentétesen döntött, az elnöknek csupán arra volt joga, hogy plenáris ülést hívjon össze.³⁸⁰ A lap szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság, melytől, mint független bíróságtól minden állampolgár oly sok és nagyon fontos anyagi érdekeinek jogvédelmét várja, nem állhat a rideg fiskálizmus szolgálatában. „Ez megrendítené a jogban való hitet, és súlyos bajoknak lenne okozója.”³⁸¹

Ha a dokumentumok alapján rekonstruálható korabeli valóságot keressük, először a bíróság személyi összetételének változásait kell figyelembe vennünk. Az elnöki váltás után a bírói kar jelentősen átalakult. *Hegedűs* Ferenc, a bíróság nagy tekintélyű illetékügyi szakértője még ebben az évben nyugdíjaztatását kérte. 1893-ban *Raić* György is nyugdíjba ment³⁸², helyére *Keömley* Nándor királyi tanácsosi címmel felruházott zágrábi pénzügyigazgatóhelyettes lépett. *Beniczky* Gyula 1894 augusztusában meghalt, a megüresedett ítélelbírói helyre *Zubkovics* Arzén pénzügyminiszteri osztálytanácsos kapott kinevezést. A következő évben *Hammer* Károly és *dr. Fellegi* Viktor pénzügyminiszteri osztálytanácsosok is pénzügyi közigazgatási bírák lettek.³⁸³ A bíróság működésének utolsó évében további személyi változások történtek, melyek már a készülő általános hatáskörű közigazgatási bíráskodásra történő átállás közvetlen előzményei voltak. A pénzügyi közigazgatási bíróság létszáma 1896-ban 13-ra emelkedett. *Ludvigh* János elnök irányításával az önálló bírósági státus megszűnésének évében *Kogler* János, *Székely* József, *Bóné* Géza, *Exner* Nándor, *Pfriem* László, *Teleszky* Ferenc, *Szilassy* Aladár, *Vöröss* Sándor, *Reviczky* Ambrus, *Zubkovics* Arzén, *Hammer* Károly és *Fellegi* Viktor ítélezett.³⁸⁴ Az 1884-ben kinevezett hét bírónak 8.174 ügyet kellett elbírálnia, az 1896-ban ítélező 13 bíró éves penzuma (a hátralékkal számolva) 17.510 volt.³⁸⁵ Ha tehát a bírák személyi összetételének változásait tekintjük, megállapítható, hogy a testület

³⁸⁰ A m. kir. pénzügyminiszternek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában. *Magyarországi Rendeletek Tára*. XVII. évf. 1883. IV. füzet. Budapest, 1883. 1720-1743. p.

³⁸¹ A pénzügyi közigazgatási bíróság a lejtőn. *Budapesti Hírlap* 1893. január (13. évf., 23. sz.) 1893-01-23. 1-2. p.

³⁸² MNL-OL A57 - 69 - 0383/a. K19 - Király Személye Körüli Minisztérium Levéltára - Királyi könyvek - 69. köt. 416. p.

³⁸³ *Pénzügyi Közlöny* 1894-04-21. 12. sz. 224. p.; *Pénzügyi Közlöny* 1895-02-20. 5. sz. 65. p.; *Pénzügyi Közlöny* 1895-08-20. 22. sz. 450. p.; Tiszti címtár 13. évf., 1894. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium 192. p.; Tiszti címtár 14. évf., 1895. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium 192. p.

³⁸⁴ Tiszti címtár 15. évf., 1896. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium 191. p.

³⁸⁵ MNL-OL. K255 1885-1-1451. sz.; ALIQUIS: Pénzügyi közigazgatási igazságszolgáltatásunk. *Magyar Igazságügy*. 1886. (Szemle) 82-83. p.; FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 37. p.

1892 után kinevezett új tagjai kivétel nélkül a pénzügyi főhatóság egykori munkatársai közül kerültek ki. A 13 ítélkező bíróból 1896-ban már csupán hárman (Székely, Teleszky, Reviczky) voltak olyanok, akik a kinevezésük előtt a klasszikus igazságszolgáltatás valamelyik ügyszakában ítélkeztek.

Ezek után alaposan feltételezhető, hogy a testület a jogviták elbírálásában az egyéni jogokkal és érdekekkel szemben az államháztartás bevételi szempontjait érvényesítette. Ezzel szemben a pénzügyi közigazgatási bíróság általános ügyforgalmi adatai 1884-től 1896-ig folyamatosan emelkedtek, tehát a bíróság iránti bizalom töretlenségét igazolják. Az első év 8.174-es ügyszáma után 1885-ben már 11.700 fellebbezés érkezett a bírósághoz. Ezt követő években ez a nagyságrend volt jellemző, egyedül 1891-ben, az adókivetés évében volt kiugróan magas a jogvédelmi fórum keresettsége (19.157). *Madarassy* korszaka után a *Ludvig*-vezette bíróságon 1892-ben lényegében a korábbi periódus átlagának megfelelő ügyet iktattak, és ez a trend érvényesült a bíróság beolvasztásáig tartó három éves időszakban is. Nem mondhatjuk tehát, hogy az új elnök időszaka alatt változott volna a bíróság tekintélye, és a jogkereső közönségben csökkent volna az a hit, hogy érdemes jogorvoslatért a testülethez fordulni.

Hasonló megállapításra juthatunk, ha a bíróság érdemi döntéseit az adóhatóságok által kivetett összeg és az ítéletekben megállapított adóteher viszonya alapján elemezzük. A bíróság működésének első időszakában az ítélettel eldöntött ügyekben a kivetett összeghez képest a növelés szélső értéke 3.324 (1884) és 34.306 (1890) forint volt, a *Madarassy*-éra éves átlagát véve 15.482 forintot tett ki. A *Ludvig* vezette bíróság négy éve alatt a szóródás hasonló mértékű (1892-ben 347.118, 1896-ban 5.728 Ft.) volt. Az adózók terhére született ítéletek esetében ebben az időszakban a növelés éves átlaga 21.434 forintot tett ki.

A bíróság érdemi ítélkezésének összehasonlításakor figyelembe kell vennünk azt a számsort is, amely az ítélettel eldöntött ügyekben a kivetés során megállapított adóteher csökkenésének mértékét jelzi. Eszerint a *Ludvig* János vezette testület méltányosabb volt az előző bírói fórumnál, hiszen 1884 és 1892 között a pernyertes ügyfelek évi átlagban 315.226 forinttal kevesebbet adóztak, míg a működés utolsó négy évében leszállított adóteher magasabb volt, átlagosan 337.131 forintot tett ki.³⁸⁶

Kétségtelen visszaesés történt viszont a bírósági döntvényalkotás és az elvi határozatok közzététele terén. *Madarassy* Pál rendkívül fontosnak tartotta a pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenységét, ezért nagy gondot fordított a bíróság iránymutató döntéseinek gyors és szakszerű közzétételére. A döntvények és elvi határozatok hivatalos kiadásainak terjedelme 1884-ban 387, 1885-ben 523, 1886-ban 587, 1887-ben 359, 1888-ban 360, 1889-ben 328, 1890-ben 313, 1891-ben 213 oldalra rúgott. *Ludvig* viszont nem szorgalmazta ezt a tevékenységet, ennek következtében 1892-ben csupán egy 120, 1893-ban mindössze egy 187 oldalas kiadványt jelentett meg. A következő évtől beszüntette a döntvények és elvi határozatok szerkesztett kiadását, így a bíróság döntéseiről a szélesebb közönség csak a szaklapokban megjelent határozatok formájában értesülhetett. Ezek azonban nem tartalmazták a tényállás részleteit és az indokolást sem.³⁸⁷ A bíróság működésének utolsó négy évében a pénzügyi közigazgatási bíróság elvi határozatainak és döntvényeinek száma is radikálisan csökkent.³⁸⁸

³⁸⁶ MNL-OL. K255. 1891-1-58. sz.; FRAENKEL Sándor: Pénzügyi bíráskodás 1891-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1892 (XXVI. évf.) Törvénykezési Szemle. 5. sz. 36-37. p.; uő: Pénzügyi jog és bíráskodás 1892-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1893 (XXVII. évf.) (Ügyforgalmi kimutatás) 6. sz. 44-45. p.; MNL-OL. K255.1892-1-147. sz.; MNL-OL. K255-1895-1-177. sz. és MNL-OL. K255 1896-1-147. sz.

³⁸⁷ FRAENKEL Sándor: Pénzügyi jog és bíráskodás 1892-ben. (Ügyforgalmi kimutatás) *Jogtudományi Közlöny* 1893 (XXVII. évf.) 6. sz. 44-45. p.

³⁸⁸ Az elvi határozatok száma: 1884:229, 1885:271, 1886:294, 1887:211, 1888:215, 1889:209, 1890:185, 1891:142, 1892:74, 1893:105, 1894:96, 1895:97, 1896:64. A döntvények száma: 1884:6, 1885:12, 1886:13, 1887:7, 1888:5, 1889:7, 1890:3, 1891:1, 1892:-, 1893:-, 1894:4, 1895:5, 1896:10. A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1893. évről. Összeállította: SOÓVÁRY Ferencz.

A fentiek alapján nem igazolható az az állítás, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság tekintélye, ítélkezési szemlélete a testület működésének utolsó négy évében alapvetően megváltozott volna. A bíróság személyi összetételének nagyarányú változása és a bíróság elnökének szakmai-hivatali szemlélete nem módosította a korábbi törvénykezési gyakorlatot. A megfellebbezett közigazgatási döntések elbírálása során a – többségükben közigazgatási gyakorlattal és államháztartási rutinnak rendelkező – bírák ebben az időszakban is a jogi normákat követték és nem a kincstár érdekeit tekintették irányadónak.

Kiadja: a M. Kir. Pénzügyministerium. Budapest, 1893.; KOCIAN Samu: A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság Döntvényei és elvi jellegű Határozatai 1894. és 1895. évről. 1-3. köt. Budapest, 1894-1896.

VI. A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG TEVÉKENYSÉGE

1. A működés megkezdése

A pénzügyi közigazgatási bíróság hivatalosan 1884. január 1-én alakult meg. A várbeli Országház utcában lévő városházán tartották első ülésüket. Az első teljes tanácsülésről készült jegyzőkönyv³⁸⁹ szerint a résztvevők – miután az elnök felolvasta a kinevezési okiratokat – a pénzügyminiszteri útmutató szerint letették hivatali esküjüket. Az ülésen meghatározták az ülésrendet, továbbá megállapították a különféle ügyekre vonatkozó előadói sorrendet. Rögzítették, hogy a bíróság egyelőre heti két napon, hétfőn és csütörtökön tanácskozik. A bírói kart két szenátusba osztották be, melyekben *Madarassy Pál* és *Marinovich Marcel* felváltva elnökölt.³⁹⁰

A működéssel kapcsolatos – fennmaradt – jegyzőkönyv szerint az ítélőforum első elvi problémája a hivatalos beadványok és okiratok fordításának kérdése volt. Az első két hónapban meglepően nagy mennyiségű „tót, orosz, román szerb és olasz” nyelvű beadvány érkezett a közigazgatási bírósághoz, amelyek a polgári törvénykezési rendtartás (1868. évi XLIV. tc.) 554. §-a szerint csak akkor voltak teljes bizonyító erejűek, ha hitelesített fordításuk a bíróság rendelkezésére állt. Márpedig a közigazgatási bíróság számára is fontos volt, hogy a „vitás ügyekben használt fordítások is teljes hitelességgel bírijanak.”³⁹¹

A pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke arra kérte a pénzügyminisztert, hogy a fordításhoz és hitelesítéshez a miniszterelnöki fordító osztály segítségét vehesse igénybe, vagy a költségeket a bíróság utólag elszámolhassa. A pénzügyminisztériumban készült – *Wekerle Sándor* által már másnap összeállított – válasz szerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott idegen nyelvű dokumentumokat nem kell feltétlenül hitelesíteni. A bíróságot létrehozó törvény ugyanis tételesen felsorolta a polgári törvénykezési rendtartás azon §-ait, amelyeket a pénzügyi jogszolgáltatás során alkalmazni kellett. Ezek között nem szerepelt a hitelesítésről szóló 554. §. A pénzügyminisztériumi állásfoglalás szerint ennek ellenére magára a bíróságra kell bízni, hogy mikor tartja elégségesnek az egyszerű fordítást, s mely esetben véli annyira fontosnak az ügyet vagy az iratot, hogy hiteles fordítást kívánjon. Ezen utóbbi esetben – a pénzügyminisztérium szerint – tolmácsot kell alkalmazni, mert a miniszterelnökségi osztály tolmácsai nem készíthetnek hiteles fordításokat.

A fiskális szemléletet tükröző állásfoglalás szerint azonban „teljesen elégséges lenne, ha a nem magyar nyelven érkező beadványok és iratok tartalma a bíróság vagy a segédszemélyzet által tolmácsolatnék”, és csak fontosabb esetekben kerülne sor egyszerű fordítgatásra. Hiteles fordítást pedig csupán kivételes esetben kellene kérni, akkor, ha „a többi tárgyiratok egyáltalán nem szolgáltatnak alapot az ügy elbírálására”. A miniszteri személyzeti táblázat tanúsága szerint a bíróság egyes tagjai a németen kívül a „horvát, olasz és tót” nyelvek birtokában vannak. A fordítást a pénzügyminisztérium fordító osztálya a horvát és szerb nyelvek esetében vállalhatja, a többi nyelven felmerülő igényeket a miniszterelnökség sajtóosztálya teljesíthetné. A pénzügyminiszter kérte a bíróság elnökét, hogy „hiteles fordításokat ne kívánjon, hanem fontos esetekben is, amennyire lehet, a miniszterelnökségi fordító osztály fordításával érje be”. Ha elengedhetetlen, természetesen igénybe lehet venni a külön tolmácsokat, az igazságügyminisztérium 1873. október 22-i 62942. számú rendelete értelmében.³⁹²

³⁸⁹ MNL-OL. K225 1884-1-10. sz.

³⁹⁰ *Budapesti Hírlap*, 1884. január (4. évf.) 1884-01-02. 2. sz. 4. p.; *Budapesti Hírlap*, 1884. január (4. évf.) 1884-01-23. 23. sz. 2. p.

³⁹¹ MNL-OL. K255 1884-1-461.

³⁹² MNL-OL. K255 1884-1-461. 5-6. p.

A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884. évi tevékenységét³⁹³ a bíróság elnöke pontos kimutatások szerint elemezte. A bíróság működésének első évében összesen 8174 érdemi döntést igénylő ügyirat érkezett. Ebből egyenes adóval kapcsolatban 4208, illetéküggyel összefüggésben 3966 beadványt iktattak. Az adóügyek nagy számát az okozta, hogy a három évre szóló adókiivetés első éve 1884 volt, így a fellebbezések értelemszerűen erre az évre estek. Az illetékügyek elleni panaszokat – ebben az évben – még a pénzügyminisztérium bírálta el.

Az ügyintézés során 1884-ben a beérkezett 8174 ügyiratból 4117 érdemi döntés született. A bírák testülete 1884. február 27-én tartotta első ítélkező ülését és az évben még összesen 98 alkalommal tartott ügydöntő tanácskozást. A pénzügyi közigazgatási bíróság – figyelembe véve a bíróság elnökének tartós betegségét – minden harmadik napon tartott tanácsulást.³⁹⁴ A bíróság hat ítélő bíróval működött. A bíróság elnöke a bírák által elintézhető ügyek számát heti 20-ra tette, e számítás szerint az elvárt munkateher a teljesítési átlagot 417 ügydarabban haladta meg. A várható ügyforgalomra tekintettel az elnök a bírák és a segédszemélyzet „arányos szaporítását” kérte a pénzügyminisztertől.

A bíróság elnökének beszámolójára a minisztériumba érkezésének másnapján (*Wekerle* Sándor személyes közreműködésével) elkészült a pénzügyminisztériumi állásfoglalás is. A személyzet létszámának növelése érdekében felségfolyamodvány készült,³⁹⁵ amelyet először a minisztertanácsban kellett megtárgyalni. Az alkalmazott bírák létszámát azon az alapon számolták ki, hogy korábban a pénzügyminisztériumban milyen mennyiségben fordultak elő adó- és illetékügyi vitás kérdések. Az 1884. évi ügyforgalmi adatok azonban radikális változást tükröztek. Kiderült, hogy az érintettek jóval nagyobb számban kértek jogorvoslatot, a pénzügyi kötelezettséget megállapító határozatok elleni panaszok száma jelentősen megnőtt. A hat bíró átlagosan 740 ügyet készített elő kollektív döntésre, ennek ellenére az összes ügy közel fele (4057) az első évben elintézetlen maradt. A pénzügyminiszteri előterjesztés a bírák számát hárommal, a segédszemélyzet létszámát két fogalmazóval javasolta növelni. A javaslat szerint a bíróság egy elnökből, kilenc ítélőbíróból, egy elnöki titkárból, hat fogalmazóból, két fogalmazósegédből, egy segédhivatali igazgatóból, három írnokból, hat napidíjasból, négy rendes és három kisegítő, összesen tehát hét szolgából állna. A pénzügyminisztériumi előterjesztés készítője helyesen mutatott rá, hogy a személyzetszaporítás a felek érdekeit és a kincstár ügyeit egyaránt szolgálja, hiszen a fellebbezések révén az állam később juthat az öt jogosan megillető bevételhez.

A bíróság segéd- és kezelőszemélyzetének tagjainak kinevezésére a bíróság elnöke tett javaslatot. A döntés joga a pénzügyminisztert illette meg; a személyi előterjesztéseket – egy kivétellel – a miniszter elfogadta. A bíróság elnöke azt javasolta, hogy ezekre a helyekre a „pénzügyi szolgálatban már tényleg alkalmazottakat” kellene kinevezni. A négy fogalmazói állásra javasoltak közül kettőt (*Magyary* Miklós, *Bakonyi* Géza) a pénzügyminisztériumi fogalmazók közül javasolta. Ők maradnának a miniszteri fogalmazók státusában, ezek között fiatalnak számítanak, ezért „az önképzésnek is újabb mezeje táruland fel előttük”. A másik két jelölt az igényjogosult I. osztályú pénzügyi fogalmazók közül került ki. Az egyik *Vécsey Sándor* a pesti pénzügyigazgatóságon, a másik, *Benedek* Sándor a szegedi pénzügyigazgatóságon volt állásban. *Vécsey* – minősítése szerint – jó szakember, aki az illetékügyi szakmában kiváló képzettséggel rendelkezik. *Benedek* fogalmazót az előterjesztés szerint az „odaadó buzgóság” teszi alkalmassá.

Az évi 600 Ft. fizetéssel és 200 Ft. lakpénzzel dotált két segédfogalmazói állás egyikére a bíróság elnöke szintén a miniszteri fogalmazósegédek egyikét, *Szigethy* Ferencet javasolta. A másik státust *Lasitz* Pál, budai pénzügyigazgatósági fogalmazóval kívánta betölteni. Ő kérte e

³⁹³ MNL-OL. K255 1885-1-173. sz.

³⁹⁴ „Madarassy elnök egészségének teljes helyreállítása végett tegnap reggel Gleichenbergbe utazott, hol körülbelül e hó végéig marad.” *Budapesti Hírlap*, 1884. június (4. évf.) 1884-06-06. 155. sz. 6. p.

³⁹⁵ MNL-OL. K255 1885-1-173. sz.

beosztást annak ellenére, hogy jelenleg jobban dotált beosztásban dolgozik, tehát a „bíróság működési köre iránti előszeretet” indíthatta az álláskérésre. Egyébként megfelelő gyakorlati ideje volt, több mint öt éve dolgozott akkori állásában.

A bíróság kezelőszemélyzetéből az igazgató 1200 Ft. fizetést, és 300 Ft. lakpénzt tudhatott magáénak. Rajta kívül még három írnok látta el a kezelői feladatokat. A javaslat arra irányult, hogy ők is a minisztérium apparátusából kerüljenek ki, mert a közigazgatási bíróság felállítása miatt a minisztérium kezelő személyzete egy aligazgatóval és három irodatiszttel csökkent. Az igazgatói tisztségre *Csalogányi* Ignác pénzügyminiszteri segédhivatali igazgató jött szóba, mert „neki a kezelési szolgálat minden ágában való jártassága, nyelvismerete, vezénylő képessége” esélyt ad az új adminisztratúra kialakítására. Az irodatiszti állásokra *Urbán* Lajos államépületi felügyelői hivataltisztet, *Láng* Sándor és *Ajtay* Felix pénzügyminiszteri irodatisztekét javasolta. Megjegyezte, hogy Urbán „hibás lábánál fogva” úgysem lehetne a mozgékonytárgyat igénylő jelenlegi állásában hagyható.

Az előterjesztésben külön hangsúlyt kapott, hogy a kezelőszemélyzet szolgálati viszonya, mivel közös létszámban maradnak, csak a beosztás terén változik. Erre tekintettel minden szóba hozott személy megfelel a bírószági szolgálat kívánalmainak, másrészt a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. tc. által előírt feltételeknek. *Szapáry* Gyula az előterjesztést jóváhagyta „azon különbséggel, hogy *Magyary* fogalmazó helyett *Soóváry* fogalmazó helyezendő át.”³⁹⁶ Így a pénzügyi közigazgatási bírószág fogalmazója Soóváry Ferenc lett, aki később jelentős szerepet játszott a bírószág döntéseinek közzétételében.

A pénzügyi közigazgatási bírószág 1885. évi anyagi szükségletei meghaladták az előre tervezettet.³⁹⁷ A személyi járandóságok összesen 69.056 forintra rúgtak. Ebből a fizetések, lakpénzek és személyi pótlékok 64.815 Ft-ot tettek ki, a napidíjnyelvények bérei 2422, az egyéb bérek 819, a szolgál ruhailletménye 200, a jutalmak és segélyek 800 Ft terhet jelentettek a kincstárnak. A dologi kiadások házbérből (2128 Ft) és hivatali, irodai költségből (3000) álltak, összesen 5128 Ft-ra rúgtak. Az évi összes kiadás ennek megfelelően 1885-ben 74.184 Ft volt. Az elnök fizetése évi 6000 Ft volt, amelyet 1000 Ft lakpénz és ugyanennyi összegű személyi pótlék egészített ki. A bírák – besorolásuktól függően – 5000, illetve 4000 Ft évi fizetést és 600 Ft lakpénzt kaptak.

A bírószág személyzete az 1886. évi XI. tc. értelmében három bíróval bővült. A bírószág elnöke ebben az évben 79/886. sz. alatt rendeletet adott ki, amely a testület eljárása, általános beosztása és ügykezelése terén a jogkereső közönséget is érintette. Ezt a sajtóban is közzétették, szövege a következő:

1. A bírószág fogalmazási és kezelő személyzete részére a hivatalos órák de. 8-tól du. 2-ig vannak megállapítva; az ítélobírákra nézve azonban a hivatalos órák kötelezők nem lévén, legkönnyebb velük oly napokon érintkezni, mikor nem üléseznek.
2. Az ítélobíróhivatalban a beadványok ugyanazon napon csak du. 1-ig fogadtatnak el, s ekkor az ítélobírókönyv lezáratik.
3. A tanácsülések nyilvánosak, s a hallgatók részére a tanácsjegyzők belépti-jegyeket állítanak ki.
4. Az előadandó darabok jegyzéke a bírószág táblájára az ülést megelőzőleg 3 nappal kifüggesztetik.
5. Az ítélobírák a beérkezett ügyeket beérkezési sorszám szerint kötelesek elintézni, egyelőre azonban az adóügyek (ide értve a hadmentességi díj s vadászati és fegyveradó ügyeket is) az illeték-ügyeket megelőzik.
6. Aki ügyének soron kívüli elintézését óhajtja, az elnökhöz indokolt kérelmet adhat be, ki alapos ok fennforgása esetén a soron kívüli elintéztést engedélyezi. Az e tárgyban benyújtott kérelmek 50. kr-os bélyeggel látandók el.
7. A bírószág három tanácsra van felosztva.

³⁹⁶ MNL-OL. K255-1883-1-1977 és MNL-OL. K255 1883-1-2089 számok.

³⁹⁷ MNL-OL. K255 1885-1-855. számú magyar királyi pénzügyminiszteri számvevőszéki irat.

Az I. tanács tagjai: Madarassy Pál elnök; Marinovich Marcell, dr. Kogler János (üléseznék hétfőn), Hegedűs Ferencz, Szilassy Aladár (üléseznék csütörtökön) ítélobbírók. Tanácsjegyző: báró Zornberg Vilmos, Kóczián Samu, Zárday József, Bajza József. 6. p.

A II. tanács tagjai: Marinovich Marcell tanácselnök; Székely József, Pfriem László (üléseznék szombaton), Bóné Géza, Exner Nándor (üléseznék kedden) ítélobbírók. Tanácsjegyzők: Bakonyi Géza, Adamovich Vilmos, Lasitz Pál, dr. Wallon Dezső.

A III. tanács tagjai: dr. Kogler János tanácselnök; Benitzky Gyula, Detrich Márton (üléseznék kedden), Taray Andor, Teleszky Ferencz (üléseznék csütörtökön) ítélobbírók. Tanácsjegyzők: Soóváry Ferencz, Benedek Sándor, Papp Elek, Szigeti Ferencz.³⁹⁸

2. A bíróság működése a statisztika tükrében

A továbbiakban bemutatom a bíróság ügyforgalmi adatait, és összefoglalom a működés – tevékenységi mutatókban tükröződő – legfontosabb tendenciáit. A bíróság tevékenységének számszerű összefoglalása a fellelt levéltári forrásokra és a sajtóban közölt statisztikai adatokra épül. Az összeállítás igyekszik pótolni a hivatali iratok hiányzó tevékenységi kimutatásait és feloldani a források közötti ellentmondásokat.³⁹⁹

A bíróságok tevékenységének megítélésében az ügyforgalom és ügyintézés számszerű adatainak vizsgálata önmagában is fontos, hiszen a statisztikai tények jól mutatják az ítélkező fórum munkateljesítményét, szervezettségét, és irányításának színvonalát. Ezen túl a bírósági adatszolgáltatás az illető intézmények belső értékrendjére is következtetni enged, továbbá a törvénykezés tartalmi vonatkozásaira, a szervezet működésére, a jogszabályok helyességére, szabatoságára, azok alkalmazásának módjára is történeti értékű adatokat szolgáltat. Igaz, figyelmeztet egy kortárs, az ítélkező tevékenység lényegét és annak eredményét csupán a számokból megítélni nem lehet. „Nagyon szomorú eredményekhez juthatnánk, ha nagyon sokan volnánk, akik a bíróság működésének lényegét csakis az ügyforgalmi kimutatások számai alapján bírálgatnák.”⁴⁰⁰ A tanulmányban ezért törekszem a mennyiségi szempontokon túli, a bíróság tevékenységét meghatározó érdemi tényezők bemutatására is.

2.1. Madarassy Pál javaslata

A bírósághoz az első évben – amint említettem – összesen 8174 érdemi döntést igénylő ügyirat érkezett.⁴⁰¹ A jogorvoslati kérelmek többsége (4208) egyenes adóval kapcsolatban született, az illetékküggel összefüggésben 3966 beadványt iktattak. A későbbi tendencia fordított volt, de 1884 a három évre szóló adókimutatás első éve volt, így az adóügyi fellebbezések is ebben az évben kerültek az új bíróság elé. A második évben folytatódott a fellebbezési kedv, így beérkezett nagyszámú ügyirat bírósági feldolgozása már jelentős munkaterhet és ítélkezési nehézségeket okozott.

³⁹⁸ A pénzügyi közigazgatási bíróság ügybeosztása. *Magyar közigazgatás*. 4. évf. 22. sz. (1886. június 3.) 5. p.

³⁹⁹ Az ügyforgalmi statisztikára vonatkozó legfontosabb források: MNL-OL. K255. 1885-1-1451; *Jogtudományi Közlöny* 1885. 5. sz. 37-38. p.; *Jogtudományi Közlöny*, 1886. 5. sz. 37-38. p.; MNL-OL. K255. 1886-1-503; *Magyar Közigazgatás* 1887. évi 7. sz. (1887. február 17.) 6. p.; *Jogtudományi Közlöny* 1887. 5. sz. 37-38. p.; MNL-OL. K255. 1887-1-48; MNL-OL. K255 1888-1-47; MNL-OL. K255 1889-1-79; MNL-OL. K255. 1891-1-58; MNL-OL. K255. 1892-1-147; MNL-OL. K255. 1894-1-95; MNL-OL. K255. 1895-1-177; MNL-OL. K255. 1896-1-147.

⁴⁰⁰ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. Törvénykezési szemle. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) 5. sz. (1886. január 29.) 37. p.; STIPTA 1999. 2-10. p.; FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. Törvénykezési szemle. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) 5. sz. (1886. január 29.) 37. p.; A Különfélék rovatban „egy munkás” reagált a fenti cikkekre, rámutatva a pusztán számszaki közelítés hiányosságaira. *Jogtudományi Közlöny* 1889 (XXIII. évf.) 30. sz. 243-244. p.; NAGY Péter: A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica* 2017. IV. évf. 3-4. sz. (2018) 284. p.

⁴⁰¹ MNL-OL. K255 1885-1-173. sz. 7. p.

Az első két év ítélkezési tapasztalatai nyomán a közigazgatási bíróság elnöke részletes javaslatot készített a pénzügyi judikatúra egyszerűsítésére a pénzügyi kormányzat vezetőjének. A *Javaslatok a magyar királyi pénzügyi közigazgatási bíróság munkamennyiségének csökkentésére* című beadvány alapos elemzést nyújtott a bíróság hatáskörébe tartozó illetékügyek szükséges reformjáról. Tegyük hozzá, hogy a pénzügyminisztérium döntési jogkörét érintő beadvány bátor bírálatát adta a korabeli hivatali és szabályozási viszonyoknak.

A javaslat az illetékkiszabási hivatalok és az első fokú fellebbezési fórumot képező pénzügyigazgatóságok alkalmazottainak hiányos felkészültségét bírálta. A bíróság elnöke szerint az itteni érdemi munkára csak jogvégzett személyeket, a pénzügyigazgatóságnál – ezen túl – még az illetékkiszabásban is jártas tisztviselőket kellene alkalmazni. Az illetékkiszabási hivatalok vezetését pedig csak „öntudatos, szakavatott és vezető képességgel rendelkező” tisztviselőkre lenne szabad bízni. A „tömerdek fellebbezés oka a helytelen kiszabás és az ügyeknek a pénzügyigazgatóságoknál az első fórumban való helytelen elbírálása. Ennek oka pedig az ezzel a munkával megbízott tisztviselőknek hiányos képzettsége, tudatlansága, járatlansága.”

Az említett szervek valóban alacsony szakmai színvonalon dolgozhattak, hiszen a közigazgatási bíróság első két évében ítélettel vagy végzéssel lezárt ügyek száma 4168 volt, ebből a bíróság csupán 1879 esetben hagyta helyben a közigazgatási szervek döntéseit. A testület 2239 esetben kényszerült a megtámadott közigazgatási határozat megváltoztatására vagy megsemmisítésére. Még jellemzőbb az első fokú szervek felületes eljárására, hogy a bíróságnak a bírósági szakaszba került bélyeg és illetéki ügyek harmadában kellett (számos esetben többször is) adatpótlást kérnie vagy tényállás-kiegészítést elrendelnie. A bíróság elnöke utalt arra is, hogy a szakmailag megfelelő határozatok egy részét egyébként is megfellebbezik, mert az „az adózók mindaddig, míg a fizetést elhúzzhatják, halaszthatják, minden fórumot igénybe vesznek.”⁴⁰²

A pénzügyi jellegű hatósági mulasztások – közigazgatási bíróságra jelentős terhet hárító – másik köre a kiadott pénzügyi rendelkezések figyelmen kívül hagyásából származott. A közvetlenül lerovandó bélyeg és jogilletékek kezeléséről szóló 1881. évi XXXIV. tc. végrehajtási utasítása⁴⁰³ például világosan előírta, hogyan kellett a befizetéseket nyilvántartani, a könyveléseket vezetni. A bíróság elnökének véleménye szerint e kimutatások országosan pontatlanok voltak, ezért – már adminisztratív okból is – gyakran előfordult az alaptalan vagy kétszeres adókiivetés.

A közigazgatási bíróság ügyforgalmát jelentősen szaporította az 1881. évi 15250. számú pénzügyminiszteri rendelet,⁴⁰⁴ amely kimondta, hogy 1881. július 1-től az illetékkötelezett felek terhére utólag pótilletéket nem lehet kiszabni. Ha az illeték kiszabása az eljáró tisztviselő tévedése miatt a kincstár kárára történt, a hiányzó összeget az eljáró hivatalos személytől kellett beszédni. A képtelen rendelkezés arra kényszerítette az eljáró ügyintézőket, hogy bonyolultabb esetekben a fél kárára döntsenek. Így a tévedésből eredő külön illetékkivetések mellé a szándékosan elkövetett illetékkiszabás társult. *Madarassy* szerint e rendelet az illetékkiszabással foglalkozó tisztviselőtől „egyrészt csallhatatlanságot követel, másrészt azt a hibákba kényszeríti. Ez a rendelet teremtette meg a szándékos, vagy legalább öntudatosan elkövetett hibás kiszámítások fajtát, a véletlenségből, tévedésből, hibás számításból eredő hibás kiszabásokon kívül.”

A rendelet egyébként nem volt törvényes. Az eredeti bélyegtörvény (1850. augusztus 2.) 9. §-a szerint a törvény szerint járó illetékek nem évülnek el. Az 1868. évi XXI. tc. 86. §-a három évi elévülési időt állapított meg, amit az 1876. évi XV. tc. 68. §-a öt évre emelt. Ezt az időtartamot az 1883. évi XLIV. tc. 90. §-a is megtartotta. E határidők azonban csak a ki nem

⁴⁰² MNL-OL. K255 1885-1-1451. sz. 8. p.

⁴⁰³ *Pénzügyi Közlöny* 1881. 604. p.

⁴⁰⁴ *Pénzügyi Közlöny* 1881. 815. p.

vetett illetékek elévülésére vonatkoztak. A kivetett illeték alatt viszont csak a törvény szerint helyesen kivetett illetéket lehetett érteni. Így az államot – ha szervei törvényesen jártak el – szintén megillette az igénye érvényesítésére rendelkezésre álló öt év. A rendelet – folytatódik az érvelés – igazságtalan is, hiszen azzal a sarkalatos jogelvvvel, hogy „senki, másnak elnézéséből vagy tévedéséből nem gyarapodhatik” egyenes ellentétben áll.

A rendelet kiadásának előzménye a bélyeg és illetéki novellák törvényhozási tárgyalása során tett pénzügyminiszeri nyilatkozat volt. A képviselőház pénzügyi bizottsága előtt a miniszter megígérte, hogy a felek a jövőben „pótilletékek kivetése által nem zaklattatnak.” A rendeletet „az adózó felek, a nyomasztó helyzetben lévő tisztviselők, de leginkább az ügy érdekében” meg kell szüntetni.

Már a működés első évében egyértelművé vált: a pénzügyi közigazgatási bíróság elé kerülő fellebbezések nagy része abból származott, hogy a felek a tőlük követelt bélyegilletékről, vagy felemelt illetékek-összegekről csak évek múlva értesültek. Az eljáró pénzügyi szervek gyakran alapvetően megváltozott viszonyok mellett, esetleg elévült követelést támasztottak az ügyfelekkel szemben. Az illetékek kiszabása, kivetése és behajtása rendkívül lassan zajlott, a rendszer megváltoztatása csak a vonatkozó törvények radikális átalakításával történhetett volna meg. Az ügyfelek érdekeit sértette az is, hogy nem alakult ki az illetékhivatalok – elévülés szempontjából történő – felülvizsgálati rendszere sem.

Legtöbb jogvitát a helytelenül felvett bélyegleletek okozták. Ezt a munkát csaknem kivétel nélkül a hivatalok, a hatóságok, és a bíróságok kezelő személyzete végezte. A hibás bélyeglerovás megállapítása azonban alapos jogi ismeretet igényelt, így az esetek döntő többségében téves döntés született. A sebtében megállapított illetékek behajtása során a fizetési meghagyások felét a felek megfellebbezték. Ezen nem segített, hogy az ilyen ügyeket a pénzügyigazgatóságok is felülvizsgálták, mert ezt a (tömeg)munkát itt is a legkevesbé kvalifikált alkalmazottak végezték. Az ügyek előkészítésének hiányosságaira jellemző volt, hogy a közigazgatási bíróság az első két évben minden lelet alapján kivetett bélyegilleték ellen beadott fellebbezéshez újabb iratokat kényszerült bekérni. Ha ezt az első jogorvoslati fórum megtette volna, a panaszt már a pénzügyigazgatóságon érdemben el lehetett volna bírálni. A bélyeges tömeges, alaptalanul történő felvételének fő oka az volt, hogy a bélyegcsontkítás miatt kivetett felemelt illetékből a leletezést végző kezelő személyzetnek jutalékot fizettek.

Rendkívül sok feladatot adott a közigazgatási bíróságnak az ingatlanforgalom után illetékek megállapításával kapcsolatos jogviták elbírálása. Az ingatlanok értékelésére a korabeli törvények nem tartalmaztak egységes rendelkezést. A közigazgatási bíróság elnöke a törvényes adóérték alapulvételét javasolta, amely ellen csak az adó téves megállapítása esetén engedne jogorvoslatot.⁴⁰⁵

Az első két év után felmerült az a gondolat, hogy – az egyenes adók mintájára – törvényhozási szinten korlátozni kellene az illetékügyi fellebbezéseket is. A közigazgatási bíróság elnöke ezt a megoldást nem ajánlotta. Úgy vélte, ezzel megghiúsulna az a cél, amelyet a bíróság felállításával el kívántak érni, „hogy t. i. a bélyeg és illetékek iránti ügyekben az adózó felek és a kincstár közt felmerülő vitás ügyekben, a függetlenség minden törvényes garanciával felruházott bírói fórum ítéljen; alapjában megingatná a hitet a törvényhozás komolyságában, amely egy-két évvel ezelőtt, hosszú sürgetés és vajúdas után létrehozott intézményt néhány ezer forintnyi pénzbeli áldozat miatt értékében megsemmisít.” Az ügyek körének szűkítése „megsemmisítené azt a jótékony hatást is, melyet ennek a bíróságnak a kétévi működése már az adózó polgárok körében előidézett, kik bizalommal, megnyugvással tekintenek a bíróság tárgyilagos, higgadtan megfontolt, független judicátúrája elé”.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ MNL-OL. K255. 1885-1-1451. sz. 12. p.; A pénzügyi közigazgatási bíróságról. *Magyar igazságügy*, 21. évf. 3. sz. (1884.) 180-185. p.

⁴⁰⁶ MNL-OL. K255. 1885-1-1451. sz.

Az egyenes adóügyek bírósági hatáskör-korlátozásának az volt az oka, hogy minden ilyen természetű ügyben volt valamilyen mértékű társadalmi kontroll (közigazgatási bizottságok, kivető és felszólalási bizottságok). Ezek ugyan a kincstártól nem voltak teljesen függetlenek, de – *Madarassy* kifejezésével – „az érdektelenség színezetével” bírtak. Bélyeg és illetékügyben ellenben minden esetben első fokon az illetékkiszabási hivatal döntött, panasz esetén a pénzügyi igazgatóság határozott, tehát mindkét fokon a kincstár látta el a felperesi és a bírói feladatokat. A pénzügyi judikátúra kétévi működésének legfontosabb tapasztalatait összefoglalva a bíróság elnöke a rendkívüli mértékű hátralék feldolgozásának legfontosabb eszközeként a közigazgatási bíróságok területi rendszerének kiépítését és a bírói létszám további emelését tartotta.

A terjedelmes elnöki memorandumra 1885. augusztus 26-án *Wekerle* Sándor válaszolt. Az 1883. évi XLIII. tc. 2. §-a szerint pénzügyminisztérium a törvény hatályba lépésétől számított két év elteltével a törvényhozásnak a végleges bírói létszámról előterjesztést kellett tennie. A pénzügyminisztérium szerint a bíróság feldolgozatlan ügyeinek nagy száma (1885. augusztus 26-án 6095 db.) egyértelművé tette, hogy a bírói létszám a „mostani eljárás mellett” nem elegendő. A bírói létszám szaporítása viszont sokba kerülne „s oly széles körre fektetné a bíróság működését, hogy alig állna arányban a legyőzendő teendők érdemével, amelyeket korábban a minisztérium két ügyosztálya látott el.” A bírák létszámának növelése „az eljárás egyöntetőségére is visszas hatást gyakorolna.” A miniszteri tanácsos elsősorban a segédszemélyzet, illetve a bírósághoz beosztott fogalmazók és fogalmazósegédek számának szaporítására gondolt. Felvetette továbbá a bíróság ügyrendjének módosítását, az eljárás egyszerűsítését, a kisebb fontosságú ügyek egyes bírói eldöntésének lehetőségeit és a bíróság hatáskörének esetleges szűkítését.

A bíróság elnöke gyors válaszában a fokozatosan szaporodó hátralék legfontosabb okát a fellebbezések számának növekedésében látta.⁴⁰⁷ A bíróságnak nyolc előadóbírája volt, az elnök számítása szerint – heti teljesítményként húsz ügy elintézését alapul véve – az évi várható átlagos 12.000 ügy lezárásához viszont 13 előadó bíróra lenne szükség. A segédszemélyzet számának növelésével, újabb fogalmazók és fogalmazósegédek alkalmazásával a restancia nem számolható fel. A fogalmazók által elintézett ügyeket az 1883. évi XLIII. tc. értelmében csak az ítélelőbíró adhatta elő, a hármastanácsban neki kellett a határozati javaslatot előterjeszteni. A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak feladata egyébként szakmailag lényegesen nehezebb volt, mint a többi felsőfokú bíróságok közreműködése. Ezen bíróság „elbírálása alá nem a judikátúra gyakorlatára szakszerűen kiképzett első fokú fórumok szolgáltatják az anyagot, hanem a bírói gyakorlatban és formákban tökéletesen járatlan, jogi fogalmakkal kis mértékben bíró adminisztratív alsóbb közegek.” A pénzügyi közigazgatási bíróságnak a vitás ügy tényállását magának kellett megállapítania, és a bíró elé „csak elvétve kerül oly módon indokolt végzés, hogy ő annak segélyével saját bírói véleményét gyorsabban megállapíthassa.”

Madarassy határozottan elutasította azt a javaslatot, hogy a kisebb súlyú ügyeket egyesbírói eljárás alá vonják. Az 1883. évi XLIII. tc. 12. §-a ugyanis minden bírói elbírálás alá kerül ügyet háromtagú tanács elé rendelt. A bírói ítélezésnél nem az összeg, hanem az elv a meghatározó, a judikátúra teljességéhez minden félnek egyforma joga van. Az egyes bírói rendszer egyébként is nehezen vezethető be, hiszen az elvi fontosságú és kisebb jelentőségű ügyek között nem lehet elvi alapon különbséget tenni. A végső fokon döntő bírói fórumoknál elvileg sem volt indokolt egyesbírói rendszer alkalmazása. A tevékenység javításának legfontosabb tényezője a bírói létszám növelése. A bíróság elnöke szerint évi 43.082 Ft. többletköltség szükséges ahhoz, hogy a közigazgatási bíróság el tudja látni fontos hivatását.

A bíróság kétéves működésének további fontos tapasztalata volt, hogy világossá tette a rendes ítélő fórumok és a pénzügyi bíráskodás személyi feltételeinek különbségét. *Madarassy* Pál szerint „míg a királyi bírónak a gyakorlati és elméleti ismeretek bírása mellett csak

⁴⁰⁷ MNL-OL. K255. 1886-1-503. sz.

jogásznak kell lenni, addig a pénzügyi bíróságnál nem elég a törvényes bírói képesség, hanem pénzügyi elméleti és gyakorlati adminisztratív szakismeretekkel is bírnia kell.” Ilyen bírót a közigazgatási tisztviselők közül és a hagyományos bírói karból is rendkívül nehéz volt találni. Ezért a bíróság elnöke szükségesnek látta, hogy a bíróság maga képezhesse ki a megfelelő bírakat. Ezt úgy képzelte el, hogy a bírák mellé pótbírákat, a segédszemélyzet köré pedig pénzügyminiszteri titkári rangú és fizetésű tisztviselőket alkalmaznának. Ezeket – elkülönítve a pénzügyminisztérium fogalmazói statusáról – „tanácsjegyző” titulussal lehetne alkalmazni. Így ez a személyi kör bizhatna abban, hogy a bíróságon belül előrelépési lehetőséget kapna.

A törvényjavaslat elkészítése érdekében 1885. szeptember 8-án a pénzügyminiszter bizottságot alakított, amelybe három pénzügyminiszteri főtisztviselőt jelölt és ugyanennyi tag megnevezését várta a bíróság elnökétől.⁴⁰⁸ A testület célja annak megállapítása volt, hogy „miként lehetne a bíróság ügyfélforgalmát a bírák létszámának szaporítása, vagy jelentékenyebb növelése nélkül rendes kerékvágásba hozni, illetőleg a teendőket egyszerűsíteni vagy kevesbíteni.”

A testület állásfoglalása nyomán született meg az 1886. évi XI. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróság létszámának megváltoztatásáról. A törvény 1. §-a a bíróság végleges létszámának megállapítását 1888. július 1-ig halasztotta el. A bíróság elnökének javaslatától eltérően nem öt, hanem három ítéldbíró, két fogalmazó, két segédfogalmazó és egy szolga alkalmazását engedélyezte. A három új bíró a királyi ítéltáblai bírákkal azonos fizetést kapott, üresedés esetén ők képezték a közigazgatási bírák utánpótlását.

A törvényt előterjesztő minisztérium azon az állásponton volt, hogy a bíróság idővel kialakítja működésének elveit, és így gyorsabban tud dönteni, mint az első években. Számoltak arra is, hogy a kiadott nagyszámú döntvény közzététele javítja az eljáró szervek hozzáállását, növeli szakismeretét. A minisztérium adminisztratív intézkedéseket is tervezett az adókivetés és illeték-megállapítás javítására, az illetékügyben pedig új törvényi szabályozást készített elő. Az 1888. július 1-ig történő elhalasztás egyénként logikus volt, mert ebben az évben lezárultak a három évre szóló egyenes adó-kivetések fellebbezési határidői, így a bíróság állandó ügyforgalmára később alaposabb következtetést lehetett levonni.

A közigazgatási bíróság elnöke rezignáltan írta a pénzügyminiszternek: a három ítéldbíró beállítása az ügyirathátralék feldolgozásához nem elegendő, hiszen abban az esetben is, ha egy bíró heti 25 ügyet intéz el, 1886 végén még mindig 7409 hátralék marad. A segédszemélyzet létszámával még elégedetlenebb volt. A 12 ítéldbíró mellé szükséges lenne egy-egy fogalmazó, ezzel szemben a bíróságon csak nyolc ilyen állás van. A fogalmazók számát négygyel kellene szaporítani, mégpedig úgy, hogy azok között feltétlenül legyen egy, aki a magyar és horvát nyelvet tökéletesen bírja.⁴⁰⁹

Már az első időszakban rendkívül fontos volt a bíróság jogfejlesztő szerepe. A teljes tanácsülésben hozott döntvényei törvényt pótoltak és törvényi erővel bírtak. A bíróság nagy súlyt fektetett arra, hogy a döntéseket meg is jelentesse. Különösen fontos volt ez Horvát-Szlavónia esetében, amely területre a bíróság területi illetékessége kiterjedt. A bíróság teljes tanácsban hozott döntvényeit horvát nyelvre is lefordították és azt – pénzügyminiszteri megbízásból – a fordító *Kóczián Samu* magánmunkálataként megjelentették. A horvát bánt is megkeresték a döntvények hivatalos közzététele érdekében.⁴¹⁰

2.2. A pénzügyi vitás ügyek általános adatai

A *Függelék 1. sz. ábrájának* első szembeötlő üzenete, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyszáma folyamatosan emelkedett, az intézmény iránti bizalom mindvégig töretlen maradt. A

⁴⁰⁸ MNL.-OL. K255 1886-1-503. sz.

⁴⁰⁹ MNL.-OL. K255 1885-1-1451. sz.

⁴¹⁰ MNL.-OL. K255 1886-1-2299. sz.

testület ítélkezési gyakorlata már az első évben eloszlatta azt a gyanút, hogy a bíróságot valóságos jogvédelem helyett a kincstár érdekeinek védelmére hozták létre. A beérkezett ügyek száma a vizsgált időszakban közel kétszeresére nőtt, amely a jogkereső közönség tartós bizalmát igazolta. A beadványok számának növekedése arra is rámutat, hogy az adó- és illetékkivető hatóságok nem mindenben követték a bíróság gyakorlatát, a kivetések jelentős része felülvizsgálatra szorult.

Az első ítélkezési év ügyforgalmi mutatóit elemző *Dárdai Sándor* is arra a megállapításra jutott, hogy az ítélőfórum rövid működése megszilárdította a bizalmat a bíróság iránt. Korábban ugyanis széles körben az volt a vélemény, hogy a testület „mintha bírói hivatása helyett a kincstár érdekét tartaná szem előtt.” A hátralékok viszont folyamatosan nőttek, és arányuk 1887-re már nyomasztóvá vált. Ennek számos oka volt, melyeket a bíróság elnöke szorgos elemzéssel mutatott ki. A restancia növekedésének legfontosabb magyarázata a az elemző szerint a jogvédelem iránti egyre fokozódó igény volt, hiszen a beadott fellebbezések száma évről-évre nagyságrendekkel növekedett. Szerepet játszott ebben a létszáhiány is, hiszen a bíróság irreálisan alacsony létszámmal kezdte meg működését. Tartósan növelte a hátralékot a kiegészítésre visszaadott ügyek száma is, hiszen a visszaküldött ügyek évről-évre intézetlenként jelentek meg az ügyforgalmi statisztikákban. *Dárdai* utalt arra is, hogy a bíróság jelentős számú régi ügyet örökölt, amelyeket az új szabályok szerint kellett intézniük.⁴¹¹ Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a bírák egy része járatlan volt a pénzügyi judikatúrában, így feladataikat az első időszakban csupán nehezen tudták teljesíteni.

A jogtudományi irodalom folyamatosan kifogásolta a bíróság lassú ügymenetét. A dualizmus időszakának egyik leismertebb pénzügyi jogásza szerint a bíróság működése kezdetben aggasztóan vontatott volt. A bíróság munkáját eleinte nagy figyelemmel és zajos ellenszenvvel kísérte az ellenzék is, több interpellációban téve szóvá a bíróság vitatható döntéseit és vontatott ítélkezési rendjét. Az ítélkezés negyedik évétől kezdve elhalkultak az ügyforgalommal összefüggő kritikák, hiszen a testület – nem utolsó sorban elnökének erőfeszítései révén – feldolgozta restanciái jelentős részét. Ezt igazolja a *Függelék 2. számú* ábrája.

Az első évben a beérkezett ügydarabok csupán 50,4%-a zárult végleges döntéssel. Ez az arány tovább romlott, 1885-ben az ügyek 56,7%-a hátralékban maradt, tehát 7%-al több intézetlen ügy keletkezett, mint 1884-ben. Ez érdemi hiányosság volt, amely komoly gondolkodásra késztette a pénzügyi kormányzatot is. Mivel az 1883. évi XLIII. tc. szerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott fellebbezések rendszerint nem bírtak halasztó hatállyal, így azoknak a feleknek, akiknek a nagyszámú megváltoztató és megsemmisítő határozatok javukra szóltak, esetleg évekig kellett várniuk jogalap nélkül beszedett pénzükre. Ha az 1885-ben elintézendő 15.756 ügydarabot megkülönböztetés nélkül vesszük számításba, az elintézetlenül maradt 6.643 ügyszám még mindig 42,2%-ot tett ki, tehát a bíróság – a napi ügyforgalommal beérkező fellebbezésekre tekintettel – az első két évben egy teljes esztendőre való munkával maradt el.

„Ez mindenestre aggasztó jelenség, s tekintve a bíróság felállításával elérni kívánt célt, minden irányban káros állapot, amelyen javítani kell és lehet is, mivel a közállapotainkon uralkodó pénzügyi tekintetek sürgősen követelik s mivel – ne hallgassuk el – nemcsak tisztán igazságügyi érdekről van itt szó. A pénzügyi érdekek a pénzügyminisztert is illetik, s az ő hivatalában erősebb légáramlat uralkodik, mint az igazságügyi palotában.”⁴¹²

⁴¹¹ D[árdai]S[ándor]: Törvénykezési szemle. A kir. pénzügyi közigazgatási bíraskodás ügyforgalmi kimutatása 1884. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1885. (XX. évf.) 5. sz. 38. p.; SZERÉNYI Simon: A pénzügyi közigazgatási bíróság és az adótörvény. *A jog*, 5. évf. 21. sz. (1886. május 23.) 168-169. p.

⁴¹² FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 37-38. p.

Az első évek statisztikai adatai nyomán született elemzések azt is hangsúlyozták, hogy a bíróság elé tartozó ügyekben a gyors döntés a kincstár és a lakosság közös érdeke, „mert azt az adót, vagy illetéket, ami a késedelmes vagy hosszadalmas, avagy hiányos eljárás miatt behajthatatlanná vált, más cím alatt, vagyis mint deficitet, a többieknek kell megfizetni.” Hamarosan felmerült a bírósági létszám növelésének igénye, amelyet a „közállapotainkon uralkodó pénzügyi tekintetek sürgősen követelik.”⁴¹³ A létszámbővítésre 1886-ban került sor, a hattagú bíróság ez év április 1-től három ítélőbíróval egészült ki.

Az ügyforgalmi mutatók azonban a létszámnövelés ellenére sem javultak. Az ügyhátralék a bírák alkalmazásának évében is szaporodott. A beérkezett fellebbezések száma ugyan 1077-tel (1885: 11.700, 1886: 12.777), emelkedett, az elintéztett ügyek mennyisége is nőtt 2.492-vel (1885: 9.113, 1886: 11.605), de a javulás a személyszaporítással nem volt arányos. Az 1885. évi 6.643 db. hátralékkal együtt 1886-ban 19.420 ügyet kellett elintézni. Ezzel szemben a bíróság 11.605 ügyben, azaz 59,75%-ban döntött (1885-ben ez az arány 50,4% volt). A 9,35% többlet a személyszaporítás mellett csekély eredménynek számított. Ha azonban az 1886-ban elintéztett 11.605-ből levonjuk az 1885-ről intézetlenül maradt 6.643 ügydarabot, kiderül, hogy az 1886-ban érkezett 12.777 jogvitás ügy csupán 32,6%-a zárult érdemben. Míg tehát az elintézendő ügydarabok hátraléka általában 40,25%-ra (1885-ben 42,2%-ra) rúgott, az 1886-ban beérkezett ügyek 67,4%-a maradt elintézetlenül. Ez 10,7%-al több volt, mint 1885-ben, amikor a folyó évi darabok hátraléka 56,7%-ot tett ki. A bíróság statisztikailag mérhető tevékenysége tehát a létszámnövelés ellenére romlott.

A lezárt 11.605 ügyből azonban 3.598-at tanácsulésen kívül, „egyéb intézkedéssel kiegészítés végett” adtak vissza a döntést hozó közigazgatási szervnek. Ez a „leküldve elintézés” 30%-os ügyiratmennyisége 1887-ben tovább szaporította a beérkező ügyszámot. Ezek szerint az elintézendő 19.420 ügyből csak 8.007, azaz 41,2% tekinthető érdemben intézettnak, tehát a tulajdonképpeni hátralék 58,8% volt. Ha az érdemileg elintéztett 8.007 ügyszámból az 1885-ről hátralékban maradt 6.643-at levonjuk, arra a meglepő következtetésre jutunk, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban csak 1.364 fellebbezést, a beérkezett 12.777 ügy csupán 10,6%-át zárta érdemi döntéssel.⁴¹⁴

A megoldásra számos javaslat született. A Magyar Közigazgatás szemleírója szerint a hátralék növekedőben van, „de ennek egyszerű oka az, hogy az ügydarabok évről-évre szaporodnak, s nézetünk szerint számuk mind addig fokozottabb lesz, míg korlátot nem szab a törvényhozás annak, hogy mindenféle 5-10 krajcáros ügy a bíróság elé legyen vihető.”⁴¹⁵ A bírói tevékenység minőségi fokát nagyban emelte viszont az a körülmény, hogy míg az első évben az ügyek felét ülésen kívül intézték el, addig 1886-ban az ülésen kívül elintéztett ügyek az összes intézésnek csupán 30%-át tették ki.

Az 1887-es ügyforgalmi kimutatás adatai is komoly működésbeli hiányosságokat tükröztek. Erre az időre azonban egyértelművé vált, hogy a bírálat nem csupán a bíróságot, hanem az „alantas hatóságokat” is illeti. Az elintézendő ügydarabok száma – hátralékok nélkül is – évről-évre (1887-ben 13%-al) szaporodott. A hátralék formai szempontból ebben az évben kevesebb volt az előző évinél (7.815-6.420), tehát a bíróság mennyiségileg többlet teljesített. Ha viszont az elintézendő 22.265 ügyből elintéztett 15.845 db. (71,2%) részleteit vizsgáljuk, ellentmondásos kép rajzolódik ki. Az elintézendő ügydarabok 35%-a 1886. évi hátralék volt, és az elintézettnak regisztrált ügydarabok negyed részével a testület hiába foglalkozott, hiszen 3.680 fellebbezést kiegészítés végett kellett visszaküldeni a pert kezdeményezőnek. „Ez

⁴¹³ MNL-OL. K255 1885-1-1451. sz.; ALIQUIS: Pénzügyi közigazgatási igazságszolgáltatásunk. *Magyar Igazságügy* 1886. (Szemle) 82-83. p.; FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 37. p.

⁴¹⁴ MNL-OL. K255 1886-1-503. sz.; FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Jogtudományi Közlöny* 1887 (XXII. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1887. február 4.) 37-38. p.

⁴¹⁵ A *Magyar Közigazgatás* 1887 (V. évf.) A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. 7. sz. 1887. február 17. 6. p.

valóságos pazarlás a munkaerővel, és sajnos, hogy ez irányban több ízben hangoztatott panaszaink eredményre nem vezettek, holott egy erélyes miniszteri rendelet az alantas közegek felszerelési tudományán (?) sokat lendíthetett volna.”⁴¹⁶

A következő két év meghozta a régen várt eredményt. A bíróság kitartó (de mindvégig korrekt) kritikusa az 1888-as tevékenységet értékelve már azt írhatta, hogy „a számokat illetőleg csak dicsérni lehet a bíróság működését.” Az előző évhez képest 2.544 darabbal csökkent a hátralék, hiszen 1888-ban 16.717 ügydarabot intéztek el, 1887-ben ez a szám 15.845 volt. Igaz ugyan, hogy 1889-ben 2.513-al kevesebb volt a beérkezett fellebbezések száma, mint 1888-ban, s az is igaz, hogy 1889-ben az előző évinél 1.475-el kevesebbet intéztek, de a hátralék 294 ügydarab volt, amely csupán egy napi beérkezésnek felelt meg. A bíróság egyébként 1889-ben (a váraozástól eltérően) keveset foglalkozott a háromévi kivetés alapján szabályozott adónemekkel, főként a jogilletékekkel (47,7%) és bélyegilletékekkel (40,8%) kapcsolatos vitás ügyekben döntött.⁴¹⁷

Az 1890 évi ítélkezés statisztikai eredményei is az ítélkezési szorgalom kétségtelen jeleit mutatták. A beérkezett ügydarabok száma 1890-ben majd 1.600-al volt nagyobb, mint 1889-ben; a növekedés a második félévben történt és az 1890-es új adókivetéssel függött össze. Az év első félévben 5.203 darab érkezett a bírósághoz, a második félévben 8.050-re rúgott az új ügydarabok száma. Ezzel magyarázható, hogy a hátralék is jóval nagyobb volt, mint 1889 végén (252-el szemben 1170). A megváltoztató és megsemmisítő határozatok 32% fölé emelkedtek, és az „egyébként elintézett” ügydarabok aránya – öröndetesen – 10,4%-ra csökkent, ami a közigazgatási hatóságok szabatosabb munkáját igazolta vissza.

A szaksajtó statisztikát elemző része egyre határozottabban követelte a bíróság működési feltételeinek javítását. A jogérzet szilárdsága, a törvényes intézményekben, sőt a törvény szövegében való bizalom megingott; a „fellebbezési viszketeg” növekedett, egyre több érintett hitte azt, hogy az illetékszabályok fennálló vagy képzelt szövegébe vagy szövegéből mindent lehet bele- vagy ki lehet olvasni. „A legközelebb elmúlt esztendőben (1890) az állapot oda fajult, hogy az ítélettel elintézett 6.714 ügyből éppen 2.614, azaz majd 39% esett bélyegilletékben beadott fellebbezésre, összesen 47017. Ft. fellebbezett összeggel, úgy, hogy egy-egy fellebbezett ügy érdeme átlag csak 17 Ft-ra rúg. S ha látjuk, hogy a csökkenés csak 13.176 Ft-ot tett ki, akkor a bíróság ismeretes szabadelvűsége mellett a fellebbezések túlszaporodása még inkább szembeszökő. Ha pedig az elvi határozatok gyűjteményében foglalt bélyegilletéki határozatokat olvassuk, azt látjuk, hogy a jogaiban sérelmet szenvedett vagy

⁴¹⁶ MNL-OL. K255 1887-1-48. sz.; FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1887-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1888 (XXII. évf.). 3. sz. 26-27. p.; TÓTH Gáspár: A pénzügyi judikátúra reformjáról. *Magyar Közigazgatás* 10. sz.1889. március 7. 1-2. p.

⁴¹⁷ MNL-OL K255 1888-1-47. sz.; FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1888-ban. *Jogtudományi Közlöny* 1889 (XXIII. évf.) (Ügyforgalmi kimutatás). 5. sz. 42-43. p.; uő: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1889-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1890 (XXIV. évf.) (Ügyforgalmi kimutatás). 4. sz. 29-30. p.; MNL-OL. K-255 1889-1-79. sz. A pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke a következő körözüvényt intézte a bíróság tagjaihoz: „A vezetésemre bízott magyar kir. pénzügyi közigazgatási bíróságnak 1890. évi tevékenységét feltüntető ügyforgalmi kimutatása szerint, ebben az évben – az előző évről maradt hátralékkal együtt – összesen 13505 ügydarab volt elintézendő, a miből 12335 ügydarab tényleg elintéztetvén, az év végével hátralékként csak 1170 darab maradt, vagyis körülbelül annyi, mint a mennyi egy hónap alatt átlag beérkezni szokott. Bátran léphetünk tehát azzal az öröndetes tudattal az új évbe, hogy hátralékunk alig van. Ez a rendkívüli eredmény, amelyre bármely hatóság büszke lehetne, és melyet érdeme szerint méltányolni csakis az képes, aki tudja, hogy az egyes ügyek elintézésénél mily nagy nehézségekkel kell e bíróságnak sokszor küzdenie, csakis oly lankadatlan buzgalom és pihenést nem ismerő, mondhatni önfeláldozó tevékenység mellett volt elérhető, mint a melyet a pénzügyi közigazgatási bíróság kitűnő bírói kara és hozzá beosztott fogalmazói személyzet kifejtett. Örömmel ragadom meg tehát az ügyforgalmi kimutatás közzététele által nyújtott alkalmat arra, hogy úgy a bírói kar, mint a fogalmazó személyzet minden egyes tagjának, eme vasszorgalommal, és ritka kitartással, sőt az ügy iránti valóságos lelkesedéssel teljesített rendkívül eredménydús működéséért köszönő elismerésemet kifejezzem.” A pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének levele a hátralék megszűnéséről. *Jogtudományi Közlöny* 1891 (XXV. évf.) 3. sz. 23-24. p.

feltételező felek gyakran minimális összegek miatt veszik igénybe e legfőbb bírói hatóság tevékenységét.”⁴¹⁸

A beérkezett ügydarabok száma 1890-ben majd 1.600-al volt nagyobb, mint 1889-ben. Ennel a növekedésnek túlnyomóan a második félévben jelentkezett és alapvetően az 1890-ben kezdődött új adókiivetés volt az oka, hiszen míg az első félévben 5.203 darab érkezett, addig a második félévben 8.050-re rúgott az új ügydarabok száma. Ennek megfelelően a hátralék is jóval nagyobb (252 darabbal szemben 1.170 darab) volt, mint 1889 végén.⁴¹⁹

A bíróság utolsó éveinek ügyforgalmi adatai konszolidált működésről tanúskodnak. 1891-ben a testület fokozott erőfeszítéssel dolgozott, mert közel 6000 ügydarabbal (44,5%) több érkezett be, mint 1890-ben, a hátralék mégis csupán 8.9% volt, szemben az 1890-iki 8,6%-al. A következő évben az 1891-hez képest 5703 ügydarabbal kevesebb érkezett, és a hátralékkal együtt 5063 darabbal kevesebb volt elintézendő ügymennyiség. A hátralék jelentősen csökkent, 530 darabbal volt alacsonyabb az előző évinél.⁴²⁰

A bevezetőben említettem, hogy a bíróság ügyforgalmi statisztikája nem teljes, mert az utolsó év tevékenységének hiteles (levéltári) forrásai nem lelhetőek fel. Az 1896. év első félévének statisztikai adatait viszont a Jogtudományi Közlöny közzé tette. A lap információi korábban pontosak voltak, így valószínűsíthető, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó időszakának töredékes kimutatását is a valóságnak megfelelően közzétették. Eszerint „Pénzügyi vitás ügyekben múlt évről maradt hátralék 1301, folyó év I. felében beérkezett 6.826, összesen elintézendő volt 8.127, ebből elintéztetett 7.215, maradt elintézetlen 912 ügydarab. Az elintéztet ügydarabok közül elintéztetést nyert: a) ítélettel: helybenhagyva 2.394, megváltoztatva 1.317, összesen 3.711 ügydarab; b) végzéssel: helybenhagyva 208, megváltoztatva 35, megsemmisítve 349, egyébként elintéztve 655, összesen 1.247 ügydarab. Tehát tanácsülésben elintéztetett összesen 4.958 ügydarab. Tanácsülésen kívül: rendkívényileg kiadatott 2.257 ügydarab. A tanácsülésben érdemileg ítélettel elintéztet ügyekből esik és a megfellebbezett összeg tesz, tekintettel a bírói határozat eredményére: fellebbezett összeg 775.599 frt, helybenhagyott összeg 511.921 frt, leszállítva megállapított összeg 162.820 frt., felemelve megállapított összeg 1.141 frt. A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság döntvényt hozott illetékügyekben 4, adóügyekben 3, összesen 7 esetben.”⁴²¹

2.3. Az elnöki ügyek

A bíróság – statisztikai forrásokból nyomon követhető – adminisztrációs tevékenysége, és a kezelést igénylő elnöki ügyek volumene nem volt jelentős. A *Függelék 3. számú ábrájából* kitűnik, hogy az éves tárgybeli ügyek száma csaknem azonos volt, az ügyekszámok a bírósági elnöki hivatalváltás idején és a pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó időszakában növekedtek valamelyest. Az elnöki ügyek intézése mindkét elnöki periódusban folyamatos és lényegében késedelem nélküli volt.

A bíróság elnökei maguk is ítéleztek. A közigazgatási bíróság hatásköréről szóló ügyrendi fejezet rögzítette igazgatási jogkörüket, hangsúlyozva, hogy a bírák ítélezési jogait utasításaikkal nem sérthetik. Az elnöki ügyeket külön kezelték, az erre vonatkozó statisztikában is elkülönítve szerepeltették. Az ügyrend 20. §-a szerint a bíróság elnöke köteles volt

⁴¹⁸ FRAENKEL Sándor: Pénzügyi közigazgatási bíráskodás. (Visszapillantás 1890-re). *Jogtudományi Közlöny* 1891 (XXV. évf.). 3. sz. 19-20. p.

⁴¹⁹ FRAENKEL Sándor: Pénzügyi közigazgatási bíráskodás. (Visszapillantás 1890-re). *Jogtudományi Közlöny* 1891 (XXV. évf.). 3. sz. 21. p.

⁴²⁰ MNL-OL. K255. 1891-1-58. sz.; FRAENKEL Sándor: Pénzügyi bíráskodás 1891-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1892 (XXVI. évf.) Törvénykezési Szemle. 5. sz. 36-37. p.; uő: Pénzügyi jog és bíráskodás 1892-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1893 (XXVII. évf.) (Ügyforgalmi kimutatás) 6. sz. 44-45. p.; MNL-OL. K255.1892-1-147. sz.

⁴²¹ A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1896. év I-ső feléről. *Jogtudományi Közlöny* 1896 (XXX. évf.) 31. sz. 247-248. p.

gondoskodni a beosztott fogalmazók és fogalmazósegédek törvénykezési jártasságának, tudásának fejlesztéséről. A jártasságnak ki kellett terjednie az ítélezés és az ügykezelés minden ágára.

A bírósági ügyrendnek a testület felügyeletét szabályozó III. fejezete is érintette a bíróság elnökének – elnöki ügyek közé sorolt – közvetlen felügyeleti jogát. A 24. § rögzítette, hogy az elnök „felelősség terhe alatt tartozik az ügyvitel minden ágában a rendre és pontosságra, a törvények és rendeletek megtartására, a visszaélések eltávolítására és orvoslására törekedni,” és általában oda hatni, „hogy a hivatali tevékenység, a teendők célszerű felosztása és a bíróság tagjainak egybevágo munkássága által előmozdítottassék.” Az elnök kötelessége volt arra ügyelni, hogy hivatali kötelezettségét minden bíró, tisztviselő és szolga pontosan és lelkiismeretesen teljesítse (25. §).⁴²²

2.4. Az ítélező bírák munkaterhelési adatai

Egy bíróra eső intézendő ügyek száma a *4. számú ábra* szerint alakult. Az ügyszám tartósan rendkívül magas volt, különösen kiemelkedett az adókiivetés éveiben, vagy új illetékek bevezetésének időszakaiban. Az áttekintésből az is kiderül, hogy a fokozatos létszámemelés sem kompenzálta a nagy ügyforgalmat, az ítéelő-személyzet egyéni munkaterhét. Az ügyszám mellett tekintetbe kell vennünk azt is, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság a pénzügyi szervektől gyakran hiányosan felszerelt, tényállás-kiigazításra szoruló anyagokat kapott, melyeket nagy munkával kellett feldolgozni. A munkateher kapcsán említenünk kell azt is, hogy a reformatórius jogkör miatt az ügy tényleges tisztázása a bíróságra hárult. A bíróság elnöke is erre utalt, amikor a létszámbővítésre vonatkozó – korábban említett – javaslatát előterjesztette. „A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak feladata nagyon meg van nehezítve azáltal, hogy az ő elbírálása alá nem a judicátúra gyakorlatára szakszerűleg kiképzett első bíróságok szolgáltatják az anyagot, mint ez a Kúria esetében történik, hanem a bírói gyakorlatban és formákban tökéletesen járatlan, jogi fogalmakkal kevés mértékben bíró adminisztratív alsó közegek.” Az elnök utalt arra is, hogy a közigazgatási bíróság elé csak elvétve kerül olyan alaposan és szakszerűen indokolt végzés, melyet a saját döntésénél figyelembe tudna venni.⁴²³

A bíróság ügyforgalmának elemzése során gyakran felmerült a munkamennyiség nemzetközi összehasonlításának igénye. A Magyar Igazságügy szemleírója szerint ha a „pénzügyi közigazgatási bíróságunknak és a bécsi vagy más külföldi közigazgatási bíróság határozatait olvassuk és egybe hasonlítjuk, akkor látjuk csak az illetékességi körre valamint az eljárásra vonatkozó feltűnő különbséget.” Míg azok az eljárás minősége fölött döntenek, és eljárásuk döntően kasszatórius, addig a magyar pénzügyi közigazgatási bíróság „nem egyéb, mint adót és illetéket kiszámító és megállapító utolsó hatóság.” „Ha a közzé tett határozatok nagy részének tartalmából kellene következtetni az ítéelő bíróság minőségét, azt kellene feltételezni, hogy a jogi és a pénzügyi közigazgatási képzettségen kívül, különösen a kiváló számtiszt minőség a fő dolog. Hogy aztán jól van-e így, vagy nem, az egészen más kérdés.”

Az ügyszám nagyságát, a bírósági tárgyalási napok mennyiségét vizsgálva, valóban nagy különbség volt a magyar és a korabeli külhoni bíróságok között. „Azoknak, akik a legfőbb bíróság tagjaitól is darabszám szerinti napszámos munkát várnak, elég lesz arra hivatkozni, hogy míg a bécsi vagy más külföldi legfőbb bíróságoknál egy bíró hetenként ülésben 3-4 ügyet

⁴²² A m. kir. pénzügyministernek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában. *Magyarországi Rendeletek Tára*. XVII. évf. 1883. IV. füzet. Budapest, 1883. 1722. p.

⁴²³ MNL-OL K255. 1886-1-503. sz. 35-36. p.

ad elő, addig nálunk a pénzügyi. közigazgatási bíróságnál egy bíró 20-25 ügyet, de sokszor többet is elintéz, persze nehezebbeket és könnyebbeket egyre-másra véve.”⁴²⁴

Madarassy Pál 1885. november 4-én kelt, és a pénzügyminiszterhez címzett beadványában párhuzamot vont a Kúria és a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság „ügyforgalma, munkaereje és munkaeredménye” között. A Kúria (1882-re, 1883-ra és 1884-re számított) éves ügyforgalmi átlaga 23.664 volt. A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének két éve alatt átlagosan 10.698 ügyet fogadott be. A Kúrián a tanácselnökökön kívül 62 bíró ítélkezett, a pénzügyi közigazgatási bíróságon a két tanácselnökön kívül nyolc bíró állt alkalmazásban. A *Függelék 5. számú* számú kimutatása szerint a Kúria ügyforgalma kevéssel több, mint kétszerese volt a pénzügyi közigazgatási bíróságénak, de bírának száma nyolcszor több volt, mint az pénzügyi judikátúra új szervéé. Ebből kiderül, hogy – az adatolt időszakban – a Kúrián egy bíróra 382, a pénzügyi közigazgatási bíróságon 1337 intézendő ügy jutott.⁴²⁵

A pénzügyi szakirodalom avatott képviselői kezdetektől elismerték az ítélkező közigazgatási bírák kvalitásait, és mennyiségileg is jelentős ítélkezési tevékenységét. A *Jogtudományi Közlöny* 1886. január 29-i számában *Fraenkel Sándor* írta: „A pénzügyi közigazgatási bíróság szervezete és szaktekintélye, tagjainak mély tudománya, alapossága és ernyedetlen szorgalma, vezetésének mintaszerűsége minden kétségen felül áll és – bátran mondhatjuk – Nyugat-Európa bármely államának díszére válhatnék. S hogy közelfekvő példát hozzunk fel, az osztrák „Verwaltungsgerichtshof” rokon tárgyú határozatai semmivel sem alaposabbak, következetesebbek, és jelesebbek, mint a mi bíróságuké, jóllehet ott évszázados közszolgálati tradíciók, a szervezet állandósága, az illető törvények és rendeletek bizonyos – nálunk ritkán észlelt – világossága és szabatosága és tényleg kézzelfogható bírói gyakorlat szolgál a legfelsőbb fórum működésének alapjául és egyúttal támaszául.”⁴²⁶

A magyar pénzügyi bírói ítéletek legnagyobb része valóban terjedelmes indokolással, gyakran bonyolult számítással egybekötött érdemleges döntést, vagy részletes kitanítást magában foglaló megsemmisítést tartalmazott. Az osztrák közigazgatási bíróság az eljárás minősége fölött döntő, megsemmisítő határkörű testület volt, míg (Fraenkel szerint) „a mi bíróságunk nem egyéb, mint adót és illetéket kiszámító és megállapító utolsó hatóság.”

A Magyar Közigazgatás 1887. február 17-i szerkesztőségi cikke szerint a bírósági hátralék növekedését addig nem lehet megakadályozni, amíg a törvényhozás nem szab korlátot az alacsony perértékű ügyek bíróság elé vitelének. A cikk szerint „azoknak, akik a legfőbb bíróság tagjaitól is darabszám szerinti napszámos munkát várnak, elég lesz arra hivatkozni, hogy míg a bécsi vagy más külföldi legfőbb bíróságoknál egy bíró hetenként ülésben 3-4 ügyet ad elő, addig nálunk a pénzügyi közigazgatási bíróságnál egy bíró 20-25 ügyet, de sokszor többet is elintéz.”

Érdekes eredményre jutunk, ha a bírósági restanciát és teljesítményt a bírák számával vetjük össze. 1884-ben beérkezett 8.174 ügy, ebből elintézték 4.118-at, maradt 4.056 hátralék. Ebben az évben hat ítélőbíró volt, akik a vásár és ünnepnapokat, továbbá az 1883. évi XLIII. tc. 4. §-a alapján minden bíró által igénybe vehető hat heti szabadidőt levonva 258 napot dolgoztak. Eszerint az első évben egy ítélőbíróra napi 2 és fél intézendő ügy esett. 1885-ben beérkezett 11.700. ügydarab, ebből elintézték 9.113 darabot, 4587 hátralékuk maradt, hozzáadva az 1884. évi hátralékot, 2056 db, összesen 6643 db. Ebben az évben a bírák száma kilenc lett, eltekintve attól, hogy a szaporított három bíró csak az év második felétől kezdte el működését, így egy bírónak már napi négy ügyet kellett elintéznie.

⁴²⁴ ALIQUIS: Pénzügyi közigazgatási igazságszolgáltatásunk. *Magyar Igazságügy* 1886. (XXVI. kötet) Szemle. 83. p.

⁴²⁵ MNL-OL K255 1885-1-1451. sz. 14-15. p. Vö: *Jogtudományi Közlöny* 1885. évf. 3. sz. A számítás még kedvezőbb a pénzügyi bíróság javára, ha figyelembe vesszük, hogy a nyolc bíró csak 1885. április 1-től állt rendelkezésre.

⁴²⁶ Az osztrák közigazgatási bírósághoz 1877-ben 457 (!) panasz érkezett. OLECHOWSKI 1999. 227. p.

1886-ban a bírák száma ismét hárommal nőtt. Ebben az évben 12.778. ügy érkezett, ebből elintézték 11.605-öt, intézetlen maradt 1.173. Az előző évből 6.643 hátralék maradt, így összesen 7.816 jogvitás ügyben kellett a bíróságnak döntenie. Ebben az évben 12 bíró ítélkezett, ezért – eltekintve attól, hogy az új bírák az év második negyedének végével kapták meg kinevezésüket –, egy bíróra naponta 3 és fél ügy esett. 1887-ben 14.466 ügy érkezett, ebből érdemi döntés 15.845 esetben született. Az elmúlt évi hátralékból 1379 vita zárult le, így az év végére összesen 6.437 intézetlen ügy maradt. Ebben az időszakban tehát egy bíró naponként öt ügyet intézett el. 1888-ban 14173 ügy érkezett. 16.717 ügyet intéztek el, tehát az elmúlt évi hátralékból feldolgoztak 2.544 ügydarabot. Ez jelentős munkateljesítmény volt, amellyel a hátralék 3893-ra csökkent. Ebben az évben a 12 bíró mindegyikére 5 és 1/3-ad ügyirat esett.

Ezek az adatok azt bizonyítják, hogy a pénzügyi bíróság munkakörének, ügyszámainak évenkénti folytonos emelkedése mellett az 1886. évben már 7.816-ra felszaporodott hátralékot két év alatt, vagyis 1888 végére 3.893-ra szorította, s „tekintve az ügyeknek egy-egy bíróra eső mennyiségét, azoknak a fentiek szerinti elintézését, az ügyforgalmához képest megszorított létszámával a munkálkodás igen magas fokát tanúsította.”⁴²⁷

2.5. Az elintézett közigazgatási jogvitás ügyek: döntési fórum

Jogelvi szempontból már a kortársak által is hangoztatott fontos körülmény volt, hogy a testület mindvégig ragaszkodott az ügyek többségének testületi eldöntéséhez. A tanácsülésben való döntési forma szavatolta az ügyek elbírálásának alaposságát és jogszerűségét. A tanácsülésen kívüli elbírálás körébe a bizonyítás-kiegészítést célzó intézkedések tartoztak.

A bíróság ítélkezési tevékenységének általános értékelésekor fontos szempont számunkra is az ügyek elbírálásának fóruma. (*Vö. a Függelék 6. és 9. sz. ábráival*) Az elemzők kezdetben komoly kritikát fogalmaztak meg az elintézés módjával, az egyedi és kollektív döntések kedvezőtlen arányával kapcsolatban. Már az első évben feltűnő volt a kiegészítésre visszaküldött ügyek jelentős mennyisége, amely meghaladta az érdemleges elintéзések számát. „Némi magyarázatul szolgálhat ugyan az eddig szokatlan bírói eljárás úttörő hivatása, de kétségtelen bizonyítékaul szolgál annak, hogy e bíróság lelkiismeretes szigorral jár el s az eddig önkényes bürokratizmust fékezni igyekszik.”⁴²⁸

A működés második évének értékelése során is különös hangsúlyt kapott, hogy az 1885-ben elintézett 9.113 ügydarab közül 3.253, azaz 35,7% tanácsülésen kívül „egyéb intézkedéssel kiegészítés végett” megjegyzéssel került a statisztikába. A bíráló utalt arra, hogy ezeknek az ügyeknek a nagy része ismét a bíróság elé kerül, és a következő év restanciáját növeli. A hiánypótlások nagy aránya egyértelműen a pénzügyi hivatalok működésbeli és szakmai hiányosságainak következménye, amely „az előadó bírák drága munkaidejét” rabolja. A hiányosan felszerelt ügyekre fordított munkamennyiség nem tükröződött a hivatalos statisztikában, hiszen ebben az évben érdemi elintéзést csak 5860 ügydarab, azaz az összes elintézett darabok 64,3%-a nyert, és a hátralék, „ha az ülésen kívül elintéзetteknek csak kétharmadát vesszük fel „kiegészítés végett” visszaküldöttek címén, „bátran tehető 8.800 darabra.”⁴²⁹

A nyilvános bírálatra – feltehetően a bíróság berkeiből származó – válasz érkezett. Ebben szó volt arról, hogy az ügyforgalmi kimutatás csak az elintézett ügydarabok számát tünteti fel. Az ülésen kívül elintézett ügydarabok száma aránylag nagy volt, de ezek az elintéзések is figyelmes tanulmányt és munkát igényeltek. Az 1883. évi XLIII. tc. szerint a

⁴²⁷ A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság öt évi működéséről. *A jog.* 8. évf. 4. sz. (1889. január 27.) 30. p.

⁴²⁸ D[árdai]S[ándor]: A kir. pénzügyi közigazgatási bíráskodás ügyforgalmi kimutatása 1884. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1885. (XX. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. 38. p.

⁴²⁹ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 37-38. p.

bíróság alaki hibák miatt megsemmisíti az eljárást, de érdemben feloldási joga nincs. Ha a testület úgy ítélte meg, hogy az ügy érdemének elbírálásához újabb bizonyítékok szükségesek, azok beszerzését ülésen kívüli elintézés útján rendelte el, és azokról, mint első és utolsó fórum határozott. „Hogy ilyen fajta kiegészítésre gyakran szükség van, azt helyzetünk ismerete mellett minden szak-, és nem szakértő nagyon természetesnek fogja találni, s megérti, hogy az még nagyon sok ideig nem történhetik másként, és hogy a bíróság minél több ilyen kiegészítést rendel el, annál nagyobb biztonsággal intézheti el érdemlegesen az ügyeket. Ezért a bíróságot sem dicséret, sem gáncs nem illeti meg, mert ami kötelesség, az kötelesség, s az a fődolog; és bármely ügynek csak úgy tehetünk komoly szolgálatot, ha azzal behatóan foglalkozunk, nem pedig kényelmet hajhászva könnyedén bánunk el.”⁴³⁰

A tanácsülésen kívül intézett, tehát a hiánypótlásra visszarendelt ügyek aránya az ítélezés második periódusában érezhetően csökkent. Erre az időre már kialakult a bírósági judikatúra, és a pénzügyi hatóságokhoz eljuttatott döntvények és elvi határozatok így alakító hatással voltak a közigazgatási szervek tevékenységére is. 1887-ben a bírósági végzések közül 1.674 megsemmisítő, tehát a lényeges alaki hibák miatt az egész eljárás közigazgatás-politikai szempontból elhibázott, és új eljárásra okot szolgáltató volt. A kiegészítésre visszaküldött ügydarabokkal együtt a közigazgatás részéről alaposabb munkával elkerülhető ítélező munka számaránya 30%-ot tett ki.⁴³¹ 1891-ben az elemző ezzel együtt azt állapíthatta meg, hogy a megváltoztató és megsemmisítő határozatok ugyan 32%-nál többre rúgtak, de az „egyébként elintézett” ügydarabok aránya 10,4%-ra csökkent, ami az „alantas hatóságok szabatosabb munkáját igazolja.”⁴³²

A bíróság első évének tevékenységi adatai meggyőzhették a korabeli közvéleményt arról, hogy a testület nem volt elfogult az állami érdek javára. A bíróság érdemleges határozatainak majdnem fele feloldó és megváltoztató tartalmú volt. A vonatkozó statisztikai adatok (*Függelék 7. számú ábra*) elemzésénél figyelemmel kell lennünk arra, hogy a bíróság tanácsülésben ítéletet, határozatot és „egyéb” döntést, lényegében hiánypótlási végzést hozhatott. Az érdemileg elintézett ügyek közé az ítélettel és végzéssel lezárt jogvitákat soroljuk.

Az érdemi elintézés arányát tekintve a második évben az ítéletek 31,1%-a megváltoztató, a végzések 10,1%-a megváltoztató és 64,8%-a megsemmisítő, egészében pedig mindkét formájú érdemleges határozatok 47,2%-a volt helybenhagyó tartalmú. Ez a pénzügyi szakértő szerint „igen szomorú” következtetésekre adott okot. Ha a „correctivum hasznos voltát elismerjük is, ezen correctivum szükségességének ily nagy mérve valóban ijesztő.”⁴³³

A tendencia később is folytatódott, hiszen 1886-ban az ítéletek 40%-a, és az érdemleges végzések 72,3%-a megváltoztató és megsemmisítő, mindkét nemű érdemleges elintézés 51,3%-a nem helybenhagyó tartalmú volt. Ez az arány arra utalt, hogy a határozatokat hozó közigazgatási szervek egyelőre keveset tanultak a bíróság határozataiból.⁴³⁴ A legtekintélyesebb közigazgatási szaklap is elismerte, hogy a pénzügyi hatóságok szakmai tevékenysége komolyan kifogásolható. A lap szerkesztőségi cikke szerint a bíróság által megváltoztatott ügyek nagy száma (az összes elintézés több mint a fele) arra a biztos következtetésre vezet, hogy az „alsóbb pénzügyi közegek a pénzügyi jogban nem bírnak elég jártassággal, s nem elég lelkiismeretes buzgalmat fejtenek ki a pénzügyi bíróság útmutató

⁴³⁰ *Jogtudományi Közlöny* 1889 (XXIII. évf.) 30. sz. 243-244. p. A különfélekben „egy munkás” reagált a fenti cikkekre. 243. p.

⁴³¹ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1887-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1888 (XXII. évf.). 3. sz. 26. p.; MNL-OL. K255. 1887-1-48. sz. 3. p.

⁴³² *Jogtudományi Közlöny* 1891 (XXV. évf.) FRAENKEL Sándor: Pénzügyi közigazgatási bíráskodás. (Visszapillantás 1890-re). 3. sz. 19-20. p.; MNL-OL. K255. 1891-1-58. sz. 3-4. p.

⁴³³ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle 5. sz. (1886. január 29.) 37-38. p., MNL-OL. K255. 1886-1-503. sz. 31-32. p.

⁴³⁴ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Jogtudományi Közlöny* 1887 (XXII. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1887. február 4.) 37-38. p., MNL-OL. K255. 1887-1-48. sz. 3. p.

határozatainak tanulmányozásában. E sajnos állapot oda kell, hogy érlelje a döntő körök elhatározását, hogy egyfelől az erők alkalmazásánál nagyobb szigorot gyakoroljon, másfelől pedig a pénzügyi bíráskodásnak reformját az alsóbb fokú hatóságoknál kezdje meg.”⁴³⁵

1887-ben a bíróság 12.165 érdemleges határozatából az ítéletek 62,7%-a, és a végzések 37,2% volt helybenhagyó, holott egészében az érdemleges határozatok 45,5%-a megváltoztató és megsemmisítő tartalmú volt. Ennek alapvető oka változatlanul az alsó fokú közigazgatási hatóságok felületessége, gyakran igazságtalansága volt. A bírósági végzések közül 1674 megsemmisítő, eszerint tehát lényeges alaki hibák miatt az alapfokú eljárások jelentős része sértette vagy figyelmen kívül hagyta a vonatkozó közigazgatási normákat. A kiegészítésre visszaküldött ügydarabokkal együtt a pontossággal és szakszerűséggel elkerülhető ítélező munka számaránya 30%-ra emelkedett.⁴³⁶

A bíróság tevékenysége ebből a nézőpontból a következő évben sem változott. 1888-ban az érdemleges bírósági határozatoknak csupán 56,6%-a volt helybenhagyó, míg 34,5%-a, tehát egy harmadnál több, megváltoztató és megsemmisítő tartalmú volt. Az elintézett ügyek több mint ötödét (21%) rendelvénnyel intézték, így ennek a 3.502 darabnak nagyobb része az 1889-ik évi ügykört szaporította. Az ítélettel elintézett 9.782 ügyből 1.758 (18,3%) a III. osztályú kereseti adóra, 3.873 (39,6%) a jogilletékre és 3.598 (36,8%) a bélyegilletékre vonatkozott. A jogvitás ügyek 76,4% az illetékek kezeléséhez kapcsolódott; e fontos állami végrehajtó tevékenység változatlanul sok hibával, sőt gyakran tudatos visszaélésekkel terheltlen zajlott.

Az 1889. I. félévi bírósági statisztikai adatok is a korábbi tendenciát tükrözték. Az ítéletek majd 33%-a, a végzések közel 72%-a megváltoztató, korrigáló tartalmú volt. Az összes érdemleges határozatok több mint kétötöde (41,46%) a pénzügyi közigazgatási hivatalok szabályismereti hiányát, téves felfogását és normasértő eljárását helytelenítette. „A bíróság tehát dolgozott. De valljuk meg őszintén, nem volt túlságos a munkája, mert hiszen az adókivetési ciklusnak most utolsó esztendejét éljük és merjük állítani, hogy a jövő esztendővel újra el fog kezdődni az a kínos vergődés, a hátralékok özönében, melyet évek óta tapasztalunk és szemlélünk.” Ebben az évben is igazolható volt a bíróság törekvése a tényállások alapos tisztázására, hiszen az elintézett ügyek 22%-át tanácsülésen kívül kiegészítés végett a közkötelezettséget megállapító hatóságoknak adták ki. „Ismét felmerül az a sokat hangoztatott panasz, hogy az alantas hatóságok még mindig nem tudnak helyesen felszerelni, a mi talán könnyebb munka a helyes ítélezésnél.” A szakíró felvetette a pénzügyi kormányzat felelősségét is. „Az igazságügyi kormányzat, mely pedig távolról sem rendelkezik annyi közvetlen hatalmi eszközzel, mint a pénzügyi, egy szigorú rendelettel nagyot lendített a felszerelési tudomány (!) fejlődésén és méltán csudálkozhatni, hogy az évek óta erélyes kezek által vezetett pénzügyi kormányzat még nem talált alkalmat a felterjesztendő iratok összeállítása körül való egyszerű amanuensis-féle munkát, ott ahol kell, nagyobb buzgósággal végeztetni. Legalább is, tudtunkkal nem jelent meg e tárgyban újabb rendelet.”⁴³⁷

A bíróság működésének hetedik évében némiképp javult a helyzet. A megváltoztató és megsemmisítő határozatok ugyan még ekkor is 32%-ot tettek ki, de az „egyébként elintézett” ügydarabok aránya 10,4%-ra csökkent, „ami az alantas hatóságok szabatosabb munkája mellett

⁴³⁵ A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Magyar Közigazgatás* 1887 (V. évf.) 7. sz., 1887. február 17. 6. p., MNL-OL. K255. 1887-1-48. sz. 3. p.

⁴³⁶ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Jogtudományi Közlöny* 1887 (XXII. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1887. február 4.) 37-38. p.; uő: A pénzügyi közig. bíróság működése 1887-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1888 (XXII. évf.). 3. sz. 26-27. p. Vö: MNL-OL. K255. 1895-1-177. sz. és MNL-OL. K255. 1896-1-147. sz.

⁴³⁷ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság félévi munkássága. (Ügyforgalmi kimutatás). *Jogtudományi Közlöny* 1889 (XXIII. évf.) 28. sz. 227-228. p.; MNL-OL. K255. 1889-1-79. sz. 2-3. p.

bizonyít.”⁴³⁸ 1891-ben a helybenhagyó ítéletek aránya 1891-ben 69%, tehát a megváltoztatott ítéletek arányszáma még mindig 31% volt. A helybenhagyó végzések ugyan 3%-al emelkedtek, de ennek – a végzések ez évi alacsony száma miatt – csekély jelentősége volt. A rendelvénnyel kiadott ügydarabok arányszáma változatlanul magas volt. „Javulást talán a legközelebbi országgyűlés fog hozni, ha ezekre a dolgokra is jut idő. Addig is azonban bizalommal vagyunk a pénzügyi közigazgatási bíróság működéséhez, mely példátlan nehézségekkel küzdve iparkodik a pénzügyi jog körül a jogot és igazságot érvényre juttatni.”⁴³⁹

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi XLIII. tc. szerint a testület alaki hibák miatt megsemmisítette az eljárást, de érdemi feloldási joga nem volt. Amennyiben az ügy érdemének eldöntéséhez újabb bizonyítékokra volt szüksége, azok beszerzését ülésen kívüli elintézés útján rendelte el, és azokról, mint első és utolsó fórum határozott. Ilyen kiegészítésre gyakran volt szükség. Ez volt az egyik magyarázata a magas tárgyaláson kívüli ügyintézési aránynak. A pénzügyi közigazgatási bíróság adóügyekben in pejus is megváltoztathatta alsóbb fokú határozatot; igaz, ezt a hatáskört egyes szakírók a jogállamhoz méltatlan fiscalitas-nak minősítették. Az adókivetés ugyanis a kincstár javára szolgáló összes hatalmi eszköz igénybevétele, első fokon lényegében kontradiktórius eljárásban, másodfokon kivétel nélkül az állam képviselőjének jelenlétében történt. „S ha a kincstári képviselő valamely határozatban megnyugszik s csak az adófizető polgár (valóságos mostoha-alperes) fellebbez, miért kárára változtatni a reá nézve sérelmes határozaton?”⁴⁴⁰

2.6. A tanácsülésben ítélettel elintézett vitás ügyek a fellebbező fél szerint

A közigazgatási bírászkodás lényegéhez tartozik, hogy alapvetően az állammal szemben álló félnek kínál jogorvoslati lehetőséget. Ebben a tekintetben nem meglepő, hogy a magyar pénzügyi közigazgatási bírósághoz is döntően a jogaikat megsértve érző magánfelek fordultak. Az viszont már a kortársak számára is feltűnő volt, hogy a felek jogkereső hajlandósága az első év után jelentősen megerősödött, és lényegében mindvégig magas szinten maradt. Az ügyszám ebben az ügkörben is az adókivetések éveiben emelkedett az átlag fölé. Az állami szervek fellebbezési aktivitása viszont nem volt számottevő; igaz a szaksajtó ismert olyan királyi adófelügyelőt, aki túlzott buzgalomból nyomtatott fellebbezéseket készített, és így járult hozzá az 1887-es év kiugró nagyságrendű jogorvoslati kérelmeihez.⁴⁴¹

A tevékenységi statisztikák (*Összefoglalva: 8. sz. ábra*) következetesen tájékoztattak a jogorvoslatot kérők arányáról, de az erre vonatkozó első érdemi szakirodalmi reflexió az 1886-os év értékelése során olvasható. Az elemző kifogásolta, hogy a tanácsülésben elintézett 8007 vitás ügyet 7901 esetben a felek kezdeményezték. A kincstár képviselője csupán 106 esetben (1,32%) nyújtott be fellebbezést, amely az állami szervek közérdek iránti közömbösségét tanúsítja.⁴⁴² Az arány a következő évben javult, hiszen a tanácsülésben elintézett 12.165 vitás ügyben a kincstár 602 esetben (majdnem 5%) fellebbezett. Ennek alapvető oka, hogy 1887-ben új adókivetés volt. Az 1895-i év első félévének adatai szerint a fellebbezők túlnyomó részben szintén az adózó felek voltak, de a második félévben változás következett be, hiszen az első félévi 56 esettel szemben a kincstár 587 esetben fellebbezett az államot károsítónak tekintett

⁴³⁸ *Jogtudományi Közlöny* 1891 (XXV. évf.) FRAENKEL Sándor: Pénzügyi közigazgatási bírászkodás. (Visszapillantás 1890-re). 3. sz. 19-20. p.; MNL-OL. K255. 1891-1-58. sz. 8. p.

⁴³⁹ FRAENKEL Sándor: Pénzügyi bírászkodás 1891-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1892 (XXVI. évf.) Törvénykezési Szemle. 5. sz. 36-37. p. Vö: A jog 1894. (XIII. évf.) A kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1893. évről. 10. sz. 80. p.; MNL-OL. K255. 1894-1-95. sz. 2-3. p.

⁴⁴⁰ *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. 5. sz. (1886. január 29.) 37-38. p.; MNL-OL. K255. 1888-1-1201. sz. 6-7. p.

⁴⁴¹ *Jogtudományi Közlöny* 1888 (XXII. évf.). 3. sz. 27. p.; MNL-OL. K255. 1889-1-79. sz. 2-3. p.

⁴⁴² FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Jogtudományi Közlöny* 1887 (XXII. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1887. február 4.) 37-38. p.; MNL-OL. K255. 1887-1-48. sz. 3. p.

hatósági döntés ellen. Az adott évben tanácsülésben érdemileg elintézett 5.098 vitás ügyből a felek 5.002, a kincstári képviselők 96 esetben éltek jogorvoslati jogukkal.⁴⁴³

A szakirodalom egy része élesen bírálta a törvényben megállapított állami képviseleti rendszert. *Markovich* Győző a pénzügyi közigazgatási törvény legnagyobb hiányosságának éppen a kincstári jogi képviselet helyzetét, gyakorlatilag a teljes mellőzését tartotta. „Ha pénzügyi jogszolgáltatásról szólni s ennek megvalósítása felé komolyan törekedni is akarunk, első feladatunk egy határozott pénzügyi törvénykezési eljárást megállapítanunk, mert e nélkül az a lehetetlenségek sorába tartozik. Egy ilyen rendszeres pénzügyi törvénykezési eljárásnak [...] meg kell egyszersmind állapítania azon módokat is, amelyek szerint a jogvédelem igénybe vehető és érvényesíthető, vagyis a fellebbezési és bizonyítási eljárást.” Álláspontja szerint a közigazgatási bíróság eljárásának kontradiktóriusnak kellene lennie, ahol nem csak a magánfél támadhatná meg a hatósági intézkedést, vitathatná és bizonyíthatná jogát, hanem a királyi kincstárt is jogi képviselő védené. „Ezen jogintézmény feltétlenül szükséges volta mellett elég csak annyit felhoznunk, hogy a jogvitából és jogvédelemből az egyik felet, mégpedig magát a bepanaszolt hatóságot kizárni, minden jog- és törvénykezési rendszabállyal ellenkezik.” Amilyen hiba volt korábban, hogy a felek nem részesültek pártatlan jogvédelemben, éppen olyan hiba, hogy most meg az államképviselet, a kincstár védelmére nincs senki kirendelve. Szerinte emiatt az államkincstárt már is nem kevésbé érzékeny károsodás érte, sőt, „amidőn ezáltal minden súly egyedül a feleknek nyújtandó jogoltalomra helyeztetik, az államérdek érvényre emelése, mint közcél, védelem nélkül hagyva jelentőségében is meggyengítettik.”⁴⁴⁴

2.7. Az adó- és illetékügyek

2.7.1. Kihívások, nehézségek

A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai bevezetésének indoka a tarthatatlan adókivetési és behajtási gyakorlat volt. A korabeli adórendszer idegen eredetű volt, 1848-ban ezt nem szüntették meg, csupán alkalmi kiegészítésükről rendelkeztek. Az állami pénzügy anyagi jogi állapotait jól jellemezte, hogy 1880-ig 110 törvény pótolta és módosította csak magát a bélyeg és illetéktörvényt. Így aztán az adótörvények szét voltak szórva, telve voltak „homállyal és ellentmondásokkal”, és olyan fogalmakat és definíciókat tartalmaztak, amelyek az alkotmányos életbe nem voltak beilleszthetők. „Ebbe a gyarló törvénytömegbe úgy vetíteni az igazság fényét, hogy ne csorbuljon sem az állam jogos érdeke, sem az adófizető polgár joga, igen tiszteletreméltó, de óriási feladat volt, s a jogtörténet bizonyítja, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság feladatának mégis fényesen megfelelt. A közigazgatási bíraskodás iránti bizalom megerősödött, s 1897-ben felállított az általános közigazgatási bíróság, melybe a pénzügyi közigazgatási bíróság beolvadt.”⁴⁴⁵

A pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre az egyenes adókkal összefüggő jogvitákra terjedt ki. A töredékes hazai adószabályok 1874 végéig négy egyenes adót (földadó, házadó, jövedelmi adó és a személyes kereseti adó) állapítottak meg. 1875-ben fontos változások történtek: a személyes kereseti adó az új adónemként megállapított kereseti adóba olvadt. A volt jövedelmi adó, amely korábban iparjövdelemre, az állandó fizetésekre és a kamatjövdelemre terjedt ki, részint a kereseti adóba olvadt be, részint három önálló adónemmé

⁴⁴³ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1887-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1888 (XXII. évf.). 3. sz. 26. p.; *Jogtudományi Közlöny* 1891 (XXV. évf.) Pénzügyi közigazgatási bíraskodás. (Visszapillantás 1890-re). 3. sz. 19-20. p.; A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1895. év I-ső feléről. *Jogtudományi Közlöny* 1895 (XXIX. évf.) 29. sz. 231. p.

⁴⁴⁴ MARKOVICH Győző: Pénzügyi jogszolgáltatásunk. *Magyar közigazgatás*, 6. évf. 23. sz. (1888. június 7.) 1-4. p.; NAGY Péter: A hazai bíróság-történet szakirodalma. *Jogtörténeti szemle* 2017. 1-2 sz. 148. p.

⁴⁴⁵ BENEDEK Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság felállításának ötvenedik évfordulójára. *Az adó. Adó és Illetékügyi Szemle*. 22. évf. 1-2. sz. (1934.) 1. p. Vö: MARISKA 1882. 195. p.

(tőkekamat- és járadékadóvá, bányaadóvá és a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok és egyletek adójává) alakult át.

1875-ben a vasúti és gőzhajó szállítás utáni adó, a fényüzési adók, továbbá a vadászat és a vadászatra használható fegyverek után fizetendő adó életbe léptetése révén új adónemek is születtek. A fényüzési adó 1879-ben megszűnt. A pénzügyi bíraskodás időszakában a költségvetés tételei között 14 olyan adónem szerepelt, amelyet egyenes adónak minősítettek. Ide tartozott a földadó, a házadó, a keresetadó, a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok és egyletek adója, a bányaadó, a tőkekamat- és járulékadó, az általános jövedelmi pótdadó, a jövedelemadó, a malomadó, a kereskedelmi-, ipar- és védelmi adó, a nyereségyadó, a vasúti és gőzhajózási szállítás használata utáni adó, a vadászat és vadászatra használható fegyverek után fizetendő adó és a hadmentességi díj. Ezek közül az általános jövedelmi pótdadó, a nyereségyadó, a vadászati és löfegyveradó, valamint a hadmentességi díj terjedt ki a magyar állam egész területére. Horvát-Szlavónia és a volt katonai örvidék területén egyedi szabályok érvényesültek.

A korabeli pénzügyi közigazgatási bíraskodás érdemét jelentősen befolyásolta az illetékügyi anyagi normák korabeli kuszasága. A dualizmus-kori törvények (1869. évi XVI. tc., 1873. évi IX. tc., 1875. évi XVI. és XXV., az 1881. évi XXVI. tc. és az 1881. XXXIV. tc.) kiegészítő-provizórikus rendelkezéseket, nehezen követhető szabályokat tartalmaztak. Az 1875. évi XXV. tc. az illetékek megállapítását külön illetékkiszabási hivatalokra ruházta, és a jogügyletektől járó illetékek gyorsabb megállapítása és az ügyvitel sikerének biztosítása érdekében az érintett feleket és a községi hatóságokat az illeték meghatározásához szükséges adatok betérjesztésére kötelezte. Az 1881. július 1-én érvénybe lépett 1881. XXXIV. tc. a közvetlenül lerovandó illetékek kezelésére vonatkozó szétszórt rendelkezéseket egységesítette, de számos gyakorlati kérdést nyitva hagyott. Ezekben az esetekben a bíróság döntvényeinek és elvi határozatainak iránymutatásai érvényesültek.⁴⁴⁶ Jellemző, hogy a bélyeg és jogilletékekre vonatkozó törvények és szabályok értelmezésére egy 550 oldalas „lexikont, értelmező szótárt” adtak ki 1882 elején. Ezeket a szabályokat a hivatalnokok jelentős része sem értette.⁴⁴⁷ Gyakori volt a rendeleti módosítás, amely tovább növelte a jogbizonytalanságot. A kaotikussá váló rendszerben a jogaikban sértett ügyfelek korábban nem találhattak megfelelő jogorvoslatot. „A köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. tc., az adók és illetékek kiszabásáról szóló számos törvény, a miniszeri rendeletek óriási halmaza, a szervezetnek módosítása és kiépítése: mindez nem létesített szabatos, világos, és érthető pénzügyi anyagi jogot. Pedig ez kell, s e nélkül a pénzügyi közigazgatási bíróság haszon nélkül dolgozik, akárhányszor is fogja a fellebbezett másfél millió forintnyi összeget majd 220.000-ft-al leszállítani.”⁴⁴⁸

A korabeli anyagi jogi bizonytalanságokon túl a közigazgatási bíróságnak számolnia kellett a pénzügyi igazgatási rendszer számos – a jogvédelem tartalmára kiható – hiányosságaival is.⁴⁴⁹ Az egyenes adókat és az ezek módjára szedendő kincstári követeléseket 1876 után a közigazgatási bizottságok felügyelete alatt álló királyi adófelügyelők tartották nyilván, a közvetett adók és jövedékek beszedése első fokon, a bélyeg és jogilletékek ügye másodfokon a több megyét átfogó királyi pénzügyigazgatóságokhoz tartozott. Az illetékeket különálló, egyéb közigazgatási teendőket nem végző kiszabási hivatalok rótták ki. Mindhárom

⁴⁴⁶ MARISKA Vilmos: Bélyeg- és illetékszabályok. II. kiad. Budapest, 1880.; MARISKA 1882. 390-391. p. Vö: ESZLÁRY Károly: Az egyenesadók. Budapest, 1938. 66. p.; Uő: Kísérlet az adókezelés racionalizálására (Pénzügyi jogi tanulmány). Kispest, 1939. 3. p.

⁴⁴⁷ *Jogtudományi Közlöny* XVII. évf. 48. sz. 1882. december 1.; CSEKŐ Ernő: Községek, városok helye és szerepe a polgári kori adóigazgatásban. *Levéltári Szemle* 2003. 2. sz. 30. p. vö: SZITA János: A magyar alkotmány történetének vázlata 247. p.

⁴⁴⁸ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1888-ban. (Ügyforgalmi kimutatás). *Jogtudományi Közlöny* 1889 (XXIII. évf.) 5. sz. 42. p.; MNL-OL. K255. 1889-1-79. sz. 2-3. p.

⁴⁴⁹ Vö: STIPTA István: A pénzügyi közigazgatás szervezete Magyarországon 1849 és 1883 között. *Miskolci Jogi Szemle*. VIII. évf. 2013. 1. sz. Miskolci Egyetemi Kiadó. Miskolc, 2013. 18-34. p.

hatóság végrehajtó szerve a királyi adóhivatal volt, amely első szintű fórumként az adózó közösséggel frontálisan érintkezett. A 3-8 megyére kiterjedő pénzügyi igazgatóságok döntései koordinálatlanok voltak és gyakran a helyi viszonyokat és a gazdasági élet sajátosságait sem vették figyelembe.

A korabeli közigazgatási szervezetnek – a hatékony állampolgári jogvédelmet korlátozó – további szerkezeti hibája volt, hogy a Tisza Kálmán által létrehozott pénzügyi szakigazgatás nem állt szerves kapcsolatban az általános igazgatással, a politikai adminisztrációval. Az 1876. évi XV. tc. rendelkezései nyomán ez a hiány az egyenes adók esetében csökkent, de a közvetett adók, a jövedékek és az illetékek igazgatásában az elkülönülés teljes volt. Nem véletlen, hogy a legtöbb ügyféli panasz, jogvita ügy e területekről származott. A pénzügyi közigazgatás egésze instabil volt. Az adóigazgatási szervezet folyton mozgásban volt, rendszerét és személyzetét az aktuális finansziális érdekeknek megfelelően alakították át. A szervezet számos eseti reformot szenvedett el, részben az állami szükségletek kielégítése, részben a takarékoskodás miatt.

Feltűnő hiányosság volt, hogy a pénzügyi adminisztráció (főként a közvetett adók és a jövedékek igazgatása) nélkülözte a közvetlenséget. Ebben az esetben is csorbát szenvedett az az igazgatásszervezési alapelv, hogy az ügyeket lehetőleg ott kell intézni, ahol azokról a legtöbb információ található. A pénzügyi igazgatóságok területéhez több vármegye tartozott, amely kizárta a helyi viszonyok ismeretét, a gyors és közvetlen közigazgatást. Az adott időszakban mindössze az adóhivatal volt az egyetlen olyan szerv, amely tevékenysége révén az adózókkal közvetlen kapcsolatot tartott. A pénzügyi közigazgatás decentralizációja általános elvi követelménnyé vált ugyan, de a gyakorlatban nem érvényesült.

A dualizmus-kori finansziális közigazgatási szervezetünk túlságosan differenciált volt. Példa nélküli megoldásként az egyenes és közvetett adók igazgatása elkülönült egymástól. Az egyenes adókkal kapcsolatos feladatokat a királyi adófelügyelők látták el. Tevékenységüket a törvényhatóságok területén működő közigazgatási bizottságok ellenőrizték, miközben ez a testület maga is közreműködött az egyenes adók igazgatásában. A közvetett adókat és jövedékeket első, a bélyeg és jogilletékeket másodfokon a királyi pénzügyigazgatóságok szedették be. Ezek a szervek több vármegyére kiterjedő területi illetékességgel rendelkeztek, de a vármegyék szervezetétől függetlenül működtek. Az illetékek kiszabását egy teljesen független, csak ezt a feladatot ellátó szervek, a kiszabási hivatalok látták el. A szervezet széttagoltsága azzal a hátrányos következménnyel járt, hogy a jogaiban sértett adózóknak adónemenként különböző fórumon kellett keresniük igazukat.

Az adóhivatalok az érdemi ügyintézés és az ügyféli jogvédelem szempontjából is kulcshelyzetben voltak, hiszen az adózókkal közvetlen kapcsolatban álltak. Fölöttük viszont három középszintű szerv diszponált, amelyek eltérő szempontok szerint minősítették a közigazgatási személyzetet és azok tevékenységét. Más szempontokat tartott fontosnak a pénzügyigazgatóság, a királyi adófelügyelőség és az illetékkiszabási hivatal. Ebben a sokszínű szervezeti rendben megnehezült a pénzügyminisztérium irányítói munkája is, hiszen ugyanazon tevékenységre gyakorta eltérő gyakorlat alakult ki és a regionális szerveiktől is különböző információkat kaptak.⁴⁵⁰

A szervezeti sokszínűséget tovább növelte, hogy regionális szinten három középfokú hatóság (pénzügyigazgatóság, illetékshivatal, adófelügyelőség) szerveződött, és ezek egymás közötti szakmai koordinációja megoldatlan volt. Erre utalt Lukács Béla a képviselőház 1879. március 5-i ülésén, amikor élesen kikelt a pénzügyi igazgatás zavarai ellen. „Pártkülönbség nélkül érezzük ezen bajokat: midőn az adóügyi miseriák és a pénzügyi bíraskodás helyesebb szervezésének szükségessége a pénzügyi bizottságban szóba hozatott, a pénzügyi bizottság kormánypárti és ellenzéki tagjai közt e tekintetben véleménykülönbség nem volt.” Szerinte a korabeli pénzügyigazgatási rendszer is rendkívül bonyolult és koordinálatlan volt, a különböző

⁴⁵⁰ Közadók indokolása 290. p.

pénzügyi szervek között hiányzott a szabályozott hivatali kapcsolat. Ezt Széll Kálmán korábbi pénzügyminiszter is elismerte, és az előző évi költségvetés tárgyalása alkalmával ígéretet is tett, hogy a „hiányok orvoslására nézve a szükséges teendőket javaslatba” hozza.⁴⁵¹

2.7.2. Az adó és illetékügyi judikatúra

A pénzügyi közigazgatási bíróságnak ilyen körülmények között kellett jogvédelmi szerepét ellátnia. A bíróság alapvető döntési fóruma ezekben az ügyekben is a tanácsülés volt, a kortársak ezt a körülményt a jogállamiság szempontjából elismerően nyugtázták. A bírósági statisztika nem tartalmazott adatokat arról, hogy a végzéssel lezárt ügyek adónemek szerint hogyan oszlanak meg. A bírósági határozatok köteteinek adatai azt valószínűsítik, hogy az arány nem különbözött számottevően a tanácsülésben hozott döntésektől.

Ami az adó- és illetéknekem szerinti ügyforgalmat (*Függelék 10. számú táblázat*) illeti, már a törvény megalkotásakor egyértelmű volt, hogy a legtöbb jogvitára a III. osztályú kereseti adó és az illetékek különböző változatainak kivetése és beszedése szolgált alapot. Ebben a két állami bevételi kategóriában volt a legkezdetlegesebb a jogi szabályozás, még a jóhiszemű eljárást követő kivető hatóságok itt hibázhattak legtöbbit. A kereseti adó magas képviseleti aránya közvetett módon azt is igazolja, hogy a felek részvételével lefolyt hatósági eljárás pozitív hatást gyakorolt a határozatok alaposságára, egyben és az érintettek megnyugtatóására is szolgált. Abban az esetben viszont, ha a közigazgatási döntés a felek kizárásával történt, jóval nagyobb volt a tárgyszerűen megalapozott, közigazgatási bírósághoz beadott jogorvoslati kérelmek száma.

Az eldöntött ügyek egészét tekintve az ítélezés első teljes évében (1885) a III. osztályú kereseti adó az ítéletileg eldöntött esetek 45,7%-át, jogilletékek 34,1%-át, a bélyegilletékek 27,2%-át, a tőkekamat és járadékadó az 1,6%-át tették ki. A bélyegek és jogilletékek tehát 61,3%-ban vették igénybe a bíróság ítélezési idejét, ami a „kiszabás és leletezés emberbaráti művészetét gyakorló alantas közegek tudományának nem nagy dicsőségére válik”. Ez a statisztikai adatsor is igazolta, hogy a „reformokat, ott ahol minden fokon hiányokat észlelünk, nemcsak felül, hanem és legelső sorban alul kell megkezdeni és életbe léptetni. Ha az első fokú hatóságok ismereteiben, alaposságában és – sit venia verbo – jóakaratukban meg lehet majd bizni, a fellebbezések száma is csökkenni fog.”⁴⁵²

A bírósági tevékenység tárgybéli elemzését nehezíti, hogy a hivatalos ügyforgalmi kimutatásokban a végzéssel eldöntött ügyek adónemek szerint részletesen nem szerepelnek. Az viszont kitűnik, hogy 1886-ban az ítélettel eldöntött 5.192 db. közül már csak 839, azaz 16,2% vonatkozott a III. osztályú kereseti adóra. Ez a tény igazolta, hogy ennél az adónemnél később bevezetett, a kivetés során alkalmazott kontradiktórius eljárás alaposabb, és igazságosabb volt a kontroll nélküli, iratokból történő hivatali adó-megállapításnál. Eltérő volt a helyzet azokban az esetekben, melyekben a kivetés hivatali hatáskörben maradt, hiszen ebben az évben az ítéletileg elintézett ügyek 42,7%-a vonatkozott az így megállapított jogilletékre, és 33,75%-a a bélyegilletékre (együtt 76%). Ez valóban ijesztő jele volt annak, hogy a „leletezés és illetékkiszabás keservei megszűnni nem tudnak.”⁴⁵³

A bírósági munkaterhet mindenek előtt a rendszerező anyagi jogi normák hiánya, ellentmondásossága és a meglévő szabályok ismeretének alacsony szintje okozta. Hamar nyilvánosságot kapott azonban, hogy a tisztviselők felkészületlensége mellett komoly jogalkotói mulasztások is nehezítik a közigazgatási határozatok jogszerűségi felülvizsgálatát.

⁴⁵¹ KN. 1878. III. köt. Budapest, 1879. 383-384. p.

⁴⁵² FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 37-38. p.; MNL-OL. K255. 1886-1-503. sz. 3. p.

⁴⁵³ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Jogtudományi Közlöny* 1887 (XXII. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1887. február 4.) 37-38. p.; MNL-OL. K255. 1886-1-503. sz. 2. p.

Egy név nélkül nyilatkozó szakértő az ügyek elintézésének nehézkességét adóügyekben „a felelősség és eljárás szabályozatlanságára, illetékügyben a polgári törvénykönyv hiányára és az ügykezelés különbözőségére” vezette vissza.⁴⁵⁴ A judikatúra harmadik évében már az is megfogalmazódott, hogy az alsóbb fokú közegek nem tanulnak, és nem veszik figyelembe a bíróság határozatait. Ellenkező esetben nem növekedne a fellebbezések száma, és a bélyeg és jogilletékek körüli jogorvoslati kérelmek sem képeznék több, mint felét az ítélettel eldöntött ügyeknek.⁴⁵⁵

1887-ben az előző évek ügyforgalmi tendenciái érvényesültek; az ítélettel lezárt ügyek csaknem ötöde a III. osztályú kereseti adóra, több mint harmada a bélyegilletékre és több mint két ötöde a jogilletékre vonatkozott. Ebből az évből rendelkezésünkre állnak az ítélt összeg mértékére vonatkozó adatok is. Eszerint a jogilletékre és a bélyegilletékre vonatkozó 6.412 érdemleges bírósági határozattal a kivetett összeg egészében 214.302 Ft.-al csökkent, ami arra utal, hogy „az illetékkiszabási hivatalok és a pénzügyigazgatóságok a bélyeg és illetékre vonatkozó jogszabályokat nem ismerik, vagy nem akarják ismerni.”⁴⁵⁶ Ebben az évben az ítéletek 40,7%-a, az érdemleges végzések 68%-a megváltoztató és megsemmisítő volt. Követve az előző évi arányokat, mindkét nemű határozat 48%-a a jogilletékre, 39,2%-a a bélyegilletékre vonatkozott. A bírósági ítélezők létszámának emelése ellenére sem módosult tehát az érdemi ítélező tevékenység. „Rendszerváltoztatás, az alsóbb közegek felelősségének megállapítása és gyakorlati érvényesítése, a pénzügyi jog helyes codifikálása - ezek kellenek, de nincsenek.”⁴⁵⁷

Az 1888-as év a pénzügyi közigazgatási reform kormányzati ígéretével indult. A hazai közvélemény régóta sürgette a változást, de a pénzügyi adminisztráció belső viszonyait, különösen a közigazgatási bíráskodás ügyét közelebbről ismerők ezen a téren szkeptikusak voltak. A közigazgatás szervezeti átalakítását, főleg a nagy díkasztériumokra emlékeztető új pénzügyigazgatóságok felállítását – tárgyunk szempontjából – elhibázottnak tartották. Csaknem általános volt a vélemény, hogy ezek nem lesznek képesek az „adó kivétést igazságosabbá, a leletezést legalább ésszerűvé és az illetékek kiszabását jogilag indokoltá tenni.” Valóban, az új rendszerben az illeték- és bélyegügyi fellebbezést ugyanannak az igazgatóságnak egy másik hivatalnoka bírálta felül. A pénzügyi közigazgatás szakértői igazi megoldásként a pénzügyi anyagi jog kodifikálását és a Madarassy Pál által kidolgozott reformterv elfogadását, főleg a középfokú pénzügyi bíróságokra vonatkozó elképzelés megvalósítását sürgették.⁴⁵⁸

A közigazgatási bíráskodás ötödik évében született értékelés szerint a pénzügyi igazgatási kultúra továbbra sem javult. Az adó kivétel körül hiányzott a „törvény szellemének felismerése, és alkalmazása; túlteng a vakbuzgóság, melyet még túlbuzgalomnak sem lehet nevezni.” Visszás volt az a helyzet is, hogy a jogorvoslatok elbírálása alatt is meg kellett fizetni az első fokon kiszabott adóösszeget, és a pernyertes csupán évek múlva kaphatta vissza alaptalanul elvont jövedelmét. A jogilletékek kiszabásánál mindennapos volt, hogy a vonatkozó szabályokban ismeretlen jogalapon állapítottak meg állami bevételt. A gyakorlatot ismerők gyakran sérelmezték, hogy a kereseti adó megállapítása ellen, ha a két kivető hatóság egybehangzó határozatot hozott, csak kivételesen lehetett a közigazgatási bírósághoz fellebbezni. Az is ütközött a jogállami normákkal, hogy a bírósághoz beadott fellebbezés

⁴⁵⁴ ALIQUIS: Pénzügyi közigazgatási igazságszolgáltatásunk. *Magyar Igazságügy* 1886. (XXVI. kötet) Szemle. 82. p.; MNL-OL. K255. 1887-1-48. sz. 3-4. p.

⁴⁵⁵ DR. FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Jogtudományi Közlöny* 1887 (XXII. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1887. február 4.) 37-38. p.; MNL-OL. K255. 1888-1-1201. sz. 3-6. p.

⁴⁵⁶ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közg. bíróság működése 1887-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1888 (XXII. évf.). 3. sz. 26. p.; MNL-OL. K255. 1888-1-47. sz. 2-3. p.

⁴⁵⁷ Különfélék. A pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1887. I. félévről. *Jogtudományi Közlöny* 1887 (XXII. évf.) 28. sz. 223. p.; MNL-OL. K255. 1888-1-47. sz. 2. p.

⁴⁵⁸ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közg. bíróság félévi munkássága. (Ügyforgalmi kimutatás). *Jogtudományi Közlöny* 1889 (XXIII. évf.) 28. sz. 227-228. p.

illetéki ügyekben nem zárja ki a fizetési kötelezettséget; a pénzügyi igazgatóságok ugyanis szinte mechanikusan jóváhagyták az illetékkiszabási hivatalok kötelezettség-megállapító határozatait.⁴⁵⁹

A kedvezőtlen külső hatások ellenére 1888-ban a bíróság – statisztikai adatokban mérhető – tevékenysége határozottan javult. A hátralék az előző évihez képest 2.544 darabbal csökkent, és az évi elintézett ügyszám (16.717) is közel ezerrel meghaladta az előző évit. Igaz, az általános tendenciák ebben az évben sem változtak, hiszen az érdemleges határozatoknak csak 56,6%-a helybenhagyó, míg 34,5%-a megváltoztató és megsemmisítő volt. Az elintézett ügydarabok ötöde (21%) rendelvényi ügyintézés volt, úgy hogy ennek a 3.502 jogvita ügynek a nagyobb része ismét csak az 1889-i restanciát növelte. Az ítélettel elintézett 9.782 ügy közül 1.758 (18,3%) a III. osztályú kereseti adóra 3.873 (39,6%) a jogilletékre és 3.598 (36,8%) bélyegilletékre vonatkozott. Látni való ezekből – állapította meg a szakavatott elemző – hogy a „pénzügyi közigazgatási bírósággal is csak úgy vagyunk, mint sok más intézményünkkel, mely betetőzését jelenti egy egész rendszernek, amely rendszer alapelemei hiányoznak.”⁴⁶⁰

A bíróság munkamennyiségét jelentősen befolyásolták a háromévenkénti adókivetési ciklusok. 1889-ben ez nem torzította az ügyérkezést, az ítélezés fő tárgyai a jogilletékekkel (47,7%) és bélyegilletékekkel (40,8%) kapcsolatos fellebbezések lettek. A következő év statisztikai adataiban már nagyobb súllyal szerepeltek az adóügyi jogviták. A III. osztályú kereseti adó az első félévben az ítéleteknek csak 4,3%-át tette ki, addig a második félévben részesedési aránya már 32%-ra emelkedett. A bélyegilletéki ítéletek az első félévben 46,4%-kal és a második félévben 33,5%-al szerepeltek, míg a jogilletékek körüli ítéletek 41,4%, illetőleg 27,7%, évi átlagban 33,5%-kal fordultak elő.

Tisza Kálmán rendszerének bukása után újabb elképzelések születtek a pénzügyi közigazgatás átalakítására. Ezek azonban nem érintették az adókezelés rendszerét. „Az adók kivetése körül tovább is uralkodik az eddigi felületesség és ennek révén a sok igazságtalanság, és még mindig nem látjuk az adóalap meghatározásánál azokat a helyes közgazdasági elveket alkalmaztatni, amelyek a nemzetgazdaságtan által ugyan már régen fel vannak állítva, de amelyeket parancsoló törvény nélkül és a hatályban lévő törvény félszégei mellett az illető közegek különben sem alkalmazhatnak.”⁴⁶¹ Egyre gyakoribbá váltak a pénzügyi közigazgatási bíróság olyan ítéleti indokolásai, melyek szerint a „viszonyokat ismerő” alsóbb fokú bizottságok indokait el kellett fogadni, mert az adózó felek ezek ellen érdemi bizonyítékot sem hoztak fel.

A bélyegilletékek terén az 1881. évi kimutatás is tanúsítja azt a szomorú jelenséget, hogy az alsóbb fokú hatóságok a pénzügyi közigazgatási bíróság ítéleteit kiadmányozták ugyan, de alig vették tudomásul, mert különben a legfelsőbb ítélezés eredményeképp nem történt volna évente olyan nagy összegű csökkentés. Feltűnő volt, hogy ebben az évben a fellebbezett 111.282 Ft. bélyegilletéki összegből 65.063 Ft. (58,5%) csökkentés történt, tehát az illetékösszeg több mint felét a hatóságok helytelenül rótták ki. Az adott évben megfellebbezett jogilletékek mennyiségét a bíróság negyedével csökkentette.

A közigazgatási bíróság tevékenységét értékelő korabeli állásfoglalások általában a testület működési feltételeit, az ítélezés normatív kereteit és a közigazgatási apparátus hiányos felkészültségét bírálták. Ludvig János elnöki időszakának kezdetétől megsaporodtak a bíróság vezetését és működését érintő kritikák is. A bírálók szóba hozták, hogy csökkent a döntvények és elvi határozatok száma, és esett az elvi ítélezés szakmai színvonala.

⁴⁵⁹ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1888-ban. (Ügyforgalmi kimutatás). *Jogtudományi Közlöny* 1889 (XXIII. évf.) 5. sz. 42. p.; MNL-OL. K255. 1889-1-79. sz. 2-3. p.

⁴⁶⁰ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1888-ban. (Ügyforgalmi kimutatás). *Jogtudományi Közlöny* 1889 (XXIII. évf.) 5. sz. 42. p.; MNL-OL. K255. 1889-1-79. sz. 2. p.

⁴⁶¹ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1889-ben. (Ügyforgalmi kimutatás). *Jogtudományi Közlöny* 1890 (XXIV. évf.) 4. sz. 30. p.

Kifogásolták, hogy az illetékek tárgyában hozott határozatokat az illetékkiszabási hivatalok nem kapják kézhez, és újabban nélkülözik a bíróság indokolt döntéseit az adóhivatalok is.⁴⁶²

A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének utolsó éveiben az illetékügyi jogviták száma folyamatosan emelkedett. Így 1890-ben 1.172 jogilletéki és 1.314 bélyegilletéki, tehát összesen 2.486 illetékügyi, 1891-ben 2.742 és 2.769, összesen 5.511. majd 1892-ben 2.975 és 3.658, összesen 6.633 illetékügyi fellebbezés került a bíróság elé.⁴⁶³ 1893-ban az összes egyenes adókban, illetékekben és bírságokban fellebbezett összeg 1.547.035 Ft. volt, ebből a felek fellebbezése folytán a bíróság 333.142 Ft.-ot jogtalannak ítélt és törölt. A testület a kincstári képviselő fellebbezésére a kincstár javára mindössze 15.514 Ft.-ot ítélt meg.⁴⁶⁴ A működés utolsó teljes évében a tanácsülésben érdemileg ítélettel elintézett ügyekből a megfellebbezett összeg 1.043.603 Ft. volt. Ebből a bíróság által helybenhagyott összeg 692.623. Ft., leszállítva megállapított összeg 195.735. Ft, felemelve megállapított összeg 4307 Ft.-ot tett ki.⁴⁶⁵

Az adó- és illetékügyi ítélkezés – statisztikai adatokban tükröződő – folyamatainak áttekintése után érdemes ismét a bíróság működésének legalaposabb ismerője összegző véleményére utalnunk. *Fraenkel* Sándor szerint az adó- és illetékügyi panaszok egyik oka a vonatkozó törvények „elavult, hézagos, zavaros, szóval rossz volta”, de újabban ide kell sorolni a bíróság elvi határozatai számának csökkenését és a felek járatlanságát. Fontos tényezőként említette, hogy a fellebbezések feltűnő szaporodásának oka az „in dubio mitius” reménye, jogkeresőkre jellemző, a „nálunk általános fellebbezési viselkedés” melyet a már-már érthetlenné vált pénzügyi törvények iránti bizalmatlanság is táplál.

A pénzügyi törvények és szabályok az 1880-as évek végére sem változtak, a kilátásba helyezett reformok ezen a téren sorra elmaradtak. „Minden kormány programjában, minden pénzügyminiszteri bevezető beszédben, a képviselőház pénzügyi bizottságának mindegyik költségvetési jelentésében ismétlődik a pénzügyi törvények, különösen a kereseti adóra vonatkozó illetékek reformjára vonatkozó ígéret, de eddigelé hiába vártuk annak megvalósulását. A törvényhozás meddő volt az elmúlt évben. Módosították az állami italmérésre vonatkozó törvényeket, megállapították a koronaérték és megkötött Ausztriával az érme és pénzrendszerre vonatkozó szerződés, ami mind a pénzügyi jognak magának fejlődése szempontjából igen keveset ér. Az adók, különösen a kereseti adók és a bélyeg és jogilletékek még mindig nincsenek reformálva és rendezve, és a folyó évben kezdődő új adókivetési ciklus ismét és megint bő alkalmat fog nyújtani a törvénybe való belemagyarázásra.”

A pénzügyminisztérium elmulasztotta az érdemi reformokat. „Mert az, hogy állami útkaparók IV. osztályú kereseti adót fizetnek, és mint nem tisztviselők, a községi adót is viselik; hogy a szállítási adó kivetése tárgyában tisztán fiskális szempontból új szabályzat adatott ki; hogy az építészeti engedély iránti kérvények folytán felvett szemlejegyzőkönyvek bélyegmentesek; hogy az Ausztriában ottani bélyeggel ellátott kereskedelmi könyvek és feljegyzések Magyarországon is felbélyegezendők; hogy váltóperekben a 800 ft-on felüli összeget tárgyzó sommás végzések utáni illetékek, valamint a feltételesan illetékmentes kereskedelmi levelezések utáni illetékek kivetése szabályoztatott. A névre szóló részvények átruházása esetén járó II. fokozatú bélyegilletéknek készpénzben leendő lerovása is megengedett, és az egy hónapon belül nem érvényesített postautalványok utólagos érvényesítése iránti kérvények bélyegmentessége megállapított, mindez nem csak

⁴⁶² FRAENKEL Sándor: Pénzügyi bíraskodás 1891-ben. Törvénykezési Szemle. *Jogtudományi Közlöny* 1892 (XXVI. évf.) 5. sz. 36. p.; MNL-OL. K255. 1892-1-147. sz. 2-5. p.

⁴⁶³ FRAENKEL Sándor: Pénzügyi bíraskodás 1891-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1892 (XXVI. évf.) Törvénykezési Szemle. 5. sz. 37. p.; MNL-OL. K255. 1887-1-48. sz. 3. p.

⁴⁶⁴ A Jog 1894. (XIII. évf.) 10. sz. 80. p.; MNL-OL. K255. 1895-1-177. sz. 2-3. p.

⁴⁶⁵ A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1895. év I-ső feléről. *Jogtudományi Közlöny* 1895 (XXIX. évf.) 29. sz. 231. p.; MNL-OL. K255. 1896-1-147. sz. 2-3. p.

közönséges foltozgatás, hanem azon felül vajmi kevés is. Hogy pedig a pénzügyi közigazgatás közegeit a kétszeres illetékkiszabástól és a már befizetett illetékek végrehajtásától fegyelmi eljárás terhe alatt újól el kellett tiltani, inkább szomorú jelenség, de semmi esetre sem új dolog.”⁴⁶⁶

2.8. Az ítélkezés és az állam anyagi érdeke

A pénzügyi közigazgatási bíróság megalakításakor a törvényjavaslatot előterjesztő kormányzat különös gondot fordított arra, hogy a bíróság létesítése ne terhelje jelentősen az állami költségvetést. Az előszentesítést kérő pénzügyminiszteri felterjesztés szerint a bíróságot döntő többségben azok a pénzügyminisztériumi főtisztviselők alkotják majd, akik korábban a minisztériumban ilyen jellegű ügyek felülvizsgálatával foglalkoztak. A takarékoságot jelzi az az óvatosság is, ahogyan az ítélkező személyzet létszámát megállapították. A kormánypárti képviselő egy része óvatosságra intett a bíróság hatáskörének megállapítása terén is, hiszen tartottak attól, hogy – széles revíziós jogkör esetén – a testület jelentős összeggel károsíthatja meg az államháztartást a fellebbező adóalanyok javára. A bírák személyének ismertté válása után a szakírók és az ellenzék részéről egyaránt felmerült, hogy a testület nem lesz képes objektív döntést hozni, hiszen többségben olyanok kaptak bírói kinevezést, akik korábban az államháztartás bevételeért voltak felelősek. Ilyen előzmények után fontos megvizsgálni, hogy a bíróság ítélkezési tevékenységében kimutatható-e az állam pénzügyi érdekének védelme.

A kérdés megválaszolásához megfelelőnek látszik a rendelkezésre álló bírósági statisztikai adatok üzenete. A *9. számú kimutatás* a fellebbezések jelentős anyagi kihatására utal, míg a *11. számú ábrából* egyértelműen kitűnik, hogy a bíróság nem vette figyelembe az államháztartás szempontjait, és nagy arányban és jelentős összegben változtatta meg az adókiivető határozatokat és az illetékmegállapító hatósági döntéseket a fellebbezést benyújtó polgárok javára. A pénzügyi közigazgatási bíróság 535/1888. számú határozatában már működésének kezdetén rögzítette azt az elvet, hogy az eljáró hatóság a határozatát a felek hátrányára meg nem változtathatja meg, még akkor sem, ha ez a döntés az államkincstárat károsítja.⁴⁶⁷

A helyénvaló gyakorlati kritika mellett hangsúlyoznunk kell, hogy a magyar pénzügyi közigazgatási bíróság ilyen körülmények között is jól szolgálta a közigazgatási jogvédelem ügyét. Jelentős szerepe volt abban, hogy a legkirívóbb adó- és illetékügyi visszaélések esetén a jogkereső polgárok anyagi védelemben részesüljenek.

2.9. A bírósághoz benyújtott fellebbezések területi megoszlása

A rendelkezésünkre álló bírósági statisztikai adatsorból végezetül még egy összeállítást ajánlok az értekezés olvasóinak figyelmébe. A *12. számú grafikon* a pénzügyigazgatósági székhelyektől beérkezett ügyek arányait tartalmazza. Az adatsor elemzése során egyértelművé válik, hogy a jogkeresők a nemzetiségi területektől függetlenül nyújtották be fellebbezéseiket. Ez is igazolja, hogy a Tisza Kálmán és a korabeli politikai elit alaptalanul tartott attól, hogy a közigazgatási bíráskodást a szeparatív hajlamú nemzetiségi csoportok közjogi fegyverként használják, és koordinált akciókkal, tömeges fellebbezésekkel megakadályozzák majd az állami bevételek realizálását. A hazai közigazgatási jogvédelem kiépítését és a közigazgatás bírói ellenőrzésének kiszélesítését hosszú ideig gátolta ez a félelem. A pénzügyi közigazgatási bíróság 13 éves működését vizsgálva nem találtam olyan adatot, véleményt, amely a nemzetiségi ügyek ilyen irányú

⁴⁶⁶ FRAENKEL Sándor: Pénzügyi jog és bíráskodás 1892-ben. (Ügyforgalmi kimutatás) *Jogtudományi Közlöny* 1893 (XXVII. évf.) 6. sz. 44-45. p.; MNL-OL. K255. 1893-1-179. sz. 3. p.

⁴⁶⁷ ZABULIK 1897. 150. p.

törekvéseire utalt volna. Igaz, – kutatói ismereteim szerint – az sem fordult elő, hogy a bíróság az ítélezés során ezt a szempontot az érdemi ítélezésben érvényesítette volna.

3. A bíróság döntvényei és elvi határozatai

3.1. A közigazgatási bíróság döntési formái

A pénzügyi közigazgatási bíróság döntéseinek egy része ún. intézkedés volt, amely tisztán eljárásjogi, az ügy érdemi elbírálását megalapozó, vagy elősegítő hivatali aktusokból (áttétel, kiegészítésre felhívás stb.) állott. Az egyedi ügyekben hozott érdemi döntéseket határozatoknak nevezték, amelyek végzések vagy ítéletek lehettek. A harmadik körbe az elvi jelentőségű határozatok tartoztak. A pénzügyi közigazgatási bíróság az 1883. évi XLIII. tc. 12. §-a alapján az elnök, vagy annak helyettese elnöklete alatt háromtagú tanácsokban hozta döntéseit. E tanácsok határozatai közül az ítélezés szempontjából kiemelt jelentőségű döntések „elvi jelentőségű bírói határozatok” megjelöléssel a bíróság évente megjelenő gyűjteményében is helyet kaptak.⁴⁶⁸

A bíróság működésének első évtizedében hozott elvi jelentőségű határozatok a közigazgatási jogalkalmazás és a bírói gyakorlat szempontjából egyaránt kiemelkedő jelentőségűek voltak. E határozatok gyakran a vonatkozó törvényeket magyarázták, „másképp meggyőzték igazságokat osztottak, s meggyőző felvilágosító indokolásaikkal nyugtatón hatottak azokra, kik a kincstárral, mint rájuk nézve peres féllel szemben jogsérelem miatt emelnek panaszt.”⁴⁶⁹ Az illetékekről szóló törvények, valamint az adóügyi normák értelmezéséről és alkalmazásáról szóló elvi határozatok hézagpótlóak voltak.

A bíróság negyedik döntéshozatali formája a döntvény volt. A döntvény a korabeli tételes jog szerint valamely felső vagy középfokú bíróság elvi megállapodása volt, amelyet az adott bíróság az ügyek eldöntésénél mindaddig követni tartozott, amíg azt egy újabb elvi megállapodás nem változtatta meg.⁴⁷⁰ A pénzügyi közigazgatási bíróság, ahogyan a királyi tábla és a királyi Kúria, az elvi határozatok mellett döntvényeket is alkotott. Már a működés első évében előfordult, hogy a törvények bizonytalanságaiból származó ellentétes bírói felfogás következtében az egyik tanács a másikkal szemben ellentétes elvi alapon nyugvó határozatot hozott. Az ilyen ellentétes bírói határozatokból származtak az ún. „vitás elvi” kérdések, melyeket az 1881. évi LIX. tc. 4. §-a alapján „az igazságszolgáltatás egyöntetőségének megóvása végett” a minisztertanács által 1883. december 3-án megállapított, és a pénzügyminiszter 1883. december 12-én 1921/P.M. számú rendeletével kiadott Ügyrend alapján maga a bíróság döntött el. A pénzügyi közigazgatási bíróság is csak teljes tanácsban hozhatott döntvényeket.

A bírói döntések utóbbi két változata között tehát az volt a legfontosabb különbség, hogy míg a háromtagú tanácsokban hozott elvi jelentőségű határozatok – mint hézagpótlók –

⁴⁶⁸ A pénzügyi közigazgatási bíróság elvi határozatainak (a továbbiakban: H) száma: 1884:229, 1885:271, 1886:294, 1887:211, 1888:215, 1889:209, 1890:185, 1891:142, 1892:74, 1893:105, 1894:96, 1895:97, 1896:64, összesen: 2192. Vö: STIPTA István: A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárást érintő elvi döntései (1884-1896) In: A polgári peres eljárás történeti fejlődése Magyarországon. (Szerk.: HOMOKI-NAGY Mária) Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar. Szeged, 2013. 229-238. p.

⁴⁶⁹ DEJH-1885. III. p.

⁴⁷⁰ Magyar Jogi Lexikon (Szerk.: Dr. MÁRKUS Dezső). III. kötet. Budapest, 1900. 89. p.; VARGA Norbert: A Kúria döntvényalkotási joga 1912 és 1930 között. In: A közigazgatási provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I. (Szerkesztette: SCHWEITZER Gábor - SZABÓ István). Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. Budapest, 2016. 172. p.

csupán irányadó jellegűek voltak, addig a felmerült elvi vitás kérdések eldöntésére a teljes tanácsban hozott döntvények kötelező erővel bírtak.⁴⁷¹

Vöröss Sándor, a kiadvány szerkesztője, későbbi pénzügyi közigazgatási bíró az 1885. évi gyűjtemény előszavában körvonalazta a „döntvények” és „elvi jelentőségű határozatok” közötti különbséget, és ismertette azok meghozatalának eljárási rendjét.⁴⁷²

3.2. A pénzügyi döntvények alkotásának rendje

Az 1883. évi XLIII. tc. 27. §-a a minisztertanácsot ruházta fel a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendjének rendeleti szabályozására. A törvény szerint az ügyrend intézkedett arról is, hogy a vitás elvi kérdések a „pénzügyi közigazgatási bíróság teljes ülésében döntsessenek el, a mely teljes ülés elvi megállapodásai irányadók mindaddig, míg netalán eltérő teljes ülési megállapodás létre nem jön.”

Az ügyrend ötödik fejezete rendelkezett az ítélő tanácsok megalakításáról. A 30. § szerint a pénzügyi közigazgatási bíróságnál egyelőre két tanácsot kellett alakítani, amelyek egyikében a bíróság elnöke, másikban a rangidős bíró, mint az elnök helyettese elnökölt.⁴⁷³ A tanácsokba a bírakat az elnök osztotta be; e beosztáson „a felmerülő szükséghez képest” később változtathatott. A besorolás egyébként sem volt kizárólagos jellegű, hiszen az egyes tanácsokban ítélkező bírák „szükségképpen, kiegészítőképp” a másik tanácsban is alkalmazhatóak voltak.

Az ügyrend következő szakasza definiáló tartalommal rögzítette, hogy a tárgyalta ügyekben előforduló vitás elvi kérdésekről a bíróság teljes ülése határoz. Az ügyrend is megerősítette, hogy a teljes ülés elvi döntései irányadóak mindaddig, amíg az adott tárgyban más tartalmú döntés nem születik.

A vitás elvi kérdéseket a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökéből, bíráiból, és az elnök által a jegyzőkönyv vezetésére kirendelt fogalmazóból álló teljes tanács döntötte el. A testület ülését a bíróság elnöke, ennek akadályoztatása esetén a rangidős bíró vezette. Az ügyrend 33. §-a szerint a teljes tanácsban döntvényt csak akkor lehetett hozni, ha az ülésen (az elnökön kívül) a bírák több mint fele jelen volt. A teljes tanács zárt ülésben tanácskozott, a döntést a jelenlévők többsége hozta. Szavazategyenlőség esetén az a vélemény emelkedett elvi rangra, amelyet az elnök képviselt.

Elvi határozatot két esetben lehetett kezdeményezni. Felmerülhetett az igény a folyamatban lévő jogvita tárgyalásakor, tehát, ha az ügy referálásakor, vagy a tanácskozás során vitás elvi kérdés adódott. A másik eset, ha az előadó, vagy a tanács más tagja a pénzügyi közigazgatási bíróság – az előadotthoz hasonló ügyekben hozott – ellentétes elvi alapon nyugvó határozatairól tudott. Ezekben az esetekben az előadó, vagy a tanács bármely tagja indítványozhatta, hogy a vitás elvi kérdést a teljes tanács elé vigyék. Erről a tanács többsége, vagy a tanácselnök döntött. Ezekben az esetekben a tanácselnök az ügy eldöntését felfüggesztette, a vitás elvi kérdést a tanácsülésben megszövegeztette, az ülés jegyzőkönyvébe rögzítette, majd a jegyzőkönyv hiteles kivonatát a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökéhez eljuttatta.⁴⁷⁴

A vitás elvi kérdéseket tartalmazó jegyzőkönyv vétele után a pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke – a vitás elvi kérdések szövegének megküldése mellett – a teljes tanácsot nyolc napon belül köteles volt összehívni. A vitás elvi kérdést mindig az ügy átfogó ismertetése, majd az ellentétes határozatok, valamint azok indokainak felolvasása után lehetett előterjeszteni.

⁴⁷¹ VÖRÖSS 1886. IV-VI. p.

⁴⁷² DEJH-1886. VI. p.

⁴⁷³ A m. kir. pénzügyminiszternek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában. *Magyarországi Rendeletek Tára*. XVII. évf. 1883. IV. füzet. Budapest, 1883. (a továbbiakban: Ügyrend) 1726. p.

⁴⁷⁴ Ügyrend 1727. p. 34. §.

Az előadók azok a bírák voltak, akik a kérdésre alapul szolgált ügyeket referálták. Szerepük fontos volt, hiszen (az előadás után) először ők terjesztették elő indokolt véleményüket, ezt követte az esetleges ellenindítvány ismertetése, és a tanácskozás.

A tanácskozást szavazás követte. Először a bírák a rangidő sorrendjében, végül az elnök nyilvánított véleményt. A szavazás után az elnök a teljes tanácsülésben hozott elvi megállapodást – röviden indokolva – kihirdette, majd a döntvények szövegezésére eseti bizottságot hozott létre. Az ügyrend szerint a négytagú testület a teljes tanács egy olyan tagjából, akinek véleményét a teljes tanács elfogadta, továbbá szabadon választható két másik bíróból, valamint a jegyzőkönyvvezetőből állt. A bizottság feladatát „késedelem nélkül” köteles volt teljesíteni.⁴⁷⁵

A döntvényeket „kimerítőleg” indokolni kellett. Az indokolás szövegezése szintén a bizottság feladata volt. A teljes tanácsülésekről jegyzőkönyvet kellett készíteni, amelybe a döntvény és annak indokolása teljes terjedelmében szerepelt, és amelyet az elnökön és jegyzőkönyvvezetőn kívül a szövegező bizottság minden tagja aláírt. A szövegező bizottság munkája végeztével a pénzügyi közigazgatási bizottság elnökének rövid úton jelentést tett, aki a döntvény és indokolása szövegének hitelesítésére köteles volt ismét a teljes tanácsot összehívni. A hitelesítő teljes tanácsülésben mindig az elnökölt, aki azt a teljes tanácsulást vezette, amelyben a döntvényt hozták. E személyt akadályoztatása esetén a pénzügyi közigazgatási bíróságnak csak olyan bírása elnökölhetett, aki a döntvényt alkotó teljes tanácsban jelen volt.

A pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének intézkednie kellett arról, hogy azt az ügyet, amely a felmerült vitás elvi kérdés alapját képezte, az illető teljes tanácsülésben hozott döntvény hitelesítése után, a legközelebbi tanácsülésben eldöntsék. Az ügyrend különös fontosságot tulajdonított a döntések nyilvánosságának. A döntvényeket és azok indokolását a pénzügyminiszternek meg kellett küldeni, továbbá a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének és bíráinak egy-egy példányban hivatalosan át kellett adni.⁴⁷⁶

Tanulságosak az ügyrend ügykezelési jellegű rendelkezései is. A korabeli hivatali írásbeliség tisztelete és ügyintézési kultúra magas szintje tükröződik a döntvénykönyv hitelesítésére,⁴⁷⁷ és vezetésére⁴⁷⁸ vonatkozó részletező szabályokban. Az ügyrend védte a döntés tartalmát is: a döntvénykönyvben „nem szabad vakarást vagy oly törlést tenni, hogy a beirt szó vagy szavak olvashatatlanná tétessenek.” A beirt szavakat szükség esetén úgy kellett áthúzni, hogy azok olvashatóak maradjanak.⁴⁷⁹

A bíróság elnöke Vöröss Sándort bízta meg, hogy a testület elvi jellegű határozatait szakszerűen állítsa össze, és a jogtudományi szaklapoknak közlésre adja ki. Tanulságosak a kiváló pénzügyi jogász, a bírói testület későbbi tagjának szavai. „A pénzügyi bíróság nyilvános működésének, judikaturájának minél terjedtebben való megismertetése általános érdeklődéssel és megnyugvással fogadtatott, s a jogászvilág, a szakemberek s általában a nagyközönség szívesen ismerkedik meg annak függetlenül hozott határozataival.” Ezek a döntések a

⁴⁷⁵ Ügyrend 1728. p. 37. §.

⁴⁷⁶ Ügyrend 1729. p. 52. §.

⁴⁷⁷ „A döntvénykönyv zsinórral átfűzendő, lapjai megszámozandók, a zsinórok végei a hivatalos pecsétnyomó alkalmazásával a könyv kemény borítékának bellapjához erősítendő és könyvlapjainak száma a belső borítéklapra írandó hitelesítési záradékban megemlíendő.” Ügyrend 1729. p. 47. §.

⁴⁷⁸ „A döntvénykönyvbe folyószám alatt első sorban a vitás elvi kérdések, ezek után pedig az azokra hozott döntvények [...] úgy írandók be, hogy a netaláni íráshibák következtében szükséges kiigazítások az egyes lapok szélén beírathassanak. A vitás elvi kérdések beirt szövege aláhúzendő. Minden egyes döntvény az indokok alatt a teljes tanácsulási jegyzőkönyvvel lett összeegyeztetés után az illető teljes tanácsülés elnöke, esetleg elnökei (ha a hitelesítő teljes tanácsülésben már elnökölt) és a tanácsjegyző által aláírandó.” Ügyrend 1730. p. 48. §.

⁴⁷⁹ „Az elvi kérdésnek és a döntvénynek, valamint az indokoknak szövegében netalán előforduló hibákat helyesbítő szavak nem a sorok fölé, de jel alatt kivétel a döntvénykönyv illető lapjainak szélére írandók, és az elvi kérdés, valamint a döntvény szövegében tett helyesbítések, vagy törlések, az indokok után, a névalírások előtt, szóról-szóra felsorolandók.” Ügyrend 1730. p. 49. §.

„törvényeknek a gyakorlat által feltüntetett hiányait sok tekintetben pótolják, sok homályos kérdésben megvilágítást nyújtanak, s úgy az egyes adókötelesek, mint az államtest tagjai, valamint az államkincstár érdekeit felölelve, a kettőnek, mint egymással szemben álló két peres félnek vitás ügyeiben, a törvények és törvényes erővel bíró szabályok keretén belül való független, jogos, és igazságos összeegyeztetése mellett, a pénzügyi jogfejlődést kiválólag előmozdítják.”⁴⁸⁰

A pénzügyi jogszolgáltatás terén addig alig volt nyilvánosságra hozott állásfoglalás. Ami megjelent, az is „sokszor a magas kormányhatóság, avagy a szakhatóságok irattáraiban volt elhelyezve s elfeledve.” „A pénzügyi jog fejlesztésének előmozdítására egy porszemnyit óhajtottam járulni, midőn a jogtudományi szaklapokban, a pénzügyi közigazgatási bíróság határozatainak csak részben, elszórva történt közzététele mellett, ennek a bíróságnak 1884. évben hozott fontosabb határozatait összeszerkesztve egy gyűjteményben, útmutató használatául az érdeklődő nagy közönségnek és hivatalos közegeknek rendelkezésére összeállítom.”⁴⁸¹

3.3. A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárást érintő elvi döntései

A törvény 16. §-a szerint a közigazgatási bíróság „lényeges alaki sérelem miatt” megsemmisíthette a megelőző közigazgatási eljárást. Fontos elvi kérdés volt annak eldöntése, hogy az új közigazgatási jogvédelmi fórum mit tekint lényeges alaki sérelemnek. Ezt az állásfoglalást viszonylag gyorsan ki kellett alakítani, hiszen ettől az előkérdéstől függött a közigazgatási eljárás feletti kontroll terjedelme. Az első évben elfogadott 5. számú döntvény rögzítette is, hogy a bíróság lényeges alaki sérelemnek csak a „hatóság illetéktelenségére, az eljárás szabálytalanságára, a kézbesítés akár időbeli, akár személyazonossági tévedéseire, a határidőket lényegesen alteráló cselekedetekre vonatkoztatható végzést tekinthet.”⁴⁸²

A bíróság jogfejlesztő szerepének fontos bizonyítéka, hogy a lényeges eljárási szabályok megsértésének eseteit már az első évben újabb (ezúttal elvi döntés formáját öltő) iránymutatások bővítették. Az 1884. évi 34. számú elvi határozat figyelmeztette a pénzügyi közigazgatási hivatalokat és hatóságokat, hogy az illetékszábas alá tartozó jogügyletről felvett okiratban el kell különíteni az illetékköteles, és egyéb jogügyleteket. Ha ez nem történik meg, az ügyfél joggal hivatkozhat a lényeges szabályszegésre, mint bírósági beavatkozást lehetővé tevő körülményre. Ugyanígy közigazgatási bírósági beavatkozásnak volt helye, ha az illetékről kiadott fizetési meghagyásokban a kiszabott illetékek alapját képező jogügyletek „részletesen körülírva, elősorolva és kellő felvilágosítással feltüntetve” nem voltak.

Lényeges közigazgatási mulasztásnak minősült, ha az alsóbb fokú pénzügyi közigazgatási hatóság a fellebbezésben szabatosan körvonalazott indokokra nem hozott határozatot, vagy a felhozott indokot a döntés során figyelmen kívül hagyta. Ha a pénzügyi közigazgatási hivatal és hatóság a fenti lényeges eljárási szabályokat sértette meg, azok alapul szolgáltak a közigazgatási határozat, esetleg az azt megelőző eljárás megsemmisítésére.⁴⁸³

Gyakran előfordult, hogy az illetékhivatalok nehezen értelmezhető esetekben a terhet önkényesen, vagy túlzott mértékben szabták ki. Ennek megakadályozására a bíróság már az első évben elvi döntést hozott. Eszerint, ha az illetékkiszabás tárgyát olyan szolgáltatások és viszontszolgáltatások képezték, amelyek terjedelme bizonytalan volt, a szolgáltatások és viszontszolgáltatások értékét és terjedelmét a fél és a királyi pénzügyigazgatóság közötti

⁴⁸⁰ DEJH-1886. 4. p.

⁴⁸¹ DEJH-1886. 5. p. A döntvények és elvi határozatok hivatalos kiadásainak terjedelme: 1884:387, 1885:523, 1886:587, 1887:359, 1888:360, 1889:328, 1890:313, 1891:213, 1892:120, 1893:187, összesen 3377 oldal.

⁴⁸² D5-1884. DEJH-1884. 15-16. p.

⁴⁸³ H34-1884. DEJH-1885. 58. p.

kölcsönös megállapodás útján, a meglévő adatok alapján, legalább hozzávetőlegesen meg kellett határozni. Az ezzel ellentétes hivatali döntés bírósági megsemmisítésére adott okot.⁴⁸⁴

A civiljog területét érintő, de állampolgári garanciát nyújtó bírósági határozat szerint a hagyatéki ingatlanoknak a hagyatékot tárgyaló bíróság és a gyámhatóság által elfogadott leltári értékét az illetékkiszabásnál nem lehetett felemelni. Az állam szorosan vett érdeke ellen hatott az a döntés is, miszerint olyan esetben, amikor a hagyatéki illeték mérsékléséért az örökösök egy része fellebbezett, és az illeték részbeni módosítására a nem fellebbezett rész érintetlenül hagyása nélkül nem volt lehetőség, az egész megelőző eljárást meg kellett semmisíteni.⁴⁸⁵

Az 1893-ben született elvi határozat szerint az adott ügyben a felszólamlási bizottság lényeges eljárási szabályt sértett, amikor az adóköteles részéről beadott fellebbezést elkésés címén visszautasította. A közigazgatási szerv ugyanis nem vizsgálta meg a fél azon határozott állítását, miszerint az adókiivető bizottság tárgyalásán a határozatot másképpen hirdették ki, mint ahogyan az később írásban megjelent.⁴⁸⁶

3.4. A bíróság saját gyakorlatára irányadó döntései

A bírósági működés szempontjából rendkívül fontos volt a létrehozó törvény 15.§-a, amely szerint a bíróság illetékességét (mai terminológiával hatáskörét) hivatalból állapította meg. A bírósági tevékenység jellegét tekintve ezért rendkívül fontos volt, hogy a testület a hatáskör-megállapítás során kiterjesztő, vagy korlátozó szemléletet érvényesít. A kompetencia-döntések vizsgálata során igazolható, hogy a testület az értelmező tevékenysége révén tágította saját működési körét. Ahogyan egy 1886-os elvi határozatban megfogalmazták, „törvényes intézkedés hiányában az illetékesség kérdése az ügy jogi természete s a törvény szelleme értelmében bírálható és bírálendő el.”⁴⁸⁷

„Egyébként a m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság irányadóul tekinti, s kell hogy tekintse a saját, már hozott határozataiban kimondott elveket; s minthogy a hozzá fellebbezés folytán került ügyekben, a törvényes igazság követelményeinek szigorú megbíráásával analóg esetekben lehetőleg fenntartja azokat. A nagy adófizető közönségnek úgy, mint az államkincstárnak egyformán fontos érdeke követeli, miszerint ennek a legfelsőbb bíróságnak judikatúrájával erősített határozatok a nyilvánosság előtt úgy az adófizető nagy közönség, mint az ezek jogainak megvédésére hivatottak körében: de legkivált a törvények végrehajtására hivatott hatóságok, hivatalok s ezek közegei körében minél ismertebbek legyenek, s azokban kimondott elvek ismerete az életben és hivatalos gyakorlatban minél nagyobb tért foglaljon el.”⁴⁸⁸

A jelentősebb visszhangot kiváltó pozitív hatáskör-megállapító döntések egyike volt, amely szerint a pénzügyigazgatóságoknak a kirótt bélyeg- és jogilleték után járó késedelmi kamatokról hozott határozatait ellen beadott fellebbezések elbírálása utolsó fokban a pénzügyi közigazgatási bíróság illetékességi körébe tartozik.⁴⁸⁹ A bélyegjegyekben fölösen lerótt összegek visszatérítése miatt benyújtott kérelmekről is a pénzügyi közigazgatási bíróság hozhatott jogerős döntést.⁴⁹⁰

Előfordult, hogy a bíróság – módosítva korábbi álláspontját – a kirekesztett ügytípust később hatáskörébe vonta. Így került bírósági hatáskörbe az adóhivataloknak az illeték-hátralék

⁴⁸⁴ H32-1884. DEJH-1885. 55. p.

⁴⁸⁵ H231-1885. DEJH-1886. 6. p.

⁴⁸⁶ H1957-1893. DEJH-1893. 47. p.

⁴⁸⁷ H22-1886. DEJH-1887. XV. p.

⁴⁸⁸ DEJH-1886. VÖRÖSS Sándor: Előszó. V. p.

⁴⁸⁹ H480-1885. DEJH-1886. 432. p.

⁴⁹⁰ H864-1887. DEJH-1888. 106. p.

telekkönyvi bejegyzését elrendelő határozata.⁴⁹¹ Ugyancsak a jogvédelem kiterjesztésére irányuló szándék tükröződött abban a döntésben, amely befogadta és érdemben elbírált az illetékköteles felek részéről külön tételek alatt előírt illetékek helyessége és jogossága ellen egy beadványban benyújtott fellebbezést.⁴⁹²

Születtek negatív tartalmú hatásköri döntések is. A hadmentességi díj megállapításához szükséges előmunkálatok és bejelentések elmulasztása miatti bírságok ügyében a közigazgatási bizottságok végzéseinek felülvizsgálatát a pénzügyi közigazgatási bíróság nem vállalta.⁴⁹³

Nem vonta el a bíróság a másodfokú közigazgatási szerv hatáskörét azokban az esetekben sem, amikor az illetékfizetésre köteles fél a több rendbeli fizetési meghagyással követelt illeték jogossága és helyessége ellen egy beadványban kért felülvizsgálatot. Az adott ügyben ezt a kérelmet a pénzügyigazgatóság a kérelmek halmozottsága miatt utasította vissza. Ebben az esetben a félnek lehetősége volt a jogorvoslat megfelelő formában történő (egyenkénti) beadására, tehát nem érte anyagi jogi sérelem.⁴⁹⁴

Nem avatkozott a bíróság az önkormányzati érdekű ügykörökbe sem. Ha a felek községi (városi) közegeknek adót vagy illetéket fizettek, és ez az összeg nem jutott el rendeltetési helyére, a tisztviselők ellen indított kártérítési kötelezettség elbírálását a pénzügyi közigazgatási bíróság elhárította magától. A bíróság annak eldöntését sem tartotta feladatának, hogy az adót vagy illetéket a községi (városi) hivatalnok jogosult volt-e átvenni.⁴⁹⁵

A pénzügyi közigazgatási bíróság nem gyakorolt normakontrollt a pénzügyi szervek által kiadott rendelkezések felett. Így az adófelügyelők által az adóadminisztráció és az adóbehajtás könnyítése miatt kiadott körrendelet ellen a községek (városok) vagy magánszemélyek által beadott fellebbezések elbírálására a bíróságnak nem volt hatásköre. A pénzügyi közigazgatási bíróság viszont befogadta azt a fellebbezést, amely az adófelügyelők körrendelete alapján természetes személyek ellen megindult eljárással függött össze.⁴⁹⁶

A bíróság igyekezett egyensúlyt teremteni az állam és az egyén anyagi érdekei között. Ha az adófelügyelő a kincstár képviselőjében a közigazgatási bizottság vagy adófelszólamlási bizottság határozata elleni fellebbezést – mielőtt azt a közigazgatási bizottság elnökének beadta, vagy a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjesztette volna –, az érdekelt adóköteles félnek nem küldte meg, a kincstár képviselőjének fellebbezését a pénzügyi közigazgatási bíróság hivatalból visszautasította.⁴⁹⁷

A döntvények és elvi határozatok eljárásjogi terminológiája fokozatosan alakult ki. A bíróság jogfejlesztő tevékenységének egyik fontos eredménye a pénzügyi jogi szakkifejezések kimunkálása és tartalmának fokozatos nyomon követése volt. A döntvények és elvi határozatok során formálódott az illetékesség⁴⁹⁸ és a hatáskör⁴⁹⁹ eljárásjogi tartalma, és különült el egymástól (a kezdetben szinonimaként használt) két fogalom. Hasonló módon távolodott egymástól a fellebbezés és a panasz kifejezés.⁵⁰⁰ Jó példa az eseti jogalkotás törvényt-korrigáló

⁴⁹¹ Ezzel a közigazgatási bíróság határozatai 1884. évi gyűjteményében 173. sz. alatt felvett bírói határozatban kimondott elv módosult. H22-1886. DEJH-1887. XV. p.

⁴⁹² H877-1887. DEJH-1888. 124. p.

⁴⁹³ D2-1884. DEJH-1885. 10. p.

⁴⁹⁴ D5-1884., H590-1884. DEJH-1885. 14. p.

⁴⁹⁵ H781-1886. DEJH-1887. 503. p.

⁴⁹⁶ H780-1886. DEJH-1887. 500. p.

⁴⁹⁷ H117-1884. DEJH-1885. 172. p.

⁴⁹⁸ D2-1884; H77-1884; H118-1884; H223-1884; H358-1885; H367-1885; H480-1885; D22-1886; H544-1886; H780-1886; H781-1886; H864-1887; H877-1887; H1966-1894.

⁴⁹⁹ H649-1885; H678-1886; H857-1886; H1493-1890.

⁵⁰⁰ H457-1885; H518-1886; H824-1887; H903-1887; H914-1887; H920-1887; H1237-1889; H1505-1890; H1523-1890; H1530-1890; H1548-1890.

szerepére az igazolási kérelem tartalmi feltételeit egyre jobban körülhatároló pénzügyi közigazgatási bíróság határozathozatali tevékenysége.⁵⁰¹

4. A pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége

Benedek Sándor egykori közigazgatási bíró 1934-ben, a pénzügyi közigazgatási bíróság felállításának ötvenedik évfordulóján arról írt, hogy a magyar pénzügyi jog kifejezett állapotát elsősorban e testület jogfejlesztő tevékenységének köszönheti.⁵⁰² Az 1884-ben megalakított jogvédelmi fórum hazánk első közigazgatási bírósága volt, amely működésének tizenhárom éve alatt jogászai körökben is nagy tekintélyt szerzett. Ügyforgalma folyamatosan emelkedett, amely a bíróság függetlenségének, jogkereső közönség előtti tekintélyének egyértelmű bizonyítéka. A bíróság az egyedi ügyek elbírálásán túl 73 döntvényt alkotott és 2192 elvi határozatot hozott. Ez a komoly interpretációs és joggyakorlatot orientáló aktivitás jelentősen gazdagította a pénzügyi jog tárgy körét, elvi iránymutatással szolgált a pénzügyi közigazgatás számára, elősegítette a szaktudomány fejlődését és pozitív hatással volt a korabeli törvényhozásra is.

A korabeli közigazgatási jogtudomány is rendkívül fontosnak tartotta a bíróság jogértelmező tevékenységét. A testület működésének legalaposabb ismerője, *Fraenkel Sándor* szavai szerint ez a „kitűnően vezetett bíróság sok dicséretes haladásra adott okot és alkalmat. Határozatai jobbra a valódi jogtudományi magaslat színvonalán állnak, döntvényei valóban döntők, és a testület nem egyszer él a törvény-adta hatalmával, midőn adott esetben egyes kormányrendeletek törvényszerűsége és kötelező volta iránt is nyilatkozott-tagadólag.”⁵⁰³

4.1. A tételes jogot értelmező és normapótló bírósági szerep

A dualizmus kezdeti időszakának pénzügyi visszaélései nagy részben a bizonytalan jogi szabályozás következményei voltak. A „hazai adótörvényeink idegen talajból nőttek ki s azokat 1868-ban recipiálta a magyar törvényhozás, persze tarkítva módosításokkal és új törvényalkotásokkal.” A jogi szabályozás kaotikus helyzetét jellemzi, hogy a kiegyezést követő husz év alatt csak magát a bélyeg és illetéktörvényt 110 törvény pótolta és módosította. A korabeli magyar adótörvények is „szét voltak szórva, telve voltak homállyal és ellentmondásokkal s olyan fogalmakat és definíciókat tartalmaztak, melyek az alkotmányos életbe nem voltak beilleszthetők.”⁵⁰⁴

A pénzügyi bíróság kezdettől fogva törekedett arra, hogy ítéleteinek indokolásában az adó és illetékügyi törvények és egyéb szabályok hiányosságait, ellenmondásait kimutassa, azok hézagait pótolja és a helyesnek vélt alkalmazásukra is javaslatot tegyen. Különösen érvényesült e törekvés a bélyeg és illetékszabályok esetén, hiszen ebben a szabályozási körben különösen fontos volt a törvényi rendelkezések értelmezése, azok tartalmának analógiával történő feltárása. A hozott határozatok lassan szemléleti változást is eredményeztek, hiszen e döntések

⁵⁰¹ H301-1885; H748-1886; H1412-1889; H1539-1890. Vö: DEJHBK 1884-1902. és SOÓVÁRY Ferenc: A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bir. Döntvényei és elvi jellegű Határozatai 1887-1893. évről. 1-7. köt. Budapest, 1888-1893.

⁵⁰² BENEDEK Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság felállításának ötvenedik évfordulójára. Az adó. Adó és Illetékügyi Szemle. 22. évf. 1-2. sz. (1934.) 1. p.; STIPTA István: A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége (1884-1896). In: Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói munkásságának 50. évfordulójára. Studia sollemnia scientiarum politico-camerarium (Szerk.: KIS Norbert, PERES Zsuzsanna) Dialog Campus Kiadó. Budapest, 2017. 367-374. p.

⁵⁰³ Jogtudományi Közlöny 1892 (XXVI. évf.) Törvénykezési Szemle. FRAENKEL Sándor: Pénzügyi bíraskodás 1891-ben. 5. sz. 36. p.

⁵⁰⁴ BENEDEK Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság felállításának ötvenedik évfordulójára. Az adó. Adó és Illetékügyi Szemle. 22. évf. 1-2. sz. (1934.) 2. p.

az illetékügyi hivatalok számára könnyebbé tették, jogi érveléssel támogatták a felek javára szóló döntéseket, az illeték csökkentését, a törlés és visszafizetés iránti igények érvényesítését. A testület több határozatában világos útmutatást adott a kincstári hivatalnokoknak arról, hogy kétely esetén ne azt nézzék, hogy mi kedvezőbb az államnak, hanem arra törekedjenek, hogy határozataik „a jog és igazság követelményeinek megfelelőjenek.”⁵⁰⁵

A bíróságtól a korabeli politizáló közvélemény a pénzügyi igazgatás javítását is várta. Már az első évben megjelent az az álláspont, hogy a testület ezt a feladatot is sikerrel teljesítette. „A döntések arról tanúskodnak, hogy a pü. közigazgatási bíróság szépen felfogta hivatását, nemcsak igazságosan ítélt, hanem ítéletei hozásánál és indokolásánál figyelemmel volt arra is, hogy az adó és illetékügyi törvények és szabályok hiányait és hézagait pótolja és az alkalmazásra javaslatot tegyen. Bélyeg és illetéktörvényünkről az az általánosan elfogadott nézet, hogy azok az okszerű összefüggés és rendszer teljes hiányában lévő, éspedig olyan mixtum compositumot képeznek, melyet megtanulni és tudni s amelyekben eligazodni teljesen lehetetlen volt. Ez nem igaz: a bíróság a törvényi rendelkezéseket értelmezte, analógiával fel tudta tárni a tartalmat. A hozott határozatok azon kedvező hatással lesznek, hogy javítják az illetékügyi hivatalok működését ott, ahol leginkább javításra van szükség; elejét venni a felek zaklatásának, könnyebbé tenni az illeték leengedést, törlés és visszafizetés iránti igények érvényesítését. Több határozatával világos útmutatást ad a kincstári hivatalnokoknak arra, hogy kétely esetén ne azt nézzék, hogy mi kedvezőbb a kincstárra nézve, hanem tekintet nélkül a kincstár érdekeire csak arra törekedjenek, hogy határozataik a jog és igazság követelményeinek megfelelőjenek.”⁵⁰⁶

A döntvények és határozatok szerkesztője is úgy vélekedett, hogy az 1885. évben hozott elvi jelentőségű határozatai, amelyek a bélyeg és illetékek iránti törvények és szabályok, valamint az adótörvények és szabályok alkalmazásáról szóltak, hézagpótlóak voltak. A döntések a törvények magyarázata mellett „megnyugtató igazságokat osztanak, és [...] nyugtatólag hatnak azokra, akik a kincstárral, mint reájuk nézve peres féllel szemben jogsérelem miatt emelnek panaszt.”⁵⁰⁷

4.2. A joggyakorlat irányítása, a pénzügyi jogélet fejlesztése

Az ítélkező testület létesítése előtt gyakori volt a panasz, hogy a bevétel növelésében érdekelt pénzügyi szervek eljárása során az adózók jogos érdekei gyakran sérülnek. A közkötelezettséget megállapító normák hiányosak voltak, a hatóságok a bizonytalan jogi helyzetből adódó határhelyzeteket a felek rovására értelmezték. Az adókvetés és behajtás gyakorta önkényes volt, a beszédésben anyagilag érdekelt apparátus gyakran a törvényeket is megszegte. A magyar pénzügyi igazgatásban 1884-ig nem volt hatékony jogorvoslat sem, hiszen a vitás jogi kérdésekben végső fokon a pénzügyminisztérium döntött. Ezzel szemben kétségtelen haladást jelentett, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság számos döntésében utalt pénzügyi eljárások országosan egységes jellegének szükségességére, igazságosságának és jogszerűségének fontosságára.

A jogérvényesítés – állapította meg egy tekintélyes jogtudományi szaklap – a pénzügyi adminisztrációban tehát gyökeret vert azáltal, hogy a pénzügyi bíróság határozataiban „kimondott és kristályosított pénzügyi jogelvek az egész ország pénzügyi közigazgatásában s általában minél terjedtebb körben ismertté válván, eleje vétetett annak, hogy minden pénzügyi

⁵⁰⁵ VÉGH Ödön: Jogirodalom. *Jogtudományi Közlöny* 1885. (XX. évf.) 27. sz. 1885. július 3. 213. p.

⁵⁰⁶ *Jogtudományi Közlöny* 1885. (XX. évf.) 27. sz. 1885. július 3. 212-214. p. Jogirodalom címen két elemzés jelent meg a Vörös Sándor által összeállított „A m. kir. pü. Közig. Bíróság döntvényei és elvi jellegű határozatai című kötetről. Végh Ödön bírálata 213. p.; NAGY Péter: A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica* 2017. IV. évf. 3-4. sz. (2018) 283. p.

⁵⁰⁷ VÖRÖSS Sándor: Előszó. DEJH-1885. III. p.

hatóság a saját, igen sok esetben a kincstárra nézve kedvező, de téves nézeteit érvényesíthesse.”⁵⁰⁸

A pénzügyi közigazgatási bíróság valóban következetes jogértelmezése nyomán a pénzügyi közigazgatás alsóbb szintű szerveinek számolniuk kellett azzal, hogy jogszerűtlen döntéseiket akkor is megsemmisítik, ha a kincstár javára döntöttek. A jogot követő ítélkezés következménye volt, hogy lassan a pénzügyi igazgatás alsóbb fórumaiban is „kezdett a törvényes igazságra és jogosságra alapított méltányos és jogos szabadelvűség érvényesülni.” Ez a bíróság határozott érdeme volt, amely a „teljes függetlenségét megtartva, alapját vetette meg a pénzügyi jog terén eddig nélkülözött pénzügyi és adójog önálló alkalmazásának.”⁵⁰⁹

A bíróság tekintélye folyamatosan emelkedett, amely kimutatható a beadott panaszok egyre növekvő számából is. Igazolja e tekintélyt az is, hogy a képviselőház számos esetben utalt újabb feladatokat a bíróság hatáskörébe. A bíróság ügyforgalmi statisztikájának elemzése nyomán viszont említeni kell, hogy a testület döntéseinek nevelő hatása lassan érvényesült. 1889-ben az ügyek majd 24%-át kellett formai hibák miatt a közigazgatási hatóságoknak visszaküldeni, továbbá az ítéleteknek 67,4%-a, és a végzéseknek csupán 25,4%-a volt helybenhagyó tartalmú. Volt olyan korabeli értelmezés is, miszerint a bíróság munkája nagyobb részben kárba veszett, annak ellenére, hogy az elvi határozatok gyűjteménye a pénzügyi jog legkényesebb kérdéseiben egyre több iránymutató állásfoglalást tartalmazott. A szakirodalomban egyre erősebben érvényesült az az álláspont, hogy a középfokú pénzügyi bíróságok felállítása lett volna alkalmas a pénzügyi jog színvonalának emelésére.

4.3. A bírói jogfejlesztő tevékenység publicitása

A pénzügyi közigazgatási bíróság és a korabeli pénzügyminisztérium nagy súlyt fektetett arra, hogy a jogvitákat eldöntő testület fontosabb döntései széles körben ismertté váljanak. Különösen fontos volt ez a speciális jogrenddel élő Horvát-Szlavónia esetében, hiszen 1884-től erre a területre is kiterjedt a bíróság területi illetékessége. A bíróság teljes tanácsban hozott döntvényeit horvát nyelvre is lefordították és azt – pénzügyminiszteri megbízásból – a fordító *Kóczián* Samu magánmunkálataként megjelentették. A horvát bánt hivatalosan felkérték a döntvények hivatalos közzétételére.⁵¹⁰

A pénzügyi közigazgatási bíróság elvi határozatai és döntvényei minden évben nyomtatásban is megjelentek és – pénzügyminiszteri támogatással – minden jogot alkalmazó pénzügyi hivatalhoz eljutottak. A *Vöröss* Sándor által összeállított kötetek tartalmazták a vitás ügyek részletes tényállását és a bírósági döntés teljes indokolását. A kiadványok kiváló magyarázatokkal, tárgyszó szerinti mutatókkal segítették a gyakorlati jogalkalmazást. A gyűjteményre gyakran hivatkoztak a tudományos szaklapok, hangsúlyozva, hogy ennek jogfejlesztő szerepe különösen jelentős a kazuisztikus és elméleti alapokat nélkülöző pénzügyi jog területén.⁵¹¹

A közigazgatási bíróság elnöke, *Madarassy* Pál nagy szigorúsággal irányította a szerkesztést és a kiadást, viszont *Ludvig* János elnöksége idején már számos kritika fogalmazódott meg az anyaggyűjtemény felületes összeállítása és késedelmes megjelenése miatt. Igaz, a jogi szaklapok erre az időre már rendre közölték a pénzügyi tárgyú elvi határozatok és döntvények rövid tartalmát is, de a döntések alapjául szolgáló tényállás és a

⁵⁰⁸ A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság öt évi működéséről. *A jog.* 8. évf. 4. sz. (1889. január 27.) 29. p.; Újabbban: ROZSNYAI 2010. 16. p.

⁵⁰⁹ Uo. 30. p.

⁵¹⁰ MNL-OL. K255 1886-1-2299. sz.

⁵¹¹ *Jogtudományi Közlöny* 1885. (XX. évf.) 27. sz. 1885. július 3. 212. p.

részletes indokolás ismerete nélkül azokat egyre kevésbé lehetett szakszerű bírálat tárgyává tenni.⁵¹²

Egy elemző szócikk a pénzügyi ítélkezés negyedik évéről szólva dicsérően említette, hogy a jogot szolgáltató bíróság határozatai következetesen a „tudomány örök érvényességű szabályai nyomán, tudományos apparátus segélyével hozatnak és indokoltatnak.”⁵¹³

⁵¹² FRAENKEL Sándor: Pénzügyi bíraskodás 1891-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1892 (XXVI. évf.) 5. sz. 36-37. p.; PILISY 1947. 21. p.; FRAENKEL Sándor: Pénzügyi jog és bíraskodás 1892-ben (Ügyforgalmi kimutatás). *Jogtudományi Közlöny* 1893 (XXVII. évf.). 6. sz. 44-45. p.

⁵¹³ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság működése 1887-ben. *Jogtudományi Közlöny* 1888 (XXII. évf.). 3. sz. 26. p.

VII. ÖSSZEGZÉS

A magyar törvényhozás a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatalakor fontos alkotmányjogi, jogpolitikai és közgazdasági érdekeket igyekezett összhangba hozni. Az állam a bevételei szempontjából rendkívül fontos kérdésben, az egyenes adó és illetékügyi jogviták elbírálása terén lemondott döntési jogáról és azt egy független bíróságra ruházta. Az új szakbíróságtól a közvélemény azt várta, hogy az állam pénzügyi és a polgárok anyagi érdekei között helyes arányt alakítson ki, és csökkentse azt a bizalmatlanságot, amely az állam pénzügyi tevékenységét régtől fogva övezte. 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 bírósági jogvédelem iránti igény nálunk is fokozatosan alakult ki. A hazai adó- és illetékügyi adminisztráció szakmai szintje a kiegyezés után is alacsony maradt, az ügyintézés általános színvonala az 1880-as évek elejére nívótlanná süllyedt. Növelte az elégedetlenséget, hogy a lakosság anyagi terheinek megállapítása vita esetén is adminisztratív úton történt, az egyedi vitás ügyekben végső fokon a bevételek növelésében érdekelt pénzügyminisztérium határozott. Egyre gyakoribbá vált, hogy a hivatalnokok a zavaros, ellentmondó pénzügyi szabályokat az államkincstár (és saját) érdekeinek megfelelően értelmezték. Növelte az elégedetlenséget, hogy a pénzügyi személyzet tagjait az 1876. évi XV. tc. értelmében csak az állami érdek érvényesítésének elmulasztásáért vonták felelősségre. Tisza Kálmán adóreformja hozott ugyan némi javulást, hiszen az adókövetések egy része ellen, továbbá a sérelmes behajtással szemben a közigazgatási bizottsághoz lehetett fordulni, de a reform jelentőségét csökkentette, hogy a végső döntést ezt követően is a pénzügyminiszter hozta. Lassan kialakult az osztrák megszállás idejéből ismert érzés: a feleknek továbbra sincs lehetőségük az állami szervekkel szemben jogaik érvényesítésére. „Alig volt még állami intézmény, a sajtó és a közönség által annyira megtámadva, mint a pénzügyi administratio.”⁵¹⁴

A korabeli politikai elit is veszélyeztetve érezte érdekeit, így országgyűlési képviselők sem maradhattak tétlenek. Ezzel magyarázható, hogy a képviselőház 1880. évi március 8-i ülésének 3161. számú határozatában kötelezte a kormányt egy közigazgatási bírósági javaslat elkészítésére. A pénzügyminiszter ennek megfelelően készítette el tervezetét az adó- és illetékügyekben hozott hatósági döntések felülvizsgálatáról. A szakmai közvélemény álláspontjától eltérően a kormányzat nem támogatta az általános hatáskörű közigazgatási bíróság megszervezését. Igaz, a képviselőház állandó pénzügyi és igazságügyi bizottsága sem ragaszkodott a közigazgatási vitás ügyek általános bírósági felülvizsgálatához, a reform nehézségeire hivatkozva támogatta az egyfokozatú pénzügyi szakbíróság létesítésének tervét.

A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság szervezeti előzmény nélkül jött létre. Korábban nem volt olyan független testület, amely felülvizsgálhatta volna a pénzügyi tárgyú állami döntéseket. A korabeli közpolitikai szemléletre jellemző, ahogyan – hosszú elvi és gyakorlati viták után – a testület megalakult, és az is, hogyan feladatát ellátta. Magyarországon 1883 végéig az adózók által benyújtott adó- és illetékügyi fellebbezésekről legfelső fokon a pénzügyminiszter döntött. Ezzel kialakult az a képtelen helyzet, hogy – az 1869. évi IV. tc. határozott tilalma ellenére – a végrehajtó és a bírói hatalom egy kézbe került. Amikor 1884. január 1-től a pénzügyi közigazgatási bíróság megkezdte működését, ez a kirívó ellentmondás megszűnt. A törvény igyekezett a kincstár érdekét, az állami követelések gyorsabb érvényesítését a pénzügyi törvények igazságosabb és jogszerűbb alkalmazásával, a korszerű jogalkalmazás követelményeivel összhangba hozni. A bíróság tevékenysége kedvező hatást

⁵¹⁴ MODER 1883. 2. p.; Máté PÉTERVÁRI: Die Rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke. In: Codification Achievements and Failures in the 19th-20th Century (Ed.: Mária HOMOKI-NAGY-Norbert VARGA). University of Szeged, Faculty of Law. Szeged, 2018. 117. p.

gyakorolt a pénzügyi közigazgatásra; mércét állított számára, jogszerűséget, szabatoságot és gyorsaságot igényelt tőle.

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatala után megváltozott a pénzügyi határozatok felülvizsgálatának rendszere. Eszerint a – hatáskörbe tartozó – első fokú határozat ellen az állami szervek és a magánfelek egyenlő joggal és azonos módon élhettek jogorvoslással. Az ügyek jellege szerint vagy a pénzügyi közigazgatási bíróságnál, vagy a pénzügyminiszternél lehetett felülvizsgálatot kérni.⁵¹⁵ A megfellebbezhető jogvitás ügyek közül az adókivetés mértéke, az adómentességek, az adóelengedések, a behajtási eljárás, az adózók bírságolása, a községi, városi és adófelügyelői közegek kártérítési kötelezettségei iránt hozott határozatok tárgyában utolsó fórumként a pénzügyi közigazgatási bíróság járt el. Ezzel szemben az adófizetési halasztások, az előjáró községi közegek bírságolása, a községeknek az adók beszállítása iránti kötelezettsége és a behajthatatlanság körülményeinek megállapítása iránt, tehát a tisztán adminisztratív ügyekben hozott közigazgatási bizottsági határozatokról jogerősen továbbra is a pénzügyminiszter döntött. A korabeli felfogás szerint ezen ügyek tisztán adminisztratív cselekményekre, és e szempont alá tartozó kedvezményekre vonatkoztak, így azok jogerős elbírálása csak a felelős minisztert illethette.

A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének első évétől azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a közigazgatási jogvédelem ügye nem csupán a megalakult bíróság tevékenységétől függ. A pénzügyi közigazgatás szakmai színvonala rendkívül alacsony volt, a finansziális szervezet koordinátlansága negatívan hatott a jogalkalmazói tevékenységre, a hatósági személyzet felkészültsége is alacsony szinten állt. A közigazgatási judikatúra átalakítása mélyebb reformokat igényelt, mindenek előtt az alsó szintű közigazgatás szakmai színvonalának javítását feltételezte. „A reformokat, ott ahol minden fokon hiányokat észlelünk, nemcsak felül, hanem és legelső sorban alul kell megkezdeni és életbe léptetni. Ha az első fokú hatóságok ismereteiben, alaposságában és jóakaratukban meg lehet majd bízni, a fellebbezések száma is csökkenni fog.”⁵¹⁶ Hamar kiderült az is, hogy a bíróság tevékenységét jelentősen gátolja az adóügyi anyagi jogi szabályozás hiányossága, a felelősség és az eljárás szabályozatlansága, illetékügyben 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.

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. A törvény 25. §-a szabályozta azt az esetet, amikor a közigazgatási bíróság hatáskörével kapcsolatos vita alakult ki. A hatásköri viták eldöntésére a minisztertanács kapott felhatalmazást. Ez a megoldás rontotta a törvény értékét, hiszen végső fokon kormányzati hatáskörbe utalt egy fontos garanciális kérdést.

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény lehetőséget adott egy korszerűbb eljárásjogi rend bevezetésére. Megalkotásakor az általános eljárásjogi reform még nem volt napirenden, a jogérvényesítés alapvetően írásbeli rendszerben történt. A közigazgatási bíráskodás megalkotását kísérő óvatosság, az állami érdek elsődlegességét valló felfogás nem kedvezett az egyéni jogvédelem szempontjának. A vita mégsem volt fölösleges: 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 törvény eljárásjogi rendelkezései keretjellegűek voltak, a részletszabályokat a testület ügyrendje tartalmazta. Ebben a szabályzatban a bírósági határozathozatal kiérlelt rendje található, számos olyan részletmegoldással, amelyet később a polgári eljárásjogi kódex törvényi szintre emelt. A pénzügyi közigazgatási bíróság alakító módon hatott a közigazgatási eljárásra, számos

⁵¹⁵ GRUBER 1883. 39. p.

⁵¹⁶ FRAENKEL Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny* 1886 (XXI. évf.) Törvénykezési szemle. 5. sz. (1886. január 29.) 38. p.

döntvényében és részletező elvi határozatában adott iránymutatást a jogszerű hatósági döntéshozatal követelményeire. A testület a saját működésére vonatkozó jogfejlesztő tevékenység keretében hozzájárult a pénzügyi jog fejlesztéséhez, az állam és a polgár anyagi érdekeinek harmonizálásához.

A törvény képviselőházi vitája megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus-kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek. Az 1880-as évek politikai elitje – a korabeli Európában egyedülálló megoldással – rész-hatáskörű igazgatási jogvédelmet, egyfokozatú bírósági szervezetet, paritásosan kialakított bírói testületet hozott létre és írásbeli eljárást honosított meg. *Hegedűs Sándor* bizottsági előadó szerint a törvény ezzel „oly institutiot teremt meg hazánkban, mely kormánnyal és a kormány közegeivel szemben a közönségnek független bíróság biztosítékát nyújtja”. Történeti adatok igazolják, hogy a vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc. hatékonyan szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét. Az Alkotmánybíróság 17/2015 (VI. 5.) AB határozata a közigazgatási bíráskodásnak az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott intézményét minősítette a történeti alkotmány vívmányának.⁵¹⁷ Ezzel szemben hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye, a jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt.

Az ügyforgalmi adatok igazolják, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatékonyan szolgálta a jogállamiság ügyét. Összetételénél fogva magas szakmai színvonalon látta el feladatait, döntései megalapozták a hazai pénzügyi jogot. A testület megőrizte függetlenségét, döntéseinek túlnyomó többsége a felek jogos érdekeit szolgálta. A pénzügyi közigazgatási bíróság tizenhárom éves tevékenysége igazolta a szervezetileg elkülönült, paritásos összetételű, reformatórius hatáskörű közigazgatási szakbíróság létjogosultságát. *Wekerle Sándor* 1897. január 1-én a következőket mondta: „A jogvédelemre egy újabb formát állított fel ezen bíróságunkban, hogy egy szabad állam méltóságának megfelelően, a pártatlan és egyenlő elbánás újabb módozatait adja meg, különbség nélkül, minden jogkeresőnek.”⁵¹⁸

⁵¹⁷ ÁDÁM 1996. 705-712. p.; BRAGYOVA 2014. 45-56. p.; KUKORELLI 2013. 9. p.; CHRONOWSKI Nóra: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok. HVG-ORAC, Budapest 2011.; SÓLYOM 2001. 600. p.; VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*. 2016. 4. sz. 45. p.; RIXER Ádám: A történeti alkotmány helye mai jogunkban. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012. 13-17. p.; HORVÁTH Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói. *Alkotmánybírósági Szemle*. 2011. 1. sz. 52. p.

⁵¹⁸ PILISY 1947. 24. p.; VÖ: KELEMEN Roland: A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana* (Új folyam IV.) 2016. 2. sz. 115. p.; TAKÁCS 1989. 443-455. p.

VIII. FORRÁSOK, IRODALOMJEGYZÉK

1. ORSZÁGGYŰLÉSI FORRÁSOK

- KI 1865 = Az 1865. december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok.
- FN 1865 = Az 1865. dec. 10-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Főrendiház. Napló.
- KN 1865 = Az 1865. december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Napló.
- KN 1869 = Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Napló.
- KI 1869 = Az 1869-dik évi ápril 20-ra hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai Képviselőház. Irományok.
- KN 1872 = Az 1872. évi szeptember 1-jére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Napló.
- KI 1872 = Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok.
- KI 1875 = Az 1875. augusztus hó 28-ra hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok.
- KN 1875 = Az 1875. évi augusztus 28-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőház Nyomtatványai. Képviselőházi Napló.
- KN 1878 = Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Napló.
- KI 1878 = Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai.
- KN 1881 = Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. I. Képviselőházi Napló.
- KI 1881 = Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok.
- FN 1881 = Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának Naplója.
- FI 1881 = Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának Irományai
- KN 1884. = Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója.
- KI 1887 = Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok.
- KN 1887 = Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója.
- KI 1892 = Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok.

2. Az 1883. ÉVI XLIII. TC. MEGALKOTÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ TÖRVÉNYHOZÁSI FORRÁSOK

- ELSŐ JAVASLAT 1881.= Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XXI. köt. 907. sz. iromány. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1881. 300-305. p. 1881. január 31.
- MÁSODIK JAVASLAT 1882. = Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok, VI. köt. 152. sz. iromány. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1882. 219-225. p. 1882. február 7.

- PÉNZÜGYI BIZOTTSÁG 1883. = Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslat tárgyában. Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok XIV. köt. 528. szám. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1883. 162-175. p. 1883. márczius 12.
- IGAZSÁGÜGYI BIZOTTSÁG 1883. = Az igazságügyi bizottságnak jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslatra. Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIV. köt. 529. szám. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1883. 176-190. p. 1883. márczius 12.
- FÖRENDIHÁZI VITA 1883. = Az 1881-ik év szeptember 24-re kihirdetett országgyűlés Nyomtatványai. Főrendi Ház. Napló. I. köt. Szerk.: Maszák Hugó. Pesti Könyvnyomda, 1883. 526. p.

3. A TÖRVÉNY KELETKEZÉSÉVEL ÉS VÉGREHAJTÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ LEVÉLTÁRI FORRÁSOK

- Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K27. MT. 31. dob.
- Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K255. 1881-1-60.
- Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára W12. Miniszterelnökségi Levéltár. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek.
- Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K148. BM. 3439-XI. 1881.; K26. Magyar Királyi Miniszterelnök ME. 1881-2505. XII.
- Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K255. 1881-1976. sz.
- Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K255. Pm. 1888-1-2592 és 1889-1-95. sz. iratok.
- Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára A57 - 69 - 0383/a. K 19 - Király Személye Körüli Minisztérium Levéltára - Királyi könyvek
- Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Levéltár. Zemplén vm. Törvényhatósági iratai. b., Közgyűlési iratok. IV.B-1402/b. 19. dob.
- Nógrád megyei Levéltár IV. 402. Nógrád vármegye törvényhatóságának iratai 1872-1923. a. Köz-és kisgyűlési jegyzőkönyvek. 11. köt. 1885.
- Fejér megyei Levéltár IV.B. 405/a Fejér vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai. a. Közgyűlési jegyzőkönyvek. 56/1471, 58/2336. sz.

4. A BÍRÓSÁG DÖNTVÉNYEINEK, ELVI HATÁROZATAINAK HIVATALOS KIADÁSAI

- DEJH-1884. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1884. évről. Összeállította: Vöröss Sándor. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyminisztérium. Budapest, 1885.
- DEJH-1885. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1885. évről. Összeállította: Vöröss Sándor. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyminisztérium. Budapest, 1886.
- DEJH-1886. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1886. évről. Összeállította: Vöröss Sándor. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyminisztérium. Budapest, 1887.
- DEJH-1887. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1887. évről. Összeállította: Soóváry Ferencz. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyminisztérium. Budapest, 1888.
- DEJH-1888. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1888. évről. Összeállította: Soóváry Ferencz. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyminisztérium. Budapest, 1889.

- DEJH-1889. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1889. évről. Összeállította: Soóváry Ferencz. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyministerium. Budapest, 1890.
- DEJH-1890. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1890. évről. Összeállította: Soóváry Ferencz. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyministerium. Budapest, 1891.
- DEJH-1891. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1891. évről. Összeállította: Soóváry Ferencz. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyministerium. Budapest, 1892.
- DEJH-1892. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1892. évről. Összeállította: Soóváry Ferencz. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyministerium. Budapest, 1892.
- DEJH-1893. = A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1893. évről. Összeállította: Soóváry Ferencz. Kiadja: a M. Kir. Pénzügyministerium. Budapest, 1893.
- DEJHBK-1884-1902. = Közigazgatási birósági döntvények és elvi jelentőségű határozatok betűsoros kézikönyve 1884-1902. évekről. A hivatalos kiadásokból összeállította: Mészáros Kálmán. Debreczen, 1903.
- DEJH-1894-1895. = Kocian Samu: A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság Döntvényei és elvi jellegű Határozatai 1894. és 1895. évről. 1-3. köt. Bp. 1894-1896.
- ÉRDEKY = ÉRDEKY Boldizsár: A pénzügyi közigazgatási bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai betűsoros Tárgymutatója.

5. IRODALOMJEGYZÉK

- ÁDÁM 1996 = Ádám Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. Magyar közigazgatás, 1996. 46. évf. 12. sz.
- ANTAL 2006 = Antal Tamás: Törvénykezési reformok Magyarországon (1890-1900) Ítéletábrák, bírói jogviszony, esküdszék. Dél-Alföldi Évszázadok 23. Csongrád Megyei Levéltár. Szeged, 2006.
- ANKÉT 1880. = Tisza Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Budapest, 1880.
- ARDAI-EXNER 1896 = Arday Ignác, Exner Kornél: Magyar jövedéki büntetőjog. A jövedéki kihágások és a jövedéki büntető eljárás kézikönyve. Budapest, 1896.
- BALÁZS 1988 = Balázs István: Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. Magyar jog, 1988. 35. évf. 12. sz.
- BENEDEK 1886. = Benedek Sándor: Bélyegilleték a peres eljárásban. Peres felek, ügyvédek, bírósági és pénzügyi tisztviselők használatára. Budapest, 1886.
- BENEDEK 1912 = Benedek Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései. Adó és illetékügyi Szemle. Budapest, 1912.
- BOÉR 1907 = Boér Elek: Közigazgatási bíráskodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből. Budapest, 1907.
- BRAGYOVA 2014. = Bragyova András: Vázlat a modern alkotmány három ideáltípusáról. In: Fekete Balázs, Horváth Balázs, Kreisz Brigitta (szerk.) A világ mi magunk vagyunk...: Liber Amicorum Imre Vörös. HVG-ORAC, Budapest 2014.
- DRAHOTUSZKY 1891 = Drahotuszky Rezső kézikönyve a nyilvános számadásra kötelezett egyletek és vállalatok adó- és illetékügyeiről. Budapest, 1891.
- CONCHA 1877. = Concha Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Athenaeum. Budapest, 1877.
- CSILLAG 1891 = Csillag Gyula: A közigazgatási bíróságok hatásköre. Budapest, 1891.

- CSIZMADIA 1968 = Csizmadia Andor: A „közigazgatási bizottság” a polgári állam szervezetében. Jogtörténeti tanulmányok II. (Szerk.: Csizmadia Andor) Budapest, 1968.
- CSIZMADIA 1976 = Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976.
- FALCSIK 1895 = Falcsik Dezső: A közigazgatási jog alapkérdései. Eger. 1895.
- FÉSÜS 1880 = Fésüs György: Közigazgatási jog. Második kiadás. Budapest, 1880.
- GNEIST 1875 = Gneist Rudolf: A jogi állam (Ford.: Dr. Takács Lajos). Magyar Tudományos Akadémia Kiadóhivatala. Budapest, 1875.
- GRUBER 1877. = Gruber Lajos: A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban. Budapest, 1877.
- GRUBER 1883 = Az 1883: XLIV. tc. a közadók kezeléséről. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta: dr. Gruber Lajos. Budapest, 1883.
- HAJDÚ = Hajdú János dr.: Az iparosok adó-, bélyeg- és illetékügyeinek kézikönyve. Budapest, 1890.
- HORVÁTH M. Tamás 2017. = Horváth M. Tamás: Különb bíráskodás. Tematikus tanulmányok elé. Közjogi Szemle IX, (2017) 1-2. sz.
- KMETY 1891 = Kmety Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. In: Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet. 1. füzet. Budapest, 1891.
- KMETY 1897 = Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer, 1897
- KISS László 1996. = Kiss László: A törvényességi kontroll néhány elvi kérdése a közigazgatásban. In: Fogarasi József (szerk.): A közigazgatás és ellenőrzése. Budapest, 1996.
- KOZÁRI 2003 = Kozári Monika: Tisza Kálmán és kormányzati rendszere. Napvilág kiadó. Budapest, 2003.
- KÓNYI 1903 = Deák Ferenc beszédei. 1868-1873. VI. köt. Összegegyűjtötte: Kónyi Manó. II. kiad. Budapest, 1903.
- KUKORELLI 2013. = Kukorelli István: Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 2013/ 1.
- LASITZ = Lasitz Pál: A bélyeg- és illetékek iránti törvények és szabályok magyarázata. Budapest, 1889.
- LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. Budapest, Zilahy, 1883.
- MARISKA 1880. = Mariska Vilmos: Bélyeg- és illetékszabályok. II. kiad. Budapest, 1880.
- MARISKA 1882. = Mariska Vilmos: A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve. Harmadik, teljesen átdolgozott kiadás. Franklin Társulat. Budapest, 1882.
- MARISKA 1886 = Mariska Vilmos: A magyar pénzügyi törvényisme. 1886.
- MARTONYI 1932 = Martonyi János: A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése. Budapest, 1932.
- MARTONYI 1939 = Martonyi János: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. Budapest, 1939.
- MARTONYI é.n. = Martonyi János: Az ötvenéves közigazgatási bíróság (Különlenyomat a Városi Szemle XXXIII. évfolyamából) Budapest, é.n.
- MARTONYI 1973 = Martonyi János: A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867-1949). Acta Jur. et Pol. Tom. XX. Fasc. 2. Szeged, 1973.
- MÁTHÉ 1982 = Máthé Gábor: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875. Budapest, 1982.

- MODER 1883 = Az 1883:XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta dr. Moder Tibor. Budapest, 1883.
- MOHL 1866 = Mohl Robert: Az államtudományok enciklopédiája. Ford. Löw Tóbiás. 2. kiad. Pest, 1866.
- NAGY MARIANNA 2010 = Nagy Marianna: Interdiszplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2010.
- NAGY PÉTER 2017a = Nagy Péter: A hazai bíróság-történet szakirodalma. Jogtörténeti szemle 2017. 1-2 sz.
- NAGY PÉTER 2017b = Nagy Péter: A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig. Glossa Iuridica 2017. IV. évf. 3-4. sz.
- OLECHOWSKI 1998 = Olechowski, Thomas: Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert. In: Martin F. Polaschek/Anita Ziegerhofer (Hrsg) Recht ohne Grenzen-Grenzen des Rechts. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1998.
- OLECHOWSKI 1999 = Thomas Olechowski: Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. Wien, 1999.
- PATYI 2002 = Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról. Budapest, 2002.
- PATYI 2011. = Patyi András: Közigazgatás-Alkotmány-Bíráskodás. Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2011.
- PILISY 1947. = Pilisy Lajos: A pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1884-1896. In: A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897-1949). Kiadja a Magyar Közigazgatási Bíróság. Budapest, 1947. (MKB 50.)
- REINHARDT 1981 = Reinhardt Zsigmond: A közigazgatási bíróságok hatásköre. Budapest, 1891.
- RÉCSI 1854 = Récsi Emil: Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra. I. köt. Pest, 1854.
- RIXER 2012 = Rixer Ádám: A történeti alkotmány helye mai jogunkban. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012.
- ROZSNYAI = F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest 2010.
- RÓTH 1886 = Róth Nándor: Magyarország rendes közigazgatási bíróságairól. (Kiadja: Schvarcz Sándor) Zenta, 1886. 92 p.
- SARLÓS 1976 = Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémiai Kiadó, 1976.
- SOMOGYI 1889 = Somogyi József: A közigazgatási bíráskodás alapelvei. Bertalanffy József könyvkiadása Szombathely, 1889.
- SÓLYOM 2001. = Solyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001.
- STIPTA 1997/a. = Stipta István: *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. Jogtudományi Közlöny* 1997. március. (LII. évf. 3. sz.)
- STIPTA 1997/b. = Stipta István: *A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete.* Acta Jur. et Pol. Szeged. (Szerk.: Tóth Károly). Tomus LII. Fasc. 9. JATE Press Szeged, 1997.
- STIPTA 1998. = Stipta István: Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur. et Pol. Szeged (Szerk.: Tóth Károly). Tomus LIII. Szegedi Tudományegyetem Szeged, 1998.

- STIPTA 1999. = Stipta István: Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez. (1884-1885) Acta Jur. et Pol. Szeged (Szerk.: Tóth Károly). Tomus LVII. Fasc. 9. Szeged, 1999.
- STIPTA 2006/a. = Stipta István: A német közigazgatási bíráskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In: *Facultas nata*. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára. (Szerk.: Szabadfalvi József) Bíbor Kiadó Miskolc, 2006.
- STIPTA 2006/b. = Stipta István: Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban. In: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. (Szerk.: Mezey Barna, Révész T. Mihály) Gondolat Kiadó. Budapest, 2006.
- STIPTA 2006/c. = Stipta István: Die Herausbildung und die Wirkung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den ungarischen Verwaltungsrechtsschutz. *Rechtsgeschichtliche Vorträge* 45. (Hrsg.: Prof. Dr. Barna Mezey) Gondolat Verlag. Budapest, 2006.
- STIPTA 2008. = Stipta István: Diskussionen über den Inhalt des Verwaltungsrechtsschutz in Ungarn (1848-1896). In: *Rechtsgeschichtliche Studien*. Beiträge zur Institutionsentwicklung in der ungarischen Rechtsgeschichte (Hrsg.: Dr. Gábor Máthé, Dr. Barna Mezey) ELTE ÁJK. Passau-Budapest, 2008.
- STIPTA 2009. = Stipta István: A francia közigazgatási bíráskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra. In: *Sapientia iniuria non potest fieri*. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére. (Szerk.: Horváth Attila, Koltay Tamás, Máthé Gábor) *Jogtörténeti értekezések* 36. (Sorozatszerk.: Mezey Barna). Gondolat Kiadó Budapest, 2009.
- STIPTA 2010/a. = Stipta István: A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás. In: Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Juridica et Politica. Tomus LXXIII. Fasciculus 1-64. (Szerk.: Homoki Nagy Mária) Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2010.
- STIPTA 2010/b. = Stipta István: A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság. *Magyar Jog* 57. évf., (2010) 6. szám.
- STIPTA 2010/c. = Stipta István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bírói szervezet mellett. In: Tizedik Magyar Jogászgűlés. (Szerk.: dr. Benisné dr. Györffy Ilona) Kiadja a Magyar Jogász Egylet. Budapest, 2010.
- STIPTA 2010/d. = Stipta István: Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás. *Jogtörténeti szemle*. 2010/3. szám.
- STIPTA 2011/a. = Stipta István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíráskodás, és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett. In: *Közérdekvédelem*. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője. (Szerk.: Varga Zs. András-Fröhlich Johanna). A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei (Sorozatszerk.: Varga Csaba) Tanulmányok 3. PPKE JÁK-KIM. Budapest, 2011.
- STIPTA 2011/b. = A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre. (Az 1883. évi XLIII. tc. tartalma és jelentősége) Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica. Tomus XXIX/1. (Szerk.: Sály Pál) Miskolc University Press. 2011.
- STIPTA 2011/c. = Az abszolutizmus fogalma, változatai és alkotmánytörténeti jellemzői. In: *Az abszolút monarchia*. (Szerk.: Képes György) *Jogtörténeti értekezések* 41. (Sorozatszerkesztő: Mezey Barna) Gondolat Kiadó. Budapest, 2011.
- STIPTA 2011/d. = Adalékok a magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodás történetéhez. In: Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. (Szerk.: Homoki-Nagy Mária) Szegedi Egyetemi Kiadó Szeged, 2011.

- SZABADFALVI 2011. = Szabadfalvi József: A magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdetei. Werbőczy Istvántól Somló Bódogig. Gondolat Kiadó. Budapest, 2011.
- SZABÓ 1946. = Szabó József: Demokrácia és közigazgatási bírászkodás. Budapest, 1946.
- SZABÓ István 2010. = Szabó István: Ausztria államszervezete 1918-1955. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Karának Könyvei. (Sorozatszerk.: Varga Csaba). Jogtudományi Monográfiák 2. (Szerk.: Schanda Balázs) PPKE JÁK. Budapest, 2010.
- SZÉKELY 1881 = Székely József: A jövedéki kihágások büntető-jogtana. Ügyvédek, bírák és pénzügyi tisztviselők számára. Budapest, 1881.
- SZÉKELY 1885 = Dr. Székely József: Javaslat a jövedéki büntető eljárás egyöntetűsége és ideiglenes szabályozása tárgyában. Budapest, 1883.
- SZÉKELY 1985 = Székely Vera: A központi államigazgatás tisztségviselői a dualizmus korában 3. rész: Magyar Királyi Pénzügyminisztérium (Forrástudományi segédletek 1. Budapest, 1985.
- TAKÁCS 1989 = Takács Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. Jogtudományi Közlöny, 1989. 44. évf. 9. sz.
- TÉRFI = Térfi Gyula: Közigazgatási bíróság: hatásköri bíróság, országos levéltár, az állami közigazgatás szervezete. Budapest, 1910.
- TISZA 1865. = Tisza Kálmán: Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. Pest, 1865.
- TRÓCSÁNYI 1992 = Trócsányi László: Milyen közigazgatási bírászkodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1992.
- VARGA ZS. ANDRÁS 2011. = Varga Zs. András: A közigazgatási bírászkodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell. In: Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője. (Szerk.: Varga Zs. András-Fröhlich Johanna). A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei (Sorozatszerk.: Varga Csaba) Tanulmányok 3. PPKE JÁK-KIM. Budapest, 2011.
- ZABULIK 1897 = Zabulik László: A közigazgatási bíróságokról szóló törvény. 1896. évi XXVI. t.-czikk. Budapest, Athenaeum, 1897.

IX. FÜGGELÉK

ELSŐ JAVASLAT 1881. 300-305. p.

Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. 907. szám.

1. §

A pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre kiterjed:

I. adóügyekben:

1. a törvényhatósági közigazgatási bizottságoknak mindazon határozataira, melyek:

- a) a földadó, házadó, I., II. és IV. osztályú keresetadó, az általános jövedelmi pótdadó, a vadászati adó, a tőkekamat- és járadékadó s a hadmentességi díj mérvének megállapítása iránt;
- b) a fennálló törvények értelmében járó adómentességek iránt;
- c) az adó hibás kiszámítása, az adótárgy megszűnése vagy az ugyanazon adótárgy többszörös megadóztatása miatt járó adóleírás iránt;
- d) az 1876: XV. törvénycikk 49. §-ában említett elemi csapások által okozott károk rendkívüli eseteiben járó adóelengedések iránt;
- e) az 1876: XV. törvénycikk értelmében a közadók behajtásával megbízott törvényhatósági községi (városi), vagy állami közegek által a zálogolás és árverés körül követett eljárás elleni panaszok iránt;
- f) az adózókra az 1876: XV. törvénycikk 15., 40. és 77. §§-ai alapján kirovott pénzbírságok iránt;
- g) a községi (városi) és állami közegek ellen az 1876: XV. törvénycikk 47. §., 55. §. 7. pontja - 68., 69. és 72. §§-ai értelmében megállapított kártérítési kötelezettség iránt hozattak;

2. az egyenes adó felszámolási bizottságoknak azon határozataira, melyek a III-ad osztályú keresetadó, a bányaadó és a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok és egyletek adója megállapítása iránt hozattak;

II. illetékügyekben: a kir. pénzügyigazgatóságoknak azon határozataira, melyek az illetékek mérvének megállapítása, vagy az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok helyes, vagy nem helyes alkalmazása iránt hozattak;

III. a felek és a pénzügyigazgatás közt fenforgó mindazon vitás kérdésekre, melyeket a pénzügyminister, mint adó- vagy illetékügyekre vonatkozókat, a pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörébe rendeletileg utal.

2. §

A pénzügyi közigazgatási bíróság, birói hatalmát Ő Felsége a király nevében, két egymástól független osztályban gyakorolja.

3. §

Az osztályok mindegyike az elnökből, négy rendes és ugyanannyi pótbíróból, az előadóból és jegyzőből áll. Az előadó és a jegyző szavazati joggal nem bírnak.

4. §

A pénzügyi közigazgatási bíróság évről-évre újból nevezetik ki oly időben, hogy az, a kinevezést követő naptári év első napjain alakulási ülését megtarthassa.

Elnökét, rendes és pótbírait a pénzügyminist er előterjesztése alapján Ő Felsége a király nevezi ki.

Az ezen kinevezések iránti előterjesztésnél a következők veendő k zsinórmértékül:

Az elnök a belügyministerrel egyetértőleg tényleges államhivatalban nem álló, szakavatott férfiak sorából jelölendő ki.

Rendes és pótbírákúl pedig:

- 1. az adóügyi osztályhoz: egy-egy a pénzügyministerium és a belügyministerium, ministeri- vagy osztály-tanácsosai sorából, továbbá egy-egy az országos gazdasági egyesület és a budapesti kereskedelmi és iparkamara tagjai sorából;
- 2. az illetékügyi osztályhoz: egy-egy a pénzügyministerium és a belügyministerium, ministeri- vagy osztály-tanácsosai sorából, kettő pedig a budapesti királyi ítélőtábla bírái sorából jelölendő ki.

A ministeriumok tanácsosai sorából kinevezendő rendes és pótbírák az érdekelt ministerekkel egyetértőleg, az országos gazdasági egyesület, a budapesti kereskedelmi és iparkamara tagjai, valamint a budapesti királyi ítélőtábla bírái sorából kinevezendő rendes és pótbírák pedig az országos gazdasági egyesületnek, illetőleg a budapesti kereskedelmi és iparkamarának és a budapesti királyi ítélőtábla elnökének hármaskijelölései alapján, a kereskedelmi és igazságügyi ministerekkel egyetértőleg hozandók javaslatba.

5. §

A pénzügyi közigazgatási bíróságnak a ministeriumok tanácsosai sorából vett rendes és pótbírái:

- a) az illető ministeriumok kebelében betöltött, nekik a rangot és címet megadó hivatalos állásaikon kívül, az 1869: IV. törvénycikknek ide vonatkozó szabályai értelmében, semmiféle más állami vagy magán-hivatalt nem viselhetnek;
- b) birói állásukban elkövetett fegyelmi vétségeikre nézve, az 1871: VIII. törvénycikk értelmében a budapesti királyi ítélő tábla rendes bírái felett a fegyelmi hatalmat gyakorló hatóság alatt állanak.

6. §

Az osztályok üléseiben az elnök akadályoztatása esetén helyettese elnököl. - Ezen elnöki helyettest az alakuló ülésben minden egyes osztály a rendes bírák sorából titkos szavazás útján szótöbbséggel választja.

Az egyes osztályokhoz az előadókat, a jegyzőket és a szükséges segédszemélyzetet a pénzügyminister rendeli ki. Ugyan ő gondoskodik a hivatali helyiségekről is.

7. §

A pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjesztett ügyek a pénzügyministerium külön iktatékönyvébe vezetendők be; és ezen ügyiratok elkülönítve kezelendők.

8. §

A pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke húsz forintnyi - annak rendes és pótbírái pedig egyénenkint nyolcz forintnyi napidíjt húznak azon napokra, melyekben az osztályok üléseiben részt vesznek.

9. §

Azok, kik az 1. §-ban felsorolt esetekben a jelen törvény életbeléptetése után hozott határozatok által a törvények és fennálló szabályrendeletekben biztosított jogait sértve találják, ezen sérelmük orvoslása végett az 1876: XV. és az 188... törvénycikknek értelmében felelősséggel vagy semmisségi panaszszal élhetnek.

10. §

A pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézendő felebbezések (semmiségi panaszok), a panasz tárgyát képező hatósági végzés kézhez vételétől számítandó 15 nap alatt nyújtandók be és pedig:

I. az adóügyekre nézve:

- a) a közigazgatási bizottságok végzései ellen ezen bizottságok elnökeihez;
- b) a felszólamlási bizottságok végzései ellen a kir. adófelügyelőhöz;

II. a jogilletékekre nézve:

az illető kir. pénzügyigazgatósághoz.

11. §.

A közigazgatási bizottság elnöke, a királyi adófelügyelő, illetőleg kir. pénzügyigazgatóság köteles a hozzá benyújtott felebbezést (semmiségi panaszt) annak vételétől számított 8 nap alatt az illető tárgyalási iratokkal felszerelve, a pénzügyi közigazgatásügyi bírósághoz felterjeszteni.

12. §.

A pénzügyi közigazgatási bírósági osztály a felebbezések felett - az azokban és az illető tárgyalási iratokban kifejtett tények és előadott bizonyítékok alapján - a törvények és fennálló szabályok szerint ítél.

Semmiségi panaszok alapján a hozott határozatot megsemmisítheti és az ügynek újból leendő tárgyalását rendelheti el.

Határozatait szótöbbséggel hozza. - Érvényes határozat hozatalához az elnökön, esetleg helyettesén és az előadón kívül, még két bírói tag jelenléte szükséges.

13. §.

A határozat a felebbezés érdemére nézve ítélet alakjában, minden más intézkedés végzés alakjában adatik ki. Ugy az ítélet, mint a végzést indokolni kell.

14. §.

Az ítélet a felek kérelmén túl nem mehet.

15. §.

Az ítélet vagy végzés kézbesítés és végrehajtás végett azon hatóságnak adatik ki, a mely a felebbezést vagy semmiségi panaszt a bírósághoz betérjesztette.

16. §.

A pénzügyminiszter ur felhatalmaztatik, hogy az érdekelt ministerekkel egyetértőleg a pénzügyi közigazgatási bíróság eljárását rendeleti utón szabályozhassa és az életbeléptetés és végrehajtás körül szükségesnek mutatkozó intézkedéseket megtehesse.

17. §.

Ezen törvény rendelkezései kiterjednek Horvát-Szlavonországra is, azon módosítással azonban, hogy ezen országokban a közigazgatási bizottságoknak a közadók kezeléséről szóló 1876: XV. törvénycikk 84. §-ának 2. b) pontja alatt említett teendőit az országos pénzügyigazgatóság végezvén, az 1. §. I. 1) pontjai alatt említett esetekben is a felebbezés (semmiségi panasz) tárgyát az országos pénzügyi igazgatóság határozatai képezik, s hogy a felebbezések (semmiségi panaszok) kivétel nélkül az országos pénzügyi igazgatóságnál adandók be.

18. §.

A közadók iránti törvények és szabályok ellen elkövetett kihágásokra nézve, bírói hatósággal felruházott kir. törvényszékekről szóló 1871: LXVI. törvénycikk 1. §-ának az 1874: XL. törvénycikkkel érvényben tartott intézkedései a jelen törvény által nem érintetnek.

19. §.

Ezen törvény 1881. évi ... hó 1. napjától kezdve lép érvényre és végrehajtásával a pénzügyminiszter, a belügyminiszter és az igazságügyminiszter, Horvát-Szlavonországra nézve a pénzügyminiszter, egyetértőleg a Horvát-Szlavón-és Dalmátországi kormánybírósággal bíztatnak meg.

Budapesten, 1881. évi január hó 31-én.

Gr. Szapáry Gyula s. k., m. kir. pénzügyminiszter

MÁSODIK JAVASLAT 1882. 219-225. p.

Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. 152. szám.

1. §.

A pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó fokban és véglegesen ítél azon felebbezések felett, melyek a közigazgatási hatóságok által adó- és illetékügyekben hozott és a fennálló törvények értelmében eddig a pénzügyminiszternek, a jelen törvény alapján pedig ezen bíróságnak ítélete alá bocsátható határozatok ellen beadatnak.

A bíróságnak hatásköre kiterjed:

I. adóügyekben:

1. a törvényhatósági közigazgatási bizottságoknak mindazon határozataira, melyek:

- a) az ezen bizottságok másodfokú elbírálása alá tartozó egyenes adónemek és a hadmentességi díj mérvének megállapítása iránt ;
- b) a fennálló törvények értelmében járó adómentességek iránt;
- c) az adó hibás kiszámítása, az adótárgy megszűnése vagy az ugyanazon adótárgy többszörös megadóztatása miatt járó adóleírás iránt;
- d) az elemi csapások által okozott károk rendkívüli eseteiben a fennálló adókezelési törvény értelmében járó adóelengedések iránt;
- e) a közadók behajtásával megbízott törvényhatósági, községi (városi), vagy állami közegek által a zálogolás és árverés körül követett eljárás elleni panaszok iránt;
- f) az adózók ellen kimondott pénzbírságok iránt;
- g) a községi (városi) és állami közegek ellen a közadók kezeléséről szóló törvény értelmében megállapított kártérítési kötelezettség iránt hozattak ;

2. az egyenes adó felszólamlási bizottságoknak azon határozataira, melyek az ezen bizottságok másod fokú elbírálása alá tartozó egyenes adónemek mérvének megállapítása iránt hozattak;

II. illetékügyekben: a kir. pénzügyigazgatóságoknak azon határozataira, melyek az illetékek mérvének megállapítása vagy az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok helyes, vagy nem helyes alkalmazása iránt hozattak.

2. §.

A pénzügyi közigazgatási bíróság áll:

egy elnökből, a budapesti kir. Ítéltábla elnökével egyenlő rang és jelleggel;

négy ítéltáblabíróból, a budapesti kir. Ítéltábla bíráival egyenlő rang és jelleggel;

s a szükséges számú segéd- és kezelő-személyzetből, mely személyzet létszámához tartozó tisztviselők a budapesti kir. ítéltábla hasonló állású egyéneivel ugyanazon rangot és jelleget bírják.

Az elnököt akadályoztatása esetén az ítéltáblabírák közül az helyettesíti, a ki rangra nézve legidősebbik.

3. §.

Az elnököt és ítélőbírákat, a pénzügyminister előterjesztésére és ellenjegyzése mellett Ő Felsége a király nevezi ki.

A ítélő bírák közül kettő az 1869: IV. törvénycikk 6. és 7. §-ai értelmében bírói hivatal viselésére képesített egyének sorából, kettő pedig a pénzügyi szakmában gyakorlati jártasságot szerzett hivatalnokok, esetleg oly egyének sorából hozandó javaslatba, illetőleg nevezendő ki, kik az adókövető vagy felszólamlási bizottságokban több éven át működtek.

A segéd- és kezelő-személyzet létszámához tartozó tisztviselők ideiglenes vagy végleges kinevezésének joga - az elnök meghallgatása után - a pénzügy ministert illeti.

A szolgákat az elnök nevezi ki.

4. §.

A pénzügyi közigazgatási bíróság bírói tagjaira teljes hatályal kiterjednek az 1869: IV. törvénycikk 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 18. és 19. §§-ának határozmányai.

Az elnök és ítélőbírák által elkövetett fegyelmi vétségek felett, a budapesti kir. ítélőtábla hasonrangú tisztviselőire nézve illetékes fegyelmi bíróság ítél. (1871: VIII. t.-cz., 33., 35. §§-ai s az 1881: LIX. t.-cz. 104. §.)

A segéd- és kezelő-személyzetre nézve első fokban saját fegyelmi bírósága illetékes, mely az elnök vagy helyetteséből s két ítélőbíróból áll. Másodfokban az 1881: LIX. t.-cz. 104. §. második bekezdésében jelzett bíróság ítél.

Egyebekben a pénzügyi közigazgatási bíróság összes személyzetére nézve ugyanazon szolgálati és nyugalmaztatási szabályok érvényesek, melyek az állami tisztviselőkre nézve fennállanak.

5. §.

Mindazok, kik a jelen törvény életbelépte után az 1. §-nál jelzett ügyekben hozott határozatok által a pénzügyi törvények és szabályrendeletekben biztosított jogaikat sértve érzik: ezen sérelmek orvoslása végett, a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felebbezéssel élhetnek.

A felebbezhetőség joga megilleti a kir. adófelügyelőt is mindazon esetekben, melyekben ő a közigazgatási és felszólamlási bizottságok által az 1. §-ban említett adóügyekre nézve hozott határozatokat a fennálló adókezelési törvény értelmében eddig a pénzügyministerhez felebbezhetette.

6. §.

Azon alaki sérelmek miatt is, melyek a megfelebbezett határozat kimondásáig az eljárás folyamán felmerültek, lehet a határozat elleni felebbezésben orvoslást keresni. Sőt csupán alaki sérelmek miatt is élhet a fél felebbezéssel, mely esetben a pénzügyi közigazgatási bíróság új eljárást rendelhet el. (15. §.)

7. §.

A pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézendő felebbezések, a panasz tárgyát képező határozat kézbesítésétől számítandó 15 nap alatt nyújtandók be és pedig:

I. adóügyekre nézve:

a) a közigazgatási bizottságok határozatai ellen, ezen bizottságok elnökéhez;

b) a felszólamlási bizottságok határozatai ellen a kir. adófelügyelőhöz;

II. jogilletékekre nézve az illető pénzügyigazgatósághoz.

A törvényes határidő eltelte után beadott, vagy ugyanazon határidő után az iktatóhivatalhoz postai utón beérkezett felebbevitelt, az első hatóság visszautasítani köteles.

Ha az utolsó nap vasárnapra vagy Gergely naptár szerinti valamely más közönséges ünnepnapra esik: a következő köznapon még érvényes a beadás.

8. §.

A felebbezésben világosan meg kell jelölni azon határozatot, mely ellen az intézve van, valamint az egyes sérelmes pontokat is. A felebbezéshez továbbá hozzácsatolandók eredetiben vagy hiteles másolatban mindazon okmányok, melyekre a fél felebbezését alapítja.

9. §.

A közigazgatási bizottság elnöke, a kir. adófelügyelő s illetőleg pénzügyigazgatóság köteles a hozzá törvényes időben érkezett felebbezést, annak kézhez vételétől számított 8 nap alatt az illető tárgyalási iratokkal felszerelve, a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjeszteni.

Ha ugyanazon ügyre vonatkozólag több fél van a felebbezés beadására jogosítva, be kell várni az azon naptól számítandó 15 nap leteltét, melyen a felek közül utóljára értesített egyén vette kézhez a sérelmesnek tartott határozatot. Ettől számítva 3 nap alatt azonban a felterjesztés megteendő.

10. §.

A pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézett felebbezésnek rendesen halasztó hatálya nincs.

Azonban a felebbezés beadásakor - de külön kérvénnyel - időhaladékért folyamodhatik a felebbező fél az illető közigazgatási hatóság útján a pénzügyministerhez, a ki a kért halasztást, - ha a félnek a végrehajtás által visszafizetendő károsodása okoztatnék, s ha az államkincstár kellőleg biztosítva van, - megadja.

11. §.

A pénzügyi közigazgatási bíróság, bírói hatalmát Ő Felsége a király nevében gyakorolja.

12. §.

A pénzügyi közigazgatási bíróság a hozzá felterjesztett ügyek felett az 1868: LIV. törvénycikk 102-107. §-aiban foglalt intézkedéseknek megfelelő módon nyilvános ülésben, a fennálló törvények és szabályrendeletek értelmében szótöbbséggel határoz.

Érvényes határozat hozatalára az elnökön, esetleg helyettesén kívül még két ítélő bírónak jelenléte szükséges, és szükséges, hogy ezen bírák közül az egyik bírói qualificatió-val (3. §.) birjon. Előadók csakis ítélő bírák lehetnek.

13. §.

A törvények és az azok alapján kiadott rendeletek érvényességének megbirálása tekintetében az 1869: IV. törvénycikk 19. §-ának hatálya oly értelemben, mint azaz 1879: XL. törvénycikk 10. §-ában is körvonaloza van, a pénzügyi közigazgatási bíróságra is kiterjed.

14. §.

A pénzügyi közigazgatási bíróság saját illetőségét hivatalból állapítja meg.

15. §.

Ha a felebbezett határozatot illetéktelen hatóság hozta, vagy ha az eljárás lényeges alakiságai megsértettek, a pénzügyi közigazgatási bíróság a határozatot megsemmisíti s az előbbi esetben az ügyiratoknak az illetékes hatósághoz leendő áttételét, az utóbbi esetben újabb határozat hozatalát rendeli el.

Ha a tényállás nincs kellőleg kiderítve, a pénzügyi közigazgatási bíróság a felebbezett atározatot feloldja és a tárgyalás kiegészítését rendeli el.

Ha az alsóbb hatóság és a pénzügyi közigazgatási bíróság illetékessége ellen nincs észrevétel, és a tényállás kellőleg ki van derítve, a pénzügyi közigazgatási bíróság a felebbezett határozat felett érdemileg ítél.

16. §.

Ha a pénzügyi közigazgatási bíróság a felebbezett ügynek érdemleges elintézhete végett a tárgyalás kiegészítését rendeli el (15.§.), a kiegészítésre szolgáló adatok betérjesztésére, vagy a felebbező féltől leendő bekívánására azon közigazgatási hatóságot utasítja, mely a felebbezést felterjesztette.

Ily esetekben nem nyilvános ülésben határoz, és a bekívánt adatok beterjesztésére a kézbesítéstől számítandó 14 napnál kevesebbre, s 60 napnál többre nem terjedhető határidőt tűz ki.

17. §.

A felebbező fél a tőle bekívánt adatokat a kitűzött idő alatt a kir. adófelügyelőhöz, illetőleg a kir. pénzügyigazgatósághoz adja be.

A kir. adófelügyelő, vagy pénzügyigazgatóság köteles a fél nyilatkozatát saját észrevételeivel ellátva, 48 óra alatt a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjeszteni, vagy pedig azon körülményt, hogy a fél nyilatkozatát be nem adta, feljeleníteni.

A fentebbi határidők pontos megtartására nézve is a 7. §. határozmányai figyelembe veendők.

18. §.

A kívánt adatok beszolgáltatására kitűzött határidő letelte után a felebbező fél által netalán beadott nyilatkozatban felhozott érveket figyelembe nem véve, a pénzügyi közigazgatási bíróság a rendelkezésére álló egyéb adatok alapján érdemleges ítéletet mond.

19. §.

A pénzügyi közigazgatási bíróság határozatait a felebbezés érdemére nézve ítélet alakjában, minden más intézkedésre nézve végzés alakjában adja ki.

20. §.

Az ítélet a felek kérelmén túl nem mehet.

21. §.

Ugy az ítéletet, mint a végzést indokolni kell.

22. §.

Az ítélet vagy végzés kézbesítés és végrehajtás végett azon hatóságnak adatik ki, mely a felebbezést a bírósághoz beterjesztette.

23. §.

Ha olyan eset fordul elő, midőn méltán kérdéssé válik, hogy az ügy olyan természetű-e, melyben a pénzügyi közigazgatási bíróság van hivatva itélni vagy tisztán közigazgatási intézkedés (elbánás) alá tartozik: a felebbezést felterjesztő közigazgatási hatóság köteles a közigazgatási hatóság érdekében felszólalni s a felterjesztés alkalmával világosan felvetni az illetékesség kérdését.

24. §.

Ha a pénzügyi közigazgatási bíróság illetékesség tekintetében olyan ítéletet mond ki, mely a közigazgatás czélszerű vezethetésére, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat: a pénzügyminiszernek joga van az esetet, csupán az illetékességi kérdés elvi elbírálása végett a ministertanács elé terjeszteni, melynek döntvénye a törvényhozás további intézkedéséig irányadó lesz.

25. §.

A pénzügyminiszer felhatalmaztatok, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság eljárását rendeleti utón szabályozhassa s az életbeléptetés és végrehajtás körül szükségesnek mutatkozó intézkedéseket megtehesse.

26. §.

Ezen törvény rendelkezései kiterjednek a magyar korona országai egész területére azon módosítással, hogy miután Horvát-Szlavonországokban a közigazgatási bizottságok teendőit a pénzügyigazgatóság teljesíti: ezen országokban az 1. §. I. 1. pont alatt említett esetekben is, a felebbezés tárgyát a pénzügyigazgatóság határozatai képezik s hogy a felebbezések kivétel nélkül a pénzügyigazgatóságnál adandók be.

27. §.

Ezen törvény által nem érintetnek a közadók iránti törvények és szabályok ellen elkövetett kihágásokra nézve bírói hatósággal felruházott kir. törvényszékekről szóló 1871: LXVI. törvénycikk 1. §-ának az 1874: XL. törvénycikk által érvényben tartott intézkedései.

28. §.

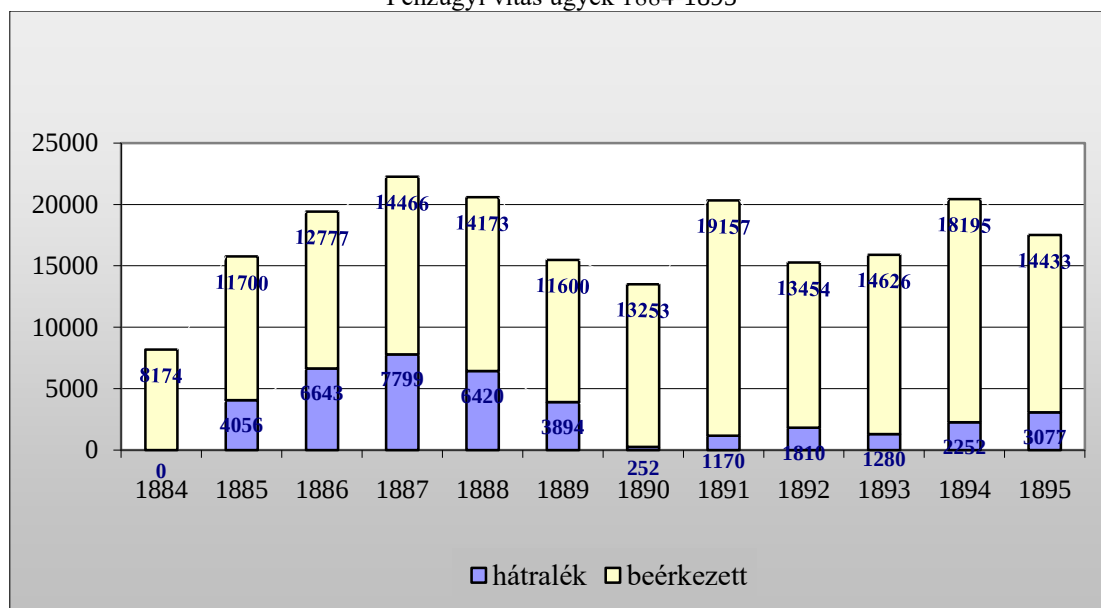
Ezen törvény 188 ... év hó . . lép életbe s végrehajtásával a pénzügyminiszer bizatik meg.

Budapest, 1882. évi február hó 7-én.

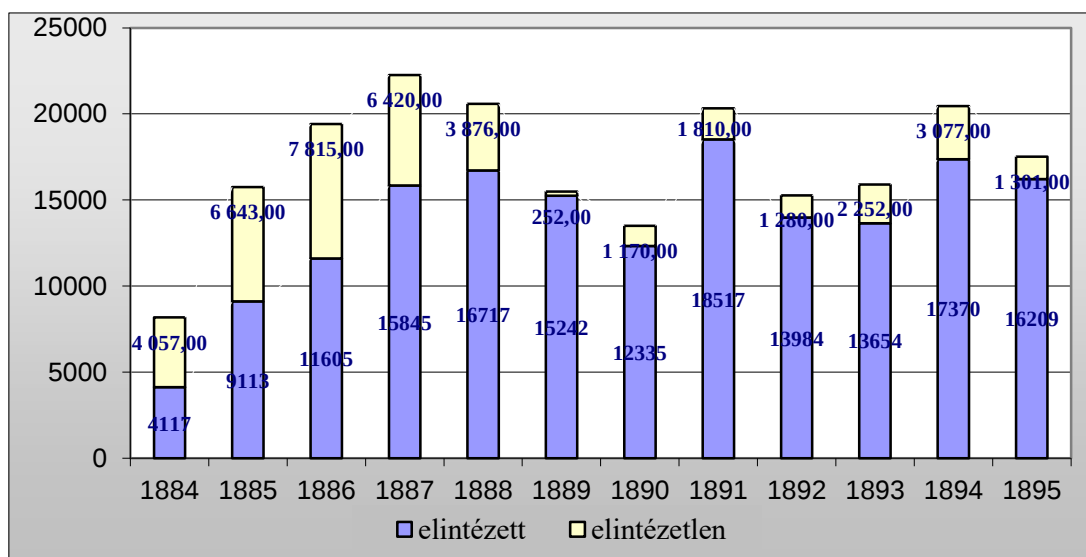
Gr. Szapáry Gyula s. k., magyar kir. pénzügyminiszer.

IX. FÜGGELÉK

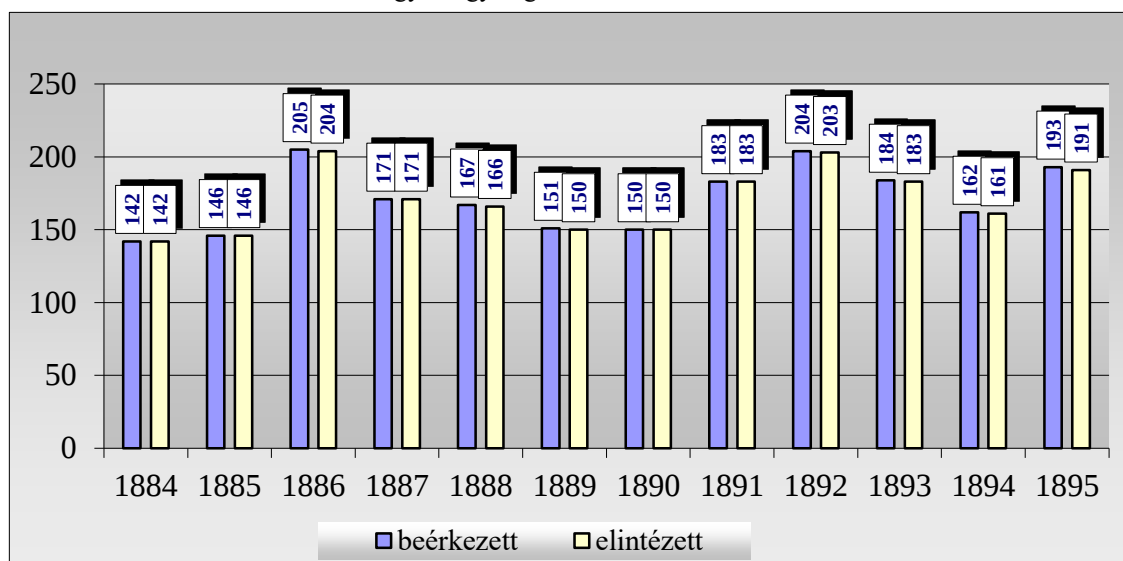
1. sz. ábra
Pénzügyi vitás ügyek 1884-1895



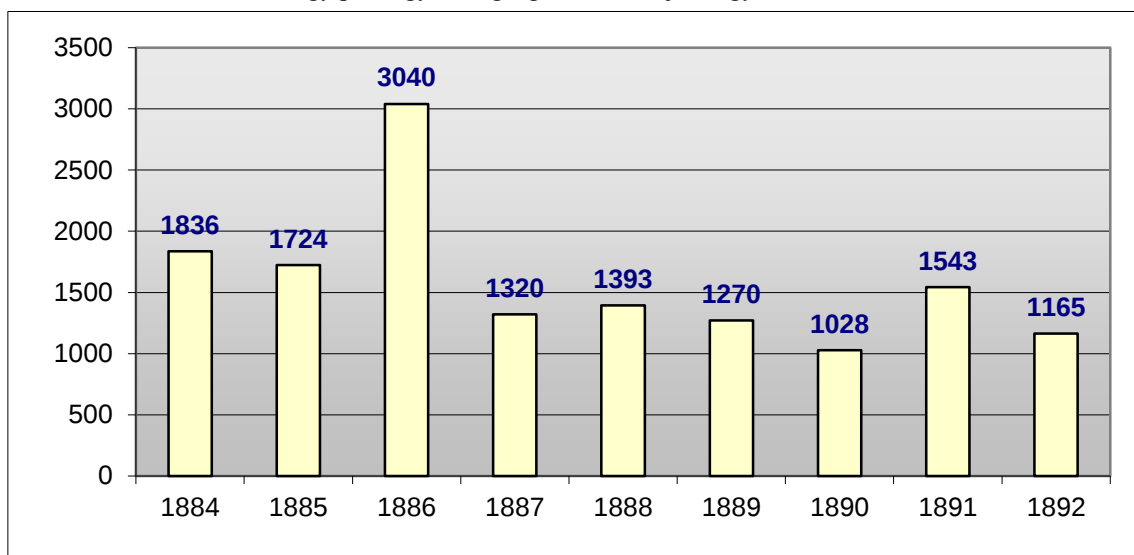
2. sz. ábra
A pénzügyi vitás ügyek intézési aránya



3. sz. ábra
Elnöki ügyek ügyforgalmi kimutatása 1884-1895



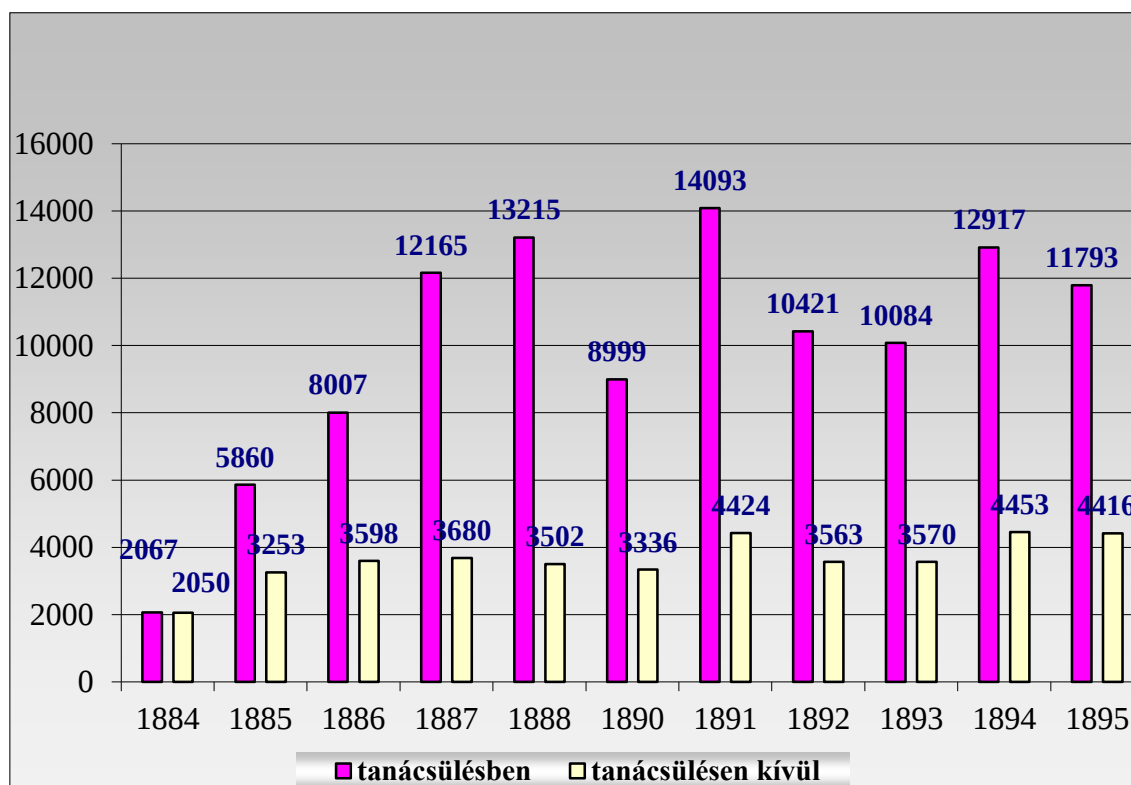
4. sz. ábra
Egy pénzügyi közigazgatási bíróra jutó ügyek száma



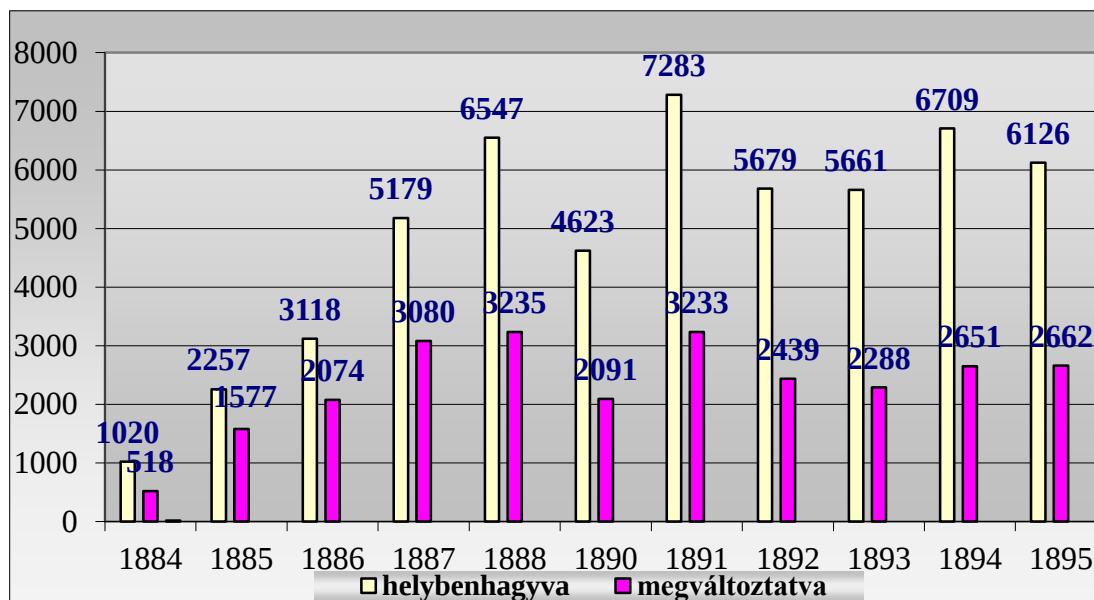
5. sz. ábra
A Kúria és a pénzügyi közigazgatási bíróság munkaterhe

	Ügyforgalom		A bírák ügyforgalma	
	Kúria	Pénzügyi közigazgatási bíróság	Kúria	Pénzügyi közigazgatási bíróság
1882	28.615	-	26.987	-
1883	22.766	-	27.098	-
1884	19.612	8.174	20.407	4.117
1885	-	11.700	-	8.732
1886	-	12.777	-	11.605
Összesen:	70.993	32.651	74.492	24.454

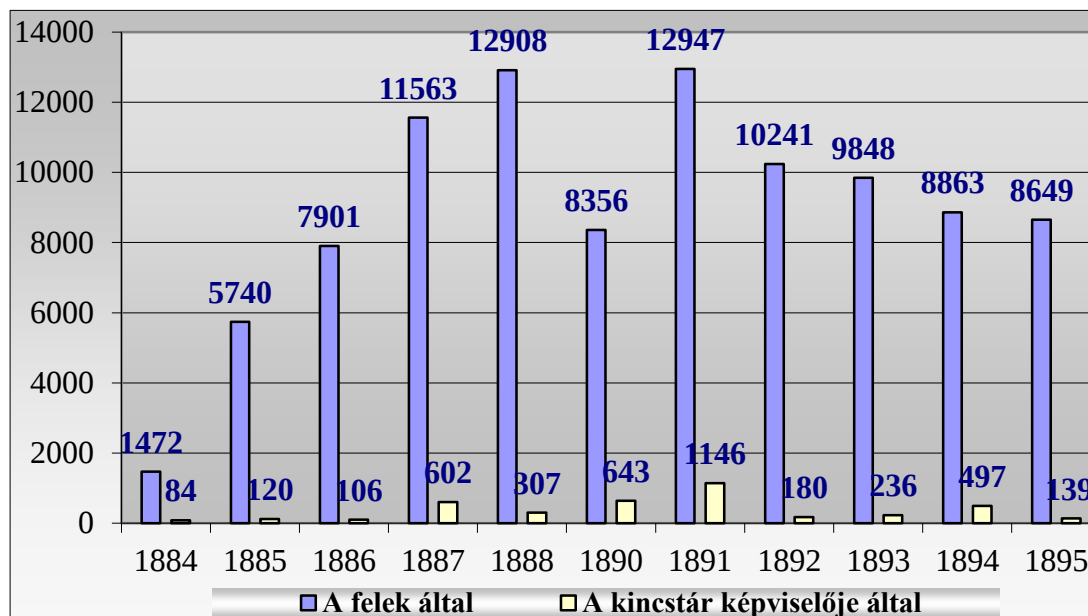
6. sz. ábra
Elintézett ügyek döntési fórum szerint



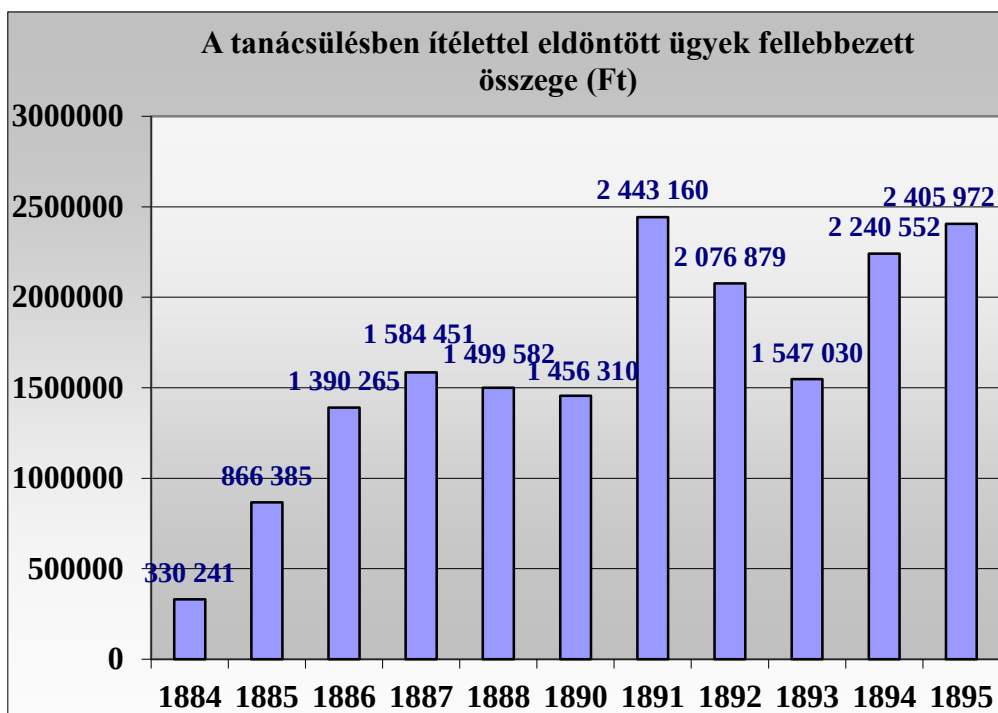
7. sz. ábra
Tanácsülésben ítélettel elintézett ügyek



8. sz. ábra
Fellebbezések a tanácsban hozott döntésekben



9. sz. ábra
Fellebbezett összeg

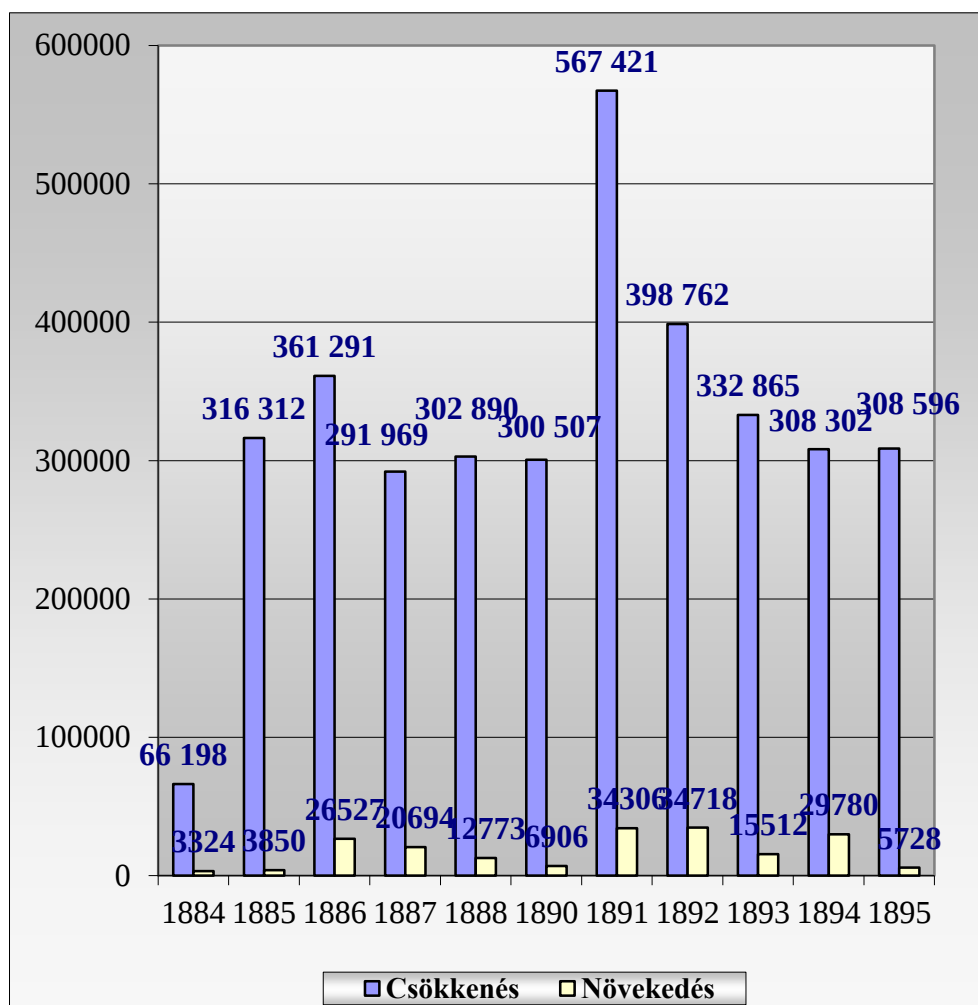


10. sz. ábra
A tanácsülésben ítélettel eldöntött ügyek száma 1884-1895

	1884	1885	1886	1887	1888	1890	1891	1892	1893	1894	1895
földadó	2	12	24	27	36	17	14	33	20	17	32
házaadó	7	12	23	25	32	170	52	39	35	53	34
I. osztályú keresetadó		3	25	8	8	17	10	10	48	36	31
II. osztályú keresetadó		2	4	6	3	1	10	12	13	7	24
III. osztályú keresetadó	361	1513	839	1545	1788	1366	4515	959	1509	3242	1042
IV. osztályú keresetadó	2	4	18	20	14	4	48	35	23	56	30
fegyveradó	1	1	1	2	10	2	4	5		4	2
tőkekamat és járadékadó	14	54	133	124	152	98	116	154	113	102	135
bányaadó		3	8	6	5	3	9	16	2	5	5
nyilvános számadásra kötelezett vállalatok adója	8	26	41	32	48	33	84	64	65	73	69
ált. jövedelmi pótagó	3	10	40	23	36	16	12	14	12	13	19
hadmentességi díj	6	13	45	31	33	8	15	22	30	19	28
jogilleték	634	1130	2187	3404	3873	2251	2742	2975	2453	2340	3503
bélyegilleték	497	901	1752	2908	3598	2614	2769	3658	3507	3217	3749
bírság	21	28	52	98	146	114	119	122	119	126	85
<i>Összesen</i>	<i>1556</i>	<i>3712</i>	<i>5192</i>	<i>8259</i>	<i>9782</i>	<i>6714</i>	<i>10519</i>	<i>8118</i>	<i>7949</i>	<i>9310</i>	<i>8788</i>

11. sz. ábra

Az ítélettel eldöntött ügyekben a kivetett összeghez viszonyított eltérés (Ft)



12. sz. ábra

A bírósághoz benyújtott fellebbezések területi megoszlása

