

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LII.
Fasciculus 9.

STIPTA ISTVÁN

**A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai
előtörténete**

SZEGED
1997

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, OTTÓ CZÚCZ,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI, IMRE MOLNÁR,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, CZÚCZ OTTÓ,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523

I.

1. A pénzügyi igazgatás 1867 után*

A dualista állam fenntartásában kezdetben komoly szerepet játszó pénzügyi igazgatási rendszer az 1870-es évekre korszerűtlenné vált. Ez volt az egyetlen szakigazgatási terület, amelyben úgyszólván változatlan formában éltek tovább az 1848 előtti és neoabszolútizmus-kori szervezeti elvek, rendi jellegű intézmények, anyagi jogi normák és hivatali szokások. Az Andrássy-kormány által megígért államháztartási reform előírnyozta ugyan a pénzügyi adminisztráció javítását, azonban a nemzeti kormányzatnak is az adók meghatározásával és a beszedésükre vonatkozó szabályok megalkotásával kellett kezdenie tevékenységét. Az ország nem régen nyerte el önállóságát; az egyes szakigazgatási ágak átalakítása megfelelő közjogi keretek, irányadó alkotmányos normák nélkül szinte megoldhatatlan volt. Ez is közrejátszott abban, hogy az adók, illetékek kivetésére, beszedésére vonatkozó régi és új anyagi jogi szabályrendszer egyre áttekinthetlenebbé, a múltból öröklődött eljárási rend a közreműködő hivatalok számára is követhetlenné vált.

A korabeli pénzügyi igazgatás szervezete sem volt egységes. Az egyenes adókat és az ezek módjára szedendő kincstári követeléseket 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 *pénzügyigazgatóság*hoz tartozott. Az illetékeket különálló, egyéb közigazgatási teendőket nem végző *kiszabási hivatalok* rótták ki. Mindhárom hatóság végrehajtó szerve a *királyi adóhivatal* volt, amely első szintű fórumként az adózó közösséggel érintkezett. A pénzügyi igazgatás résszerű volt, nem állt összhangban az általános politikai adminisztrációval. A 3–8 megye területére kiterjedő pénzügyi igazgatóságok döntései koordinálatlanok voltak és a helyi viszonyokat, a gazdasági élet sajátosságait sem vették figyelembe.

A hazai ellenzék szavakban sürgette a reformot, azonban az adóügy és pénzügyi igazgatás átalakításának átfogó koncepciójával egyik irányzata sem rendelkezett. A kormánnyal szembenálló erők csupán abban voltak azonos állásponton, hogy az adók kivetésében és beszedésében a vármegyék szerepét növelni kell. Az elképzelés nem szolgálhatta a pénzügyek korszerűsítését, hiszen a hatáskörüket féltő és restaurálni kívánó municipiumok még saját pénzügyeik kezelését is egyre nehezebben látták el.¹

* A tanulmány a T 020576. számú OTKA kutatási program keretében készült.

¹ Az 1889:XXVIII. tc. a pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta: *Dr. Imling* Konrád. Bp. 1889. 1–2. p. A korabeli pénzügyi közigazgatás állapotáról részletesen a fenti törvény pénzügyminisztériumi előkészítő anyagában: Magyar Országos Levéltár (továbbiakban: OL.) K.255. Pm. 1888-1-2592 és 1889-1-95. sz. iratai; *Dr. Székely* József: Fiscalismus és jogszolgáltatás. Magyar Igazságügy. Szerk.: Tarnai János. XVII. köt. 4. szám. 1882. 221–226. p.

A kormányzatot azonban az állam elemi érdekei kényszerítették a pénzügyigazgatási reformra. A szabadelvű párt ellenzékben és kormányra kerülve a közigazgatás átalakítását, hatékonyabbá tételét ígérte. Ezzel a törekvéssel egyidőben merült fel hazai szaksajtóban az adózók jogvédelme, általában véve a közigazgatási judikatúra kérdése. A külhoni – elsősorban német – irodalomban ekkor jelentek meg olyan alapművek, amelyek a polgárok kormányzattal szembeni panaszjogát hangsúlyozták. *Robert Mohl*: Az államtudományok encyklopaediája című, 1866-ban magyarra is lefordított mű 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 még úgy vélte, hogy a "törvénytelen kormány-cselekedetek ellen nem illehet meg bárkit a nép közül törvényszéki megindítható kereset". Ezeket a panaszokat először az illetékes hatóságnak kell megvizsgálnia. Olyan bírótat ugyanis, akik "a jogi ismereteket, állami megfontoltságot, függetlenséget és erélyt egyesítenek", alig lehet találni. A felsőház – ha van ilyen – sem elfogulatlan, nem áll "elég távol" az ügyektől, a "közönséges felsőbb törvényszék" sem nyújt az állami érdeket érintően garanciát, a külön kirendelt államtörvényszék "nehéz elvkérdések fessegetésekor könnyen egyes alkatrészeire fog omladozni ahelyett, hogy egészé egyesülne, hiszen a jogtudó bírák szertelenül a formához tapadnak, az esküdtek a közvélemény pillanatnyi hullámzásához simulnak".

Mohl nehezen tudott elképzelni még olyan intézményt, amely a polgárok végrehajtó szervekkel szembeni érdekeit védeni tudná miközben a méltányolható állami szempontokat is tekintetbe venné. Legfeljebb a magasabb tisztviselők visszaélései ellen lehetne célszerűen szervezett fórumokkal alkotmányos korlátokat állítani.² A *Rudolf Gneist* 1875-ben magyarul is megjelenő "A jogállam" című könyvében azonban már egészen új államszervezési elveket és követelményeket fogalmazott meg. A magyar államszervezési reformok meghozatalának idején ismertté vált és kellő hazai visszhangot nyert mű szerint a francia forradalom és az angol alkotmányosság gyakorlata által kialakított elvek már nem elegendők a jogállamiság megvalósításához. A jogegyenlőség, a népképviselés, a parlamentarizmus, a kormány felelősségének elve további megerősítésre, kiegészítésre szorul, sőt korlátozásukról is gondoskodni kell, amennyiben gyakran tapasztalt visszás hatásukat el akarjuk kerülni. A jogállamiság feltétele a bírói hatalom hatáskörének kiterjesztése az államhatalmi faktorok, hatóságok, kormány és polgárok közötti konfliktusok eldöntésére. A magánszemélyek csak ezzel a megoldással nyérnek hatékony jogvédelmet, hiszen a miniszteri felelősség a parlamenti többség miatt illuzórikussá vált. A joguralom – írta *Gneist* – feltételezi a valódi jog és törvény szerinti igazgatást. 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 jelentkezett³ Nem véletlen, hogy az állami centralizációs törekvésekkel párhuzamosan hazánkban is egyre kevesebben hittek a vármegyék alkot-

² Az államtudományok encyklopaediája. Írta *Mohl* Robert. Ford.: Löw Tóbiás. Pest, 1866. 419–420. p.

³ *Gneist* Rudolf: A jogi állam. Ford.: Takács Lajos. Bp. 1875. 10–15. p.; *Gruber* Lajos: A közigazgatási bíraskodás eszméje, kellekei és alakzatai Európában. Bp. 1877. (továbbiakban: *Gruber*); *Lánczy* Gyula: A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon. Magyar Igazságügy XIX. köt. Bp. 1883. 31–32., 49. p.; *Fésüs* György: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. II. kiadás Bp. 1880. 67. p.; *Concha* Győző: A közigazgatási bíraskodás. Magyar Igazságügy XVI. köt. 6. szám 1881. 359–392. p.

mányvédő szerepében és egyre többen követelték az állampolgári jogvédelem Gneist által ajánlott formáját.

Kuncz Ignác pozsonyi jogtanár is ebben a szellemben érvelt a közigazgatási bíróság bevezetése mellett. Hangsúlyozta, hogy a törvények szerinti igazgatás biztosítására nálunk is ez az egyedül járható alkotmányos út. Egyedül a közigazgatási bírászkodás biztosíthatja az állami végrehajtó apparátus mozgásának határait, mert a parlamentáris rendszer "nem bír a mérséklet megfelelő fokával". A közigazgatási bírászkodás etikai szempontból is kívánatos intézmény, hiszen a részrehajlatlanság garantálásával segítené a megfelelő politikai morál kialakulását. A jól szervezett közigazgatási bíróság biztosíthatná az állam társadalom fölötti törvényes uralmát, miközben az alkotmányos szabadság legfőbb biztosítéka lehetne. A neves tudós szerint a közigazgatási bírászkodás a közigazgatási keresetjog eszközeivel egyidőben védené az egyéni szabadságot és az állam érdekeit. Az államjog alapelvei közé tartozik, hogy a polgárok nem tartoznak a kormányhatalom iránt "föltétlen, vak és szolgálai" engedelmességgel (*obedientia mere passiva*) hanem csupán a törvények által meghatározott alkotmányos kötelezettségeik (*obedientia civilis*) vannak. Ezt az elvet is biztosítaná a közigazgatási bíróság, amely az abszolutisztikus törekvéseket is ki tudná zárni. Kuncz Ignác szerint azonban e jogbiztosító fórumot a közigazgatási szervezet keretein belül kellene megszervezni.

A közigazgatási bíróság bevezetésének első feltétele az alkotmányos kormányzás. A jogirodalom és a kormányzó elit egyetértett azzal, hogy ha fórumok kialakításánál tekintettel kell lenni a kormányzat és az önkormányzatok érdekeire is. A hatékony közigazgatási judikatúra második feltétele a "kifejlett közigazgatási jog". Ezen a téren Magyarországon is jelentős változások történtek 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 bírná."⁴

2. A pénzügyi jogviták elbírálásának rendszere 1883-ig

A rendi kor pénzügyi jogi szabályozása meglehetősen szegényes volt. Az adó, harmincad és regálé ügyeket mindössze két jogforrás, az 1788-as és az 1842-es kamarai harmincadrendtartás szabályozta. A neoabszolutizmus idején a birodalmi szintű pénzügyi rendszer bonyolultabbá vált. Megváltozott az adókiivetés és igazgatás módja, változatos adófajtákat vezettek be. Elkülönültek az egyenes adók (föld, ház, kereseti és jövedelmi adók) a jövedékek (só, lottó, fémjelzési, dohány, posta, vám, puskapor) és a fogyasztási adók (szesz-, bor-, hús-, sör- és cukoradó). Külön szabályozás alá estek az illetékek (bélyeg és az ezt pótló illeték). Az adófizetést elmulasztókkal szemben életbe léptették az örökös tartományokban már 1836. április 1-től hatályos jövedéki kihágási

⁴ 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.)

törvényt. Ez a norma rendkívül részletesen (489 §-ban) rögzítette a pénzügyi kihágásokat és azok büntetéseit. A neoabszolutizmus 1850-től hazánkra is kiterjesztette e "gyűlöletes intézményt".⁵ Ettől az időtől kezdve a jövedéki "áthágások" felett a kerületi és országos *pénzügyi igazgatóságok* döntöttek.

A kiegyezés után az új kormány nem törölte el rögtön az osztrák adóügyi rendszert. A képviselőház 1867. március 2-i és a Főrendi Ház március 4-i döntése alapján a kormány felhatalmazást kapott arra, hogy a követett adókat, illetékeket és az állami egyedárúsítási jogot 1867 végéig fenntartsa, az ebből eredő viták elbírálásánál a korábbi jogszabályokat vegye tekintetbe.⁶ A korábban osztrák gyakorlat átmeneti jellegű törvényesítése mellett azonban intézkedés történt a korábbi visszaélések megszüntetéséről. A király 1867. március 22-én kiadott rendeletével minden olyan – utólag kiegyenlített – állami tartozás utáni büntetést elengedte, amelyet 1867. március 10-ig nem fizettek be. Az új pénzügyminiszter ennek megfelelően minden ilyen tárgyú jövedéki kihágás vizsgálatát felfüggesztette. Rendeletében ígerte, hogy a jövedéki büntető eljárást "más alapokon" rövidesen rendezi.

Ez az ígélet 1867. március 26-án teljesült. A pénzügyek irányítója ekkor szabályozta a jövedéki kihágások esetén követendő eljárást. A szabályozás ugyan átmeneti volt, de első ízben vette el a hatóságoktól a panaszok intézésének jogát és vezette be a bírósági eljárást. Az ügyek elbírálására *jövedéki törvényszékeket* állítottak fel, melyek száma Magyarországon húsz, Erdélyben hat volt. A bírói fórumok székhelyei megegyeztek a *pénzügyi felügyelőségek* központjaival. A törvényszék három bíróból és egy jegyzőből állt. Szervezésének alapvető hiányossága volt, hogy az elnöki funkciót a pénzügyi igazgató vagy helyettese látta el, egyik ülnöke a pénzügyi, másik az igazságügyi miniszter megbízottja lett. A bíróság lényegében azt vizsgálta, hogy "van-e a fennforgó kihágási ügyben az államkincstár megrövidítését célzó rossz szándék." A testület döntése ellen mind az államkincstár, mind a panaszos fél jogorvoslattal élhetett a fővárosban felállított *jövedéki feltörvényszékhez*. Ez a bírói fórum öt tagból állt, elnökét a polgári bírák közül a pénzügyi és igazságügyi miniszterek választották, négy tagját paritásos alapon szintén e két tárca delegálta. A kiszabott büntetések elengedésére – kegyelmi eljárás keretében – a *pénzügyminiszter* kapott lehetőséget. A jövedéki feltörvényszéket Budán, a pénzügyminisztérium épületében helyezték el.

Az országgyűlés ezen átmeneti helyzetet csupán 1867-re kívánta fenntartani. A pénzügyi bevételi rendszert átalakító törvényeket azonban viszonylag későn, 1868 nyarán hozták meg.⁷ "A közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és a pénzügyi törvényszékek felállítása iránt" rendelkező 1868:XXI. tc. IV. fejezetében szolt a pénzügyekben felmerülő panaszok elintézésének fórumairól. A törvény a jövedéki törvényszékeket "*pénzügyi törvényszékek*" néven továbbra is fenntartotta. Az első fokon eljáró

⁵ Jogtudományi Közlöny IV. évf. 8. szám. Pest, 1869. február 21. 59–60. p. (Hodossy Imre: *Verwaltungs-Justiz*); Szita János: *A Habsburg- birodalom centralizációja és a magyar pénzügyek 1849-ig. Jogtörténeti tanulmányok IV. köt. (Szerk.: Csizmadia Andor) Bp. 1980. 311–312. p.*

⁶ Az 1865. december 10-dikére hirdett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Jegyzőkönyv. Pest 1866. Az 1867. évi március 2-án tartott XCVI. ülés jegyzőkönyve. 645. napirend. 43–45. p.; Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdett Országgyűlés Nyomatványai. Főrendiház. Jegyzőkönyv. Pest, 1869. A ház 1867. évi március 4-én tartott XXX-ik ülésének jegyzőkönyve. 124. napirend, 47. p.

⁷ 1868:XI. tc. a sójövédékről; 1868:XIV. tc. a dohányjövédékről; 1868:XV. tc. a lottójövédékről; 1868:XVI. tc. a szeszadóról; 1868:XVII. tc. a bor- és húsfogyasztási adóról; 1868:XVIII. tc. az arany és ezüst áruk finomsági tartalmáról, ellenőrzéséről és fémjelzéséről; az 1868:XIX. tc. a seradóról; 1868:XX. tc. a házadóról; 1868:XXIII. tc. a bélyegilletékekről; 1868:XXIV. tc. a személyes kereseti adókról; az 1868:XXV. tc. a földadóról és az 1868:XXVI. tc. a jövedelemadóról.

bíróságok száma 16-ra csökkent, székhelyeiket a pénzügyi igazgatóságokéval egyezően határozták meg (Pest, Pozsony, Sopron, Szatmár, Szeged, Temesvár, Kassa Győr, Pécs, Debrecen, Arad, Buda, Besztercebánya, Beregszász, Kolozsvár, Zágráb). Az ilyen módon létrehozott első fokú bírói testület elnöke a pénzügyi igazgató vagy helyettese, két tagját belátása szerint a pénzügyminiszter nevezte ki. A testület az egyenes adókra, jövedékekre, fogyasztási adókra, illetékekre vonatkozó kötelezettség megsértése miatt kiszabott bírságok ügyében fellebbezési fórumként döntött. Alapkérdésként ez a testület is azt vizsgálta, hogy a méltányosságot kérő fél meg akarta-e "rövidíteni a kincstárt", mulasztása szándékos volt-e. Hatásköre az egyenes adók, jövedékek, fogyasztási adók és illetékek tárgyában hozott törvények rendelkezéseinek megsértésére terjedt ki, ha az kivizsgálást vont maga után.

Az elsőfokú bíróság döntése ellen mindkét fél jogorvoslattal élhetett. A "felfolyamodási panaszok" elintézésére Budapesten "*pénzügyi feltörvényszéket*" hoztak létre. Ennek tagjait az uralkodó nevezte ki, szervezetét, eljárási rendjét az igazságügy-miniszter szabályozta. A közigazgatási bíráskodás irányába mutató volt az a rendelkezés, amely lehetővé tette az adó és illetékügyben elrendelt végrehajtás elleni panasz beadását.⁸

A tudományos irodalom egyre élesebben vetette fel a pénzügyi közigazgatási panaszok intézése terén kívánatos követelményeket. *Dr. Suhajda János* nagy visszhangot kiváltó, a Jogtudományi Közlönyben megjelent cikksorozata végén írta, hogy "némi érdeket akart gerjeszteni azon intézmény iránt, amely a szomorú múltból ránk maradt bajaival minden oldalról orvoslásért kiált". Utalt arra, hogy "új tér nyílt úgy az elmélet, mint a gyakorlat emberének, hogy eszméivel és tapasztalataival ezen annyira fontos tárgy fejtegetéseit folytassa."⁹

Az 1872:XXXVIII. tc. felszámolta a pénzügyi feltörvényszéket, de az alsóbb fokú bíróságok szervezetét és működését nem érintette. Ettől kezdve ezen pénzügyi peres ügyekben másodfokon és végérvényesen a *pesti királyi tábla* döntött. Egy évvel később szűnt meg az alsó fokú pénzügyi törvényszékek rendszere, amikor az 1873:XXXIX. tc. a jelzett vitás ügyek eldöntésére az illetékes *királyi törvényszékeket* ruházta fel. Ez volt az első jele annak, hogy a törvényhozás a bírói függetlenség biztosítékával rendelkező fórum elé utalt közigazgatási jellegű pénzügyi kérdéseket. A bíróság elé vihető ügyek köre azonban továbbra is szűk maradt; csupán a pénzügyi kötelezettség megsértése miatt kiszabott büntetések jogosságáról, esetleges elengedéséről lehetett jogvitát kezdeményezni.

Az adó- és illetékügy időközben még szövevényesebbé vált.¹⁰ Megszaporodtak az állami bevételeket meghatározó jogszabályok, egységes rendszerük azonban nem alakult ki. *Tisza Kálmán* 1876-ban előterjesztett javaslata nyomán született meg az 1876:XV. tc., a közadók kezeléséről. A törvény bevezette a *királyi adófelügyelői rendszert*, az adóügyi koordinációt a *közigazgatási bizottságokra* bízta. A municipiumokat megtartani törekvő szemlélet nyomán az adók nyilvántartását és kezelését a községi és részben a törvényhatósági közegek kezébe tette le. A törvény által életre hívott adófelügyelői in-

⁸ A pénzügyi jogorvoslati rendről: *Dr. Suhajda János*: Pénzügyi törvényszékek c. cikksorozata. Jogtudományi Közlöny IV. évf. 7., (1869. febr. 14.), 8., (1869. febr. 21.) 10., (1869. márc. 7.) 12., (1869. márc. 21.) 14., (1869. ápr. 4.), 15., (1869. ápr. 11.) 16., (1869. ápr. 18.), 18., (1869. máj. 2.)-i számaiban.

⁹ Jogtudományi Közlöny IV. évf. 1869. május 2. 139. p.

¹⁰ *Mariska Vilmos*: A magyar pénzügyi törvényisme. III. Kiadás. Bp. 1881. 3–6. p. Az adózást szabályozó miniszteri rendeletek száma rendkívül megszorodott, a normák szinte követhetlenné váltak. Az 1881-es Pénzügyi Közlönyben csak az egyenes adók behajtásának módjáról 34 terjedelmes jogszabály jelent meg.

tézmény nem oldhatta fel a rendszer ellentmondásait. E szerv határozatait a *közigazgatási bizottságokhoz* lehetett fellebbezni. A bizottság előadója viszont éppen az adófelügyelő volt, akinek intézkedését a polgárok sérelmezték. Az ügydöntő testület fele a kormány által kinevezett tisztviselőkből állt, többségét adóügyben járatlan tagok képezték. A bizottságtól fellebbezett ügyekben végső fórumként a pénzügyminiszter döntött, "kinek *suprema lex* volt azon háztartás egyensúlya, mely eladósodva újabb és újabb deficittel küzdött"¹¹ Az adók kivetése ellen, az adók és illetékek behajtása körüli sérelmek esetében, az adóleírás és fizetési haladék elutasítása esetén a közigazgatási bizottsághoz, egyes adónemek (keresetadó, bányaadó) esetében az ekkor megalakított "*felszólamlási bizottságokhoz*" lehetett fellebbezni. Ezen utóbbi, területi szintű testület "állami" jellegű volt, hiszen elnökét és két tagját a pénzügyminiszter nevezte ki, csupán két tagját delegálták az érintett törvényhatóságok. Az említett fórumoktól harmadfokon szintén a pénzügyminiszterhez lehetett fordulni. A szabályozás előremutató volt abban a tekintetben, hogy számba vette az adóügy kezelése terén felmerülő konfliktusokat, azonban nem teremtett hatékony jogvédelmet, kizárta a független bírósághoz fordulás lehetőségét. Tisza Kálmán első fontos pénzügyi tárgyú törvénye tehát nem gondoskodott az adózók érdekeinek hatékony közjogi védelméről. Rövid idő után nyilvánvaló volt, hogy az 1876:XV. tc. szabályozta adóvégrehajtási rendet is meg kell változtatni, hatékonyabbá kell tenni. A végrehajtó hatalom erősítésének szándéka azonban rendkívüli ellenállást váltott ki a közvéleményben, a tudományos életben egyaránt. Változtatásra pedig szükség volt, hiszen az adózók továbbra is ki voltak szolgáltatva a községi közegeknek, az adófelügyelőknek és a közigazgatási bizottságoknak.

A pénzügyi bíraskodás terén csekély előrelépést jelentett, hogy a fogyasztási adókkal kapcsolatos külön törvényben szabályozott ügyek, adómehtagadó kihágások rendes bíróság elé kerültek. A cukoradóról szóló 1878:XXIII. tc. 13. §-a és a szeszadóról szóló 1878:XXIV. tc. 111. §-a rendes bíróság elé vitte a kihágási természetű állampolgári visszaéléseket. A korabeli törvényhozás a vitás közigazgatási eljárási (ahogyan akkor nevezték: *contentiosus*) ügyeket nem kívánta a pénzügyminisztériumtól elvonni. Kormányzati körökben általános volt a vélemény: az általános bírósági jogorvoslat engedélyezése a magyar adófizetői morál alacsony színvonala miatt lehetetlenítené az államháztartást.

Az első jelentős szemléletbeli változás az 1870-es évek végén történt. A közigazgatási bíraskodás ügye a szaklapok sürgetése és a külföldi minták nyomán a parlamenti viták állandó tárgya lett. Lassan megindult a "morális kényszer processzusa",¹² melynek során a kormányzó párt és a kormány – egyelőre ígéretekből megnyilvánuló – engedményekre kényszerült. Úgy tűnt, erre az időre az ellenzék is egységes lett abban a kérdésben, hogy a közigazgatási bíraskodás az egyéni szabadság biztosítékát és az alkotmányos kormányzás egyik feltételét testesíti meg. Egyre kevesebben bíztak abban, hogy a közigazgatási jogvédelem a hazai alkotmányos keretek között megvalósítható lesz.

A hazai irodalomban szellemi áttörésként értékelhető *Concha Győző*: A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában (Bp. 1877.)

¹¹ Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Napló (Továbbiakban: KN 1883) XII. köt. 326. p. *Lints Gyula* felszólalása.; *Dr. Moder Tibor*: Az 1883:XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Bp. 1883. 3. p.

¹² *Dr. Gruber Lajos*: A pénzügyi igazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. I. Jogtudományi Közöny XVI. évf. 18. szám. 1881. április 29. Egyre több cikk jelent meg, amely a bíróság hiányát a kormány mulasztásával magyarázta. Ilyen volt *Török Bertalan*: A közigazgatási és bírói kompetencia vitás kérdése c. írása. Jogtudományi Közöny XII. évf. 9. sz. 1877. márc. 2.

című könyve. Ez volt az első mű, amely elméleti igényrel vizsgálta a közigazgatási bíraskodás kialakult európai gyakorlatát és állást foglalt a kívánatos hazai reformok részletkérdéseiben is. A tanulmány részletesen elemezte a jogállam koncepcióját, főleg azokat a konkrét megoldásokat, amelyek németföldön alakultak ki. A belga, francia, angol, badeni, porosz és osztrák megoldásokat vizsgálva azt az álláspontot foglalja el, hogy Magyarországon az angol modellt kell követni, a közjogi bíraskodást a rendes bírói szervezetre kell bízni.¹³ A képviselői felszólalásokra is kimutatható hatást váltott ki *Gruber Lajos* cikksorozata is, amely a közigazgatási bíraskodás európai helyzetét, tétel szabályait és intézményi részletmegoldásait tekintette át.¹⁴

Az egyesült ellenzéknek köszönhetően a közigazgatási bíraskodás kérdése a parlament elé került. Első ízben *Schwarz Gyula* interpellációja váltott ki országos visszhangot. A képviselő 1877. december 4-i ülésen kérte számon a kormánypárttól az ígért jogállamiságot, a szükséges alkotmányos reformokat. Gyakran hivatkozott felszólalásában egy *államtanács* felállítását javasolta, amelynek a hatásköri viták eldöntésére, az állampolgárok politikai jogainak védelmére és a "közigazgatásilag okozott magánjogi sérelmek orvoslására" terjedt volna ki hatásköre. A képviselő utalt arra, hogy az országgyűléshez számos e tárgyú kérvény érkezett, a politikailag fogékony társadalom is megfogalmazta követeléseit. A polgárok jogvédelme mostmár nem csupán elméleti kérdés, hanem "nagyon is materiális ügy, amennyiben érzékenyen érintik ezen jogsérelmek éppúgy a pénzügyi, mint egyéb reszortok érdekeit".¹⁵

Az interpellációra válaszoló miniszterelnök első ízben ismerte el, hogy a kérdés törvényhozási intézkedést igényel. Nem tartotta azonban halaszthatatlannak: az ügy "megfontolandó ügy jogi, mint adminisztratív szempontból, úgy az egyéni jog, mint az államérdek szempontjából." – vélte. Válaszának – egész kurzusára jellemző – fontos eleme: a kérdés megoldásához "nyugalmasabb" idő kell.¹⁶

Az 1878. április 3-i költségvetési vitában ismét Schwarz Gyula hozta szóba a közigazgatási bíraskodás szükségességét. "Igen nagy, jótékony hatása lesz annak, ha a justice administrative szabályoztatik, illetőleg ha a közigazgatásilag okozott akár közjogi, akár magánjogi sérelmek a törvény oltalma alá helyeztetnek." Jótékony hatása lesz a közigazgatási életre, hiszen "fokozza az adóképességet, visszaadja az embereknek a nyugalmat, megkíméli őket sok bonyodalomtól".

A parlamenti vita során a kormány tagjai is elismerték az intézmény szükségességét. *Kerka-poly Károly* szerint is "elérkezett az idő, amikor a közigazgatási jog és igazság kiszolgáltatása kellő formák közé szorítandó." Fontos, hogy "azon nép, amely nehezen viselt közkötelezettségeinek teljesítésére annyi készséget tanúsít, egyszersmind bírja azon garanciákat, hogy túl zaklatva nem lesz." Maga sem tartotta helyesnek, hogy az ilyen ügyekben végső fokon a miniszterek döntenek. *Széll Kálmán* ugyanebben a vitában a közigazgatási bíraskodást egyenesen "égetően szükségesnek" minősítette. Kérte az

¹³ Jogtudományi Közlöny XII. évf. 17. szám. 1877. ápr. 27. (*Pulszky* Ágost bírálata Concha Győző könyvéről.)

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

¹⁵ Az 1875. évi augusztus hó 28-ra hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőházi Napló (továbbiakban: KN 1875) XIV. köt. 319. Országos Ülés 1877. dec. 4. 87–88. p.

¹⁶ Tisza Kálmán ezzel együtt elismerte: különösen az adókvetés és behajtás kérdésének szabályozása sürgős. Uo. 338. Országos Ülés. 1878. jan. 30. Képviselőházi Napló 340. p.

ellenzék türelmét, hiszen e bonyolult kérdés megválaszolásához az elmúlt három év nem volt, nem lehetett elegendő.¹⁷

A kormánypárttal szemben közös közjogi alapot kereső egyesült ellenzék 1878. április 13-án tette közzé programját. A pártcsoportosulás tagjai ügyesen kihasználták a kormánypárt tétovaságát. A program VIII. pontjában a következő állt: "Azon feladatok közt, melyek a belkormányzati organizatio terén még megoldatlanok, egyike a legfontosabbaknak: a közigazgatási bíraskodás. Véget kell vetnünk ezen állapotnak mely szerint utolsó fokban a parlamenti többség kifolyását képező miniszterek döntenek a közigazgatási hatóságok határozatai és intézkedései által okozott köz- és magánjogi sérelmek felett. Magyarország, mely politikai szabadságára méltán oly féltékeny, tíz év óta fennálló parlamenti önkormányzata ellenére elnézte azt, hogy a közigazgatási, pénzügyi és rendőri hatóságok, és azok élén a miniszterek, a polgárok sokszor igen fontos jogai és érdekei felett a rendelkezési és bírói hatalmat kezükben egyesítsék. A miniszteri határozatok helyébe a közigazgatási törvényszékek ítéleteit kell léptetni, és mindenkinek módot nyújtani, hogy a közigazgatási pénzügyi és rendőri közegek sérelmes határozatai ellen, a le és fölfelé egyaránt független közigazgatási bíróság előtt kereshessen orvoslást."

A nyilatkozat a közélet terén új helyzetet eredményezett, hiszen a pártprogram "egy alkotmányos postulátumot először állított fel nálunk politikai tételként".¹⁸ A felhívásnak nagy visszhangja támadt; a kormány ténytelen volt halogató taktikáját feladni.

II.

1. A közvélemény hatása: kormánypárti kompromisszum

Az ellenzék egyre következetesebben sürgette a közigazgatási reformot. A tárgyban kijelölt parlamenti vezérszónoka *Schwarz Gyula* 1878. május 10-én ismét követelte azt a független bíróságot, amely orvoslást nyújt minden politikai jogaiban sértett állampolgárnak. Javaslatának részletes tervét 1878. május 23-án nyújtotta be. Indokolásában utalt rá, hogy két terhet kell levenni a kormányról: a közigazgatási bíraskodást és a törvényjavaslatok szakszerű előkészítését és szerkesztését. A megalakítani javasolt testületek ezeket a funkciókat töltötték volna be. Az indítvány tárgyalásakor *Tisza Kálmán* merev, elutasító álláspontot foglalt el: úgy vélte, mindkét feladatot a minisztérium kebelében kell elintézni. *Széll Kálmán* 1878. június 27-én ezzel egybehangzóan mondta: ha megfelelő alkalom lesz, "egy helyes alapokra fektetett, s adminisztratív jogkörbe nem vágó, helyesen szervezett justice administrative felső fórumát" kell megalakítani. Azt viszont hangsúlyozta, hogy "minden egyes pénzügyi, állami tisztviselő, ha törvények és szabályok ellenére vagy azok tekintetében elkövetett mulasztások folytán jár el és kárt okoz, tartozzon anyagi kártérítéssel." Bejelentette, hogy a minisztériuma egy erre vonatkozó törvényjavaslatot dolgozott ki, de azt a ciklus végén nem volt és már nem is lesz alkalma betervezni.¹⁹

¹⁷ Az 1875. évi augusztus hó 28-ra hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőházi Napló. (Szerk.: Nagy Iván) XVI. köt. 375. országos ülés. 288–289. p., 378. ülés 331., 358. p.

¹⁸ *Gruber* Lajos: A közigazgatási bíraskodás kérdése 1877–1879. II. Magyar Themis X. évf. 11. szám. 1880. márc. 11. 90. p.

¹⁹ KN. 1875 VIII. köt. Bp. 1878. 249, 1279, 281, 322. p.

Az 1878. évi képviseléválasztások során a jelöltek nagy része (*Pauler Tivadar, Kautz Gyula, Szilágyi Dezső, Csengery Antal, Ivánka Imre*) a közigazgatási bíróság létesítését a legfontosabb közjogi feladataink egyikének tartották.²⁰

A jogállamiság e fontos intézménye mellett kiálltak az ügyvédi kar tagjai is. A budapesti ügyvédi kamara a törvényhozás elé sérelmi feliratot terjesztett, amelyet *Dell'Adami Rezső* fogalmazott meg. A terjedelmes dokumentum külön szöveget a közigazgatási bíróságról. "Míg ez nincs, jogbiztonság sincs. Az elégedetlen társadalom és a törvényen kívül álló államhatalom ellentétes érdekeinek veszélyes súrlódáshoz kell vezetniük. Nálunk ez idő szerint a polgárokat legközvetlenebbül érintő pénzügyi igazgatás úgy eszközöltetik, mintha jogtörvények nem léteznének, mintha a pénzügyi érdekek összhangban lennie nem kellene egyéb államérdekekkel s a társadalom gazdasági és jogi érdekeivel. Maguk a törvények gyakran elemi jogelvekbe ütköznek; a rendeletek chaoszában eligazodni, és kötelességeit, melyek teljesítésében elkövetett legcsekélyebb utalásért kérlelhetetlenül fenyítetik, megismerni, a polgárra nézve csaknem lehetetlenné vált. Naponta flagrns jogsértések ejtetnek a fiscus által és a sértett egyén mellett hasztalanul szól a világos jog; az önkény és kegyelem, a zavar és visszaélések rendszerének mai uralma mellett a terhelt polgár helyzete hátrányosabb, mint 300 évvel ezelőtt, midőn a fiscus képviselője a követelés valódiságára is mennyiségére esküdni tartozott (1567:27. tc.)"²¹

Az új törvényhozási ciklus elején a vármegyék is szokatlan aktivitást mutattak. Elsőként *Pest–Pilis–Solt–Kiskún* vármegye nyújtotta be kérvényét az illetékek kiszabása és behajtása körüli eljárás szabályozására. A közigazgatási bíróság megalakítását is ajánló indítvány a törvényhatóságok között osztatlan lelkesedést váltott ki. A vármegyék és városok csaknem kivétel nélkül a gondolat mellé álltak. A polgárok jogvédelmét érintő tiltakozások, kérelmek, parlamenti beadványok száma meghaladta a boszniai okkupáció elleni tiltakozó feliratok számát.²²

A törvényhatóságok egyértelmű kiállására *Tisza Kálmán* 1878. december 7-i kormányprogramot körvonalazó beszédében úgy nyilatkozott, hogy "a közigazgatás terén kiemelkedik a legfőbb közigazgatási bíróság szervezésének minden oldalról sürgetett kérdése."²³

A kormány azonban tovább késlekedett a javaslat benyújtásával. A szakmai közélet egyre ingerültebben bírálta ezt a halogatást. *Gruber Lajos* az 1876-os bajor példát említette, ahol az uralkodó maga utasította a kormányt a közigazgatási bíróságról szóló javaslat benyújtására. Mivel nálunk ez a megoldás nem várható el, szerinte egyetlen út vezethet a jogállamiság szempontjából elkerülhetetlen reform felé. A nép akarátára tekintettel a képviselőháznak kell utasítania a kormányt, hogy még az adott időszakban terjesszen elő törvényjavaslatot a közigazgatási bíráskodás megszervezéséről. Nincs más

²⁰ *Gruber* im. 91. p.

²¹ Magyar Themis 1878 (VIII. évf.) 28. és 29. szám 230. p.

²² Az országgyűlés megnyitáskor nyilvántartásba vett kérelmet a 9. ülésen beadott feliratában tárogatta Székesfehérvár városa és Komárom megye közönsége (9. országos ülés 1878. október 31.). A kemény hangú felirat mellé állt a 10. ülésen, november 1-én Bars, Zemplén, Gömör megye, a 12. ülésen Hunyad, Borsod megye. Az 1878. november 5-i ülésen Torontál megye és Pécs szabad királyi város, Hódmezővásárhely, majd Hont megye követelte az adózás rendjének megváltoztatást és az adózók jogvédelmének biztosítását. Liptó vármegye 1878. november 27-én az illeték-kivetések behajtása körül tapasztalt visszásságok miatt igazságság törvény hozatalát követelte. (Az 1878. évi október 19-re hirdett Országgyűlés Képviselőházának Naplója I. köv. Szerk.: P. Szathmáry Károly Bp. 1878. 62, 74, 90, 117, 134, 138, 268, 336, 388. p.; uott II. kötet 14. p.

²³ KN. II. köt. 31. országos ülés 54. p.

út, utasítani kell a kormányt, mert az nálunk is ragaszkodik hatalmához, "ezért láttunk mindenhol hosszas vajúrást, s erélyes parlamentáris és irodalmi vitákat, ahol ezen intézmény életbeléptetése szándékolatik".²⁴

Az események a fenti gondolatmenet szerint alakultak. A képviselőház pénzügyi bizottságának 1879. január 22-i ülésén Lukács Béla hozta szóba a pénzügyi igazgatás hiányosságait. A bizottság tagjai – pártállástól függetlenül – súlyos kritikákkal illették az adó és illetékkiszabás módját. Az ülésen jelen lévő pénzügyminiszter megígérte, hogy "lehetőleg segíteni fog", de hangsúlyozta, hogy a kérdés egybefügg a közigazgatási bíráskodás megalkotásának általános kérdéseivel.

Az országos közvélemény értesülhetett arról is, hogy a fővárosi közigazgatási bizottság 1879. január 13-i ülésén elvi álláspontot alakított ki a közigazgatási bíróság szükségességére nézve. A nagy hatású dokumentum élesen, de elvi alapon bírálta a fennálló pénzügyigazgatási rendszert. "Vannak a közigazgatási bizottság hatáskörébe oly teendők utasítva, melyek szorosán körülírt határozathozatali jogot vagy kötelezettséget szabnak elébe. Ilyenek bizonyos adóügyi, katonai kötelezettségek alóli felmentést tárgyaló, börtön- stb. ügyek. Itt azon nevezetes jogát állapítja meg a törvény 22. §-a a közigazgatási ágaknak a bizottságban jelen lévő képviselőire nézve, hogy ha a határozatot törvénytelennek vagy az általuk képviselt közigazgatási ág szempontjából sérelmesnek vagy károsnak tartják, az ellen fellebbezésüket azonnal bejelenthessék. És így a közigazgatási bizottság határozata csak akkor határozat, ha ahhoz az érdekelt közigazgatási ág képviselője hozzájárul. Vagyis csak az tekintetik döntőnek, mi az adóügyekben az adófelügyelő, börtönügyekben a királyi ügyész, posta-ügyekben a postaigazgatóság akaratával találkozik; ha a határozatok azok nézete ellen van, a miniszter határoz. Eltekintve attól, hogy a bizottságok által eldöntött kérdések rendszerint ezen közigazgatási közegek határozataira vonatkoznak, és így fellebbezésben megint csak az első határozatot hozó közeg hozzájárulása esetén érvényesek, különben pedig a fellebbezés a miniszterhez megy és így vagy az illető közeg vagy a miniszter akarata dönt, a közigazgatási bizottság beavatkozása pedig nemcsak felesleges, hanem lealázó is, és ezen lealázás még fokoztatik a törvény azon rendelkezése által, hogy ha a bizottság egyhangúlag megállapodnék is egy határozatban – ez ellen a főpolgármester fellebbezhet. Azon tapasztalást tesszük, hogy hasonló fellebbezéseknek nagyobb nyomatékuk van, mint a közigazgatási bizottság egyhangú határozatainak."²⁵ Az állásfoglalás azért volt rendkívül jelentős, mert cáfolta azt a Tisza Kálmán által gyakran hangoztatott nézetet, hogy a közigazgatási bizottságok a hatályos törvények rendelkezései szerint el tudják látni az állampolgárok hatékony jogvédelmét. A felirat arra is utal, hogy nem csupán a meglévő szervek koordinációs, működési zavarai, általában a gyakorlati alkalmazás okoznak súlyos gondokat, hanem szervezeti reformokra is szükség van.

A képviselőház 1879. február 8-án vette tárgyalás alá Pest–Pilis–Solt–Kiskún megye 1878. november 26-án benyújtott kérvényét a közigazgatási bíráskodás bevezetéséről. A ház a beadványt a belügyi és igazságügyi miniszternek adta ki. A képviselők számára evidens volt, hogy e fontos alkotmányjogi reform előkészítésében az igazságügyi apparátus szerepet kap. Ez az elképzelés nem valósult meg.

²⁴ Gruber Lajos: A közigazgatási bíráskodás kérdése 1877–1879. III. Magyar Themis X. évf. 13. szám. 1880. március 25. 106–107. p. A Jogtudományi Közlöny XVI. évf. 45. szám 1881. nov. 3-i száma közölte az 1878. aug. 8-i bajor törvényt, amely a közigazgatási törvénytől felállításáról és a vitás közigazgatási ügyekben követendő eljárásról szól.

²⁵ Gruber Lajos: A közigazgatási bíráskodás kérdése. Magyar Themis, X. évf. 13. sz. 1880. márc. 25. 106. p.

A képviselőház 1879. március 1-i ülésén tárgyalta a pénzügyi bizottság költségvetésről szóló általános jelentését. Ebben különös hangsúlyt kapott a pénzügyi közigazgatás ügye. A bizottság megállapította, hogy az "adókievetés és kezelés körül számos panasz merült fel, dacára annak, hogy e téren törvénykezési és közigazgatási terén tagadhatatlan haladás történt. A bizottság most beéri annak kijelentésével, hogy a kormány elismerte a még létező bajokat és határozottan ígérte azok lehető gyors és erélyes orvoslását. De a bizottság meg van győződve arról is, hogy e téren a közönség fő biztosítója a közigazgatási, illetőleg pénzügyi bíraskodás rendszerében rejlik". A bizottság javaslatára a képviselőház utasította a kormányt, hogy "a közigazgatási illetőleg pénzügyi bíraskodás iránt javaslatot terjesszen be." Döntés született az illetékkiszabás és behajtás körül előforduló "gyakori zaklatások miatt felmerült panaszokról" is. Az egész eljárás megváltoztatása, önálló törvény megalkotására van szükség – határozta el a képviselőház.²⁶

2. Kormányzati előkészületek a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítására

Az első kormányzati lépést jelzi, hogy a miniszterelnök 1879. augusztus 23-án körrendeletet intézett több miniszterhez, amelyben kérte, vegyék számba azon ügytípusokat, amelyekben eddig végső fokon döntöttek. A rendelet szövege: "A közigazgatási törvényszékek (bíróóságok) 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 érintettek, 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 sértettek. Csakis ez utóbbiak, mint vitás közigazgatási ügyek képezik a közigazgatási bíraskodás 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 adminisztratívnak és melyeknél lehet helye közigazgatási bíraskodásnak."

A miniszterelnök-bellügyminiszter kérte a minisztereket, hogy az általuk eddig végső fokon intézett, tisztán adminisztratív és vitás adminisztratív ügyeket 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, sejtetve, hogy a tervezett magyar változatban csak jogsértés esetén lehet az ígért közigazgatási bírósághoz fordulni. Bírálói *Gneist A* jogállam című művét idézték: "Ha a miniszteri végzés ellen érdeksértés esetében csak az igazgatási

²⁶ Az 1878. évi október 19-ére hirdett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. Szerk.: P. Szatmáry Károly. Bp. 1879. III. köt. 298. p. 75. Országos Ülés. 1879. március 1.

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 általom korlátozására vezet a közigazgatás azon terein, ahol erre alkotmányos államban leginkább szükség van." *Gneist* szerint a törvényes határok átlépésétől még egy "szenvédélyes 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 a legnagyobb igazságtalanságok követtetnek el. A német elméleti irányokat és törvényhozási gyakorlatot alapul véve *Gruber Lajos* szerint a jogállam eszméjével csak az a közigazgatási bírósági forma egyeztethető össze, amely az érdekek sérelme ellen is "a függetlenség és részrehajlatlanság biztosítékával bíró pártatlan" fórumot teremt. Ilyenek a *Gneist* szellemében megalkotott badeni és porosz közigazgatási bíróságok, amelyek tág hatáskörű közigazgatási panaszokat intéző fórumok voltak. "A jogállam ezen legújabb követelménye elől Magyarország sem zárkozhatik el polgárai fontosabb érdekeinek kockáztatása nélkül" – érvelt a hivatalos felfogás ellen *Gruber Lajos*.²⁷

A képviselőház pénzügyi bizottságának 1880. február 6-i ülésén ismételtelen sürgették a közigazgatási bíraskodás 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 bíraskodást kellene bevezetni. Az álláspontot osztotta a pénzügyi bizottság és a pénzügyminiszter is.²⁸

A magyar közigazgatási bíraskodás legodaadóbb híve a korabeli törvényhozásban *Szilágyi Dezső* volt. A képviselőház előtti 1880. március 1-i beszédében mindenkinél világosabban fogalmazta meg az elkerülhetetlen közigazgatási reform és a közigazgatási bíraskodás bevezetésének összefüggéseit. Világosan látta, hogy a közigazgatás törvényességének bírói felülvizsgálata előtt meg kell alkotni az állami végrehajtásra vonatkozó anyagi jogszabályokat. A közigazgatási bíróságnak – érvelt *Szilágyi* – további alapvető feltétele, hogy "az adminisztráció minden egyes cselekményének jogszerűsége és törvényessége egy tőle független szervezet által megbírálható legyen." Nézete szerint az idő túlhaladta azt az álláspontot, amely a jogvédelem biztosítékát csupán a miniszteri felelősségben látja. A bíróság szervezésére nézve két elvet tartott fontosnak. Először a kormánytól feltétlenül el kell venni a contentiosus ügyekben való bírói hatalmat, és ezt egy "független legfelsőbb adminisztratív hatóságra", egy közigazgatási bíróságra kell ruházni. Úgy vélte továbbá, hogy első fokú, jogi ellenőrzést végső fórumokat vármegyénként kellene szervezni, amelyben többségben a "megye választottjai" vennének részt.²⁹

²⁷ *Gruber Lajos*: A miniszterelnök és a közigazgatási bíraskodás. 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.

²⁸ *Gruber* im. 257. p.

²⁹ Az 1878. évi november 17-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. X. kötet. Szerk.: P. Szathmáry Károly. Bp. 1880. 213. Országos Ülés 1880. márc. 1. 217. p. A beszédet részletesen ismertette a Politikai Újdonságok 1880. (XXVI. évf.) 9. száma 106–107. p.

A pénzügyi bizottság a költségvetési javaslatról szóló vitában a következő, meghatározó jelentőségű határozatot hozta: "Beható vita tárgyát képezte az idén a közigazgatási bíráskodás és a pénzügyi közigazgatási bíráskodás kérdése is. Minthogy pedig a közigazgatási bíráskodás nagy reformja sokkal több előmunkálatot és időt igényel, hogysen 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 bíráskodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bíráskodás állandó létesítése céljából".³⁰

A javaslat nyomán 1880. március 8-án a képviselőházban még *Helpy Ignác* javasolta az "esetleg" szó kihagyását, mert a pénzügyi bíráskodás meggyőződése szerint "oly általánosan érzett szükség az országban, hogy ezzel csakugyan sietni kell, mert lehetetlen ezzel várakozni addig, míg a közigazgatási bíráskodást létre fogjuk hozni." Érdekes fényt vet a korábbi fellebbviteli rendszerre *Szederkényi Nándor* megjegyzése, miszerint "azt, ahogyan már egyszer be volt hozva", nincs értelme bevezetni, "attól Isten mentsen meg." *Hegedűs Sándor* a pénzügyi bizottság előadója hangoztatta, hogy a testület többször hozott határozatot a kérdésben, de ekkor, 1880-ban merült fel először, hogy nem kellene megvárni az általános közigazgatási bíróság felállítását, külön kellene szabályozni a kérdést. A pénzügyi bizottság egységes volt abban, hogy az adóügyben tapasztalható állapotok miatt szükség van a közigazgatási bíráskodásra. "Az országban pártkülönbség nélkül elismeri mindenki, hogy ami az adó és illetékügyben gyakran történik, az már nem tűrhető."³¹ A képviselőház 3161. számú határozatában az eredeti előterjesztést fogadta el. 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 már az igazságügyi tárca mellőzésével tették meg.³²

A közigazgatási bíráskodás bevezetésének módja, szervezeti megoldásai önálló napirendként szerepeltek a közigazgatási reformtervek megvitatására Tisza Kálmán által 1880. november 21-re összehívott anketón. A kilenc főispán, 12 megyei főtisztviselő és 12 országgyűlési képviselő részvételével megtartott szaktanácskozás elé 5. (utolsó) kérdésként a miniszterelnök azt tárta: "Lehetséges-e a közigazgatási bíróságok intézményét ma már életbe léptetni, vagy szükséges-e a közigazgatási törvénynek teljes megalakítását bevárni?" A kérdésre a felszólaló résztvevők kivétel nélkül igennel válaszoltak. *Horváth Lajos* szerint azonnal meg kell alkotni, különösen adóügyekben van rá szükség. *Báró Majtényi László* is a "rögtöni bevezetést" pártolta. *Dárday Sándor* szerint már elkétkünk az intézmény bevezetésével, hiszen Törökország is megígérte megalakítását. *Tibád Antal* "égetően szükségesnek" vélte a bíróságot, mert az 1875/78-as reformokból hiányzik az "egyéni szabadság és jog védelme". *Gr. Péchy Manó* szerint is sürgős e reform, mert "alig van már Európában állam, melyben a jogviszonyok oly gyakori támadásnak lennének kitéve, mint vannak nálunk." A gyors bevezetést a megyékben tapasztalható pártoskodás és a "nepotizmus kártékony következményei" is indokolják. *Senyey Pál* is a közigazgatási bíróságok bevezetése mellett érvelt. Elképzelése szerint két fokozatú jogvédő fórumra lenne szükség. Alsóbb szinten 6–8 tagból álló, felerészben kine-

³⁰ Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. X. kötet. Szerk.: P. Szathmáry Károly. Bp. 1880. 219. Országos ülés. 1880. márc. 8. 359. p.; OL. K 26 Magyar Királyi Miniszterelnök. ME. 1880-727. szám.

³¹ Uo. 360. p.

³² OL. K 27. MT. 31. doboz. 1880. márc. 16. Minisztertanács jegyzőkönyve 14. p.

vezett, felerészben választott tagokban kellene e testületeket alakítani. A felsőbb fokú bíróságot "tiszván az állam által kinevezett, de független" tagokból kell megalakítani. Az eljárás terén a közvetlenség, szóbeliség és nyilvánosság követelményeit támasztotta.

Tisza Kálmán továbbra is a "lassú bevezetést" tartotta indokoltnak, de már azon az állásponton volt, hogy nem kell megvárni a közigazgatási anyagi jog kodifikációját.³³

A Jogtudományi Közlöny tekintélyes szerkesztője, *Dárday Sándor* lapjában is lelkesen ünnepelte, hogy a közigazgatási bíráskodás végre nálunk is aktuális kérdés lett. Helyeselte a közigazgatási anket állásfoglalását, amely a közigazgatási bíróság bevezetését halaszthatatlannak tartotta. Szavai szerint "csakiban ebben találjuk a joguralom biztosítékát a most uralkodó önkény és részrehajlás ellen." A neves tudós azonban mindenkinél korábban utalt a tervezett megoldás hiányosságaira is. A "kormány a közigazgatási bíráskodás lényegét ki akarja vetköztetni, mert egy miniszteri tanácsosokból álló ily bíróság csak arra alkalmas, hogy a miniszteri felelősség még illuzórikusabbá tehessék." ("Pedig az már magában is eléggé tág köpeny"). A kormány – mint máshol – nálunk is attól tart, hogy a közigazgatás a bíróságok megbénítják tevékenységét. *Dárday Sándor* szerint helyesen kell elhatárolni az "ügyintéző közigazgatás impériumát a közigazgatási bíróság jurisdicciójától".³⁴

Az újra kibontakozó tudományos vita is igazolja, hogy a jogállamiság kiépítésének ezen fontos időszakában az igazságszolgáltatás háttérbe szorult a közigazgatással szemben. A közigazgatástudományi irodalom sem adott kellő támaszt a jogi, garanciális szempontok érvényesítésére. *Fésűs György*: A magyar közigazgatási jog kézikönyve című művének 1880-as, második kiadásában is csupán annyit írt, hogy az 1869:IV. tc. által felállított elvet ("az igazságszolgáltatás a közigazgatástól el lévén különítve, sem a közigazgatás, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak") az 1877:XXII. tc. részben megdöntötte, ezért nálunk az igazságszolgáltatásnak a közigazgatástól való elválasztása, az adminisztratív panaszjog és az adminisztratív kereszjtjog közötti különbség gyakorlatilag még nem létezik".

A kérdést elvi alapon közelítők ebben az időszakban is *Concha Győző* munkájához fordulhattak, aki a pénzügyi közigazgatási bíróság kialakítására – aktualizálva korábbi gondolatait – konkrét javaslattal is élt. Úgy vélte, hogy a bírósági rendszernek az ország egész területét át kellene fognia. "Célszerű volna valamennyi első folyamodású törvényszéket felruházni a szorosabb érelemben 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. Az utóbbi kivételt az indokolja, hogy az illetékekkel kapcsolatos viták esetében a ténykérdés az ügyiratokból dönthető el, a közvetett adók esetében pedig nemcsak az a körülmény, hogy "a felek jelenleg is a pénzügyigazgatóság székhelyén keresnek orvoslást, hanem mert a kincstár jogos érdekeinek kellő képviseléről a közvetett adók iránt támasztott perekben jelen pénzügyigazgatási rendszerünkben gondoskodni nem lehet". A fél – vélte – így is nyerne a fórum függetlensége által. *Concha Győző* a jövedéki kihágásokat nem kívánta a közigazgatási bíráskodás alá von-

³³ *Tisza Kálmán* miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Bp. 1880. 202–222. p.; *Concha Győző*: A közigazgatási enquete. Magyar Igazságügy. Szerk.: Tarnai János. XV. köt. Bp. 1881. 285–328. Sarwey a magyar közigazgatási enquete tárgyalásáról. Jogtudományi Közlöny XVI. évf. 42. szám 1881. okt. 14.; Politikai Ujdonságok 48. szám. 1880. XXVI. évf. 579. p.

³⁴ Jogtudományi Közlöny XV. évf. 49. szám. 1880. dec. 3. (Heti szemle).

ni. Ennek egyrészt már van fóruma, másrészt büntetőjogi jellegű ügyek nem egyeztethetőek össze a közigazgatási bíraskodással.³⁵

3. Az első törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról

A kormány kötelező 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. Az elkészült tervezetet a belügyminisztérium *Prónay József* államtitkár elnökle alatt létrehozott bizottság vizsgálta felül. Az 1880. szeptember 3 és 4-én tartott értekezlet megállapította, hogy a javaslat 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 tervezet 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. Eszerint ugyanis a bíróság a belügyi, pénzügyi és igazságügyi minisztérium tisztviselőiből állt volna. Az értekezlet résztvevői (*Lukács György*, *Novák Lajos* miniszteri tanácsosok, *Trifunác Pál* és *Sztojácskovics Sándor* osztálytanácsosok) egyöntetűen hangsúlyozták, hogy ez a felfogás ellentétes a "közvélemény óhajtásával", amely a bíróságok "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 javasolta, hogy "legalább az elnökök ne szolgálatban lévő állami tisztviselők, hanem önálló bírák legyenek, a tagok kinevezése az érintett minisztériumok egyetértésével történjen". A belügyi törvényelőkészítő apparátus ugyanakkor meg kívánta szorítani a pénzügyi végrehajtás felügyelőségének lehetőségét. Ezt csak abban az esetben javasolták engedélyezni, ha a fél "kellő biztosítékot" ad a követelés fedezésére.

Az 1880. szeptember 30-i újabb belügyi értekezleten már *Tisza Kálmán* elnökölt. A fórum lényegében jóváhagyta azt a tervezetet, amelyet az előző bizottság készített. Elvi szempontból a bírák jogállására vonatkozó szöveges indokolás érdekes. Eszerint "a közvélemény részéről igény van arra, hogy legalább az elnökök ne legyenek függésben a minisztériumoktól, hanem lehetőleg független férfiak sorából neveztetnének 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 legyenek; gondoskodni kell azon eljárás meghatározásáról, amely mellett az elnökök azon esetre, ha az államkincstár érdeke azt követelné, ezen állásaikból elmozdíthatók legyenek."³⁶

A pénzügyminisztérium elnökségén 1881. január 6-án készült hivatalos feljegyzés a pénzügyi közigazgatási bíróság bevezetéséről. Ebből kiderül, hogy 1880. novem-

³⁵ *Dr. Concha* Győző: A közigazgatási bíraskodás. Magyar Igazságügy (Szerk.: Tarnai János) XVI. köt. 6. szám. 1881. 359–488. p.

³⁶ OL. K148. BM. 3439-XI. 1881.; K 26. Magyar Királyi Miniszterelnök ME. 1881-2505. XII. 3057. sz.

ber 4-én az igazságügyminiszter és a miniszterelnök – belügyminiszter rendeletével tartott tárgyaláson megállapodtak a szabályozás főbb elveiben.³⁷

A három miniszter által elkészített, lényegében Tisza Kálmán álláspontját tükröző tervezetet a főispáni kar egyes tagjaival véleményeztették. A miskolci főispán szerint a megalakítani 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 bírálattal utalt arra is, hogy a "nép súlyos terhe miatt zúgolódni" fog, ha nem történik igazságos jogorvoslat. A főispán javasolta, hogy az ügydöntő bíróság tagjai álljanak olyan személyekből, akik a bírói függetlenség biztosítékával rendelkeznek.³⁸

A minisztertanács 1881. január 11-i ülésén tárgyalta a pénzügyi bírászkodásról összeállított tervezetet. Csekély módosítással, stiláris változtatással élve elfogadta a javaslatot és szempontokat adott az előszentesítés szövegéhez.³⁹ 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 és pótbírait az uralkodó egy évre nevezné ki. Áruklodó az a megjegyzés, amellyel ezt a megoldást indokolták: "a bíróság évenkénti összeállítása azon okból véteztett fel, ha a bírák nem volnának eléggé figyelemmel az államkincstár érdekére", az összetételén változtatni lehessen. A nyilvánosságra hozott indokolás ezt a szempontot nem említi: csak arra utal, hogy az adókiivető és adófelszólamlási bizottságokat is évente állítják össze.⁴⁰ Az uralkodói előszentesítés 1881. január 17-én érkezett meg.

Gróf Szapáry Gyula pénzügyminiszter a képviselőház határozata nyomán 1881. január 31-én terjesztette be a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatot. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló első javaslat mindössze 19. § -ból állt.⁴¹

4. Tisza Kálmán és a közigazgatási judikatúra

Az adóügy változatlanul a korabeli állami élet kritikus pontja volt. Az 1880-as évekre az is nyilvánvaló lett, hogy az általános közigazgatási bírászkodás körül rendkívül heves indulatok csapnak össze, nehezen lehet a kivitel módjára nézve egységes megoldást találni. A kérdés megoldását viszont legnagyobb mértékben az nehezítette, hogy Tisza Kálmán személyesen is tartott a közigazgatás bírói ellenőrzésétől és az ide vonatkozó osztrák gyakorlatot negatívnak ítélte meg. Nehézen talált elfogadható megoldást a közigazgatási bírászkodás és az országos közigazgatás összehangolására, továbbá a törvényhatósági önkormányzattal való egyeztetésére.

Tisza Kálmán hivatali idejének másfél évtizede alatt meglepő módon igyekezett magát tartani azokhoz az alapelvekhez, amelyeket 1865-ben a *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer* című röpiratában összefoglalt. Ezen közigazgatási-közjogi gondolatok között nem szerepelt a közigazgatási bírászkodás. Azt hangoztatta, hogy a kormányformák között a parlamenti felelős kormány a legtökéletesebb "mert leginkább

³⁷ OL K 255. 1881-1-60. (45. p.)

³⁸ OL. K 255. 1881-1-60. (8–10 p.)

³⁹ OL. K 255. 1881-1-97. (218. p.)

⁴⁰ OL. K 255. 1881-1-172.

⁴¹ Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai. XXI. köt. 907. sz. iromány. Pest 1881. 300–305. p.

biztosítja a nemzetnek, mint egésznek szabadságát, mert törvényszerű módokat nyújtván a törvényhozó és végrehajtó hatalom közti összeütközések elintézésére, az erőszakoskodás, a felforgatás veszélyei ellen is legtöbb biztosítékot nyújt." A neoabszolutizmus utáni időszakban ez a felfogás tűnhetett az alkotmányos jogvédelem maximumának. Művében *Tisza Kálmán* is elismerte, hogy a felelős kormány is törekedhet túlhatalomra. Ennek azonban nem a közigazgatási bíróság a hatékony ellenszere. "Legyen felelős mindenki saját tetteiért. Legyen felelős nálunk is, mint Angliában minden ember azért, amit tesz, az egyedüli úr a törvénynek." Legyen a tisztviselő "bárki által feleletre vonható hivatali kihágásaiért, hanyagságáért, úgy mint Angliában, nem pedig valamely kiváltságos eljárás szerint, minő a frankhoni Justice-Administrative (közigazgatási-igazságszolgáltatás), melynél minden látszólagos biztosítékok dacára utóvégre is a kormány ítél saját hivatalnokai felett, s jóformán fél és bíró egy személyben."

Tisza Kálmán szerint a törvényhatóságok és a kormány közötti összeütközések eldöntésére sem kell önálló közigazgatási bíróság. Ezekről a kérdésekről 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." Az egyéni jogok védelme terén sem a közigazgatási jogszolgáltatást ajánlotta: "Szükséges tehát a közigazgatásban az államkormány és az egyének között önkormányzattal bíró testületek, törvényhatóságok létele, amelyekben a túlterjeszkedési vágy megtöri, amelyekben az egyéni szabadság okvetlenül szükséges korlátozása maguknak a benne foglalt egyéneknek közreműködésével történjék."⁴²

Az 1881-ben beterjesztett javaslat indokolása is *Tisza Kálmán* korábbi nézeteit tükrözi. Álláspontját nyomon követhetjük a gyakori parlamenti nyilatkozataiból is. Az 1878. június 24-i vitában kifejtette, hogy e testület nem lehet a kormányzattól független, "nem lehet a közigazgatási bíróságot a minisztérium fölé, nem is mellé, hanem a minisztérium kebelében kell azt helyezni."⁴³ Az 1880. április 30-án, a képviselőház igazságügyi bizottságában azt nyilatkozta: "nem tartanám helyesnek, ha olyan intézkedés fogadtnék el, mely a közigazgatás és a bíraskodás közti egyensúlyt megzavarná, s azt ennek alárendelné". Ugyanitt 1880. május 5-én kifejtette, hogy "az adminisztráció mint intézmény tekintélyében csorbíthatnék, ha bíróság helyzetetnék fölébe, mint fellebbezési fórum." Ezzel azonos tartalmú volt azon, 1880. május 12-i interpellációra adott válasza, amely szerint a közigazgatási bíraskodásnak "nem szabad oly határokon túl mennie, melyek mellett az eljárás sikeres volta egyfelől, a közigazgatás vezetőinek felelőssége másfelől illuzórikussá tétenék." Az 1880. november 21-re összehívott közigazgatási ankénton *Horváth Lajos* emlékeztette a miniszterelnököt azon ígéretére, hogy a közigazgatási bíraskodást még az adott ülészen bevezetni javasolja. A képviselő nem támogatta az önálló pénzügyi közigazgatási bíróság gondolatát, mert a "különleges bíróság és eljárás amellelt, hogy költséges, könnyen a fogalmak összezavarásához vezethet". A miniszterelnök azt válaszolta: a javaslat készen van, és a kérdést úgy kívánja megoldani, hogy a "testület olyan legyen, hogy minden esetre javítson a mostani helyzeten, másodsor ne prejudikáljon annak, ha az egész létrejön, azaz új keretben intéztesse el ezen ügyek is."

A kormány első javaslatát rendkívül heves támadás érte. Ha ez az elképzelés megvalósul, írta *Gruber Lajos*, akkor a közigazgatási bíróság valóban a minisztérium

⁴² *Tisza Kálmán*: Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. Pest 1865. 16., 31., 41., 63–64. p.

⁴³ Az 1875. évi augusztus 28-ára hirdett Országgyűlés Képviselőházának Naplója XVIII. köt. Szerk.: Nagy Iván. Bp. 1880. 278. p.

kebelén belül jönne létre. "Azon bíróság soha nem zavarná meg a közigazgatás és bírászkodás közötti egyensúlyt, s nem is lenne képes azt ennek alá rendelni". Az "előttünk fekvő törvényjavaslatban az eddig ismert rendszerek teljesen mellőzve lettek és anélkül, hogy figyelemmel lettek volna a művelt európai államokban az a részben létező törvényekre és tapasztalatokra. Egy egészen új rendszert állapítottak meg, mely a rég eltemetett absolutisztiko-bürokratiai rendszer palástolt alakzata." Rendkívül éles, támadó hangvételű cikkében elhatárolódott a kormány tervezetétől Dell'Adami Rezső is.⁴⁴

A javaslat indokolása szó szerint megegyezett a miniszterelnök 1879. augusztus 23-án kiadott körrendeletének szövegével. Az előterjesztés a vitás közigazgatási ügyeket az alábbiak szerint csoportosította:

I. Adóügyek

1. az egyenes adók és hadmentességi díj mértékének megállapítása,
2. adómentességek,
3. adóleírások,
4. adóelengedések,
5. közadók behajtása körüli eljárás,
6. az adózókra kivetett pénzbírságok,
7. községi (városi) és állami közegek ellen megállapított kártérítési kötelezettségek kérdése.

II. Illetékügyek

Az illetékek mértékének megállapítása, az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok helyes alkalmazásának kérdései.

A legkényesebb kérdés, a leendő fórum hatáskörének kapcsán a *Jogtudományi Közlöny* teret adott Sarwey német publicista véleményének, aki helytelenítette, hogy a testület ilyen széles körű kompetenciát nyerne. A pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre így olyan ügyekre is kiterjedne (pl. adóelengedési elemi károk esetén), amelyek a végrehajtó szervek szabad mérlegelési körébe tartoznak. A hatáskörét tekintve ez a szerv "közigazgatási panasz-instancia" és nem közigazgatási bíróság lenne. A javaslat azonosítja a közigazgatási jurisdikciót (Verwaltungs-Jurisdiction) a közigazgatási jogszolgáltatással (Verwaltungs-Rechtssprechung). Pedig az első, aki erre a különbségre rámutatott "az önök híres Stein Lőrincze volt".⁴⁵

Az 1881-es (első) elképzelés szerint az eljáró bíróság két egymástól független (adóügyi, illetékekkel foglalkozó) osztályból állt volna. Mindkét osztályban az ügydöntő személyek fele lett volna bíró, a másik felét a pénzügy- és belügyminisztérium miniszteri – vagy osztálytanácsosai, az országos gazdasági egyesület, a kereskedelmi és iparkamara küldöttei képezték volna. A bírakat a királyi ítélőtábláktól kívánták átvenni. Az eredeti elképzelés szerint a bíróságot évente meg kellett volna újítani. Ennek hivatalos indoka volt, hogy a hatályos adótörvények szerint az adók kivetését és beszedését végző szerveket és testületeket (adókvetítő, adófelszólamlási bizottságok) is egy évre választották. A tervezet szembeötlő hiányossága volt, hogy a bíróság előtti eljárást nem részletezte, annak szabályozását a pénzügyminiszterre kívánta bízni.

⁴⁴ Dr. Gruber Lajos: A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. III. Jogtudományi Közlöny XVI. évf. 21. szám 1881. máj. 20.; Dell'Adami Rezső: Indoklás a pénzügyi bírósági törvényjavaslatához. Jogtudományi Közlöny XVI. évf. 7. szám. 1881. febr. 11.

⁴⁵ Jogtudományi Közlöny XVI. évf. 32. szám 1881. aug. 5. 276. p.

A betervezett javaslatot a képviselőház 1881. január 31-én előzetes tárgyalásra a pénzügyi bizottságnak adta ki.⁴⁶ A parlamenti nyomtatványokban a ciklus végéig, 1881. május 11-ig nincs nyoma annak, hogy a bizottság az ügyet tárgyalta volna. A közigazgatási bíráskodás bevezetésére irányuló első kormányzati kísérlet a közvélemény ellenállásán hiúsult meg.

5. Második javaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról

A törvényhozás azonban változatlanul számolt a pénzügyi közigazgatási bírósággal. Az 1881. április 15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881:XXVII. tc. kisebb kihágások esetén a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte meg legfelsőbb ügydöntő fórumnak. Hasonlóan járt el az országgyűlési időszak utolsó napján kihirdetett 1881: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 elégitő és szaporodó kinövéseivel és bajaival napról napra nyugtalanítóbb."⁴⁷

Az új minisztériumi tervezet összeállítására utaló első 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 átvenni. Az ennek megfelelően készített 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.⁴⁸

Az "osztrákosított" tervezet 1881. szeptember 19-én került a miniszterelnökhöz, aki azt változtatás nélkül terjesztette a minisztertanács 1881. október 2-i ülése elé. 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 adókövetési, 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

⁴⁶ Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naptója Szerk.: P. Szathmáry Károly. Bp. 1881. XVII. köt. 22. p.

⁴⁷ Dr. *Lánczy Gyula*: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. Magyar Igazságügy XIX. köt. Bp. 1883. 48. p.; Jogtudományi Közlöny 18. évf. 7. szám. 1883. febr. 16. "Kétoldalú felelősség a pénzügyi közigazgatásban".

⁴⁸ OL.K255. 1881-1-1976. 1881. szept. 14-i irat és a mellékletként csatolt "Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról" feliratú fogalmazvány.

összeütközések eldöntését a királyi Kuriára bízta volna. A szemléleti áttörést megakadályozó ezen indítványt is az igazságügyminiszter(!) tette.⁴⁹

Sokat elárul a korabeli kormányzati szándékról a pénzügyminiszter királyi előszentesítést kérő előterjesztése. Szapáry Gyula utalt arra, hogy az előző javaslatát időhiányában nem terjeszthette az országgyűlés elé. Az eltelt idő alatt "figyelemmel kísérem a szakértőknek ez ügyben nyilvánosságra hozott nyilatkozatait és arról győződtem 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 szervezeti változtatás azonban "nem áll ellentétben az állam és adminisztráció érdekeivel, és nem a lényegét, ti. a helyesen megállapítva levő hatáskört érinti". Ez a javaslat is biztosítja 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 túlkapasok esetén" a minisztertanács tervezett hatásköre elég biztosítékot jelent az állami érdek megóvásához.

Az uralkodó tudomást szerezhetett az intézmény bevezetésének költségeiről is. A pénzügyminiszter 33.000 forintot szánt erre, melynek felét megtakaríthatónak vélte, ha az új bírák egy része a minisztériuma apparátusából kerülne ki. Az uralkodói előszentesítés 1881. október 15-én érkezett meg.⁵⁰

Szapáry Gyula pénzügyminiszter 1882. február 7-én terjesztette második javaslatát a képviselőház elé. Késérően 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 szükségleteire és jogállami igényekre hivatkozott.⁵¹

A reformot alapvető fontosságúnak tartotta, amely "az állami közigazgatási rendszerünk reformálásához az egyik hatalmas lépés" lesz. Az indoklás 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 akarataival szemben képviseljék, s az e célból alkotott törvények korlátai között, kényszereszközök alkalmazása mellett és törekedjenek előmozdítani és biztosítani az állami közös cél elérését".⁵²

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 megbírálását óhajtják." "A jelenlegi törvények és gyakorlat szerint" az illető szakminiszter bírálja el ezeket a panaszokat. Az emberek azonban nem hajlandóak a minisztereket elfogulatlanak elismerni. "A dolog természeténél fogva éppen a pénzügyi tárca az, melynél a leggyakoribb és legkényesebb természetű ilyen esetek fordulnak elő,

⁴⁹ OL. K255-1-2105. szám. 1881. okt. 5-i irat.

⁵⁰ OL. K255-1-2106. szám. 1881. okt. 15-i irat

⁵¹ Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai, Képviselőház. Irományok, VI. köt. Bp. 1882. (továbbiakban: KN) 152. sz. 224. p., OL K255 1881-1-2191. sz.

⁵² KN. 224. p. Az indokolás első fogalmazványát Márffy Ödön osztálytanácsos készítette. OL. K255. 1881-1-2191. sz. 1881. okt. 22.

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 – korábbi javaslatával egyezően – a következő elvi álláspontot közölte a nyilvánossággal. 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, "melyekben egyeseknek vagy testületeknek törvény vagy törvényen alapuló rendeletek által biztosított jogok érintetik."⁵³

Alapvetően módosult a kormányzati elképzelés a leendő bíróság szervezetére nézve, amelyet már "az önállóság legszélesebb alapra fektetett attribútumaival" kívánt felruházni. A bíróság tagjai a rendes bírói jogállást nyerték el. "Mindezek oly garanciák, melyeknél többet az állam alig nyújthat egyes polgáraival szemben, hacsak magát az állam főcélja elérését kockáztatni, sőt lehetetlenné tenni nem akarja."⁵⁴

A második javaslat fogadtatása lényegesen kedvezőbb volt a korábbi elképzelésnél. Az Ellenőr benyújtása 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 következik, hiszen "jövedelmet elvonni a megadóztatás alól sehol sem divatosabb, mint nálunk. Az államot megkárosítani pedig sehol sem tekintetik oly kevéssé 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 zúrzavarai" 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 legtagabb 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 jobban, mint az első kormányelképzelés. Az Ellenőr szerint "a kezdetben tervezett pénzügyi bíróság csak a nomenclaturánál fogva leendett bíróság, tényleg és lényegében azonban nem, mert nélkülözta a bírói hatalom gyakorlásának a kvalifikációban, stabilitásban és függetlenségben rejlő garanciáit." Az új törvényjavaslat megadta ezeket.⁵⁵

A javaslat egyik előremutató sajátossága volt, hogy igyekezett a *bíróság jogállását* az általános szabályok alá vonni. A pénzügyi közigazgatás bíráit is az uralkodó nevezte ki, fegyelmi tekintetben a rendes bírakkal azonos elbírálást, az 1871:XIII. tc. alkalmazását irányozta elő. Fontos nóvum volt, hogy a bíróság a hozzá felterjesztett

⁵³ KN 225. p.

⁵⁴ KN 225 p.; Ellenőr XIV. évf. 69. szám 1882. febr. 8.sz.

⁵⁵ A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény benyújtása. Ellenőr XIV. évf. 68. sz. 1882. febr. 7., febr. 8.sz.

ügyekben nyilvános ülésben döntött, a döntést indokolnia kellett. "Mi eddig adó és illetékügyekben csak oly határozatot kaptunk, melynek indokolására felette kevés vagy semmi súlyt nem fektettek" – írta az Ellenőr 1882. márc. 11-i számában. A jogállamiság felé mutató lépés volt, hogy a pénzügyi bíraskodás – a javaslat nyomán – társasbíráskodási rendszerben jött létre, a korábbi miniszteri döntőbíró, egyszemélyes ítélkezés megszűnt.

A javaslat hatásköri szabályai ellentmondásosak voltak. 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 föl kívánta rendelni. A 24. §. szerint ugyanis "ha a pénzügyi közigazgatási bíróság illetékessége tekintetében oly ítéletet mond ki, mely a közigazgatás célszerű vezethetésére, 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 – megvétőzhattott volna. Ez a rendelkezés is felszínre hozta a hatásköri összeütközések feloldásának törvényi rendezetlenségét és a hatásköri bíróság hiányát.

Hasonló jellegű elvi hiányosság 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.

A miniszter előterjesztését először az *állandó pénzügyi bizottság* tárgyalta meg. A terjedelmes jelentés⁵⁶ elsősorban arra utalt, hogy a bizottság e rendkívül bonyolult kérdésben fel kívánta használni a tudományos érveket. Mindamellett egyértelművé tette: a javaslat előterjesztésére a népképviselőlet akaratát 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. Így kerültek a bírák a királyi kúria bíráival jogilag azonos helyzetbe, és terjedt ki rájuk az 1869:IV. tc. 16. és 17. §-a.

A bizottság hosszan vitakozott az alakítandó fórum hatásköréről. "Már maga az nagy kérdés, hogy ilyen egyetlen központi fellebbezési fórum, éspedig vitás közigazgatási ügyekben végső stádiumban ítélő fórum kasszatórius vagy érdemleges hatáskörű legyen."⁵⁷ A testület is a reformatórius hatáskört látott volna szívesen. Ezt követő kérdés volt, 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 bizottság azzal kívánta kiegészíteni a javaslatot, hogy tartozzék ide minden ügy, amelyet törvény ide utasít. Az illetékekre nézve a végrehajtást is szabályozni kell.

⁵⁶ Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok XIV. köt. Bp. 1883. 528. szám.

⁵⁷ KN 164.p.; Pesti Napló 1883. febr. 16. 34. évf. 46. szám (reggeli kiadás); 1883. febr. 27. (57. szám); 1883. márc. 8. (66. szám).

A bizottság csak mellesleg utal az egyik legtöbbet vitatott kérdésre, a javaslatból kimaradt fogyasztási adók ügyére. Ezek is gyakran adtak okot a vitára, "de midőn erre nézve speciális törvények szabják meg az eljárást, másfelől ezen kérdések elbírálása is sok nehézséggel járna a központi közigazgatási bizottságra nézve", a döntést halaszthatónak tartották.

A pénzügyi közigazgatási bizottság a bíróság eljárásának kérdésében retrográd álláspontot foglalt el. Azt hangsúlyozta, hogy ebben az esetben is az 1868:LIV. tc. 102–107. §-ait kell alkalmazni, a pénzügyi közigazgatási bíróságnál nem lehetséges kontradiktórius eljárást bevezetni. Az írásbeli eljárás az egyedüli, "mely gyakorlatilag egy központi, egyetlen fellebbezési fórumra nézve adó és illetékügyben lehetséges."

Az *igazságügyi bizottság* írott véleményében nagy hangsúlyt kapott a jogállamiság gondolata.⁵⁸ "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 törvénybiztosította jogait akkor is, ha a jogsérelem a közigazgatás körében eljáró hatóságoknak vagy községeknek törvényellenes határozatai vagy intézkedései által okozottak."⁵⁹ A bizottság úgy vélte, hogy a közigazgatási vitás kérdéseknek "független bíróság által való eldöntése egyike azon követelményeknek, amelyek megvalósítása a jogállam feladata".

Az igazságügyi bizottság javaslatának indokolásában utalt arra, hogy tagjai az általános közigazgatási bíróság behozatalát támogatják. Mégis elfogadják a pénzügyi 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:XXVII., 1881:XXXIV. tc.-k) a pénzügyi közigazgatási bíróság fellebbezíteli hatáskörét részben meg is állapították. A bizottság állásfoglalása szerint a részleges közigazgatási bíraskodás koncepciójának elfogadása nem akadályozza annak, hogy az általános judikatúra teret nyerjen, "sőt ellenkezőleg, mint e téren úttörő, annak útját egyengeti."⁶⁰

Az igazságügyi bizottság a pénzügyitől 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 különös szükség van, mert ezen konstrukció mellett "hiányzik a teljes írásbeli perfelszerelés", és mert a vitakérdés bírói eldöntésére csak egy bíróság van hivatva, amelynek ítélete végérvényes.⁶¹

⁵⁸ Az 1881. szeptember 24-re hirdett országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIV. köt. Bp. 1883. 529. számú dokumentum; Pesti Napló 1883. febr. 27. (57. sz. 34. évf.).

⁵⁹ KN 176. p.

⁶⁰ KN 177. p.

⁶¹ KN 182. p.

6. A javaslat képviselőházi vitája

A két bizottság jelentését 1883. március 14-én terjesztette be a képviselőháznak. Mindkét testület a javaslat tárgyalását az osztályok mellőzésével kérte.⁶²

A képviselőház 1883. május 2-i ülésén kezdte tárgyalni a pénzügyi és igazságügyi bizottság jelentését a "pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat" tárgyában. A vita csekély érdeklődés mellett zajlott. Ebben az időszakban tárgyalták az országház építésének tervét, a Ludovika felállítására vonatkozó javaslatot és került első ízben terítékre a főrendi ház reformja. A Pesti Napló sem várt túl sokat a parlamenti tárgyalástól; a kormánypárt és ellenzék szokásos közjogi vitáját jósolta.

A pénzügyi bizottság előadója *Hegedűs Sándor* – mindkét bizottság nevében – hangsúlyozta, hogy a közadók kezeléséről elfogadott törvényjavaslat már önmagában szükségessé tette a pénzügyi közigazgatási bíróság felállítását. Az ott megszabott teendők "betetőzést és kiegészítést igényelnek", a közadók kezelésének megváltoztatása nem halasztható és "életbevágóan fontos". Tudományos szempontból sem példa nélküli az önálló pénzügyi bíraskodás, hiszen pl. Olaszországban, ahol a vitás közigazgatási kérdések rendes bíróság elé tartoznak, a pénzügyi ügyek felügyeletét külön bíróság elé utalták. Nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a közigazgatási bíróságok előtt ez az ügytípus a leggyakoribb. Franciaországban a közigazgatási bíróság elé kerülő 300.000 esetből csupán 10.000 általános közigazgatási jellegű, a többi adóügy. Ebben a tekintetben említette az osztrák bíróság gyakorlatának kritikáját is. A hivatkozott vélemény szerint ugyanis "nem az általános közigazgatási bíróságot kell behozni azon szűk körrel, mellyel az osztrák közigazgatási bíróság tisztán kasszatórius jogkörrel bír", hanem egy független pénzügyi bíróságra van szükség, amely érdemlegesen is megvédi a polgárt, akár a felelős minisztériummal szemben is.⁶³

A két országgyűlési bizottság közös egyetértéssel hangsúlyozta: a bíróságnak szervezetileg függetlennek és a szakszerűség követelményének megfelelően kell lennie. A függetlenség érdekében a miniszteri előterjesztés módosítását javasolta: kiegészítette azt az elmozdíthatatlanság és időelőtti nyugdíjazás tilalmával. A két bizottság javasolta a bírák számára a kúriai rangot "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 javaslatától eltérően – nem kívánták előre meghatározni, két évi próbaidőt javasoltak annak kiderítésére, hogy milyen ügyforgalma lesz a bíróságnak.

Fontos módosítást indítványoztak a bíróság *hatáskörén*. A testület döntési jogkörét ki kívánták terjeszteni az adókon kívül az illetékügyekre is, továbbá az adók kivételétől a végrehajtásig minden eljárási mozzanatra. A *kvalifikáció* terén figyelembe vették a nemzetközi tapasztalatokat, "mert tisztán jogi szakértőket ilyen bíróságnál alkalmazni nem lehet és tisztán adminisztratív szakértőket sem lenne szerencsés." 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 adókivető, 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

⁶² KN 1883. XI. köt. 146–147. p.

⁶³ KN 322. p.; Pesti Napló 1883. máj. 3. (Reggeli kiadás) 121. szám, 34. évf.

mindenki megtalálja egész függetlenül és tárgyilagosan, szakszerűen sérelmének orvoslását."

A bizottság eltért a miniszteri javaslattól a hatáskörbe tartozó ügyek meghatározásának módjában is. Idézte *Vivien* francia tudóst, aki szerint "a hatáskört ilyen bíróságnál taxative felsorolni nem lehet." Ezért a bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy az alakítandó bíróság hatáskörét hivatalból is megállapíthassa, tehát a tárgyalás közben felmerült új tényekre figyelemmel maga döntsön az ügy hatáskörbe vonásáról. Elvi szempontból ennél is fontosabb módosítási javaslat volt, amely szerint a bizottság a hatáskör kérdésében való döntést res judicatának tekintette, az ilyen döntésekbe a kormány nem szólhatott bele, ugyanabban az ügyben nem kezdeményezhetett felülvizsgálatot.

A bírói ítéletek végrehajtása terén a az igazságügyi bizottság a kormány számára korlátozott felülvizsgálati lehetőséget kívánt biztosítani. Az "adminisztráció érdekeire" tekintettel akár a hatáskör kérdésében, akár eljárási ügyekben a konkrét ügyet minisztertanács elé lehetne vinni, hogy "ily minisztertanácsi határozatok azután a jövőre is irányadóul szolgálhassanak, de nem a múltra, nem a konkrét esetre nézve". A tekintélyes jogászokból álló testület megállapította, hogy ilyen ügyek egyébként máshol "államtanács elé" tartoznak, de nálunk ilyen intézmény – bár szükség lenne rá –, eddig nem alakult.⁶⁴

A képviselőházi *általános vita* során az ellenzék ezúttal is a dualizmus kíméletlen bírálatára összpontosított. Vezérszónoka *Irányi Dániel* szerint hazánkban nincs szabadság, "ennek legerősebb biztosítója, a hadsereg nincs kezeink között". Az egyes polgárok jogai, "így a közigazgatás, mint a közélet egyéb területein nem részesülnek kell ortalomban" mert a politikai jogokon esett sérelem esetén, vagy a közigazgatás terén elszenvedett törvénytelenések ellen nem lehet független bírósághoz fordulni. Érdekes, hogy a választási bíraskodásra vonatkozó szabályozást is hiányosnak tartotta, hiszen ebben az esetben is csak a választói jogon elkövetett sérelem esetén lehet bírósághoz fordulni, a "választások alkalmából elkövetett sérelmek ma is pártbizottság elé kerülnek". A kormány, amely a választásokat vezeti, saját többsége által ítélt azok törvényessége felett. A "sok unszólásra" előterjesztett pénzügyi közigazgatási kormányjavaslatot ugyan a két bizottság némileg megjavította, ez még mindig nem megfelelő. Az ellenzéki képviselő határozati javaslatában indítványozta, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre terjedjen ki "általában minden adó és jövedéki ügyre, a pénzügyi közigazgatás körében előforduló minden jogsérelemre". Az indítvány kitért arra is, az általános közigazgatói bíróság megalakítása és "a közigazgatási és bírói hatóságok közt előforduló összeütközések esetében" döntő hatásköri bíróság felállítása elkerülhetetlen feladat.

A szélsőbal képviselője *Lits Gyula* a javaslatot határozott lépésnek tartotta a jogállamiság kiépítése felé, de a szűkre szabott hatáskör miatt mégsem fogadta el. *Helfy Ignác* a kormányelőterjesztést egyenesen "kortesfogásnak" tekintette, amely "csekély különbséget tartalmaz a jelenhez képest". *Lázár Ádám* szerint minden országban, ahol a közigazgatási kérdésekből nem csinálnak pártkérdést, a közigazgatási bíróságok hatásköre kiterjed minden fontos ügyre. Nálunk a "feladatok kevésbé fontos részei átmennek a közigazgatási bíróságra, a fontosabbak megmaradnak a pénzügyminisztérium kezelése alatt". Rámutatott arra, hogy több olyan, közvetlen illetékről szóló törvényünk van, amely már korábban pénzügyi közigazgatási bírósági hatáskört állapított meg.⁶⁵

⁶⁴ KN XII. köt. 323–324. p.

⁶⁵ KN XII. 326., 328., 330., 331. p.

Gr. Szapáry Gyula pénzügyminiszter joggal hivatkozott arra, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság behozatalát korábban az ellenzék is sürgette. Úgy vélte, hogy a közigazgatási esetek 3/4-ét a javaslatban felsorolt ügyek teszik ki. Az adófelügyelők hatásköréről a szintén ekkor előterjesztett, az adók kezeléséről szóló törvényjavaslat rendelkezik, az nem ebbe a körbe vonható. A pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre megfelelő, mert az adók kivetése körül felmerülő legfontosabb kérdésekben, az illeték kiszabása elleni rektifikációk, az adóleírások, az elévülés, a pénzbírságok, a kártérítés kérdésében, az adóvégrehajtás minden stádiumában a bíróság dönt. A pénzügyminiszternek csupán egy hatáskör van fenntartva: "az, hogy az adminisztrációra vonatkozó kérdések, amelyekért a pénzügyminiszter felelős, ehhez fellebbezhetők."

Az ellenzék 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 tartozik.

A törvényjavaslat 1883. május 2-án megkezdett részletes képviselőházi vitája számos alapvető kérdést érintett. Legélesebb nézeteltérés a leendő pénzügyi közigazgatási bíróság előtti eljárás módjával kapcsolatban alakult ki. Ebben a kérdésben a pénzügyi és igazságügyi bizottság eltérő álláspontot foglalt el. A pénzügyi bizottság az írásbeli eljárást ajánlotta, az igazságügyi bizottság a fakultatív szóbeliség mellett érvelt. *Teleszky István* arra hivatkozott, hogy a magyar perrendtartás a szóbeliségre épít, garanciális okokból a pénzügyek terén is szükség lenne erre. Az egyfokozatú bírósági rendszer mellett – bírói tévedés esetén – az anyagi igazságot is súlyos sérelem érheti. *Hegedűs Sándor*, a pénzügyi bizottság előadója ezzel szemben 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.⁶⁶

Az ügyben megszólalt *Szilágyi Dezső* is. Magas színvonalú, azonban a szavazást befolyásoló beszédében először a pénzügyi bíróság általános célját határozta meg. "Az állampolgárok megnyerjék a lehető legnagyobb biztosítékokat, hogy ti. terhek nem követeljenek tőlük, csak a törvényben megállapított feltételek alatt és a törvényben megállapított mértékben. Annak, hogy az állampolgárok nem terheljenek törvényes kötelezettségükön felül, jogi szempontból való és mondhatnám egyedüli biztosítéka a pénzügyi bíróság. Ezen pénzügyi bíróságra van rábízva a kormány jogi ellenőrzése. Szilágyi ezért tartotta fontosnak a bíróság előtti eljárást. Szerinte a referendarius rendszer, az előadói szisztéma egyoldalúsághoz vezet; a feleknek meg kell engedni, hogy kifejhessék saját nézeteiket. A szóbeli eljárás elleni érvek elvileg tarthatatlanok, gyakorlati jellegűek. Utalt arra, hogy az eljárás Európában mindenhol szóbeli, és csak a magánfél számára kellene megadni a jogot, hogy fakultatíve kezdeményezhesse az eljárást. Ezzel "nagyban fogjuk emelni azon jogi biztosítékot, mely a pénzügyi közigazgatási bíráskodás felállításában rejlik".

Szapáry Gyula pénzügyminiszter elutasítóan válaszolt. Ha a javaslatot elfogadják – vélte – "teljesen kiforgatnánk sarkából" a kormány elképzelése. Ha a szóbeliséget bevezetik, a tervezett 4–6 bíró helyett legalább negyvenre lenne szükség. Ez mértéktelesen terhelné az államot. A kincstár jogi képviselője is sokba kerülne és feleslegesen terhelné a magánfeleket is. Ráadásul – érvelt a pénzügyi tárca vezetője – az írásbeliség alapján is lehet igazságosan dönteni. Az 1881.LIX. tc. már egyébként is állást foglalt:

⁶⁶ KN XII. 352–353.p.

nem kívánta a szóbeli eljárást a polgári ügyekre nézve sem törvénybe iktatni. Az igazságügyi bizottság tagja, *Gáll József* is a kormányjavaslat védelmére kelt: ha polgári ügyekben nincs teljes szóbeliség, miért éppen ennél a speciális bíróságnál kellene bevezetni? 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 tárgykérdésben közölhetik álláspontjukat. A vitában Szilágyi mellett érvelt *Lázár Ádám*, aki a szóbeliség mellett a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét is rögzíteni kívánta. *Literáty Ödön* a gyakorlatra hivatkozva pártolta *Szilágyi Dezső* álláspontját: "Az adó kivetése során az adózó közönségnek semmiféle eszköz nem áll rendelkezésére. Ha felmegy az ügy az adófelszólamlási bizottsághoz, ott ismét a kincstár képviselője vezeti a jegyzőkönyvet, aki felületes, kevés ahhoz, hogy a bíróság az ügyet el tudja dönteni." *Teleszky István* zárszavában arra utalt, hogy a "pénzügyi bíróság hatáskörébe utalt kérdésekben az adózó és illetékköteles fél érdekeinek fokozott megóvására az eljárás egész vonalán teljes fölénnyel bíró kincstárral szemben multhatatlanul szükség van." Van példa a szóbeliségre: Ausztriában is ezt az elvet fogadták el, pedig a polgári perrendtartás ott is a merev írásbeliségre épül.

A kérdés a jogi garanciák rovására dőlt el. *Hegedűs Sándor* szerint a szóbeliség bevezetése az eljárás elhúzásához vezetne. 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 bíráskodás fő célja lenne: a materiális igazság."⁶⁷

A másik elvi jellegű vita a javaslat 14. §-val kapcsolatban alakult ki. Az előterjesztés a törvények és az azok alapján kiadott rendeletek "érvényességének" eldöntését a pénzügyi közigazgatási bíróságra akarta bízni. A parlamenti vita lényege az volt, hogy a bíróság ítélt-e a pénzügyi kötelezettségeket megállapító rendeletek szükségessége és célszerűsége felett. *Vidliczkay József* azt javasolta, hogy ítélhessen, hiszen ez fontos alkotmányjogi garanciát jelentene. Ha ugyanis egy nem alkotmányos érzületű miniszter veszi át a pénzügyeket, a szükségesség rovására a törvényesség szempontjai háttérbe szorulnának. Az előterjesztett indítványát a képviselők többsége elvetette.⁶⁸

A javaslat 25. §-a szintén alkotmányos alapkérdést érintett. Ebben a szakaszban a hatásköri viták rendezésére történt kísérlet. Az ellenzék nem fogadta el, hogy hatásköri összeütközés esetén a minisztertanács döntési jogkört kapjon. Ez a megoldás – hangsúlyozta *Vidliczkay*, sérti az államhatalmi ágak megosztását. Az lenne a 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 *Lázár Ádám* elfogadhatatlannak, a "hatalmi kör féltett túlerjeszkedésének" tartotta. *Szilágyi Dezső* – ezúttal sikerrel – a 25. § kihagyását javasolta, mint amely ellentétes a törvényjavaslat céljával és amely "a közigazgatási bíráskodás illetékességének közigazgatási úton való, teljes kiforgatásához" vezethet. Garanciális szempontból is tarthatatlan, hi-

⁶⁷ KN XII. köt. 353–359., 367–373. p.; Pesti Napló 1883. május 6. (Reggeli kiadás) 124. sz. 34. évf.

⁶⁸ KN XII. köt. 375–377. p.

szen "feljogosítaná az adminisztrációt arra, hogy minden olyan ügyet, melyről azt gondolja, hogy az közigazgatásra veszélyes, elvonja a bíróság hatásköréből.

A javaslat ebben a részében az 1869:IV. tc. 25. §-át képezte le. Ebben a törvény 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 ügyet a bíróság a maga illetőségéhez tartozónak állít." Szilágyi Dezső elérte, hogy a minisztertanács döntései hatásköri kérdésben egyedi jellegűek, az adott ügyre vonatkozhatnak és nem bírnak döntvényi erővel.⁶⁹

A javaslat tárgyalásakor kisebb vita alakult ki *Vuchetich István* horvát képviselő felszólalása nyomán, aki rögzíteni kérte, hogy legalább egy horvát nemzetiségű bíró legyen a pénzügyi közigazgatási bíróság tagja. Ezen túl javasolta, hogy a Horvátországból jövő beadványokról horvát nyelvű ítélet szülessen. A miniszter kijelentette: nem lesz horvát tagja a bíróságnak. A hivatalos nyelvre nézve közölte: a bíróság azon határozatokat, melyeket Horvátországra nézve hoz "mint minden egyéb közös ügyben, a magyar mellett horvát nyelven is kiadatnak." Azt azonban szükségesnek látta, hogy a bíróságnak gondoskodni kell olyan "egyénről", aki horvátul is tud.⁷⁰

A parlamenti vitában gyakran felszínre kerültek a közigazgatási bíraskodás *külföldi tapasztalatai*. *Irányi Dániel* szerint lemaradtunk Európától, hiszen még Franciaországban, a központosítás őshazájában sem rendelkezik ilyen nagy hatalommal a kormány, mert politikai ügyekben az államtanács dönt. Ausztria is előttünk jár, mert ott 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 ülészak végén jelentést tegyen."⁷¹ *Lits Gyula* ellenzéki képviselő a javaslat "nem külföldi példa utánzása, hanem önkéntes folyamánya azon rendszernek, melyre nálunk az adókötelezettség alapítva van." Ezt a rendszert az 1876:XV. tc. vezette be.⁷² *Teleszky István* szerint a közigazgatási bíróságok behozatala terén külföldi példák nem segítenek, a külföldi megoldások sokszínűek, a kérdés a közigazgatás egészét érinti, csupán a hazai igények figyelembevételével dönthető el.⁷³ *Helpf Ignác* arra hivatkozott, hogy Ausztriában is hasonló viták voltak. Az 1875-ös közigazgatási bíróság hatásköréből eredetileg éppen az adóügy volt kizárva. A közvélemény nyomásának engedve később erre is kiterjesztették.⁷⁴ *Szapáry Gyula* pénzügyminiszter szerint a kormány nem

⁶⁹ KN XII. köt. 391–398. p.; Pesti Napló 1883. máj. 8. (34. évf. 126. sz.) Reggeli kiadás.

⁷⁰ KN XII. 345–346. p.

⁷¹ KN XII. 325. p.

⁷² KN XII. 326. p.

⁷³ KN XII. 326. p.

⁷⁴ KN XII. 329. p.

"sántikál" Ausztria után a javaslatlalt. Ott ugyanis a közigazgatási bíraskodás hatásköre kasszatórius, pozitív intézkedések hozatalára nem terjed ki.⁷⁵

A képviselőház 1883. május 8-án, 243. országos ülésén fogadta el a pénzügyi közigazgatási bíróságról való javaslatot.⁷⁶

7. A Főrendi Ház és a pénzügyi közigazgatási bíróság

A magyar országgyűlés Főrendi Háza 1883. május 21-én kezdte el tárgyalni az ügyben előzetesen állást foglaló hármas állandó bizottság jelentését.⁷⁷ A jelentés megállapította, hogy "törvényeink egyre szélesebb jogkört biztosítanak a közigazgatási hatóságoknak". Ezért is fontos, hogy történjék intézkedés a határozatok által "magukat megsértve érzettek" javára. A törvényhozás újabb döntéseit tekintve "a kérdéses módzatokról 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. A bizottság szerint a javaslat "egyéb alkotmányos intézményeinkkel kellő összhangban van."

A bizottság jelentésére az általános vitában egyedül báró Pongrácz Emil reagált. Utalt arra, hogy a már elfogadott közadók kezeléséről szóló 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 részrehajlatlan, 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 az utolsó szó, akik nem eléggé elfogulatlanok, mert mindig a fiskális érveket kell szem előtt tartaniuk." A tervezett bizottság "az adózó közönség jogait biztosítja, az adminisztratív apparátust nem zavarja, nem érinti és az államkincstárnak nem okoz nagy költségeket." A bíróság "független, állandó, elmozdíthatatlan", s így minden feltétele megvan a helyes működéshez. "E bíróságtól el kell várnunk, hogy pénzügyi judikatúránkat összhangzóvá tegye, hogy a törvények és fennálló szabályok egyoldalú magyarátának véget vessen, hogy állandó principiumok, határozott döntések által az első és másodfokú organumoknak irányt szabjon." Jó hatással lesz a pénzügyi közigazgatási szervekre is, kik "irányt nyerve a bíróság egyforma eljárása által, felszabadulnak a merev formalizmus nyomása alól, s buzditást nyernek a lelkiismeretes, igazságos eljárásra, ami mind a kincstárnak, mind az adózóknak nagy előnyére fog válni."⁷⁸

A főrendek a részletes vitában a bírák hat heti szabadságát és a fellebbezési eljárást egyes részkérdését tárgyalták, a módosítani javaslataik technikai jellegűek voltak.⁷⁹

⁷⁵ KN XII. 332. p.

⁷⁶ Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Irományok XV. köt. Bp. 1883. 606. szám. "Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról" 176–182. p.

⁷⁷ Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának Irományai VI. kötet, Pest 1883. 399. szám.

⁷⁸ Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának Naplója. Szerk.: Maszák Hugó. I. köt. Pest, 1883. 524–526. p.

⁷⁹ Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Irományok XV. kötet. Bp. 1883. 622. szám: "Kivonat a Főrendi Ház 1883. évi május 23-án tartott 77-ik ülésének jegyzőkönyvéből." 257–259. p.

III.

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883: XLIII. tc.

Az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett törvény fontos állomása volt a dualizmus kori jogállamiság kiépítésének. A megszábotott ügykörökben első ízben engedett közigazgatási döntés ellen bírói felülvizsgálatot, először fogadta el a végrehajtás bírói kontrolljának elvét. A történeti alkotmányt módosítva megváltoztatta az 1869:IV. tc. rendelkezését, amely szerint a bírói és végrehajtói hatalom egymástól független. A modern felfogásnak megfelelően elismerte a polgárok közigazgatás elleni egyéni kereseti jogát és a pénzügyek egy részének, a legtöbb vitára okot szolgáltatató adós és illetékügy területén hatékony jogvédelmet biztosított.

A hatásköri szabályokat tekintve a törvény 1. §-a nem alkalmazta a taxációt, általánosságban utalt arra, hogy a bírósághoz tartoznak mindazon ügyek, amelyeket adókezelési vagy más törvény oda rendel. A pontos hatásköri rendelkezések csak a közadók kezeléséről szóló 1883:XLIV. tc. szabályainak figyelembe vételével állapíthatók meg. 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. Ide tartozott adóügyekben a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő közigazgatási eljárásból eredő panaszok döntő többsége, illetékek tekintetében pedig nem csupán a mérték és kiszabás, hanem a végrehajtás és bírságolás állampolgárok által sérelmezett közigazgatási döntések is.

A törvény rendelkezéseiből kitűnik, hogy a tisztán adminisztratív jellegűnek minősített ügyek (adófizetési halasztások, a községi közegek bírságolása, a behajthatatlanság körülményeinek megállapítása) változatlanul állami érdekkörben maradtak, ezekben legfelsőbb fórumként továbbra is a pénzügyminiszter döntött.

A 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 terjedt ki. A bíróságnak nem volt lehetősége a pénzügyminisztérium intézkedéseik és rendeleteik megváltoztatására, normáinak célszerűségének ellenőrzésére. Nem töltött be alkotmánybírói funkciót.

A bíróságot legfelsőbb fellebbezési fórumként szervezték meg. A miniszteri javaslat szerint a testület elnöke a budapesti királyi ítélőtábla elnökével azonos jogállású, négy tagja ezen ítélőtábla tagjaival egyező joghelyzetű bíróból állt volna. A képviselőház igazságügyi bizottsága azonban a függetlenség és tekintély növelése érdekében azt javasolta, hogy az elnök a királyi Kuria elnökével egyenlő rangot kapjon. A képviselőház elfogadta azt az indítványt is, hogy ne határozzák meg előre a bíróság létszámát, állapítsanak meg két év átmeneti időszakot a tényleges ügyforgalom kialakulásáig. Az igazságügyi bizottság javasolta, hogy a bíróság elnökét és tagjait a pénzügyi és igazságügyi miniszter egyetértő javaslatára nevezzék ki. A képviselőház az indítványt nem fogadta el, a személyi javaslatokat a pénzügyminiszter terjesztette az uralkodó elé.

A bíróság elnökét a király nevezte ki. A miniszteri javaslat e funkcióit bizalmi állásként kezelte, nem kívánt szakmai feltételeket támasztani. A parlamenti vita eredményeként a törvény úgy rendelkezett, hogy a testület elnökét vagy bírói hivatalra képesített vagy pedig a köztisztviselőkkel szembeni követelményeknek megfelelő személyek

közül kell választani. A bíróság tagjainak jogállására, fegyelmi és anyagi felelősségük megállapítására, nyugdíjaztatásukra a bírákra vonatkozó általános szabályok vonatkoztak.

A bíróság előtti eljárás rendjét tekintve a törvény nem követte a korabeli Európa előremutató megoldásait. Jogászai szempontból szerencsésebb lett volna, ha a szóbeliség elve érvényesül, hiszen a rendkívül bonyolult jogviták így megalapozottabban dönthetők el. A polgári peres eljárás hatályban lévő rendje azonban az írásbeliségre épült, ettől a korabeli törvényhozók e speciális esetben sem kívántak eltérni.

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 bíróság megalkotását hosszú közjogi küzdelem előzte meg. A kormányon lévő erők – noha szükségességét elismerték – igyekeztek elhárítani létrehozását. A politikai publicisztika, a jogtudományi irodalom, a napilapokban megnyilatkozó közvélemény, az ellenzéki pártok egyesült erővel követelték felállítását. Működése visszaigazolta a jogállamiság híveinek törekvéseit: a pénzügyi jogviták terén háttérbe szorította az addig szinte kizárólagos államháztartási szemléletet, növelte az állammal szembeni bizalmat. Tevékenysége fontos érv volt azok számára, akik a közigazgatási jogvédelmet általánossá kívánták tenni.

ISTVÁN STIPTA

DIE VORGESCHICHTE DER UNGARISCHEN FINANZVERWALTUNGSGERICHTSBARKEITS

(Zusammenfassung)

Die Einführung der Verwaltungsjustiz war auch in Ungarn eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau des Rechtsstaates. Die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde nur nach dem ungarisch-österreichischen Ausgleich (1867) ermöglicht. Unseres Land hat von dieser Zeit an seine Unabhängigkeit wieder bekommen, und konnte seine Verwaltungsinstitutionen ausbauen. In dieser Epoche kamen allmählich die Verwaltungsrechtliche Normen und Institution zustande, und wurde hohe Anforderungen bezüglich der Rechtskontroll der Verwaltung erhoben.

In Ungarn gab es weder ein Reichsgericht noch einen Staatsrat oder andere Institution, die Kompetenz über Beschwerden der Staatsbürger wegen der Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte zu urteilen hätte. Die erste Verwaltungsgerichtshof, der in solchen Angelegenheiten entscheiden konnte, war der 1883 errichtete Finanzverwaltungsgerichtshof.

In dieser Studie habe ich vor allem die Parlamentsdebatte um die Gesetzesvorlage analysiert. Durch diese Bearbeitung können wir uns ein Bild machen, wie vielfältig die zeitgenössischen Reformkonzeptionen waren und welche Vorstellungen die oppositionellen Parteigruppen zu den Verwaltungsgerichtshof hatten. Die Gesetzgebungsdebatte brachte die Unzulänglichkeiten des Reformentwurfes der Regierungspartei zum Vorschein.

Im zweiten Teil der Studie stellt die Organisation und Verfahren dieses Gerichtes dar. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof war nur auf Antrag der Partei und nicht von Amts wegen einzuleiten. Die Ernennung der Mitglieder des Gerichtshofes erfolgte durch den König auf Vorschlag des Ministerrates. Wenigstens die Hälfte der Mitglieder mußte für das Richteramt die Qualifikation haben.

Das Verfahren war in der Regel in ein schriftliches Vorverfahren und in eine mündliche öffentliche Verhandlung gegliedert.