



LEGE ET FIDE

*Ünnepi tanulmányok
Szabó Imre 65. születésnapjára*

 Pólay Elemér
Alapítvány

Szeged, 2016

LEGE ET FIDE

***Ünnepi tanulmányok
Szabó Imre 65. születésnapjára***

Szerkesztette:
Gellén Klára – Görög Márta

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2016

A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára

Sorozatszerkesztő:

Balogh Elemér
egyetemi tanár

- | | |
|-----------------------------|------------------------------|
| © Bakos-Kovács Kitti, 2016 | © Menyhárd Attila, 2016 |
| © Balogh Elemér, 2016 | © Mezei Péter, 2016 |
| © Barta Judit, 2016 | © Mezey Barna, 2016 |
| © Barzó Tímea, 2016 | © Molnár Judit, 2016 |
| © Blazovich László, 2016 | © Nagy Adrienn, 2016 |
| © Bodzási Balázs, 2016 | © Nagy Andrea, 2016 |
| © Csehi Zoltán, 2016 | © Nagy Ferenc, 2016 |
| © Cserba Lajos, 2016 | © Németh János, 2016 |
| © Csécsy György, 2016 | © Nochta Tibor, 2016 |
| © Fantoly Zsanett, 2016 | © Papp Tekla, 2016 |
| © Farkas Csaba, 2016 | © Pákozdi Zita, 2016 |
| © Fábíán Ferenc, 2016 | © Pázmándi Kinga, 2016 |
| © Gál Andor, 2016 | © Pokol Béla, 2016 |
| © Gellén Klára, 2016 | © Pribula László, 2016 |
| © Gombos Katalin, 2016 | © Prugberger Tamás, 2016 |
| © Görög Márta, 2016 | © Révész Béla, 2016 |
| © Hajdú József, 2016 | © Ruszoly József, 2016 |
| © Harsági Viktória, 2016 | © Sándor István, 2016 |
| © Hegeđűs Andrea, 2016 | © Sárközy Tamás, 2016 |
| © Heka László, 2016 | © Stipta István, 2016 |
| © Herczeg Ágnes, 2016 | © Szalma József, 2016 |
| © Herédi Erika, 2016 | © Szondi Ildikó, 2016 |
| © Homoki-Nagy Mária, 2016 | © Takács Albert, 2016 |
| © Jakab Éva, 2016 | © Telegdy Gergely, 2016 |
| © Juhász Zsuzsanna, 2016 | © Tóthné Fábíán Eszter, 2016 |
| © Kaprinay Zsófia, 2016 | © Török Gábor, 2016 |
| © Karsai Krisztina, 2016 | © Trócsányi László, 2016 |
| © Katona Tamás, 2016 | © Udvary Sándor, 2016 |
| © Katonáné Pehr Erika, 2016 | © Varga Imre, 2016 |
| © Kecskés László, 2016 | © Varga Norbert, 2016 |
| © Király Lilla, 2016 | © Vékás Lajos, 2016 |
| © Kiss Barnabás, 2016 | © Vízkeleti Edit, 2016 |
| © Kovács László, 2016 | © Wopera Zsuzsa, 2016 |
| © Köblös Adél, 2016 | © Zakar András, 2016 |
| © Martonyi János, 2016 | © Zvolenszki Anikó, 2016 |
| © Máthé Gábor, 2016 | |

Felelős kiadó:

Balogh Elemér dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke

Készült a Generál Nyomda Kft.-ben

Felelős vezető: Hunya Ágnes

ISSN 1786-352X

ISBN 978-615-5411-44-1

TUDOMÁNYOS VITÁK A HAZAI PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSRÓL 1870 ÉS 1883 KÖZÖTT

Sipta István
egyetemi tanár

Károli Gáspár Református Egyetem
Szegedi Tudományegyetem

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

Az alábbiakban áttekintjük a mérvadó külhoni álláspontokat, majd a korabeli magyar közjogtudomány legmarkánsabb képviselőinek nézeteit követjük. Elsősorban azt vizsgáljuk, hogy a tárgykörben jártas elméleti szakírók hogyan vélekedtek a közigazgatási jogvédelem indokoltságáról, és a közigazgatási szakbíráskodás létjogosultságáról. Utalunk arra is, hogy a korabeli tudományos álláspontoknak milyen hatása volt a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló, 1883. évi XLIII. tc. tartalmára.

Robert Mohl, Rudolf Gneist

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

A hazai közpolitikára legnagyobb hatást Robert Mohl *Az államtudományok encyklopaediája* című, 1866-ban lefordított alapműve gyakorolta. A szerző meglepő tézissel kezdte könyvét, hiszen minden politikai jog elé helyezte az állampolgárok jogvédelmét, a „be nem teljesített jogszerű igények vagy tételes jogtalanság miatti” tiltakozásuk jogát. Az „alattvalók jogainak biztosításáról” című fejezetben azonban úgy vélte, hogy a

törvénytelen kormánycselekedetek ellen „nem illehet meg bárkit a nép közül törvényszé-
kileg megindítható kereset”. Ezeket a panaszokat először az illetékes hatóságnak kell meg-
vizsgálnia. Olyan bírakat ugyanis, akik „a jogi ismereteket, állami megfontoltságot, füg-
getlenséget és erélyt egyesítenek”, alig lehet találni. A felsőház – ha van ilyen – sem elfo-
gulatlan, nem áll „elég távol” az ügyektől, a „közönséges felsőbb törvényszék” sem nyújt
az állami érdeket érintően garanciát, a külön kirendelt államtörvényszék pedig a „nehéz
elvkérdések feszegetésekor könnyen egyes alkatrészeire fog omladozni ahelyett, hogy
egésszé egyesülne, hiszen a jogtudó bírák szertelenül a formához tapadnak, az esküdtek a
közvélemény pillanatnyi hullámzásához simulnak.” A szerző utalt arra is, hogy a közigaz-
gatási szakkérdéseket kellő szakmai tapasztalattal rendelkező testületek elé kell vinni, a
feltülvizsgálat során a jogkérdéseket és a szakmai szempontokat egyaránt érvényesíteni
kell.

A magyar kormányzat pénzügyi visszaéléseire jogorvoslatot ajánló közírók hamar ér-
zékeltek a gyakorlati kivitel nehézségeit. Maga Mohl is nehezen tudott elképzelni olyan
intézményt, amely a polgárok végrehajtó szervekkel szembeni érdekeit védeni tudná, mi-
közben a méltányolható állami szempontokat is tekintetbe venné. A pénzügyi viták elbí-
rálását a német tudós a jól képzett és magas hivatali éthosszal rendelkező közigazgatási
szakemberekre bízta, a közigazgatási bíráskodást szerinte csupán a magasabb tisztviselők
visszaélései ellen lehetne hatékonyan alkalmazni.¹

A másik külföldi alapmű Rudolf Gneist 1875-ben magyarul is megjelent *A jogállam*
című könyve volt. Ez a munka az előzőnél gyakrabban szerepelt a hazai közpolitikai dis-
kurzusokban, hiszen tárgyköre szélesebb volt, és éppen a hazai közjogvédelmi viták idő-
szakában vált ismertté. Gneist markáns elvi állásfoglalása szerint a francia forradalom és
az angol alkotmányosság gyakorlata nyomán kialakult elvek és közjogi megoldások már
nem elegendők a jogállamiság fenntartásához. A jogegyenlőség, a népképviselő, a par-
lamentarizmus és a kormányfelelősség princípiumai további erősítésre, kiegészítésre szo-
rulnak, sőt korlátozásukról is gondoskodni kell, amennyiben a gyakran tapasztalt vissza-
hatásokat el akarjuk kerülni. A Tisza Kálmán-i államszervezeti reform-viták idején is-
mertté vált munka szerint, a jogállamiság feltétele a bírói hatalom hatáskörének kiterjesz-
tése az államhatalmi faktorok, a hatóságok, a kormány és polgárok közötti konfliktusok
eldöntésére. A magánszemélyek csak ezzel a megoldással nyernének hatékony jogvédel-
met, hiszen a miniszteri felelősség a parlamenti többségi elv miatt illuzórikussá vált. A
joguralom – írta Gneist – feltételezi a valódi jog és törvény szerinti igazgatást. Ez – tár-
gyunk nézőpontjából – azt jelenti, hogy az államnak a pénzügyi kötelezettségeket megha-
tározó döntéseivel szemben az érintett magánszemély bírósághoz fordulhat, tehát a köz-
kötelezettségek megállapítása ellen is hagyományos civiljogi keresettel lehet élni.

A hazai tudományos élet és politikai publicisztika – leggyakrabban e műre hivatkozva
– egyre határozottabban követelte a közigazgatáson belül jogvédelem kialakítását. Ez az
igény érthetően a legkritikusabb igazgatási ág, a lakossággal legszorosabb kapcsolatban
lévő pénzügyigazgatás terén jelentkezett.² Az állami centralizációs törekvésekkel párhuz-
amosan hazánkban is egyre kevesebben hittek a vármegyék alkotmányvédő szerepében

¹ MOHL Robert: *Az államtudományok enciklopédiája*. Ford. Löw Tóbiás. 2. kiad. Pest, 1866. 419-420.; Vö: PATYI András: *Közigazgatás-Alkotmány-Bíráskodás*. Universitas-Győr. Győr, 2011. 26.; István TURKOVICS: *Efforts to Simplify Authority Procedures in Hungary in the Period between 1901 and 1944 (Regulating Authority Procedures in Hungary until the Adoption of the First Relevant Law, Act 4 of 1957)* *Journal on European History of Law*. Vol. V/2014. Nr.1. 138.

² GNEIST Rudolf: *A jogi állam* (Ford.: Takács Lajos). Magyar Tudományos Akadémia Kiadóhivatala. Budapest, 1875. 10-15.; GRÜBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban*. Atheneum, Budapest, 1877;

és egyre többen követelték az állampolgári jogvédelem Gneist által ajánlott formáját. Ezt a művét idézte Csengery Antal is 1871. március 23-án, a községi törvényről szóló vitában, kiemelve a német tudós azon tételét, miszerint az „adminisztrációt célszerűen kell rendezni, és hogy a parlamentarizmusnak, vagy a többség kormányának e tekintetben némi correctivumra van szüksége.”³

A bírói jogvédelem igénye: Concha Győző

A hazai közjogi irodalom ma is számon tartja Concha Győző *A közigazgatási bírászkodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában* (Budapest, 1877) című könyvét. Ez volt az első olyan mű, amely elméleti igényekkel vizsgálta a közigazgatási bírászkodás kialakult európai gyakorlatát, és állást foglalt az elkerülhetetlennek és sürgetőnek ítélt hazai reformok részletkérdéseiben is. A tanulmány részletesen elemezte a jogállam koncepcióját, főleg azokat a konkrét alkotmányos garanciákat, amelyek a nyugati államokban alakultak ki. A belga, a francia, az angol, a badeni, a porosz és az osztrák jogvédelmi normákat és gyakorlatot vizsgálva azt az álláspontot foglalta el, hogy Magyarországon az angol szervezeti mintát kell követni, tehát a közjogi bírászkodást a rendes bírói szervezetre kell bízni.⁴ Ezt a megoldást javasolta Gruber Lajos is, aki az említett könyv mellett hosszú cikksorozatban bizonygatta, hogy a közigazgatási bírászkodás szabályozásának előkészítésére az igazságtügyi kormánynak kell megbízást adni, és a jogvédelmi szervezetnek klasszikus igazságszolgáltatási jelleget kell öltetnie. Gruber érdeme, hogy a hazai közvélemény kellő időben, és alaposan megismerhette a közigazgatási bírászkodás európai helyzetét, tételes szabályait és intézményi részletmegoldásait.⁵

A kibontakozó tudományos vita rövidesen igazolta, hogy a hazai jogállamiság kiépítésének e fontos időszakában az igazságszolgáltatás szempontjai háttérbe szorultak a közigazgatás érdekeivel szemben. A közigazgatás-tudományi irodalom sem adott kellő támaszt a jogi, garanciális szempontok érvényesítésére. Fésűs György *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* című művének 1880-i, második kiadásában a klasszikus bírói jogvédelem ellen foglalt állást. Úgy vélte, hogy Magyarországon az 1869. évi IV. tc. által felállított alkotmányos elv („az igazságszolgáltatás a közigazgatástól el lévén különítve, sem a

LÁNCZY Gyula: *A közigazgatási bírászkodás szervezéséről Magyarországon*. Magyar Igazságügy, XIX. köt. Budapest, 1883. 31-32., 49.; CONCHA Győző: *A közigazgatási bírászkodás*. Magyar Igazságügy, XVI. köt. 6. szám 1881. 359-392.

³ Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőházi Napló. XV. köt. 168.; Szederkényi Nándor is hivatkozott Gneist-re 1880. március 4-i képviselőházi beszédében. „E tekintetben utalok Angliára és azon nagynevű tudósra, a ki ennek legnagyobb tanulmányozója: Gneist-re, ki Anglia alkotmányára a következő megjegyzést tette: „A törvénykezés ily közvetítő helyzetében, magában foglalja egyfelől a rendes polgári és büntető bírászkodást, másfelől az igazgatási joghatóságot, a mely az államfejlődésnek céljaira nézve a legfontosabb részét képezi.” Továbbá: „Az ekként elhatárolt igazgatási joghatóság, a rendes polgári és fenyítő törvényszéki szervezettel összefüggő egészet képez, a mely által az államhatalmak gyakorlása szilárd határokhoz és szigorú mértékhez van kötve”, míg nálunk az ellenkező történik a merev szétválasztás által, merev határok vonattak, melyek a törvénykezést a közigazgatástól elválasztják s közigazgatási joghatóságunk ezen egyesítését, úgy, mint volt a magyar municipalis önkormányzatban, majdnem lehetetlenné teszi.” Az 1878. évi október 19-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Napló (a továbbiakban: KN 1878.) X. köt. 277.

⁴ *Jogtudományi közlöny* XII. évf. 17. szám 1877. ápr. 27. (Pulszky Ágost bírálata Concha Győző könyvéről.)
⁵ GRUBER Lajos: *A közigazgatási bírászkodás 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.

közigazgatás, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”) nem teszi lehetővé a közigazgatási vitás ügyek rendes bíróság elé utalását. Erre vezette vissza, hogy nálunk az igazságszolgáltatásnak a közigazgatástól történő elválasztása nem történt meg, ezért az adminisztratív panaszjog és az adminisztratív keresetjog közötti különbség „gyakorlatilag nem létezik.”⁶

Az egyéni jogok állammal szembeni hatékony védelmének követelői később is gyakran hivatkoztak Concha Győző munkáira. A neves közjogász az 1880-as évek elején – elvi álláspontját aktualizálva – részletes javaslatot fogalmazott meg a pénzügyi közigazgatási bíráskodás kívánatos hatásköri, szervezeti és eljárási rendjéről. Úgy vélte, hogy e jogvédelmi (bírói) rendszernek az ország egész területét át kell fognia. „Célszerű volna valamennyi első folyamodású törvényszéket felruházni a szorosabb értelemben vett közigazgatási, s amennyiben az egyenes adók feletti jogviták is a bírói hatáskör alá helyeztetnének, ezek eldöntésével.” Az illetékek és közvetett adók ügyében a pénzügyigazgatóságok székhelyén lévő törvényszékek kaphatnának hatáskört. Az utóbbi kivételt azzal indokolta, hogy az illetékekkel kapcsolatos viták esetében a ténykérdés az ügyiratokból dönthető el, a közvetett adók esetében pedig „a felek jelenleg is a pénzügyigazgatóság székhelyén keresnek orvoslást.” Gondolni kell arra is, hogy 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 a jövedéki kihágásokat sem kívánta a közigazgatási bíráskodás alá vonni. Ennek egyrészt már volt fóruma, másrészt büntetőjogi jellegű ügyek nem egyeztethetők össze a közigazgatási bíráskodással.⁷ Tisza Kálmán kormánya azonban nem kívánta kockáztatni az állam pénzügyi érdekeit, így az 1883-as szabályozás gondosan összeállított, egyfokozatú szakbíróságot alkotott. A törvényhozás az első magyar közigazgatási bíróság működésének felügyeletét a pénzügyminiszterre bízta, így a fórum tényleges működésében háttérbe szorultak a jogvédelmi szempontok.

A radikális nézőpont: Dell'Adami Rezső

Dell'Adami Rezső *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalom megosztása szempontjából* című tanulmányában – a pénzügyi közigazgatási bíróság indokoltságáról szóló vita aktív résztvevőjeként – határozottan állást foglalt a közigazgatási jogvédelem kérdésében. Szerinte ennek a szabályozásnak Magyarországon is a jogállamiság követelményéből kell kiindulnia, de ezt esetünkben ki kell egészíteni a jó igazságszolgáltatás, és a jó közigazgatás kritériumaival. Véleménye szerint ezeken a területeken ugyanis jelentősen elmaradtunk a nyugati normáktól. Ha viszont ezeket tekintetbe vesszük, a közigazgatási bíráskodással szemben kettős követelményt támaszthatunk. Az egyik az anyagi közjog területére esik. Ezen a területen nélkülözhetetlenül szükséges az „alkotmány és közigazgatási jog, ebben az adminisztratív közegek jogi felelősségének részletes szabályozása. Ennek nálunk a kezdetei is hiányoznak. Pénzügyi jogunk valójában pénzügyi jogtalanság. Hiányzik a jog lényege: az egyenlő mérték, hiányzik a jog alakja a következetesség, rendszeresség”. A másik lényeges feltétel, hogy „minden egyéni jog feletti vita, akár magános és magános, akár magános és az állam között, akár közjog, akár magánjog felett folyik, ily jog adminisztratív sérelmének üldözése, végre a bírói és közigazgatási hatóságok illetőségi összeütközése, mint törvénykezési ügyek, a független,

⁶ FÉSŰS György: *Közigazgatási jog*. Második kiadás. Eggenberger, Budapest, 1880. 67.

⁷ CONCHA, 1881. 359-488.

rendes bíróságok hatáskörébe utasíttassanak. Ezeket a tervezett, részben nem jogtudó laikusokból, túlnyomóan közigazgatási hivatalnokokból alkotott külön közigazgatási bíróságok nem pótolhatják, legkevesbé nálunk, hol az általános műveltség csekély. Nincs, nem lehet bizalom-függő, az államérdek részére hajló és a bírói impassibilitáshoz nem szokott közeg jogosztásában, midőn az egyén és állam érdekei, jogai egymással szemben állnak. Bizalom hiányában pedig ezen igazságszolgáltatás nem lehet alkotmányos.”⁸

A kiegyezés utáni hazai közjogi viszonyok engesztelhetetlen kritikusa a közigazgatási jogvédelem terén is széles körű reformot tartott szükségesnek. Határozottan elutasította a résszerű megoldásokat, így a pénzügyi közigazgatási bíraskodás gondolatát is. Az állampolgárok állammal szembeni védelmének előfeltételeként a kiterjedt jogi szabályozást és a rendes bíróságok kizárólagos hatáskörét jelölte meg. Jóval megelőzte korát, hiszen ilyen jellegű reformokra csak a 20. század első évtizedében került sor Magyarországon.

Kuncz Ignác véleménye

A pozsonyi jogtanár is a közigazgatási bíraskodás szükségességét hangsúlyozta. Mohl álláspontjával egyezően úgy vélte, hogy a törvények szerinti igazgatás biztosítására nálunk is csak ez lehet egyedüli alkotmányos intézmény. Nézete szerint kizárólag a közigazgatási bíraskodás biztosíthatja az állami végrehajtó apparátus mozgásának határait, mert a parlamentáris rendszer „nem bír a mérséklet megfelelő fokával.” A közigazgatási bíraskodást etikai szempontból is kívánatos intézménynek tartotta, hiszen ez a testület a részrehajlatlanság garantálásával segítené a megfelelő politikai morál kialakulását. A jól szervezett közigazgatási bíróság biztosíthatná az állam társadalom fölötti törvényes uralmát is, miközben az alkotmányos szabadság legfőbb biztosítékát is nyújthatná. Kuncz szerint a közigazgatási bíraskodás a közigazgatási keresetjog eszközével egy időben védené az egyéni szabadságot és az állam érdekeit. Az államjog alapelvei közé sorolta, hogy a polgárok nem tartoznak a kormányhatalom iránt „föltétlen, vak és szolgálai” engedelmességgel (*obedientia mere passiva*) hanem csupán a törvények által meghatározott alkotmányos kötelezettségeik (*obedientia civilis*) vannak. Ezt az elvet is érvényesíthetné a közigazgatási bíróság, amely az abszolutisztikus törekvéseket is ki tudná zárni.

Kuncz elvi álláspontja azonban gyökeresen különbözött a Concha és Dell’Adami fel fogásától. Kezdetől fogva küzdött a hazai szakirodalomban uralkodó „privatizáló” irányzattal, amely a közigazgatási bíraskodást a rendes bírósági keretben tartotta indokoltnak. Álláspontja szerint a közigazgatási jogvédelmet a végrehajtó apparátus keretén belül kell biztosítani. A közigazgatási bíraskodás célja szerinte ugyanaz, mint minden közjogi funkcióé: a „nemzetnek, mint activ államalanyának érvényre jutása.”⁹

Kuncz Ignác szerint a jogbiztosító fórumot ezért kell a közigazgatási szervezet keretein belül megszervezni. Álláspontja szerint a hazai jogirodalom és a kormányzó elit egyetért abban, hogy a fórumok kialakításánál tekintettel kell lenni a kormányzat és az önkormányzatok érdekeire is. A szerző szerint a hatékony közigazgatási judikatúra második feltétele a „kifejlett közigazgatási jog.” E téren Magyarországon is jelentős változások történtek a kiegyezést követő tíz év alatt, azonban még mindig sok a szokásokon alapuló

⁸ DELL’ADAMI Rezső: Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalom megosztása szempontjából. *Magyar Jogászegyleti Értekezések I.* (Felolvasatott az 1880. május 9-én tartott rendes ülésen) Budapest, 1880. 26-27.

⁹ KUNCZ Ignác: A közjogi s különösen a közigazgatási bíraskodás philosophiája. *Magyar Philosophiai Szemle* VI. évf. (1887) V. és VI. füzet 397.

és az abszolutizmustól öröklött szabály. A közigazgatási norma pedig nem helyettesíthető analógiával, szokásjoggal. Magyarországon ezért – hangzott az érvelés – „a közigazgatási bíráskodás létesítését arányban kell tartanunk a közigazgatási jog fejlődésével és nem szabad olyan pontokon erőltetnünk, hol a közigazgatási jogunk azt nem bírná.”¹⁰

A tudományos érvek hatása a törvényhozásra

A nyolcadik magyar jogászggyűlésen a IV. osztály tárgyalta a közigazgatási bíráskodás ügyét. Erre egyedül Concha Győző terjesztett elő szakvéleményt. A teljes ülés azonban Lánczy Gyula – Kuncz Ignác álláspontjával egyező – indítványát támogatta.¹¹

Hogy miként tekintett a politizáló közvélemény mértékadó része a tudományos álláspontokra, mutatja Mocsáry Lajos 1880. március 2-án, a költségvetés vitájában elmondott képviselőházi beszéde. „Ne méltóztassanak csak a modern közigazgatási tudományra építeni okoskodásaikat, midőn az ország közigazgatásáról van szó. Tisztelet, becsület a tudománynak, de én kijelentem, hogy semmi téren nem ismerem el kevésbé a tudomány jogosultságát, mint a közigazgatás terén, mert ez kiválólag praktikus dolog. És méltóztassanak bár barbarismusnak tartani, de én, ki egy pár évig szolgáltam a megyét azon tapasztalato-
kat, azon tudományt, melyet abból merítettem, nem adom az összes elméletekért melyeket a Stein Lőrinczek, Gneist Rudolfok összehalmoztak. Tanulmányozzák önök a régi institutiót, a melynek kétségtelenül meg volt az a nagy érdeme, hogy bennünket, mint szabadságszerető, alkotmányos érzületű népet fenntartott; és én azt hiszem, hogy ha ezt tanulmányozni fogják, tisztelettel fognak meghajolni az ősök bölcsessége előtt és tartózkodni fognak attól, hogy saját nemzetük testén, mint valamely corpus vivén experimentumokat csináljanak.”¹²

A tudomány szerepe szóba került 1880. március 15-én, a belügyminisztérium költségvetésének tárgyalásakor is. Grünwald Béla képviselő mondta: „Különben a miniszterelnök ur is hangsúlyozta azt, hogy könyvekből nem lehet csinálni jó közigazgatást, én e tekintetben teljesen egyetértek. Magam is azt mondom, hogy a könyv nem alkalmas eszköz arra, hogy az ember a közigazgatás gyakorlati céljait megvalósíthassa. Tehát vele egyetértve, én is szükségesnek tartom azt, hogy legyünk gyakorlatiak. Igenis, legyünk gyakorlatiak, keressünk gyakorlati eszközöket; közigazgatási bajaink orvoslására és mutassuk ki a hibákat, melyek a közigazgatás terén fennforognak, tisztán gyakorlati szempontból. És én a magam részéről a tekintetben mellőzve minden magasabb deductiókat, tisztán csakis praktikus álláspontra kívánok helyezkedni.”¹³

¹⁰ *Jogtudományi közlöny* XIII. évf. 21. sz. 1878. május 24. 169-171.; 24. sz. 1878. jún. 14. 193-196.; 25. sz. 1878. jún. 21. 201-203.; 26. sz. 1878. jún. 28. 210-211.; 26. sz. 1878. júl. 12. 228-229.; 29. sz. 1878. júl. 19. 233-235.; 30. sz. 1878. júl. 26. 241-242.; 31. sz. 1878. aug. 2. 249-250.; 32. sz. 1878. aug. 9. 257-258.; 33. sz. 1878. aug. 16. 265-268.; 34. sz. 1878. aug. 23. 274-278.; 35. sz. 1878. aug. 30. 282-286.; 36. sz. 1878. szept. 6. 289-290.; 37. sz. 1878. szept. 13. 298-300.; 38. sz. 1878. szept. 20. 306-308.; 39. sz. 1878. szept. 27. 314-317.; 45. sz. 1878. nov. 8. 363-366.; 46. sz. 1878. nov. 15. 370-372.

¹¹ „Nyolcadik magyar Jogászggyűlés.” *Jogtudományi közlöny* XVII. évf. 44. szám 1882. november 3.

¹² KN 1878. X. köt. 235.

¹³ KN 1878. XI. köt. 109-110.; STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete*. Acta Jur. et Pol. Szeged. (Szerk.: Tóth Károly). Tomus LII. Fasc. 9. JATE Press Szeged, 1997. 35.; Vö: SZABÓ Imre: *A határozati és a perorvoslati fejezetek egyes kodifikációs kérdései*. In: Németh János – Varga István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2014. 570-577.

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