

Opponensi vélemény

Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíróság létrejötte és tevékenysége (1884-1896)

című MTA doktori dolgozatról

1. A dolgozat kilenc eltérő nagyságrendű és mélységű részből áll. A bevezető, az összegzés, a forrás és irodalomjegyzék, továbbá a függelék mellett öt kifejtő részben tárja fel a szerző a pénzügyi közigazgatási bíróság hiteles történetét. A dolgozat szerkezete jól tagolt, feszes és tömör, írója jogtörténetileg mélyen ás, számos új információt tár fel. Hézagpótló munka, amely nem kevesebbre vállalkozik, mint a közigazgatás döntéseit a történelemben először független fórumként felülvizsgáló – és kissé elfeledett – bíróság feltámasztására.

A második fejezetben a szerző, aki lépésről lépésre halad, szinte minden, a témát érintő parlamenti beszédet, ígéretet, tudományos javaslatot számba vesz. Jól látszik a közigazgatási bíróság szükségessége iránti igény váltakozása, igenlése, tagadása, a korba visszahelyezve. Az igenlés és tagadás korát követően a közigazgatási bíróság lassú és megkésett kialakulását vizsgálja 1848-1896 között.

Az 1848-as törvénycikkekből még hiányzott a harmadik hatalmi ág, a bírósághoz való viszony tisztázása. Az első nagy lépés a közigazgatási bíraskodás felé vezető úton a közigazgatás és a bíróság szétválasztását elvégző, nagy jelentőségű, 1869. évi IV. tc. volt. E törvény vitáiban már felmerült a közigazgatási bíróság iránti igény, bár a törvény első szakasza még a régi szemléletet tükrözte: a közigazgatás és a bíróság egymás hatáskörébe nem avatkozhat be.

2. A harmadik fejezetben a dolgozatíró a törvény konkrét létrehozatalának egyes lépcsőfokaival ismerteti meg bennünket, feltárja a korra jellemző jogvédelmi káoszt, a közigazgatáson belüli jogorvoslatban való rendies gondolkodást, szembesít a főbb európai áramlatokkal, a lemaradással, amit azért a magyar történelmi közjogtudomány is észlelt (például Concha Győző).

Látható, hogy a korabeli politikai elit kevésbé a tudományra, inkább a hazai viszonyokra kívánta építeni az elképzeléseit, az államérdek és az egyéni jogvédelem érdekei közül az előbbi dominált. Ehhez hasonlóan a fiskális szemlélet mindig megelőzte az igazságügyit.

A közigazgatási bíraskodásról szóló törvényjavaslat benyújtásától a végszavazásig a szerző teljes képet ad a törvény születéséről, jelezvén azt is, hogy nem ez volt a korszak legfontosabb parlamenti napirendje. A jogtörténész szerző nem csak a törvényalkotásban részt vevő, szinte valamennyi szereplőt megszólaltatja, hanem remek portrékat is fest róluk. Különösen jó a kép a halogató, taktikázó Tisza Kálmánról, aki az erős államot szíve mélyén fontosabbnak tartotta, mint a személyes szabadságot.

Kitűnő, már-már az idézett mikszáthi parlamenti karcolatokhoz hasonlatos a korai dualizmus parlamentarizmusának bemutatása, a korrajz, a döntéshozatali mechanizmus apró mozaikjainak összerakása. Vajúdtak az egék és szültek egy „félmegoldást”.

A szerző kritikus szavaival élve: „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.” (67. oldal) Mindezek ellenére a szerző optimista, a vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc-t a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét jól szolgáló törvénynek tartja.

3. A doktori dolgozat IV. része a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi XLIII.tc. tartalmát tárja fel, értelmezi annak szinte valamennyi (összesen 31 tc.) lényeges §-át.

Négy alfejezet emeli ki a fontosabb kérdéseket, nevezetesen:

- az intézmény jellegét,
- szervezeti típusát, a bírák jogállását,
- hatáskörét,
- az ítékezés eljárási rendjét.

Az elemzésből kirajzolódik, hogy valójában egy kerettörvényt alkotott a T. Ház, sok utaló szabállyal.

Ami az intézmény jellegét illeti, budapesti székhelyű, egyfokozatú különbíróság jött létre, amelynek reformatórius jogköre van. Elhelyezése az államrezonban cseppet sem könnyű, bár „független”, igazságszolgáltatás típusú szerv jött létre, a Pénzügyminisztérium „nem tekintette magával azonos rangúnak”. Elnökét és tagjait az uralkodó nevezte ki a pénzügyminiszter ellenjegyzésével.

A bírák viszonylatában is keretjelleggel rendelkezett a törvény, folyamatosan feltöltve azt, 6-ról 13-ra. Kétségtelen, hogy a Kúria szintjére emelte fel a bíróságot és biztosította a bírói függetlenség lényeges elemét, az elmozdíthatatlanságot.

„Legcifrább” része a törvénynek az intézmény hatásköre, amely „az egyenes adók és az illetékügyek egy részére” terjedhetett ki, meghatározott hatóságok vonatkozásában. A szerző összeveti a korabeli főbb európai modellekkel, ebből kiderül, hogy nem hasonlatos sem az általános felhatalmazású modellhez, sem a taxációs modellekhez. Szellemesen idézi Conchát; egy „porosz mixtura” jött létre.

Szükszavúan szól a törvény az eljárási rendről is, a lényegesebb szabályok a végrehajtó hatalom (!) rendeleteivel megállapított ügyrendben található. Az állami érdek jogvédelemmel szembeni fokozat jelenlétét tükrözi, hogy az ügyeket írásbeli perben döntötte el a bíróság.

Mindezek ellenére, ismét pozitív a IV. rész zárógondolata; e törvény elfogadtatta az állammal szembeni egyéni jogvédelem szükségességét. (96. o.)

4. Az V. rész a bíróság bíráit hozza közelebb, műfaját tekintve az „almanachhoz” vagy a „ki kicsoda” kiadványokhoz hasonlatos. A névsorolvasás teljeskörű, a 13 év alatt szolgáló valamennyi bíró hosszabb-rövidebb életrajza megjelenik a dolgozatban.

Az ügyforgalom növekedésével párhuzamosan (pl. 1888-ban már 10604 jogorvoslati kérelem érkezett) a hatról tizenháromra bővülő „paritásos” összetételű bíróság az életrajzok alapján valóban hozzáértő szakemberekből állt, ám a karrieréből, közéleti szerepvállalásokból, társadalmi kapcsolatokból az is kirajzolódik, hogy az összetétel kevéssé az ítélező bírák inkább a pénzügyi közigazgatásban tevékenykedő szakemberek felé billent el.

A két elnököt is ebből a körből terjesztette fel a pénzügyminiszter.

A szerző megrajzolja a két elnök, Madarassy Pál (1884-1892) és Ludvigh János portréját is. Véleménye szerint „a Madarassy által irányított testület sohasem volt a rideg pénzügyi érdekek képviselője, hiszen e felsőbbíróság védte a polgárok érdekeit is.” (114. o.) Madarassy több törvénytervezetet is kidolgozott. Ludvigh János elnöksége (1892-1896) alatt, az elnöki váltás után a bírói kar jelentősen átalakult, az 1892 után kinevezett új tagok kivétel nélkül a pénzügyi főhatóság egykori munkatársai közül kerültek ki. A 13 tagból már csak három „klasszikus” értelemben ítélező bíró maradt, ez a testület aligha tekinthető paritásos bíróságnak.

Ludvigh szemléletéről azt írták a korabeli lapok, hogy „maga a megtestesült fiskalizmus”. A dolgozat szerzője szerint mégsem igazolható az az állítás, hogy a bíróság tekintélye csökkent volna, sőt a döntések méltányosabbak voltak az előző elnöki ciklusnál. Csökkent viszont a bírósági döntvények és elvi határozatok száma, a jogfejlesztő tevékenységet az új elnök nem tartotta fontosnak.

5. A VI. rész a pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenységét, 13 éves működését mutatja be alapvetően számadatokkal. A fejezet a függelékben található táblázatokkal együtt rendkívül informatív. Megtudható belőle pl. az 1884-1895 közötti években a tanácsulésekben ítélettel eldöntött ügyek száma, a bírák ügyforgalma, stb.

A szerző törekszik a mennyiségi mutatókon túli érdemi tényezők feltárására is. A számadatok mögé tekint, keresi a magyarázatokat a korabeli dokumentumok alapján.

Mi az oka a témérdek fellebbezésnek? – idézi az első elnököt (az első évben pl. 8174 ügyirat érkezett 4117 döntés született 98 ügydöntő tanácskozáson).

A válasz: a felkészületlen pénzügyi jogalkalmazás, a helytelen kiszabás stb. Nem lehetett véletlen, hogy sokkal több volt a megváltoztató és a megsemmisítő, mint a helybenhagyó döntés a bíróság részéről. Erős reformatórius jogköréből eredően a korabeli szakirodalom szerint a bíróság „nem egyéb, mint adót és illetéket kiszámító és megállapító hatóság.” (131. o.) Ellentétben az akkori európai közigazgatási bíróságokkal.

6. Mai napig tanulságosak a bíróság döntvényeiről és elvi határozatairól, továbbá a jogfejlesztő szerepéről szóló fejezetek. (145-154. o.) A bíróság a 13 év alatt 73 döntvényt (mai szavainkkal talán jogegységi határozatot) és 2192 elvi határozatot hozott. Ez a hatalmas számadat jelzi

egyrészt az irányadó joganyag kuszaságát, hézagosságát, másrészt a bíróság aktivista szerepfelfogását.

„Ez a komoly interpretációs és joggyakorlatot orientáló aktivitás jelentősen gazdagította a pénzügyi jog tárgykörét, elvi iránymutatással szolgált a pénzügyi közigazgatás számára, elősegítette a szaktudomány fejlődését és pozitív hatással volt a korabeli törvényhozásra is” – idéz egy 1934-es, az 50. évforduló tiszteletére készült szócikket a szerző. (151. o.)

Vitathatatlan, hogy a bíróság jogfejlesztő tevékenységével hozzájárult a pénzügyi dogmatika és a pénzügyi jogalkalmazási kultúra fejlődéséhez.

7. A rövid (3 oldalas) összegző részben, a szerző hangsúlyozza, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság előzmények nélkül, első jogvédelmi fórumként jött létre a magyar állam és alkotmánytörténetében. „Történeti adatok igazolják, hogy a vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc. hatékonyan szolgált a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét.” (157. o.)

A szerző elképzelhetőnek véli, hogy ne csak az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott általános közigazgatási bíróságot, hanem annak előfutárát, a pénzügyi közigazgatási bíróságot is a történelmi alkotmány vívmányai között tartsuk számon. Az opponens egy szigorúbb történelmi vívmány – teszt híve; elismerve a bíróság minden érdemét, éppen a dolgozat tárgyilagos kritikája rendit meg, hogy ez a „kamikáze” quasi közigazgatási bíróság történelmi vívmányként értékelhető-e? De nyitott vagyok a vitára.

8. Néhány formai megjegyzés:

- a második oldalról „a történelmünk eddigi leghosszabb kormányfői időszaka” című mondatot a jelen kor már lassan-lassan felülírja, (29. o.)

- a IV. rész alfejezeteinek számozása a szövegben hibás (2.2, 2.3, 2.4) a tartalomjegyzékhez képest,

- a dolgozatban elő- előfordulnak ismétlődések, különösen a VI. részben. Ezek általában nem zavaróak. Viszont a szószerinti ismétlődéseket, ha a dolgozat könyv alakban is megjelenik – amit őszinte szívvel javasolok – el kellene kerülni. (pl. 99. és 103. o.)

9. Összességében a dolgozatot rendkívül alapos, nagy tényanyagot feltáró, kiegyensúlyozott munkának tartom. Rendkívül komoly eredeti forrásmunkára és szakirodalmi bázisra támaszkodik és azokra (az 518 lábjegyzetben) korrekt módon hivatkozik.

Hiteles adatokat tár fel, új tudományos ismeretekkel gazdagítja a közigazgatási bírászkodás történetét.

A dolgozat formailag és tartalmilag mindenben megfelel a nagydoktori értekezésekkel szemben támasztott feltételeknek.

A fentiek alapján az akadémiai doktori dolgozat nyilvános vitájának kitűzését feltétlenül javasolom.

Göd, 2019. november 30.

Dr. Kukorelli István
egyetemi tanár, az MTA doktora