

A pénzügyi közigazgatási bíróóság tevékenysége (1884—1896)



STIPTA ISTVÁN

Dialóg Campus

A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG
TEVÉKENYSÉGE (1884–1896)

A borítón található kép forrása:
A budai városháza épülete, a bíróság székhelye
Erdélyi Mór felvétele. BTM, Kiscelli Múzeum fényképtára, Budapest

Stipta István

A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁSI
BÍRÓSÁG TEVÉKENYSÉGE
(1884–1896)

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST, 2019

A kismonográfia a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
és a Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

Lektor
Balogh Elemér

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Stipta István, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben
sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

| | |
|--|-----|
| Bevezető | 7 |
| 1. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk tartalma és gyakorlati alkalmazhatósága | 11 |
| 1.1. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege | 11 |
| 1.2. A bíróság szervezete és a bírák jogállása | 17 |
| 1.3. A törvény hatásköri rendelkezései | 25 |
| 1.4. Az ítékezés eljárási rendje | 41 |
| 2. A pénzügyi közigazgatási bíróság ítéldbírái | 59 |
| 2.1. A bírói kvalifikáció törvényi feltételei, az ítélezők létszáma | 59 |
| 2.2. Korábbi szakmai karrier, pénzügyi-szakmai jártasság | 63 |
| 2.3. A bírák életkora, vallási hátterük | 68 |
| 2.4. Politikai-közéleti szerepvállalás, társadalmi kapcsolatok | 71 |
| 2.5. A bírói testület tagjainak hatalmi pozícionáltsága, politikai kapcsolatai | 73 |
| 2.6. A bírák szakirodalmi, tudományos tevékenysége | 75 |
| 2.7. A bíróság elnökei, vezetői attitűdök | 80 |
| 2.7.1. Madarassy Pál elnöksége | 80 |
| 2.7.2. Ludvig János mint bírósági elnök | 87 |
| 3. A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége | 93 |
| 3.1. A működés megkezdése | 93 |
| 3.2. A bíróság működése a statisztika tükrében | 98 |
| 3.2.1. Madarassy Pál javaslata a bíróság munkaterhének csökkentésére | 99 |
| 3.2.2. Pénzügyi vitás ügyek általános adatai | 106 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.3. Az elnöki ügyek | 113 |
| 3.2.4. Az ítélkező bírák munkaterhelési adatai | 114 |
| 3.2.5. Az elintézett közigazgatási jogvitás ügyek: döntési fórum | 119 |
| 3.2.6. A tanácsülésben ítélettel elintézett vitás ügyek a fellebbező fél szerint | 124 |
| 3.2.7. Az adó- és illetékügyek | 127 |
| 3.2.7.1. Kihívások, nehézségek | 127 |
| 3.2.7.2. Az adó- és illetékügyi judikatúra | 131 |
| 3.2.8. Az ítélkezés és az állam anyagi érdeke | 138 |
| 3.2.9. A bírósághoz benyújtott fellebbezések területi megoszlása | 140 |
| 4. A bíróság döntvényei és elvi határozatai | 141 |
| 4.1. A közigazgatási bíróság döntési formái | 141 |
| 4.2. A pénzügyi döntvények alkotásának rendje | 143 |
| 4.3. A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárást érintő elvi döntései | 146 |
| 4.4. A bíróság saját gyakorlatára irányadó döntései | 148 |
| 5. A pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége | 151 |
| 5.1. A tételes jogot értelmező és normapótló bírósági szerep | 152 |
| 5.2. A joggyakorlat irányítása, a pénzügyi jogélet fejlesztése | 153 |
| 5.3. A bírói jogfejlesztő tevékenység publicitása | 155 |
| Összegzés | 157 |
| Felhasznált irodalom | 163 |
| Levéltári források | 174 |

Bevezető

Magyarországon az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett és 1884. január 1-jén hatályba lépett 1883. évi XLIII. törvénycikk alapozta meg a közigazgatási jogvédelmet. Ez a törvény hozta létre a közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló első független bírói fórumot, ez a norma intézményesítette először a hazai polgárok állammal szembeni kereseti jogát. A korabeli jogalkotó ettől kezdve tette lehetővé a végrehajtó hatalom bírói felülvizsgálatát, a pénzügyi terheket megállapító közigazgatási döntések elleni független revíziót. A törvény a történelmi alkotmányunk szerves részévé vált, hiszen módosította az 1869. évi IV. törvénycikk által rögzített alapelvet, miszerint a bírói és a végrehajtói hatalom egymástól független, alkotmányjogi helyzetüket tekintve egyenrangú államhatalmi tényező. A törvény a modern jogfelfogásnak megfelelően elismerte a polgárok közigazgatási döntésekkel szembeni egyéni perindítási jogát, és a pénzügyek egy része, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén érdemi jogvédelmet biztosított.

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

közigazgatási bíróság tekintélyes állami intézménnyé vált, így szervezeti előzménye lehetett az 1896-ban létesített általános hatáskörű közigazgatási bíróságnak.

Pilisay Lajos közigazgatási bírósági ítélelőbíró 1947-ben, egy ünnepi megemlékezésben említette, hogy a pénzügyi közigazgatási bíraskodás iratanyaga 1944–45-ben a bíróság épületével egy időben megsemmisült. Egyedül – vélte – a bíróság elnökeinek évnyitó beszédeiből és a bírák tudományos munkáiból állítható össze a hazai közigazgatási judikatúra első szervének története. A megállapítás alapvetően helytálló, hiszen a működés és az ítélkező tevékenység alapvető dokumentumai valóban hiányoznak. A pénzügyi közigazgatási bíróság pótolhatatlan anyagaival egy időben égtek el az Igazságügyi Minisztérium levéltárának fontos iratai is, amelyek az ítélkezés-irányítás archivált dokumentumait tartalmazták.

Mégsem reménytelen a pénzügyi közigazgatási bíróság tizenhárom éves történetének feltárása. A Pénzügyminisztérium épségben maradt iratári fondjaiban ugyanis rendszerbe szedve fellelhetők a törvény létrejöttének legfontosabb dokumentumai, és nyomon követhetők a 1883. évi XLIII. törvénycikk végrehajtásának adatai. A bíróság jogfejlesztő tevékenységéről is reális képet kapunk, ha felkutatjuk a korabeli szakfolyóiratok vonatkozó rovatait, elemzéseit. A bíróság rövid, kommentár nélküli döntései is rendelkezésünkre állnak, és ezek szakirodalmi értékelései is felhasználhatók.

Az alábbiakban a pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenységét követem nyomon. A bíróság működésének elemzésekor felhasználtam a rendelkezésre álló levéltári forrásokat és a kortárs szakmai elemzéseket. A bíróság ügyforgalmi statisztikája viszonylag pontosan összeállítható az archivált anyagokból és a szaksajtó korabeli tudósításaiból. A bíróság utolsó évről azonban nem minden esetben találtam használható kimutatást, hiszen a bíróság 1896-os beolvadása miatt ilyen összegzések nem készültek. A hiányzó statisztika pótlására a korabeli elemzéseket és a pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenységét érintő visszaemlékezéseket használtam fel.

A korábbi kutatási eredményeimet és a projektbeli feltáró munkát szintetizáló jelen összeállítás alapvetően a bíróság megalakulásáról és ítélkezési tevékenységről szól. Ezen túl bemutatom az intézmény szabályozására, működésének kereteire vonatkozó normákat és a bíróság személyi összetételét is, azzal a céllal, hogy a korabeli jogalkotói szándékot összevethessük a jogvédelmi testület tényleges hatásával. A létesítő normaszöveg elemzésekor utalok a – forrásokban nyomon követhető – ítélkezési folyamatokra, a bírósági működés gyakorlatára. A szoros értelemben vett törvénykezési

tevékenység mellett kitérek a pénzügyi közigazgatási ítélőbírák rekrutációjára, hivatali előmenetelükre, társadalmi-közéleti kapcsolataikra és szakirodalmi tevékenységükre is. A rendelkezésre álló statisztikai adatokból a bírósági tevékenység legfontosabb tendenciáira utaló elemeket használtam fel.

A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült, és része a pénzügyi közigazgatási bíróság történetét bemutató, készülõ monográfiámnak.

Vákát oldal

1. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk tartalma és gyakorlati alkalmazhatósága

1.1. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege

A törvény koncepciójának értékelésekor és szövegének tartalmi elemzésekor a gyakorlati végrehajtás szempontjából fontos elemekre utalok. A törvény létrejöttének előzményeivel ehelyütt csupán olyan mértékben foglalkozom, amennyire azok a szöveg értelmezéséhez, jogi jellegzetességeinek megértéséhez és a későbbi ítélkezési tapasztalatok értékeléséhez szükségesek. A norma előkészítésének dokumentumai közül Szapáry Gyula pénzügyminiszter első (1881) és második (1882) miniszteri javaslatát, a képviselőház pénzügyi és igazságügyi bizottságainak véleményét, a képviselőházi vita anyagát és a főrendiház tanácskozásainak fellelhető iratait elemzem. A tanulmány e részében a vonatkozó levéltári forrásokra és a szakirodalmi feldolgozásokra csak olyan mértékben térek ki, amennyire ez a törvény jogi értelmezéséhez szükséges, és a későbbi törvénykezési tapasztalatokkal összefüggésbe hozható.¹

Az 1883. évi XLIII. törvénycikk címe („törvény a pénzügyi közigazgatási bíróságról”) a két tárgybeli miniszteri javaslathoz képest nem változott. Annak ellenére, hogy a dualizmus kori országgyűléseken gyakori volt a törvények megnevezése körüli vita, esetünkben nem merült fel erre irányuló módosító javaslat az országgyűlési állandó bizottságainak ülésein és az általános vitában sem. A törvényjavaslat részletes képviselőházi vitájában viszont Irányi Dániel ellenzéki képviselő javasolta, hogy a hazai jogvédelem régen várt új fórumát a közigazgatási főtörvényszék pénzügyi

¹ Vö. STIPTA István (2011b): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre. (Az 1883. évi XLIII. tc. tartalma és jelentősége). *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXIX/1. 89–116.

osztályának kellene nevezni.² A módosító indítvány összhangban volt a képviselő által vezetett 48-as parlamenti pártcsoport régi követelésével, a kormány hatáskörét korlátozni képes általános hatáskörű közigazgatási bíróság igényével. Irányi konkrét javaslata azonban nem volt tárgyszerű, hiszen már több, korábban hatályba lépett törvény az előterjesztéssel egyező módon nevesítette a létrehozni kívánt fórumot. Az 1881. április 15-én kihirdetett, a játékkártyák bélyegilletékéről szóló 1881. évi XXVII. törvencikk a kisebb súlyú kihágások ügyében a pénzügyi közigazgatási bíróságot jelölte meg legfelső ügydöntő fórumnak. Hasonlóan járt el a közvetlenül lerovandó illetékek kezeléséről rendelkező 1881. évi XXXIV. törvencikk is, amely illetékügyekben a létrehozatalra váró pénzügyi közigazgatási bírósághoz ígért fellebbezési lehetőséget. Az említett két törvény a felülvizsgálat és végső döntés meghozatalának jogát a pénzügyi szakbíróság létrehozataláig a pénzügyminiszterre ruházta. A javaslat elvi tartalma a közigazgatási bírászkodás általánossá tételére vonatkozó szándék volt. A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének szűk másfél évtizede alatt ez a törekvés folyamatosan jelen volt a szakmai körökben.

A törvény 1. §-a legális definícióval határozta meg az új ítélkező fórum jellegét. „A Budapesten felállítandó pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó fokon és véglegesen ítél azon felebbezések felett, melyek a közigazgatási hatóságok által egyenes adó- és illetékügyekben hozott, és a fennálló törvények értelmében ezen bíróságnak ítélete alá bocsátható határozatok ellen beadatnak.” A képviselőház állandó bizottságainak tanácskozásain fogalmazódott meg, hogy az új testület közjogi jellegét (elvi és gyakorlati szempontok érdekében) törvényben kell meghatározni. A definiáló 1. § szövegének végső változata a képviselőházi általános vita keretében alakult ki. Szapáry Gyula pénzügyminiszter elnagyolt első javaslata³ nem tartalmazott fogalmi meghatározást, a második előterjesztésében⁴ pedig csupán egy szűkítő értelmű

² O. SZATHMÁRY Károly szerk. (1883): Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. *Képviselőház. Nyomatványok. Napló*, XII. köt. 336. Budapest.

³ Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai (1881. január 31.). *Képviselőház. Irományok*, XXI. köt. 907. sz. iromány. Budapest, Pesti Könyvnyomda. 300–305. (a továbbiakban: *Első javaslat* 1881).

⁴ Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai (1882. február 7.). *Képviselőház. Irományok*, VI. köt. 152. sz. iromány. Budapest, Pesti Könyvnyomda. 219–225. (a továbbiakban: *Második javaslat* 1882).

szövegíró utalt arra, hogy a jogvédelem a pénzügyminiszterhez szokásosan beadható felülvizsgálati kérelmekre és a törvényben tételesen meghatározott ügycsoportokra vonatkozik. A törvényben rögzített változat jelentősen szélesítette a jogorvoslatok tárgyi körét, hiszen a fellebbezés lehetősége valamennyi közigazgatási hatóság egyenes adót érintő és illetékügyi tárgyú döntésére kiterjedt. Ezt a szabályozási módot a gyakorlat is visszaigazolta, hiszen a bíróság közel másfél évtizedes működése során érdemi hatásköri vitákra nem került sor. A szabályozás körét tartalmilag körülíró, legiszlációs tárgymeghatározás jelentős részben a magas színvonalon folyó hazai tudományos viták eredménye volt.⁵

A „pénzügyi közigazgatási bíróság” (törvény címével egyező) jelzős szerkezet utalt a testület különbíróági jellegére, ezzel is egyértelművé téve, hogy e jogvédelmi fórum szakbírói jellegű, és csupán a pénzügyi természetű jogvitákban kínál jogvédelmet. A gyakorlati igények révén már három évvel korábban eldőlt, hogy a közigazgatási bírászkodás résszerű lesz, és csupán a pénzügyekre terjed ki. A képviselőház 1880. március 8-i ülésén utasította a kormányt, hogy „a pénzügyi bírászkodás iránt” terjesszen be javaslatot. Figyelemre méltók a javaslatot megfogalmazó pénzügyi bizottság indokai is. „Mínt hogy pedig a közigazgatási bírászkodás nagy reformja sokkal több előmunkálattal 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 bírászkodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bírászkodás állandó létesítése céljából.”⁶ A képviselőház elfogadta az előterjesztést, így a vonakodó Tisza Kálmán kénytelen volt megtenni az első lépést a közigazgatási judikatúra kiépítésére. A korabeli politikai elit egy része nehezen fogadta el a közigazgatási szakbírói gondolatát. A pénzügyi közigazgatási bíróság hazai gyakorlata viszont igazolta, hogy ez a szervezeti forma alkalmas a gyors és szakszerű jogorvoslat biztosítására.

⁵ Fésűs György (1880): *Közigazgatási jog*. Budapest, (s. n.). 94., 67., 389.; GRUBER Lajos (1877c): *A közigazgatási bírászkodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban*. Budapest, (s. n.). 5–65.

⁶ O. SZATHMÁRY Károly szerk. (1880): *Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*, X. köt. Országos ülés. 1880. március 8. Budapest, (s. n.). 219., 359.; Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (MNL-OL) K 26 Magyar Királyi Miniszterelnök. ME. 1880-727. szám.

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

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

A bevezető rendelkezés világossá tette, hogy a bíróság kompetenciája az ügynevezett nyilvánjogok védelmére vagy megsértésének helyrehozatalára terjed ki. A magánjog megsértése miatti eljárás – abban az esetben is, ha az hatóság részéről történt –, változatlanul a rendes bíróságok elé tartozott.⁷ A törvény arra is utalt, hogy a bíróság a *közigazgatási hatóságok* döntéseinek kontrollját látja el, bízva abban, hogy a gyakorlat értelmezni

⁷ A bíróság ezt az elvet számos elvi határozatában rögzítette. Vö. SOÓVÁRY Ferencz szerk. (1888): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1887. évről*. Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium. 817. sz., 35.

magyar jogélet minden fontos területét, megnehezítve ezzel a korabeli végrehajtást és a judikatúra utólagos történeti-dogmatikai értékelését egyaránt.

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

Törvényi rendelkezés híján a gyakorlatban alakult ki a bíróság államhatóságok közötti *rangsora*. Röviddel a működés megkezdése után a bíróság elnöke panaszolta a pénzügyminiszternek, hogy az általa vezetett testület néha rangfokozati címzés nélkül keresik meg, vagy egyszerűen a „tekintetes” címmel illetik. Kérte a „nagyemlétségű” minisztériumot, hogy foglaljon állást a pénzügyi közigazgatási bíróság hierarchikus helyzete és – az ezt tükröző – hivatalos megszólítása kérdésében. Az 1885. szeptember 2-i kérdésre a minisztérium nem kívánt intézkedni, utalva arra, hogy a „törvény e tekintetben határozott támpontot nem nyújt, és a gyakorlat időközben a »nagyemlétségű« címet szentesítette”. Az ügyet azonban később ismét napirendre tűzték, és a Minisztertanács elé ezzel ellentétes tartalmú előterjesztés került. Ebben már egyértelművé vált, hogy a pénzügyminisztérium nem tekinti magát azonos közjogi rangúnak a közigazgatási bíróságot. Az előterjesztés hivatkozott az 1883. évi XLIII. törvénycikk 3. §-ára, amely szerint a bíróság elnökét és bíráit az uralkodó a pénzügyminiszter előterjesztésére és ellenjegyzése mellett nevezi ki. A minisztériumnak való alárendelést jelzi az a törvényes szabály (25. §) is, amely szerint illetékességi vita esetén a miniszter a bíróság érdemi döntését a Minisztertanács határozata előtt felfüggeszthette. A Minisztertanács döntése szerint a bíróságot 1886-tól

a *méltóságos* cím illette meg.¹¹ Az ügyforgalmi statisztikák igazolják, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság igazi rangját és a pénzügyi kormányzattól való érdemi függetlenségét bírónak magas szakmai színvonalú ítéletei alapozták meg.

1.2. A bíróság szervezete és a bírák jogállása

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

Az első miniszteri javaslat¹² ügydöntőnek szánt testülete évente megújított, fele részben a pénzügyminisztérium és a belügyminisztérium tanácsosaiból, fele részben az országos gazdasági egyesület, a budapesti kereskedelmi és iparkamara tagjaiból, továbbá a budapesti királyi ítélőtábla bíráiból állt volna. A szakmai közvélemény részéről megnyilvánuló, feltűnően intenzív bírálat nyomán Szapáry Gyula később változtatott álláspontján. „Hogy az állampolgároknak e tekintetben is legkisebb okuk se lehessen aggodalomra, a bíróság szervezetére nézve lényegesen eltértem a múltkor beterjesztett törvényjavaslat irányától, s az önállóság legszélesebb alpra fektetett attribútumaival ajánlom felruházni azt. Ez okból a bíróság tagjai a rendes bíróságok személyzetével egyenlő állandóság és függetlenség által lesznek minden kormányi befolyás alól kivéve, állásuk és tekintélyük a budapesti királyi ítélőtábla tisztviselői karával egyenlő jellegű rangra

¹¹ MNL-OL K 255 1886-11-2180. számon. A vonatkozó iratok: a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének 104/1885. számú átirata, az 1495/PM (1886. szeptember 21-én kelt) irat, a pénzügyminisztériumi elnökség 2180/1886. számú Minisztertanácsi előterjesztése. Az irathoz készült egy uralkodóhoz címzett előterjesztés is, azonban a végső döntést ebben a kérdésben a Minisztertanács 1886. október 16-i ülése hozta.

¹² *Első javaslat* 1881. 304–305.

helyeztetik, s úgy fegyelmi ügyeikre, mint szolgálati viszonyaikra nézve ugyanazon törvények és szabályok alatt állnak.”¹³

Szapáry Gyula második javaslata tehát a korábbi kormányzati kísérletnél finomabb eszközökkel törekedett az állami érdek érvényesítésére, a klaszszikus bírósági jelleg gyengítésére, és ezen belül a jogi garanciák háttérbe szorítására. A közvélemény azonban továbbra is hevesen követelte a testület tagjainak függetlenségét és elmozdíthatatlanságát. Ennek köszönhető, hogy az 1883-ban elfogadott törvény 2. §-a az érdemi ítélezésben részt vevők státusát, egymás közötti viszonyát a korábbi előterjesztéshez képest korrektebb módon szabályozta. A törvény szerint a bíróság „egy elnökből, a m. kir. Curia tanácselnökével egyenlő ranggal és jelleggel; a szükséges számú ítélőbíróból, a m. kir. Curia bírásaival egyenlő ranggal és jelleggel; s a szükséges számú segéd- és kezelőszemélyzetből mely személyzet létszámához tartozó tisztviselők a budapesti kir. ítélőtábla hasonló állású egyéneivel ugyanazon ranggal és jelleggel bírnak”.

A „jelleg” kifejezést több képviselő kifogásolta, de Hegedűs Sándor bizottsági előadó megvédte az előterjesztést, mondván, hogy ez a szó a törvényeinkben bevett, és ebben az esetben is pontosan kifejezi azon gradust, amelyet az ítélezésben közreműködők a hivatali fokozatban elfoglálnak.¹⁴ A szaksajtó egy része élesen bírálta a törvényi szabályozás azon részét is, amely a bírák és a segédszervezet hivatali rangja közt éles különbséget tett. Álláspontjuk szerint ezzel a segédszemélyzet elszigetelt helyzetbe jutott, hiszen hivatali előléptetésükre kevés esély maradt. Ennek megoldási módja az lehetett volna, ha szaporítják az előmeneteli fokozatokat, és felállítják a tanácsjegyzői státuszt, ahogyan az nem sokkal korábban a Kúriánál történt.¹⁵ Az kétségtelen volt, hogy a paritásos összetételű bíróság megalakításakor, a követelmények törvényi megfogalmazásakor nem lehetett kizárólag jogi szempontokat követni. Amint a pénzügyi bizottság nyomatékosan hangsúlyozta, a bírák kiválasztásakor „gyakorlati, pénzügyi, úgyszólván

¹³ „Mindezek oly garanciák, melyeknél többet az állam alig nyújthat egyes polgáraival szemben, hacsak magát az állam összességének főcélja elérését kockáztatni, sőt lehetlenné tenni nem akarja.” Lásd *Második javaslat* 1882, 225.

¹⁴ P. SZATHMÁRY Károly szerk. (1883): *Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Nyomtatványok. Képviselőház. Napló*, XII. köt. Budapest. (a továbbiakban: *Képviselőházi vita* 1883) 339.

¹⁵ A pénzügyi közigazgatási bíróság segédszemélyzete (1884). *Jogtudományi Közlöny*, 19. évf. 46. sz., 365.

adótechnikai követelményeket, tehát a speciális finansziális szakismeretet”¹⁶ is tekintetbe kellett venni.

A törvény rendelkezett az elnök helyettesítéséről, egyben rögzítette, hogy a bírák két csoportja között nincs rangbeli különbség. A normaszöveg szerint az elnököt „akadályoztatása esetén az ítélobírák közül az helyettesíti, a ki rangra nézve legidősebbik”. Erről is volt szóváltás a részletes vitában, ahol olyan (végül elutasított) indítvány is született, hogy az elnök csak jogász lehessen, „mert a jogásznak tágabb látköre van, mint azon személyeknek, kik csak egy bizonyos külön szakkal foglalkoznak”¹⁷

A pénzügyminiszter második javaslatában a bíróság létszámát egy elnökre, négy ítélobíróra és a szükséges számú segéd- és kezelőszemélyzetre tervezte.¹⁸ A képviselőház viszont elfogadta azt az igazságügyi bizottsági indítványt, hogy ne határozzák meg előre a testület létszámát, hanem állapítsanak meg két év átmeneti időszakot a tényleges ügyforgalom kialakulásáig.¹⁹ A vitában felszólaló pénzügyminiszter a létszám átmeneti megállapításának jogát magánál kívánta tartani.²⁰ Irányi Dániel harcosan támadta az elképzelést, mert féltette a bíróságot a „nepotizmustól, amely a közigazgatás minden ágában uralkodik”. Horánszky Nándor képviselő kompromisszumos javaslatára vették fel a szövegbe a Minisztertanácsot, mint a létszámot a szükséges átmeneti időre megállapító fórumot.²¹

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

¹⁶ *Pénzügyi bizottság* 1883, 163.

¹⁷ GYÖRFFY Petó felszólalása. *Képviselőházi vita* 1883, 339.

¹⁸ *Második javaslat* 1882, 220.

¹⁹ *Igazságügyi bizottság* 1883, 179.; MODER 1883, 5.

²⁰ *Második javaslat* 1882, 221.

²¹ *Képviselőházi vita* 1883, 340., 343–344.

A bírák létszámát 1886-tól kilencre emelték, 1888-tól további három tábla-bírói javadalmazású ítélőbírókat alkalmaztak.

Az új bíróság szerepét gyöngíteni igyekvő második miniszteri javaslat szerint a testület elnöke a budapesti királyi ítélőtábla elnökével azonos jogállású, négy tagja pedig az ítélőtábla tagjaival egyező joghelyzetű bíróból állt volna.²² A képviselőház igazságügyi bizottsága azonban a bíróság függetlenségének és tekintélyének növelése érdekében azt javasolta, hogy az elnök a királyi Kúria elnökével azonos rangot kapjon. A testület azt sem tartotta indokoltnak, hogy az új bíróság elnökének és bírói tagjainak rangfokozata között különbség legyen. Ezt a véleményt osztotta a – vitás kérdések döntő többségében a szakminisztert támogató – pénzügyi bizottság is.²³ Ebben a kérdésben e testület tagjainak is az volt a véleménye, hogy olyan jogvédelmi fórumot kell teremteni, amelyben az érdemi döntéshozók függetlenségét az előléptetési remény sem teszi kérdésessé.

A törvény 3. § első mondata szerint: „Az elnököt és ítélőbírákat a pénzügyminiszter elterjesztésére és ellenjegyzése mellett Ő Felsége a király nevezi ki.” Az igazságügyi bizottság – hivatkozva arra, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság igazságügyi feladatokat lát el – javasolta, hogy a bíróság elnökét és bíráit a pénzügyminiszter „az igazságügyminiszterrel egyetértő” előterjesztésére nevezzék ki. A felvetés jogi értelemben és elvi szempontból indokolt volt, hiszen az ítélőbírák ebben a sajátos ügyszakban is igazságszolgáltatási feladatot láttak el. A módosítást az állandó pénzügyi bizottság nem támogatta, arra hivatkozva, a „kinevezések megállapítása” a Minisztertanácsban történik, és itt álláspontját bármelyik miniszter érvényesítheti. A testület hivatkozott a felelősség elvére is, kívánatosnak tartva, hogy a törvényhozás előtt egyedül a végrehajtó miniszter legyen felelős.²⁴

A bírák kinevezésére vonatkozó együttes miniszteri előterjesztésnek komoly közjogi akadálya is volt. A horvát–magyar kiegyezés szerint a magyar pénzügyminiszter közös volt, az igazságügyet azonban horvát autonóm ügynek, önálló belső önkormányzattal rendelkező végrehajtási ágazatnak tekintették. Amikor a közel kétfélmillió horvát lakos nevében Vuchetich István egy horvát bírót kért,²⁵ a pénzügyminiszter azt válaszolta, hogy (az előterjesztést

²² *Második javaslat* 1882, 220.; MODER 1883, 5.

²³ *Igazságügyi bizottság* 1883, 185.; *Pénzügyi bizottság* 1883, 165.

²⁴ MODER 1883. (Kommentár a 3. §-hoz); PATYI András (2001): Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljében. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 11. sz. 655.

²⁵ *Képviselőházi vita* 1883, 345.

tárgyaló) Minisztertanácsban bármelyik miniszter érvényesítheti álláspontját. A miniszteri felelősség elve ráadásul megköveteli, hogy törvényhozás előtt egyedül a végrehajtó miniszter legyen felelős. A képviselőház döntése nyomán a személyi javaslatokat az államháztartási érdekeket képviselő pénzügyminiszter terjesztette az uralkodó elé.²⁶

A második miniszteri javaslat az elnök kvalifikációja terén semmilyen feltételt nem kívánt támasztani. Az elfogadott törvény formailag változtatott a miniszter elképzelésén. A bíróság elnökére vonatkozó javaslat megtételénél a törvényhozás ennek ellenére mégis szabad kezet adott az előterjesztőnek. A törvény szerint a bíróság vezetője bírói képesítésű, vagy olyan személy lehetett, aki olyan elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkezett, amelyet a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. törvény cikk a pénzügyminisztérium központi igazgatásának fogalmazási szakánál alkalmazott. Az állásra ügyvédi oklevél, államtudományi, vagy jogtudományi tudorság, vagy legalább a négy évi jogi tanfolyam igazolása és az államtudományi államvizsga sikeres letétele volt a feltétel. A minősítésről szóló törvény 31. §-a viszont lehetővé tette, hogy az előterjesztő miniszter „ha azt a szolgálat érdeke kívánja” a „szakirodalom, vagy a gyakorlati téren kitűnő” egyénekre nézve az alaki képzettség alól az uralkodótól felmentést kérjen.²⁷

A kormány és a törvényhozási többség az elnöki funkciót bizalmi állásként kezelte, így nem kívánt érdemben korlátozó vagy kizáró szakmai feltételeket támasztani. Szapáry Gyula az előszentesítést kérő feliratában ezért biztosíthatta az uralkodót, hogy a javaslat garantálja az állam érdekeit, hiszen az „elnök és bírák kinevezése iránt megteendő pénzügyminiszteri javaslat csak oly egyéneket fog figyelembe venni, kikről meg van győződve, hogy azok kellően megbízhatók, és az állam igazságos érdekei iránt érzékkel bírnak”.²⁸

²⁶ MNL-OL K 255 1881-1-172. számú irat; *Első javaslat* 1881, 300–305.; *Második javaslat* 1882, 224–225.; Értékelésükre: az *Ellenőr* szerkesztőségi cikke (1882). 14. évf. 69. sz. 1–2.

²⁷ Az igazságügyi bizottság javasolta, hogy az elnöknek vagy bírói, vagy olyan képesítése legyen, mint az ítélelbírák nem bírói minősítéssel rendelkező tagjainak. *Igazságügyi bizottság* 1883, 179. A parlamenti vita eredményeként (ezúttal is Horánszky Nándor ellenzéki képviselő módosító indítványára) Szapáry beleegyezett a pontosabb és nagyobb garanciát jelentő megoldásba. *Képviselőházi vita* 1883, 345–346.; MODER 1883, 6. (Kommentár a 3. §-hoz).

²⁸ MNL-OL K 255-1-2106. szám, 1881. október 15-i irat.

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

A 3. § szolgálati szabályokat érintő további rendelkezéseiről is érdemi vita alakult ki a képviselőházban. A nézetkülönbségek háttérében jelentős részben a korabeli közszolgálati jog rendezetlensége állt. A közigazgatási bírásokra vonatkozó követelményrendszer megállapítása egyébként sem volt egyszerű, hiszen ebben az esetben a klasszikus igazságszolgáltatás elvárásait és a pénzügyi szakmai ismeretek szempontjait – ide vonatkozó tapasztalatok nélkül – kellett összhangba hozni. Hegedűs Sándor szerint az igazságszolgáltatás olyan területére kell személyeket kvalifikálni, „ahol többnyire nem is jogi, hanem nehéz pénzügyi kérdésekről van szó”.²⁹ Ezen belül is egyensúlyt kellett teremteni az elméleti és gyakorlati tudáskövetelmények között. A törvényszöveg megfogalmazása során hangsúlyt kapott az a szempont is, hogy a magasabb kvalifikáció a személyi függetlenség biztosabb garanciáját kínálja.

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

Az elfogadott törvény szövege a segédszemélyzet minősítése kapcsán pontatlan volt, hiszen csak általánosságban utalt az 1881. évi I. törvénycikkre. A gyakorlat később úgy értelmezte, hogy a megkívánt minősítés alatt a hivatkozott törvény „jogi szak”-ról intézkedő 7. §-ban előírt kvalifikációt

²⁹ *Képviselőházi vita* 1883, 349.

kell érteni. Eszerint „a bíróságoknál és a kir. ügyészségeknél a fogalmazási szakban működő tisztviselő [...] a kir. Curiánál elnöki titkár, tanácsjegyző, segédjegyző, a kir. táblánál elnöki titkár, fogalmazó és fordító, a kir. fő-ügyészségeknél fogalmazó, az első folyamodású bíróságoknál jegyző csak az lehet, ki a bírákra nézve az 1869. évi IV. tc-ben előírt jogi képzettséget igazolja. A fogalmazó segédek, aljegyzők és gyakornokok képzettsége ugyanaz, mint a központi igazgatásnál.”³⁰

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

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

A bíró, ha megválasztották, tagja lehetett ugyan törvényhatósági vagy községi képviselő-testületeknek, de azoktól megbízatást vagy kiküldetést

³⁰ MODER 1883, 7. (Kommentár a 3. §-hoz); STIPTA István (2008): Diskussionen über den Inhalt des Verwaltungsrechtsschutz in Ungarn (1848–1896). In MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna Hrsq.: *Rechtsgeschichtliche Studien. Beiträge zur Institutionsentwicklung in der ungarischen Rechtsgeschichte*. Passau–Budapest, ELTE ÁJK. 67–82.

nem fogadhatott el. A közigazgatási bíróság bírása sem lehetett tagja valamely politikai- vagy munkásegyletnek, illetőleg gyülekezetnek; nem vehet részt azok gyűléseiben, nem támogathatta az ilyen egyesület vagy gyülekezet határozatát vagy kérvényét. A személyi függetlenség garanciájaként a törvényesen kinevezett közigazgatási bírót (a törvényben meghatározott eseteken és módon kívül) nem lehetett hivatalából elmozdítani. A bíró, miután 70. évét betöltötte, nyugdíjba vonult, kivéve, ha a pénzügyminiszter hivatalának folytatására felszólította, és ő a további szolgálatot vállalta. Ezen kívül bírót csak akkor lehetett nyugdíjazni, ha testi vagy szellemi fogyatkozás miatt hivatalos kötelessége teljesítésére alkalmatlanná vált. A törvény 4. §-ának második bekezdése szerint a közigazgatási bíróság elnöke és bírói tagjai hatheti szünetet vehettek igénybe. A pénzügyi közigazgatási bíróságnál tehát törvénykezési szünet – mint azt a királyi bíróságokra nézve az 1883. évi XXXIII. törvénycikk megállapította – nem volt.

A közigazgatási bírák feletti fegyelmi jogkör, továbbá a vagyoni felelősség megállapítását (A bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. törvénycikk 35. §-a szerint) a Kúria kisebb fegyelmi tanácsa gyakorolta, amely a Kúria másodelnökének elnöklése alatt, a testület hat ítélelbírájából alakult. A másodfokú fegyelmi bíráskodást a Kúria nagyobb fegyelmi tanácsa gyakorolta, amelyet a testület elnökének vezetése alatt, a Kúria nyolc bírájából alakítottak.

A közigazgatási bíróság esetében is irányadó volt az 1871. évi IX. törvénycikk, miszerint a bírót akarata ellenére csak akkor lehetett más bírósághoz áthelyezni, ha a bírósági szervezetben törvényi változás történt, vagy ha az ugyanazon bíróságnál alkalmazott bírák között személyi összeférhetetlenség alakult ki. Ennek eseteit is a törvény határozta meg, így az egyenes vagy harmadízigen oldalági rokonság, másodízigeni sógorság, a fogadott szülői vagy fogadott gyermeki viszony zárta ki a bíróságon belüli alkalmazást, vagy továbbfoglalkoztatást. Az áthelyezett bíró fizetését nem lehetett csökkenteni. A bíróság tagjainak jogállására, fegyelmi és anyagi felelősségük megállapítására, a nyugdíjaztatásukra a bírákra vonatkozó általános szabályok vonatkoztak. A bírák jogállásának szabályozásakor az állandó pénzügyi bizottság vetette fel az 1869. évi IV. törvénycikk 16. és 17. §-ában foglalt garanciális szabályok átvételének szükségességét.³¹

³¹ *Pénzügyi bizottság* 1883, 163.; STIPTA István (2006): Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban. In MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat. 518–546.

A bizottság szükségesnek látta ugyanis, hogy a bírósági törvény elmozdíthatatlanságra és az idő előtti nyugdíjaztatásra vonatkozó biztosítékai közigazgatási bírákra is terjedjenek ki.

1.3. A törvény hatásköri rendelkezései

A képviselőházban a hatáskört megállapító rendelkezésekről folyt a legélesebb vita, és ebben a kérdésben módosult legnagyobb mértékben az előterjesztett miniszteri javaslat is. Az előterjesztő a bíróság hatáskörének meghatározásakor bonyolult jogtechnikai megoldást választott. Elvetette az elvi meghatározás (általános felhatalmazás) osztrák és olasz módszerét, és nem alkalmazta az ügyek tételes (taxatív, badeni és bajor mintára történő) felsorolását sem. Concha Győző bíráló megállapítása szerint törvényünk a porosz mixtúrát követve, elvi alapot nélkülöző vegyes rendszert honosított meg.³² Az új bírói testület tárgyi mozgásterét (ma más értelmet hordozó kifejezéssel: *illetékességét*) az elfogadott törvény szerint jelentős részben a fennálló törvények határozták meg. Ezek közé tartozott mindekelőtt a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvény cikk, amely az állami bevételek meghatározásának, kivetésének és behajtásának első hazai kódex-szerű összefoglalása volt. A pénzügyi tárgyú közigazgatási döntések elleni panaszokat viszont alapvetően a törvény által felsorolt körben lehetett beadni. A hatáskör-megállapító döntés törvényhozói óvatosságot tükrözött, hiszen így minden közigazgatási bírósági hatáskörbővítés országgyűlési döntést igényelt, és nem volt lehetőség alacsonyabb szintű szabályozással vagy felső szintű bírósági döntéssel a felülvizsgálható közigazgatási döntések szaporítására, a hatáskör kiterjesztő értelmezésére. A második miniszteri javaslat³³ ebben is szűkítő megoldást kínált, amikor kizárólag a „jelen törvényt” jelölte meg hatáskör-megállapító jogi normának. A kormánypártiak által is elvetett javaslat szakmailag téves volt, hiszen korábbi törvények már számos pénzügyi közigazgatási bírósági hatáskört állapítottak meg.

³² CONCHA Győző (1928): *Hatvan év tudományos mozgalmai között. Összegyűjtött értekezései és bírálatai*, I. köt. Budapest, (s. n.). 332–335.; CONCHA Győző (1905): *Politika*, II. köt. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó. 126. Későbbi nézetei tükröző vitákról: *Jogtudományi Közlöny* (1893). 50–53. sz.; *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, X. köt. 5., 6., 7., 8. füzet.

³³ *Második javaslat* 1882, 219.

Az ügyek tárgyi körét tekintve a bíróság „egyenes adó- és illeték-ügyben” hozhatott döntéseket. A törvény szövege félreérthető volt, hiszen a jogvédelem nem terjedt ki minden illetékügyre. Az biztos, hogy a bíróság csak a közigazgatási szervek határozatait vizsgálhatta felül és mulasztásuk esetén sem járhatott el. A törvény szövegében lévő „határozat” kifejezés is pontatlannak bizonyult, hiszen a közigazgatásban (abban az időben is) csak testületek hozhattak határozatot, az egyedi szervek (változatos elnevezésű) egyedi döntéseket adhattak ki. Az is a testület klasszikus igazságszolgáltatási jellegére utalt, hogy a törvény a bíróság elé vivő aktust „fellebbezés”-nek nevezi, nem pedig a korabeli közigazgatásban használt egyéb jogorvoslati formát (panaszt, semmisségi kérelmet, felfolyamodást stb.) említ. A törvény nem határozta meg a fellebbezést beadó kérvényező jogi pozícióját. Az ítélezési gyakorlat ebből arra következtetett, hogy jogorvoslattal a természetes és jogi személyek egyaránt élhettek.³⁴ Elvi szempontból fontos volt, hogy a bíróság jog- és ténykérdésben egyaránt döntött, a fellebbezés lehetősége mindkét területre kiterjedt. Ez döntő jelentőségű volt az eljárás jellegének meghatározásakor, továbbá a közigazgatási szervek elleni jogérvényesítés szóbeli vagy írásbeli jellegről szóló vita, majd döntés során.

A közigazgatási jogvédelem mindenkori kulcskérdése, hogy az eljáró testület milyen hatáskörrel rendelkezik. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló második (Szapáry Gyula pénzügyminiszter által jegyzett) törvényjavaslat indokolásából világosan kitűnik, hogy a dualista állam a bírósági jogvédelem bevezetésével nem kívánta alapvető hatalmi és pénzügyi érdekeit veszélyeztetni. Eszerint „azon közigazgatási ügyek, melyek tisztán a helyes adminisztráció szempontjából bírálандók meg, vagy adminisztratív úton adandó kedvezményekre vonatkoznak, kizárólag az intézkedő közigazgatási hatóságoknak tartatnak fenn a megállapított fellebbviteli fokozatok szerint, és ezekre nézve a folyamodványok továbbra is kizárólag a közigazgatási hatóságoknál nyerne elintézését”.³⁵ A megfogalmazás implicit módon tartalmazta, hogy a közigazgatás szabad belátáson alapuló cselekvési körét a kormányzat nem kívánta jogvédelmi érdekből korlátozni. Az is igaz viszont, hogy a korabeli törvényhozás a pénzügyi közigazgatással összefüggő reform során, a közadók kezeléséről szóló törvényben elfogadta a kétoldalú felelősség elvét. Ettől azt várták, hogy a hivatalnokok kártérítési kötelezettsége

³⁴ SOÓVÁRY 1888, 649. számú határozat, 257.

³⁵ *Második javaslat* 1882, 224–225.

nagyobb fegyelemre és pontosabb munkára ösztönzi a pénzügyi közigazgatás állami közreműködőit.³⁶

A Szapáry-féle második javaslat indokolása pozitív megfogalmazással közelítette a közigazgatási bíróság jogkörét. Eszerint akkor lehet bírósághoz fordulni, ha „egyeseknek vagy testületeknek, törvény- vagy törvényeken alapuló rendeletek által biztosított joguk érintetik”.³⁷ A közigazgatási jogvédelmet e felfogásban csak jogi normák megsértése esetén lehetett volna igénybe venni, hiszen a jogorvoslati mozgástér leszűkülne, jogforrási háttérét csak a törvény és a törvényen alapuló rendelet képezte volna. A korabeli szakmai közvélemény teljes joggal utasította el ezt az elképzelést, hiszen a magyar közigazgatás jogi szabályozottsága meglehetősen hiányos volt. A tervezett megoldással az állam a saját törvényalkotásbeli mulasztásának következményeit hárította volna a vele szemben álló, jogvédelmet igénylő jogkeresőkre. Az indokolásban tükröződő kormányzati felfogás nem vette számításba a mulasztással elkövetett jogsértéseket sem.

Sokat elárul a korabeli kormányzati szándékról, a hatáskör meghatározásának kiemelt fontosságáról a pénzügyminiszter királyi előszentesítést kérő, uralkodóhoz címzett előterjesztése. Ebben Szapáry Gyula némi szemrehányással utalt arra, hogy az előző javaslatát nem terjeszthette az országgyűlés elé. Az eltelt idő alatt azonban figyelemmel kísérté a szakértők ez ügyben nyilvánosságra hozott nyilatkozatait, és arról győződött meg, hogy „az állampolgárok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésétől nagyobb és üdvösebb eredményt remélnék, ha annak szervezete állandóság és függetlenség tekintetében ugyanazon elvekre épül, melyek a rendes bíróságokra érvényesek”. A tervezett szervezeti változtatás azonban „nem áll ellentétben az állam és adminisztráció érdekeivel, és nem a lényegét, ti. a helyesen megállapítva levő hatáskört érinti”.³⁸

A főbb részeiben elfogadott második miniszteri javaslat a pénzügyi jogviták, tehát a bírósághoz vihető ügyek tárgyi körét az adó- és illetékügyek egy részére kívánta kiterjeszteni.³⁹ Idesorolta az egyenes adók és a hadmentességi díj mértékének megállapítását, az adómentességek körüli vitákat, az adóelírások, az adóelengedések körüli panaszok elbírálását. Jogvédelem

³⁶ Pénzügyi közigazgatási bíróságról (1884). *Magyar Igazságügy*. XXI. köt. 180–185.

³⁷ *Második javaslat* 1882, 224.; PAULOVICS Anita (2012): Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXX/1. 117.

³⁸ MNL-OL K 255-1-2106. szám. 1881. október 15-i irat.

³⁹ *Második javaslat* 1882, 225.

alá tartozónak ítélte a közzadók behajtása körüli eljárás, az adózókra kivetett pénzbírságok, továbbá a községi (városi) és állami közegek ellen megállapított kártérítési kötelezettség ügyeit. Az illetékügyben az előterjesztés indokolása szerint „az illetékek mérvének megállapítása, vagy az illetékek kiszabásánál alapul vett adatok helyes alkalmazásának kérdései” tartozhatnak a bíróság hatáskörébe. A közigazgatási jogvédelem kényszere nagyrészt a kormány hibás adóügyi politikájából és az adókötelezettséget ellentmondásosan szabályozó korabeli jogi normákból adódott. A közzadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. törvénycikk indokolásából világosan kiderül, hogy az adóügyi szabályozás legfontosabb célja az államháztartás egyensúlyának tartós helyreállítása volt.⁴⁰ Ennek következtében a helyi törvényhatóságok nagyobb szerepet kaptak az adók végrehajtásában, ami a szakszerűség és az egyéni jogvédelem szempontjából rendkívül hátrányos volt.

A második javaslat indokolásából az is kiderül, hogy a hatáskör tervezett kormányzati meghatározásában döntő szerepe volt annak, hogy a pénzügyminisztériumnak korábban milyen ügyekben volt harmadfokú hatásköre. A javaslat elfogadásával ugyanis „megszűnnék a pénzügyminiszter harmadfokú rendelkezési joga, s az eljárások törvényességének megítélése egy olyan bíróságra ruháztatik, a mely önállóság tekintetében teljes mértékben bír mindazon kellékekkel, melyek az adózó és illetékköteles polgárokat megnyugtathatják, hogy az állami közigazgatási tisztviselők eljárásának törvényszerűsége, részrehajlatlan szigorú ellenőrzés és elbírálás alatt leend”.⁴¹ Ez is igazolja, hogy az első közigazgatási bíróságunk hatáskörének kormányzati tervezésénél alapvetően nem jogi értelemben vett garanciális, hanem jelentős részben munkamegosztási, célszerűségi tekintetek és hivatali szempontok játszottak döntő szerepet.

Az elfogadott törvény nem elvi alapon és az ügycsoportok tárgyi felosztása szerint rendelkezett a bíróság hatásköréről. A törvényhozó sorra vette azon szerveket, amelyeknek pénzügyigazgatási hatáskörük volt. A bíróság hatásköre az érintett szervtípusok egyes döntéseire terjedt ki. Az előterjesztő miniszter elgondolása az volt, hogy a közzadók kezeléséről

⁴⁰ „E sajnos körülménynek egyik fő oka a közzadó kezelése iránt fennálló rendszer hiányaiban keresendő. E hiányok természetét s azok orvoslásának módját mély tanulmány tárgyává tévén, azon meggyőződésre jutottam, hogy a közzadók kezelését, a pénzügyi kormányzat ezen fontos ágazatát, gyökeres intézkedésekkel reformálni kell.” Indokolás az 1876. évi XV. törvénycikkhez. Az 1875. évi augusztus 28-ra hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. (1876). *Képviselőházi Irományok*, I. köt. 45. sz. Budapest. 351–358.

⁴¹ *Második javaslat* 1882, 225.

szóló törvényjavaslatban és az illetékekről szóló 1881. évi XXXIV. törvény-cikkben található hatásköröket a bíróság hatásköréről szóló részben csupán összefoglalva, utaló szabállyal kell meghatározni. Ezért volt szükség arra, hogy a törvény hatáskört megállapító 1. § utolsó (5.) pontjában generálisan kiterjesszék a hatáskört más törvényekben rögzített vitás pénzügyi ügyekre is. A közigazgatási bíróság hatáskörét érintő miniszteri előterjesztést az országgyűlési tanácskozás során módosítani is kellett, mert a közadók kezeléséről szóló törvényt korábban – az előterjesztéshez képest – jelentős módosításokkal fogadták el.

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

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 1. §-a a testület hatáskörét nem a fellebbezést elbíráló fórum, hanem a megtámadott határozatot hozó szervtípus szerint állapította meg. Az érintett hatóságok a közigazgatási bizottságok, az egyenes adó felszólamlási bizottságok és a királyi pénzügyigazgatóságok⁴² voltak. A bírói jogvédelem kiterjedt a *törvényhatósági közigazgatási bizottságok* olyan egyenes adó- és hadmentességi díj mértékének megállapítására vonatkozó határozataira is, amelyeket e testületek

⁴² Az 1881. évi XXXIV. törvény cikk helyesírása szerint.

másodfokon hoztak. Meg lehetett fellebbezni „a fennálló törvények értelmében járó adómentességek” tárgyában hozott határozatokat. Idetartozott az adó hibás kiszámítása, az adótárgy hiánya, megszűnése vagy ugyanazon adótárgy többszörös megadóztatása, valamint elévülés esetében az adótartozás helyesbítése vagy leírása tárgykörében hozott felülvizsgálati jog. Teleszky István javaslatára az illetéktelenül felvett adótartozások visszafizetéséről szóló döntés is ebbe a körbe került, így összhang alakult ki a közadók kezeléséről szóló törvény rendelkezése és a közigazgatási bíróság hatásköre között. Az adótartozás törlésének telekkönyvi regisztrációjával összefüggő, az állampolgári jogvédelmet kibővítő hatásköri javaslatot a főrendiház fogalmazta meg.⁴³

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

A bíróság illetékügyi hatásköre is széles volt. A testület dönthetett a királyi pénzügyigazgatóságok azon határozatairól, amelyek az illetékkiszabási hivatalok által megszabott illetékek és bírságok jogosságáról és helyességének megállapításáról születtek. A kormánypárti Teleszky István javaslata

⁴³ MASZÁK Hugó szerk. (1883): *Az 1881-ik év szeptember 24-re kihirdetett országgyűlés nyomtatványai. Főrendi Ház. Napló*, I. köt. Budapest, Pesti Könyvnyomda. 526. (a továbbiakban: *Főrendiházi vita* 1883). Vö. Az 1881. szeptember 24-re hirdetett országgyűlés nyomtatványai. *Képviselőház. Irományok*, XV. köt. Pesti Könyvnyomda, 1883. 622. sz. (Kivonat a főrendiház 1883. évi május 23-án tartott 77-ik ülésének jegyzőkönyvéből.) 257.

nyomán e hatáskör kiegészült az „elévült közvetett adók és illetékek leírása, és mértéktelenül felvett közvetett adók és illetékek visszafizetése” iránti kérelmekkel. A gyakorlat igazolta, hogy nagy szükség volt az ügyfelek állammal szembeni perjogi védelmére, az eljárási határozatok, végzések megtámadhatóságának biztosítására is. Ezért a törvényhatósági közigazgatási bizottságok, azok elnöke, továbbá a királyi adófelügyelők és a királyi pénzügyigazgatóságok olyan döntései, „melyek által a pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézett fellebbezések visszautasítottak, vagy az igazolási kérelemnek hely nem adatott” bíróság előtti felülvizsgálat tárgyai lehettek. A részletes vitában előterjesztett módosító indítvány nyomán a törvény lehetőséget adott (a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kapcsán beadott) igazolási kérelmek bírósági elbírálására.⁴⁴

A törvény generális felhatalmazó rendelkezése szerint a bíróság hatásköre kiterjedt továbbá „a felek és a pénzügyi igazgatás közt az egyenes adó- és illetékügyekre vonatkozólag fennforgó mindazon vitás kérdések eldöntésére, melyeket a törvény ezen bírósághoz utasít”. A rendelkezés nem csupán az érvényben lévő, hanem a jövőbeli szabályozást is tekintetbe vette. A törvény hatásköri szabályai szoros összefüggésben voltak a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvénycikkkel, hiszen csak ezzel egybevetve válhatott egyértelművé, hogy adó- és illetékügyben milyen konkrét esetekben volt helye bírósági felülvizsgálatnak. A közadók kezeléséről szóló törvény 8. §-a szabta meg, hogy milyen esetekben lehetett a közigazgatási bizottság első- és másodfokú határozatai ellen fellebbezni.

A képviselőházban a leghesebb vita a hatásköri összeütközés tervezett törvényi szabályozásáról folyt. A második miniszteri javaslat és mindkét bizottság által támogatott abszurd elképzelés szerint a bíróság hatásköri döntését, ha az a „közigazgatás célszerű vezethetésére, főképp elvi jelentőségénél fogva veszélyesen gátló befolyást gyakorolhat,” a pénzügyminiszter a Minisztertanács elé terjeszthette volna.⁴⁵ Ez az átvitel feljogosította volna a Minisztertanácsot, hogy teljes ügycsoportokat vegyen ki a bíróság hatásköréből. Ez illuzórikussá tehette volna a bíróság függetlenségét.

⁴⁴ *Képviselőházi vita* 1883, 338. A módosítás az 1881. évi XXXIV. törvénycikk tartalmából is következett.

⁴⁵ *Második javaslat* 1882, 223.

Az ellenzéki képviselők hevesen támadták a tervezett megoldást.⁴⁶ Szilágyi Dezső hatásos beszédben mutatott rá a terv képtelenségére. Előterjesztett indítványára született meg az a törvényszöveg, amelyben elkülönítették a pénzügyminiszter és a közigazgatási bíróság közötti hatásköri összeütközést a többi illetőségi esettől. Szapáry Gyula miniszter a vitában elárulta, hogy Szilágyi, a kormány harcos ellenfele előre közölte vele javaslatát. A bejelentés nagy visszhangot váltott ki az ellenzék soraiban is. A kormánypárti képviselőket is meglepte, hogy az előterjesztő miniszter egyetért az ellenzék prominenseknek, a miniszterelnök legnagyobb politikai ellenfelének javaslatával.⁴⁷

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

⁴⁶ *Képviselőházi vita* 1883, 391–392.; Vidliczkay József azt fejtegette, hogy ezzel a szabályozással a végrehajtó hatalom beavatkozik az igazságszolgáltatásba. Felvetette, hogy ilyen ügyek eldöntésére az államtanács alkalmas lett volna, amelynek legfőbb ellenzője Tisza Kálmán volt. Vö. STIPTA István (2010): Tisza Kálmán és a közigazgatási bírászkodás. *Jogtörténeti szemle*, 12. évf. 3. sz. 23–33.; KOZÁRI Monika (2003): *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. Budapest, Napvilág Kiadó. 289.

⁴⁷ *Képviselőházi vita* 1883, 392., 396. „Lényeges módosítás volt, s mégis el lett fogadva. – Ez gyanús – mondogatták a jobboldaliak. – Ilyen még sohasem történt. Össze voltak beszélve a miniszterrel. Azok az emberek, akiken még sohasem történt az, hogy a módosítványukat elfogadják, összenéznek, s a fogaik közt sziszegik: – Szilágyi miniszter lesz. S ez a szó úgy hangzott itt, mint egy rémletes jóslat, mintha azt mondanák, hogy óriási üstökös van az égen, vértől fog ázni az egész ország. »Szilágyi miniszter lesz! S most már csinálják neki a létrát.«” Lásd MIKSZÁTH Kálmán: *Cikkek és karcolatok II*. Elérhető: mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm (A letöltés dátuma: 2018. 11. 20.)

az ügy érdemében való döntéssel meg kellett várnia a Minisztertanács határozatát (25. §).

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

A 25. §-ban foglalt eljárás nem terjedt ki olyan esetekre, amikor a hatásköri vita a pénzügyi bíróság és más közigazgatási hatóságok között vagy a pénzügyi bíróság és magánjogi bíróság között alakult ki. A törvény nem szabályozta a negatív hatásköri összeütközéseket sem. A közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóságok vagy a rendes bíróságok között felmerült „illetékességi” összeütközések eldöntésével szintén a Minisztertanácsot bízták meg. Ilyen esetben az ügyiratokat a pénzügyminiszterhez kellett felterjeszteni. Ezt a szövegváltozatot az igazságügyi bizottság javasolta. „Addig, míg az ilyen illetékesség-összeütközések eldöntésére hivatott állam-tanács vagy más megfelelő felsőbb fórum fel nem állíttatik, tekintettel az 1869. évi IV. tc. 25. §-nak rendelkezésére, az összeütközések eldöntésére a minisztertanácsot látta a bizottság megbízandónak.” A képviselőházi vita során Lázár Ádám javasolta, hogy ezt a rendelkezést „a törvényhozás további intézkedéséig” fogadják el. A kormánypárti képviselők a javaslatot nem támogatták.⁴⁸

A pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörének megállapítása során gyakran történt hivatkozás más országok adaptálható megoldásaira. Szapáry Gyula pénzügyminiszter is több felszólalásában utalt a külföldi példákra, de az volt az álláspontja, hogy Magyarországon ebben a tekintetben is a hazai viszonyainkra szabott közjogi megoldást kell választani. A képviselőházi vitából az is kiderült, hogy maga az elkülönült szervezeti megoldás sem teljesen unikális, hiszen Olaszországban, ahol a vitás közigazgatási

⁴⁸ *Igazságügyi bizottság* 1883, 183.; *Képviselőházi vita* 1883, 398.; ANTAL Tamás (2016): *Szilágyi Dezső és műve*. Szeged, Iurisperitus Kiadó. 58., 77.

kérdések rendes bíróság elé tartoztak, a finaciális ügyek felülvizsgálatát éppen 1883-ban utalták külön bíróság elé.⁴⁹

Az osztrák közigazgatási bíráskodást az 1875. október 22-i törvény vezette be. A testület rendes bírói jellegű volt, hatáskörét negatív taxációval állapították meg. Ausztriában nem lehetett panaszt tenni az adókövető bizottságok döntései ellen, e rendkívül kényes kérdéseket az adófizetők közreműködésével szervezett, békebírói jellegű testületek döntötték el. Ebben a vonatkozásban utalt Szapáry előszentesítést kérő iratában a magyar megoldás „osztrákosításának” igényére második javaslatának megfogalmazásakor, és bizonygatta javaslatának az osztrák modellhez való hasonlóságát.⁵⁰ Az elfogadott magyar törvény a bíróság előtti eljárást szabályozó részében is osztrák rendszerre emlékeztet, hiszen kizárta a tárgyalás nyilvánosságát és a kontradiktórius elv érvényesülését.⁵¹

Franciaországban a főnökségi tanács testülete döntött az *egyenes adók* és az azok módjára beszedendő díjak törlésére vagy csökkentése irányuló adózoói panaszokról. A hatáskör-megállapításának módja is tükrözi a közigazgatási jogvédelem francia felfogását. Ez az adó-felülvizsgálat ugyanis csak a téves adókövetésre vonatkozott. Ha a kötelezett személyes körülményeire hivatkozva kért adócsökkentést vagy elengedést, arról már közigazgatási

⁴⁹ *Képviselőházi vita* 1883, 332. Szapáry Gyula CONCHA Győző (1881): A közigazgatási bíráskodás című tanulmányának (*Magyar Igazságügy*, 16. évf. 5. sz.) 372., 385. és 491. oldalain szereplő megállapításokat vette át. Hegedűs Sándor a javaslat bemutatásakor 1883. május 2-án utalt az olasz mintára. „De helyesnek tartom [a javaslatot] a tudomány szempontjából azért, mert még azon országok is, amelyek megkísérelték a közigazgatási vitás kérdéseket rendes bíróságoknak adni, mint pl. Olaszország: az újabb tapasztalatokon okulva, eltérnek ezen állásponttól, mert mint méltóztatnak tudni, éppen közelebről nyújtott be törvényjavaslat az olasz képviselőház elé az ilyen kérdéseknek rendezésére.”

⁵⁰ *Képviselőházi vita* 1883, 329. Vö. OLECHOWSKI, Thomas (1998): Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert. In POLASCHEK, Martin F. – ZIEGERHOFER, Anita Hrgs.: *Recht ohne Grenzen-Grenzen des Rechts*. Frankfurt am Main–Berlin–Bern–New York–Paris–Wien, (s. n.). 147.; SZABÓ István (2010): *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest, PPKE JÁK.; PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 92.

⁵¹ MNL-OL K 255 1881-1-1976. 1881. szeptember 14-i irat és a mellékletként csatolt *Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról* feliratú fogalmazvány.

szervek döntöttek. A törvénytelenül kivetett és beszedett adók visszatérítését csak a rendes polgári bíróság előtt lehetett kérni. A polgári bíróságok elé tartoztak a jövedéki kihágásokkal összefüggő jogviták is.⁵²

A közigazgatási bíraskodás területén mintaadónak tekinthető Baden tartományban társadalmi kontroll alá került minden olyan vita, amely a közönségi szükségletekhez való egyéni hozzájárulás jogalapjával és mértékével függött össze. A közigazgatási bíraskodás hatáskörébe tartozott – a magyar megoldástól eltérően – a járási hadikiadás községek közötti elosztásakor keletkezett viták eldöntése, és e fórumon döntöttek a sérelmezett katonai beszállásokról is. Az egyházi és oktatási intézmények költségeihez való hozzájárulás mértéke, a néptanítók fizetésének kiegészítésére szolgáló hozzájárulás vitatott összegéről való döntés sem tartozott már a hivatalnokok kizárólagos hatáskörébe.⁵³

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

⁵² Közigazgatási bíraskodás. Franciaország (1889). *Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 33. sz. 3.; GRÜNWARD, Ludwig (1875): *Der österreichische Verwaltung-Gerichtshof. Mit Vergleichung des bestehenden Rechtes in England, Frankreich, Italien, Baden und Preußen*. Wien, (s. n.). 27.

⁵³ WEIZEL, Gideon (1864): *Das Badische Gesetz vom 5. October 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung mit den dazu gehörigen Verordnungen, sammt geschichtlicher Einleitung und Erläuterungen*. Karlsruhe, (s. n.). 157.; Közigazgatási bíraskodás. Baden (1889). *Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 28. sz. 2.; GRUBER Lajos (1877b): A közigazgatási bíraskodás alakzatai Európában. V. A közigazgatási bíraskodás Olaszországban. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 40. sz. 312–313.; SCHWEITZER Gábor (1996–1997): Közigazgatás–igazságszolgáltatás–jogállamiság, avagy a közigazgatási bíraskodás kezdetei Magyarországon. *Allam- és Jogtudomány*, 38. évf. 1–2. sz. 23.

A községi elöljárók, a pénzügyi hivatalnokok fegyelmi ügyeiben is a közigazgatási bíróságok döntöttek.⁵⁴

A württembergi közigazgatási jogszolgáltatásról először 1876. december 16-án született átfogó, önálló közigazgatási bírói fórumrendszerrel létrehozó törvény (*Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*). A magyar szakirodalomban gyakran hivatkozott törvény kétfokozatú rendszert vezetett be, a közigazgatási panaszokról első szinten a járási kormányzások határoztak, másodfokon a közigazgatási törvényszék döntött. Az ügyek törvényben meghatározott széles körében kétfokú eljárás volt. Idetartoztak a helyi adók mértékének és jogalapjának megállapítása esetén beadott panaszok, valamint a segélyezési ügyek. A törvény által kifejezetten nem nevesített esetekben általános felhatalmazással a közigazgatási törvényszék ítélkezett.⁵⁵

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

⁵⁴ LANGE, Gerhard (1993): *Die Bedeutung des preußischen Innenministers Friedrich Albert Graf zu Eulenburg für die Entwicklung Preußens zum Rechtsstaat*. Berlin, (s. n.). 45–53.; STIER-SOMLO, Fritz – ELFTER, Alexander Hrsg. (1926–1931): *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, Band. 6. (1929) Berlin–Leipzig, Walter de Gruyter. 614–615.; Közigazgatási bíráskodás. Poroszország (1889). *Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 30. sz. 2–3.; KELLER, Christian (1998): Verwaltungsgerichtsbarkeit. In *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Band. 5. Berlin, Erich Schmidt. 879–883.; EGIDI, Hans (1964): Paul Persius, der Schöpfer der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. In BARING, Martin Hrsg.: *Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Köln–Berlin–Bonn–München, (s. n.). 18–40.

⁵⁵ GOEZ, Karl (1902): *Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg*. Tübingen und Leipzig, (s. n.). 597–627.; ZERGÉNYI Jenő (1890b): A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közlöny*, 25. évf. 46. sz. 363.

lehetőségét, hogy az egyik törvényhozás vagy felelős kormány a másik fél jövedelmének csonkításáról döntsön. A konkrét adók felsorolását a törvény külön megállapodásra bízta.

A megállapodás nem jött létre, de az első vám- és kereskedelmi szerződésben nevesítették a vonatkozó adónemeket és rögzítették, hogy ezeket az adókat a szerződés ideje alatt azonos tartalmú törvények és igazgatási szabályok szerint kezelik (XI. cikk). A szerződésben a só- és dohányjövédéket, továbbá a szesz-, sör- és cukoradókat nevesítették. A két állam által később kötött vám- és kereskedelmi szerződések kiterjesztően értelmezték e rendelkezést, és idesorolták az adókon kívül a só-, és dohányjövédéket is. Ezek ugyan a korabeli klasszifikáció szerint sem voltak az ipari termeléshez kötődők, tehát nem estek az 1867. évi XII. törvénycikk 63. §-a alá, ennek ellenére ezeket közös egyetértéssel elintézendő ügyeknek tekintették magyar oldalról is. Az adók azonos törvények és szabályok szerinti kezeléséről szóló kötelezettség tehát nem az 1867. évi XII. törvénycikk 63. §-án, hanem csupán a vám- és kereskedelmi szerződéseken alapult. E kötelezettségnél fogva ezeket az adókat a vám- és kereskedelmi szövetség tartama alatt közös megegyezéssel kellett szabályozni, amely ha nem jön létre, a közös megegyezéssel alkotott régi szabályozást tekintették irányadónak. A közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvénycikk (ahogyan a törvényjavaslat indokolásából kiderül) a jövedékekkel összefüggő valamennyi magyarországi szabály megalkotását közös egyetértéssel intézendő ügynek minősítette.⁵⁶

Magyarországon az 1898. évi I., az 1899. évi IV. és az 1899. évi XXX. törvénycikkek fenntartották a régi (1878-as) vám- és kereskedelmi szövetségnek megfelelő állapotokat. Ennél fogva rezerválták az említett adókra vonatkozó, jogorvoslatot korlátozó viszonyokat is. Ezen adók közül a szesz-, a sör- és a cukoradó a monarchia két felében az 1899. évi XXX. törvénycikk

⁵⁶ „A jövedéki törvények a fennálló államszerződések alapján a birodalmi tanácsban képviselt országok és tartományok kormányával történt előleges egyezkedésekhez képest, a birodalmi tanácsban képviselt országokban ugyanazon alapokon nyugszanak, mint nálunk.” Indokolás a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslathoz. *Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok* (1882). VI. köt. Szapáry Gyula pénzügyminiszter 1882. február 7-i, 148. számú előterjesztése. Budapest, Hiteles kiadás (a továbbiakban: *Indokolás a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslat*hoz). 210–211.

előtt – nálunk az 1899. évi XVIII, XIX. és XX. törvénycikkek, Ausztriában pedig császári rendeletek alapján – azonos szabályok alá estek.⁵⁷

Jól mutatja a közigazgatási bíráskodással összefüggő kormányzati fenn tartások csökkenését, hogy az 1896. évi XXVI. törvénycikk kibővítette a felülvizsgálható adó- és illetékügyek körét. A hatáskör jelentős szélesítését eredményezte, hogy 1896-ban a fogyasztási (közvetett) adók jelentős részére is kiterjesztették a bírói jogvédelmet. Ennek megfelelően a cukor- és húsfogyasztási, a bor- és söradó, továbbá a szeszitalmérés adó valamely községre terhelése (1889. évi XXVIII. törvénycikk 12., és 16. § 2. f. pont; 1892. évi XV. törvénycikk) is közigazgatási jogvitás ügy lett. Korábban az ilyen jogviták közigazgatási fórumok elé tartoztak; első fokon a pénzügyigazgatóság, fellebbviteli fórumként a közigazgatási bizottság járt el, a végső döntést a pénzügyminiszter hozta. A törvény indokolása szerint ezzel „éppen az erre leginkább igényt tartható községek nyernek bírói védelmet a pénzügyi közigazgatásnak az állami közérdek túlhajtott érvényesítésére irányuló esetleges hajlamaival szemben”.⁵⁸ Az általános közigazgatási bíróságot létrehozó törvény bővítette a bíróság elé vihető adókvetési viták tárgyi körét is. Ezt követően az 1949-ig működő közigazgatási bíróság döntött a földadó, a házadó, az I. és II. osztályú keresetadó, az általános jövedelmi pótagó és a fegyveradó sérelmezett megállapítása ügyében is. E jogvitákban korábban első fokon a községi jegyző vagy a városi adó- (számviteli) hivatal döntött, másodfokon (végérvényesen) a közigazgatási bizottság határozott (1883. évi XLIV. törvénycikk 11., 29. §).

Az adóügyek terén fontos garanciális kérdés volt az állami érdek sérelme esetén megállapított kártérítési felelősség bírói kontrollja. A kártérítési kötelezettség megállapítása és mértékének meghatározása az állami és községi (városi) tisztviselők, továbbá a községek hátrányára (1889. évi XXVIII.

⁵⁷ POLNER Ödön (1904): Közös egyetértéssel elintézendő ügyek. *Magyar Jogi Lexikon*, V. köt. Budapest, 120.; MOLNÁR István (1908): Az új osztrák bortörvény. *Borászati Lapok*, 40. évf. 5. sz. 56.; BALOGH Judit (2017): Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban. In KIS Norbert – PERES Zsuzsanna szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói munkásságának 50. évfordulójára. Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 61.

⁵⁸ *Az 1892. évi február hó 18-ra hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai* (1894). XIV. köt. Budapest. 191–420. A belügyminiszter 1893. októberi előterjesztése. 510. számú anyag. Indokolás a 110–112. §-okhoz.

törvénycikk 8., 12. és 16. §) végrehajtási érdekkörben maradt, 1883-tól is első fokon a pénzügyigazgatóság, második szinten a közigazgatási bizottság, végül a pénzügyminiszter hatásköre volt. Az 1896-os hatáskör-kiterjesztés nyomán a végső döntést a közigazgatási bíróság hozta meg. A házbérbjövedelem meghatározására szükséges helyszíni szemle költségeinek a háztulajdonos általi megtérítése (1889. évi XXVIII. törvénycikk 8. § 4/a. pont, 12. § és 15. § III. 3. pont) is perelhetővé vált. Ebben az ügycsoportban 1896-ig első fokon a pénzügyigazgatóság, majd a közigazgatási bizottság, végül a pénzügyminiszter döntött.

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

Az első magyar közigazgatási bíróság hatásköri rendelkezései tehát nem követték a német területeken általános taxációt. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk szerint a bírósághoz tartoztak mindazon ügyek, amelyeket adókezelési vagy más törvény oda utalt. Ezzel a megoldással a korabeli törvényhozó jelentős terhet rótt a jogalkalmazókra, hiszen a pontos hatásköri rendelkezéseket csak a közadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvénycikk és egyéb adóügyi törvények figyelembevételével lehetett megállapítani. Eszerint az adókivetés mértéke, az adómentességek, adóelengedések, az adóbehajtás körüli eljárás, az adózók bírságolása, községi, városi és adófelügyelői közegek kártérítési kötelezettségei iránt hozott határozatok ügyében végső fórumként a pénzügyi közigazgatási bíróság járt el. Az egyenes *adóügyekben* idetartozott a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő közigazgatási eljárásból eredő panaszok döntő többsége, *illetékek* esetében

pedig nem csupán a mérték és kiszabás, hanem a végrehajtás és bírságotlás állampolgárok által sérelmezett közigazgatási határozatok is.⁵⁹

A törvény az ítélkező bírói illetékességet részben általánosságban, részben az ügykörök megjelölésével (taxative) állapította meg. Ennek az lett a gyakorlati következménye, hogy egyrészt az illetőség kérdését a közigazgatási bíróságnak több ízben magyaráznia kellett, másrészt többrendbeli sérelmes hatósági intézkedés ellen (ilyenek az adók és illetékek jogtalan visszatartása, nem esedékes vagy tartozatlan követelésre való elszámolása stb.) a felek nem kaptak jogorvoslati lehetőséget. A gyakorló jogászok egy része javasolta, hogy a törvényhozás módosítsa ezt a rendelkezést. Egyik képviselőjük, Markovich Győző szerint rögzíteni kellene, hogy a bíróság „az egyenes állami adók és illetékek, valamint az ezek kezelése körül felmerült bírságok és kártérítési kötelezettségek jogossága, helyessége és fennállása, továbbá e követelések érvényesítése céljából tett sérelmes végrehajtási intézkedések, végre a bevételzett közszolgáltatások helytelen és jogtalan elszámolása és visszatartása tárgyában emelt panaszok fölött van hivatva ítélni”. Ez a megoldás a jogkereső közönség hasznára lenne, hiszen egyértelművé válna, hogy az egyenes adók, illetékek, bírságok és kártérítési kötelezettség megállapítása, kivetése, behajtása és elszámolása körül elkövetett sérelmes hatósági intézkedés ellen lehetne orvoslást és jogoltalmat kapni a közigazgatási bíróságtól.⁶⁰

A törvény rendelkezéseiből kitűnik, hogy a tisztán adminisztratív jellegűnek minősített ügyek (adófizetési halasztások, a községi közegek bírságotlása, a behajthatatlanság körülményeinek megállapítása) változatlanul az állami végrehajtás érdekkörében maradtak, ezekben legfelsőbb fórumként továbbra is a pénzügyminiszter döntött. Az 1883-ban létrehozott magyar pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre nem terjedt ki a közvetett adókra, és speciális volt abban a tekintetben is, hogy csupán a törvényhatóságok közigazgatási bizottságai, az egyenesadó-felszólalási bizottságok és a királyi pénzügyigazgatóságok döntéseinek felülvizsgálatára kapott lehetőséget. A bíróságnak még nem volt norma-felülvizsgálati jogosultsága, és nem volt

⁵⁹ MODER 1883, 3.; STIPTA István (2018a): A közös elvek szerint kezelt ügyek és a közigazgatási bíráskodás. In MÁTHÉ Gábor – MENYHÁRD Attila – MEZEY Barna szerk.: *A kettős monarchia. Die Doppelmonarchie*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 65–77.

⁶⁰ MARKOVICH Győző (1888): Pénzügyi jogszolgáltatásunk. *Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 23. sz. 1.

lehetősége a pénzügyminisztériumi normák megváltoztatására, a központi közigazgatás rendeleteinek célszerűségi szempontú ellenőrzésére sem.⁶¹

1.4. Az ítékezés eljárási rendje

A közigazgatási bíráskodás bevezetése felvetette a bírósági eljárás szabályozásának igényét is. Az eljárás rendszerének és részletszabályainak meghatározásakor alapvető értékeltvi kérdés volt, hogy a testület döntéshozatali rendje hogyan tudja kiegyenlíteni azt az előnyt, amelyet az állami pénzügyi szervek a pénzügyi szolgáltatások meghatározásakor és azok végrehajtásakor a polgárokkal szemben rendelkeztek. Ezzel egyidejűleg gondoskodni kellett arról, hogy az eljárás gyorsan lezáruljon, és ne adjon lehetőséget a közkötelezettségek teljesítésének halogatására vagy tudatos adókerülésre. A törvényhozásnak ilyen szempontokat mérlegelve kellett döntenie arról, hogy a bírósági karakterű jogvédelmi szerv a nagyobb jogi garanciát nyújtó szóbeli vagy a gyorsabb és a közérdeket hatékonyabban érvényesítő írásbeli eljárási rendben működjön. A korabeli kormánypári többség ebben a kérdésben az állam érdekeit tartotta fontosabbnak, ezért nem fogadta el a szóbeliség elvét, és elutasította a kompromisszumos megoldásként számos más országban bevált fakultatív szóbeliség koncepcióját is.⁶²

A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárási rendjéről élenk törvényhozási vita alakult ki. Ennek során élesen elkülönült egymástól az ellenzéki és kormánypárti képviselők álláspontja, de határozottan különbözött a képviselőház (kormánypárti többségű) pénzügyi és igazságügyi bizottságának nézete is. A képviselőházi vita a javaslat eljárási jogot tárgyaló szakaszában különösen intenzív és alkotó jellegű volt. Szokatlan módon még a főrendek

⁶¹ A bíróság hatásköréről: PILISY Lajos (1947): A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884–1896. In *A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság. 13–18.; KÖMÖCSY József (1884): A pénzügyi közigazgatási bíráskodásról és az 1883. évi XLIII. törvényekről. *Jogtudományi Közöny*, 19. évf. 17. sz. 129–131.; *Tisza Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-ére egybehívott enquete tárgyalásai* (1880). Budapest, (s. n.). 202–222.; DELL'ADAMI Rezső (1881): Indoklás a pénzügyi bírósági törvényjavaslatához. *Jogtudományi Közöny*, 16. évf. 7. sz. 57–58.; GRUBER Lajos (1880): A közigazgatási bíráskodás kérdése 1877–1879. II. *Magyar Themis*, 10. évf. 11. sz. 11.

⁶² Vö. STIPTA István (2011a): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság eljárási rendje (1884–1896). *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. Különszám. 168–182.

tanácskozása is érdemben alakította a jogérvényesítés törvényben rögzített folyamatát és egyes részletkérdéseit.⁶³ A szakmai publicisztika is hatást gyakorolt a törvényhozási folyamatra; különösen a jogász közírók harcoltak eredményesen az elnagyolt első miniszteri előterjesztés ellen.⁶⁴

A két törvénytervezetet kidolgozó pénzügyminiszter egyik napirendre vett javaslata sem tartalmazott az ügyszak jogi specialitásait követő részletes eljárási rendet, egyszerűen az eljárás gyorsításának szempontját vette figyelembe. Ahol lehetett, a civiljogi per hatályos normáit, a már megalakotásakor átmenetinek tekintett 1868. évi LIV. törvénycikk 102–107. §-ait ajánlotta elfogadásra. Az első, 1881-i javaslat a bíróság eljárását az „érdekeltektől” egyetértésben kiadott pénzügyminiszteri rendelettel kívánta szabályozni, az egy évvel később összeállított második előterjesztés már kizárólagos pénzügyminiszteri hatáskört irányzott elő.⁶⁵

A képviselőház állandó pénzügyi bizottsága úgy vélte, hogy a közigazgatási jogvitás ügyekben általában a szóbeliséget nélkülöző eljárás kívánatos, adott esetben, egy központi, egyszintű fellebbezési fórum esetén adó- és illetékügyben ez lehet az egyedül lehetséges megoldás. A bizottság szerint a felek kölcsönös meghallgatását lehetővé tevő eljárás nem követelhető meg ott, ahol „apró-cseprő adó és illeték-kérdések miatt, az ország minden részéről [Budapestre] felhívni és napokig itt tartani kellene az ügyfeleket”. „A szóbeli contradictorius eljárás szép biztosítéka és előnye, a legtöbb esetben itt hátránnyá változna. Másfelől a gyors elintézését igénylő ügyeket, a végrehajtást fel nem függeszthetvén, a feleknek nagy hátrányára és kárára csak késleltetné, elintézésüket csak hátráltatná.” A testület a polgári perrendtartás eljárásjogi garanciáit elegendőnek tartotta, a tervezett közigazgatási bírósági eljárásban csak az írásbeli rendszert tartotta elfogadhatónak.⁶⁶

⁶³ STIPTA 2006a, 518–546.; ROZSNYAI Krisztina (2016): Perjogi önállósulás és külön-bírósági jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 9.; PAPP László (2017): Különbíróságok szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 7. évf. 1. sz. 76.

⁶⁴ GRUBER Lajos (1881): A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslat. *Jogtudományi Közlöny*, 16. évf. 19. sz. 165–166.; Nyolcadik magyar jogászyűlés. Közigazgatási bíráskodás, a IV. szakosztály vitája. CONCHA Győző, LÁNCZY Gyula és DELL'ADAMI Rezső véleménye (1882). *Jogtudományi Közlöny*, 17. évf. 44. sz. 350–352.; PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod Bt. 16.

⁶⁵ *Első javaslat* 1881, 302–303.; *Második javaslat* 1882, 221., 223.

⁶⁶ *Pénzügyi bizottság* 1883, 164.

Az igazságügyi bizottság ezzel szemben határozottan kiállt a teljesebb jogvédelmet biztosító fakultatív szóbeliség mellett. E rendszerben a szóbeli eljárás nem volt kötelező, de a feleknek lehetőségük volt arra, hogy érveiket a bíróság előtt az írásbeli előterjesztés után szóban is megfogalmazhassák. A fejlettebb jogi kultúrát képviselő testület szerint a pusztán írásbeliség, és az ezzel együtt járó előadói rendszer nem nyújthat elegendő biztosítékot arra, hogy a perbeli vitakérdés a maga egészében az ítélőbíróság tudomására jusson. Az írásbeli anyagot az előadók ügybuzgalmuk és szakavatottságuk szerint eltérően referálják, és ha a felek nem reagálhatnak az elhangzotakra, a bíróság nem minden esetben ismerheti meg a perbeli valóságot. A pénzügyi közigazgatási bírósághoz utalt ügyekben a merev írásbeliség káros lenne azért is – folytatódott az érvelés –, mert ebben az ügykörben hiányzik a teljes írásbeli perfelszerelés, és a vitakérdés bírói eldöntésére csak egyetlen bíróság szolgál, amely jogerős döntést hoz. Az igazságügyi bizottság elnöke, a kormánypárti Teleszky István a képviselőházi vitában harcosan (de eredménytelenül) érvelt a nagyobb jogi garanciát biztosító törvényi szabályozás mellett.⁶⁷

A jogászai értékrendet következőesen képviselő szaksajtó is a szóbeliséget támogatta. A *Magyar Igazságügy* szerkesztőségi cikke szerint a szóbeliség elvének érvényesítése esetén „a pénzügyi közigazgatás bonyolult és homályos természetű kérdéseinek tisztázására és nyilvánosság elé hozatalára sokkal több kilátásunk lenne. Így azonban a pénzügyi közigazgatási bíróság indokolásaira leszünk utalva a kétes természetű esetek tanulmányozása tekintetében.”⁶⁸

Az eljárás rendjéről szóló képviselőházi vitában a kormánypárti többség ragaszkodott a pénzügyi bizottság álláspontjához. Képviselőik arra hivatkoztak, hogy a közigazgatási bírósági eljárásban nem fél áll féllel szemben,

⁶⁷ *Képviselőházi vita* 1883, 326., 353.

⁶⁸ Pénzügyi közigazgatási bíróságról (1884). *Magyar Igazságügy*, XXI. köt. Budapest. 183.; A korabeli szaksajtó taglalta a második javaslat hiányosságait is. „Bíróság előtti eljárás alig képzelhető el a vitás felek meghallgatása, az érvek és ellenérvek előterjesztése s azoknak a felek részéről megvitatása nélkül. Már pedig a célba vett eljárás szerint a bíróság csak azon adatok alapján fog ítélni, melyeket a pénzügyi közegek – igen természetesen – a pénzügyi cél elérése tekintetében összegyűjtenek, az ellenfél, a magánpolgár legfeljebb a határozat elleni fellebbezésben adhatja elő nézetét, anélkül azonban, hogy így a bíróság nem a felek kölcsönös előterjesztésével megvilágított, s minden szempontból tisztázott ténykörülmények, hanem csakis pénzügyi szempontból, s így egyoldalú érdekből összegyűjtött adatok alapján bíraskodand.” TÓTH Dezső (1882): A pénzügyi közigazgatási bíróság. *Jogtudományi Közlöny*, 17. évf. 11. sz. 80.

hanem „felek ezrei” állnak szemben az államkincstárral. Az állami érdek képviselője, az ügyekben való kötelező perbeli nyilatkozattétel rendkívül megterhelné a pénzügyi apparátust. A szóbeliség – érveltek – az ügyvédek tömeges bevonását igényelné, ami jelentősen drágítaná az eljárást a magánfelek részére is. Az írásbeli eljárás híveinek további érve volt, hogy a polgári perrendtartás novellája (1881. évi LIX. törvénycikk) sem fogadta el a szóbeliséget, ami a közigazgatási szakágban működő bíróságnál még kevésbé lenne indokolt. A képviselők hivatkoztak arra is, hogy az alapdöntést hozó közigazgatási fórumokon (az adókievető és felszólalási bizottságokban) az érintett fél személyesen nyilatkozhat. A képviselőházi vitában még az is elhangzott, hogy megengedő eljárásjogi szabályozás esetén formaszzerű polémia alakulhat ki a bíró és a fél között, ami alááshatná a bíróság tekintélyét.⁶⁹

Szapáry Gyula pénzügyminiszter kifejezetten ragaszkodott előterjesztése eljárásjogi részéhez. Azzal érvelt, hogy szóbeli rendszer esetén a számításba vett 4–6 bíró helyett ezek tízszeresét kellene alkalmazni.⁷⁰ A jogvédelem szempontjainak jobban megfelelő igazságügyi bizottsági javaslat mellett a képviselőházi ülésen jelen lévő Pauler Tivadar igazságügyi miniszter sem állt ki, aki egyébként tüntető távolságtartással, szótlánul ülte végig a szenvedélyes vitát. A kormánypártiak közül egyedül Teleszky István értett egyet az ellenzéki Szilágyi Dezsővel, aki a szóbeliség érvényesítését jogállami minimumnak tekintette.⁷¹ A képviselőház azonban Szilágyi azon áthidaló javaslatát sem fogadta el, amely a tárgyaláson csak a magánfél számára biztosította volna a szóbeli válasz lehetőségét.⁷²

Az elfogadott törvény alapvető eljárásjogi fogalmakat hagyott tisztázatlanul. A jogorvoslat minden formáját fellebbezésnek nevezte, tehát nem különböztette meg az érdemi jogvédelmi igényt az alaki (eljárási) kifogást tartalmazó jogorvoslati kérelemtől. A panasz kifejezés jogi tartalma sem derült ki magából a törvényből.⁷³ A normaszöveg azt sem tette

⁶⁹ *Képviselőházi vita* 1883, 373. GÁLL József felszólalása.

⁷⁰ *Képviselőházi vita* 1883, 357.

⁷¹ *Képviselőházi vita* 1883, 353–360., 364–375.

⁷² Az elutasítás után Szilágyi Dezső keserűen jegyezte meg: „Jól vigyázzunk, mikor gyámkodni akarunk emberek felett, ne tegyük lehetővé igazságuknak megnyugtatásukra való képviseletét.” *Képviselőházi vita* 1883, 356.

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

világossá, hogy a fellebbezés kiterjed-e az érdeksérelmekre, vagy csak a jogsérelmekre vonatkozhat. A jogalkotó nem határolta körül az ügyben érdekelteket, nem adott általános iránymutatást arra, hogy adott esetben kik rendelkeznek aktorátussal, a bíróság előtti keresetiségi joggal. Nem különítette el a magán- és a hatósági panaszt, így a törvény szövegéből az sem olvasható ki, hogy a közigazgatási hatóságok panaszjoga milyen ügykörökre vonatkozik. Éppen a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének tapasztalatai nyomán született meg később az 1896. évi XXVI. törvény cikk 84. §-ában foglalt azon rendelkezés, amely a panaszjogot a hatóságok jogkörének védelme és az állami (kincstári) közérdek megóvása érdekében is biztosította.⁷⁴ A szabályozás további hiányossága volt, hogy nem rögzítette az érdekelt harmadik személyek eljárási jogait, és nem rendelkezett a bíróság ezzel kapcsolatos teendőiről sem.

A törvény 6. §-a szerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézett fellebbezéseket a panasz tárgyát képező határozat kézbesítésétől számított 30 napon belül kellett benyújtani. E határidőt az eredetileg tervezett 15-ről 30 napra, a pénzügyi bizottság javaslatára módosították.⁷⁵ A határidő-kiterjesztés a gyakorlatban lassította a közigazgatási jogvédelmet, ezért a panaszirat beadását az általános közigazgatási bíróságról szóló törvény, majd az 1929. évi XXX. törvény cikk a sérelmes határozat kézbesítését (kihirdetését) követő 15 napon belül tette lehetővé. A közigazgatási bizottság határozata elleni pénzügyi tárgyú jogorvoslati kérelmet a bizottság elnökéhez, a felszólamlási bizottság döntésével szemben a királyi adófelügyelőhöz, a királyi pénzügyigazgatóság határozatainak megváltoztatása érdekében a területileg illetékes pénzügyigazgatósághoz kellett beadni. A törvény nyitva hagyta azt a kérdést, hogy az ügyféli kérelmet a közigazgatási bírósághoz közvetlenül be lehet-e adni.

Ha a fellebbezésre rendelkezésre álló határidő utolsó napja vasárnapra, vagy a Gergely naptár szerinti valamely más közönséges ünnepre esett, a jogorvoslati kérelmet még a következő munkanapon (korabeli kifejezéssel: köznapon) be lehetett adni. A posta útján beérkezett fellebbezések

⁷⁴ PÁKEY Lajos (1947): A közigazgatási bíróság előtti eljárásról. In *A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897–1949)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság. 50.; VÖRÖS Ernő – LENGYEL József (1935): *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben*, II. köt. Budapest, (s. n.). 1131–1132.

⁷⁵ MODER 1883, 10.; NAGY Péter (2017): A hazai bíróság-történet szakirodalma. *Jogtörténeti szemle*, 19. évf. 1–2. sz. 148.

benyújtásának időpontjaként a postára adás napját tekintették. A közigazgatási hatóságok a törvényes határidőben beadott fellebbezéseket a pénzügyi közigazgatási bírósághoz terjesztették fel, a késve beadott fellebbezéseket végzéssel vissza kellett utasítaniuk. A rendelkezés méltányos volt, különösen, ha az 1929. évi XXX. törvénycikk 54. § (1) bekezdésével vetjük össze, amely szerint az elsőfokú hatóság „a meg nem engedett” jogorvoslatot is visszautasíthatta. A közigazgatási szervek a jogorvoslati kérelmeket (az 1883-as szabályozás szerint) a közigazgatási bíróság hatáskörének hiánya miatt sem utasíthatták el. A törvény (pénzügyi és az igazságügyi bizottság együttes javaslatára elfogadott) 7. §-a a megfelelő időben beadott fellebbezést visszautasító hatósági végzés ellen a döntés kézbesítésétől számított 15 nap alatt fellebbezést tett lehetővé. Az 1896. évi XXVI. törvénycikk 98. §-a ezt a jogorvoslatot felfolyamodásnak nevezte, megkülönböztetve az ügy érdemét érintő panasztól.⁷⁶

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

A közigazgatási bírósági eljárást megindító fellebbezésnek konkrétan kellett lennie, a jogvédelmet kérőnek egyértelműen meg kellett jelölnie a sérelmezett határozatot, és annak kifogásolt pontjait. Jelentős könnyítést jelentett viszont, hogy olyan tényeket, amelyek a fellebbezési ügyre vonatkozó, vagy azzal összefüggésben levő hivatalos iratokból megállapíthatók voltak a magánfélnek nem kellett bizonyítania, ezeket az iratokat nem kellett csatolni, elegendő volt csupán hivatkozni rájuk. A fellebbezésben a sérelmező új tényekre is hivatkozhatott. Ez a rendelkezés elvi szempontból is

76

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

fontos volt, hiszen az új bizonyítékok vagy az alaphatározat hozatala óta ismertté vált körülmények alapján a közigazgatási bíróság előtti eljárás új alapokon is indulhatott (8. §). Ezek a rendelkezések fontos eszközei voltak a materiális igazság perbeli kiderítésének.⁷⁷

A törvény 9. §-ának első mondata szerint a közigazgatási bizottság elnöke, a királyi adófelügyelő, illetve pénzügyigazgatóság köteles volt a hozzá törvényes időben érkezett fellebbezést az érkezéstől számított nyolc nap alatt a tárgyalási iratokkal felszerelve a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjeszteni. A miniszteri előterjesztések eredetileg 15 napot tartalmaztak, a rövidebb határidőt Lázár Ádám javasolta a képviselőházi vitában.⁷⁸ A rendelkezés tartalmi hiányossága volt, hogy nem igényelte a hatóságoktól a döntés magyarázatát, ahogyan a korrigáló 1896. évi XXVI. törvény cikk fogalmazta, a „felvilágosító irat” csatolását. Mivel a hatósági határozatok indokolásai gyakran formálisak voltak, a bíróságok csupán hosszas levelezés után ismerhették meg a hatósági döntés ténybeli hátterét, a felülvizsgálat szempontjából fontos tartalmi motívumait.

Ha a közigazgatási bizottság vagy az adófelszólamlási bizottság határozata ellen a kincstár képviselőjében az adófelügyelő adott be fellebbezést, köteles volt annak hiteles másolatát az érdekelt adó- vagy illetékköteles félnek megküldeni, és a feladóvevényt vagy kézbesítési ívet a fellebbezéshez csatolni. Ezt a – magánfél számára garanciát jelentő – kézbesítési módot is az ellenzéki Lázár Ádám javasolta, és Hegedűs Sándor kormánypárti bizottsági előadó is támogatta.⁷⁹

Az érdekelt fél a kincstár képviselőjének fellebbezésére tett észrevételeit közvetlenül a pénzügyi közigazgatási bíróságnak is beadhatta. Az erre vonatkozó beadványt az adófelügyelő levelének postára adását, illetőleg kézbesítését követő 30 nap alatt kellett az ítélőfórumhoz eljuttatni. E határidő lejártá előtt az ügyet a pénzügyi közigazgatási bíróság érdemben nem tárgyalhatta. A 30 napos határidő után beérkezett észrevételeket a fellebbezés elbírálásánál már nem lehetett figyelembe venni. Ebből a rendelkezésből

⁷⁷ MODER 1883, 11. (A 8. §-hoz fűzött indokolás.); DELL'ADAMI Rezső 1881, 57–58.

⁷⁸ *Képviselőházi vita* 1883, 350.; KÖMÖCSY 1884.

⁷⁹ *Képviselőházi vita* 1883, 352. A törvényt szöveg végleges változatát (a képviselői indítvánnyal azonos tartalommal) a főrendek is támogatták. In *Főrendiházi vita* 1883, 526.; MODER 1883, 13. (A 9. §-hoz fűzött indokolás.)

is egyértelmű volt, hogy a törvényhozó az eljárást írásbelinek tekintette, és a határidők zárt rendszerével is a gyors döntésre törekedett.⁸⁰

A törvény 10. §-a szerint pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott fellebbezésnek csak olyan esetekben volt halasztó hatálya, amelyekben ezt a törvény külön rendelte.⁸¹ A fellebbező fél azonban a fellebbezés beadásakor vagy azt követően – külön kérvénnyel – az érintett közigazgatási hatóság útján teljesítési haladékokat kérhetett a pénzügyminisztertől. A miniszter a halasztást – ha a félnek a végrehajtás által „visszapótolthatatlan károsodása” származna, és ha az államkincstár érdeke kellőleg biztosítva volt – köteles volt megadni. Ez fontos rendelkezés volt, de lényegében magánjogi logikával szabályozta a pénzügyi tárgyú eljárást. Ferenczi Miklós képviselő a képviselőházi (részletes) vitában a magánfelek érdekében javasolta, hogy a pénzügyminiszteri döntésig ne lehessen végrehajtási intézkedést tenni. Hegedűs Sándor a pénzügyi bizottság nevében az indítványt azért nem fogadta el, mert akkor „mindenki fellebbez,” a felek egyszerűen azt állítanák, hogy pótolthatatlan káruk van, és így a közösség érdeke sérülne, a szabályszerű és indokolt végrehajtás meghiúsulna.⁸²

A törvény szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság a hozzá felterjesztett ügyeket nyilvános ülésben tárgyalta, döntéseit a fennálló törvények és szabályrendeletek értelmében az elnök vagy helyettese elnöklete alatt háromtagú tanácsban hozta. A tanácsban részt vevő bírák közül legalább egynek bírói képesítéssel kellett rendelkeznie. Fontos garanciális rendelkezés volt, hogy az ügyek előadói csak ítéldbírák lehettek (12. §).

A közigazgatási bíróság döntéshozatali rendjében alkalmazni kellett az 1868. évi LIV. törvénycikk egyes rendelkezéseit. Eszerint a perek anyagának ismertetése (előadása) nyilvános volt. A felek és a közönség tájékoztatása érdekében a felvett ügyek jegyzékét legalább három nappal az előadás előtt a bíróságon ki kellett függeszteni. A felek értesítésére vagy meghívására nem volt szükség. A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárása során is

⁸⁰ A fellebbezés másolatát nem kellett a féllel közölni, ha az adófelügyelő a fellebbezést a határozat kihirdetése alkalmával (az adó- vagy illetékköteles fél jelenlétében) élőszóval kijelentette, és nyilatkozta, hogy a fellebbezést nem kívánja írásban indokolni.

⁸¹ Ilyen volt az adókezelésről szóló 1883. évi XLIV. törvénycikk, amelynek 8. §-a szerint a fellebbezés egyedül akkor lehet halasztó hatályú, „amidőn a bizottság eljárásában a törvény szabályai sértetnek meg. Ezen esetekben a fellebbviteli hatóság, ha a felhozott alaki sérelmet bebizonyítottak látja, érdemleges végzést nem hozhat, hanem köteles a fellebbezett végzést megsemmisíteni, és az ügynek újabb tárgyalását elrendelni.”

⁸² *Képviselőházi vita* 1883, 352–353.; MODER 1883, 13. (A 10. §-hoz fűzött indokolás.)

alkalmazni kellett a kizárás magánjogi perekben érvényesülő szabályait. Ennek megfelelően a bíró a felek kérelmére vagy hivatalból elrendelhetette a közönség kizárását, ha azt a „közérkölciség érdekében” szükségesnek látta, vagy ha a perben olyan adatok merültek fel, amelyek nyilvánosságra hozatala bármely fél jó hírét vagy érdekét veszélyeztethette. A nyilvánosság kizárásának elrendelése vagy megtagadása ügyében hozott végzés ellen nem lehetett jogorvoslattal élni.

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

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 21. §-a szerint az ítélet a felek kérelmén túl nem terjedhetett. Ennek kapcsán Vidliczkay József a képviselőházi részletes vitában joggal kifogásolta, hogy ez az elv csupán a magánjogi ügyekre érvényes, hiszen ezt a polgári perrendtartás (1868. évi LIV. törvénycikk) 248. §-a rögzítette. „Ebben az esetben viszont a pénzügyi bíróságnak a törvény szerint hivatalból kell igazságot szolgáltatni az adózás kérdésében.”⁸³ A korabeli döntéshozók ezzel szemben a közigazgatási jogvédelem bírósági szakaszára nem terjesztették ki az officialitás elvét.

A bizonyítás rendjére és eszközeire vonatkozó rendelkezések élénk diskurzus tárgyai voltak. A képviselőházi vita során Lázár Ádám indítványozta: a 13. §-t egészítsék ki azzal, hogy a közigazgatási bíróság „ezen ügyekben a bizonyítékok szabad mérlegelésével határoz”.⁸⁴ A képviselőház elutasította a javaslatot, noha már volt példa arra, hogy a bizonyítékok szabad mérlegelésének lehetőségét a törvényhozás biztosította. Az uzsoráról és káros hitelügyletekről szóló 1883. évi XXV. törvénycikk 15. §-a szerint a bíróságok az uzsora tényállásának megállapításánál a „törvénynek a bizonyítékok teljességére vonatkozó intézkedéseihez” nem voltak kötve.

⁸³ *Képviselőházi vita* 1883, 390.

⁸⁴ *Képviselőházi vita* 1883, 367.

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

Felmerült az az igény is, hogy a bizonyítást vezető hatóság – ha a tényállás felderítését nem tartja elégségesnek –, újabb iratváltást rendelhessen el. A közigazgatási bíróságnak azonban mindig az így befejezett bizonyítási eljárás alapján kellene ítéleznie, előtte már újabb bizonyítékok nem hozhatók fel. Szükségesnek ítélték, hogy az eljárásban a központi kincstári képviselő ne csupán észrevételeket tehessen, hanem az üléseken tanácskozási joggal vehessen részt.⁸⁵

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

85

MARKOVICH 1888, 4. A gyakorlati tapasztalatokat felvonultató vitához: ABSZOLON Ferenc (1888): A pénzügyi jogszolgáltatás kérdéséhez. Hozzászólás Markovich Győző: Pénzügyi jogszolgáltatásunk című cikkéhez. *Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 23. sz. 1–4.

a határozathozatal szabályos volt-e.⁸⁶ Ebben a szabályban az a határozott elvi álláspont tükröződött, hogy a közigazgatási normák szükségessége és célszerűsége nem képezhetette közigazgatási bíróság előtti jogvita tárgyát.

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

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

A képviselőházi vitában Fenyvessy Ferenc képviselő harcosan indítványozta, hogy egézsítsék ki a szöveget, miszerint a bíróság „amennyiben a tanúk és szakértők kihallgatását szükségesnek látná, az iránt az illetékes

⁸⁶ O. SZATHMÁRY 1883, 375–376.

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

A törvény az ítélezés eljárási rendjéről szüksézávan rendelkezett. A 16. § szerint a bíróság, miután megállapította illetékességét, és úgy foglalt állást, hogy a határozatot hozó közigazgatási szerv is kompetens volt, továbbá a tényállás is „kellőleg” ki volt derítve, a „felebbezett határozatról érdemben” döntött. Az ítélező testület az ügy érdeméről ítéletet hozott, minden más intézkedést végzésbe foglalt. A klasszikus eljárásjogi követelményeknek megfelelően a törvény 22. §-a szerint az ítéletet és a végzést indokolni kellett. Az ítéletet vagy végzést kézbesítésre és végrehajtásra annak a hatóságnak kellett kiadni, amely a fellebbezést a bírósághoz felterjesztette.⁸⁷

Az ítélezési mechanizmus fontos részletkérdéseit a törvény felhatalmazása alapján a bíróság ügyrendje⁸⁸ foglalta össze. Eszerint az elbírálásra váró jogvita iratait feldolgozás és előadás céljából az elnök osztotta ki a bírácoknak. Figyelemmel kellett lennie arra, hogy az előadók munkaterhe egyenlő legyen, és hogy az azonos ügyre vonatkozó beadványt ugyanazon bíró kapja meg. Az ügyrend 75. §-a azt is előírta, hogy az ügy befejezése előtt az előadó személye törvényes vagy más alapos ok nélkül nem változhat. E fontos rendelkezés a bírói függetlenség védelmére szolgált.

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

A peres ügyeket főszabály szerint tanácsülésben kellett eldönteni. A tanács elnökének gondoskodnia kellett arról, hogy a tanácsülés – szükség esetén – bármelyik napon összeülhessen. Az ügyrend 89. §-a szerint

⁸⁷ Ezt a rendelkezést Lázár Ádám az ügyrendbe tartozónak vélte, de képviselőtársai le-szavazták. *Képviselőházi vita* 1883, 391.

⁸⁸ A m. kir. pénzügyminiszternek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában (1883). *Magyarországi Rendeletek Tára*, 17. évf. IV. füzet. 1720–1743.

a tanácselnök jelölte ki a tanács tagjait, az előadót, a szavazó bírakat és a tanácsjegyzői minőségben eljáró fogalmazót. Ő nyitotta meg és zárta be az ülést, örködött annak méltósága felett, biztosította a rendet és garantálta a tanácskozás szabályszerűségét.

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

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

előírás volt, hogy az elkülönített kérdésekről ugyanazon tanácsnak kellett határoznia (103. §).

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

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

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

A teljes ülésen az ügyet az a bíró terjesztette elő, aki a vitás elvi kérdésre alapul szolgáló ügy előadója volt. A véleményét az esetleges ellenindítvány, majd tanácskozás követte. A szavazás (ahogyan a tanácsokban) a rangidő sorrendjében történt, az elnök utolsóként szavazott. A szavazás végén a létrejött elvi megállapodást az elnök (röviden indokolva) kihirdette, majd egy szövegező bizottságot nevezett ki, amelynek egyik tagja az a bíró volt, akinek a véleményét a testület elfogadta. A bizottság rajta kívül két

másik bíróból és a jegyzőkönyvvezetőből állt. A döntvényeket részletesen indokolni kellett. A döntvény és indokolása megerősítésre szorult, egy újabb teljes ülés hitelesítette azt. A döntvényeket a hivatalos lapban meg kellett jelentetni, és a pénzügyminiszternek is meg kellett küldeni.

A törvény területi hatálya a „magyar korona országai egész területére” kiterjedt. Horvát-Szlavóniáról azonban ebben az esetben is eltérő rendelkezéseket kellett hozni. Mivel ebben az országrészben nem működtek közigazgatási bizottságok, rögzíteni kellett, hogy a pénzügyigazgatóságok (közigazgatási bizottsági minőségben hozott) határozatai is fellebbezhetőek a közigazgatási bírósághoz. Természetes volt, hogy az ottani kérelmeket a pénzügyigazgatósághoz kellett beadni; a fellebbezés felterjesztése és a bíróság által elrendelt kiegészítés is e szervek feladata volt.⁸⁹

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

A törvény 1884. január 1-jén lépett hatályba, végrehajtásával a pénzügyminisztert bízták meg. A végrehajtás a 81.085. számú, 1883. december 25-én keltezett rövid pénzügyminiszteri körrendelettel történt.⁹⁰ A rendelet felhívta a törvényhatóságok közigazgatási bizottságait, a királyi pénzügyigazgatóságokat és a királyi adófelügyelőket, hogy az 1883. december 31-ig hozott határozatok elleni fellebbezéseket a pénzügyminisztériumhoz, az 1884. január 1. utániakat a pénzügyi közigazgatási bírósághoz terjesszék fel.

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatala során esély kínálkozott egy korszerű, az úgyszak sajátosságainak megfelelő eljárási rend bevezetésére. Ez a rendszer kiküszöbölhette volna az előadó bíró esetleges

⁸⁹ *Pénzügyi Közlöny*, 1883. 51. szám 1003–1030.; 2050/Pm. 1883. december 21. A pénzügyi közigazgatási bíróság ügykörét érintő számvevősegi, pénztári és gazdasági teendőik ellátása tárgyában. *Pénzügyi Közlöny*, 1883. 51. szám 1031.; 81085/Pm. 1883. december 25.; A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883: XLIII. tc. életbeléptetése tárgyában. *Pénzügyi Közlöny*, 1883. 51. szám 1031–1032.

⁹⁰ *Magyarországi Rendeletek Tára*, 17. évf. IV. füzet. 243. sz. 1768.

szubjektivitását, a referendárius (előadói) rendszer elkerülhetetlen kockázatát. Erre az egyfokozatú bíráskodás esetén nagy szükség lett volna, hiszen a vitássá tett közigazgatási ügyekben az írásos bizonyítékokkal jól felszerelt állami apparátus és a többnyire eszköz nélküli polgár állt szemben egymással. Elvi szempontból ez a megoldás jobban megfelelt volna a jogvédelem szempontjainak.

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

A brit békebíró közigazgatási ítélkező tevékenységének eljárási rendje a klasszikus bírói mintát követte, ezért az elsőfokú közjogi döntéshozatalban is a civilbíróságok eljárási normái érvényesültek. A közigazgatási vitás ügyek főtárgyalása (trial) is a korabeli angol polgári eljárásjog szerint zajlott. A bíróságok ebben az ügyszakban széles körű pervezetési jogosultságokkal rendelkeztek, a perceselemények tartalmát és sorrendjét az ítélőtestület határozta meg. A döntéshozatali mechanizmus is a klasszikus bírói határozathozatalt képezte le, az ítélkezésben részt vevők azonos szavazati joggal rendelkeztek. A bizonyítási eszközök és módszerek a civiljogi rendszerben kialakult formákat követték, előfordult, hogy a békebírói testület tanukat hallgatott meg, vagy új bizonyítást rendelt el. A közigazgatási jogvitákat tehát az Egyesült Királyságban kontradiktórius keretben, szóbeli eljárásban döntötték el.⁹¹

A korabeli francia közigazgatási jogvédelmi eljárás fakultatív szóbeli jellegű volt. A vonatkozó törvényekben megfogalmazott eljárási célként a tényállás felderítése mellett a hatékony és olcsó igazságszolgáltatás biztosítását tüzték ki. Az eljárás tárgyalási szakasza ennek ellenére mindig

⁹¹ DELL'ADAMI Rezső (1880): *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából*. Budapest, Athenaum. 22–23.; ZERGÉNYI Jenő (1890a): A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közlöny*, 25. évf. 42. sz. 330–331.; TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 12.; F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 43.

nyilvános volt.⁹² Az osztrák törvényhozás már 1875-ben ugyanilyen eljárási rendszer mellett döntött. A bíróság előtti közigazgatási bírósági eljárás alapvetően a polgári bíróságok processzuális rendjét követte. A per előkészítő részében gondoskodtak a dokumentumok beszerzéséről, a szükséges szóbeli meghallgatásokról. Az ügyek tárgyalása nyilvános és szóbeli volt.⁹³

Poroszország törvényhozása 1879-től a teljes szóbeli rendszer mellett foglalt állást. A porosz közigazgatási peres eljárás megkülönböztette a közigazgatási döntés elleni fellebbeviteli kérelmet (Beschwerde) és a bírói felülvizsgálatot elindító panaszt (Klage). A közigazgatási bírósághoz benyújtott kérelmet írásban kellett beadni. A jogilag alaptalan keresetet indokolt végzéssel rövid úton el lehetett utasítani. A bíróság a jogilag megalapozott kérelem nyomán indokolt végzésben szólíthatta fel a panaszos ellenfelét a teljesítésre. Mindkét döntést – szóbeli tárgyalást kérve – meg lehetett támadni.⁹⁴

A korabeli magyar törvényhozás az eljárásjog terén sem törekedett átfogó szabályozásra, így a közigazgatási bíróságról szóló törvény sem tartalmazott egybefüggő és részletező eljárási szabályokat. A bíróság működési szabályzatában viszont érvényesíteni lehetett az ügyelőkészítés, a tárgyalásvezetés és a bírói döntéshozatali eljárás előre mutató gyakorlati tapasztalatait. A törvény feltűnő hiányossága volt, hogy nem rendelkezett a perújrafelvétel lehetőségéről. Később számos, erre irányuló kérelem érkezett a testülethez,

⁹² GRUBER Lajos (1877a): A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. I. A közigazgatási bíráskodás Franciaországban. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 36. sz. 286.; Ifj. TRÓCSÁNYI László (1991): A közigazgatási bíráskodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 5. sz. 408–409.; F. ROZSNYAI Krisztina (2007): A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. [Új folyam] 9. sz. 383–394.; ROZSNYAI Krisztina (2010): A közigazgatási eljárásjog európaizálódása. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 123–135.; BALÁZS István (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35. évf. 12. sz. 1081–1085.

⁹³ ADAMOVIČ, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian (1985): *Österreichisch Verfassungsrecht. Dritte, neubearbeitete Auflage*. Wien–New York, Springer Verlag. 325.; BRAUNEDER, Wilhelm (1994): *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Pécs, JPTE ÁJK, 195.; SZABÓ 2010, 220–222.; STIPTA István (1998): Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In TÓTH Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Tom. LIII. Szeged. 353–362.

⁹⁴ LANGE 1993, 45–53.; STIER-SOMLO–ELFTER 1929, 614–615.

amely több döntésében is úgy foglalt állást, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság eljárásban nincs helye újrafelvételnek.

A hazai közigazgatási bíráskodás kezdeti időszakában gyakori kritika érte a végrehajtási eljárást is. Megfogalmazódott: kívánatos volna, hogy ez is „határozottabb eljárási formák közé szoríttassék, s ezáltal gyorsabbá és biztosabbá tétessék, mert a most fennálló formák között gyakran megtörténik, hogy a végrehajtás 10-20 éven át is elhúzódik”⁹⁵

Az 1883-ban létesített magyar pénzügyi közigazgatási bíróság egyfokozatú jogvédelmet tett lehetővé. A testület hatásköre is korlátozott volt, hiszen döntési jogköre csupán az egyenes adó- és illetékügyekre terjedt ki. A bíróság eljárását a korabeli törvényhozás az állami érdekekre tekintettel szabályozta, ezért elutasította a teljesebb jogi garanciát biztosító szóbeliség elvét. A bíróság ennek ellenére fontos szerepet töltött be hazai közjog-történetünkben, mert elfogadtatta az állammal szembeni egyéni jogvédelem szükségességének és megvalósíthatóságának gondolatát. Ezen túl szervezeti előzménye volt az 1896-ban létrehozott, az ügyféli jogokat szélesebb körben biztosító, a jogvédelmi szempontokat az eljárásjogban is határozottabban érvényesítő általános hatáskörű közigazgatási bíróságnak.

⁹⁵

MARKOVICH 1888, 4.

2. A pénzügyi közigazgatási bíróság ítélőbírái

2.1. A bírói kvalifikáció törvényi feltételei, az ítélkezők létszáma

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozataláról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikk 3. §-a szerint a testület bíráinak felét a bírói hivatal viselésére képesítettek, másik részét a pénzügyminisztérium fogalmazási szakánál – törvény által előírt – minősítéssel rendelkező személyek képezték. A létrehozó törvény az ítélőbírák számát nem határozta meg, a szükséges létszámról a Minisztertanács döntött. Az 1884. évi költségvetési tervezet egyelőre 6 bíróval számolt.¹

A bírák kinevezésére vonatkozó – uralkodóhoz címzett – pénzügyminisztériumi előterjesztés 1883. december 17-én készült el. A Wekerle Sándor osztálytanácsos által összeállított tervezet hangsúlyozta, hogy az ítélőszemélyzet kiválasztása az állami érdek komoly mérlegelése után történt.² Az uralkodói kinevezésre ajánlott személyek – az indokolás szerint – „feladatuknak minden irányban” sikeresen meg tudnak felelni.

Az uralkodó négy nap múlva jóváhagyta Szapáry Gyula pénzügyminiszter előterjesztését. Ennek megfelelően a pénzügyi jogviták eldöntésében 1884. január 1-től Marinovich Marcell pénzügyminiszteri tanácsos, Kogler János miniszteri tanácsosi címmel és jelleggel felruházott pénzügyminiszteri osztálytanácsos, Hegedűs Ferenc pénzügyminiszteri osztálytanácsos, Székely József budapesti ítélőtáblai bíró, Taray Andor nyugalmazott törvényszéki bíró és Beniczky Gyula nógrádi országgyűlési

¹ Vö. STIPTA István (2017b): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 7. évf. 1. sz. 99–135.; STIPTA István (2017c): A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak rekrutációja (1884–1896). In *Ünnepi kötet Dr. Zakar András egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Tom. LXXX. Szeged. 279–290.

² MNL-OL K 255-1883-1-2017. szám; végleges változata: MNL-OL K 255 1883-1-2062.

képviselő működött közre. A bíróság elnöke a pénzügyminisztérium nagy tekintélyű államtitkári helyettese, Madarassy Pál lett.³

A frissen kinevezett bírák 1884. február 27-én tartották első ülésüket, amelyet ebben az évben még 98 ügydöntő tanácskozás követett. A pénzügyi közigazgatási bíróság minden harmadik napon tanácskozott. A bíróság elnöke a bírák által elintézhető ügyek számát heti húszra tette. Madarassy a várható ügyforgalomra tekintettel már az első évben a bírák és a segéd-személyzet „arányos szaporítását” kérte a pénzügyminisztertől.

A bíróság elnökének többszöri határozott kérésére a személyzet létszámának növelése érdekében felségfolyamodvány készült.⁴ Ebben a pénzügyminiszter kifejtette, hogy az alkalmazott bírák létszámát azon az alapon számolták ki, hogy korábban a pénzügyminisztériumban milyen nagyságrendben fordultak elő adó- és illetékügyi vitás kérdések. Az 1884. évi bírósági ügyforgalmi adatok azonban radikális változást tükröztek. Kiderült, hogy az érdekeikben és jogaikban sértettek a vártnál jóval nagyobb számban kértek jogorvoslatot. A hat bíró hiába készített elő egyenként 740 ügyet kollektív döntésre, az összes panasz közel fele (4057) az első évben elintézetlen maradt. A pénzügyminiszteri előterjesztés ezért a bírák számát hárommal, a segéd-személyzet létszámát két fogalmazóval javasolta növelni. A javaslat szerint a bíróságnak egy elnökből, kilenc ítélőbíróból, egy elnöki titkárból, hat fogalmazóból, két fogalmazósegédből, egy segédhivatali igazgatóból, három írnokból, hat napidíjásból, négy rendes és három kiségitő, összesen tehát hét szolgából kellene állnia. A pénzügyminisztériumi előterjesztés készítője helyesen mutatott rá, hogy a személyzetszaporítás a felek érdekeit és a kincstár ügyeit egyaránt szolgálja, hiszen az ügyfelek jogorvoslatai miatt az állam később juthat az őt jogosan megillető bevételhez.

A Wekerle Sándor pénzügyminiszteri osztálytanácsos által készített előterjesztést a Minisztertanács ezúttal is elfogadta.⁵ Az uralkodó 1885. január 18-i leiratában⁶ engedélyt adott arra, hogy a létszámot a fentiek szerint szaporítsák, és az ezzel járó költségszaporulatot az 1885. évi költségvetésbe pótlólag felvegyék. Megtörténtek a bírói kinevezések is. Ferenc József 1885. március 7-én báró Pongrácz Emilt, Detrich Mártont és Bóné Gézát

³ *Budapesti Közlöny* (1883). 17. évf. 295. sz. 1.; *Magyarország tisztii cím- és névtára* (1884). 4. évf. I. rész. M. kir. pénzügyminisztérium. 129–130.

⁴ MNL-OL K 255 1885-1-173. szám.

⁵ Minisztertanácsi döntés: 1885. 01. 21. 3. napirend: *A pénzügyi közigazgatási bíróság személyzetének szaporítása.*

⁶ MNL-OL K 255 1885-1-235. szám.

közigazgatási bírósági bírakká nevezte ki.⁷ Pongrácz és Detrich korábban a pénzügyminisztérium osztálytanácsosai voltak, Bóné a Fejér megyei alispáni pozícióját cserélte fel bírói tisztre. A következő év elején még egy kényszerű változás történt: a fiatalon elhunyt Pongrácz Emil helyére 1886. február 22-én Exner Nándor pénzügyminiszteri osztálytanácsos és fővárosi adófelügyelő kapott uralkodói kinevezést.

A pénzügyi közigazgatási bíróság folyamatosan emelkedő ügyirat-száma és egyre szaporodó hátraléka miatt törvényi szintű változtatásra is szükség volt. Az 1886. évi XI. törvénycikk módosította a bíróságot létrehozó törvény bírói létszámra vonatkozó rendelkezését. Eszerint a pénzügyminiszternek 1888. július 1-ig kellett javaslatot tennie a bírói létszám törvényi megállapítására. A törvény addig a pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-i költségvetésbe felvett létszámán felül további három ítélőbíró alkalmazását tette lehetővé. Ennek megfelelően az uralkodó 1886. május hó 5-én Pfriem László pénzügyminiszteri osztálytanácsost, Teleszky Ferenc budapesti ítélőtáblai pótbírót és Szilassy Aladár budapesti ügyvédet bízta meg pénzügyi közigazgatási bíraskodással.⁸

1887-től tehát Madarassy Pál elnökletével Marinovich Marcell, Kogler János, Székely József, Hegedűs Ferenc, Taray Andor, Beniczky Gyula, Detrich Márton, Bóné Géza, Exner Nándor, Pfriem László, Teleszky Ferenc és Szilassy Aladár ítélkezett.⁹ 1888-ban Marinovich saját kérelemre nyugállományba vonult, helyére még ebben az évben Raić György pénzügyminiszteri osztálytanácsos került.¹⁰ 1891-ben Detrich Márton meghalt, székét Vöröss Sándor pénzügyminiszteri osztálytanácsos foglalta el, de a szakmai paritás biztosítása érdekében Reviczky Ambrus budapesti törvényszéki bíró számfeletti ítélőbírói kinevezést kapott. 1892 fontos változást hozott a testület életében: Madarassy Pál helyett Ludvígh János pénzügyminiszteri tanácsos lett a bíróság elnöke. Ebben az évben Hegedűs Ferenc is nyugdíjaztatását

⁷ MNL-OL K 255 1885-1-619. szám. *Budapesti Közlöny* (1885). 19. évf. 57. sz. 1.

⁸ *Pénzügyi Közlöny*, 1886/18. sz. 230.

⁹ *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1887). 6. évf. Magyarország. M. kir. pénzügyminisztérium. 163–164.

¹⁰ *Budapesti Közlöny* (1888). 22. évf. 272. sz. 1.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1888). 7. évf. Magyarország M. kir. pénzügyminisztérium. 210–211.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1889). 8. évf. Magyarország. M. kir. pénzügyi minisztérium. 211–212.

kérte.¹¹ A bírói testület – az elnökkel együtt – tíztagú volt.¹² 1893-ban Raić György is nyugdíjaztatását kérte, helyére Keömley Nándor királyi tanácsosi címmel felruházott zágrábi pénzügy-igazgatóhelyettes lépett. Beniczky Gyula 1894 augusztusában meghalt, az új bíró Zubkovics Arzén pénzügyminiszteri osztálytanácsos lett. 1895-ben Hammer Károly és Fellegi Viktor pénzügyminiszteri osztálytanácsosok is bírói kinevezést kaptak.¹³

A működés utolsó évében radikális személyi változások történtek, amelyek már a készülő rendes közigazgatási bíráskodásra történő átállás közvetlen előzményei voltak. A pénzügyi közigazgatási bíróság létszáma 13-ra emelkedett. Ludvig János elnök irányításával 1896-ban Kogler János, Székely József, Bóné Géza, Exner Nándor, Pfriem László, Teleszky Ferenc, Szilassy Aladár, Vöröss Sándor, Reviczky Ambrus, Zubkovics Arzén, Hammer Károly és Fellegi Viktor ítélezett.¹⁴ Az 1884-ben ítélező hét bírónak 8.174 ügyet kellett elbírálnia, az 1886-ban ítélező 13 bíró éves penzuma (a hátralékkal számolva) 17 510 volt.¹⁵

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

¹¹ *Pénzügyi Közlöny*, 1892/28. sz. 1247.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1890). 9. évf. Magyarország Pénzügyi m. kir. ministerium. 181–182.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1891). 11. évf. I. Magyarország Pénzügyi m. kir. ministerium. 186.

¹² *Budapesti Közlöny* (1893). 27. évf. 162. sz. 1.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1893). 12. évf. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 186.

¹³ *Pénzügyi Közlöny* (1894). 21. évf. 12. sz. 224.; *Pénzügyi Közlöny* (1895). 22. évf. 5. sz. 65.; *Pénzügyi Közlöny* (1895). 22. évf. 22. sz. 450.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1894). 13. évf. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 192.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1895). 14. évf. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 192.

¹⁴ *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1896). 15. évf. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 191.

¹⁵ MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám; ALIQUIS (1886): Pénzügyi közigazgatási igazságszolgáltatásunk. *Magyar Igazságügy*, 25. köt. 1. sz. 82–83.; FRAENKEL Sándor (1886): A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny*, 21. évf. 5. sz. 37.

bíróvá lett munkatársainak zöme pénzügyminisztériumi beosztottja volt. Az ítélőbírák döntő többsége az 1840-es évek elején született, közülük többen az 1848-as minisztériumi apparátusban dolgoztak, majd néhányan (Marinovich, Pfriem, Hegedűs, Ludvig) a neoabszolútizmus idején is hivatalt viseltek. Az 1884-es bírói kinevezésnél egyébként nem számított hátránynak, hogy Madarassy Kossuth Lajos minisztériumában volt kezdő szakember, és az sem, hogy Detrich és Hegedűs egykor önkéntes nemzetőrként szolgált. A legfiatalabb kinevezett bíró Szilassy Aladár (39) volt, akire a paritás biztosítása érdekében volt szükség.¹⁶

2.2. Korábbi szakmai karrier, pénzügyi-szakmai jártasság

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

A bírói minősítéssel rendelkezőkhöz tartozott Taray Andor nyugalmazott törvényszéki bíró is, aki ügyvédi képesítést szerzett, majd szülővárosában, Pécsen aljegyzőjeként kezdte nyilvános pályáját, később 1850-ig a város főjegyzője volt. Ezt követően rövid ideig a Baranya-Tolna vármegyei törvényszékhez ülnökké nevezték ki, ahol a törvényszék 1861-es feloszlataáig és nyugdíjaztatásáig szolgált. 1865 és 1870 között a pécsi

¹⁶ A kinevezés éve és a kinevezéskori életkor: Beniczky Gyula 1884 (57); Bóné Géza 1885 (45); Detrich Márton 1885 (54); Fellegi Viktor 1895 (55); Kogler János 1884 (49); Székely József 1884 (44); Exner Nándor 1886 (51); Hammer Károly 1895 (58); Hegedűs Ferenc 1884 (56); Keömley Nándor 1893 (58); Ludvig János 1893 (58); Madarassy Pál 1884 (56); Marinovich Marcell 1884 (62); Pfriem László 1886 (54); Pongrácz Emil 1885 (43); Raić György 1888 (57); Reviczky Ambrus 1893 (52); Szilassy Aladár 1886 (39); Taray Andor 1884 (62); Teleszky Ferenc 1886 (43); Vöröss Sándor 1893 (56); Zubkovic Arzen 1895 (49).

püspökség uradalmának kormányzója volt.¹⁷ Hozzá hasonlóan Beniczky Gyula is országgyűlési képviselő volt, aki korábban köz- és váltóügyvédi képesítést és gyakorlatot szerzett. Nógrád vármegyében 1848-ban szolgabíró, 1861-ben főszolgabíró lett.¹⁸

Bóné Géza elemi és gimnáziumi tanulmányait Székesfehérvárott végezte. Budapesti jogi tanulmányai végeztével Fejér megyében előbb megyei al-, majd főjegyzői és alispáni tisztséget töltött be. Volt bírói képesítése, de mindvégig a gyakorlati közigazgatásban dolgozott.¹⁹ Teleszky Ferenc budapesti ítélőtáblai pótbíró, Szilassy Aladár budapesti ügyvéd volt, mindketten a klasszikus igazságszolgáltatási pályáról kerültek a pénzügyi bírák közé. Reviczky Ambrus is budapesti törvényszéki bíró volt, aki röviddel kinevezése előtt Mailáth György országbíró gyilkosainak 1883-as perében ítélezett.²⁰

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

Madarassy Pál ügyvédi oklevelét 1847-ben szerezte meg. 1847-ben Heves vármegyei alügyész lett, s még ebben az évben fogalmazógyakornok az udvari kamaránál, majd fogalmazói segéd az első földművelési, ipar- és kereskedelmi minisztériumban. Később a pénzügyminisztérium elnöki osztályán szolgált egészen a világosi fegyverletételeig. A neoabszolutizmus időszakában végig állásban volt, a magyarországi pénzügyigazgatóságoknál alkalmazták 1867-ig. A második pénzügyminisztériumban osztálytanácsos, Lónyay Menyhért pénzügyministersége alatt már az elnöki osztályt vezette. 1868-ban miniszteri tanácsos lett és a közvetett adózási főosztály élén állt. 1871-ben államtitkári teendőkkel bízták meg, 1875-től helyettes államtitkár volt egészen 1883. december 31-ig.²¹ Szapáry Gyula uralkodóhoz írt előterjesztése szerint „a pénzügyi közigazgatási bíróság sikeres működését

¹⁷ SZINNYEI József (1909): *Magyar írók élete és munkái*, 13. köt. Budapest, Hornyánszky. 1296.; *Budapesti Közlöny* (1883). 17. évf. 295. sz. 1.

¹⁸ *Budapesti Közlöny* (1883). 17. évf. 295. sz. 2.; *Pesti Hírlap* (1894). 16. évf. 215. sz. 4.

¹⁹ Az örök földesúr. Szilassy Aladár emlékének (1925). *Protestáns Szemle*, 34. évf. 1. sz. 25.

²⁰ *Fővárosi Lapok* (1883). 20. évf. 229. sz. 1467.

²¹ STURM Albert szerk. (1892): *Országgyűlési almanach 1892–1897*. 1892–1896. évi országgyűlés. Budapest. Főrendiház XI. Ó Felsége által élethossziglan kinevezett főrendiházi tagok. Madarassy Pál, 153–154.

leginkább az által hiszem biztosíttatni, ha a bíróság élére, annak elnökéül oly férfit sikerül megnyernem, ki egyrészt a legalaposabb ismeretével bír a pénzügyi közigazgatás minden ágazatának s másrészt egyéni tulajdonai és jelleménél fogva aziránt is biztosítékot nyújt, hogy a felek méltányos érdekeit az állami érdekekkel s a pénzügyi közigazgatás kívánalmaival helyes egyensúlyba képes hozni”.²²

Ludvig János jogi tanulmányainak befejeztével, 1854-ben, húszéves korában lépett pénzügyi szolgálatba. Pályája első éveiben Temesváron, Lugoson, Nagybecskerekken, majd Kassán szolgált, és már fiatalon a fogyasztási adók kiváló ismerője lett. Lónyay 1870-ben a pénzügyminisztériumába titkárnak nevezte ki. 1873-ban királyi tanácsos és szegedi pénzügyigazgató, majd öt évvel később miniszteri osztálytanácsos és fővárosi adófelügyelő. Mint a fogyasztási és adótörvények előadója, a petróleum-, szesz- és cukradók behozatalát megelőző közös tárgyalásokon a magyar kormányt is képviselte.²³ Szemlélete eltért a Madarassy által követett jogvédelmi iránytól. „Ő, mint a pénzügyi bíróság elnöke is első sorban hivatalnok s maga a megtestesült fiskalizmus. Ő, aki életének javát a pénzügyminisztérium büróiban töltötte, csak egy érdeket ismer: az államkincstár érdekét. Az, hogy elvégre az állampolgároknak is vannak érdekeik, az ő szemében másodrangú dolog.”²⁴

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

Hegedűs Ferenc jogi tanulmányait a kassai jogakadémián végezte. Az 1848/49-es időszakban honvéd hadnagyként szolgált. Hivatali pályáját 1852-ben fogalmazói gyakornokként a budai gyámi és királyi országos pénzügyigazgatásnál kezdte. Kinevezése után fogalmazó, majd 1859-ben pénzügyi kerületi biztos, ezt követően 1865-ben az óbudai koronaauradalom tisztartója lett. Innen ment át 1870-ben a pénzügyminisztériumba, ahol

²² MNL-OL K-27 (1883. 11. 20.) 19R/24. 19.

²³ SZÉKELY Vera (1985): *A központi államigazgatás tisztségviselői a dualizmus korában. 3. rész: Magyar Királyi Pénzügyminisztérium*. Budapest, Magyar Országos Levéltár. 32.; *Budapesti Hírlap* (1892). 12. évf. 118. sz. 6.; *Pesti Hírlap* (1892). 14. évf. 118. sz. 1–2.

²⁴ *Budapesti Hírlap* (1893). 13. évf. 23. sz. 1–2.

1874-től királyi tanácsosi rangban miniszteri titkárként alkalmazták. Ezt követően – kilépve a központi adminisztrációból – pénzügyigazgatói kinevezést kapott. Előbb a besztecebányai, majd a nagyszebeni pénzügyigazgatóságot vezette, ezután osztálytanácsosként a főváros adófelügyelője lett. A pénzügyminisztériumba 1878-ban visszatérve kezdetben az illetékügyi, majd az egyenes adók ügyének osztályát irányította. Közigazgatási bíróvá történő kinevezéséig közel harminc évet töltött pénzügyi szolgálatban.²⁵

Pongrácz Emil iskoláit Vácott, Esztergomban, Egerben és Rozsnyón végezte. Később Jénában és Heidelbergben bölcsészetet hallgatott, Pesten és Bécsben a jogi tanulmányokat folytattott. 1868-ban állami szolgálatba lépve pénzügyminiszteri titkár, 1878. januártól osztálytanácsos lett. Mint a főrendiház született tagja a költségvetési viták alkalmával rendszeresen szerepelt; figyelmet keltett az osztrák–magyar banktársulat létesítéséről és szabadalmáról (1878) és a hitelműveletek útján fedezendő állami kiadásokról szóló (1879) törvényjavaslatok tárgyalásánál tartott beszédeivel. Felszólalt a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény főrendiházi vitájában is.²⁶

Detrich Márton hivatali karrierjét 1868-ban miniszteri fogalmazóként kezdte, ahol birtokrendezéssel, úrbéri ügyekkel, a korona- és kincstári uradalmak pénzügyeivel foglalkozott. 1870-től miniszteri titkár lett, munkaköre kibővült a kincstári ügyészségek szervezésével és a jogügyek minisztériumi koordinálásával. 1880-tól miniszteri osztálytanácsos, a jogügyek, a budapesti kincstári jogügyi igazgatóság irányítója, a jogügyi képviselők vezetője volt.²⁷

Pfriem László pénzügyminiszteri osztálytanácsos volt. 1880 és 1886 között a pénzügyminisztérium olyan részlegeit irányította, ahol díjak, bélyeg- és jogilletékek kivetésével és a benyújtott panaszok intézésével foglalkoztak.²⁸ Raić György 1869-től dolgozott a minisztérium horvát osztályán. Bírói kinevezése előtt zágrábi kataszteri igazgató lett.²⁹ Vöröss Sándor is

²⁵ *Budapesti Hírlap* (1856). 4. évf. 13. sz. 1.; *Budapesti Közlöny* (1875). 9. évf. 34. sz. 1.; *Budapesti Közlöny* (1889). 23. évf. 160. sz. 3.; SZÉKELY 1985, 32.

²⁶ SZÉKELY 1985, 21., 53.; SZINNYEI 1905, Báró Pongrácz Emil; *Figyelő. Irodalomtörténeti Közlöny* (1885). 18. évf. 232–233.

²⁷ SZÉKELY 1985, 21., 32., 54.

²⁸ SZÉKELY 1985, 21.; *Magyarország tisztí cím- és névtára* (1886). 5. évf. Magyarország. M. kir. pénzügyminisztérium 161.; *Budapesti Közlöny* (1880). 14. évf. 91. sz. 1.

²⁹ SZÉKELY 1985, 55.; *Budapesti Közlöny* (1870). 4. évf. 8. sz. 1.; *Budapesti Közlöny* (1884). 18. évf. 30. sz. 1.

pénzügyminiszteri osztálytanácsosi címmel rendelkezett, de tulajdonképpen belső ember volt, hiszen a bíróság megalakulása óta ő vezette annak hivatalát.

Voltak olyan bírák, akik a pénzügyi igazgatás területi vagy alágazati szintjéről kerültek be. Ide sorolható Exner Nándor, aki 1868-tól az ország különböző területén adófelügyelői állásban volt, majd 1876-tól a debreceni adóigazgatás vezetője lett. Biróí alkalmazása előtt a főváros adófelügyelője volt.³⁰ Hammer Károly is egész életét a pénzügyi igazgatásban töltötte, szolgálatát fogalmazói díjnokként 1868-tól kezdte. Az 1875-től létesített királyi „illeték-kiszabási” hivataloknál töltött el huzamosabb időt, végül a minisztérium fogyasztási adókkal összefüggő felügyeleti jogkörét gyakorolta. Fellegi Viktor 1869-től folyamatosan a pénzügyi közigazgatás központi szerveinél dolgozott, kinevezésekor a pénzügyminisztérium adókiivetéssel és megállapítással foglalkozó ügyosztályának vezetője, de korábban hosszú ideig irányította az adóvégrehajtással foglalkozó apparátust.³¹

Alkalmazni kellett olyan bírakat is, akik a horvát ügyekben járatosak voltak. Közülük Marinovich Marcell kiváló eredménnyel elvégzett jogi tanulmányok után az 1843/1844-i országgyűlésen joggyakornok és jurátus volt, majd ügyvédi vizsgát tett. Az udvari kamaránál 1844-ben vállalt állást, 1868-ban pénzügyminisztériumi osztálytanácsos, majd 1878-ban miniszteri tanácsos lett. Ebben a minőségében kezdetben a közvetett adók főosztályát, majd a jogi és horvát osztályokat vezette. Közel negyvenéves gyakorlatot szerzett a pénzügyi adminisztráció terén. Nyelvismeretének is szerepe volt a kinevezésében.³² Hozzá hasonlóan Keömley Nándor már 1869-ben a pénzügyminisztérium horvát osztályán dolgozott.³³ Zubkovic Arzént 1874-ben osztották be a minisztérium horvát ügyekkel foglalkozó 15. ügyosztályára.

Ha az ítélőbírói kinevezések szakmai hátterét vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság személyi összetétele garantálta az állam pénzügyi érdekeinek képviseletét. Már a kezdetben működő testület két első osztályú bírójára (Marinovich, Kogler) a pénzügyminisztériumból került ki, egy további bíró (Hegedűs) korábban szintén a pénzügyminisztériumban dolgozott. Amikor valamely pénzügyi kérdésben jártas bíró

³⁰ *Budapesti Közlöny* (1880). 14. évf. 47. sz. 1.

³¹ SZÉKELY, 1985, 22., 75.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1895). 14. évf. I. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 188.

³² *Pester Lloyd-Kalender für das Jahr 1866. Beamtschematismus von Ungarn* (1866). 9.; *Pesti Hírlap* (1847). 7. évf. 869. sz. 1; SZÉKELY 1985. Miniszteri fogalmazói kar. 12.

³³ SZÉKELY 1985. *Pénzügyi jövedéki, műszaki és egyéb szaktisztviselők*. 102.

lemondott, vagy meghalt, a helyettesítésére konzekvens módon a minisztériumi apparátusból jelöltek utódokat.

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

2.3. A bírák életkora, vallási hátterük

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

Az első kinevezési ciklusban általában idősebbek kerültek a testületbe. Ebben az évben (1884) Taray Andor 62, Marinovich Marcell 62, Beniczky Gyula 57, Hegedűs Ferenc 56, Madarassy Pál 56, Kogler János 49, Székely József 44 éves volt. Ez a helyzet összefüggésben volt azzal, hogy a bíróság olyan hatásköröket gyakorolt, amelyek korábban a pénzügyminisztérium megfelelő osztályaihoz tartoztak. Tarayt és Beniczkyt kivéve ezen osztályok – általában idősebb – vezető beosztású munkatársai kaptak bírói kinevezést.³⁴ A bíróság összetételének életkori adatait vizsgálva megállapítható, hogy Madarassy Pál elnöksége idején már szerepet kaptak a pénzügyi területen tevékenykedő, a pénzügyminisztérium vagy a területi pénzügyi igazgatás alsóbb szintjein tevékenykedő szakemberek is. Így lépett a testületbe 1885-ben 54 évesen Detrich Márton és a következő évben a szintén 54 éves Pfriem László, továbbá az 51. életévét éppen betöltő Exner Nándor. Később is érvényesült az a tendencia, hogy a megüresedett bírói helyekre a hasonló munkakört ellátó pénzügyi kormányzati részlegekből

³⁴ A hivatali életrajzokra: MNL-OL K 255 1883-1-2026., 2017. számok.

választottak bírákat. Ebben a tekintetben tehát az életkornak és az eltöltött hivatali időnek kevesebb szerepe volt. E körbe tartozik Raić György, aki 1888-ban 57 évesen lett közigazgatási bíró, Keömley Nándor, aki az 1893-as kinevezésekor 58 éves volt, Vöröss Sándor, akit 1893-ban 56 évesen neveztek ki, Fellegi Viktor, aki 1895-ben 55 éves korában kapott bírói széklet. Idesorolhatjuk Hammer Károlyt és Zubkovics Arzént is, akik 1895-ben 58, illetve 49 évesen lettek pénzügyi közigazgatási bírák.

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

Az ítélőbírák döntő többsége tehát az 1840-es évek elején született, az idősebbek közül egyesek az 1848-as minisztériumi apparátusban dolgoztak, majd néhányan (Marinovich, Pfried, Hegedűs, Madarassy, Ludvig) a neoabszolútizmus idején is hivatalt viseltek. A bírói kinevezéseknél – mint korábban említettem – nem számított hátránynak, hogy Madarassy Kossuth Lajos minisztériumában volt kezdő szakember, és az sem, hogy Detrich és Hegedűs egykoron önkéntes nemzetőrként szolgált.³⁵

A bírói testület kinevezésére vonatkozó hivatalos előterjesztésekben nem szerepeltek a javasolt személyek vallására utaló adatok. A személyi iratokból, a nyilvános közéleti aktivitásból, a hírlapi tudósításokból és – nem utolsósorban – a gyászjelentésekből azonban pontosan követhető a bírák konfesszionális helyzete. A protestáns testületi tagok között elsőként kell említenünk Szilassy Aladárt, aki a Tolnai Református Egyházmegye és a Budapesti Református Egyház gondnoka, továbbá a budapesti református

35

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

ifjúsági egyesület elnöke volt.³⁶ Később Kerkápoly Károly, Ballagi Mór és Szilágyi Dezső világi konventtagok mellett őt is a Dunamelléki Református Egyházkerület egyik világi jegyzőjévé választották.³⁷

Szilassy nevéhez kötődik a hazai Keresztény Ifjúsági Egyesület megalakítása. 1883-ban először látogatott el Magyarországra a Keresztény Ifjúsági Egyesületek Világszövetségének svájci kiküldöttje, hogy az angol Williams által alapított mozgalmat, amely a névleges keresztyénség helyébe a gyakorlati keresztyénséget kívánja állítani, nálunk is népszerűsítse. A magyar ágazat egyik első vezére Szilassy Aladár volt. E szervezet keretei között alakult meg Magyarország első cserkészcsapata. A református emlékezet úgy tartja számon, hogy ő volt az első cserkészcsapat tényleges szervezője is. Ravasz László *A halál árnyékában* című könyvében (amelyet Szilassy emlékének szentelt) azt írta, hogy „világi létére az ő hangtalan egyénisége volt Magyarország egyik legkülönb református lelkipásztora és legeredményesebb igehirdetője”.³⁸

Bóné Géza szintén református hitet követett, aki hosszú ideig viselte a Dunántúli Református Egyházkerület mezőföldi egyházmegyéjének gondnoki tisztségét. Említendő, hogy ebben az időben Tisza Kálmán ugyanott világi főgondnok volt. Nekrológjának szerzője is kiemelte, hogy vegyes házasságból származása, Székesfehérvár közismert erős római katolikus felekezetiisége, továbbá a katolikus főgimnáziumi iskolázottsága ellenére hűségesen szolgálta egyházát.³⁹ Székely József is református vallású volt. Detrich Márton és Beniczky Gyula az evangélikus vallást követte, utóbbi egyházi tisztséget is vállalt, nógrádi esperességi felügyelő volt.

A római katolikus hitfelekezet tagja volt Kogler János, aki alkalmanként mérsékelte egyházi szerepet is vállalt.⁴⁰ Ezt a vallást követte Madarassy

³⁶ SZILASSY Aladár (1892) közéleti művei: *A keresztyén munka s ebben az ifjúság szerepe*. Budapest.; *A keresztyén ifjúsági egyesületekről*. Beszéd, elmondta Kolozsvárott a ref. theologiai fakultás aulájában 1896. febr. 22. tartott vallási összejövetelen. Budapest, 1896; *Az ifjúság keresztyén gondozása*. Felolv. 1904. szept. 15. a prot. irod. társaság díszközgyűlésén. Budapest, 1904.; SZINNYEI 1909, 927.

³⁷ *Fővárosi Lapok* (1885). 22. évf. 283. sz. 1886.; *Budapesti Hírlap* (1933). 53. évf. 279. sz. 9.

³⁸ *Budapesti Hírlap* (1920). 40. évf. 235. sz. 3.; *Budapesti Hírlap* (1927). 47. évf. 155. sz. 1.; RAVASZ László (1925): *A lélek szolgálata. Gyászbeszéd Szilassy Aladár felett*. Budapest, Bethlen ny. 4.

³⁹ Bóné Géza [Nekrológ] (1902). *Dunántúli Protestáns Lap*, 13. évf. 46. sz. 808–809.

⁴⁰ Katolikusok értekezletei (1897). *Pesti Napló*, 48. évf., 168. sz. 2.

Pál, Ludvig János, Pongrácz Emil báró és Reviczky Ambrus is.⁴¹ A görögkeleti felekezet követője volt Raić György és Zubkovics Arzén. Utóbbi fia harmincöt éves korában a budai görögkeleti szerbek püspöke lett. Az új püspök nagybátyja, Stojkovics Arzén, szerb püspök volt, akit a szerbek két ízben is megválasztottak pátriárkának.⁴²

2.4. Politikai-közéleti szerepvállalás, társadalmi kapcsolatok

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

A fenti rendelkezések tehát nem zárták ki azt, hogy a bírák – hivatásukkal összeférő – közéleti aktivitást folytassanak. A bírák közül legélénkebb közéleti tevékenységet Reviczky Ambrus végzett, aki aktívan közreműködött az Országos Kaszinó megalakításában. Ennek előzményei 1882-ig nyúlnak vissza, amikor a régi képviselőház első emeleti dísztermében Wekerle Sándor, a későbbi háromszoros miniszterelnök, Reviczky Ambrus és Perczel Gyula megbeszélést hívott össze.⁴³ A jelentős befolyással rendelkező társaskör igazgatóságban az arisztokráciát gróf Zichy Jenő, a köznemességet a szervezésben kiemelkedő érdemeket szerzett Reviczky Ambrus, a polgárságot

⁴¹ *Pesti Hírlap* (1907). 29. évf. 106. sz. 9.; *Budapesti Hírlap* (1886). 6. évf. 45. sz. 5.; *Budapesti Hírlap* (1910). 30. évf. 297. sz. 10.

⁴² *Fővárosi Lapok* (1888). 25. évf. 327. sz. 2403.; *Budapesti Hírlap* (1913). 33. évf. 38. sz. 11.

⁴³ GÁBOR István (1971): A magyar zeneművészek háza. *Budapest*, 9. évf. 5. sz. 23.; Novák Béla (2004): Fővárosi kaszinók. Társasélet Pesten és Budán. *Budapesti Negyed*, 12. évf. 4. sz. 100.; *Fővárosi Lapok* (1883). 20. évf. 25. sz. 163.

pedig Wekerle Sándor képviselte. A 1883-ban elfogadott alapszabály szerint alakított igazgatóság tagja lett Reviczky is. Ez a társadalmi aktivitás döntő szerepet játszhatott Reviczky bírói kinevezésében.

Taray Andor közvetlenül a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakulása előtt fontos állami feladatot kapott. A sichelburg–marienthali határigazgatási kérdésben 1883-ban alakított országos bizottság tagjaként és a testület jegyzőjeként a horvátországi képviselőkkel kellett egyeztetnie és javaslatot készítenie. Taray a kialakított eljárásrend szerint létrehívott, a határviszonyokat a helyszínen tanulmányozó albizottságnak is tagja volt.⁴⁴ Ez a közreműködés országosan is ismertté tette a nevét. A sichelburgi (zsumberáki) terület hovatartozása több mint száz éve vitatott volt. A tizennégy négyszögmérföldnyi terület közigazgatási szempontból a horvát bán hatósága alatt állt, de minthogy Krajna is jogot formált rá, a politikai képviselete átmenetileg függőben maradt. A horvát–magyar kiegyezés után így az a különös helyzet alakult ki, hogy a horvát tartományi kormány építette meg az ottani utakat, működtette az oktatási intézményeit, de ezen a területen nem tartottak választásokat, a kerület nem küldött képviselőt a közjogi testületekbe. Terület lakosai a 16. században Boszniából kimenekült úgynevezett uszkókok voltak, akik a görögkeleti vallásukat a görög katolikussal cserélték fel.

A magyar kormány már hajlandó lett volna kompromisszumot kötni a kérdésben, amikor Taray – alapos levéltári kutatások nyomán – kimutatta, hogy a krajnaiak által követelt sichelburgi (zsumberáki) vár és kerülete birtokjogi és nemzetközi jogi szempontból egyaránt Krajna birtokában van, így követelésük jogalap nélküli. Az időközben nyugdíjazott közigazgatási bíró alapos tanulmányáért tízezer korona tiszteletdíjat kapott. Halálakor a zsumberáki kérdés szakértőjeként és megoldójaként tisztelegtek előtte.⁴⁵

Beniczky Gyula bírói megbízatása előtt tagja volt az országos kataszteri bizottságnak, ahol folyamatosan bírálta a vonatkozó törvény vontatott végrehajtását és a megalakított kataszteri szervezetek működését. A testület osztályértekezlete elfogadta Beniczky azon indítványát, hogy a kataszteri munkálatokat szakszerűen meg kell vizsgálni, és – amennyiben szükséges – törvényi változtatással gyorsítani kell.⁴⁶

⁴⁴ *Budapesti Hírlap* (1883). 3. évf. 159. sz. 3.

⁴⁵ *Főrendiházi irományok* (1896). XXIII. köt. 986–1002. sz. Irományszám: 1896-987. 194.; *Budapesti Hírlap* (1900). 20. évf. 298. sz. 6.

⁴⁶ *Békés megyei Közlöny* (1880). 7. évf. 70. sz. 1.

Detrich Márton bírói kinevezése előtt a római és görög katolikus főpapok halála utáni javadalmi törzsvagyon hagyatéki tömegből való elkülönítésére alakított vegyesbizottság – pénzügyminisztert képviselő – tagja volt, és bíróként a magyar társalkodó kör örökös tiszteletbeli tagjaként fejtett ki élénk tevékenységet.⁴⁷ Kogler János bírói megbízása előtt az Országos Statisztikai Tanács aktív tagja volt, és ebben a feladatkörében számos beadvánnyal segítette a hivatalos statisztika szervezésének ügyét. Amikor pénzügyi közgazgatási bíró lett, e feladatkörét a pénzügyminiszter báró Andreanszky István osztálytanácsosnak adta át.⁴⁸ Ludvig János még miniszteri tanácsosi beosztásában az „Adria” magyar tengeri hajózási részvénytársaságban a pénzügyminisztériumot képviselte, Marinovich Marcell ellenőrző tanácsai tag volt a Magyarországi Tisztviselők Önszegélyező Egyletében, majd a Magyar Turista Egyesület 1892-es – Eötvös Loránd elnökölte – megalakításában is részt vett.⁴⁹ Teleszky Ferenc és Szilassy Aladár közigazgatási bírósági tanácselnökök a hatásköri bíróság tagjai voltak, Vöröss Sándort a Magyar Agrár- és Járulékbank Részvénytársaság igazgatósági tagjává választották 1895 júniusában.⁵⁰

2.5. A bírói testület tagjainak hatalmi pozicionáltsága, politikai kapcsolatai

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

⁴⁷ *Budapesti Közlöny* (1884). 18. évf. 6. sz. 1.; *Budapesti Közlöny* (1885). 19. évf. 11. sz. 2.; *Fővárosi Lapok* (1889). 26. évf. 26. sz. 191.

⁴⁸ *Budapesti Közlöny* (1870). 4. évf. 156. sz. 3043.; *Budapesti Közlöny* (1884). 18. évf. 20. sz. 1.

⁴⁹ *Budapesti Hírlap* (1891). 11. évf. 119. sz. 10.; *Budapesti Közlöny* (1869). 3. évf. 241. sz. 3550.; *Magyar Turista-Közlöny. A Fin de Siècle című szépirodalmi hetilap melléklete* (1892). 1. évf. 25.

⁵⁰ *Budapesti Közlöny* (1908). 42. évf. 136. sz. 1.; *Magyarország tiszti cím- és névtára* (1911). 30. évf. I. Magyarország M. kir. igazságügyi ministerium. 457.

Képviselőként a költségvetési bizottság tagja volt, többször felszólalt az adóügyi javaslatok vitájában.⁵¹

1867-ben a költségvetési bizottság nevében Beniczky tett előterjesztést, amelyben Tisza Kálmán indítványát támogatta. Az ülészakon nagy vitát kiváltó megyei kérdésben is Tisza álláspontját képviselte, mondván, hogy áldozni kell a megyei autonómiából, ha nálunk valóságos parlament lesz, a minisztérium nemcsak felelős, hanem – a királyét kivéve – minden idegen befolyástól független lesz, ha országunk képes lesz megszerezni a nemzeti önállás legfőbb biztosítékát, a magyar hadsereget.⁵²

A későbbi közigazgatási bírónak van egy napjainkig ható jelentős intézkedése is. 1868-ban a költségvetési bizottság Beniczky indítványára javasolta a Ház hivatalának újjászervezését, továbbá „a képviselőház iratai, naplói, jegyzőkönyvei és egyéb okmányai folytonos, pontos és szigorú felügyeletét. Azt is kívánatosnak tartotta, hogy a törvényhozás hivatalnokai begyakorolt, képesített, megbízható egyének legyenek, mindez pedig csak állandó hivatalnokok által eszközölhető.”⁵³ A pétervásári kerületben 1870-ben szintén képviselő lett, röviddel ezután eredményesen szervezte kerületi, később a Tisza Kálmánt hatalomra juttató országos pártfúziót.⁵⁴ Bírói tevékenységének megvitatását röviddel kinevezése után a képviselőházban napirendre tűzték, amikor Barla József képviselő nyilvánossá tette mulasztását, miszerint nyolc hónapja nem referált egy ügyet, ráadásul hazavitte a hivatalos ügyiratokat. Thaly Kálmán szerint a baj oka nem a pénzügyi közigazgatási bíróság túlterhelése, hanem a szakképzettség hiánya, és az, hogy „protectióból nevezik ki az embereket”.⁵⁵

Taray Andor is a bíróság egyik politikusi körből verbuválódott tagja volt, aki országgyűlési képviselőként, 1872-től három ülészakon képviselte Pécs szabad királyi város választópolgárait. 1872-ben, annak ellenére, hogy a '48-as ellenzék a tekintélyes Irányi képviselte, a kormánypárt részére

⁵¹ PÁLMÁNY Béla (1997): A magyar törvényhozás levéltárának rövid története és mai tagolódása. *Levéltári Közlemények*, 68. évf. 1–2. sz. 229.; *Budapesti Közlöny* (1867). 1. évf. 197. sz. 2286.; *Budapesti Közlöny* (1868). 2. évf. 153. sz. 1940.; *Fővárosi Lapok* (1865). 2. évf. 267. sz. 1059.

⁵² *Budapesti Közlöny* (1867). 1. évf. 197. sz. 2286.

⁵³ PÁLMÁNY 1997, 229.

⁵⁴ *Fővárosi Lapok* (1870). 7. évf. 110. sz. 90.; *Budapesti Közlöny* (1872). 6. évf. 141. sz. 1.; PRAZNOVSZKY Mihály (1985): Nógrád Megye Sajtótörténete 1846–1919. *Múzeumi Értekező*, 2. 16.; *Fővárosi Lapok* (1880). 17. évf. 99. sz. 496.

⁵⁵ *Képviselőházi Napló* (1884–87). VIII. köt. (165. országos ülés január 21. 1886.) 97–98.

mandátumot szerzett. 1875-ben a Tisza Kálmán-féle Szabadelvű Párt képviselője lett, és megtartotta képviselői pozícióját 1878-ban is. Pártállása az országos politikának megfelelően változott, kétségtelenül a kormányfő politikai irányzatát követte. A képviselőház könyvtári bizottsága élén állt, s 1878-ban az ő kezdeményezésére kezdődtek el a parlamenti cserekapcsolatok.⁵⁶

Bóné Géza is szorosan kötődött Tisza Kálmánhoz. A Dunántúli Református Egyházkerület mezőföldi egyházmegyéjének gondnokaként a generális világi főgondnoksága alatt tevékenykedett. Bóné jó kapcsolatot ápolt Szögyéni Marich Lászlóval is; az egyik visszaemlékezésben az olvasható, hogy (saját érdemei mellett) egykori hivatali felettese, „nemes jóakarata és pártfogása” tette lehetővé közigazgatási bírói kinevezését.⁵⁷ Bóné udvari kamarás volt, így a gyakori uralkodói kihallgatásokon ő referált a királynak a közigazgatási bíróság működéséről.⁵⁸

Reviczky Ambrus függetlenségi párti jelöltként részt vett az 1906. évi képviselőházi választásokon a veszprémi kerületben. A *Népszava* tudósítója szerint „Reviczky Kossuth táviratával korteskedett, mely őt hivatalos jelöltnek nevezte ki és azzal, hogy ő is Zemplénben született, mint Rákóczi és Kossuth Lajos, továbbá, hogy ő Wekerle Sándorral, Kossuth Ferencsel, Ludvigh Lajos vasúti elnök-igazgatóval rokonságban van, s ami fő, 16 nemes őse van, amiért is császári kamarás lett.”⁵⁹ Nyugdíjazása után Exner Nándor is politikált; 1906-ban a pozsonyvárosi 48-as függetlenségi kör elnöke lett.⁶⁰

2.6. A bírák szakirodalmi, tudományos tevékenysége

A testület tagjainak kiválasztásakor, amint arra utaltam, szerepe volt a tudományos élet terén elért eredményeknek is. A bírák közül Kogler János korábban elmélyült, elméleti-tudományos munkássággal rendelkezett. Tudományos igényű tevékenységének egy része éppen a bontakozó

⁵⁶ KAPOSZI Zoltán – VONYÓ József szerk. (2009): *Pécs város politikai arculata és országgyűlési választásai a dualizmus korában. Tanulmányok Pécs történetéből*. 20. Pécs, Pécs Története Alapítvány. 259–279.; *Budapesti Hírlap* (1896). 16. évf. 280. sz. 7.

⁵⁷ Nekrológ. Bóné Géza 1902; *Budapesti Hírlap* (1890). 10. évf. 228. sz. 4.

⁵⁸ *Budapesti Hírlap* (1899). 19. évf. 312. sz. 6.; *Budapesti Hírlap* (1900). 20. évf. 320. sz. 8.

⁵⁹ *Népszava* (1906). 34. évf. 149. sz. 4.; *Népszava* (1906). 34. évf. 167. sz. 2.; *Budapesti Hírlap* (1910). 30. évf. 297. sz. 10.

⁶⁰ *Budapesti Hírlap* (1906). 26. évf. 304. sz. 1.

pénzügytan területére esett. Ő volt az első hazai szerző, aki elvi szempontok szerint elemezte a korabeli, főleg német nyelven megjelent pénzügyi tárgyú jogi normákat. Az 1865-ben megjelent összeállítás ugyan eredetileg tankönyvnek készült, de már megjelenésekor nagy tekintélye volt, és a későbbi szaktudományi feldolgozások is gyakran hivatkoztak rá. Mivel a közigazgatási bíróság megalakulása idején a pénzügyi anyagi jogi szabályok, főleg az illetékekre vonatkozó normák hiányoztak törvénytárunkból, Kogler szaktudományos fejtegetései a bírótársak számára is sokáig használhatók voltak. Ő volt az egyik szerkesztője a legnépszerűbb közigazgatási esetgyűjteménynek; 1877 és 1880 között ő gondozta, elemezte és kommentálta a Közigazgatási Döntvénytár pénzügyi jellegű döntéseit. A félhivatalos gyűjteményes munka – a Minisztertanács engedélyével – a közigazgatást érintő elvi fontossággal bíró kormányrendeleteket és konkrét esetekre szóló rendelkezéseket is tartalmazott. Nem elhanyagolhatók Kogler korai, a kaszai jogakadémiai időszakában megjelentetett államelméleti munkái sem.⁶¹

Székely József szintén komoly szakirodalmi munkássággal rendelkezett. 1866-tól a marosvásárhelyi jogakadémián három évig tanította az osztrák polgári magánjogot, a pertant és a hűbérjogot. Ezt követően királyi ügyész lett, 1871-től királyi főügyész-helyettesi, majd a budapesti táblabírói kinevezést kapott. Nevéhez kötődik egy új szaktudományi részterület, a jövedéki büntetőjog meghonosítása.⁶²

Madarassy Pál, a bírói testület első elnöke már 1850-ben összeállította, kommentálta és publikálta a rendkívül szerteágazó osztrák (nálunk is

⁶¹ KOGLER munkái: *Theses ex universa juris prudentia et scientiis politicis*. Budaë, 1860.; *Az austriai pénzügyi törvényisme: vázlatban előadva és saját hallgatóinak szükségleteihez alkalmazva Dr. Kogler Nep. János jogakadémiai tanár által*. Kassán, [s. n.] 1865. 278.; *Általános vagy elméleti államtan*. Pest, Heckenast. 1868. Vö. ABAFI Lajos (1879): *Közigazgatási Döntvény-tár*, IV. köt. 1877–1879. Figyelő, 6. évf. 67.

⁶² SZÉKELY József művei: *Vélemény a marosvásárhelyi jogászegylet által kitzűött ezen kérdésre: Az írthoni börtönrendszer minő föltételek mellett volna hazánkban alkalmazható*. Marosvásárhely, 1874.; *Reductio és epuratio*. Marosvásárhely, 1875.; *Milyen legyen az új bünvádi eljárás? Vélemény és indítvány*. Marosvásárhely, 1875 és 1876.; *Büntető eljárás a jövedelmi kihágások tárgyában*. Budapest, 1877., 1878.; *A jövedéki kihágások büntető jogtana*. Budapest, 1881.; *Fiscalismus és jogszolgáltatás*. Budapest, 1882.; *A jövedéki büntető eljárásról tekintettel a monarchia mindkét felére*. Budapest, 1882.; *Das Gefälls-Strafverfahren in den beiden Hälften der österreichisch-ungarischen Monarchie*. Budapest, 1882.; *Javaslat a jövedéki büntető eljárás egyöntetűsége és ideiglenes szabályozása tárgyában*. Budapest, 1883.; *Jogtudományi Közlöny* (1917). 52. évf. 11. sz. 105.

hatályba léptetett) illetéknormákat.⁶³ Mivel a kiegyezés után nem született új illetékügyi szabályozás, számos tanulmányban értelmezte a továbbelő osztrák szabályokat, és több, a hazai törvényi szabályozásra vonatkozó javaslatot készített.⁶⁴ A korabeli politizáló közvéleményben pozitív visszhangot váltott ki merész cikksorozata a közigazgatási bírászkodás átalakításának szükségességéről, hiszen bírósági elnökként javaslataiban a fennálló helyzetet és felügyeleti gyakorlatot is élesen bírálta.⁶⁵ Taray Andor is számos közjogi tárgyú művet jelentetett meg, amelyek érintették az alkotmányos berendezkedésünk kiegyezés utáni alapkérdéseit. Fiatal korában – ma is gyakran idézett – művet írt Deák Ferenc európai horizontú politikai-közjogi nézeteiről, a felsőház szervezeti és hatásköri átalakításának szükségességéről és az igazságügyünk radikális változtatást igénylő helyzetéről. Concha Győző, a korszak szenvedélyes kritikusa nagy elismeréssel szólt az alkotmányozás alapelveiről írt munkájáról. Az alkotmányosság elvéről szólva említi, hogy az „természetes erőként tűnik föl még az újabb irodalomban is Taray nemes irányú munkájában (Vázlatok az alkotmányozási elméletek köréből). Így van ez a világ irodalmában is nagyrészt.” Schwarcz Gyula egyenesen az akadémiai tagságra érdemes személyek között említette: „mért mellőzni oly derék állambölcsészeti író, mint Taray Andor”.⁶⁶

⁶³ MADARASSY Pál Hrsg. (1858): *Lexicon der Stempel- und Gebühren-Gesetze vom 9. Februar und 2. August 1850*. Pest, Lauffer und Stolo. 520.

⁶⁴ MADARASSY Pál (1889a): A bélyeg-illetékügy és pénzügyi eljárás reformja. *A jog*, 8. évf. 37. sz. 311–314.; MADARASSY Pál (1889e): Jogvédelem az illetékkiszabások ellen. *A jog*, 8. évf. 51. sz. 428–430.; MADARASSY Pál (1883): *A bélyeg és illetékek iránti törvények és szabályok lexikona*. Budapest, Athenaeum. 546.; MADARASSY Pál (1889c): Bélyeg- és jogilletéki reformjavaslatok. *Ügyvédek lapja*, 6. évf. 33. sz. 5–6.; MADARASSY Pál (1889b): *Bélyeg- és jogilletéki reformjavaslatok*. Budapest, Államnyomda. I. k., Általános jelentés: törvényjavaslat a bélyegadóról. 639; II. k., Törvényjavaslat a jogilletékekről. 625.

⁶⁵ MADARASSY Pál (1889f): Szervezzünk elsőfokú pénzügyi bíróságokat. *Ügyvédek lapja*, 6. évf. 51. sz. 2.; MADARASSY Pál (1889d): Első folyamodású pénzügyi bíróságokról (A jogorvoslatok rendszere). *A jog*, 8. évf. 8. sz. 63–66. Szépirodalmi munkásságáról: BOROVSKY Samu szerk. (1910): *Magyarország vármegyéi és városai. Heves vármegye*. Budapest, Országos Monografia Társaság. 388.

⁶⁶ CONCHA Győző (1907): *Politika*. I. köt. Második kiadás. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó. 83.; *Jogtudományi Közlöny* (1899). 34. évf. 18. sz. 138.

Ezek mellett a pénzügyi közigazgatási bíróság bíráját a hazai bankjog egyik úttörőjeként tarthatjuk számon.⁶⁷

Pongrácz Emil neve szintén ismert volt a hazai pénzügyi publicisztikában, sőt a szélesebb irodalmi körökben is. A literátus gróf adatgazdag tanulmányban emlékezett meg Lónyay Menyhért pénzügyminiszter tevékenységéről, és társszerzője volt annak a feldolgozásnak, amely a magyar pénzügyi kormányzat kiegyezés utáni ötéves időszakát objektív szempontok szerint elemezte. Ma már alig ismert, de fontos tanulmányt írt a hazai pénzügyi szaknyelv kialakulásáról és aktuális állapotáról. A hivatali stílusunk egyik első kritikusa volt, szerinte „szomorú igazság, hogy a kerek világon nincs művelt nép, mely anyanyelvén oly gyarlón írna, mint a magyar”.⁶⁸ A meglehetősen ritka hazai illetékjogi szakirodalom egyik alapműve szintén egy pénzügyi közigazgatási bíró, Hegedüs Ferenc tollából jelent meg. A tanulmány egyik fontos megállapítása szerint a jogalap nélkül beszedett illetéket az államnak minden esetben hivatalból vissza kell fizetnie.⁶⁹

Vöröss Sándor *A pénzügyi közigazgatási bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai* címmel adta ki a bíróság legfontosabb döntéseit. E döntvények és elvi jelentőségű határozatok 1885-től kezdve a *Pénzügyi Közlöny* külön mellékleteként jelentek meg. A sorozatnak komoly jogfejlesztő hatása volt. Beniczky Gyula is publikált egy figyelemre méltó cikket a közigazgatási bíróság segédszemélyzetének karrierlehetőségeiről.⁷⁰ Bóné

⁶⁷ TARAY Andor (1869): *Magyarország európai hivatása és Deák Ferencz*. Budapest, Rosenberg Zsigmond; TARAY, Andor (1870): *Die europäische Mission Ungarns und Franz Deák: aus dem Ungarischen „Die europäische Mission Ungarns und Franz Deák”*. Pest, Gebrüder Rosenberg.; TARAY Andor (1870): *Kiderítése egy parlamenti felsőház szükségének, elemei minősítésének, alkatrészei összedállításának és hatásköre korlátainak*. Pest, Rosenberg Zsigmond; TARAY Andor (1873): *Vázlatok az alkotmányozási elmélet köréből*. Pest, Laufer; TARAY Andor (1874): *A bankügyről*. Pest, (s. n.); TARAY Andor (1874): *Parlamenti felsőház*. Budapest, (s. n.); *Eszmék az igazságszolgáltatási politika köréből* (1881). Budapest, (s. n.). Lásd SZINNYEI 1909, 1296.

⁶⁸ Pongrácz Emil legfontosabb munkái: PONGRÁ CZ Emil (1869): *A nemzet vagyonáról. Lónyay Menyhért pénzügyminiszter emlékirata nyomán*. Pest, (s. n.); PONGRÁ CZ Emil (1873): *A m. kir. pénzügyminiszterium öt évi működése 1867–71*. Budapest, (s. n.). (Lukács Bélával); PONGRÁ CZ Emil (1875): *A finantz magyarság*. Nyelvészeti tanulmány. *Magyar Nyelvőr*, 4. évf. 3. sz. 123.

⁶⁹ HEGEDÜS Ferencz (1902): *Illetékviszterítés az államkincstár alaptalan gazdagodása esetében*. *Közgazdasági Szemle*, 28. köt. I. 924–926.

⁷⁰ *Budapesti Közlöny* (1885). 19. évf. 129. sz. 3.; BENICZKY Gyula (1884): *A pénzügyi közigazgatási bíróság segédszemélyzete*. *Jogtudományi Közlöny*, 19. évf. 46. sz. 365.

Géza a törvényhatóságok 1870. évi átszervezésekor szerzett, széles körű közigazgatási tapasztalatait összegezte ma is számontartott tanulmányában.⁷¹

Az áttekintés alapján megállapíthatjuk, hogy az első magyar közigazgatási jogvédelmi fórum – az általánosan elterjedt megítéléssel ellentétben – nem közigazgatási tisztviselőkből és bírákból, hanem olyan személyekből állt, akik e két hivatásra képesítettek voltak. Ennek megfelelően a bírói hivatásra jogosított pénzügyi közigazgatási bírák közül csupán hárman voltak, akik kinevezésekor tényleges igazságszolgáltatási munkakört láttak el. Az viszont egyértelműen megállapítható, hogy a pénzügyi közigazgatási bírák kivétel nélkül hosszú ideig tartó tárgybeli munkatapasztalattal rendelkeztek. Többségük a pénzügyminisztérium azon részlegeiből kaptak kinevezést, amelynek ügyköreit a törvény 1884-től a bírósághoz telepítette.

A bíróság egyes tagjainak kinevezésénél kétségtelenül érvényesültek politikai-kapcsolati szempontok. Azt azonban nem állíthatjuk, hogy a bírói kar a Tisza Kálmán-i hivatalépítés hagyományos rendje szerint képződött. A pénzügyi jogviták eldöntéséhez ugyanis komoly szakértelemre, a hatalmas mennyiségű panasz elbírálásához komoly energiára volt szükség. Ez a terület nem kínált egyetlen kedvezményezett számára sem felhőtlen hivatali karriert, vagy könnyen elérhető anyagi előnyt.

A pénzügyi közigazgatási bíróság ítélőbíráinak kiválasztása az adott korszak politikai elitjének értékrendjét, hatalmi-kapcsolati szempontjait követte. Ennek a folyamatnak minden eleme ma már nehezen rekonstruálható, hiszen a döntések java része informális fórumokon született, és nem dokumentált. Az elemzés nyomán az bizonyosnak látszik, hogy az első magyarországi közigazgatási jogvédelmi fórum tagjainak kinevezésekor főként pénzügyi-szakmai szempontok érvényesültek. A hatalom tartott a közigazgatási szervek döntései fölötti kontroll lehetőségétől, féltette a kormányzati, adott esetben a bevételekhez fűződő államháztartási érdekeket. A kormány a pénzügyi közigazgatási bíróság törvényhozás általi kikényszerítése után a bírák kijelölése révén törekedett az állam fiskális érdekeinek védelmére. Ennek egyik eszköze a pénzügyi közigazgatási fő-tisztviselők bírói alkalmazása volt.

⁷¹ BÓNÉ Géza (1871): *Fejérmegye szervezete, az 1870. XLII. t.-cz. 91. §. értelmében kidolgozva*. Székesfejérvár, Számmer Nyomda; ERDŐS Ferenc (1987): *Fejér vármegye alispáni hivatalának szervezete és ügyrendje. Levéltári Közlemények*, 58. évf. 1–2. sz. 84.; SZINNYEI 1891, 1209.

Rámutattunk arra is, hogy a bíróság egyes tagjainak kinevezésénél kétségtelenül érvényesültek politikai-kapcsolati szempontok. A kiválasztott bírák szakmai alkalmasságának megítéléséhez, ítélkező tevékenységük tartalmi értékeléséhez azonban további kutatásokra van szükség.

2.7. A bíróság elnökei, vezetői attitűdök

2.7.1. Madarassy Pál elnöksége

A törvény szerint a bíróság elnöke vagy bírói hivatalra képesített, vagy olyan egyének sorából kerülhetett ki, akik olyan elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkeztek, amelyet a köztisztviselők minősítéséről szóló törvény a pénzügyminisztérium központi igazgatásának fogalmazási szakánál alkalmazott tisztviselőktől megkövetelt. A fogalmazási szakban azokat lehetett alkalmazni, akik a jog- és államtudományi négy évfolyamot elvégezték, és ügyvédi oklevéllel, jogtudori vagy államtudományi-tudori fokozattal rendelkeztek, vagy az államtudományi államvizsgát sikeresen letették.⁷²

Az uralkodóhoz felterjesztett pénzügyminiszteri ajánlás szerint „ritka szellemi tulajdonainál” és harminchat éves szakmai gyakorlatánál fogva Madarassy Pál volt legalkalmasabb az elnöki tisztségre. Egyértelművé tette a kiválasztás szempontjait az a szövegrész, amelyben a miniszter a bíróság elnökének közjogi befolyására utalt. Eszerint „a pénzügyi közigazgatási bíróság sikeres működését leginkább az által hiszem biztosítani, ha a bíróság élére, annak elnökéül oly férfit sikerül megnyernem, ki egyrészt a legalaposabb ismeretével bír a pénzügyi közigazgatás minden ágazatának s másrészt egyéni tulajdonai és jelleménél fogva aziránt is biztosítékot nyújt, hogy a felek méltányos érdekeit az állami érdekekkel s a pénzügyi közigazgatás kívánalmaival helyes egyensúlyba képes hozni”. Szapáry Gyula pénzügyminiszter tehát egykori kiváló munkatársában látta a finánciális

72

MARISKA Vilmos (1887): *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve*. Budapest, Franklin Társulat. 86.; STIPTA István (2017d): Madarassy Pál, az első közigazgatási főbíró. In SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva szerk.: *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére*, II. köt. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 225–235.

érdekek egyik biztosítékát.⁷³ A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének adatai azonban azt igazolják, hogy az első elnök az állami érdekek biztosítása mellett nagy jelentőséget tulajdonított a jogos állampolgári érdekek kincstárral szembeni védelmének is.

A korabeli közéletben nagy visszhangot váltott ki az a bátorság, amelylyel a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökeként, 1888 októberében négy törvényjavaslatot dolgozott ki és nyújtott be Wekerle Sándor pénzügyminiszternek. A reformok a bélyegadó és a jogilleték megállapításának jogi feltételeiről, a készpénzben fizetendő bélyegadó és jogilleték kezeléséről, végül az első folyamodású pénzügyi bíróságok létesítéséről szóltak.⁷⁴

A bélyegadó és a jogilleték reformját célzó javaslatok indokolásában meglepő élességgel bírálta a vonatkozó hatályos szabályozást. Szerinte ezek súlyos kifogás alá estek a gyakorlati alkalmazhatóság, az egységesség és az érthetőség szempontjából. Nem véletlen, írta, hogy ezekre a normákra tömeges panasz van, pedig ezek a szabályok képezik a pénzügyi adminisztráció és a közigazgatási bíraskodás alapját. A pénzügyi ítélezés azért ingatag, mert e normák a „szükséges jogelvi egyöntetűséget nélkülözik, az ország más törvényeivel összhangzásban nincsenek”. Ezért az állampolgárok is „számos sérelmet szenvednek.” A pénzügyi közigazgatási bíróság bírájaként naponta tapasztalja ezt az ellentmondást. A javasolt átalakítás az adózóknak és kincstárnak egyaránt érdeke lenne. „Mert világos, megérthető, könnyen kezelhető törvény, mely – az állam pénzügyi érdekeinek szemmel tartása mellett – az adózók terhét igazságosan, arányosan és méltányosan felosztja, a felelősséget szabatosan körülírja, nemcsak egyenes módon fokozza az állam jövedelmét, hanem a törvény végrehajtását is egyszerűsíti.”⁷⁵

Sokat elárul a vonatkozó illetékügyi szabályozás helyzetéről, hogy a magyar országgyűlés 1867-től 1887 végéig hozott 974 törvénye között huszonnégy olyan volt, amely a bélyeg- és jogilleték megállapításáról

⁷³ Az előterjesztés – Wekerle Sándor osztálytanácsos által fogalmazott, és Szapáry Gyula pénzügyminiszter által változtatás nélkül jóváhagyott – tervezete: MNL-OL K 255 1883-1-1891. szám, tisztázott változata MNL-OL K 255 1883-1-1925. A Budapesten keltezett 1883. nov. 29-i uralkodói kinevezés a MNL-OL K 255 1883-1926. számon található.

⁷⁴ A törvényjavaslatok: MADARASSY 1889b. I. k. Általános jelentés: törvényjavaslat a bélyegadóról. 639.; II. k. Törvényjavaslat a jogilletékről. 625. Vö. RÓKA József (1889): A Madarassy-féle törvényjavaslatok. I. *Ügyvédek lapja*, 6. évf. 38. sz. 2.

⁷⁵ MADARASSY 1889c, 5–6.; LUKÁCS Béla (1873a): A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló*, 24. évf. 98. sz. 1873. ápril 23. 4.

született, nyolcvanhat pedig olyan, amely a bélyeg- és jogilletékek eljárási kérdését érintette. A magyarországi illetékügyi szabályok lassan eltávolodtak a korábban közös osztrák normáktól, a díjjegyzékek és díjszabások is jelentősen módosultak, és a szaporodó szétzört normák a gyakorlati jogalkalmazás számára követhetetlenekké váltak. A jogszolgáltatási anomáliák mindennaposak és kínosan észlelhetők lettek, és gyakran súlyos anyagi károkat okoztak. Hogy mindez az összhang és következetesség rovására ment, „bizonyítja a mai tűrhetetlen állapot, amely közéletünknek ezt a speciális baját szülte; amelynek a jogász-világ a »lelet-mizériák« nevet adta és melynek szaklapjainkban nyitott rovata a panaszok kiapadhatatlan tárházát szolgáltatja”⁷⁶

Madarassy szerint ezekkel a reformokkal nem kell megvárni a polgári törvénykönyv kodifikációját. Az elhúzódhat, ezt a feladatot pedig sürgősen meg kell oldani. Amíg az államnak erre a bevételre szüksége van, a bélyegadó vagy jogilleték tárgyai és megállapításuk elvi alapjai nem változnak. A változtatásra azonban kényszerítő szükség van, hiszen a „szövevényes bélyeg- és illetéki törvényeinkben odáig jutottunk, hogy a laikus, de az ügyvéd is, aki azzal mindig foglalkozni kénytelen, csak nehezen bírja magát tájékozni”. A szabályok ellentmondásait a pénzügyi közigazgatási bíróság kénytelen volt az „eszközök legutolsója, döntvények által megoldásra juttatni, hogy judikatúrája egységes voltát megőrizhesse és a pénzügyi adminisztrációnak határozati joggal felruházott szerveit még nagyobb zavarokba ne sodorja”⁷⁷

Az érdemi reform nem nélkülözhetette az adózók jogainak és az élévülés kérdéseinek tételes megállapítását. „Az általános jogelvek mellőzése, amellyel a mostani törvények mellett gyakran találkozhatunk, továbbá fenn nem tartható, hiszen az állam és adózó fél között felmerült vitás kérdések elintézését jogi lelkiismeret hatása alatt működő bírákra bíztuk.” Madarassy élesen bírálta a tárgybeli 1873. évi IX. törvénycikket, amely sem jóhiszeműséget, sem véletlenséget, sem elháríthatatlan akadályokat, sem az értelmezés sokféleségének lehetőségét nem vette számba, a peres eljárásban felmerült bélyeghiányok miatt kiszabott felemelt illetéket, tehát vagyonsbeli kárt, sem mérsékelni, sem elengedni nem engedélyezte. A jogállami követelményekkel ellentétben állónak minősítette az 1881. évi XXVI. törvénycikk 18. §-át

⁷⁶ MADARASSY 1889c, 5.; MARGITAI József szerk. (1901): *Állami pénzügyigazgatás*. Budapest, (s. n.). 25.

⁷⁷ MADARASSY 1889c, 5.; LUKÁCS Béla (1873b): A magyar pénzügyi igazgatás története. Jogügyi képviseltetés. *Pesti Napló*, 24. évf. 100. sz.

is, amely az állami jogszervezet egy „tekintélyes és tiszteletreméltó osztályát”, az ügyvédi kart illetéksorbitás miatt még elzárással is fenyegette. Álláspontja szerint fejlett jogérzékkel bíró államban, súlyos következmények nélkül ezek a viszonyok nem tarthatók fenn. „Súlyosítja e bajokat a bélyeg és jogilletéki törvények és szabályok összeállításához tartozó díjjegyzék rendszertelen, laza, és ellentmondó intézkedésektől hemzsegő szerkezete.”⁷⁸

A szakmabeli kortársak elismeréssel fogadták a tárgybeli törvényjavaslatokat. Egyöntetű volt az álláspont, hogy a három tervezet elfogadásával a vonatkozó jogi normák szabatosabbá és alkalmazhatóbbá válnának. Megszűnnének a zaklató jellegű rendszabályok, mellőzni lehetne a leletjuttalékot, a beadványok bélyegilletékeinek kezelésében kellő méltányosság érvényesülne, az ügyvédek és közjegyzők elleni túlságos és igazságtalan szigor is enyhülne. A fizetési kötelezettségek sorrendje szabályozottá válna, az eddigi szabályok elavult és gyakorlati értékkel nem bíró intézkedéseit törölni lehetne, és az illetékezelésben az „igazságosságot és méltányosságot a szükséges szigorral és szabatosággal lehetne párosítani”⁷⁹

Az első folyamodású pénzügyi közigazgatási bíróságok föllállításáról szóló negyedik Madarassy-tervezet szintén kedvező visszhangot váltott ki a korabeli jogászok között. „Ritkán hallottunk még bírói székéből sújtóbb ítéletet az államélet egyik legfontosabb intézménye felett” – írta Fraenkel Sándor a *Jogtudományi Közlönyben*.⁸⁰ A tervezet akkor jelent meg, amikor Tisza Kálmán bejelentette a közigazgatási rendszer hazai reformjának régen várt reformját. Amikor a miniszterelnök értesült Madarassy tervezetéről, a pénzügyi közigazgatás átszervezésének országgyűlési előterjesztését a következő év januárra halasztotta, mert pénzügyminiszterével, Wekerle Sándorral tanulmányozni kívánta az újabb javaslatot.⁸¹

⁷⁸ MADARASSY 1889c, 6.; MARISKA Vilmos (1882): *A magyar pénzügyi törvényiszmé kézikönyve*. Budapest, Franklin Társulat. 28., 29., 30., 32.

⁷⁹ RÓKA 1889, 3.

⁸⁰ MADARASSY Pál (1888): A bélyeg- és illetékügy reformja. *Jogtudományi Közlöny* (1888). 23. évf. 50. sz. 415.; Vö. MARTONYI János (1973): A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949). *Acta Juridica et Politica*, Tom. XX. Fasc. 2. Szeged. 5.

⁸¹ *Budapesti Hírlap* (1889). 9. évf. 355. sz.; *Budapesti Hírlap* (1888). 8. évf. 321. sz. 3. *A Budapesti Hírlap* (1889). 9. évf. 355. száma ismertette, hogy az *Ügyvédek Lapja* 7. évfolyamában MADARASSY Pál *Szervezzünk elsőfokú közigazgatási bíróságokat* címmel rendkívüli figyelemre érdemes cikket írt.

A közigazgatási bíróság elnökének előterjesztése a pénzügyi jogvédelem gyökeres szervezeti átalakítását célozta. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk 1. §-a a bélyegadó és jogilletéki vitás ügyek elbírálására második és utolsó fellebbezési fórumként a pénzügyi közigazgatási bíróságot rendelte. A jogvédelmi testületet 1884-ben hat bíróval állították fel, a rendkívüli ügyszámnövekedés miatt az érdemi ítélezőszemélyzet létszámát 1885-ben kilencre, 1886-ban pedig már 12-re kellett bővíteni. A bíróság működésének első öt évében a közigazgatási döntések elleni fellebbezések háromszorosára növekedtek; 1884-ben 3966, 1885-ben 8781, 1886-ban 10 262, 1887-ben 10 113 és 1888-ban 10 604 jogorvoslati kérelem született. Ez a fejlemény ellentétben állt azzal a feltevéssel, hogy a bíróság elvi határozatai és döntvényei irányt mutatnak a jogalkalmazásnak, érdemben segítik, javítják a bizonytalan hivatali ügyintézését.

A bírósági statisztikák igazolták, hogy a nagymértékű ügyszámnövekedést nem az egyenes adókkal összefüggő jogviták eredményezték.⁸² A bíróság működése alatti, 1889-ig terjedő időszak két adóciklusában ugyanis a beérkezett egyenes adókkal összefüggő ügyek mennyisége csaknem azonos (az 1884/1886-os kivetési időszakban 4206, az 1887/1889-es periódusban 4353) volt. A közigazgatási bíróság ügyforgalmának jelentős részét a bélyeg- és jogilletéki ügyekben előforduló fellebbezések tették ki. Madarassy a jogviták nagy számát főleg az ügyféli bizalmatlanságnak tulajdonította, hiszen az adózó fél az illetékkiszabási hivataltól kapott fizetési meghagyást annál a pénzügyigazgatásnál fellebbezhette meg, amellyel szemben hagyományos ellenérzést táplált. Nem véletlenül, hiszen a felülvizsgáló szerv is az adóigazgatás szervezeti egysége volt, amely irányította az elsőfokú (kivető) hatóságot. Az adózók abból indultak ki, hogy a sérelmesnek tartott kiszabást éppen az a pénzügyigazgatóság vagy annak egy közege végezte, amelyhez ügyét fellebbezniük kell, és amely szerv szintén a pénzügyminisztérium felügyelete alatt áll, ezért elhatározásának teljes szabadságával nem rendelkezik. Az illetékek kiszabása a királyi adóhivatalok feladata volt, az ügyeket intézők viszont nem rendelkeztek jogi minősítéssel. A bizalmatlanság általános jeleként a felek még a javukra szóló pénzügyigazgatásági

⁸² MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám.; MNL-OL K 255 1886-1-2299. szám.; FRAENKEL 1886, 37.; MNL-OL K 255 1886-1-503. szám.; MNL-OL K 255 1887-1-48. szám.; MNL-OL K 255 1888-1-47. szám.; MNL-OL K 255 1889-1-79. szám.; MNL-OL K 255 1891-1-58. szám.

határozatokat is a közigazgatási bíróság elé vitték, mert attól szélsőségesen kedvezőbb ítéletet reméltek.⁸³

Madarassy előterjesztése szerint a pénzügyi közigazgatási bírászkodást általánossá kellene tenni, és szervezetét is radikálisan át kellene alakítani. A pénzügyi közterhekkel összefüggő jogvitákat nyolc székhelyen szervezett elsőfokú társasbírói fórum elé javasolta utalni. Nézete szerint ez felelne meg a jogállamiság követelményeinek, hiszen így független testület garantálhatná az egyének jogos érdekeinek védelmét.⁸⁴ A javaslat szerint az első folyamodású pénzügyi bíróság egy elnökből, a szükséges számú ítélőbíróból és a megfelelő segéd- és kezelőszemélyzetből állna, és a királyi törvényszékek elnökeivel, bíráival illetve segédszemélyzetével egyenlő ranggal és jelleggel működne. Az ítélőbírák felét a bírói hivatal viselésére képesítettek közül, másik felét a pénzügyi szakértőkből kellene kinevezni.

A tervezet az első folyamodású pénzügyi bíróságok személyzeti létszámát nyolc elnökkel, 54 ítélőbíróval és 54 fogalmazóval kívánta bővíteni. Ennek a szervezeti megoldásnak azt az előnyt is tulajdonította, hogy ezzel a pénzügyi jogszolgáltatásban új nemzedék nevelkedne, akik majd az első folyamodású és a másodfokú pénzügyi bíróság szakavatott személyi utánpótlását képeznék. A létesítendő új bíróságok elnökei vagy bírói hivatal viselésére képesített (1869. évi IV. törvénycikk 6. és 7. §-ai) vagy olyan szakemberek lehetnének, akik azzal az elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkeznek, amelyet az 1883. évi I. törvénycikk a pénzügyminisztérium központi fogalmazói személyzete számára megállapított.

Madarassy jól tudta, hogy tervezetének ellenzői a létszámszaporítás pénzügyi következményeivel érvelnek. Ezért utalt arra, hogy a létesítendő első folyamodású pénzügyi bíróságok felállítása mindössze 28 ezer forinttal növelné a kiadásokat, hiszen azok személyzete részben a pénzügyi adminisztrációból, részben az illetékügyekkel foglalkozó pénzügyigazgatósági hivatalnokokból állna. Úgy vélte, hogy az adózó népben bizalmat ébresztő pénzügyi jogszolgáltatás alig kerülne többre, mint a meglévő, „amely az adózó

⁸³ MADARASSY 1889d, 63.

⁸⁴ „Távol áll tőlünk az a gondolat, hogy a bírói működés csakis számokban nyerhet kifejezést, hiszen a bíróság elvi határozatainak a gyűjteménye annyi tudományt, beható tanulmányt, és bírói lelkiismeretességet tanúsít, hogy még mindig nem gondolnak a középfokú pénzügyi bíróság létesítésére, amelyért a pénzügyi bíróság nagyérdemű elnöke, oly dicséretes lelkesedéssel küzd. Nekünk az a meggyőződésünk, hogy ilyen bíróság felállítása egyedül alkalmas majd a pénzügyi jog színvonalának az emelésére.” PILISY 1947, 21.

nagyközönséget, a nemzetet, már 20 év letelte után sem tudta – minden jóakarató törekvés dacára – annyira meggyőzni, hogy az nyugodt lélekkel adja oda az államnak – törvény alapján követelt adói fejében – nehezen megkeresett filléreit”.⁸⁵

A javaslat szerint a fellebbezéseket elbíráló másodfokú pénzügyi közigazgatási bíróságnál is érvényesíteni kellene a társasbíráskodás elvét, ezért e fórumon öt bíróból álló tanácsoknak kellene jogerős döntéseket hozni.⁸⁶ „Minél hamarabb megtesszük e lépést, annál hamarabb közeledünk a mindnyájunk szeme előtt lebegő eszménykép: a jogállamnak e téren is megvalósítása felé.”⁸⁷

A jogtudományi közélet lelkesedéssel üdvözölte az új szellemű tervezetet, amelynek „nagy szerzője negyven évet meghaladó s folyton a pénzügyi közigazgatás terén eltöltött államszolgálatában szerzett tapasztalatok befolyása alatt kitűnő adminisztrátori képességgel, fényes bírói talentummal, független őszinteséggel s az adózó magyar népet képező nemzete és hazája iránti forró szeretettel írta meg reform-javaslatait”.⁸⁸

Madarassy tervezeteit Wekerle Sándor pénzügyminiszter vezető pénzügyi tisztviselőkből és a bírói karból választott szakférfiakból álló bizottságnak adta át. Tisza Kálmán rövidesen bekövetkező bukása azonban elodázta a pénzügyi igazgatás és a közigazgatási bíráskodás reformját. Madarassy Pál szervezeti elképzelései ennek ellenére nem voltak hatástalanok. A vitás közigazgatási ügyekben végső fórumként eljáró közigazgatási bíróság koncepciója megjelent az 1891. évi XXXIII. törvénycikkben, amely az adminisztratív judikatúra általánossá tételét irányozta elő. A *Lex Szapariana* kötelezte a kormányt, hogy a közigazgatási törvényjavaslatokkal egy időben a közigazgatási bíróságokról szóló javaslatot is terjessze elő. Hieronymi Károly belügyminiszter 1893. október 28-án teljesítette a kérést, és érdemben döntő, kétfokozatú különbírói rendszert ajánlott a képviselőháznak.⁸⁹

Madarassy a bíróság működését részletesen elemezte, és folyamatosan kérte a felettes minisztériumát a szükséges változtatásokra. Már az első évben szóvá tette, hogy a közigazgatási bíróságnak rendkívül sok feladatot

⁸⁵ MADARASSY 1889a, 311.

⁸⁶ Uo. 312.

⁸⁷ MADARASSY 1889e, 430.

⁸⁸ MADARASSY 1889a, 313–314. Vö. *Vasárnapi Ujság* (1880). 27. évf. 39. sz. 638–639.

⁸⁹ Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. *Képviselőházi Irományok*, XIII. köt. 734. sz., XIV. köt. 510. sz., XV. köt. 226. sz., XXIII. köt. 734. sz., XXXIV. köt. 1178. sz. Budapest, 1892.

jelent az ingatlanforgalom utáni illetékek megállapításával kapcsolatos jogviták elbírálása. Kifogásolta, hogy az ingatlanok értékelésére a korabeli törvények nem tartalmaztak egységes rendelkezést. Javasolta a törvényes adóérték alapulvételét, amely ellen csak az adó téves megállapítása esetén kellene jogorvoslatot engedni.⁹⁰

A szaklapok elismeréssel szóltak a pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenységéről. A korabeli közigazgatással rendkívül kritikus *Jogtudományi Közlöny* szakírója is elismerte, hogy az első 8 év alatt ez a „kitűnően vezetett bíróság sok dicséretre adott okot és alkalmat. Határozatai jobbra a valódi jogtudományi magaslat színvonalán állnak, döntvényei valóban döntések és nem egyszer élt a bíróság törvény adta hatalmával, amikor adott esetekben az egyes kormányrendeletek törvényszerűsége és kötelező volta iránt is nyilatkozott – tagadólag.”⁹¹

A pénzügyi közigazgatási bíróságot létrehozó 1883. évi XLIII. törvénycikkől a korabeli közvélemény a pénzügyi hatóságok visszaéléseinek és egyoldalú kincstári szemléletének megváltoztatását várták. A közvélemény nem is csalódott várakozásában. A Madarassy által irányított testület sohasem volt a rideg pénzügyi érdekek képviselője, hiszen e felsőbbíróság hatékonyan védte a polgárok érdekeit is. A pénzügyi közigazgatási bíróság ítéleteiről általános volt az a vélemény, hogy bennük nem a rideg fiskalizmus, hanem az állampolgárok javát szolgáló szabadelvűség nyilatkozott meg.

Már a korabeli sajtó is szóba hozta, hogy Madarassy megengedő iránnyultságát a pénzügyminisztériumban nem nézték jó szemmel, de a független bírósággal és elnökének osztatlan szakmai tekintélyével szemben tehetetlenül álltak. Kiszivárgott hírek szerint meglepéssel vették tudomásul, hogy elfogadta az Osztrák–Magyar Bank megüresedett alkormányzói állását, és eltávozott a pénzügyi bíróság éléről.⁹²

2.7.2. Ludvig János mint bírósági elnök

Madarassy után 1892-ben Ludvig János miniszteri tanácsost nevezték ki a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének. Hamarosan kiderült, hogy

⁹⁰ MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám.

⁹¹ *Jogtudományi Közlöny* (1891). 26. évf. 5. sz. Fraenkel Sándor véleményét idézi: PILISY 1947, 21.

⁹² *Budapesti Közlöny* (1892). 26. évf. 96. sz. 1.; *Budapesti Hírlap* (1892). 12. évf. 98. sz. 12.

a személyi változás nyomán módosult a bírói testület szellemisége.⁹³ A bírák közötti ügyfelosztás megváltozott, csökkent az elvi tartalmú, iránymutató döntések száma, a korábban rendszeresen kiadott határozattár megjelenése is akadozott. Folyamatosan szaporodtak a bíróság működésével kapcsolatos állampolgári panaszok, és a bíróság új elnökét is egyre több nyilvános kritika érte. A nagy tekintélyű Budapesti Hírlap egyenesen arról írt, hogy az új elnök csak egy érdeket ismer: az államkincstár érdekét. „Magyarországon, úgy látszik, újra megkezdődik a pénzügyi hatóságok mindenhatóságának kora s a pénzügyi bíróság is annak az elvnek hódol, hogy az államkincstár érdekei mindenekfelett valók, még akkor is, ha az egyesek végső romlása lesz a következés.”⁹⁴

A Budapesti Hírlap szerkesztőségi cikke szerint Ludvigh János teljesen ellentéte elődjének. A lap idézte azt a példa nélküli esetet, amikor a bíróság elnöke Wekerle Sándor pénzügyminiszter tisztelgésére vezette az egész bírói és fogalmazói testületet. A találkozón Ludvigh „erősen fogadkozott a pénzügyminiszter előtt, hogy a vezetése alatt álló testület mindig a miniszter intenciói értelmében fog eljárni”. A tudósítás szerint Wekerle miniszterelnök és pénzügyminiszter nemhogy elfogadta ezt a hódolatot, de a jövőre nézve még határozottan kikötötte magának. „Elvárom – így szólt –, hogy önök, mint az állam hivatalnokai, az államkincstár érdekeit fogják mindig szem előtt tartani.” Nyilvánosságra került az a feltételezés is, hogy az új elnök közvetlenül beavatkozott az ítélezésbe. A Budapesti Hírlap szerint előfordult, hogy a tanácsulésből hozzá felkerült végérvényes ítéleteket visszaküldte az illető referensnek, mert az ítélet – szerinte – nem védelte meg eléggé az államkincstár érdekeit. Ez a gyakorlat ellentétben állt a bíróság ügyviteli szabályzatával, amely szerint, ha valamely ügyről a hármas tanács döntött, az elnöknek ezt tudomásul kellett vennie. Abban az esetben, ha a két tanács hasonló természetű kérdésekben ellentétesen döntött, az elnöknek csupán arra volt joga, hogy plenáris ülést hívjon össze.⁹⁵

⁹³ STIPTA István (2018b): Ludvigh János, a pénzügyi közigazgatási bíróság második elnöke. In GOSZTONYI Gergely – RÉVÉSZ T. Mihály szerk.: *Jogtörténeti Parerga II. Ünnepi Tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 249–254.

⁹⁴ A pénzügyi közigazgatási bíróság a lejtőn (1893). *Budapesti Hírlap*, 13. évf. 23. sz. 1–2.

⁹⁵ A m. kir. pénzügyminiszternek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában. *Magyarországi Rendeletek Tára* (1883). 17. évf. IV. füzet. 1720–1743.

A lap szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság, amelytől mint független bíróságtól minden állampolgár oly sok és nagyon fontos anyagi érdekeinek jogvédelmét várja, nem állhat a rideg fiskalizmus szolgálatában. „Ez megrendítené a jogban való hitet, és súlyos bajoknak lenne okozója.”⁹⁶

Ha a dokumentumok alapján rekonstruálható korabeli valóságot keresünk, először a bíróság személyi összetételének változásait kell figyelembe vennünk. Az elnöki váltás után a bírói kar jelentősen átalakult. Hegedűs Ferenc, a bíróság nagy tekintélyű illetékügyi szakértője még ebben az évben nyugdíjaztatását kérte. 1893-ban Raić György is nyugdíjba ment, helyére Keömléy Nándor – királyi tanácsosi címmel felruházott – zágrábi pénzügy-igazgatóhelyettes lépett. Beniczky Gyula 1894 augusztusában meghalt, a megüresedett ítélőbírói helyre Zubkovicz Arzén pénzügyminiszteri osztálytanácsos kapott kinevezést. A következő évben Hammer Károly és Fellegi Viktor pénzügyminiszteri osztálytanácsosok is pénzügyi közigazgatási bírák lettek.⁹⁷ A bíróság működésének utolsó évében további személyi változások történtek, amelyek már a készülő általános hatáskörű közigazgatási bíráskodásra történő átállás közvetlen előzményei voltak. A pénzügyi közigazgatási bíróság létszáma 1896-ban 13-ra emelkedett. Ludvigh János elnök irányításával – az önálló bírósági státusz megszűnésének évében – Kogler János, Székely József, Bóné Géza, Exner Nándor, Pfriem László, Teleszky Ferenc, Szilassy Aladár, Vöröss Sándor, Reviczky Ambrus, Zubkovicz Arzén, Hammer Károly és Fellegi Viktor ítélkezett.⁹⁸ Az 1884-ben kinevezett hét bírónak 8174 ügyet kellett elbírálnia, az 1896-ban ítélkező 13 bíró éves penzuma (a hátralékkal számolva) 17 510 volt.⁹⁹ Ha tehát a bírák személyi összetételének változásait tekintjük, megállapítható, hogy a testület 1892 után kinevezett új tagjait kivétel nélkül a pénzügyi főhatóság egykori munkatársai közül válogatták. A 13 ítélkező bíróból 1896-ban már csupán hárman (Székely, Teleszky, Reviczky) voltak olyanok, akik a kinevezésük előtt a klasszikus igazságszolgáltatás valamelyik ügyszakában ítélkeztek.

⁹⁶ A pénzügyi közigazgatási bíróság a lejtőn (1893). *Budapesti Hírlap*, 13. évf. 23. sz. 1–2.

⁹⁷ *Pénzügyi Közlöny* (1894). 21. évf. 12. sz. 224.; *Pénzügyi Közlöny* (1895). 22. évf. 5. sz. 65.; *Pénzügyi Közlöny* (1895). 22. sz. 450.; *Magyarország tisztí cím- és névtára* (1894). 13. évf. I. sz. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium 192.; *Magyarország tisztí cím- és névtára* (1895). 14. évf. I. sz. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium 192.

⁹⁸ *Magyarország tisztí cím- és névtára* (1896). 15. évf. 1. sz. Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium 191.

⁹⁹ MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám; ALIQUIS 1886, 82–83. FRAENKEL 1886, 37.

Ezek után alaposan feltételezhető, hogy a testület a jogviták elbírálásában az egyéni jogokkal és érdekekkel szemben az államháztartás bevételi szempontjait érvényesítette. Ezzel szemben a pénzügyi közigazgatási bíróság általános ügyforgalmi adatai 1884-től 1896-ig folyamatosan emelkedtek, tehát a bíróság iránti bizalom töretlenségét igazolják. Az első év 8174-es ügyszáma után 1885-ben már 11 700 fellebbezés érkezett a bírósághoz. Az ezt követő években ez a nagyságrend volt jellemző, egyedül 1891-ben – az adókivetés évében – volt kiugróan magas a jogvédelmi fórum keresettsége (19 157). Madarassy korszaka után a Ludvigh által vezetett bíróságon 1892-ben lényegében a korábbi periódus átlagának megfelelő ügyet iktattak, és ez a trend érvényesült a bíróság beolvasztásáig tartó hároméves időszakban is. Nem mondhatjuk tehát, hogy az új elnök időszaka alatt változott volna a bíróság tekintélye, és a jogkereső közönségben csökkent volna az a hit, hogy érdemes jogorvoslatért a testülethez fordulni.

Hasonló megállapításra juthatunk, ha a bíróság érdemi döntéseit az adóhatóságok által kivetett összeg és az ítéletekben megállapított adóteher viszonya alapján elemezzük. A bíróság működésének első időszakában az ítélettel eldöntött ügyekben a kivetett összeghez képest a növelés szélsőértéke 3324 (1884) és 34 306 (1890) forint volt, a Madarassy-éra éves átlagát véve 15 482 forintot tett ki. A Ludvigh-korszak 4 éve alatt a szóródás hasonló mértékű (1892-ben 347 118, 1896-ban 5728 Ft) volt. Az adózók terhére született ítéletek esetében ebben az időszakban a növelés éves átlaga 21 434 forintot tett ki.

A bíróság érdemi ítélezésének összehasonlításakor figyelembe kell vennünk azt a számsort is, amely az ítélettel eldöntött ügyekben a kivetés során megállapított adóteher csökkenésének mértékét jelzi. Eszerint a Ludvigh János vezette testület méltányosabb volt az előző bírói fórumnál, hiszen 1884 és 1892 között a pernyertes ügyfelek évi átlagban 315 226 forinttal kevesebbet adóztak, míg a működés utolsó négy évében leszállított adóteher magasabb volt, átlagosan 337 131 forintot tett ki.¹⁰⁰

Kétségtelen visszaesés történt viszont a bírósági döntvényalkotás és az elvi határozatok közzététele terén. Madarassy Pál rendkívül fontosnak

¹⁰⁰ MNL-OL K 255 1891-1-58. szám.; FRAENKEL Sándor (1892): Pénzügyi bíraskodás 1891-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 27. évf. 5. sz. 36–37.; FRAENKEL Sándor (1893): Pénzügyi jog és bíraskodás 1892-ben. (Ügyforgalmi kimutatás.) *Jogtudományi Közlöny*, 28. évf. 6. sz. 44–45.; MNL-OL K 255 1892-1-147. szám.; MNL-OL K 255 1895-1-177. szám és MNL-OL K 255 1896-1-147. szám.

tartotta a pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenységét, ezért nagy gondot fordított a bíróság iránymutató döntéseinek gyors és szakzerű közzétételére. A döntvények és elvi határozatok hivatalos kiadásainak terjedelme 1884-ban 387, 1885-ben 523, 1886-ban 587, 1887-ben 359, 1888-ban 360, 1889-ben 328, 1890-ben 313, 1891-ben 213 oldalra rúgott. Ludvigh viszont nem szorgalmazta ezt a tevékenységet, ennek következtében 1892-ben csupán egy 120, 1893-ban mindössze egy 187 oldalas kiadványt jelentett meg. A következő évtől beszüntette a döntvények és elvi határozatok szerkesztett kiadását, így a bíróság döntéseiről a szélesebb közönség csak a szaklapokban megjelent határozatok formájában értesülhetett. Ezek azonban nem tartalmazták a tényállás részleteit és az indokolást sem.¹⁰¹ A bíróság működésének utolsó négy évében a pénzügyi közigazgatási bíróság elvi határozatainak és döntvényeinek száma is radikálisan csökkent.¹⁰²

A fentiek alapján nem igazolható az az állítás, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság tekintélye, ítélezési szemlélete a testület működésének utolsó négy évében alapvetően megváltozott volna. A bíróság személyi összetételének nagyarányú változása és a bíróság elnökének szakmai-hivatali szemlélete nem módosította a korábbi törvénykezési gyakorlatot. A megfellebbezett közigazgatási döntések elbírálása során a – többségükben közigazgatási gyakorlattal és államháztartási rutinnal rendelkező – bírák ebben az időszakban is a jogi normákat követték, és nem a kincstár érdekeit tekintették irányadónak.

¹⁰¹ FRAENKEL 1893, 44–45.

¹⁰² Az elvi határozatok száma: 1884: 229, 1885: 271, 1886: 294, 1887: 211, 1888: 215, 1889: 209, 1890: 185, 1891: 142, 1892: 74, 1893: 105, 1894: 96, 1895: 97, 1896: 64. A döntvények száma: 1884: 6, 1885: 12, 1886: 13, 1887: 7, 1888: 5, 1889: 7, 1890: 3, 1891: 1, 1892: 0, 1893: 0, 1894: 4, 1895: 5, 1896: 10. SOÓVÁRY Ferencz szerk. (1893): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1893. évről*. Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium.; KOCIAN Samu (1894–1896): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság Döntvényei és elvi jellegű Határozatai 1894. és 1895. évről*. 1–3. köt. Budapest, (s. n).

Vákát oldal

3. A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége

3.1. A működés megkezdése

A pénzügyi közigazgatási bíróság hivatalosan 1884. január 1-jén alakult meg. A várbeli Országház utcában lévő városházán tartották első ülésüket. Az első teljes tanácsülésről készült jegyzőkönyv¹ szerint a résztvevők – miután az elnök felolvasta a kinevezési okiratokat – a pénzügyminiszteri útmutató szerint letették a hivatali esküt. Az ülésen meghatározták az ülésrendet, továbbá megállapították a különféle ügyekre vonatkozó előadói sorrendet. Rögzítették, hogy a bíróság egyelőre heti két napon, hétfőn és csütörtökön tanácskozik. A bírói kart két szenátusba osztották be, amelyekben Madarassy Pál és Marinovich Marcell felváltva elnökölt.²

A működéssel kapcsolatos – fennmaradt – jegyzőkönyv szerint az ítélőforum első elvi problémája a hivatalos beadványok és okiratok fordításának kérdése volt. Az első két hónapban meglepően nagy mennyiségű „tót, orosz, román szerb és olasz” nyelvű beadvány érkezett a közigazgatási bírósághoz, amelyek a polgári törvénykezési rendtartás (1868. évi XLIV. törvénycikk) 554. §-a szerint csak akkor voltak teljes bizonyító erejűek, ha hitelesített fordításuk a bíróság rendelkezésére állt. Márpedig a közigazgatási bíróság számára is kell, hogy a „vitás ügyekben használt fordítások is teljes hitelességgel bírjanak”.³

A pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke arra kérte a pénzügyminisztert, hogy a fordításhoz és hitelesítéshez a miniszterelnöki fordítóosztály segítségét vehesse igénybe, vagy a költségeket a bíróság utólag elszámolhassa. A pénzügyminisztériumban készült – Wekerle Sándor által már másnap összeállított – válasz szerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott

¹ MNL-OL K 255 1884-1-10. szám.

² *Budapesti Hírlap* (1884), 4. évf. 2. sz. 4.; *Budapesti Hírlap* (1884), 4. évf. 23. sz. 2.

³ MNL-OL K 255 1884-1-461. szám.

idegen nyelvű dokumentumokat nem kell feltétlenül hitelesíteni. A bíróságot létrehozó törvény ugyanis tételesen felsorolta a polgári törvénykezési rendtartás azon §-ait, amelyeket a pénzügyi jogszolgáltatás során alkalmazni kellett. Ezek között nem szerepelt a hitelesítésről szóló 554. §. A pénzügyminisztériumi állásfoglalás szerint ennek ellenére magára a bíróságra kell bízni, hogy mikor tartja elégségesnek az egyszerű fordítást, s mely esetben véli annyira fontosnak az ügyet vagy az iratot, hogy hiteles fordítást kívánjon. Ezen utóbbi esetben – a pénzügyminisztérium szerint – tolmácsot kell alkalmazni, mert a miniszterelnökségi osztály tolmácsai nem készíthetnek hiteles fordításokat.

A fiskális szemléletet tükröző állásfoglalás szerint azonban „teljesen elégséges lenne, ha a nem magyar nyelven érkező beadványok és iratok tartalma a bíróság vagy a segédszemélyzet által tolmácsolatnék”, és csak fontosabb esetekben kerülne sor egyszerű fordításra. Hiteles fordítást pedig csupán kivételes esetben kellene kérni, akkor, ha „a többi tárgyiratok egyáltalán nem szolgáltatnak alapot az ügy elbírálására”. A miniszteri személyzeti táblázat tanúsága szerint a bíróság egyes tagjai a németen kívül a „horvát, olasz és tót” nyelvek birtokában vannak. A fordítást a pénzügyminisztérium fordító osztálya a horvát és szerb nyelvek esetében vállalhatja, a többi nyelven felmerülő igényeket a miniszterelnökség sajtóosztálya teljesíthetné. A pénzügyminiszter kérte a bíróság elnökét, hogy „hiteles fordításokat ne kívánjon, hanem fontos esetekben is, amennyire lehet, a miniszterelnökségi fordító osztály fordításával érje be”. Ha elengedhetetlen, természetesen igénybe lehet venni a külön tolmácsokat, az igazságügy-minisztérium – 1873. október 22-i – 62942. számú rendelete értelmében.⁴

A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884. évi tevékenységét⁵ a bíróság elnöke pontos kimutatások szerint elemezte. A bíróság működésének első évében összesen 8174 érdemi döntést igénylő ügyirat érkezett. Ebből egyes adóval kapcsolatban 4208, illetéküggyel összefüggésben 3966 beadványt iktattak. Az adóügyek nagy számát az okozta, hogy a három évre szóló adókiadás első éve 1884 volt, így a fellebbezések értelemszerűen erre az évre estek. Az illetékügyek elleni panaszokat – ebben az évben – még a pénzügyminisztérium bírálta el.

Az ügyintézés során 1884-ben a beérkezett 8174 ügyiratból 4117 érdemi döntés született. A bírák testülete 1884. február 27-én tartotta első ítélező

⁴ MNL-OL K 255 1884-1-461. szám. 5–6.

⁵ MNL-OL K 255 1885-1-173. szám.

ülését, és abban az évben még összesen 98 alkalommal tartott ügydöntő tanácskozást. A pénzügyi közigazgatási bíróság – figyelembe véve a bíróság elnökének tartós betegségét – minden harmadik napon tartott tanácsülést.⁶ A bíróság öt ítélőbíróval működött. A bíróság elnöke a bírák által elintézhető ügyek számát heti 20-ra tette, e számítás szerint a teljesítési átlagot 417 ügydarabbal haladta meg. A várható ügyforgalomra tekintettel az elnök a bírák és a segédszemélyzet „arányos szaporítását” kérte a pénzügyminisztertől.

A bíróság elnökének beszámolójára a minisztériumba érkezésének másnapján (Wekerle Sándor közreműködésével) elkészült a pénzügyminisztériumi állásfoglalás is. A személyzet létszámának növelése érdekében felségfolyamodvány készült,⁷ amelyet először a Minisztertanácsban kellett megtárgyalnia. Az alkalmazott bírák létszáma az első időben hat volt. A létszámot azon az alapon számolták ki, hogy korábban a pénzügyminisztériumban milyen mértékben fordultak elő adó- és illetékügyi vitás kérdések. Az 1884. évi ügyforgalmi adatok azonban radikális változást tükröztek. Kiderült, hogy az érintettek jóval nagyobb számban kértek jogorvoslatot, a pénzügyi kötelezettséget kivető határozatok elleni panaszok száma jelentősen megnőtt. A hat bíró átlag 740 ügyet készített elő kollektív döntésre, ennek ellenére az összes ügy közel fele (4057) maradt az első évben elintézetlen. A pénzügyminiszteri előterjesztés a bírák számát hárommal, a segédszemélyzet létszámát két fogalmazóval javasolta növelni. A javaslat szerint a bíróság egy elnökből, kilenc ítélőbíróból, egy elnöki titkárból, hat fogalmazóból, két fogalmazósegédből, egy segédhivatali igazgatóból, három írnokból, hat napidíjasból, négy rendes és három kiségitő, összesen tehát hét szolgából állna. A pénzügyminisztériumi előterjesztés készítője helyesen mutatott rá, hogy a személyzetszaporítás a felek érdekeit és a kincstár ügyeit egyaránt szolgálja, hiszen a fellebbezések révén az állam később juthat az őt jogosan megillető bevételhez.

A bíróság segéd- és kezelőszemélyzete tagjainak kinevezésére a bíróság elnöke tett javaslatot. A döntés joga a pénzügyminisztert illette meg, a személyi előterjesztéseket – egy kivétellel – a miniszter elfogadta. A bíróság elnöke azt javasolta, hogy ezekre a helyekre a „pénzügyi szolgálatban már tényleg alkalmazottakat” kellene kinevezni. A négy fogalmazói állásra javasoltak közül kettőt (Magyary Miklós, Bakonyi Géza) a pénzügyminisztériumi

⁶ „Madarassy elnök egészségének teljes helyreállítása végett tegnap reggel Gleichenbergbe utazott, hol körülbelül e hó végéig marad.” *Budapesti Hirlap* (1884). 4. évf. 155. sz. 6.

⁷ MNL-OL K 255 1885-1-173. szám.

foglalmazók közül javasolta. Ők maradnának a miniszteri fogalmazók státusában, ezek között fiatalnak számítanak, ezért „az önképzésnek is újabb mezeje táruland fel előttük”. A másik két jelölt az igényjogosult I. osztályú pénzügyi fogalmazók közül került ki. Az egyik Vécsey Sándor a pesti pénzügyigazgatóságon, a másik, Benedek Sándor a szegedi pénzügyigazgatóságon volt állásban. Vécsey – minősítése szerint – jó szakember, aki az illetékügyi szakmában kiváló képzettséggel rendelkezik. Benedek fogalmazót az előterjesztés szerint az „odaadó buzgóság” teszi alkalmassá.

Az évi 600 forint fizetéssel és 200 forint lakpénzzel dotált két segéd-foglalmazói állás egyikére a bíróság elnöke szintén a miniszteri fogalmazó-segédék egyikét, Szigethy Ferencet javasolta. A másik státust Lasitz Pál, budai pénzügyigazgatósági fogalmazóval kívánta betölteni. Ő kérte e beosztást, annak ellenére, hogy akkor egy jobban dotált beosztásban dolgozott, tehát a „bíróság működési köre iránti előszeretet” indíthatta az álláskérésre. Egyébként megfelelő gyakorlati ideje volt, több mint öt éve dolgozott akkori állásában.

A bíróság kezelőszemélyzetéből az igazgató 1200 forint fizetést és 300 forint lakpénzt tudhatott magáénak. Rajta kívül még három írnok látta el a kezelői feladatokat. A javaslat arra irányult, hogy őket is a minisztérium apparátusából válasszák ki, mert a közigazgatási bíróság felállítása miatt a minisztérium kezelőszemélyzete egy aligazgatóval és három irodatiszttal csökkent. Az igazgatói tisztségre Csalogányi Ignác pénzügyminiszteri segédhivatali igazgató jött szóba, mert „neki a kezelési szolgálat minden ágában való jártassága, nyelvismerete, vezénylő képessége” esélyt ad az új adminisztráció kialakítására. Az irodatiszti állásokra Urbán Lajos államépületi felügyelői hivatali tisztet, Láng Sándor és Ajtay Felix pénzügyminiszteri irodatisztekét javasolta. Megjegyezte, hogy Urbán „hibás lábánál fogva” úgysem lehetne a mozgékonyt igénylő jelenlegi állásában hagyható.

Az előterjesztésben külön hangsúlyt kapott, hogy a kezelőszemélyzet szolgálati viszonya, mivel közös létszámban maradnak, csak a beosztás terén változik. Erre tekintettel minden szóba hozott személy megfelel a bírósági szolgálat kívánalmainak, másrészt a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. törvénycikk által előírt feltételeknek. Szapáry Gyula az előterjesztést jóváhagyta „azon különbséggel, hogy Magyar fogalmazó helyett Soóváry fogalmazó helyezendő át”.⁸ Így a pénzügyi közigazgatási bíróság

8

MOL. K. 255-1883-1-1977 és MOL. K.255 1883-1-2089 számok.

fogalmazója Soóváry Ferenc lett, aki később jelentős szerepet játszott a bíróság döntéseinek közzétételében.

A pénzügyi közigazgatási bíróság 1885. évi anyagi szükségletei meghaladták az előre tervezettet.⁹ A személyi járandóságok összesen 69 056 forintra rúgtak. Ebből a fizetések, lakpénzek és személyi pótlékok 64 815 forintot tettek ki, a napidíjnokok bérei 2422, az egyéb bérek 819, a szolgálk ruhailletménye 200, a jutalmak és segélyek 800 forint terhet jelentettek a kincstárnak. A dologi kiadások házbérből (2128 forint) és hivatali, irodai költségből (3000) álltak, összesen 5128 forintra rúgtak. Az évi összes kiadás ennek megfelelően 1885-ben 74 184 forint volt. Az elnök fizetése évi 6000 forint volt, amelyet 1000 forint lakpénz és ugyanennyi összegű személyi pótlék egészített ki. A bírák – besorolásuktól függően – 5000, illetve 4000 forint évi fizetést és 600 forint lakpénzt kaptak.

A bíróság személyzete az 1886. évi XI. törvénycikk értelmében három bíróval bővült. A bíróság elnöke ebben az évben 79/886. szám alatt rendeletet adott ki, amely a testület eljárása, általános beosztása és ügykezelése terén a jogkereső közönséget érintette. Ezt a sajtóban is közzétették, szövege a következő:

- „1. A bíróság fogalmazási és kezelő személyzete részére a hivatalos órák de. 8-tól du. 2-ig vannak megállapítva; az ítéldbírákra nézve azonban a hivatalos órák kötelezők nem lévén, legkönnyebb velük oly napokon érintkezni, mikor nem üléseznek.
2. Az igdatóhivatalban a beadványok ugyanazon napon csak du. 1-ig fogadtatnak el, s ekkor az igdatókönyv lezáratik.
3. A tanácsülések nyilvánosak, s a hallgatók részére a tanácsjegyzők belépti-jegyeket állítanak ki.
4. Az előadandó darabok jegyzéke a bíróság táblájára az ülést megelőzőleg 3 nappal kifüggesztetik.
5. Az ítéldbírák a beérkezett ügyeket beérkezési sorszám szerint kötelesek elintézni, egyelőre azonban az adóügyek (ide értve a hadmentességi díj s vadászati és fegyveradó ügyeket is) az illeték-ügyeket megelőzik.
6. Aki ügyének soron kívüli elintézését óhajtja, az elnökhöz indokolt kérelmet adhat be, ki alapos ok fennforgása esetén a soron

⁹ MNL-OL K 255 1885-1-855. számú magyar királyi pénzügyminiszteri számvevőszék irat.

kívüli elintézést engedélyezi. Az e tárgyban benyújtott kérelmek 50. kr-os bélyeggel látandók el.

7. A bíróság három tanácsra van felosztva.

Az I. tanács tagjai: Madarassy Pál elnök; Marinovich Marcell, dr. Kogler János (üléseznék hétfőn), Hegedűs Ferencz, Szilassy Aladár (üléseznék csütörtökön) ítélobírák. Tanácsjegyző: báró Zornberg Vilmos, Kóczián Samu, Zárday József, Bajza József.

A II. tanács tagjai: Marinovich Marcell tanácselnök; Székely József, Pfriem László (üléseznék szombaton), Bóné Géza, Exner Nándor (üléseznék kedden) ítélobírók. Tanácsjegyzők: Bakonyi Géza, Adamovich Vilmos, Lasitz Pál, dr. Wallon Dezső.

A III. tanács tagjai: dr. Kogler János tanácselnök; Benitzky Gyula, Detrich Márton (üléseznék kedden), Taray Andor, Teleszky Ferencz (üléseznék csütörtökön) ítélobírók. Tanácsjegyzők: Soóváry Ferencz, Benedek Sándor, Papp Elek, Szigeti Ferencz.”¹⁰

3.2. A bíróság működése a statisztika tükrében

A továbbiakban bemutatom a bíróság ügyforgalmi adatait, és összefoglalom a működés – tevékenységi mutatókban tükröződő – legfontosabb tendenciáit. A bíróság tevékenységének számszerű összefoglalása a fellelt levéltári forrásokra és a sajtóban közölt statisztikai adatokra épül, az összeállítás igyekszik feloldani a források közötti ellentmondásokat.¹¹

A bíróságok tevékenységének megítélésében az ügyforgalom és ügyintézés számszerű adatainak vizsgálata önmagában is fontos, hiszen a statisztikai tények jól mutatják az ítélező fórum munkateljesítményét, szervezettségét

¹⁰ A pénzügyi közigazgatási bíróság ügybeosztása (1886). *Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 22. sz. 5.

¹¹ Az ügyforgalmi statisztikára vonatkozó legfontosabb források: MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám; *Jogtudományi Közlöny* (1885). 20. évf. 5. sz. 37–38.; *Jogtudományi Közlöny* (1886). 21. évf. 5. sz. 37–38.; MNL-OL K 255 1886-1-503. szám; *Magyar Közigazgatás*, (1887). 7. sz. 6.; *Jogtudományi Közlöny* (1887). 22. évf. 5. sz. 37–38.; MNL-OL K 255 1887-1-48. szám; MNL-OL K 255 1888-1-47. szám; MNL-OL K 255 1889-1-79. szám; MNL-OL K 255 1891-1-58. szám; MNL-OL K 255 1892-1-147. szám; MNL-OL K 255 1894-1-95. szám; MNL-OL K 255 1895-1-177. szám; MNL-OL K 255 1896-1-147. szám.

és irányításának színvonalát. Ezen túl a bírósági adatszolgáltatás az illető intézmények belső értékrendjére is következtetni enged, továbbá a törvénykezés tartalmi vonatkozásaira, a szervezet működésére, a jogszabályok helyességére, szabatosságára, azok alkalmazásának módjára is történeti értékű adatokat szolgáltat. Igaz, figyelmeztet egy kortárs, az ítélkező tevékenység lényegét és annak eredményét csupán a számokból megítélni nem lehet. „Nagyon szomorú eredményekhez juthatnánk, ha nagyon sokan volnánk, akik a bíróság működésének lényegét csakis az ügyforgalmi kimutatások számai alapján bírálgatnák.”¹² A tanulmányban ezért törekszem a mennyiségi szempontokon túli, a bíróság tevékenységét meghatározó érdemi tényezők bemutatására is.

3.2.1. Madarassy Pál javaslata a bíróság munkaterhének csökkentésére

A bírósághoz az első évben – amint említettem – összesen 8174 érdemi döntést igénylő ügyirat érkezett.¹³ A jogorvoslati kérelmek többsége (4208) egyenes adóval kapcsolatban született, az illetékküggel összefüggésben 3966 beadványt iktattak. A későbbi tendencia fordított volt, de 1884 a három évre szóló adóikvetés első éve volt, így az adóügyi fellebbezések is ebben az évben születtek. A második évben folytatódott a fellebbezési kedv, így a beérkezett nagyszámú ügyirat bírósági feldolgozása már jelentős munkaterhet és ítélkezési nehézségeket okozott.

Az első két év ítélkezési tapasztalatai nyomán a közigazgatási bíróság elnöke részletes javaslatot készített a pénzügyi judikatúra egyszerűsítésére a pénzügyi kormányzat vezetőjének. A *Javaslatok a magyar királyi pénzügyi közigazgatási bíróság munkamennyiségének csökkentésére* című beadvány alapos elemzést nyújtott a bíróság hatáskörébe tartozó illetékek szükséges reformjáról. Tegyük hozzá, hogy a pénzügyminisztérium

¹² FRAENKEL 1886, 37.; A Különfélék rovatban „egy munkás” reagált a fenti cikkekre, rámutatva a pusztán számszaki közelítés hiányosságaira. *Jogtudományi Közöny* (1889). 24. évf. 30. sz. 243–244.; STIPTA István (1999): Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884–1885). *Acta Juridica et Politica*, Tom. LVII. Fasc. 9. Szeged. 2–10.; NAGY Péter (2018): A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica*, 4. évf. 3–4. szám. 284.

¹³ MNL-OL K 255 1885-1-173. szám. 7.

döntési jogkörét érintő beadvány bátor bírálatát adta a korabeli hivatali és szabályozási viszonyoknak.

A javaslat az illetékkiszabási hivatalok és az elsőfokú fellebbezési fórumot képező pénzügyigazgatóságok alkalmazottainak hiányos felkészültségét bírálta. A bíróság elnöke szerint az itteni érdemi munkára csak jogvégzett személyeket, a pénzügyigazgatóságnál – ezen túl – még az illetékkiszabásban is jártas tisztviselőket kellene alkalmazni. Az illetékkiszabási hivatalok vezetését pedig csak „öntudatos, szakavatott és vezető képességgel rendelkező” tisztviselőkre lenne szabad bízni. A „tömerdek fellebbezés oka a helytelen kiszabás és az ügyeknek a pénzügyigazgatóságoknál az első fórumban való helytelen elbírálása. Ennek oka pedig az ezzel a munkával megbízott tisztviselőknek hiányos képzettsége, tudatlansága, járatlansága.”

Az említett szervek valóban alacsony szakmai színvonalon dolgozhattak, hiszen a közigazgatási bíróság első két évében ítélettel vagy végzéssel lezárt ügyek száma 4168 volt, ebből a bíróság csupán 1879 esetben hagyta helyben a közigazgatási szervek döntéseit. A testület 2239 esetben kényszerült a megtámadott közigazgatási határozat megváltoztatására vagy megsemmisítésére. Még jellemzőbb az elsőfokú szervek felületes eljárására, hogy a bíróságnak a bírósági szakaszba került bélyeg- és illetéki ügyek harmadában kellett (számos esetben többször is) adatpótlást kérnie vagy tényállás-kiegészítést elrendelnie. A bíróság elnöke utalt arra is, hogy a szakmailag megfelelő határozatok egy részét egyébként is megfellebbezik, mert „[a]z adózók mindaddig, míg a fizetést elhúzzhatják, halaszthatják, minden fórumot igénybe vesznek”.¹⁴

A pénzügyi jellegű hatósági mulasztások – közigazgatási bíróságra jelentős terhet hárító – másik köre a kiadott pénzügyi rendelkezések figyelmen kívül hagyásából származott. A közvetlenül lerovandó bélyeg- és jogilletékek kezeléséről szóló 1881. évi XXXIV. törvénycikk végrehajtási utasítása¹⁵ például világosan előírta, hogyan kellett a befizetéseket nyilvántartani, a könyveléseket vezetni. A bíróság elnökének véleménye szerint e kimutatók országosan pontatlanok voltak, ezért – már adminisztratív okból is – gyakori az alaptalan vagy kétszeres adókövetés.

A közigazgatási bíróság ügyforgalmát jelentősen szaporította az 1881. évi 15 250. számú pénzügyminiszteri rendelet,¹⁶ amely kimondta, hogy 1881.

¹⁴ MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám 8.

¹⁵ *Pénzügyi Közlöny* (1881). 8. évf. 24. sz. 604.

¹⁶ *Pénzügyi Közlöny* (1881). 8. évf. 26. sz. 815.

július 1-től az illetékkötelezett felek terhére utólag pótilletéket nem lehet kiszabni. Ha az illeték kiszabása az eljáró tisztviselő tévedése miatt a kincstár kárára történt, a hiányzó összeget az eljáró hivatalos személytől kellett beszedni. A képtelen rendelkezés arra kényszerítette az eljáró ügyintézőket, hogy bonyolultabb esetekben a fél kárára döntsenek. Így a tévedésből eredő külön illetékkivetések mellé a szándékosan elkövetett illetékkiszabás társult. Madarassy szerint e rendelet az illetékkiszabással foglalkozó tisztviselőtől „egyrészt csalhatatlanságot követel, másrészt azt a hibákba kényszeríti. Ez a rendelet teremtette meg a szándékos, vagy legalább öntudatosan elkövetett hibás kiszámítások fajtát, a véletlenségből, tévedésből, hibás számításból eredő hibás kiszabásokon kívül.”

A rendelet egyébként nem volt törvényes. Az eredeti bélyegtvörvény (1850. augusztus 2.) 9. §-a szerint a törvény szerint járó illetékek nem évülnek el. Az 1868. évi XXI. törvénycikk 86. §-a három évi elévülési időt állapított meg, amit az 1876. évi XV. törvénycikk 68. §-a öt évre emelt. Ezt az időtartamot az 1883. évi XLIV. törvénycikk 90. §-a is megtartotta. E határidők azonban csak a ki nem vetett illetékek elévülésére vonatkoztak. A kivetett illeték alatt viszont csak a törvény szerint helyesen kivetett illetéket lehetett érteni. Így az államot – ha szervei törvényesen jártak el – szintén megillette az igénye érvényesítésére rendelkezésre álló öt év. A rendelet – folytatódik az érvelés – igazságtalan is, hiszen azzal a sarkalatos jogelvvel, hogy „senki, másnak elnézéséből vagy tévedéséből nem gyarapodhatik”, egyenes ellentétben áll.

A rendelet kiadásának előzménye a bélyeg és illetéki novellák törvényhozási tárgyalása során tett pénzügyminiszteri nyilatkozat volt. A képviselőház pénzügyi bizottsága előtt a miniszter megígérte, hogy a felek a jövőben „pótilletékek kivetése által nem zaklattatnak”. A rendeletet „az adózó felek, a nyomasztó helyzetben lévő tisztviselők, de leginkább az ügy érdekében” meg kell szüntetni.

Már a működés első évében egyértelművé vált: a pénzügyi közigazgatási bíróság elé kerülő fellebbezések nagy része abból származott, hogy a felek a tőlük követelt bélyegilletékről vagy a felemelt illetékek összegéről csak évek múlva értesültek. Az eljáró pénzügyi szervek gyakran alapvetően megváltozott viszonyok mellett, esetleg elévült követelést támasztottak az ügyfelekkel szemben. Az illetékek kiszabása, kivetése és behajtása rendkívül lassan zajlott, a rendszer megváltoztatása csak a vonatkozó törvények radikális átalakításával történhetett volna meg. Az ügyfelek érdekeit sértette

az is, hogy nem alakult ki az illetékhivatalok – elévülés szempontjából történő – felülvizsgálati rendszere sem.

Legtöbb jogvitát a helytelenül felvett bélyegleletek okozták. Ezt a munkát csaknem kivétel nélkül a hivatalok, a hatóságok és a bíróságok kezelőszemélyzete végezte. A hibás bélyeglerovás megállapítása azonban alapos jogi ismeretet igényelt, így az esetek döntő többségében téves döntés született. A sebtében megállapított illetékek behajtása során a fizetési meghagyások felét a felek megfellebbezték. Ezen nem segített, hogy az ilyen ügyeket a pénzügyigazgatóságok is felülvizsgálták, mert ezt a (tömeg)munkát itt is a legkevésbé kvalifikált alkalmazottak végezték. Az ügyek előkészítésének hiányosságaira jellemző volt, hogy a közigazgatási bíróság az első két évben minden lelet alapján kivetett bélyegilleték ellen beadott fellebbezéshez újabb iratokat kényszerült bekérni. Ha ezt az első jogorvoslati fórum megtette volna, a panaszt már a pénzigazgatóságon érdemben el lehetett volna bírálni. A bélyegek tömeges, alaptalanul történő felvételének fő oka az volt, hogy a bélyegcsonkítás miatt kivetett felemelt illetékből a leletezést végző kezelőszemélyzetnek jutalékot fizettek.

Rendkívül sok feladatot adott a közigazgatási bíróságnak az ingatlanforgalom utáni illetékek megállapításával kapcsolatos jogviták elbírálása. Az ingatlanok értékelésére a korabeli törvények nem tartalmaztak egyetemes rendelkezést. A közigazgatási bíróság elnöke a törvényes adóérték alapulvételét javasolta, amely ellen csak az adó téves megállapítása esetén engedne jogorvoslatot.¹⁷

Az első két év után felmerült az a gondolat, hogy – az egyenes adók mintájára – törvényhozási szinten korlátozni kellene az illetékügyi fellebbezéseket is. A közigazgatási bíróság elnöke ezt a megoldást nem ajánlotta. Úgy vélte, ezzel meghiúsulna az a cél, amelyet a bíróság felállításával el kívántak érni, „hogy t. i. a bélyeg és illetékek iránti ügyekben az adózó felek és a kincstár közt felmerülő vitás ügyekben, a függetlenség minden törvényes garanciával felruházott bírói fórum ítéljen; alapjában megingatná a hitet a törvényhozás komolyságában, amely egy-két évvel ezelőtt, hosszú sürgetés és vajúdas után létrehozott intézüciót néhány ezer forintnyi pénzbeli áldozat miatt értékében megsemmisít”. Az ügyek körének szűkítése „megsemmisítené azt a jótékony hatást is, melyet ennek a bíróságnak a két-évi működése már az adózó polgárok körében előidézett, kik bizalommal,

¹⁷ MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám. 12.; A pénzügyi közigazgatási bíróságról (1884). *Magyar igazságügy*, 21. évf. 3. sz. 180–185.

megnyugvással tekintenek a bíróság tárgyilagos, higgadtan megfontolt, független judicaturája elé”.¹⁸

Az egyenes adóügyek bírósági hatáskör-korlátozásának az volt az oka, hogy minden ilyen természetű ügyben volt valamilyen mértékű társadalmi kontroll (közigazgatási bizottságok, kivető és felszólalási bizottságok). Ezek ugyan a kincstártól nem voltak teljesen függetlenek, de – Madarassy kifejezésével – „az érdektelenség színezetével” bírtak. Bélyeg- és illetékügyben ellenben minden esetben elsőfokon az illetékkiszabási hivatal döntött, panasz esetén a pénzügyi igazgatóság határozott, tehát mindkét fokon a kincstár látta el a felperesi és a bírói feladatokat. A pénzügyi judikatúra kétévi működésének legfontosabb tapasztalatait összefoglalva a bíróság elnöke a rendkívüli mértékű hátralék feldolgozásának legfontosabb eszközeként a közigazgatási bíróságok területi rendszerének kiépítését és a bírói létszám további emelését tartotta.

A terjedelmes elnöki memorandumra 1885. augusztus 26-án Wekerle Sándor válaszolt. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk 2. §-a szerint a Pénzügyminisztérium a törvény hatálybalépésétől számított két év elteltével a törvényhozásnak a végleges bírói létszámról előterjesztést kellett tennie. A pénzügyminisztérium szerint a bíróság feldolgozatlan ügyeinek nagy száma (1885. augusztus 26-án 6095 darab) egyértelművé tette, hogy a bírói létszám a „mostani eljárás mellett” nem elegendő. A bírói létszám szaporítása viszont sokba kerülne „s oly széles körre fektetné a bíróság működését, hogy alig állna arányban a legyőzendő teendők érdemével, amelyeket korábban a minisztérium két ügyosztálya látott el”. A bírák létszámának növelése „az eljárás egyöntetűségére is visszas hatást gyakorolna”. A miniszteri tanácsos elsősorban a segédszemélyzet, illetve a bírósághoz beosztott fogalmazók és fogalmazósegédek számának szaporítására gondolt. Felvetette továbbá a bíróság ügyrendjének módosítását, az eljárás egyszerűsítését, a kisebb fontosságú ügyek egyes bírói eldöntésének lehetőségeit és a bíróság hatáskörének esetleges szűkítését.

A bíróság elnöke gyors válaszában a fokozatosan szaporodó hátralék legfontosabb okát a fellebbezések számának növekedésében látta.¹⁹ A bíróságnak nyolc előadóbírája volt, az elnök számítása szerint – heti teljesítményként húsz ügy elintézését alapul véve – az évi várható átlagos 12 000 ügy lezárásához viszont 13 előadóbíróra lenne szükség. A segédszemélyzet

¹⁸ MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám.

¹⁹ MNL-OL K 255 1886-1-503. szám.

számának növelésével, újabb fogalmazók és fogalmazósegédek alkalmazásával a restancia nem számolható fel. A fogalmazók által elintézett ügyeket az 1883. évi XLIII. törvénycikk értelmében csak az ítéldbíró adhatta elő, a hármastanácsban neki kellett a határozati javaslatot előterjeszteni. A pénzügyi közigazgatási bíróság bírójának feladata egyébként szakmailag lényegesen nehezebb volt, mint a többi felsőfokú bíróságok közreműködése. Ezen bíróság „elbírálása alá nem a judicátúra gyakorlatára szakszerűen képzett első fokú fórumok szolgáltatják az anyagot, hanem a bírói gyakorlatban és formákban tökéletesen járatlan, jogi fogalmakkal kis mértékben bíró adminisztratív alsóbb közegek”. A pénzügyi közigazgatási bíróságnak a vitás ügy tényállását magának kellett megállapítania, és a bíró elé „[c]sak elvétele kerül oly módon indokolt végzés, hogy ő annak segítségével saját bírói véleményét gyorsabban megállapíthassa”.

Madarassy határozottan elutasította azt a javaslatot, hogy a kisebb súlyú ügyeket egyesbírói eljárás alá vonják. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk 12. §-a ugyanis minden bírói elbírálás alá eső ügyet háromtagú tanács elé rendelt. A bírói ítéltkezésnél nem az összeg, hanem az elv a meghatározó, a judicátúra teljességéhez minden félnek egyforma joga van. Az egyesbírói-rendszer egyébként is nehezen vezethető be, hiszen az elvi fontosságú és kisebb jelentőségű ügyek között nem lehet elvi alapon különbséget tenni. A végső fokon döntő bírói fórumoknál elvileg sem volt indokolt egyesbírói rendszer alkalmazása. A tevékenység javításának legfontosabb tényezője a bírói létszám növelése. A bíróság elnöke szerint évi 43 082 forint többletköltség szükséges ahhoz, hogy a közigazgatási bíróság el tudja látni fontos hivatását.

A bíróság két éves működésének további fontos tapasztalata volt, hogy világossá tette a rendes ítélfő fórumok és a pénzügyi bíráskodás személyi feltételeinek különbségét. Madarassy Pál szerint „míg a királyi bírónak a gyakorlati és elméleti ismeretek bírása mellett csak jogásznak kell lenni, addig a pénzügyi bíróságnál nem elég a törvényes bírói képesség, hanem pénzügyi elméleti és gyakorlati adminisztratív szakismeretekkel is bírnia kell”. Ilyen bírót a közigazgatási tisztviselők közül és a hagyományos bírói karból is rendkívül nehéz volt találni. Ezért a bíróság elnöke szükségesnek látta, hogy a bíróság maga képezhesse ki a megfelelő bírákat. Ezt úgy képzelte el, hogy a bírák mellé pótbírákat, a segédszemélyzet köré pedig pénzügyminiszteri titkári rangú és fizetésű tisztviselőket alkalmaznának. Ezeket – elkülönítve a pénzügyminisztérium fogalmazói státusától – *tanácsjegyző*

titulussal lehetne alkalmazni. Így ez a személyi kör bízhatna abban, hogy a bíróságon belül előrelépési lehetőséget kapna.

A törvényjavaslat elkészítése érdekében 1885. szeptember 8-án a pénzügyminiszter bizottságot alakított, amelybe három pénzügyminiszteri főtitisztviselőt jelölt, és ugyanennyi tag megnevezését várta a bíróság elnökétől.²⁰ A testület célja annak megállapítása volt, hogy „miként lehetne a bíróság ügyfélforgalmát a bírák létszámának szaporítása, vagy jelentékenyebb növelése nélkül rendes kerékvágásba hozni, illetőleg a teendőket egyszerűsíteni vagy kevesbíteni?”

A testület állásfoglalása nyomán született meg az 1886. évi XI. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróság létszámának megváltoztatásáról. A törvény 1. §-a a bíróság végleges létszámának megállapítását 1888. július 1-ig halasztotta el. A bíróság elnökének javaslatától eltérően nem öt, hanem három ítélőbíró, két fogalmazó, két segédfogalmazó és egy szolga alkalmazását engedélyezte. A három új bíró a királyi ítélőtáblai bírákkal azonos fizetést kapott, üresedés esetén ők képezték a közigazgatási bírák utánpótlását.

A törvényt előterjesztő minisztérium azon az állásponton volt, hogy a bíróság idővel kialakítja működésének elveit, és így gyorsabban tud dönteni, mint az első években. Számoltak azzal is, hogy a kiadott nagyszámú döntvény közzététele javítja az eljáró szervek hozzáállását, növeli szakismeretét. A minisztérium adminisztratív intézkedéseket is tervezett az adókivetés és illetékmegállapítás javítására, az illetékügyben pedig új törvényi szabályozást készített elő. Az 1888. július 1-ig történő elhalasztás egyébként logikus volt, mert ebben az évben lezárultak a három évre szóló egyenesadó-kivetések fellebbezési határidői, így a bíróság állandó ügyforgalmára alaposabb következtetést lehetett levonni.

A közigazgatási bíróság elnöke rezignáltan írta a pénzügyminiszternek: a három ítélőbíró beállítása az ügyirathátralék feldolgozásához nem elegendő, hiszen abban az esetben is, ha egy bíró heti 25 ügyet intéz el, 1886 végén még mindig 7409 hátralék marad. A segédszemélyzet létszámával még elégedetlenebb volt. A 12 ítélőbíró mellé szükséges lenne egy-egy fogalmazó, ezzel szemben a bíróságon csak nyolc ilyen állás van. A fogalmazók számát négygyel kellene szaporítani, mégpedig úgy, hogy azok között feltétlenül legyen egy, aki a magyar és horvát nyelvet tökéletesen bírja.²¹

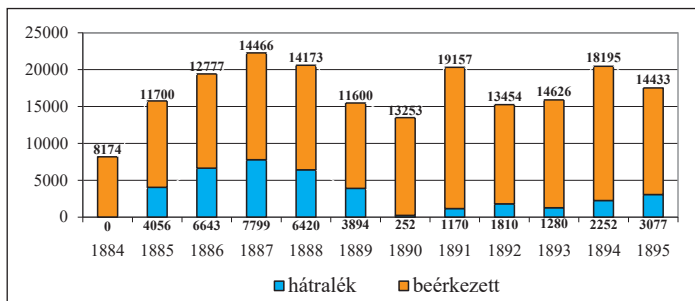
²⁰ MNL-OL K 255 1886-1-503. szám.

²¹ MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám.

Már az első időszakban rendkívül fontos volt a bíróság *jogfejlesztő* szerepe. A teljes tanácsülésben hozott döntvényei törvényt pótoltak, és törvényi erővel bírtak. A bíróság nagy súlyt fektetett arra, hogy a döntéseket meg is jelentesse.

3.2.2. Pénzügyi vitás ügyek általános adatai

Az alábbi adatsor első szembeötlő üzenete, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyszáma folyamatosan emelkedett, az intézmény iránti bizalom mindvégig töretlen maradt. A testület ítélkezési gyakorlata már az első évben eloszlatta azt a gyanút, hogy a bíróságot valóságos jogvédelem helyett a kincstár érdekeinek védelmére hozták létre. A beérkezett ügyek száma a vizsgált időszakban közel kétszeresére nőtt, amely a jogkereső közönség tartós bizalmát igazolta. A beadványok számának növekedése arra is rámutat, hogy az adó- és illetékkiivető hatóságok nem mindenben követték a bíróság gyakorlatát, a kivetések jelentős része felülvizsgálatra szorult.



1. ábra

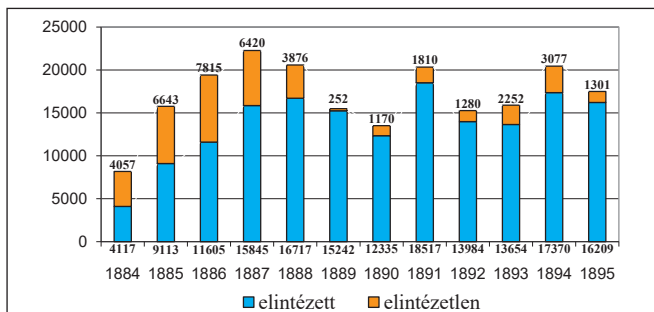
Ügyforgalmi kimutatás 1884–1895
Pénzügyi vitás ügyek

Forrás: a szerző szerkesztése

Az első ítélkezési év ügyforgalmi mutatóit elemző Dárday Sándor is arra a megállapításra jutott, hogy ezen ügyforgalmi számsor igazolja azt: az ítélőforum rövid működése megszilárdította a bizalmat a bíróság iránt. Korábban ugyanis széles körben az volt a vélemény, hogy a testület „[m]intha bírói hivatása helyett a kincstár érdekét tartaná szem előtt”. A hátralékok viszont folyamatosan nőttek, és arányuk 1887-re már nyomasztóvá vált. Ennek

számos oka volt, amelyeket a bíróság elnöke szorgos elemzéssel mutatott ki. A restancia növekedésének legfontosabb magyarázata a jogvédelem iránti egyre fokozódó igény volt, hiszen a beadott fellebbezések száma évről évre nagyságrendekkel növekedett. Szerepet játszott ebben a létszámhiány is, hiszen a bíróság irreálisan alacsony létszámmal kezdte meg működését. Tartósan növelte a hátralékot a kiegészítésre visszaadott ügyek száma is, hiszen a visszaküldött ügyek évről évre intézetlenként jelentek meg az ügyforgalmi statisztikákban. Utalt arra is, hogy a bíróság jelentős számú régi ügyet is örökölt, amelyeket az új szabályok szerint kellett intézniük.²² Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a bírák egy része járatlan volt a pénzügyi judikatúrában, így feladataikat az első időszakban csupán nehezen tudták teljesíteni.

A jogtudományi irodalom folyamatosan kifogásolta a bíróság lassú ügymenetét. A dualizmus időszakának egyik leismertebb pénzügyi jogásza szerint a bíróság működése kezdetben aggasztóan vontatott volt. A bíróság munkáját kezdetben nagy figyelemmel és zajos ellenszenvvel kísérte az ellenzék is, és több interpellációban tette szóvá a bíróság döntéseit és vontatott ítélezési rendjét. Az ítékezés negyedik évétől kezdve elhalkultak az ügyforgalommal összefüggő kritikák, hiszen a testület – nem utolsósorban elnökének erőfeszítései révén – feldolgozta restanciái jelentős részét.



2. ábra

Pénzügyi vitás ügyek intézési aránya

Forrás: a szerző szerkesztése

²² D[ÁRDAI] S[ándor] (1885): Törvénykezési szemle. A kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1884. évről. *Jogtudományi Közöny*, 20. évf. 5. sz. 38.; SZERÉNYI Simon (1886): A pénzügyi közigazgatási bíróság és az adótörvény. *A jog*, 5. évf. 21. sz. 168–169.

Az első évben a beérkezett ügydarabok csupán 50,4 százaléka zárult végleges döntéssel. Ez az arány tovább romlott, 1885-ben az ügyek 56,7 százaléka hátralékban maradt, tehát 7 százalékkal több intézetlen ügy keletkezett, mint 1884-ben. Ez érdemi hiányosság volt, amely komoly gondolkodásra készítette a pénzügyi kormányzatot is. Mivel az 1883. évi XLIII. törvény-cikk szerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott fellebbezések rendszerint nem bírtak halasztó hatállyal, így azoknak a feleknek, akiknek a nagyszámú megváltoztató és megsemmisítő határozatok a javukra szóltak, esetleg évekig kellett várniuk jogalap nélkül befizetett pénzükre. Ha az 1885-ben elintézendő 15 756 ügydarabot megkülönböztetés nélkül vesszük számításba, az elintézetlenül maradt 6643 ügyszám még mindig 42,2 százalékot tett ki, tehát a bíróság – a napi ügyforgalommal beérkező fellebbezésekre tekintettel – az első két évben egy teljes esztendőre való munkával maradt el.

„Ez mindenesetre aggasztó jelenség, s tekintve a bíróság felállításával elérni kívánt célt, minden irányban káros állapot, amelyen javítani kell és lehet is, mivel a közállapotainkon uralkodó pénzügyi tekintetek sürgősen követelik s mivel – ne hallgassuk el – nemcsak tisztán igazságügyi érdekről van itt szó. A pénzügyi érdekek a pénzügyminisztert is illetik, s az ő hivatalában erősebb légáramlat uralkodik, mint az igazságügyi palotában.”²³

Az első évek statisztikai adatai nyomán született elemzések azt is hangsúlyozták, hogy a bíróság elé tartozó ügyekben a gyors döntés a kincstár és a lakosság közös érdeke, „[m]ert azt az adót, vagy illetéket, ami a késedelmes vagy hosszadalmas, avagy hiányos eljárás miatt behajthatatlanná vált, más cím alatt, vagyis mint deficitet, a többieknek kell megfizetni”. Hamarosan felmerült a bírósági létszám növelésének igénye, amelyet a „közállapotainkon uralkodó pénzügyi tekintetek sürgősen követelik”.²⁴ A létszám bővítésre 1886-ban került sor, a hattagú bíróság ez év április 1-től három ítélőbíróval egészült ki.

Az ügyforgalmi mutatók azonban a létszámnövelés ellenére sem javultak. A bírák alkalmazásának évében is szaporodott az ügyhátralék. A beérkezett fellebbezések száma szaporodott ugyan 1077-tel (1885: 11 700, 1886: 12 777), az elintézett ügyek mennyisége is nőtt 2492-vel (1885: 9113, 1886: 11 605), de a javulás a személyszaporítással nem volt arányos. Az 1885. évi 6643 darab hátralékkal együtt 1886-ban 19 420 ügyet kellett elintézni. Ezzel

²³ FRAENKEL 1886, 37–38.

²⁴ MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám.; ALIQUIS 1886, 82–83.; FRAENKEL 1886, 37.

szemben a bíróság 11 605 ügyben, azaz 59,75 százalékban döntött (1885-ben ez az arány 50,4 százalék volt). A 9,35 százalék többlet a személyszaporítás mellett csekély eredménynek számított. Ha azonban az 1886-ban elintéztett 11 605-ből levonjuk az 1885-ről intézetlenül maradt 6643 ügydarabot, kiderül, hogy az 1886-ban érkezett 12 777 jogvita ügy csupán 32,6 százaléka zárult le érdemben. Míg tehát az elintézendő ügydarabok hátraléka általában 40,25 százalékra (1885-ben 42,2 százalékra) rúgott, az 1886-ban beérkezett ügyek 67,4 százaléka maradt elintézetlenül. Ez 10,7 százalékkal több volt, mint 1885-ben, amikor a folyó évi darabok hátraléka 56,7 százalékot tett ki. A bíróság statisztikailag mérhető tevékenysége tehát a létszámnövelés ellenére romlott.

A lezárt 11 605 ügyből azonban 3598-at tanácsulésen kívül, „egyéb intézkedéssel kiegészítés végett” adtak vissza a döntést hozó közigazgatási szervnek. Ez a „leküldve elintézés” 30 százalékos ügyiratmennyisége 1887-ben tovább szaporította a beérkező ügyszámot. Ezek szerint az elintézendő 19 420 ügyből csak 8007, azaz 41,2 százalék tekinthető érdemben intézettenek, tehát a tulajdonképpeni hátralék 58,8 százalék volt. Ha az érdemileg elintéztett 8007 ügyszámból az 1885-ről hátralékban maradt 6643-at levonjuk, arra a meglepő következtetésre jutunk, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban csak 1364 fellebbezést, a beérkezett 12 777 ügy csupán 10,6 százalékát zárta érdemi döntéssel.²⁵

A megoldásra számos javaslat született. A *Magyar Közigazgatás* szemleírója szerint a hátralék növekedőben van, „de ennek egyszerű oka az, hogy az ügydarabok évről-évre szaporodnak, s nézetünk szerint számuk mind addig fokozottabb lesz, míg korlátot nem szab a törvényhozás annak, hogy mindenféle 5-10 krajcáros ügy a bíróság elé legyen vihető”.²⁶ Ezen eredményből az elintéztett ügyekből esett: 1884-ben 686, 1885-ben 1012, 1886-ban pedig – figyelembe véve azt, hogy a három új bíró csak az év két utolsó negyedében dolgozott – 1074. A bírói tevékenység minőségi fokát nagyban emelte viszont az a körülmény, hogy míg az első évben az ügyek felét ülésen kívül intézték el, addig 1886-ban az ülésen kívül elintéztett ügyek az összes intézésnek csupán 30 százalékát tették ki.

²⁵ MNL-OL K 255 1886-I-503. szám.; FRAENKEL Sándor (1887): A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Jogtudományi Közöny*, 22. évf. 5. sz. Törvénykezési szemle. 37–38.

²⁶ A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Magyar Közigazgatás* (1887). 5. évf. 7. sz. 6.

Az 1887-es ügyforgalmi kimutatás adatai is komoly működésbeli hiányosságokat tükröztek. Erre az időre azonban egyértelművé vált, hogy a bíróság nem csupán a bíróságot, hanem az „alantas hatóságokat” is illeti. Az elintézendő ügydarabok száma – hátralékok nélkül is – évről évre (1887-ben 13 százalékkal) szaporodott. A hátralék formai szempontból ebben az évben kevesebb volt az előző évinél (7815 és 6420), tehát a bíróság mennyiségileg többet teljesített. Ha viszont az elintézendő 22 265 ügyből elintéztett 15 845 darab (71,2 százalék) részleteit vizsgáljuk, ellentmondásos kép rajzolódik ki. Az elintézendő ügydarabok 35 százaléka 1886. évi hátralék volt, és az elintéztetnek regisztrált ügydarabok negyedrésszével a testület hiába foglalkozott, hiszen 3680 fellebbezést kiegészítés végett kellett visszaküldeni a pert kezdeményezőnek. „Ez valóságos pazarlás a munkaerővel, és sajnos, hogy ez irányban több ízben hangoztatott panaszaink eredményre nem vezettek, holott egy erélyes miniszteri rendelet az alantas közegek felszerelési tudományán [az ügy iratszerű előkészítésén, S.I.] sokat lendíthetett volna.”²⁷

A következő két év meghozta a régen várt eredményt. A bíróság kitartó (de mindvégig korrekt) kritikusa az 1888-as tevékenységet értékelve már azt írhatta, hogy „a számokat illetőleg csak dicsérni lehet a bíróság működését”. Az előző évhez képest 2544 darabbal csökkent a hátralék, hiszen 1888-ban 16 717 ügydarabot intéztek el, 1887-ben ez a szám 15 845 volt. Igaz ugyan, hogy 1889-ben 2513-mal kevesebb volt a beérkezett fellebbezések száma, mint 1888-ban, s az is igaz, hogy 1889-ben az előző évinél 1475-tel kevesebbet intéztek, de a hátralék 294 ügydarab volt, amely csupán egy napi beérkezésnek felelt meg. A bíróság egyébként 1889-ben (a várakozástól eltérően) keveset foglalkozott a háromévi kivetés alapján szabályozott

²⁷ MNL-OL K 255 1887-1-48. szám.; FRAENKEL Sándor (1888): A pénzügyi közig. bíróság működése 1887-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 23. évf. 3. sz. 26–27.; TÓTH Gáspár (1889): A pénzügyi judikatúra reformjáról. *Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 10. sz. 1–2.

adónemekkel, főként a jogilletékekkel (47,7 százalék) és bélyegilletékekkel (40,8 százalék) kapcsolatos vitás ügyekben döntött.²⁸

Az 1890. évi ítélezés statisztikai eredményei is az ítélezési szorgalom kétségtelen jeleit mutatták. A beérkezett ügydarabok száma 1890-ben majd 1600-zal volt nagyobb, mint 1889-ben; a növekedés a második félévben történt és az 1890-es új adókievetéssel függött össze. Az év első félévben 5203 darab érkezett a bírósághoz, a második félévben 8050-re rúgott az új ügydarabok száma. Ezzel magyarázható, hogy a hátralék is jóval nagyobb volt, mint 1889 végén (252-vel szemben 1170). A megváltoztató és megsemmisítő határozatok 32 százalék fölé emelkedtek, és csak az „egyébként elintézett” ügydarabok aránya – örvendetesen – 10,4 százalékra csökkent, ami a közigazgatási hatóságok szabatosabb munkáját igazolta vissza.

A szaksajtó statisztikát elemző része egyre határozottabban követelte a bíróság működési feltételeinek javítását. A jogérzet szilárdsága, a törvényes intézményekben, sőt a törvény szövegében való bizalom megingott; a „fellebbezési viszketeg” növekedett, egyre több érintett hitte azt, hogy az illetékszabályok fennálló vagy képzelt szövegébe vagy szövegeből mindent

²⁸ MNL-OL K 255 1888-1-47. szám.; FRAENKEL Sándor (1889): A pénzügyi közigazgatási bíróság 1888-ban. (Ügyforgalmi kimutatás.) *Jogtudományi Közöny*, 24. évf. 5. sz. 42–43.; FRAENKEL Sándor (1890): A pénzügyi közigazgatási bíróság 1889-ben. (Ügyforgalmi kimutatás.) *Jogtudományi Közöny*, 25. évf. 4. szám. 29–30.; MNL-OL K 255 1889-1-79. szám. A pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke a következő körövénynt intézte a bíróság tagjaihoz: „A vezetésemre bízott magyar kir. pénzügyi közigazgatási bíróságnak 1890. évi tevékenységét feltüntető ügyforgalmi kimutatása szerint, ebben az évben – az előző évről maradt hátralékkal együtt – összesen 13 505 ügydarab volt elintézendő, a miből 12 335 ügydarab tényleg elintéztetvén, az év végével hátralékként csak 1170 darab maradt, vagyis körülbelül annyi, mint a mennyi egy hónap alatt átlag beérkezni szokott. Bátran léphetünk tehát azzal az örvendetes tudattal az új évbe, hogy hátralékunk alig van. Ez a rendkívüli eredmény, amelyre bármely hatóság büszke lehetne, és melyet érdeme szerint méltányolni csakis az képes, aki tudja, hogy az egyes ügyek elintézésénél mily nagy nehézségekkel kell e bíróságnak sokszor küzdenie, csakis oly lankadatlan buzgalom és pihenést nem ismerő, mondhatni önfeláldozó tevékenység mellett volt elérhető, mint a melyet a pénzügyi közigazgatási bíróság kitűnő bírói kara és hozzá beosztott fogalmazói személyzet kifejtett. Örömmel ragadom meg tehát az ügyforgalmi kimutatás közzététele által nyújtott alkalmat arra, hogy úgy a bírói kar, mint a fogalmazó személyzet minden egyes tagjának, eme vasszorgalommal, és ritka kitartással, sőt az ügy iránti valóságos lelkesedéssel teljesített rendkívül eredménydus működéséért köszönő elismerésemet kifejezzem.” A pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének levele a hátralék megszűnéséről (1891). *Jogtudományi Közöny*, 26. évf. 3. sz. 23–24.

bele- vagy ki lehet olvasni. „A legközelebb elmúlt esztendőben (1890) az állapot oda fajult, hogy az ítélettel elintézett 6714 ügyből éppen 2614, azaz majd 39% esett bélyegilletékben beadott fellebbezésre, összesen 47017. Frt. fellebbezett összeggel, úgy, hogy egy-egy fellebbezett ügy érdeme átlag csak 17 Ft-ra rúg. S ha látjuk, hogy a csökkenés csak 13 176 Ft-ot tett ki, akkor a bíróság ismeretes szabadelvűsége mellett a fellebbezések túlszaporodása még inkább szembeszökő. Ha pedig az elvi határozatok gyűjteményében foglalt bélyegilletéki határozatokat olvassuk, azt látjuk, hogy a jogaiban sérelmet szenvedett vagy ezt feltételező felek gyakran minimális összegek miatt veszik igénybe e legfőbb bírói hatóság tevékenységét.”²⁹

A beérkezett ügydarabok száma 1890-ben majd 1600-zal volt nagyobb, mint 1889-ben. Ez a növekedés túlnyomóan a második félévben jelentkezett, és alapvetően az 1890-ben kezdődött új adókvetés volt az oka, hiszen míg az első félévben 5203 darab érkezett, addig a második félévben 8050-re rúgott az új ügydarabok száma. Ennek megfelelően a hátralék is jóval nagyobb (252 darabbal szemben 1170 darab) volt, mint 1889 végén.³⁰

A bíróság utolsó éveinek ügyforgalmi adatai konszolidált működésről tanúskodnak. 1891-ben a testület fokozott erőfeszítéssel dolgozott, mert közel 6000 ügydarabbal (44,5 százalék) több érkezett be, mint 1890-ben, és a hátralék mégis csupán 8,9 százalék volt, szemben az 1890-es 8,6 százalékkal. A következő évben 1891-hez képest 5703 ügydarabbal kevesebb érkezett, és a hátralékkal együtt 5063 darabbal kevesebb volt elintézendő ügy. A hátralék jelentősen csökkent, 530 darabbal volt kevesebb az előző évinél.³¹

A bevezetőben említettem, hogy a bíróság ügyforgalmi statisztikája nem teljes, mert az utolsó év tevékenységének hiteles (levéltári) forrásai nem lelhetők fel. Az 1896. év első félévének statisztikai adatait viszont a *Jogtudományi Közöny* közzé tette. A lap információi korábban pontosak voltak, így valószínűsíthető, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó időszakának töredékes adatait is a valóságnak megfelelően közölték. Eszerint „pénzügyi vitás ügyekben múlt évről maradt hátralék 1301, folyó év I. felében beérkezett 6826, összesen elintézendő volt 8127, ebből

²⁹ FRAENKEL Sándor (1891): Pénzügyi közigazgatási bíráskodás. (Visszapillantás 1890-re). *Jogtudományi Közöny*, 26. évf. 3. sz. 19–20.

³⁰ Uo. 21.

³¹ MNL-OL K 255 1891-1-58. szám.; FRAENKEL 1892, 36–37.; FRAENKEL 1893, 44–45.; MNL-OL K 255 1892-1-147. szám.

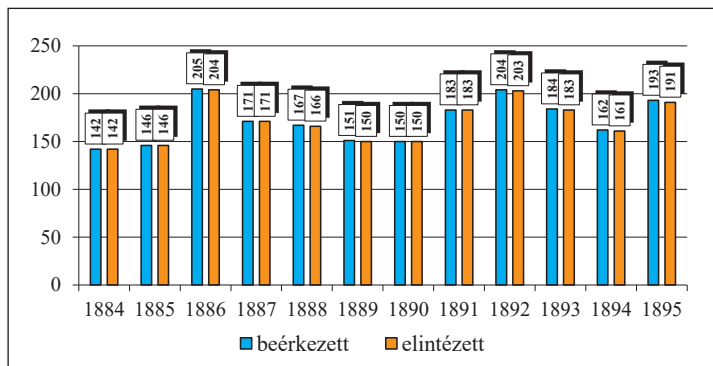
elintéztetett 7215, maradt elintézetlen 912 ügydarab. Az elintézett ügydarabok közül elintézészt nyert: a) ítélettel: helybenhagyva 2394, megváltoztatva 1317, összesen 3711 ügydarab; b) végzéssel: helybenhagyva 208, megváltoztatva 35, megsemmisítve 349, egyébként elintézve 655, összesen 1247 ügydarab. Tehát tanácsülésben elintéztetett összesen 4958 ügydarab. Tanácsülésen kívül: rendkívényileg kiadatott 2257 ügydarab. A tanácsülésben érdemileg ítélettel elintéztett ügyekből esik és a megfellebbezett összeg tesz, tekintettel a bírói határozat eredményére: fellebbezett összeg 775 599 frt, helybenhagyott összeg 511 921 frt, leszállítva megállapított összeg 162 820 frt., felemelve megállapított összeg 1141 frt. A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság döntvényt hozott illetékügyekben 4, adóügyekben 3, összesen 7 esetben.”³²

3.2.3. Az elnöki ügyek

A bíróság adminisztrációs tevékenysége, az elnöki kezelést igénylő ügyek volumene nem volt jelentős. A 3. számú ábrából kitűnik, hogy az éves ügyek száma csaknem azonos volt, a tárgybéli ügyek a bírósági elnöki hivatalváltás idején és a pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó időszakában növekedtek valamelyest. Az elnöki ügyek intézése mindkét elnöki periódusban folyamatos és lényegében késedelem nélküli volt.

A bíróság elnökei maguk is ítéleztek. A közigazgatási bíróság hatásköréről szóló ügyrendi fejezet rögzítette igazgatási jogkörüket, hangsúlyozva, hogy a bírák ítélkezési jogait utasításaikkal nem sérthetik. Az elnöki ügyeket külön kezelték, az erre vonatkozó statisztikában is elkülönítve szerepeltették. Az ügyrend 20. §-a szerint a bíróság elnöke köteles volt gondoskodni a beosztott fogalmazók és fogalmazósegédek törvénykezési jártasságának, tudásának fejlesztéséről. A jártasságnak ki kellett terjednie az ítélkezés és az ügykezelés minden ágára.

³² A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1896. év I-ső feléről (1896). *Jogtudományi Közöny*, 30. évf. 31. sz. 247–248.



3. ábra

Elnöki ügyek ügyforgalmi kimutatása 1884–1895

Forrás: a szerző szerkesztése

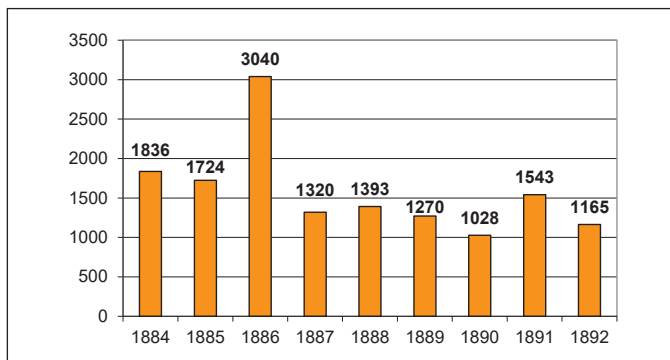
A bírósági ügyrendnek a testület felügyeletét szabályozó III. fejezete is érintette a bíróság elnökének – elnöki ügyek közé sorolt – közvetlen felügyeleti jogát. A 24. § rögzítette, hogy az elnök „felelősség terhe alatt tartozik az ügyvitel minden ágában a rendre és pontosságra, a törvények és rendeletek megtartására, a visszaélések eltávolítására és orvoslására törekedni,” és általában oda hatni, „hogy a hivatali tevékenység, a teendők célszerű felosztása és a bíróság tagjainak egybevágó munkássága által előmozdítottassék”. Az elnök kötelessége volt arra ügyelni, hogy hivatali kötelezettségét minden bíró, tisztviselő és szolgálja pontosan és lelkiismeretesen teljesítse (25. §).³³

3.2.4. Az ítélkező bírák munkaterhelési adatai

Az egy bíróra eső intézendő ügyek száma a 4. számú ábra szerint alakult. Az ügyszám tartósan rendkívül magas volt, különösen kiemelkedett az adókitetés éveiben vagy új illetékek bevezetésének időszakaiban. Az áttekintésből az is kiderül, hogy a fokozatos létszámmelés sem kompenzálta a nagy ügyforgalmat, az ítélőszemélyzet egyéni munkaterhét. Az ügyszám

³³ A m. kir. pénzügyminiszternek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában (1883). *Magyarországi Rendeletek Tára*, 17. évf. IV. füzet. Budapest. 1722.

mellett tekintetbe kell vennünk azt is, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság a pénzügyi szervektől gyakran hiányosan felszerelt, tényállás-kiigazításra szoruló anyagokat kapott, amelyeket nagy munkával kellett feldolgozni. A munkateher kapcsán említenünk kell azt is, hogy a reformatórius jogkör miatt az ügy tényleges tisztázása a bíróságra hárult. A bíróság elnöke is erre utalt, amikor a létszám bővítésre vonatkozó – korábban említett – javaslatát előterjesztette. „A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság bírójának feladata nagyon meg van nehezítve áltál, hogy az ő elbírálása alá nem a judicatura gyakorlatára szakszerűleg kiképzett első bíróságok szolgáltatják az anyagot, mint ez a Kúria esetében történik, hanem a bírói gyakorlatban és formákban tökéletesen járatlan, jogi fogalmakkal kevés mértékben bíró adminisztratív alsó közegek.” Az elnök utalt arra is, hogy a közigazgatási bíróság elé csak elvélve kerül olyan alaposan és szakszerűen indokolt végzés, amelyet a saját döntésénél figyelembe tudna venni.³⁴



4. ábra

Egy pénzügyi közigazgatási bíróra jutó ügyek száma

Forrás: a szerző szerkesztése

A bíróság ügyforgalmának elemzése során gyakran felmerült a munkamennyiség nemzetközi összehasonlításának igénye. „Ha a pénzügyi közigazgatási bíróságunknak és a bécsi vagy más külföldi közigazgatási bíróság határozatait olvassuk és egybeahasonlítjuk, akkor látjuk csak az illetékességi körre valamint az eljárásra vonatkozó feltűnő különbséget.” Míg azok az eljárás minősége fölött döntenek, és eljárásuk döntően kasszatórius, addig

³⁴ MNL-OL K 255 1886-1-503. szám. 35–36.

a magyar pénzügyi közigazgatási bíróság „nem egyéb, mint adót és illetéket kiszámító és megállapító utolsó hatóság”. „Ha a közzé tett határozatok nagy részének tartalmából kellene következtetni az ítélőbíróság minőségét, azt kellene feltételezni, hogy a jogi és a pénzügyi közigazgatási képzettségen kívül, különösen a kiváló számtiszti minőség a fő dolog. Hogy aztán jól van-e így, vagy nem, az egészen más kérdés.”

Az ügyszám nagyságát, a bírósági tárgyalási napok mennyiségét vizsgálva, valóban nagy különbség volt a magyar és a korabeli külhoni bíróságok között. „Azoknak, akik a legfőbb bíróság tagjaitól is darabszám szerinti napszámos munkát várnak, elég lesz arra hivatkozni, hogy míg a bécsi vagy más külföldi legfőbb bíróságoknál egy bíró hetenként ülésben 3-4 ügyet ad elő, addig nálunk a pénzügyi közigazgatási bíróságnál egy bíró 20-25 ügyet, de sokszor többet is elintéz, persze nehezebbeket és könnyebbeket egyre-másra véve.”³⁵

Madarassy Pál 1885. november 4-én kelt és a pénzügyminiszterhez címzett beadványában párhuzamot vont a Kúria és a pénzügyi közigazgatási bíróság „ügyforgalma, munkaereje és munkaeredménye” között. A Kúria (1882-re, 1883-ra és 1884-re számított) éves ügyforgalmi átlaga 23 664 volt. A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének két éve alatt átlagosan 10 698 ügyet fogadott be. A Kúrián a tanácselnökökön kívül 62 bíró ítélkezett, a pénzügyi közigazgatási bíróságon a két tanácselnökön kívül nyolc bíró állt alkalmazásban. A kimutatás szerint a Kúria ügyforgalma kevéssel több, mint kétszerese volt a pénzügyi közigazgatási bíróságénak, de bíráinak száma nyolcszor több volt, mint az pénzügyi judikatúra új szervéé. Ebből kiderül, hogy – az adatolt időszakban – a Kúrián egy bíróra 382, a pénzügyi közigazgatási bíróságon 1337 intézendő ügy jutott.³⁶

³⁵ ALIQUIS 1886, 83.

³⁶ MNL-OL K.255 1885-1-1451. szám. 14–15. Vö. *Jogtudományi Közlöny* (1885). 20. évf. 3. sz. A számítás még kedvezőbb a pénzügyi bíróság javára, ha figyelembe vesszük, hogy a nyolc bíró csak 1885. április 1-től állt rendelkezésre.

1. táblázat

A Kúria és a pénzügyi közigazgatási bíróság munkaterhe

| | Ügyforgalom | | A bírák ügyforgalma | |
|------------------|---------------|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| | Kúria | pénzügyi közigazgatási bíróság | Kúria | pénzügyi közigazgatási bíróság |
| 1882 | 28 615 | – | 26 987 | – |
| 1883 | 22 766 | – | 27 098 | – |
| 1884 | 19 612 | 8174 | 20 407 | 4117 |
| 1885 | – | 11 700 | – | 8732 |
| 1886 | – | 12 777 | – | 11 605 |
| Összesen: | 70 993 | 32 651 | 74 492 | 24 454 |

Forrás: a szerző szerkesztése

A pénzügyi szakirodalom avatott képviselői kezdetektől elismerték az ítélkező közigazgatási bírák kvalitásait, és mennyiségileg is jelentős ítélkezési tevékenységét. A *Jogtudományi Közlöny* 1886. január 29-i számában Fraenkel Sándor írta: „A pénzügyi közigazgatási bíróság szervezete és szaktekintélye, tagjainak mély tudománya, alaposága és ernyedetlen szorgalma, vezetésének mintaszerűsége minden kétségen felül áll és – bátran mondhatjuk – Nyugat-Európa bármely államának dicséretére válhatnék. S hogy közelfekvő példát hozunk fel, az osztrák »Verwaltungsgerichtshof« rokon tárgyú határozatai semmivel sem alaposabbak, következetesebbek, és jelesebbek, mint a mi bíróságuké, jóllehet ott évszázados közszolgálati tradíciók, a szervezet állandósága, az illető törvények és rendeletek bizonyos – nálunk ritkán észlelt – világossága és szabatosága és tényleg kézzelfogható bírói gyakorlat szolgál a legfelsőbb fórum működésének alapjául és egyúttal támaszául.”³⁷

A magyar pénzügyi bírói ítéletek legnagyobb része valóban terjedelmes indokolással, gyakran bonyolult számítással egybekötött érdemleges döntést vagy részletes kitanítást magában foglaló megsemmisítést tartalmazott. Az osztrák közigazgatási bíróság az eljárás minősége fölött döntő, megsemmisítő határhörű testület volt.

³⁷ Az osztrák közigazgatási bírósághoz 1877-ben 457 (!) panasz érkezett. OLECHOWSKI, Thomas (1999): *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*. Wien, Manz Verlag, 227.

A *Magyar Közigazgatás* 1887. február 17-i szerkesztőségi cikke szerint a bírósági hátralék növekedését addig nem lehet megakadályozni, amíg a törvényhozás nem szab korlátot az alacsony perértékű ügyek bíróság elé vitelének.

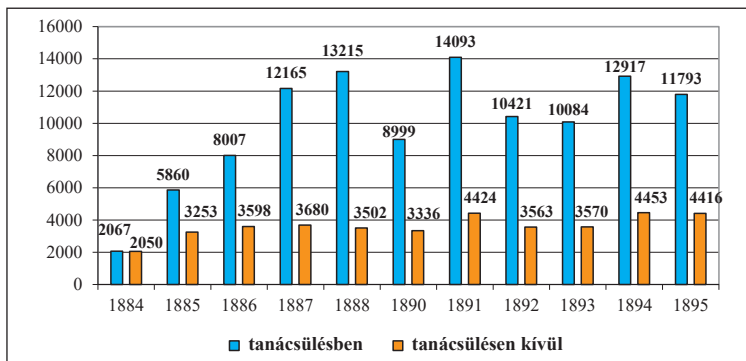
Érdekes eredményre jutunk, ha a bírósági restanciát és teljesítményt a bírák számával vetjük össze. 1884-ben 8174 ügy érkezett be, ebből elintézték 4118-at, maradt 4056 hátralék. Ebben az évben hat ítélőbíró volt, akik a vásár- és ünnepnapokat, továbbá az 1883. évi XLIII. törvénycikk 4. §-a alapján minden bíró által igénybe vehető hat heti szabadidőt levonva 258 napot dolgoztak. Eszerint az első évben egy ítélőbíróra napi 2 és fél intézendő ügy esett. 1885-ben beérkezett 11 700 ügydarab, ebből elintézték 9113 darabot, 4587 hátralékuk maradt, hozzáadva az 1884. évi hátralékot, 2056 darabot, összesen 6643 darab. Ebben az évben a bírák száma kilenc lett, eltekintve attól, hogy a szaporított három bíró csak az év második felétől kezdte el működését, így egy bírónak már napi négy ügyet kellett elintéznie.

1886-ban a bírák száma ismét hárommal nőtt. Ebben az évben 12 778 ügy érkezett, ebből elintézték 11 605-öt, intézetlen maradt 1173. Az előző évből 6643 hátralék maradt, így összesen 7816 jogvitás ügyben kellett a bíróságnak döntenie. Ebben az évben 12 bíró ítélkezett, ezért – eltekintve attól, hogy az új bírák az év második negyedének végével kapták meg kinevezésüket –, egy bíróra naponta 3 és fél ügy esett. 1887-ben 14 466 ügy érkezett, ebből érdemi döntés 15 845 esetben született. Az elmúlt évi hátralékból 1379 vita zárult le, így az év végére összesen 6437 intézetlen ügy maradt. Ebben az időszakban tehát egy bíró naponként öt ügyet intézett el. 1888-ban 14 173 ügy érkezett. 16 717 ügyet intéztek el, tehát az elmúlt évi hátralékból feldolgoztak 2544 ügydarabot. Ez jelentős munkateljesítmény volt, amelylyel a hátralék 3893-ra csökkent. Ebben az évben a 12 bíró mindegyikére 5 és 1/3-ad ügyirat esett. Ezek az adatok azt bizonyítják, hogy a pénzügyi bíróság munkakörének, ügyszámainak évenkénti folytonos emelkedése mellett az 1886. évben már 7816-ra felszaporodott hátralékot két év alatt, vagyis 1888 végére 3893-ra szorította, s „tekintve az ügyeknek egy-egy bíróra eső mennyiségét, azoknak a fentiek szerinti elintézését, az ügyforgalmához képest megszorított létszámával a munkálkodás igen magas fokát tanúsította”.³⁸

³⁸ A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság öt évi működéséről (1889). *A jog.* 8. évf. 4. sz. 30.

3.2.5. Az elintézett közigazgatási jogvitás ügyek: döntési fórum

Jogelvi szempontból már a kortársak által is hangoztatott fontos körülmény volt, hogy a testület mindvégig ragaszkodott az ügyek többségének testületi eldöntéséhez. A tanácsülésben való döntési forma szavatolta az ügyek elbírálásának alaposágát és jogszerűségét. A tanácsülésen kívüli elbírálás körébe a bizonyításkiegyezítést célzó intézkedések tartoztak.



5. ábra

Elintézett ügyek döntési fórum szerint

Forrás: a szerző szerkesztése

A bíróság ítélkezési tevékenységének általános értékelésekor számunkra is fontos szempont az ügyek elbírálásának fóruma. Az elemzők kezdetben komoly kritikát fogalmaztak meg az elintézés módjával, az egyedi és kollektív döntések kedvezőtlen arányával kapcsolatban. Már az első évben feltűnő volt a kiegészítésre visszaküldött ügyek jelentős mennyisége, amely meghaladta az érdemleges elintéзések számát. „Némi magyarázatul szolgálhat ugyan az eddig szokatlan bírói eljárás úttörő hivatása, de kétségtelen bizonyítékául szolgál annak, hogy e bíróság lelkiismeretes szigorral jár el s az eddig önkényes bürokratizmust fékezni igyekszik.”³⁹

A működés második évének értékelése során is különös hangsúlyt kapott, hogy az 1885-ben elintézett 9113 ügydarab közül 3253 – azaz 35,7 százalék – tanácsülésen kívül „egyéb intézkedéssel kiegészítés végett” megjegyzéssel került a statisztikába. A bíráló utalt arra, hogy ezeknek

³⁹ D[ÁRDAI] 1885, 38.

az ügyeknek a nagy része ismét a bíróság elé kerül, és a következő év restanciáját növeli. A hiánypótlások nagy aránya egyértelműen a pénzügyi hivatalok működésbeli és szakmai hiányosságainak következménye, amely „az előadó bírák drága munkaidejét” rabolja. A hiányosan felszerelt ügyekre fordított munkamennyiség nem tükröződött a hivatalos statisztikában, hiszen ebben az évben érdemi elintézetést csak 5860 ügydarab, azaz az összes elintézett darabok 64,3 százaléka nyert, és a hátralék, „ha az ülésen kívül elintézeteknek csak kétharmadát vesszük fel »kiegészítés végett« visszaküldöttek címén, bátran tehető 8800 darabra”.⁴⁰

A nyilvános bírálatra – feltehetően a bíróság berkeiből származó – válasz érkezett. Ebben szó volt arról, hogy az ügyforgalmi kimutatás csak az elintézett ügydarabok számát tünteti fel. Az ülésen kívül elintézett ügydarabok száma aránylag nagy volt, de ezek az elintézetések is figyelmes tanulmányt és munkát igényeltek. Az 1883. évi XLIII. törvénycikk szerint a bíróság alaki hibák miatt megsemmisíti az eljárást, de érdemben feloldási joga nincs. Ha a testület úgy ítélte meg, hogy az ügy érdemének elbírálásához újabb bizonyítékok szükségesek, azok beszerzését ülésen kívüli elintézés útján rendelte el, és azokról mint első és utolsó fórum határozott. „Hogy ilyen fajta kiegészítésre gyakran szükség van, azt helyzetünk ismerete mellett minden szak-, és nem szakértő nagyon természetesnek fogja találni, s megérti, hogy az még nagyon sok ideig nem történhetik másként, és hogy a bíróság minél több ilyen kiegészítést rendel el, annál nagyobb biztonsággal intézheti el érdemlegesen az ügyeket. Ezért a bíróságot sem dicséret, sem gáncs nem illeti meg, mert ami kötelesség, az kötelesség, s az a fődolog; és bármely ügynek csak úgy tehetünk komoly szolgálatot, ha azzal behatóan foglalkozunk, nem pedig kényelmet hajhászva könnyedén bánunk el.”⁴¹

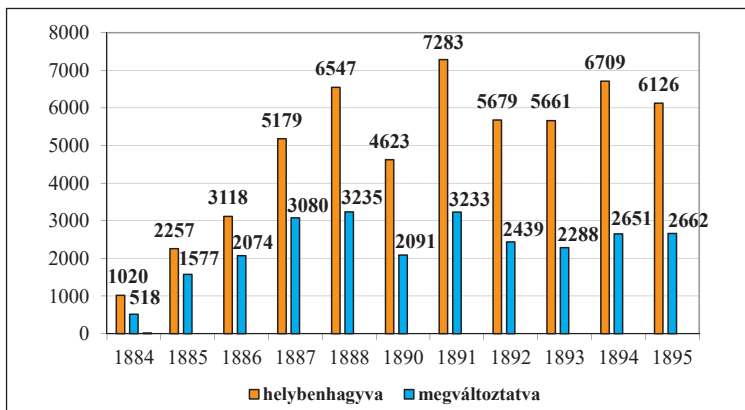
A tanácsülésen kívül intézett, tehát a hiánypótlásra visszarendelt ügyek aránya az ítélkezés második periódusában érezhetően csökkent. Erre az időre már kialakult a bírósági judikatúra, és a pénzügyi hatóságokhoz eljuttatott döntvények és elvi határozatok így alakító hatással voltak a közigazgatási szervek tevékenységére is. 1887-ben a bírósági végzések közül 1674 megsemmisítő, tehát a lényeges alaki hibák miatt az egész eljárás közigazgatás-politikai szempontból elhibázott, és új eljárásra okot szolgáltató volt. A kiegészítésre visszaküldött ügydarabokkal együtt a közigazgatás részéről

⁴⁰ FRAENKEL 1886, 37–38.

⁴¹ *Jogtudományi Közöny* (1889). 24. évf. 30. sz. 243–244. A különfélekben „egy munkás” reagált a fenti cikkekre. 243.

alaposabb munkával elkerülhető ítélező munka számaránya 30 százalékot tett ki.⁴² 1891-ben az elemző ezzel együtt azt állapíthatta meg, hogy a megváltoztató és megsemmisítő határozatok ugyan 32 százalékánál többre rúgtak, de az „egyébként elintézett” ügydarabok aránya 10,4 százalékra csökkent, ami az „alantas hatóságok szabatosabb munkáját igazolja”.⁴³

A bíróság első évének tevékenységi adatai meggyőzhették a korabeli közvéleményt arról, hogy a testület nem volt elfogult az állami érdek javára. A bíróság érdemleges határozatainak majdnem fele feloldó és megváltoztató tartalmú volt.



6. ábra

Tanácsülésben ítélettel elintézett ügyek

Forrás: a szerző szerkesztése

A vonatkozó statisztikai adatok elemzésénél figyelemmel kell lennünk arra, hogy a bíróság tanácsülésben ítéletet, határozatot és „egyéb” döntést, lényegében hiánypótlási végzést hozhatott. Az érdemleg elintézett ügyek közé az ítélettel és végzéssel lezárt jogvitákat soroljuk.

Az érdemi elintézés arányát tekintve a második évben az ítéletek 31,1 százaléka megváltoztató, a végzések 10,1 százaléka megváltoztató és 64,8 százaléka megsemmisítő, egészében pedig mindkét formájú érdemleges határozatok 47,2 százaléka volt helybenhagyó tartalmú. Ez a pénzügyi szakértő

⁴² FRAENKEL 1888, 26.; MNL-OL K 255 1887-1-48. szám. 3.

⁴³ FRAENKEL 1891,19–20.; MNL-OL K 255 1891-1-58. szám. 3–4.

szerint „igen szomorú” következtetésekre adott okot. Ha a „correctivum hasznos voltát elismerjük is, ezen correctivum szükségességének ily nagy mérve valóban ijesztő”.⁴⁴

A tendencia később is folytatódott, hiszen 1886-ban az ítéletek 40 százaléka és az érdemleges végzések 72,3 százaléka megváltoztató és megsemmisítő, mindkét nemű érdemleges elintézés 51,3 százaléka nem helybenhagyó tartalmú volt. Ez az arány arra utalt, hogy a határozatokat hozó közigazgatási szervek egyelőre keveset tanultak a bíróság határozataiból.⁴⁵ A legtekintélyesebb közigazgatási szaklap is elismerte, hogy a pénzügyi hatóságok szakmai tevékenysége komolyan kifogásolható. A lap szerkesztőségi cikke szerint a bíróság által megváltoztatott ügyek nagy száma (az összes elintézés több mint a fele) arra a biztos következtetésre vezet, hogy az „alsóbb pénzügyi közegek a pénzügyi jogban nem bírnak elég jártassággal, s nem elég lelkiismeretes buzgalmat fejtenek ki a pénzügyi bíróság útmutató határozatainak tanulmányozásában. E sajnós állapot oda kell, hogy érlelje a döntő körök elhatározását, hogy egyfelől az erők alkalmazásánál nagyobb szigorrt gyakoroljon, másfelől pedig a pénzügyi bíraskodásnak reformját az alsóbb fokú hatóságoknál kezdje meg.”⁴⁶

1887-ben a bíróság 12 165 érdemleges határozatából az ítéletek 62,7 százaléka és a végzések 37,2 százaléka volt helybenhagyó, holott egészében az érdemleges határozatok 45,5 százaléka volt megváltoztató és megsemmisítő tartalmú. Ennek alapvető oka változatlanul az alsó fokú közigazgatási hatóságok felületessége, gyakran igazságtalansága volt. A bírósági végzések közül 1674 megsemmisítő, eszerint tehát lényeges alaki hibák miatt az alapfokú eljárások jelentős része a vonatkozó közigazgatási normákba ütköző volt. A kiegészítésre visszaküldött ügydarabokkal együtt a pontossággal és szakszerűséggel elkerülhető ítélkező munka számaránya 30 százalékra emelkedett.⁴⁷

A bíróság tevékenysége ebből a nézőpontból a következő évben sem változott. 1888-ban az érdemleges bírósági határozatoknak csupán 56,6 százaléka volt helybenhagyó, míg 34,5 százaléka, tehát egy harmadnál több, megváltoztató és megsemmisítő tartalmú volt. Az elintézett ügyek

⁴⁴ FRAENKEL 1886, 37–38.; MNL-OL K 255 1886-1-503. szám. 31–32.

⁴⁵ FRAENKEL 1887, 37–38. MNL-OL K 255 1887-1-48. szám. 3.

⁴⁶ A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban (1887). *Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 7. sz. 6.; MNL-OL K 255 1887-1-48. szám. 3.

⁴⁷ FRAENKEL 1887, 37–38.; FRAENKEL 1888, 26–27. Vö. MNL-OL K 255 1895-1-177. szám. és MNL-OL K 255 1896-1-147. sz.

több mint ötödét (21 százalék) rendelvénnyel intézték, így ennek a 3502 darabnak nagyobb része az 1889-ik évi ügykört szaporította. Az ítélettel elintézett 9782 ügyből 1758 (18,3 százalék) a III. osztályú kereseti adóra, 3873 (39,6 százalék) a jogilletékre és 3598 (36,8 százalék) a bélyegilletékre vonatkozott. A jogvítás ügyek 76,4 százaléka az illetékek kezeléséhez kapcsolódott; e fontos állami végrehajtó tevékenység változatlanul sok hibával, sőt gyakran tudatos visszaélésekkel terheltlen zajlott.

Az 1889. I. félévi bírósági statisztikai adatok is a korábbi tendenciát tükrözték. Az ítéletek majd 33 százaléka, a végzések közel 72 százaléka megváltoztató, korrigáló tartalmú volt. Az összes érdemleges határozatok több mint kétötöde (41,46 százalék) a pénzügyi közigazgatási hivatalok szabályismereti hiányát, téves felfogását és normasértő eljárását helytelenítette. „A bíróság tehát dolgozott. De valljuk meg őszintén, nem volt túlságos a munkája, mert hiszen az adókievetési ciklusnak most utolsó esztendejét éljük és merjük állítani, hogy a jövő esztendővel újra el fog kezdődni az a kínos vergődés, a hátralékok özönében, melyet évek óta tapasztalunk és szemlélünk.” Ebben az évben is igazolható volt a bíróság törekvése a tényállások alapos tisztázására, hiszen az elintézett ügyek 22 százalékát tanácsüléssel kívül kiegészítés végett a közkötelezettséget megállapító hatóságoknak adták ki. „Ismét felmerül az a sokat hangoztatott panasz, hogy az alantas hatóságok még mindig nem tudnak helyesen felszerelni, a mi talán könnyebb munka a helyes ítélezésnél.” A szakíró felvetette a pénzügyi kormányzat felelősségét is. „Az igazságügyi kormányzat, mely pedig távolról sem rendelkezik annyi közvetlen hatalmi eszközzel, mint a pénzügyi, egy szigorú rendelettel nagyot lendített a felszerelési tudomány fejlődésén és méltán csudálkozhatni, hogy az évek óta erélyes kezek által vezetett pénzügyi kormányzat még nem talált alkalmat a felterjesztendő iratok összeállítása körül való egyszerű amanuensis-féle munkát, ott ahol kell, nagyobb buzgósággal végeztetni. Legalább is, tudtunkkal nem jelent meg e tárgyban újabb rendelet.”⁴⁸

A bíróság működésének hetedik évében némiképp javult a helyzet. A megváltoztató és megsemmisítő határozatok ugyan még ekkor is 32 százalékot tettek ki, de az „egyébként elintézett” ügydarabok aránya 10,4 százalékra csökkent, „ami az alantas hatóságok szabatosabb munkája mellett bizonyít”.⁴⁹ 1891-ben a helybenhagyó ítéletek aránya 1891-ben 69 százalék,

⁴⁸ FRAENKEL 1889, 227–228.; MNL-OL K 255 1889-1-79. szám. 2–3.

⁴⁹ FRAENKEL 1891, 19–20.; MNL-OL K 255 1891-1-58. szám. 8.

tehát a megváltoztatott ítéletek arányszáma még mindig 31 százalék volt. A helybenhagyó végzések ugyan 3 százalékkal emelkedtek, de ennek a végzések ez évi alacsony száma miatt csekély jelentősége volt. A rendelvénnyel kiadott ügydarabok arányszáma változatlanul magas volt. „Javulást talán a legközelebbi országgyűlés fog hozni, ha ezekre a dolgokra is jut idő. Addig is azonban bizalommal vagyunk a pénzügyi közigazgatási bíróság működéséhez, mely példátlan nehézségekkel küzdve iparkodik a pénzügyi jog körül a jogot és igazságot érvényre juttatni.”⁵⁰

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi XLIII. törvény-cikk szerint a testület alaki hibák miatt megsemmisítette az eljárást, de érdemi feloldási joga nem volt. Amennyiben az ügy érdemének eldöntéséhez újabb bizonyítékokra volt szüksége, azok beszerzését ülésen kívüli elintézés útján rendelte el, és azokról mint első és utolsó fórum határozott. Ilyen kiegészítésre gyakran volt szükség. Ez volt az egyik magyarázata a magas tárgyaláson kívüli ügyintézési aránynak. A pénzügyi közigazgatási bíróság adóügyekben *in pejus* is megváltoztathatta az alsóbb fokú határozatot; igaz, ezt a hatáskört egyes szakírók a jogállamhoz méltatlan fiscalitasnak minősítették. Az adókitetés ugyanis a kincstár javára szolgáló összes hatalmi eszköz igénybevételével, első fokon lényegében kontradiktórius eljárásban, másodfokon kivétel nélkül az állam képviselőjének jelenlétében történt. „S ha a kincstári képviselő valamely határozatban megnyugszik s csak az adófizető polgár (valóságos mostoha-alperes) fellebbez, miért kárára változtatni a reá nézve sérelmes határozaton?”⁵¹

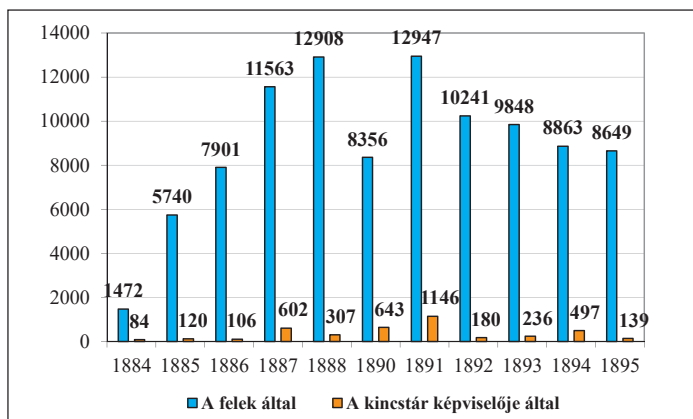
3.2.6. *A tanácsülésben ítélettel elintézett vitás ügyek a fellebbező fél szerint*

A közigazgatási bíraskodás lényegéhez tartozik, hogy alapvetően az állammal szemben álló félnek kínál jogorvoslati lehetőséget. Ebben a tekintetben nem meglepő, hogy a magyar pénzügyi közigazgatási bírósághoz is döntően a jogait megsértve érző magánfelek fordultak. Az viszont már a kortársak számára is feltűnő volt, hogy a felek jogkereső hajlandósága az első év után

⁵⁰ FRAENKEL 1892, 36–37. Vö. A kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1893. évről (1894). *A jog*, 13. évf. 10. sz. 80., MNL-OL K 255 1894-1-95. szám. 2–3.

⁵¹ FRAENKEL 1886, 37–38., MNL-OL K 255 1888-1-1201. szám. 6–7.

jelentősen megerősödött, és lényegében mindvégig magas szinten maradt. Az ügyszám ebben az ügykörben is az adókivetések éveiben emelkedett az átlag fölé. Az állami szervek fellebbezési aktivitása viszont nem volt számottevő; igaz a szaksajtó ismert olyan királyi adófelügyelőt, aki túlzott buzgalomból nyomtatott fellebbezéseket készített, és így járult hozzá az 1887-es év kiugró nagyságrendű jogorvoslati kérelmeihez.⁵²



7. ábra

Fellebbezések a tanácsban hozott döntésekben

Forrás: a szerző szerkesztése

A tevékenységi statisztikák következetesen tájékoztattak a jogorvoslatot kérők arányáról, de az erre vonatkozó első érdemi szakirodalmi reflexió az 1886-os év értékelése kapcsán olvasható. Az elemző kifogásolta, hogy a tanácsülésben elintézett 8007 vitás ügyet 7901 esetben a felek kezdeményezték. A kincstár képviselője csupán 106 esetben (1,32 százalék) nyújtott be fellebbezést, amely az állami szervek közérdek iránti közömbösségét tanúsítja.⁵³ Az arány a következő évben javult, hiszen a tanácsülésben elintézett 12 165 vitás ügyben a kincstár 602 esetben (majdnem 5 százalék) fellebbezett. Ennek alapvető oka, hogy 1887-ben új adókivetés volt. Az 1895-i év első félévének adatai szerint a fellebbezők túlnyomó részben szintén az adózó felek voltak, de a második félévben változás következett be, hiszen az első

⁵² FRAENKEL 1888, 27.; MNL-OL K 255 1889-1-79. szám. 2–3.

⁵³ FRAENKEL 1887, 37–38.; MNL-OL K 255 1887-1-48. szám. 3.

félévi 56 esettel szemben a kincstár 587 esetben fellebbezett az államot károsítónak tekintett hatósági döntés ellen. Az adott évben tanácsülésben érdemileg elintéztett 5098 vitás ügyből a felek 5002, a kincstári képviselők 96 esetben éltek jogorvoslati jogukkal.⁵⁴

A szakirodalom egy része élesen bírálta a törvényben megállapított állami képviseleti rendszert. Markovich Győző a pénzügyi közigazgatási törvény legnagyobb hiányosságának éppen a kincstári jogi képviselet helyzetét, gyakorlatilag a teljes mellőzését tartotta. „Ha pénzügyi jogszolgáltatásról szólni s ennek megvalósítása felé komolyan törekedni is akarunk, első feladatunk egy határozott pénzügyi törvénykezési eljárást megállapítanunk, mert e nélkül az a lehetetlenségek sorába tartozik. Egy ilyen rendszeres pénzügyi törvénykezési eljárásnak [...] meg kell egyszersmind állapítania azon módokat is, amelyek szerint a jogvédelem igénybe vehető és érvényesíthető, vagyis a fellebbezési és bizonyítási eljárást.” Álláspontja szerint a közigazgatási bíróság eljárásának kontradiktóriusnak kellene lennie, ahol nemcsak a magánfél támadhatná meg a hatósági intézkedést, vitathatná és bizonyíthatná jogát, hanem a királyi kincstárat is jogi képviselő védené. „Ezen jogintézmény feltétlenül szükséges volta mellett elég csak annyit felhoznunk, hogy a jogvitából és jogvédelemből az egyik felet, mégpedig magát a bepanaszolt hatóságot kizárni, minden jog- és törvénykezési rendszabállyal ellenkezik.” Amilyen hiba volt korábban, hogy a felek nem részesültek pártatlan jogvédelemben, éppen olyan hiba, hogy most meg az államképviselet, a kincstár védelmére nincs senki kirendelve. Szerinte emiatt az államkincstárt már is nem kevésbé érzékeny károsodás érte, sőt, „amidőn ezáltal minden súly egyedül a feleknek nyújtandó jogoltalomra helyeztetik, az államérdek érvényre emelése, mint közcél, védelem nélkül hagyva jelentőségében is meggyengítetik”.⁵⁵

⁵⁴ FRAENKEL 1888, 26.; FRAENKEL 1891, 19–20.; A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1895. év I-ső feléről (1895). *Jogtudományi Közlöny*, 30. évf. 29. sz. 231.

⁵⁵ MARKOVICH 1888, 1–4.; NAGY 2017, 148.

3.2.7. Az adó- és illetékügyek

3.2.7.1. Kihívások, nehézségek

A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai bevezetésének indoka a tartthatatlan adókiivetési és behajtási gyakorlat volt. A korabeli adórendszer idegen eredetű volt, 1848-ban ezt nem szüntették meg, csupán alkalmi kiegészítésükről rendelkeztek. Az állami pénzügy anyagi jogi állapotait jól jellemezte, hogy 1880-ig 110 törvény pótolta és módosította csak magát a bélyeg- és illetéktörvényt. Így aztán az adótörvények szét voltak szórva, telve voltak „homállal és ellentmondásokkal”, és olyan fogalmakat és definíciókat tartalmaztak, amelyek az alkotmányos életbe nem voltak beilleszthetők. „Ebbe a gyarló törvénytömegbe úgy vetíteni az igazság fényét, hogy ne csorbuljon sem az állam jogos érdeke, sem az adófizető polgár joga, igen tiszteletreméltó, de óriási feladat volt, s a jogtörténet bizonyítja, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság feladatának mégis fényesen megfelelt. A közigazgatási bíraskodás iránti bizalom megerősödött, s 1897-ben felállított az általános közigazgatási bíróság, melybe a pénzügyi közigazgatási bíróság beolvadt.”⁵⁶

A pénzügyi közigazgatási bíróság hatásköre az egyenes adókkal összefüggő jogvitákra terjedt ki. A töredékes hazai adószabályok 1874 végéig négy egyenes adót (földadó, házadó, jövedelmi adó és a személyes kereseti adó) állapítottak meg. 1875-ben fontos változások történtek: a személyes kereseti adó az új adónemként megállapított kereseti adóba olvadt. A volt jövedelmi adó, amely korábban iparjövedelemre, az állandó fizetésekre és a kamatjövedelemre terjedt ki, részint a kereseti adóba olvadt be, részint három önálló adónemmé (tőkeamat- és járadékadóvá, bányaadóvá és a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok és egyletek adójává) alakult át.

1875-ben a vasúti és gőzhajószállítás utáni adó, a fényüzési adók, továbbá a vadászat és a vadászatra használható fegyverek után fizetendő adó életbeléptetése révén új adónemek is születtek. A fényüzési adó 1879-ben megszűnt. A pénzügyi bíraskodás időszakában a költségvetés tételei között 14 olyan adónem szerepelt, amelyet egyenes adónak minősítettek. Idetartozott a földadó, a házadó, a keresetadó, a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok és egyletek adója, a bányaadó, a tőkeamat- és járulékadó,

⁵⁶ BENEDEK Sándor (1934): A pénzügyi közigazgatási bíróság felállításának ötvenedik évfordulójára. *Az adó*, 22. évf. 1–2. sz. 1.; Vö. MARISKA 1882, 195.

az általános jövedelmi pótagadó, a jövedelemadó, a malomadó, a kereskedelmi, ipar- és védelmi adó, a nyereségadó, a vasúti és gőzhajózási szállítás használatára utáni adó, a vadászat és vadászatra használható fegyverek után fizetendő adó és a hadmentességi díj. Ezek közül az általános jövedelmi pótagadó, a nyereségadó, a vadászati és lőfegyveradó, valamint a hadmentességi díj terjedt ki a magyar állam egész területére. Horvát-Szlavónia és a volt katonai örvidék területén egyedi szabályok érvényesültek.

A korabeli pénzügyi közigazgatási bíráskodás érdemét jelentősen befolyásolta az illetékügyi anyagi normák korabeli kuszasága. A dualizmus kori törvények (1869. évi XVI. törvénycikk, 1873. évi IX. törvénycikk, 1875. évi XVI. és XXV., az 1881. évi XXVI. törvénycikk és az 1881. XXXIV. törvénycikk) kiegészítő-provizórikus rendelkezéseket, nehezen követhető szabályokat tartalmaztak. Az 1875. évi XXV. törvénycikk az illetékek megállapítását külön illetékkiszabási hivatalokra ruházta, és a jogügyletektől járó illetékek gyorsabb megállapítása és az ügyvitel sikerének biztosítása érdekében az érintett feleket és a községi hatóságokat az illeték meghatározásához szükséges adatok betérjesztésére kötelezte. Az 1881. július 1-jén érvénybe lépett 1881. XXXIV. törvénycikk a közvetlenül lerovandó illetékek kezelésére vonatkozó szétszórt rendelkezéseket egységesítette, de számos gyakorlati kérdést nyitva hagyott. Ezekben az esetekben a bíróság döntvényeinek és elvi határozatainak iránymutatásai érvényesültek.⁵⁷ Jellemző, hogy a bélyeg- és jogilletékekre vonatkozó törvények és szabályok értelmezésére egy 550 oldalas „lexikont, értelmező szótárt” adtak ki 1882 elején. Ezeket a szabályokat a hivatalnokok jelentős része sem értette.⁵⁸ Gyakori volt a rendeleti módosítás, amely tovább növelte a jogbizonytalanságot. A kaotikussá váló rendszerben a jogaikban sértett ügyfelek korábban nem találhattak megfelelő jogorvoslatot. „A köztisztviselői minősítésről szóló 1883. évi I. törvénycikk, az adók és illetékek kiszabásáról szóló számos törvény, a miniszteri rendeletek óriási halmaza, a szervezetnek módosítása és kiépítése: mindez nem létesített szabatos, világos, és érthető pénzügyi

⁵⁷ MARISKA Vilmos (1880): *Bélyeg- és illetékszabályok*. Budapest.; MARISKA 1882, 390–391. Vö. ESZLÁRY Károly (1938): *Az egyenesadók*. Budapest, (s. n.). 66.; MARISKA Vilmos (1939): *Kisérlet az adókezelés racionalizálására (Pénzügyi jogi tanulmány)*. Kispeszt, (s. n.). 3.

⁵⁸ *Jogtudományi Közlöny* (1882). 17. évf. 48. sz. 1.; CSEKŐ Ernő (2003): *Községek, városok helye és szerepe a polgári kori adóigazgatásban. Levéltári Szemle*, 53. évf. 2. sz. 30. Vö. SZITA János (1993): *A magyar alkotmány történetének vázlata 1848–1945*. Pécs, Janus Pannonius Egyetem. 247.

anyagi jogot. Pedig ez kell, s e nélkül a pénzügyi közigazgatási bíróság haszon nélkül dolgozik, akárhányszor is fogja a fellebbezett másfél millió forintnyi összeget majd 220 000-ft-al leszállítani.”⁵⁹

A korabeli anyagi jogi bizonytalanságokon túl a közigazgatási bíróságnak számolnia kellett a pénzügyi igazgatási rendszer számos – a jogvédelem tartalmára kiható – hiányosságaival is.⁶⁰ Az egyenes adókat és az ezek módjára szedendő kincstári követeléseket 1876 után a közigazgatási bizottságok felügyelete alatt álló királyi adófelügyelők tartották nyilván, a közvetett adók és jövedékek beszedése első fokon, a bélyeg- és jogilletékek ügye másodfokon a több megyét átfogó királyi pénzügyigazgatóságokhoz tartozott. Az illetékeket különálló, egyéb közigazgatási teendőket nem végző kiszabási hivatalok rótták ki. Mindhárom hatóság végrehajtó szerve a királyi adóhivatal volt, amely első szintű fórumként az adózó közösséggel frontálisan érintkezett. A 3-8 megyére kiterjedő pénzügyi igazgatóságok döntései koordinálatlanok voltak, és gyakran a helyi viszonyokat és a gazdasági élet sajátosságait sem vették figyelembe.

A korabeli közigazgatási szervezetnek – a hatékony állampolgári jogvédelmet korlátozó – további szerkezeti hibája volt, hogy a Tisza Kálmán által létrehozott pénzügyi szakigazgatás nem állt szerves kapcsolatban az általános igazgatással, a politikai adminisztrációval. Az 1876. évi XV. törvénycikk rendelkezései nyomán ez a hiány az egyenes adók esetében csökkent, de a közvetett adók, a jövedékek és az illetékek igazgatásában az elkülönülés teljes volt. Nem véletlen, hogy a legtöbb ügyféli panasz, jogvitás ügy e területekről származott. A pénzügyi közigazgatás egésze instabil volt. Az adóigazgatási szervezet folyton mozgásban volt, rendszerét és személyzetét az aktuális pénzügyi érdekeknek megfelelően alakították át. A szervezet számos eseti reformot szenvedett el, részben az állami szükségletek kielégítése, részben a takarékoskodás miatt.

Feltűnő hiányosság volt, hogy a pénzügyi adminisztráció (főként a közvetett adók és a jövedékek igazgatása) nélkülözte a közvetlenséget. Ebben az esetben is csorbát szenvedett az az igazgatásszervezési alapelv, hogy az ügyeket lehetőleg ott kell intézni, ahol azokról a legtöbb információ található. A pénzügyi igazgatóságok területéhez több vármegye tartozott, amely kizárta a helyi viszonyok ismeretét, a gyors és közvetlen

⁵⁹ FRAENKEL 1889, 42.; MNL-OL K 255 1889-1-79. szám. 2–3.

⁶⁰ Vö. STIPTA István (2013b): A pénzügyi közigazgatás szervezete Magyarországon 1849 és 1883 között. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. évf. 1. sz. 18–34.

közigazgatást. Az adott időszakban mindössze az adóhivatal volt az egyetlen olyan szerv, amely tevékenysége révén az adózókkal közvetlen kapcsolatot tartott. A pénzügyi közigazgatás decentralizációja általános elvi követelménnyé vált ugyan, de a gyakorlatban nem érvényesült.

A dualizmus kori pénzügyi közigazgatási szervezetünk túlságosan differenciált volt. Példa nélküli megoldásként az egyenes és közvetett adók igazgatása elkülönült egymástól. Az egyenes adókkal kapcsolatos feladatokat a királyi adófelügyelők látták el. Tevékenységüket a törvényhatóságok területén működő közigazgatási bizottságok ellenőrizték, miközben ez a testület maga is közreműködött az egyenes adók igazgatásában. A közvetett adókat és jövedékeket első, a bélyeg- és jogilletékeket másodfokon a királyi pénzügyigazgatóságok szedették be. Ezek a szervek több vármegyére kiterjedő területi illetékességgel rendelkeztek, de a vármegyék szervezetétől függetlenül működtek. Az illetékek kiszabását egy teljesen független, csak ezt a feladatot ellátó szervek, a kiszabási hivatalok látták el. A szervezet széttagoltsága azzal a hátrányos következménnyel járt, hogy a jogaiban sértett adózóknak adónemenként különböző fórumon kellett keresniük igazukat.

Az adóhivatalok az érdemi ügyintézés és az ügyféli jogvédelem szempontjából is kulcshelyzetben voltak, hiszen az adózókkal közvetlen kapcsolatban álltak. Fölöttük viszont három középszintű szerv diszponált, amelyek eltérő szempontok szerint minősítették a közigazgatási személyzetet és azok tevékenységét. Más szempontokat tartott fontosnak a pénzügyigazgatóság, a királyi adófelügyelőség és az illetékkiszabási hivatal. Ebben a sokszínű szervezeti rendben megnehezült a pénzügyminisztérium irányítói munkája is, hiszen ugyanazon tevékenységre gyakorta eltérő gyakorlat alakult ki, és a regionális szerveiktől is különböző információkat kaptak.⁶¹

A szervezeti sokszínűséget tovább növelte, hogy regionális szinten három középfokú hatóság (pénzügyigazgatóság, illetékhivatal, adófelügyelőség) szerveződött, és ezek egymás közötti szakmai koordinációja megoldatlan volt. Erre utalt Lukács Béla a képviselőház 1879. március 5-i ülésén, amikor élesen kikelt a pénzügyi igazgatás zavarai ellen. „Pártkülönbőség nélkül érezzük ezen bajokat: midőn az adóügyi miseriák és a pénzügyi bíráskodás helyesebb szervezésének szükségessége a pénzügyi bizottságban szóba hozott, a pénzügyi bizottság kormánypárti és ellenzéki tagjai közt

⁶¹ Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőházi Irományok (1874). XIX. köt. Buda. Indokolása a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatnak (a továbbiakban: *Közadók indokolása*) 290.

e tekintetben véleménykülönbség nem volt.” Szerinte a korabeli pénzügyigazgatási rendszer is rendkívül bonyolult és koordinálatlan volt, a különböző pénzügyi szervek között hiányzott a szabályozott hivatali kapcsolat. Ezt Széll Kálmán korábbi pénzügyminiszter is elismerte, és az előző évi költségvetés tárgyalása alkalmával ígéretet is tett, hogy a „hiányok orvoslására nézve a szükséges teendőket javaslatba” hozza.⁶²

3.2.7.2. Az adó- és illetékügyi judikatúra

A pénzügyi közigazgatási bíróságnak ilyen körülmények között kellett jogvédelmi szerepét ellátnia. A bíróság alapvető döntési fóruma ezekben az ügyekben is a tanácsülés volt, a kortársak ezt a körülményt a jogállamiság szempontjából elismerően nyugtázták. A bírósági statisztika nem tartalmazott adatokat arról, hogy a végzéssel lezárt ügyek adónemek szerint hogyan oszlanak meg. A bírósági határozatok kötetaineinek adatai azt valószínűsítik, hogy az arány nem különbözött számottevően a tanácsülésben hozott döntésektől.

2. táblázat

A tanácsülésben ítélettel eldöntött ügyek száma 1884–1895

| | 1884 | 1885 | 1886 | 1887 | 1888 | 1890 | 1891 | 1892 | 1893 | 1894 | 1895 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Földadó | 2 | 12 | 24 | 27 | 36 | 17 | 14 | 33 | 20 | 17 | 32 |
| Házadó | 7 | 12 | 23 | 25 | 32 | 170 | 52 | 39 | 35 | 53 | 34 |
| I. osztályú keresetadó | | 3 | 25 | 8 | 8 | 17 | 10 | 10 | 48 | 36 | 31 |
| II. osztályú keresetadó | | 2 | 4 | 6 | 3 | 1 | 10 | 12 | 13 | 7 | 24 |
| III. osztályú keresetadó | 361 | 1513 | 839 | 1545 | 1788 | 1366 | 4515 | 959 | 1509 | 3242 | 1042 |
| IV. osztályú keresetadó | 2 | 4 | 18 | 20 | 14 | 4 | 48 | 35 | 23 | 56 | 30 |
| Fegyveradó | 1 | 1 | 1 | 2 | 10 | 2 | 4 | 5 | | 4 | 2 |
| Tőkekamat- és járadékadó | 14 | 54 | 133 | 124 | 152 | 98 | 116 | 154 | 113 | 102 | 135 |

⁶² SZATHMÁRY Károly szerk. (1879): *Az 1878. évi október 19-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Napló*, III. köt. Budapest. 383–384.

| | 1884 | 1885 | 1886 | 1887 | 1888 | 1890 | 1891 | 1892 | 1893 | 1894 | 1895 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bányaadó | | 3 | 8 | 6 | 5 | 3 | 9 | 16 | 2 | 5 | 5 |
| Nyilvános számadásra kötelezett vállalatok adója | 8 | 26 | 41 | 32 | 48 | 33 | 84 | 64 | 65 | 73 | 69 |
| Ált. jövedelmi pótagó | 3 | 10 | 40 | 23 | 36 | 16 | 12 | 14 | 12 | 13 | 19 |
| Hadmentességi díj | 6 | 13 | 45 | 31 | 33 | 8 | 15 | 22 | 30 | 19 | 28 |
| Jogilleték | 634 | 1130 | 2187 | 3404 | 3873 | 2251 | 2742 | 2975 | 2453 | 2340 | 3503 |
| Bélyegilleték | 497 | 901 | 1752 | 2908 | 3598 | 2614 | 2769 | 3658 | 3507 | 3217 | 3749 |
| Bírság | 21 | 28 | 52 | 98 | 146 | 114 | 119 | 122 | 119 | 126 | 85 |
| <i>Összesen</i> | <i>1556</i> | <i>3712</i> | <i>5192</i> | <i>8259</i> | <i>9782</i> | <i>6714</i> | <i>10519</i> | <i>8118</i> | <i>7949</i> | <i>9310</i> | <i>8788</i> |

Forrás: a szerző szerkesztése

Ami az adó- és illetéknek szerinti ügyforgalmat illeti, már a törvény megalkotásakor egyértelmű volt, hogy a legtöbb jogvitára a III. osztályú kereseti adó és az illetékek különböző változatainak kivétele és beszedése szolgált alapot. Ebben a két állami bevételi kategóriában volt a legkezdetlegesebb a jogi szabályozás, még a jóhiszemű eljárást követő kivető hatóságok itt hibázhattak legtöbbit. A kereseti adó magas képviselői aránya közvetett módon azt is igazolja, hogy a felek részvételével lefolyt hatósági eljárás pozitív hatást gyakorolt a határozatok alaposságára, és egyben az érintettek megnyugtatóra is szolgált. Abban az esetben viszont, ha a közigazgatási döntés a felek kizárásával történt, jóval nagyobb volt a tárgyszerűen megalapozott, közigazgatási bírósághoz beadott jogorvoslati kérelmek száma.

Az eldöntött ügyek egészét tekintve az ítélezés első teljes évében (1885) a III. osztályú kereseti adó az ítéletileg eldöntött esetek 45,7 százalékát, jogilletékek 34,1 százalékát, a bélyegilletékek 27,2 százalékát, a tőkekamat- és járadékadó az 1,6 százalékát tették ki. A bélyegek és jogilletékek tehát 61,3 százalékban vették igénybe a bíróság ítélezési idejét, ami a „kiszabás és letelezés emberbaráti művészetét gyakorló alantas közegek tudományának nem nagy dicsőségére válik”. Ez a statisztikai adatsor is igazolta, hogy a „reformokat, ott ahol minden fokon hiányokat észlelünk, nemcsak felül, hanem és legelső sorban alul kell megkezdeni és életbe léptetni. Ha az első

fokú hatóságok ismereteiben, alaposságában és – *sit venia verbo* – jóakaratokban meg lehet majd bízni, a fellebbezések száma is csökkenni fog.”⁶³

A bírósági tevékenység tárgybeli elemzését nehezíti, hogy a hivatalos ügyforgalmi kimutatásokban a végzéssel eldöntött ügyek adónemek szerint részletesen nem szerepelnek. Az viszont kitűnik, hogy 1886-ban az ítélettel eldöntött 5192 darab közül már csak 839, azaz 16,2 százalék vonatkozott a III. osztályú kereseti adóra. Ez a tény igazolta, hogy ennél az adónemnél később bevezetett, a kivetés során alkalmazott kontradiktórius eljárás alaposabb és igazságosabb volt a kontroll nélküli, iratokból történő hivatali adómegállapításnál. Eltérő volt a helyzet azokban az esetekben, amelyekben a kivetés hivatali hatáskörben maradt, hiszen ebben az évben az ítéletileg elintézett ügyek 42,7 százaléka vonatkozott az így megállapított jogilletékre, és 33,75 százaléka a bélyegilletékre (együtt 76 százalék). Ez valóban ijesztő jele volt annak, hogy a „lelelezés és illetékkiszabás keservei megszűnni nem tudnak”.⁶⁴

A bírósági munkaterhet mindenekelőtt a rendszerező anyagi jogi normák hiánya, ellentmondásossága és a meglévő szabályok ismeretének alacsony szintje okozta. Hamar nyilvánosságot kapott azonban, hogy a tisztviselők felkészületlensége mellett komoly jogalkotói mulasztások is nehezítik a közigazgatási határozatok jogszerűségi felülvizsgálatát. Egy név nélkül nyilatkozó szakértő az ügyek elintézésének nehézségét adóügyekben „a felelősség és eljárás szabályozatlanságára, illetékügyben a polgári törvénykönyv hiányára és az ügykezelés különbözőségére” vezette vissza.⁶⁵ A judikatúra harmadik évében már az is megfogalmazódott, hogy az alsóbb fokú közegek nem tanulnak, és nem veszik figyelembe a bíróság határozatait. Ellenkező esetben nem növekedne a fellebbezések száma, és a bélyeg és jogilletékek körüli jogorvoslati kérelmek nem képeznék több mint felét az ítélettel eldöntött ügyeknek.⁶⁶

1887-ben az előző évek ügyforgalmi tendenciái érvényesültek; az ítélettel lezárt ügyek csaknem ötöde a III. osztályú kereseti adóra, több mint harmada a bélyegilletékre és több mint kétötöde a jogilletékre vonatkozott. Ebből az évből rendelkezésünkre állnak az ítélt összeg mértékére vonatkozó adatok is. Eszerint a jogilletékre és a bélyegilletékre vonatkozó 6412

⁶³ FRAENKEL 1886, 37–38.; MNL-OL K 255 1886-1-503. szám. 3.

⁶⁴ FRAENKEL 1887, 37–38.; MNL-OL K 255 1886-1-503. szám. 2.

⁶⁵ ALIQUIS 1886, 82.; MNL-OL K 255 1887-1-48. szám. 3–4.

⁶⁶ FRAENKEL 1887, 37–38.; MNL-OL K 255 1888-1-1201. szám. 3–6.

érdemleges bírósági határozattal a kivetett összeg egészében 214 302 forinttal csökkent, ami arra utal, hogy „az illetékkiszabási hivatalok és a pénzügyigazgatóságok a bélyeg és illetékre vonatkozó jogszabályokat nem ismerik, vagy nem akarják ismerni”.⁶⁷ Ebben az évben az ítéletek 40,7 százaléka, az érdemleges végzések 68 százaléka megváltoztató és megsemmisítő volt. Követve az előző évi arányokat, mindkét nemű határozat 48 százaléka a jogilletékre, 39,2 százaléka a bélyegilletékre vonatkozott. A bírósági ítélezők létszámának emelése ellenére sem módosult tehát az érdemi ítélező tevékenység. „Rendszerváltoztatás, az alsóbb közegek felelősségének megállapítása és gyakorlati érvényesítése, a pénzügyi jog helyes codifikálása – ezek kellenek, de nincsenek.”⁶⁸

1888 a pénzügyi közigazgatási reform kormányzati ígéretével indult. A hazai közvélemény régóta sürgette a változást, de a pénzügyi adminisztráció belső viszonyait, különösen a közigazgatási bíráskodás ügyét közelebbről ismerők ezen a téren szkeptikusak voltak. A közigazgatás szervezeti átalakítását, főleg a nagy dikasztériumokra emlékeztető új pénzügyigazgatóságok felállítását – tárgyunk szempontjából – elhibázottnak tartották. Csaknem általános volt a vélemény, hogy ezek nem lesznek képesek az „adóketést igazságosabbá, a leletezést legalább ésszerűvé és az illetékek kiszabását jogilag indokoltá tenni”. Valóban, az új rendszerben az illeték- és bélyegügyi fellebbezést ugyanannak az igazgatóságnak egy másik hivatalnok bírálta felül. A pénzügyi közigazgatás szakértői igazi megoldásként a pénzügyi anyagi jog kodifikálását és a Madarassy Pál által kidolgozott reformterv elfogadását, főleg a középfokú pénzügyi bíróságokra vonatkozó elképzelés megvalósítását sürgették.⁶⁹

A közigazgatási bíráskodás ötödik évében született értékelés szerint a pénzügyi igazgatási kultúra továbbra sem javult. Az adóketés körül hiányzott a „törvény szellemének felismerése, és alkalmazása; túlteng a vakbuzgóság, melyet még túlbuzgalomnak sem lehet nevezni”. Visszas volt az a helyzet is, hogy a jogorvoslatok elbírálása alatt is meg kellett fizetni az első fokon kiszabott adóösszeget, és a pernyertes csupán évek múlva kaphatta vissza alaptalanul elvont jövedelmét. A jogilletékek kiszabásánál mindennapos

⁶⁷ FRAENKEL 1888, 26.; MNL-OL K 255 1888-1-47. szám. 2–3.

⁶⁸ A pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1887 I. félévről (1887). *Jogtudományi Közöny*, 22. évf. 28. sz. 223.; MNL-OL K 255 1888-1-47. szám. 2.

⁶⁹ FRAENKEL Sándor (1889b): A pénzügyi közíg. bíróság félévi munkássága. (Ügyforgalmi kimutatás.) *Jogtudományi Közöny*, 24. évf. 28. sz. 227–228.

volt, hogy a vonatkozó szabályokban ismeretlen jogalapon állapítottak meg állami bevételt. A gyakorlatot ismerők gyakran sérelmezték, hogy a kereseti adó megállapítása ellen, ha a két kivető hatóság egybehangzó határozatot hozott, csak kivételesen lehetett a közigazgatási bírósághoz fellebbezni. Az is ütközött a jogállami normákkal, hogy a bírósághoz beadott fellebbezés illetéki ügyekben nem zárja ki a fizetési kötelezettséget; a pénzügyi igazgatóságok ugyanis szinte mechanikusan jóváhagyták az illetékkiszabási hivatalok kötelezettségmegállapító határozatait.⁷⁰

A kedvezőtlen külső hatások ellenére 1888-ban a bíróság – statisztikai adatokban mérhető – tevékenysége határozottan javult. A hátralék az előző évihez képest 2544 darabbal csökkent, és az évi elintézett ügyszám (16.717) is közel ezerrel meghaladta az előző évit. Igaz, az általános tendenciák ebben az évben sem változtak, hiszen az érdemleges határozatoknak csak 56,6 százaléka helybenhagyó, míg 34,5 százaléka megváltoztató és megsemmisítő volt. Az elintézett ügydarabok ötöde (21 százalék) rendelvényi ügyintézés volt, úgy, hogy ennek a 3502 jogvitás ügynek a nagyobb része ismét csak az 1889-i restanciát növelte. Az ítélettel elintézett 9782 ügy közül 1758 (18,3 százalék) a III. osztályú kereseti adóra, 3873 (39,6 százalék) a jogilletékre és 3598 (36,8 százalék) bélyegilletékre vonatkozott. Látható ezekből – állapította meg a szakavatott elemző – hogy a „pénzügyi közigazgatási bírósággal is csak úgy vagyunk, mint sok más intézményünkkel, mely betetőzését jelenti egy egész rendszernek, amely rendszer alapelemei hiányoznak”.⁷¹

A bíróság munkamennyiségét jelentősen befolyásolták a háromévenkénti adókvetési ciklusok. 1889-ben ez nem torzította az ügyérkezést, az ítékezés fő tárgyai a jogilletékekkel (47,7 százalék) és bélyegilletékekkel (40,8 százalék) kapcsolatos fellebbezések lettek. A következő év statisztikai adataiban már nagyobb súllyal vannak jelen az adóügyi jogviták. A III. osztályú kereseti adó az első félévben az ítéleteknek csak 4,3 százalékát tette ki, addig a második félévben részesedési aránya már 32 százalékra emelkedett. A bélyegilletéki ítéletek az első félévben 46,4 százalékkal és a második félévben 33,5 százalékkal szerepeltek, míg a jogilletékek körüli ítéletek 41,4 százalék, illetőleg 27,7 százalék, évi átlagban 33,5 százalékkal fordultak elő.

Tisza Kálmán rendszerének bukása után újabb elképzelések születtek a pénzügyi közigazgatás átalakítására. Ezek azonban nem

⁷⁰ FRAENKEL 1889a, 42.; MNL-OL K 255 1889-1-79. szám. 2–3.

⁷¹ FRAENKEL 1889a, 42.; MNL-OL K 255 1889-1-79. szám. 2.

érintették az adókezelés rendszerét. „Az adók kivetése körül tovább is uralkodik az eddigi felületesség és ennek révén a sok igazságtalanság, és még mindig nem látjuk az adóalap meghatározásánál azokat a helyes közgazdasági elveket alkalmaztatni, amelyek a nemzetgazdaságtan által ugyan már régen fel vannak állítva, de amelyeket parancsoló törvény nélkül és a hatályban lévő törvény félszégei mellett az illető közegek különben sem alkalmazhatnak.”⁷² Egyre gyakoribbá váltak a pénzügyi közigazgatási bíróság olyan ítéleti indokolásai, amelyek szerint a „viszonyokat ismerő” alsóbb fokú bizottságok indokait el kellett fogadni, mert az adózó felek ezek ellen érdemi bizonyítékot sem hoztak fel.

A bélyegilletékek terén az 1881. évi kimutatás is tanúsítja azt a szomorú jelenséget, hogy az alsóbb fokú hatóságok a pénzügyi közigazgatási bíróság ítéleteit kiadmányozták ugyan, de alig vették tudomásul, mert különben a legfelsőbb ítélkezés eredményeképp nem történt volna évente olyan nagy összegű csökkentés. Feltűnő volt, hogy ebben az évben a fellebbezett 111 282 forint bélyegilletéki összegből 65 063 forint (58,5%) csökkentés történt, tehát az illetékösszeg több mint felét a hatóságok helytelenül rótták ki. Az adott évben megfellebbezett jogilletékek mennyiségét a bíróság negyedével csökkentette.

A közigazgatási bíróság tevékenységét értékelő korabeli állásfoglalások általában a testület működési feltételeit, az ítélkezés normatív kereteit és a közigazgatási apparátus hiányos felkészültségét bírálták. Ludvig János elnöki időszakának kezdetétől megszapordtak a bíróság vezetését és működését érintő kritikák is. A bírálók szóba hozták, hogy csökkent a döntvények és elvi határozatok száma, és esett az elvi ítélkezés szakmai színvonala. Kifogásolták, hogy az illetékek tárgyában hozott határozatokat az illetékkiszabási hivatalok nem kapják kézhez, és újabban nélkülözik a bíróság indokolt döntéseit az adóhivatalok is.⁷³

A pénzügyi közigazgatási bíróság működésének utolsó éveiben az illetékügyi jogviták száma folyamatosan emelkedett. Így 1890-ben 1172 jogilletéki és 1314 bélyegilletéki, tehát összesen 2486 illetékügyi, 1891-ben 2742 és 2769, összesen 5511, majd 1892-ben 2975 és 3658, összesen 6633 illetékügyi fellebbezés került a bíróság elé.⁷⁴ 1893-ban az összes egyenes adókban, illetékekben és bírságokban fellebbezett összeg 1 547 035 forint

⁷² FRAENKEL 1890, 30.

⁷³ FRAENKEL 1892, 36.; MNL-OL K 255 1892-1-147. szám. 2–5.

⁷⁴ FRAENKEL 1892, 37.; MNL-OL K 255 1887-1-48. szám. 3.

volt, ebből a felek fellebbezése folytán a bíróság 333 142 forint jogtalan-
nak ítelt, és törölt. A testület a kincstári képviselő fellebbezésére a kincstár
javára mindössze 15 514 forintot ítelt meg.⁷⁵ A működés utolsó teljes évében
a tanácsülésben érdemileg ítélettel elintézett ügyekből a megfellebbezett
összeg 1 043 603 forint volt. Ebből a bíróság által helybenhagyott összeg
692 623 forintot, a leszállítva megállapított összeg 195 735 forintot, a fel-
emelve megállapított összeg 4307 forintot tett ki.⁷⁶

Az adó- és illetékügyi ítélezés – statisztikai adatokban tükröz-
dő – folyamatainak áttekintése után érdemes ismét a bíróság működésé-
nek legalaposabb ismerője összegző véleményére utalnunk. Fraenkel Sándor
szerint az adó- és illetékügyi panaszok egyik oka a vonatkozó törvények
„elavult, hézagos, zavaros, szóval rossz volta”, de újabban ide kell sorolni
a bíróság elvi határozatai számának csökkenését és a felek járatlanságát.
Fontos tényezőként említette, hogy a fellebbezések feltűnő szaporodásának
oka az „in dubio mitius” reménye, jogkeresőkre jellemző, a „nálunk általá-
nos fellebbezési viszketeteg” amelyet a már-már érthetlenné vált pénzügyi
törvények iránti bizalmatlanság is táplál.

A pénzügyi törvények és szabályok az 1880-as évek végére sem vál-
toztak, a beígért reformok ezen a téren sorra elmaradtak. „Minden kormány
programjában, minden pénzügyminiszteri bevezető beszédben, a képviselő-
ház pénzügyi bizottságának mindegyik költségvetési jelentésében ismétlődik
a pénzügyi törvények, különösen a kereseti adóra vonatkozó illetékek
reformjára vonatkozó ígéret, de eddigelé hiába vártuk annak megvalósulását.
A törvényhozás meddő volt az elmúlt évben. Módosították az állami ital-
mérésre vonatkozó törvényeket, megállapították a koronaértéket, és meg-
kötötték Ausztriával az érme és pénzrendszerre vonatkozó szerződés, ami
mind a pénzügyi jognak magának fejlődése szempontjából igen keveset
ér. Az adók, különösen a kereseti adók és a bélyeg és jogilletékek még
mindig nincsenek reformálva és rendezve, és a folyó évben kezdődő új
adókivetési ciklus ismét és megint bő alkalmat fog nyújtani a törvénybe
való belemagyarázásra.”

A pénzügyminisztérium elmulasztotta az érdemi reformokat. „Mert
az, hogy állami útkaparók IV. osztályú kereseti adót fizetnek, és mint nem
tisztviselők, a községi adót is viselik; hogy a szállítási adó kivetése tárgyában

⁷⁵ *A jog*, 13. évf. 10. sz. 80.; MNL-OL K 255 1895-1-177. szám. 2–3.

⁷⁶ A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1895. év I-ső feléről.
Jogtudományi Közlöny, 29. évf. 29. sz. 231.; MNL-OL K 255 1896-1-147. szám. 2–3.

tisztán fiskális szempontból új szabályzat adatott ki; hogy az építészeti engedély iránti kérvények folytán felvett szemlejegyzőkönyvek bélyegmentesek; hogy az Ausztriában ottani bélyeggel ellátott kereskedelmi könyvek és feljegyzések Magyarországon is felbélyegezendők; hogy váltóperekben a 800 ft-on felüli összeget tárgyazó sommás végzések utáni illetékek, valamint a feltételesen illetékmentes kereskedelmi levelezések utáni illetékek kivetése szabályoztatott. A névre szóló részvények átruházása esetén járó II. fokozatú bélyegilletéknek készpénzben leendő lerovása is megengedett, és az egy hónapon belül nem érvényesített postautalványok utólagos érvényesítése iránti kérvények bélyegmentessége megállapított, mindez nem csak közönséges foltozgatás, hanem azon felül vajmi kevés is. Hogy pedig a pénzügyi közigazgatás közegeit a kétszeres illetékkiszabástól és a már befizetett illetékek végrehajtásától fegyelmi eljárás terhe alatt újólág el kellett tiltani, inkább szomorú jelenség, de semmi esetre sem új dolog.”⁷⁷

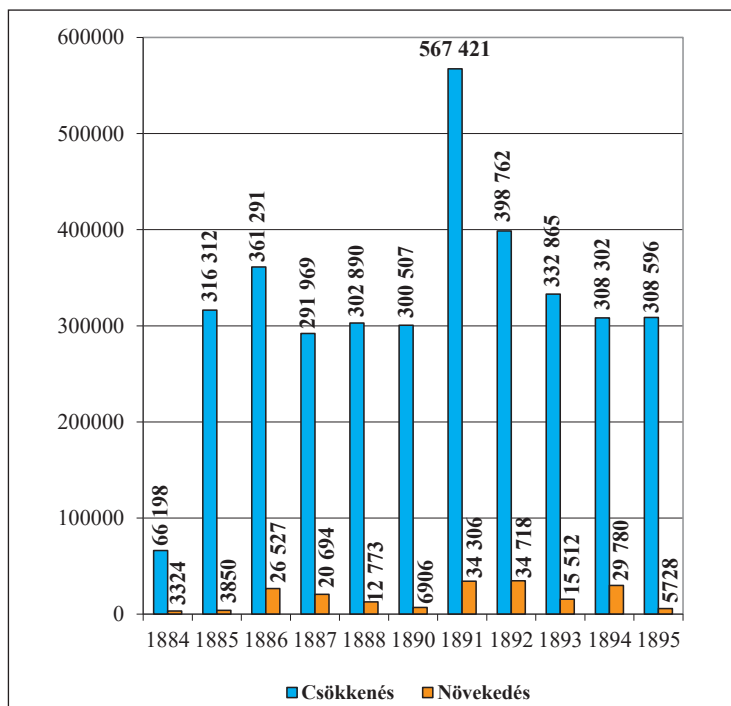
3.2.8. Az ítékezés és az állam anyagi érdeke

A pénzügyi közigazgatási bíróság megalakításakor a törvényjavaslatot előterjesztő kormányzat különös gondot fordított arra, hogy a bíróság létesítése ne terhelje jelentősen az állami költségvetést. Az előszentesítést kérő pénzügyminiszteri felterjesztés gondolatmenete szerint a bíróságot döntő többségben azok a pénzügyminisztériumi főtisztviselők alkotják majd, akik korábban a minisztériumban ilyen jellegű ügyek felülvizsgálatával foglalkoztak. A takarékossgot jelzi az az óvatosság is, ahogyan az ítélező személyzet létszámát megállapították. A kormánypárti képviselők egy része óvatosságra intett a bíróság hatáskörének megállapítása terén is, hiszen tartottak attól, hogy – széles revíziós jogkör esetén – a testület jelentős összeggel károsíthatja meg az államháztartást a fellebbező adóalanyok javára. A bírák személyének ismertté válása után a szakírók és az ellenzék részéről egyaránt felmerült, hogy a testület nem lesz képes objektív döntést hozni, hiszen többségben olyanok kaptak bírói kinevezést, akik korábban az államháztartás bevételeért voltak felelősek. Ilyen előzmények után fontos megvizsgálni, hogy a bíróság ítélezési tevékenységében kimutatható-e az állam pénzügyi érdekeinek védelme.

77

FRAENKEL 1893, 44–45.; MNL-OL K 255 1893-1-179. szám. 3.

A kérdés megválaszolásához megfelelően látszik a rendelkezésre álló bírósági statisztikai adatok üzenete. Az alábbi kimutatásból egyértelműen kitűnik, hogy a bíróság nem vette figyelembe az államháztartás szempontjait, és nagy arányban és jelentős összegben változtatta meg az adókövető határozatokat és az illetékmegállapító hatósági döntéseket a fellebbezést benyújtó polgárok javára.



8. ábra

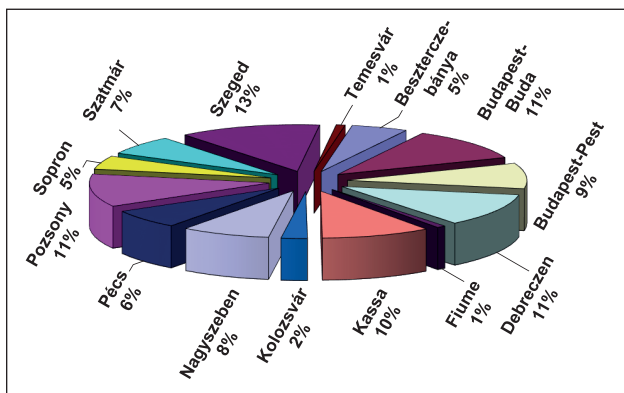
Az ítélettel eldöntött ügyekben a kivetett összeghez viszonyított eltérés (Ft)

Forrás: a szerző szerkesztése

A helyénvaló gyakorlati kritika mellett hangsúlyoznunk kell, hogy a magyar pénzügyi közigazgatási bíróság ilyen körülmények között is jól szolgálta a közigazgatási jogvédelem ügyét. Jelentős szerepe volt abban, hogy a legkirívóbb adó- és illetékügyi visszaélések esetén a jogkereső polgárok anyagi védelemben részesüljenek.

3.2.9. A bírósághoz benyújtott fellebbezések területi megoszlása

A rendelkezésünkre álló bírósági statisztikai adatsorból végezve még egy összeállítást ajánlok az olvasó figyelmébe. A 9. számú ábra a pénzügyigazgatásági székhelyektől beérkezett ügyek arányait tartalmazza. Az adatsor elemzése során egyértelművé válik, hogy a jogkeresők a nemzetiségi területektől függetlenül nyújtották be fellebbezéseiket. Ez is igazolja, hogy a Tisza Kálmán és a korabeli politikai elit alaptalanul tartott attól, hogy a közigazgatási bíráskodást a szeparatív hajlamú nemzetiségi csoportok közjogi fegyverként használják, és koordinált akciókkal, tömeges fellebbezésekkel megakadályozzák az állami bevételek realizálását. A hazai közigazgatási jogvédelem kiépítését és a közigazgatás bírói ellenőrzésének kiszélesítését hosszú ideig gátolta ez a félelem. A pénzügyi közigazgatási bíróság 13 éves működését vizsgálva nem találtam olyan adatot, véleményt, amely a nemzetiségi ilyen irányú törekvéseire utalt volna. Igaz – kutatói ismereteim szerint –, az sem fordult elő, hogy a bíróság az ítékezés során ezt a szempontot az érdemi ítékezésben érvényesítette volna.



9. ábra

A bírósághoz benyújtott fellebbezések területi megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

4. A bíróság döntvényei és elvi határozatai

4.1. A közigazgatási bíróság döntési formái

A pénzügyi közigazgatási bíróság döntéseinek egy része úgynevezett *intézkedés* volt, amely tisztán eljárásjogi, az ügy érdemi elbírálását megalapozó vagy elősegítő hivatali aktusokból (áttétel, kiegészítésre felhívás stb.) állott. Az egyedi ügyekben hozott érdemi döntéseket *határozatoknak* nevezték, amelyek végzések vagy ítéletek lehettek. A harmadik körbe az *elvi jelentőségű határozatok* tartoztak. A pénzügyi közigazgatási bíróság az 1883. évi XLIII. törvénycikk 12. §-a alapján az elnök vagy annak helyettese elnöklete alatt háromtagú tanácsokban hozta döntéseit. E tanácsok határozatai közül az ítélezés szempontjából kiemelt jelentőségű döntések „elvi jelentőségű bírói határozatok” megjelöléssel a bíróság évente megjelenő gyűjteményében is helyet kaptak.¹

A bíróság működésének első évtizedében hozott elvi jelentőségű határozatok a közigazgatási jogalkalmazás és a bírói gyakorlat szempontjából egyaránt kiemelkedő jelentőségűek voltak. E határozatok gyakran a vonatkozó törvényeket magyarázták, „másrészt megnyugtató igazságokat osztottak, s meggyőző felvilágosító indokolásaikkal nyugtatóan hatottak azokra, kik a kincstárral, mint reájuk nézve peres féllel szemben jogsérelem miatt emelnek panaszt”.² Az illetékekről szóló törvények, valamint az adóügyi normák értelmezéséről és alkalmazásáról szóló elvi határozatok hézagpótlók voltak.

¹ A pénzügyi közigazgatási bíróság elvi határozatainak (a továbbiakban: H) száma: 1884: 229, 1885: 271, 1886: 294, 1887: 211, 1888: 215, 1889: 209, 1890: 185, 1891: 142, 1892: 74, 1893: 105, 1894: 96, 1895: 97, 1896: 64, összesen: 2192. Vö. STIPTA István (2013a): A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárást érintő elvi döntései (1884–1896). In HOMOKI-NAGY Mária szerk.: *A polgári peres eljárás történeti fejlődése Magyarországon*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar. 229–238.

² Vöröss Sándor szerk. (1886): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1885. évről*. Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium. III.

A bíróság negyedik döntéshozatali formája a *döntvény* volt. A döntvény a korabeli tételes jog szerint valamely felső vagy középfokú bíróság elvi megállapodása volt, amelyet az adott bíróság az ügyek eldöntésénél mindaddig követni tartozott, amíg azt egy újabb elvi megállapodás nem változtatta meg.³ A pénzügyi közigazgatási bíróság, ahogyan a királyi tábla és a királyi Kúria, az elvi határozatok mellett döntvényeket is alkotott. Már a működés első évében előfordult, hogy a törvények bizonytalanságaiból származó ellentétes bírói felfogás következtében az egyik tanács a másikkal szemben ellentétes elvi alapon nyugvó határozatot hozott. Az ilyen ellentétes bírói határozatokból származtak az úgynevezett *vitás elvi kérdések*, amelyeket az 1881. évi LIX. törvénycikk 4. §-a alapján „az igazságszolgáltatás egyöntetőségének megóvása végett” a Minisztertanács által 1883. december 3-án megállapított, és a pénzügyminiszter 1883. december 12-én 1921/P.M. számú rendeletével kiadott Ügyrend alapján maga a bíróság döntött el. A pénzügyi közigazgatási bíróság is csak teljes tanácsban hozhatott döntvényeket.⁴

A bírói döntések utóbbi két változata között tehát az volt a legfontosabb különbség, hogy míg a háromtagú tanácsokban hozott elvi jelentőségű határozatok – mint hézagpótlók – csupán irányadó jellegűek voltak, addig a felmerült elvi vitás kérdések eldöntésére a teljes tanácsban hozott döntvények kötelező erővel bírtak.⁵

Vöröss Sándor, a kiadvány szerkesztője, későbbi pénzügyi közigazgatási bíró az 1885. évi gyűjtemény előszavában körvonalazta a „döntvények” és „elvi jelentőségű határozatok” közötti különbséget, és ismertette azok meghozatalának eljárás rendjét.⁶

³ MÁRKUS Dezső szerk. (1900): *Magyar Jogi Lexikon*, III. köt. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság. 89.; VARGA Norbert (2016): A Kúria döntvényalkotási joga 1912 és 1930 között. In SCHWEITZER Gábor – SZABÓ István szerk.: *A közjogi provizórium (1920–1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I.* Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. 172.

⁴ A döntvények (a továbbiakban: D) száma: 1884: 6, 1885: 12, 1886: 13, 1887: 7, 1888: 5, 1889: 7, 1890: 3, 1891: 1, 1892: 0, 1893: 0, 1894: 4, 1895: 5, 1896: 10, összesen 73.

⁵ Vöröss 1886, IV–VI.

⁶ Vöröss Sándor szerk. (1887): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1886. évről.* Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium. VI.

4.2. A pénzügyi döntvények alkotásának rendje

Az 1883. évi XLIII. törvénycikk 27. §-a a Minisztertanácsot ruházta fel a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendjének rendeleti szabályozására. A törvény szerint az ügyrend intézkedett arról is, hogy a vitás elvi kérdések a „pénzügyi közigazgatási bíróság teljes ülésében döntsének el, a mely teljes ülés elvi megállapodásai irányadók mindaddig, míg netalán eltérő teljes ülési megállapodás létre nem jön”.

Az ügyrend ötödik fejezete rendelkezett az ítélőtanácsok megalakításáról. A 30. § szerint a pénzügyi közigazgatási bíróságnál egyelőre két tanácsot kellett alakítani, amelyek egyikében a bíróság elnöke, másikban a rangidős bíró mint az elnök helyettese elnökölt.⁷ A tanácsokba a bírakat az elnök osztotta be; e beosztáson „a felmerülő szükséghez képest” később változtathatott. A besorolás egyébként sem volt kizárólagos jellegű, hiszen az egyes tanácsokban ítélkező bírák „szükségképpen, kiegészítőképp” a másik tanácsban is alkalmazhatók voltak.

Az ügyrend következő szakasza definiáló tartalommal rögzítette, hogy a tárgyalat ügyekben előforduló vitás elvi kérdésekről a bíróság teljes ülése határoz. Az ügyrend is megerősítette, hogy a teljes ülés elvi döntései irányadók mindaddig, amíg az adott tárgyban más tartalmú döntés nem születik.

A vitás elvi kérdéseket a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökéből, bíráiból és az elnök által a jegyzőkönyv vezetésére kirendelt fogalmazóból álló teljes tanács döntötte el. A testület ülését a bíróság elnöke, ennek akadályoztatása esetén a rangidős bíró vezette. Az ügyrend 33. §-a szerint a teljes tanácsban döntvényt csak akkor lehetett hozni, ha az ülésen (az elnökön kívül) a bírák több mint fele jelen volt. A teljes tanács zárt ülésben tanácskozott, a döntést a jelenlévők többsége hozta. Szavazategyenlőség esetén az a vélemény emelkedett elvi rangra, amelyet az elnök képviselt.

Elvi határozatot két esetben lehetett kezdeményezni. Felmerülhetett az igény a folyamatban lévő jogvita tárgyalásakor, tehát, ha az ügy referálásakor vagy a tanácskozás során vitás elvi kérdés adódott. A másik eset, ha az előadó vagy a tanács más tagja a pénzügyi közigazgatási bíróság – az előadotthoz hasonló ügyekben hozott – ellentétes elvi alapon nyugvó határozatairól tudott. Ezekben az esetekben az előadó vagy a tanács bármely tagja

⁷ A m. kir. pénzügyminiszternek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában. *Magyarországi Rendeletek Tára* (1883). 17. évf. IV. füzet. (a továbbiakban: Ügyrend) 1726.

indítványozhatta, hogy a vitás elvi kérdést a teljes tanács elé vigyék. Erről a tanács többsége vagy a tanácselnök döntött. Ezekben az esetekben a tanácselnök az ügy eldöntését felfüggesztette, a vitás elvi kérdést a tanácsülésben megszüvegeztette, az ülés jegyzőkönyvébe rögzíttette, majd a jegyzőkönyv hiteles kivonatát a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökéhez eljuttatta.⁸

A vitás elvi kérdéseket tartalmazó jegyzőkönyv vétele után a pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke – a vitás elvi kérdések szövegének megküldése mellett – a teljes tanácsot nyolc napon belül köteles volt összehívni. A vitás elvi kérdést mindig az ügy átfogó ismertetése, majd az ellentételes határozatok, valamint azok indokainak felolvasása után lehetett előterjeszteni. Az előadók azok a bírák voltak, akik a kérdésre alapul szolgált ügyeket referálták. Szerepük fontos volt, hiszen (az előadás után) először ők terjesztették elő indokolt véleményüket, ezt követte az esetleges ellenindítvány ismertetése és a tanácskozás.

A tanácskozást szavazás követte. Először a bírák a rangidő sorrendjében, végül az elnök nyilvánított véleményt. A szavazás után az elnök a teljes tanácsülésben hozott elvi megállapodást – röviden indokolva – kihirdette, majd a döntvények szövegezésére eseti bizottságot hozott létre. Az ügyrend szerint a négytagú testület a teljes tanács egy olyan tagjából, akinek véleményét a teljes tanács elfogadta, továbbá szabadon választható két másik bíróból, valamint a jegyzőkönyvvezetőből állt. A bizottság feladatát „késedelem nélkül” köteles volt teljesíteni.⁹

A döntvényeket „kimerítőleg” indokolni kellett. Az indokolás szövegezése szintén a bizottság feladata volt. A teljes tanácsülésekről jegyzőkönyvet kellett készíteni, amelybe a döntvény és annak indokolása teljes terjedelmében szerepelt, és amelyet az elnökön és jegyzőkönyvvezetőn kívül a szövegező bizottság minden tagja aláírt. A szövegező bizottság munkája végeztével a pénzügyi közigazgatási bizottság elnökének rövid úton jelentést tett, aki a döntvény és indokolása szövegének hitelesítésére köteles volt ismét a teljes tanácsot összehívni. A hitelesítő teljes tanácsülésben mindig az elnökölt, aki azt a teljes tanácsulást vezette, amelyben a döntvényt hozták. E személy akadályoztatása esetén a pénzügyi közigazgatási bíróságnak csak olyan bírása elnökölhetett, aki a döntvényt alkotó teljes tanácsban jelen volt.

A pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének intézkednie kellett arról, hogy azt az ügyet, amely a felmerült vitás elvi kérdés alapját képezte, az illető

⁸ Ügyrend 1727. 34. §.

⁹ Ügyrend 1728. 37. §.

teljes tanácsülésben hozott döntvény hitelesítése után, a legközelebbi tanácsülésben eldöntsék. Az ügyrend különös fontosságot tulajdonított a döntések nyilvánosságának. A döntvényeket és azok indokolását meg kellett küldeni a pénzügyminiszternek, továbbá a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének és bíráinak egy-egy példányban hivatalosan át kellett adni.¹⁰

Tanulságosak az ügyrend ügykezelési jellegű rendelkezései is. A korabeli hivatali írásbeliség tisztelete és ügyintézési kultúra magas szintje tükröződik a döntvénykönyv hitelesítésére,¹¹ és vezetésére¹² vonatkozó részletező szabályokban. Az ügyrend védte a döntés tartalmát is: a döntvénykönyvben „nem szabad vakarást vagy oly törlést tenni, hogy a beirt szó vagy szavak olvashatatlanná tétessenek”. A beirt szavakat szükség esetén úgy kellett áthúzni, hogy azok olvashatók maradjanak.¹³

A bíróság elnöke Vöröss Sándort bízta meg azzal, hogy a testület elvi jellegű határozatait szakszerűen állítsa össze, és a jogtudományi szaklapoknak közlésre adja ki. Tanulságosak a kiváló pénzügyi jogász, a bírói testület későbbi tagjának szavai. „A pénzügyi bíróság nyilvános működésének, judikatúrájának minél terjedtebben való megismertetése általános érdeklődéssel és megnyugvással fogadtatott, s a jogászvilág, a szakemberek s általában a nagyközönség szívesen ismerkedik meg annak függetlenül hozott határozataival.” Ezek a döntések a „törvényeknek a gyakorlat által feltüntetett hiányait sok tekintetben pótolják, sok homályos kérdésben megvilágítást nyújtanak, s úgy az egyes adókötelesek, mint az államtest tagjai, valamint

¹⁰ Ügyrend 1729. 52. §.

¹¹ „A döntvénykönyv zsinórral átfűzendő, lapjai megszámozandók, a zsinórok végei a hivatalos pecsétnyomó alkalmazásával a könyv kemény borítékának bellapájához erősítendők és könyvlapjainak száma a belső borítéklapra írandó hitelesítési záradékban megemlítendő.” Ügyrend 1729. 47. §.

¹² „A döntvénykönyvbe folyószám alatt első sorban a vitás elvi kérdések, ezek után pedig az azokra hozott döntvények [...] úgy írandók be, hogy a netaláni íráshibák következtében szükséges kiigazítások az egyes lapok szélén beíráshassanak. A vitás elvi kérdések beirt szövege aláhúzandó. Minden egyes döntvény az indokok alatt a teljes tanácsülési jegyzőkönyvvel lett összegezgetés után az illető teljes tanácsülés elnöke, esetleg elnökei (ha a hitelesítő teljes tanácsülésben már elnökölt) és a tanácsjegyző által aláírandó.” Ügyrend 1730. 48. §.

¹³ „Az elvi kérdésnek és a döntvénynek, valamint az indokoknak szövegében netalán előforduló hibákat helyesbítő szavak nem a sorok fölé, de jel alatt kivetve a döntvénykönyv illető lapjainak szélére írandók, és az elvi kérdés, valamint a döntvény szövegében tett helyesbítések, vagy törlések, az indokok után, a névalírások előtt, szóról-szóra felsorolandók.” Ügyrend 1730. 49. §.

az államkincstár érdekeit felölelvén, a kettőnek, mint egymással szemben álló két peres félnek vitás ügyeiben, a törvények és törvényes erővel bíró szabályok keretén belül való független, jogos, és igazságos összeegyeztetése mellett, a pénzügyi jogfejlődést kiválólag előmozdítják”¹⁴

A pénzügyi jogszolgáltatás terén addig alig volt nyilvánosságra hozott állásfoglalás. Ami megjelent, az is „sokszor a magas kormányhatóság, avagy a szakhatóságok irattáraiban volt elhelyezve s elfeledve”. „A pénzügyi jog fejlesztésének előmozdítására egy porszemnyit óhajtottam járulni, midőn a jogtudományi szaklapokban, a pénzügyi közigazgatási bíróság határozatainak csak részben, elszórva történt közzététele mellett, ennek a bíróságnak 1884. évben hozott fontosabb határozatait összeszerkesztve egy gyűjteményben, útmutató használatul az érdeklődő nagy közönségnek és hivatalos közegeknek rendelkezésére összeállítom.”¹⁵

4.3. A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárást érintő elvi döntései

A törvény 16. §-a szerint a közigazgatási bíróság „lényeges alaki sérelem miatt” megsemmisíthette a megelőző közigazgatási eljárást. Fontos elvi kérdés volt annak eldöntése, hogy az új közigazgatási jogvédelmi fórum mit tekint lényeges alaki sérelemnek. Ezt az állásfoglalást viszonylag gyorsan ki kellett alakítani, hiszen ettől az előkérdéstől függött a közigazgatási eljárás feletti kontroll terjedelme. Az első évben elfogadott 5. számú döntvény rögzítette is, hogy a bíróság lényeges alaki sérelemnek csak a „hatóság illetéktelenségére, az eljárás szabálytalanságára, a kézbesítés akár időbeli, akár személyazonossági tévedéseire, a határidőket lényegesen alteráló cselekedetekre vonatkozatható végzést tekinthet”¹⁶

A bíróság jogfejlesztő szerepének fontos bizonyítéka, hogy a lényeges eljárási szabályok megsértésének esetköreit már az első évben újabb (ezúttal elvi döntés formáját öltő) iránymutatások bővítették. Az 1884. évi 34. számú elvi határozat figyelmeztette a pénzügyi közigazgatási hivatalokat

¹⁴ VÖRÖSS 1886, 4.

¹⁵ VÖRÖSS 1886, 5. A döntvények és elvi határozatok hivatalos kiadásainak terjedelme: 1884: 387, 1885: 523, 1886: 587, 1887: 359, 1888: 360, 1889: 328, 1890: 313, 1891: 213, 1892: 120, 1893: 187, összesen 3377 oldal.

¹⁶ D5-1884. VÖRÖSS 1885, 15–16.

és hatóságokat, hogy az illetékszabás alá tartozó jogügyletről felvett okiratban el kell különíteni az illetékköteles és egyéb jogügyleteket. Ha ez nem történik meg, az ügyfél joggal hivatkozhat a lényeges szabályszegésre mint bírósági beavatkozást lehetővé tevő körülményre. Ugyanígy közigazgatási bírósági beavatkozásnak volt helye, ha az illetékről kiadott fizetési meghagyásokban a kiszabott illetékek alapját képező jogügyletek „részletesen körülírva, elősorolva és kellő felvilágosítással feltüntetve” nem voltak.

Lényeges közigazgatási mulasztásnak minősült, ha az alsóbb fokú pénzügyi közigazgatási hatóság a fellebbezésben szabatosan körvonalazott indokokra nem hozott határozatot, vagy a felhozott indokot a döntés során figyelmen kívül hagyta. Ha a pénzügyi közigazgatási hivatal és hatóság a fenti lényeges eljárási szabályokat sértette meg, azok alapul szolgáltak a közigazgatási határozat, esetleg az azt megelőző eljárás megsemmisítésére.¹⁷

Gyakran előfordult, hogy az illetékhivatalok nehezen értelmezhető esetekben a terhet önkényesen vagy túlzott mértékben szabták ki. Ennek megakadályozására a bíróság már az első évben elvi döntést hozott. Eszerint, ha az illetékkiszabás tárgyát olyan szolgáltatások és viszontszolgáltatások képezték, amelyek terjedelme bizonytalan volt, a szolgáltatások és viszontszolgáltatások értékét és terjedelmét a fél és a királyi pénzügyigazgatóság közötti kölcsönös megállapodás útján, a meglévő adatok alapján, legalább hozzávetőlegesen meg kellett határozni. Az ezzel ellentétes hivatali döntés bírósági megsemmisítésére adott okot.¹⁸

A civiljog területét érintő, de állampolgári garanciát nyújtó bírósági határozat szerint a hagyatéki ingatlanoknak a hagyatékot tárgyaló bíróság és a gyámhatóság által elfogadott leltári értékét az illetékkiszabásnál nem lehetett felemelni. Az állam szorosán vett érdeke ellen hatott az a döntés is, miszerint olyan esetben, amikor a hagyatéki illeték mérsékléséért az örökösök egy része fellebbezett, és az illeték részbeni módosítására a nem fellebbezett rész érintetlenül hagyása nélkül nem volt lehetőség, az egész megelőző eljárást meg kellett semmisíteni.¹⁹

Az 1893-ban született elvi határozat szerint az adott ügyben a felszólamlási bizottság lényeges eljárási szabályt sértett, amikor az adóköteles részéről beadott fellebbezést elkésés címén visszautasította. A közigazgatási szerv ugyanis nem vizsgálta meg a fél azon határozott állítását, miszerint

¹⁷ H34-1884. Vöröss 1885, 58.

¹⁸ H32-1884. Vöröss 1885, 55.

¹⁹ H231-1885. Vöröss 1886, 6.

az adókivető bizottság tárgyalásán a határozatot másképpen hirdették ki, mint ahogyan az később írásban megjelent.²⁰

4.4. A bíróság saját gyakorlatára irányadó döntései

A bírósági működés szempontjából rendkívül fontos volt a létrehozó törvény 15. §-a, amely szerint a bíróság illetékességét (mai terminológiával hatáskörét) hivatalból állapította meg. A bírósági tevékenység jellegét tekintve ezért rendkívül fontos volt, hogy a testület a hatáskör-megállapítás során kiterjesztő vagy korlátozó szemléletet érvényesít. A kompetenciadöntések vizsgálata során igazolható, hogy a testület az értelmező tevékenysége révén tágította saját működési körét. Ahogyan egy 1886-os elvi határozatban megfogalmazták, „törvényes intézkedés hiányában az illetékesség kérdése az ügy jogi természete s a törvény szelleme értelmében bírálható és bírálendő el”.²¹

„Egyébként a m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság irányadóul tekinti, s kell hogy tekintse a saját, már hozott határozataiban kimondott elveket; s minthogy a hozzá fellebbezés folytán került ügyekben, a törvényes igazság követelményeinek szigorú megbíráásával analóg esetekben lehetőleg fenntartja azokat. A nagy adófizető közönségnek úgy, mint az államkincstárnak egyformán fontos érdeke követeli, miszerint ennek a legfelsőbb bíróságnak judikatúrájával erősített határozatok a nyilvánosság előtt úgy az adófizető nagy közönség, mint az ezek jogainak megvédésére hivatottak körében: de legkivált a törvények végrehajtására hivatott hatóságok, hivatalok s ezek közegei körében minél ismertebbek legyenek, s azokban kimondott elvek ismerete az életben és hivatalos gyakorlatban minél nagyobb tért foglaljon el.”²²

A jelentősebb visszhangot kiváltó pozitív hatáskör-megállapító döntések egyike volt, amely szerint a pénzügyigazgatóságoknak a kirótt bélyeg- és jogilleték után járó késedelmi kamatokról hozott határozatai ellen beadott fellebbezések elbírálása utolsó fokban a pénzügyi közigazgatási bíróság illetékességi körébe tartozik.²³ A bélyegjegyekben fölösen lerótt összegek

²⁰ H1957-1893. SOÓVÁRY 1893, 47.

²¹ H22-1886. VÖRÖSS 1887, XV.

²² VÖRÖSS 1886, V.

²³ H480-1885. VÖRÖSS 1886, 432.

visszatérítése miatt benyújtott kérelmekről is a pénzügyi közigazgatási bíróság hozhatott jogerős döntést.²⁴

Előfordult, hogy a bíróság – módosítva korábbi álláspontját – a kirekesztett ügýtípust később hatáskörébe vonta. Így került bírósági hatáskörbe az adóhivataloknak az illetékhátralék telekkönyvi bejegyzését elrendelő határozata.²⁵ Ugyancsak a jogvédelem kiterjesztésére irányuló szándék tükröződött abban a döntésben, amely befogadta és érdemben elbírált a az illetékköteles felek részéről külön tételek alatt előírt illetékek helyesége és jogossága ellen egy beadványban benyújtott fellebbezést.²⁶

Születtek negatív tartalmú hatásköri döntések is. A hadmentességi díj megállapításához szükséges előmunkálatok és bejelentések elmulasztása miatti bírságok ügyében a közigazgatási bizottságok végzéseinek felülvizsgálatát a pénzügyi közigazgatási bíróság nem vállalta.²⁷

Nem vonta el a bíróság a másodfokú közigazgatási szerv hatáskörét azokban az esetekben sem, amikor az illetékfizetésre köteles fél a többrendbeli fizetési meghagyással követelt illeték jogossága és helyessége ellen egy beadványban kért felülvizsgálatot. Az adott ügyben ezt a kérelmet a pénzügyigazgatóság a kérelmek halmozottsága miatt utasította vissza. Ebben az esetben a félnek lehetősége volt a jogorvoslat megfelelő formában történő (egyenkénti) beadására, tehát nem érte anyagi jogi sérelem.²⁸

Nem avatkozott a bíróság az önkormányzati érdekű ügykörökbe sem. Ha a felek községi (városi) közegeknek adót vagy illetéket fizettek, és ez az összeg nem jutott el rendeltetési helyére, a tisztviselők ellen indított kártérítési kötelezettség elbírálását a pénzügyi közigazgatási bíróság elhárította magától. A bíróság annak eldöntését sem tartotta feladatának, hogy az adót vagy illetéket a községi (városi) hivatalnok jogosult volt-e átvenni.²⁹

A pénzügyi közigazgatási bíróság nem gyakorolt normakontrollt a pénzügyi szervek által kiadott rendelkezések felett. Így az adófelügyelők által az adóadminisztráció és az adóbehajtás könnyítése miatt kiadott körrendelet ellen a községek (városok) vagy magánszemélyek által beadott fellebbezések elbírálására a bíróságnak nem volt hatásköre. A pénzügyi

²⁴ H864-1887. SoóVÁRY 1888, 106.

²⁵ Ezzel a közigazgatási bíróság határozatai 1884. évi gyűjteményében 173. szám alatt felvett bírói határozatban kimondott elv módosult. H22-1886. VÖRÖSS 1887. XV.

²⁶ H877-1887. SoóVÁRY 1888, 124.

²⁷ D2-1884. VÖRÖSS 1885, 10.

²⁸ D5-1884., H590-1884. VÖRÖSS 1885, 14.

²⁹ H781-1886. VÖRÖSS 1887, 503.

közigazgatási bíróság viszont befogadta azt a fellebbezést, amely az adófelügyelők körrendelete alapján természetes személyek ellen megindult eljárással függött össze.³⁰

A bíróság igyekezett egyensúlyt teremteni az állam és az egyén anyagi érdekei között. Ha az adófelügyelő a kincstár képviselőjében a közigazgatási bizottság vagy adófelszámolási bizottság határozata elleni fellebbezést – mielőtt azt a közigazgatási bizottság elnökének beadta, vagy a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjesztette volna –, az érdekelt adóköteles félnek nem küldte meg, a kincstár képviselőjének fellebbezését a pénzügyi közigazgatási bíróság hivatalból visszautasította.³¹

A döntvények és elvi határozatok eljárásjogi terminológiája fokozatosan alakult ki. A bíróság jogfejlesztő tevékenységének egyik fontos eredménye a pénzügyi jogi szakkifejezések kimunkálása és tartalmának fokozatos nyomon követése volt. A döntvények és elvi határozatok során formálódott az illetékesség³² és a hatáskör³³ eljárásjogi tartalma, és különült el egymástól (a kezdetben szinonimaként használt) két fogalom. Hasonló módon távolodott egymástól a fellebbezés és a panasz kifejezés.³⁴ Jó példa az eseti jogalkotás törvényt korrigáló szerepére az igazolási kérelem tartalmi feltételeit egyre jobban körülhatároló pénzügyi közigazgatási bíróság határozathozatali tevékenysége.³⁵

³⁰ H780-1886. Vöröss 1887, 500.

³¹ H117-1884. Vöröss 1885, 172.

³² D2-1884; H77-1884; H118-1884; H223-1884; H358-1885; H367-1885; H480-1885; D22-1886; H544-1886; H780-1886; H781-1886; H864-1887; H877-1887; H1966-1894.

³³ H649-1885; H678-1886; H857-1886; H1493-1890.

³⁴ H457-1885; H518-1886; H824-1887; H903-1887; H914-1887; H920-1887; H1237-1889; H1505-1890; H1523-1890; H1530-1890; H1548-1890.

³⁵ H301-1885; H748-1886; H1412-1889; H1539-1890. Vö. Közigazgatási bírósági döntvények és elvi jelentőségű határozatok betűsoros kézikönyve 1884–1902. évekről. A hivatalos kiadásokból összeállította: Mészáros Kálmán. Debreczen, 1903 és Soóváry Ferenc: A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bir. Döntvényei és elvi jellegű Határozatai 1887–1893. évről. 1–7. köt. Budapest, 1888–1893.

5. A pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége

Benedek Sándor egykori közigazgatási bíró 1934-ben, a pénzügyi közigazgatási bíróság felállításának ötvenedik évfordulóján arról írt, hogy a magyar pénzügyi jog kifejlett állapotát elsősorban e testület jogfejlesztő tevékenységének köszönheti.¹ Az 1884-ben megalakított jogvédelmi fórum hazánk első közigazgatási bírósága volt, amely működésének tizenhárom éve alatt jogászai körökben is nagy tekintélyt szerzett. Ügyforgalma folyamatosan emelkedett, amely a bíróság függetlenségének, jogkereső közönség előtti tekintélyének egyértelmű bizonyítéka. A bíróság az egyedi ügyek elbírálásán túl 73 döntvényt alkotott és 2192 elvi határozatot hozott. Ez a komoly interpretációs és joggyakorlatot orientáló aktivitás jelentősen gazdagította a pénzügyi jog tárgykörét, elvi iránymutatással szolgált a finansziális közigazgatás számára, elősegítette a szaktudomány fejlődését és pozitív hatással volt a korabeli törvényhozásra is.

A korabeli közigazgatási jogtudomány is rendkívül fontosnak tartotta a bíróság jogértelmező tevékenységét. A testület működésének legalaposabb ismerője, Fraenkel Sándor szavai szerint ez a „kitűnően vezetett bíróság sok dicséretes haladásra adott okot és alkalmat. Határozatai jobbra a valódi jogtudományi magaslat színvonalán állnak, döntvényei valóban döntők, és a testület nem egyszer él a törvény-adta hatalmával, midőn adott esetben egyes kormányrendeletek törvényszerűsége és kötelező volta iránt is nyilatkozott – tagadólag.”²

¹ BENEDEK Sándor 1934, 1.; STIPTA István (2017a): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége (1884–1896). In Kis Norbert – PERES Zsuzsanna szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói munkásságának 50. évfordulójára. Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 367–374.

² FRAENKEL 1892, 36.

5.1. A tételes jogot értelmező és normapótló bírósági szerep

A dualizmus kezdeti időszakának pénzügyi visszaélései nagy részben a bizonytalan jogi szabályozás következményei voltak. A „hazai adótörvényeink idegen talajból nőttek ki s azokat 1868-ban recipiálta a magyar törvényhozás, persze tarkítva módosításokkal és új törvényalkotásokkal”. A jogi szabályozás kaotikus helyzetét jellemzi, hogy a kiegyezést követő húsz év alatt csak magát a bélyeg- és illetéktörvényt 110 törvény pótolta és módosította. A korabeli magyar adótörvények is „szét voltak szórva, telve voltak homállyal és ellentmondásokkal s olyan fogalmakat és definíciókat tartalmaztak, melyek az alkotmányos életbe nem voltak beilleszthetők”.³

A pénzügyi bíróság kezdetől fogva törekedett arra, hogy ítéleteinek indokolásában az adó- és illetékügyi törvények és egyéb szabályok hiányosságait, ellenmondásait kimutassa, azok hézagait pótolja, és a helyesnek vélt alkalmazásukra is javaslatot tegyen. Különösen érvényesült e törekvés a bélyeg és illetékszabályok esetén, hiszen ebben a szabályozási körben különösen fontos volt a törvényi rendelkezések értelmezése, azok tartalmának analógiával történő feltárása. A hozott határozatok lassan szemléleti változást is eredményeztek, hiszen e döntések az illetékügyi hivatalok számára könnyebbé tették, jogi érveléssel támogatták a felek javára szóló döntéseket, az illeték csökkentését, a törlés és visszafizetés iránti igények érvényesítését. A testület több határozatában világos útmutatást adott a kincstári hivatalnokoknak arról, hogy kétely esetén ne azt nézzék, hogy mi kedvezőbb az államnak, hanem arra törekedjenek, hogy határozataik „a jog és igazság követelményeinek megfeleljenek”.⁴

A bíróságtól a korabeli politizáló közvélemény a pénzügyi igazgatás javítását is várta. Már az első évben megjelent az az álláspont, hogy a testület ezt a feladatot is sikerrel teljesítette. „A döntések arról tanúskodnak, hogy a pü. közigazgatási bíróság szépen felfogta hivatását, nemcsak igazságosan ítélt, hanem ítéletei hozásánál és indokolásánál figyelemmel volt arra is, hogy az adó és illetékügyi törvények és szabályok hiányait és hézagait pótolja és az alkalmazásra javaslatot tegyen. Bélyeg és illetéktörvényünkről az az általánosan elfogadott nézet, hogy azok az okszerű összefüggés és rendszer teljes hiányában lévő, éspedig olyan mixtum compositumot képeznek,

³ BENEDEK 1934, 2.

⁴ VÉGH Ödön (1885): Jogirodalom. *Jogtudományi Közlöny*, 20. évf. 27. sz. 213.

melyet megtanulni és tudni s amelyekben eligazodni teljesen lehetetlen volt. Ez nem igaz: a bíróság a törvényi rendelkezéseket értelmezte, analógiával fel tudta tárni a tartalmat. A hozott határozatok azon kedvező hatással lesznek, hogy javítják az illetékügyi hivatalok működését ott, ahol leginkább javításra van szükség; elejét venni a felek zaklatásának, könnyebbé tenni az illeték leengedést, törlés és visszafizetés iránti igények érvényesítését. Több határozatával világos útmutatást ad a kincstári hivatalnokoknak arra, hogy kétegy esetén ne azt nézzék, hogy mi kedvezőbb a kincstárra nézve, hanem tekintet nélkül a kincstár érdekeire csak arra törekedjenek, hogy határozataik a jog és igazság követelményeinek megfeleljenek.”⁵

A döntvények és határozatok szerkesztője is úgy vélekedett, hogy az 1885. évben hozott elvi jelentőségű határozatai, amelyek a bélyeg és illetékek iránti törvények és szabályok, valamint az adótörvények és szabályok alkalmazásáról szóltak, házagpótlók voltak. A döntések a törvények magyarázata mellett „megnyugtató igazságokat osztanak, és [...] nyugtatólag hatnak azokra, akik a kincstárral, mint reájuk nézve peres féllel szemben jogsérelem miatt emelnek panaszt”.⁶

5.2. A joggyakorlat irányítása, a pénzügyi jogélet fejlesztése

Az ítélkező testület létesítése előtt gyakori volt a panasz, hogy a bevétel növelésében érdekelt pénzügyi szervek eljárása során az adózók jogos érdekei gyakran sérülnek. A közkötelezettséget megállapító normák hiányosak voltak, a hatóságok a bizonytalan jogi helyzetből adódó határhelyzeteket a felek rovására értelmezték. Az adókiivetés és behajtás gyakorta önkényes volt, a beszédésben anyagilag érdekelt apparátus gyakran a törvényeket is megszegte. A magyar pénzügyi igazgatásban 1884-ig nem volt hatékony jogorvoslat sem, hiszen a vitás jogi kérdésekben végső fokon a pénzügyminisztérium döntött. Ezzel szemben kétségtelen haladást jelentett, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság számos döntésében utalt pénzügyi eljárások

⁵ *Jogtudományi Közlöny* (1885). 20. évf. 27. sz. 212–214. Jogirodalom címen két elemzés jelent meg a VÖRÖS Sándor által összeállított *A m. kir. pü. Közig. Bíróság döntvényei és elvi jellegű határozatai* című kötetről. VÉGH Ödön bírálata 213.; NAGY 2018, 283.

⁶ VÖRÖSS 1886, III.

országosan egységes jellegének szükségességére, igazságosságának és jogszerűségének fontosságára.

A jogérvés – állapította meg egy tekintélyes jogtudományi szaklap – a pénzügyi adminisztrációban tehát gyökeret vert azáltal, hogy a pénzügyi bíróság határozataiban „kimondott és kristalizált pénzügyi jogelvek az egész ország pénzügyi közigazgatásában s általában minél terjedtebb körben ismertté válván, eleje vétetett annak, hogy minden pénzügyi hatóság a saját, igen sok esetben a kincstárra nézve kedvező, de téves nézeteit érvényesíthesse”.⁷

A pénzügyi közigazgatási bíróság valóban következetes jogértelmezése nyomán a pénzügyi közigazgatás alsóbb szintű szerveinek számolniuk kellett azzal, hogy jogszerűtlen döntéseiket akkor is megsemmisítik, ha a kincstár javára döntöttek. A jogot követő ítélkezés következménye volt, hogy lassan a pénzügyi igazgatás alsóbb fórumaiban is „kezdett a törvényes igazságra és jogosságra alapított méltányos és jogos szabadelvűség érvényesülni”. Ez a bíróság határozott érdeme volt, amely a „teljes függetlenségét megtartva, alapját vetette meg a pénzügyi jog terén eddig nélkülözött pénzügyi és adójog önálló alkalmazásának”.⁸

A bíróság tekintélye folyamatosan emelkedett, amely kimutatható a beadott panaszok egyre növekvő számából is. Igazolja e tekintélyt az is, hogy a képviselőház számos esetben utalt újabb feladatokat a bíróság hatáskörébe. A bíróság ügyforgalmi statisztikájának elemzése nyomán viszont említeni kell, hogy a testület döntéseinek nevelő hatása lassan érvényesült. 1889-ben az ügyek majd 24 százalékát kellett formai hibák miatt a közigazgatási hatóságoknak visszaküldeni, továbbá az ítéleteknek 67,4 százaléka, és a végzéseknek csupán 25,4 százaléka volt helybenhagyó tartalmú. Volt olyan korabeli értelmezés is, miszerint a bíróság munkája nagyobb részben kárba veszett, annak ellenére, hogy az elvi határozatok gyűjteménye a pénzügyi jog legkényesebb kérdéseiben egyre több iránymutató állásfoglalást tartalmazott. A szakirodalomban egyre erősebben érvényesült az az álláspont, hogy a középfokú pénzügyi bíróságok felállítása lett volna alkalmas a pénzügyi jog színvonalának emelésére.

⁷ A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság öt évi működéséről (1889). *A jog*, 8. évf. 4. sz. 29.

⁸ Uo. 30.

5.3. A bírói jogfejlesztő tevékenység publicitása

A pénzügyi közigazgatási bíróság és a korabeli pénzügyminisztérium nagy súlyt fektetett arra, hogy a jogvitákat eldöntő testület fontosabb döntései széles körben ismertté váljanak. Különösen fontos volt ez a speciális jogrenddel élő Horvát-Szlavónia esetében, hiszen 1884-től erre a területre is kiterjedt a bíróság területi illetékessége. A bíróság teljes tanácsban hozott döntvényeit horvát nyelvre is lefordították és azt – pénzügyminiszteri megbízásból – a fordító Kóczian Samu magánmunkálataként megjelentették. A horvát bánt hivatalosan felkérték a döntvények hivatalos közzétételére.⁹

A pénzügyi közigazgatási bíróság elvi határozatai és döntvényei minden évben nyomtatásban is megjelentek és – pénzügyminiszteri támogatással – minden jogot alkalmazó pénzügyi hivatalhoz eljutottak. A Vöröss Sándor által összeállított kötetek tartalmazták a vitás ügyek részletes tényállását, és a bírósági döntés teljes indokolását. A kiadványok kiváló magyarázatokkal, tárgyszó szerinti mutatókkal segítették a gyakorlati jogalkalmazást. A gyűjteményre gyakran hivatkoztak a tudományos szaklapok, hangsúlyozva, hogy ennek jogfejlesztő szerepe különösen jelentős a kazuisztikus és elméleti alapokat nélkülöző pénzügyi jog területén.¹⁰

A közigazgatási bíróság elnöke, Madarassy Pál nagy szigorúsággal irányította a szerkesztést és a kiadást, viszont Ludvigh János elnöksége idején már számos kritika fogalmazódott meg az anyaggyűjtemény felületes összeállítása és késedelmes megjelenése miatt. Igaz, a jogi szaklapok erre az időre már rendre közölték a pénzügyi tárgyú elvi határozatok és döntvények rövid tartalmát is, de a döntések alapjául szolgáló tényállás és a részletes indokolás ismerete nélkül azokat egyre kevésbé lehetett szakszerű bírálat tárgyává tenni.¹¹

Egy elemző szakkikk a pénzügyi ítékezés negyedik évről szólva dicséretesen említette, hogy a jogot szolgáltató bíróság határozatai következetesen a „tudomány örök érvényességű szabályai nyomán, tudományos apparátus segítségével hozatnak és indokoltatnak”.¹²

⁹ MNL-OL K 255 1886-1-2299. szám.

¹⁰ *Jogtudományi Közöny* (1885), 20. évf. 27. sz. 212.

¹¹ FRAENKEL 1892, 36–37.; PILISY 1947, 21.; FRAENKEL 1893, 44–45.

¹² FRAENKEL Sándor 1888, 26.

Vákát oldal

Összegzés

A magyar törvényhozás a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatalakor fontos alkotmányjogi, jogpolitikai és közgazdasági érdekeket igyekezett összhangba hozni. Az állam a bevételei szempontjából rendkívül fontos kérdésben, az egyenes adó- és illetékügyi jogviták elbírálása terén lemondott döntési jogáról, és azt egy független bíróságra ruházta. Ezzel a magyar kormányzat is elhárította azt a vádat, hogy a költségvetésért felelős minisztérium az adó- és illetékügyben saját döntéseinek bírója, és ügydöntő felülvizsgálati fóruma. Az új szakbíróságtól a közvélemény azt várta, hogy az állam pénzügyi és a polgárok anyagi érdekei között helyes arányt alakítson ki, és csökkentse azt a bizalmatlanságot, amely az állam pénzügyi tevékenységét régtől fogva övezte. A törvényhozók a bíróságnak jogfejlesztő szerepet is szántak; sokan remélték, hogy a testület határozatai az alsóbb fokú hatóságok gyakorlatát segítik és jogalkalmazási szemléletüket egyéges irányban formálják.

A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság szervezeti előzmény nélkül jött létre. Korábban nem volt olyan független testület, amely felülvizsgálhatta volna a pénzügyi tárgyú állami döntéseket. A korabeli közpolitikai szemléletre jellemző, ahogyan – hosszú elvi és gyakorlati viták után – a testület megalakult, és az is, ahogyan feladatát ellátta. A törvény igyekezett a kincstár érdekét, az állami követelések gyorsabb érvényesítését a pénzügyi törvények igazságosabb és jogszerűbb alkalmazásával, a korszerű jogalkalmazás követelményeivel összhangba hozni. A bíróság tevékenysége kedvező hatást gyakorolt a pénzügyi közigazgatásra; mércét állított számára, jogszerűséget, szabatoságot és gyorsaságot igényelt tőle.

A bírósági jogvédelem iránti igény nálunk is fokozatosan alakult ki. A hazai adó- és illetékügyi adminisztráció szakmai szintje a kiegyezés után is alacsony maradt, az ügyintézés általános színvonala az 1880-as évek elejére nívtlanná süllyedt. Növelte az elégedetlenséget, hogy a lakosság anyagi terheinek megállapítása vita esetén is adminisztratív úton történt, az egyedi vitás ügyekben végső fokon a bevételek növelésében érdekelt pénzügyminisztérium határozott. Egyre gyakoribbá vált, hogy a hivatalnokok a zavaros,

ellentmondó pénzügyi szabályokat az államkincstár (és saját) érdekeinek megfelelően értelmezték. Növelte az elégedetlenséget, hogy a pénzügyi személyzet tagjait az 1876. évi XV. törvénycikk értelmében csak az állami érdek érvényesítésének elmulasztásáért vonták felelősségre. Tisza Kálmán adóreformja hozott ugyan némi javulást, hiszen az adókimutatások egy része ellen, továbbá a sérelmes behajtással szemben a közigazgatási bizottsághoz lehetett fordulni, de a reform jelentőségét csökkentette, hogy a végső döntést ezt követően is a pénzügyminiszter hozta. Lassan kialakult az osztrák megszállás idejéből ismert érzés: a feleknek továbbra sincs lehetőségük az állami szervekkel szemben jogaik érvényesítésére. „Alig volt még állami intézmény, a sajtó és a közönség által annyira megtámadva, mint a pénzügyi administratio.”¹

A korabeli politikai elit is veszélyeztetve érezte érdekeit, így országgyűlési képviselők sem maradhattak tétlenek. Ezzel magyarázható, hogy a képviselőház 1880. évi március 8-i ülésének 3161. számú határozatában kötelezte a kormányt egy közigazgatási bírósági javaslat elkészítésére. A pénzügyminiszter ennek megfelelően készítette el tervezetét az adó- és illetékügyekben hozott hatósági döntések felülvizsgálatáról. A szakmai közvélemény álláspontjától eltérően a kormányzat nem támogatta az általános hatáskörű közigazgatási bíróság megszervezését. Igaz, a képviselőház állandó pénzügyi és igazságügyi bizottsága sem ragaszkodott a közigazgatási vitás ügyek általános bírósági felülvizsgálatához, a reform nehézségeire hivatkozva támogatta az egyfokozatú pénzügyi szakbíróság létesítésének tervét.

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatala után megváltozott a pénzügyi határozatok felülvizsgálatának rendszere. Eszerint a – hatáskörbe tartozó – elsőfokú határozat ellen az állami szervek és a magánfelek egyenlő joggal és azonos módon élhettek jogorvoslással. Az ügyek jellege szerint vagy a pénzügyi közigazgatási bíróságnál, vagy a pénzügyminiszternél lehetett felülvizsgálatot kérni.²

A megfellebbezhető jogvitás ügyek közül az adókimutatás mértéke, az adómentességek, az adóelengedések, a behajtási eljárás, az adózók bírságolása, a községi, városi és adófelügyelői közegek kártérítési kötelezettségei iránt

¹ MODER 1883, 2.; PÉTERVÁRI Máté (2018): Die Rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke. In HOMOKI Mária – VARGA-NAGY Norbert ed.: *Codification Achievements and Failures in the 19th–20th Century*. Szeged, University of Szeged, Faculty of Law. 117.

² Az 1883: XLIV. törvénycikk a közadók kezeléséről (1883). Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta GRUBER Lajos. Budapest, 1883, 39.

biztosította a megfelelő szakértelmet, és egyben a jogi szempontok, a jogvédelmi garanciák érvényesülését is. A bíróság előtti eljárás rendje azonban nem követte a korabeli Európa előremutató megoldásait. Jogászai szempontból szerencsésebb lett volna, ha a szóbeliség elve érvényesül, hiszen a rendkívül bonyolult jogviták ebben a keretben megalapozottabban dönthetők el. A hatályos polgári peres eljárás azonban az írásbeliségre épült, és 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 bíróságról szóló törvény lehetőséget adott egy korszerűbb eljárásjogi rend bevezetésére. Megalkotásakor az általános eljárásjogi reform még nem volt napirenden, a jogérvényesítés alapvetően írásbeli rendszerben történt. A közigazgatási bíráskodás megalkotását kísérő óvatosság, az állami érdek elsődlegességét valló felfogás nem kedvezett az egyéni jogvédelem szempontjának. A vita mégsem volt fölösleges: a korszerű jogrendszer hazai megteremtését később vállaló Szilágyi Dezső ebben a törvényhozási vitában fejtette ki nézeteit, és vívta első szellemi csatáját a nyilvános eljárás érdekében.

A törvény eljárásjogi rendelkezései keretjellegűek voltak, a részletszabályokat a testület ügyrendje tartalmazta. Ebben a szabályzatban a bírósági határozathozatal kiérlelt rendje található, számos olyan részletmegoldással, amelyet később a polgári eljárásjogi kódex törvényi szintre emelt. A pénzügyi közigazgatási bíróság alakító módon hatott a közigazgatási eljárásra, számos döntvényében és részletező elvi határozatában adott iránymutatást a jogszerű hatósági döntéshozatal követelményeire. A testület a saját működésére vonatkozó jogfejlesztő tevékenység keretében hozzájárult a pénzügyi jog fejlesztéséhez, az állam és a polgár anyagi érdekeinek harmonizálásához.

A törvény képviselőházi vitája megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek. Az 1880-as évek politikai elitje – a korabeli Európában egyedülálló megoldással – részhatáskörű igazgatási jogvédelmet, egyfokozatú bírósági szervezetet, paritásosan kialakított bírói testületet hozott létre, és írásbeli eljárást honosított meg. Hegedűs Sándor bizottsági előadó szerint a törvény ezzel „oly institutiot teremt meg hazánkban, mely kormánnyal és a kormány közegeivel szemben

a közönségnek független bíróság biztosítékát nyújtja”. Történeti adatok igazolják, hogy a vitában megszületett 1883. évi XLIII. törvénycikk hatékonyan szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét. Az Alkotmánybíróság 17/2015 (VI. 5.) AB határozata a közigazgatási bíráskodásnak az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott intézményét minősítette a történeti alkotmány vívmányának.⁴ Ezzel szemben hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye, a jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt.

Az ügyforgalmi adatok igazolják, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság hatékonyan szolgálta a jogállamiság ügyét. Összetételénél fogva magas szakmai színvonalon látta el feladatait, döntései megalapozták a hazai pénzügyi jogot. A testület megőrizte függetlenségét, döntéseinek túlnyomó többsége a felek jogos érdekeit szolgálta. A pénzügyi közigazgatási bíróság tizenhárom éves tevékenysége igazolta a szervezetileg elkülönült, paritásos összetételű, reformatórius hatáskörű közigazgatási szakbíróság létjogosultságát. Wekerle Sándor 1897. január 1-jén a következőket mondta: „A jogvédelemre egy újabb formát állított fel ezen bíróságunkban, hogy egy szabad állam méltóságának megfelelően, a pártatlan és egyenlő elbánás újabb módozatait adja meg, különbség nélkül, minden jogkeresőnek.”⁵

⁴ VÖRÖS Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 45.; RIXER Ádám (2012): *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem. 13–17.; HORVÁTH Attila (2011): A magyar történeti alkotmány tradíciói. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2. évf. 1. sz. 52.

⁵ PILISY 1947, 24.; Vö. KELEMEN Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana*, Új folyam 4. 2. sz. 115.

Vákát oldal

Felhasznált irodalom

- „...Süvegemem nemzetiszín rózsá...”. '48–49-es nógrádi nemzetőrök, honvédek, gerillák (1999). Adatok, források és tanulmányok a Nógrád Megyei Levéltárból 21. Önkéntes nemzetőrök. Salgótarján.
- A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság öt évi működéséről (1889). *A jog*, 8. évf. 4. sz. 30.
- A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1896. év I-ső feléről (1896). *Jogtudományi Közlöny*, 30. évf. 31. sz. 247–248.
- A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1895. év I-ső feléről (1895). *Jogtudományi Közlöny*, 29. évf. 29. sz. 231.
- A m. kir. pénzügyministernek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában (1883). *Magyarországi Rendeletek Tára*, 17. évf. IV. füzet. 1720–1743.
- A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban (1887). *Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 7. sz. 6.
- A pénzügyi közigazgatási bíróság a lejtőn (1893). *Budapesti Hírlap*, 13. évf. 23. sz. 1–2.
- A pénzügyi közigazgatási bíróság segédszemélyzete (1884). *Jogtudományi Közlöny*, 19. évf. 46. sz. 365.
- A pénzügyi közigazgatási bíróság ügybeosztása (1886). *Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 22. sz. 5.
- A pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása 1887. I. félévről (1887). *Jogtudományi Közlöny*, 22. évf. 28. sz. 223.
- Az örök földesúr. Szilassy Aladár emlékének (1925). *Protestáns Szemle*, 34. évf. 1. sz. 25.
- ABSZOLON Ferencz (1888): A pénzügyi jogszolgáltatás kérdéséhez. Hozzászólás Markovich Győző: Pénzügyi jogszolgáltatásunk című cikkéhez. *Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 23. sz. 1–4.
- ADAMOVICH, Ludwig K. – FUNK, Bernd-Christian (1985): *Österreichisch Verfassungsrecht. Dritte, neubearbeitete Auflage*. Wien–New York, Springer Verlag.
- ALIQUIS (1886): Pénzügyi közigazgatási igazságszolgáltatásunk. *Magyar Igazságügy*, 25. köt. 1. sz. 82–83.

- ANTAL Tamás (2016): *Szilágyi Dezső és műve*. Szeged, Iurisperitus Kiadó. 58., 77. Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. *Irományok* (1882). VI. köt. Szapáry Gyula pénzügyminiszter február 7-i, 148. számú előterjesztése. Budapest, Hiteles kiadás. 210–211.
- Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. *Irományok* (1883). XV. köt., Kivonat a főrendiház 1883. évi május 23-án tartott 77-ik ülésének jegyzőkönyvéből. Budapest, 622. sz.
- Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőházi *Irományok* (1892). XIII. köt. Budapest, 734. sz., XIV. köt. 510. sz., XV. köt. 226. sz., XXIII. köt. 734. sz., XXXIV. köt. 1178. sz.
- Az 1892. évi február hó 18-ra hirdetett Országgyűlés Képviselőházának *Irományai* (1894). XIV. köt. A belügyminiszter 1893. októberi előterjesztése. 510. számú anyag. Indokolás a 110–112. §-okhoz. Budapest, 191–420.
- Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai (1883. márczius 12.). Képviselőház. *Irományok*, XIV. köt. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslat tárgyában. 528. sz. Budapest, Pesti Könyvnyomda. 162–175.
- Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai (1883. márczius 12.). Képviselőház. *Irományok*, XIV. köt. Az igazságügyi bizottságnak jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslatra. 529. sz. Budapest, Pesti Könyvnyomda. 176–190.
- BALÁZS István (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35. évf. 12. sz. 1081–1085.
- BALOGH Judit (2017): Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban. In KIS Norbert – PERES Zsuzsanna szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói munkásságának 50. évfordulójára. Studia sollemnia scientiarum politico-camerarium*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- BENEDEK Sándor (1934): A pénzügyi közigazgatási bíróság felállításának ötvenedik évfordulójára. *Az adó*, 22. évf. 1–2. sz. 1.
- BENICZKY Gyula (1884): A pénzügyi közigazgatási bíróság segédszemélyzete. *Jogtudományi Közlöny*, 19. évf. 46. sz. 365.
- BÓNÉ Géza (1871): *Fejérmegye szervezete, az 1870. XLII. t.-cz. 91. §. értelmében kidolgozva*. Székesfejérvár, Számmer Nyomda.
- BRAUNEDER, Wilhelm (1994): *Oszttrák alkotmánytörténet napjainkig*. Pécs, JPTE ÁJK. 195.
- CONCHA Győző (1881): A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy*, XVI. köt. 6. sz. 359–392.

- CONCHA Győző (1907): *Politika*, I. köt. Második kiadás. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó.
- CONCHA Győző (1905): *Politika*, II. köt. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó.
- CONCHA Győző (1928): *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Összegyűjtött értekezései és bírálatai*, I. köt. Budapest–Pécs, MTA – Pécsi Egyetemi Nyomda. 332–335.
- CSEKŐ Ernő (2003): Községek, városok helye és szerepe a polgári kori adóigazgatásban. *Levéltári Szemle*, 53. évf. 2. sz. 30.
- D[ÁRDAI] S[ándor] (1885): Törvénykezési szemle. A kir. pénzügyi közigazgatási bíraskodás ügyforgalmi kimutatása 1884. évről. *Jogtudományi Közlöny*, 20. évf. 5. sz. 38.
- DELL'ADAMI Rezső (1880): *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából*. Budapest, Athenaeum. 22–23.
- DELL'ADAMI Rezső (1881): Indokolás a pénzügyi közigazgatási bírósághoz. *Jogtudományi Közlöny*, 16. évf. 7. sz. 57–58.
- EGIDI, Hans (1964): Paul Persius, der Schöpfer der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. In BARING, Martin Hrsg.: *Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Köln–Berlin–Bonn–München, (s. n.). 18–40.
- ERDŐS Ferenc (1987): Fejér vármegye alispáni hivatalának szervezete és ügyrendje. *Levéltári Közlemények*, 58. évf. 1–2. sz. 84.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2007): A közigazgatási bíraskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. [Új folyam] 9. sz. 383–394.
- FÉSŰS György (1880): *Közigazgatási jog*. Budapest, (s. n.).
- FRAENKEL Sándor (1886): A pénzügyi közig. bíróság működése 1885. évről. *Jogtudományi Közlöny*, 21. évf. 5. sz. 37.
- FRAENKEL Sándor (1887): A pénzügyi közigazgatási bíróság 1886-ban. *Jogtudományi Közlöny*, 22. évf. 5. sz. 37–38.
- FRAENKEL Sándor (1888): A pénzügyi közig. bíróság működése 1887-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 23. évf. 3. sz. 26–27.
- FRAENKEL Sándor (1889a): A pénzügyi közigazgatási bíróság 1888-ban. (Ügyforgalmi kimutatás.) *Jogtudományi Közlöny*, 24. évf. 5. sz. 42–43.
- FRAENKEL Sándor (1889b): A pénzügyi közig. bíróság félévi munkássága. (Ügyforgalmi kimutatás.) *Jogtudományi Közlöny*, 24. évf. 28. sz. 227–228.
- FRAENKEL Sándor (1890): A pénzügyi közigazgatási bíróság 1889-ben. (Ügyforgalmi kimutatás.) *Jogtudományi Közlöny*, 25. évf. 4. szám. 29–30.

- FRAENKEL Sándor (1891): Pénzügyi közigazgatási bíraskodás. (Visszapillantás 1890-re). *Jogtudományi Közlöny*, 26. évf. 3. sz. 19–20.
- FRAENKEL Sándor (1892): Pénzügyi bíraskodás 1891-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 27. évf. 5. sz. 36–37.
- FRAENKEL Sándor (1893): Pénzügyi jog és bíraskodás 1892-ben. (Ügyforgalmi kimutatás.) *Jogtudományi Közlöny*, 28. évf. 6. sz. 44–45.
- GÁBOR István (1971): A magyar zeneművészek háza. *Budapest*, 9. évf. 5. sz. 23–25.
- GOEZ, Karl (1902): *Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg*. Tübingen und Leipzig, (s. n.). 597–627.
- GRUBER Lajos (1877a): A közigazgatási bíraskodás alakzatai Európában. I. A közigazgatási bíraskodás Franciaországban. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 36. sz. 286.
- GRUBER Lajos (1877b): A közigazgatási bíraskodás alakzatai Európában. V. A közigazgatási bíraskodás Olaszországban. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 40. sz. 312–313.
- GRUBER Lajos (1877c): *A közigazgatási bíraskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban*. Budapest, (s. n.). 5–65.
- GRUBER Lajos (1880): A közigazgatási bíraskodás kérdése 1877–1879. II. *Magyar Themis*, 10. évf. 11. sz. 11.
- GRUBER Lajos (1881): A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslat. *Jogtudományi Közlöny*, 16. évf. 19. sz. 165–166.
- GRÜNWARD, Ludwig (1875): *Der österreichische Verwaltung-Gerichtshof. Mit Vergleichung des bestehenden Rechtes in England, Frankreich, Italien, Baden und Preußen*. Wien, (s. n.). 27.
- HEGEDÜS Ferencz (1902): Illetékvisszatérítés az államkincstár alaptalan gazdagsága esetében. *Közgazdasági Szemle*, 28. köt. I. 924–926.
- HORVÁTH Attila (2011): A magyar történeti alkotmány tradíciói. *Alkotmánybíró-sági Szemle*, 1. sz. 52.
- Ifj. TRÓCSÁNYI László (1991): A közigazgatási bíraskodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 5. sz. 408–409.
- Indokolás az 1876. évi XV. törvénycikkhez* (1876). Az 1875. évi augusztus 28-ra hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok, I. kötet, Budapest. 45. sz. 351–358.
- KAPOSI Zoltán – VONYÓ József szerk. (2009): *Pécs város politikai arculata és országgyűlési választásai a dualizmus korában. Tanulmányok Pécs történetéből 20*. Pécs, Pécs Története Alapítvány. 259–279.
- Katolikusok értekezletei (1897). *Pesti Napló*, 48. évf. 168. sz. 2.

- KELLER, Christian (1998): Verwaltungsgerichtsbarkeit. In *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Band. 5. Berlin, Erich Schmidt.
- Képviseelőházi Napló (1884–87). VIII. köt. (165. országos ülés január 21. 1886.) 97–98.
- KOCIAN Samu (1894–1896): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság Döntvényei és elvi jellegű Határozatai 1894. és 1895. évről*, 1–3. köt. Budapest (s. n.).
- KOZÁRI Monika (2003): *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. Budapest, Napvilág Kiadó. 289.
- KÖMÖCSY József (1884): A pénzügyi közigazgatási bíraskodásról és az 1883. évi XLIII. törvénycikkről. *Jogtudományi Közlöny*, 19. évf. 17. sz. 129–131.
- LÁNCZY Gyula (1883): A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy*, XIX. köt. Budapest.
- LANGE, Gerhard (1993): *Die Bedeutung des preußischen Innenministers Friedrich Albert Graf zu Eulenburg für die Entwicklung Preußens zum Rechtsstaat*. Berlin, (s. n.). 45–53.
- LUKÁCS Béla (1873a): A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló*, 24. évf. 98. sz.
- LUKÁCS Béla (1873b): A magyar pénzügyi igazgatás története. Jogügyi képviselőség. *Pesti Napló*, 24. évf. 100. sz.
- MADARASSY Pál (1888): A bélyeg- és illetékügy reformja. *Jogtudományi Közlöny*, 23. évf. 50. sz. 415.
- MADARASSY Pál (1889a): A bélyeg-illetékügy és pénzügyi eljárás reformja. *A jog*, 8. évf. 37. sz. 311–314.
- MADARASSY Pál (1889b): *Bélyeg- és jogilletéki reformjavaslatok*. Budapest, Államnyomda.
- MADARASSY Pál (1889c): Bélyeg- és jogilletéki reformjavaslatok. *Ügyvédek lapja*, 6. évf. 33. sz. 5–6.
- MADARASSY Pál (1889d): Első folyamodású pénzügyi bíróságokról (A jogorvoslatok rendszere). *A jog*, 8. évf. 8. sz. 63–66.
- MADARASSY Pál (1889e): Jogvédelem az illetékkiszabások ellen. *A jog*, 8. évf. 51. sz. 430.
- MADARASSY Pál (1889f): Szervezzünk elsőfokú pénzügyi bíróságokat. *Ügyvédek lapja*, 6. évf. 51. sz. 2.
- MADARASSY Pál Hrsg. (1858): *Lexicon der Stempel- und Gebühren-Gesetze vom 9. Februar und 2. August 1850* (1858). Pest, Lauffer und Stolo.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1884). Magyarország. M. kir. pénzügyministerium. 4. évf. I. 129–130.

- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1886). Magyarország. M. kir. pénzügy-ministerium. 5. évf. 161.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1887). Magyarország. M. kir. pénzügy-ministerium. 6. évf. 163–164.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1888). Magyarország. M. kir. pénzügy-ministerium. 7. évf. 210–211.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1889). Magyarország. M. kir. pénzügyi-ministerium. 8. évf. 211–212.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1890). Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 9. évf. 181–182.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1891). Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 11. évf. I. 186.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1893). Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 12. évf. I. 186.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1894). Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 13. évf. I. 192.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1895). Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 14. évf. I. 192.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1896). Magyarország. Pénzügyi m. kir. ministerium. 15. évf. I. 191.
- Magyarország tiszti cím- és névtára* (1911). Magyarország. M. kir. igazságügyi ministerium. 30. évf. I. 457.
- MARGITAI József szerk. (1901): *Állami pénzügyigazgatás*. Budapest, (s. n.).
- MARISKA Vilmos (1880): *Bélyeg- és illetékszabályok*. Budapest, (s. n.).
- MARISKA Vilmos (1881): *A Magyar pénzügyi törvényisme*. Budapest, (s. n.).
- MARISKA Vilmos (1882): *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve*. Budapest, Franklin Társulat.
- MARISKA Vilmos (1939): *Kísérlet az adókezelés racionalizálására (Pénzügyi jogi tanulmány)*. Kispeszt, (s. n.).
- MARISKA Vilmos (1887): *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve*. Budapest, Franklin Társulat.
- MARKOVICH Győző (1888): Pénzügyi jogszolgáltatásunk. *Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 23. sz. 1.
- MÁRKUS Dezső szerk. (1900): *Magyar Jogi Lexikon*, III. kötet. Budapest, (s. n.).
- MARTONYI János (1973): A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949). *Acta Juridica et Politica*, Tom. XX. Fasc. 2. Szeged.

- MASZÁK Hugó szerk. (1883): *Az 1881-ik év szeptember 24-re kihirdetett országgyűlés nyomtatványai. Főrendi Ház. Napló*, I. köt. Budapest, Pesti Könyvnyomda.
- MIKSZÁTH Kálmán: *Cikkek és karcolatok II.* Elérhető: mek.oszk.hu/00900/00901/html/15.htm (A letöltés dátuma: 2018. 11. 20.)
- MODER Tibor (1883): *Az 1883: XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról.* Budapest, (s. n.).
- MOLNÁR István (1908): Az új osztrák bortörvény. *Borászati Lapok*, 40. évf. 5. sz. 56.
- NAGY Péter (2017): A hazai bíróság-történet szakirodalma. *Jogtörténeti szemle*, 19. évf. 1–2. sz. 141–148.
- NAGY Péter (2018): A közigazgatási bíraskodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica*, 4. évf. 3–4. szám. 284.
- Bóné Géza [Nekrológ] (1902). *Dunántúli Protestáns Lap*, 13. évf. 46. sz. 808–809.
- NOVÁK Béla (2004): Fővárosi kaszinók. Társasélet Pesten és Budán. *Budapesti Negyed*, 12. évf. 4. sz. 100.
- Nyolcadik magyar jogászyűlés. Közigazgatási bíraskodás, a IV. szakosztály vitája. CONCHA Gyöző, LÁNCZY Gyula és DELL'ADAMI Rezső véleménye (1882). *Jogtudományi Közlöny*, 17. évf. 44. sz. 350–352.
- O. SZATHMÁRY Károly szerk. (1880): *Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*, X. köt. Országos ülés. 1880. március 8. Budapest, (s. n.).
- O. SZATHMÁRY Károly szerk. (1883): *Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Nyomtatványok. Napló*, XII. köt. Budapest.
- OLECHOWSKI, Thomas (1998): Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert. In POLASCHEK, Martin F. – Ziegerhofer, Anita Hrsg.: *Recht ohne Grenzen–Grenzen des Rechts.* Frankfurt am Main–Berlin–Bern–New York–Paris–Wien, (s. n.). 147.
- OLECHOWSKI, Thomas (1999): *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich.* Wien, (s. n.).
- PÁKEY Lajos (1947): A közigazgatási bíróság előtti eljárásról. In *A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897–1949).* Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság.
- PÁLMÁNY Béla (1997): A magyar törvényhozás levéltárának rövid története és mai tagolódása. *Levéltári Közlemények*, 68. évf. 1–2. sz. 229.
- PAPP László (2017): Különbírószágok szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 7. évf. 1. sz. 76.

- PATYI András (2001): Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíráskodás történelmi modelljében. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 11. sz. 655.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod Bt.
- PATYI András (2011): *Közigazgatás, Alkotmány, Bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 92.
- PAULOVICS Anita (2012): Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXX/1. 117.
- Pénzügyi közigazgatási bíróságról (1884). *Magyar Igazságügy*, XXI. köt. 180–185. *Pester Lloyd-Kalender für das Jahr 1866*. Beamtenschematismus von Ungarn. 9.
- PÉTERVÁRI Máté (2018): Die Rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke. In HOMOKI Mária – VARGA-NAGY Norbert eds.: *Codification Achievements and Failures in the 19th–20th Century*. Szeged, University of Szeged, Faculty of Law. 117.
- PILISY Lajos (1947): A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884–1896. In *A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság. 13–18.
- PRAZNOVSZKY Mihály (1985): Nógrád Megye Sajtótörténete 1846–1919. *Múzeumi Értekező*, 2. 16.
- P. SZATHMÁRY Károly szerk. (1883): *Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Nyomtatványok. Képviselőház. Napló*. Budapest, 1883. XII. köt.
- RAVASZ László (1925): *A lélek szolgálata. Gyászbeszéd Szilassy Aladár felett*. Budapest, Bethlen Ny.
- RIXER Ádám (2012): *A történelmi alkotmány helye mai jogunkban*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem.
- RÓKA József (1889): A Madarassy-féle törvényjavaslatok. I. *Ügyvédek lapja*, 6. évf. 38. sz. 2–3.
- ROZSNYAI Krisztina (2010): A közigazgatási eljárásjog európaizálódása. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, (s. n.). 123–135., 29.
- ROZSNYAI Krisztina (2016): Perjogi önállósulás és különbíróági jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 9.
- SCHWEITZER Gábor (1996–1997): Közigazgatás–igazságszolgáltatás–jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 38. évf. 1–2. sz. 23.

- SOÓVÁRY Ferencz szerk. (1888): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1887. évről*. Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium. 817. sz. 35.
- SOÓVÁRY Ferencz szerk. (1893): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Biróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1893. évről*. Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium.
- STIER-SOMLO, Fritz – ELFTER, Alexander Hrsg. (1926–1931): *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, Band. 6. (1929) Berlin–Leipzig, Walter de Gruyter. 614–615.
- STIPTA István (1997): A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai előtörténete. *Acta Juridica et Politica*, Tom. LII. Fasc. 9. Szeged, JATE ÁJK Tudományos Bizottsága.
- STIPTA István (1998): Az 1875-ösosztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In Tóth Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Tom. LIII. Szeged. 353–362.
- STIPTA István (1999): Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884–1885). *Acta Juridica et Politica*, Tom. LVII. Fasc. 9. Szeged. 2–10.
- STIPTA István (2006): Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban. In MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat. 518–546.
- STIPTA István (2008): Diskussionen über den Inhalt des Verwaltungsrechtsschutz in Ungarn (1848–1896). In MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna Hrsg.: *Rechtsgeschichtliche Studien. Beiträge zur Institutionsentwicklung in der ungarischen Rechtsgeschichte*. Passau–Budapest, ELTE ÁJK. 67–82.
- STIPTA István (2010): Tisza Kálmán és a közigazgatási bíraskodás. *Jogtörténeti szemle*, 12. évf. 3. sz. 23–33.
- STIPTA István (2011a): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság eljárási rendje (1884–1896). *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. Különszám. 168–182.
- STIPTA István (2011b): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre. (Az 1883. évi XLIII. tc. tartalma és jelentősége). *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXIX/1. 89–116.
- STIPTA István (2017a): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége (1884–1896). In KIS Norbert – PERES Zsuzsanna szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói munkásságának 50. évfordulójára. Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 367–374.

- STIPTA István (2017d): Madarassy Pál, az első közigazgatási főbíró. In SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva szerk.: *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére*, II. köt. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 225–235.
- STIPTA István (2017b): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 7. évf. 1. sz. 99–135.
- STIPTA István (2017c): A pénzügyi közigazgatási bíróság bírának rekrutációja (1884–1896). In *Ünnepi kötet Dr. Zakar András egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom. LXXX. Szeged. 279–290.
- STIPTA István (2018a): A közös elvek szerint kezelt ügyek és a közigazgatási bírásokodás. In MÁTHÉ Gábor – MENYHÁRD Attila – MEZEY Barna szerk.: *A kettős monarchia. Die Doppelmonarchie*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 65–77.
- STIPTA István (2018b): Ludvigh János, a pénzügyi közigazgatási bíróság második elnöke. In GOSZTONYI Gergely – RÉVÉSZ T. Mihály szerk.: *Jogtörténeti Parerga II. Ünnepi Tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 249–254.
- STURM Albert szerk. (1892): *Országgyűlési almanach 1892–1897*. 1892–1896. évi országgyűlés. Budapest. Főrendiház XI. Ő Felsége által élethossziglan ki-nevezett főrendiházi tagok. Madarassy Pál. 153–154.
- SZABÓ István (2010): *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest, PPKE JÁK.
- SZÉKELY Vera (1985): *A központi államigazgatás tisztségviselői a dualizmus korában*. 3. rész: *Magyar Királyi Pénzügyminisztérium*. Budapest, Magyar Országos Levéltár.
- SZERÉNYI Simon (1886): A pénzügyi közigazgatási bíróság és az adótörvény. *A jog*, 5. évf. 21. sz. 168–169.
- SZINNYEI József (1909): *Magyar írók élete és munkái*, 13. köt. Budapest, Hornyánszky. 1296.
- TISZA Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-ére egybehívott enquete tárgyalásai (1880). Budapest, (s. n.).
- TÓTH Dezső (1882): A pénzügyi közigazgatási bíróság. *Jogtudományi Közlöny*, 17. évf. 11. sz.
- TÓTH Gáspár (1889): A pénzügyi judikatúra reformjáról. *Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 10. sz. 1–2.
- Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai (1881. január 31.). *Képviselőház. Irományok*, XXI. köt. 907. sz. iromány. Budapest, Pesti Könyvnyomda. 300–305.

- Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai (1882. február 7.). *Képviselőház. Irományok*, VI. köt. 152. sz. iromány. Budapest, Pesti Könyvnyomda. 219–225.
- TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bíraskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 12.
- VARGA Norbert (2016): A Kúria döntvényalkotási joga 1912 és 1930 között. In SCHWEITZER Gábor – SZABÓ István szerk.: *A közjogi provizórium (1920–1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I.* Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. 172.
- VÉGH Ödön (1885): *Jogirodalom. Jogtudományi Közöny*, 20. évf. 27. sz. 213.
- VÖRÖS Ernő – LENGYEL József (1935): *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben*, II. köt. Budapest, (s. n.). 1131–1132.
- VÖRÖS Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 45.
- VÖRÖSS Sándor szerk. (1885): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1884. évről.* Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium. 1884. évi 590. számú határozat.
- VÖRÖSS Sándor szerk. (1886): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1885. évről.* Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium. III.
- VÖRÖSS Sándor szerk. (1887): *A M. Kir. Pénzügyi Közigazgatási Bíróság döntvényei és elvi jelentőségű határozatai 1886. évről.* Budapest, M. Kir. Pénzügyministerium.
- WEIZEL, Gideon (1864): *Das Badische Gesetz vom 5. October 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung mit den dazu gehörigen Verordnungen, sammt geschichtlicher Einleitung und Erläuterungen.* Karlsruhe, (s. n.).
- ZERGÉNYI Jenő (1890a): A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közöny*, 25. évf. 42. sz. 330–331.
- ZERGÉNYI Jenő (1890b): A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közöny*, 25. évf. 46. sz. 363.

Levéltári források

- MNL-OL K 255 1886-1-503. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-1451. 14–15. szám.
MNL-OL K 255 1888-1-47. szám.
MNL-OL K 255 1886-1-503. 35–36. szám.
MNL-OL K 255 1883-1-2062. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-173. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-235. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-619. szám.
MNL-OL K 255 1889-1-79. szám.
MNL-OL K 255 1896-1-147. szám.
MNL-OL K 255 1891-1-58. szám.
MNL-OL K 255 1892-1-147. szám.
MNL-OL K 255-1883-1-2017. szám.
MNL-OL K 255-1895-1-177. szám.
MNL-OL K 225 1884-1-10. szám.
MNL-OL K 255 1884-1-461. szám.
MNL-OL K 255 1884-1-461. 5–6. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-1451. 8. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-173. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-173. 7. szám.
MNL-OL K 255 1885-1-855. számú magyar királyi pénzügyminiszteri számvevőszék irat.
MNL-OL K 255 1886-11-2180. szám.
MNL-OL K 255 1886-1-2299. szám.
MNL-OL K 255 1886-1-503. szám.
MNL-OL K 255 1887-1-48. szám.
MNL-OL K 255 1888-1-47. szám.
MNL-OL K 255 1889-1-79. szám.
MNL-OL K 255 1881-1-172. szám.
MNL-OL K 255 1881-1-1976. 1881. szeptember 14-i irat és a mellékletként csatolt „Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról” feliratú fogalmazvány
MNL-OL K 255 1883-1-1891. szám.
MNL-OL K 255 1883-1-1925. szám.
MNL-OL K 255 1883-1-2026. szám, 2017. szám

- MNL-OL K 255 1885-1-1451. szám.
MNL-OL K 255 1886-1-503. 3. szám.
MNL-OL K 255 1886-1-503. 2. szám.
MNL-OL K 255 1886-1-503. 31–32. szám.
MNL-OL K 255 1887-1-48. 3–4. szám.
MNL-OL K 255 1888-1-1201. 3–7. szám.
MNL-OL K 255 1888-1-47. 2–3. szám.
MNL-OL K 255 1889-1-79. 2–3. szám.
MNL-OL K 255 1891-1-58. szám.
MNL-OL K 255 1891-1-58. 3–4. szám.
MNL-OL K 255 1891-1-58. 8. szám.
MNL-OL K 255 1892-1-147. 2–5. szám.
MNL-OL K 255 1893-1-179. 3. szám.
MNL-OL K 255 1894-1-95. 2–3. szám.
MNL-OL K 255 1895-1-177. 2–3. szám.
MNL-OL K 255 1896-1-147. 2–3. szám.
MNL-OL K 2551892-1-147. szám.
MNL-OL K 255-1-2106. szám, 1881. október 15-i irat.
MNL-OL K-27 (1883. 11. 20.) 19R/24. 19. szám.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó
www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab
Olvasószerkesztő: György László
Korrektor: Tar Krisztina
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5945-76-2 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5945-81-6 (elektronikus)

A kismonográfia a közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló első független bírói fórum, az 1884-től működő pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenységét mutatja be. A korabeli törvényhozás egyszintű, de az ügyeket végső fokon és érdemben eldöntő közigazgatási szakbíróságot hozott létre. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság nem csupán a törvényességet (jogszerűséget) felügyelő szerv, hanem az adót, illetéket kiszámító és összeszerűen megállapító legfelső szintű fórum is volt. Igaz, a testület hatásköre résszerű volt, működésének tizenhárom éve alatt csak a legtöbb konfliktust okozó egyenes adó- és illetékügyekben járt el. Mégis fontos gyakorlati jelentőségre tett szert, mert csökkentette az állami szervekkel szembeni tartós bizalmatlanságot, és döntéseivel megteremtette a korszerű pénzügyi anyagi jog alapjait. A bíróság működése fontos tapasztalatokkal szolgál napjaink törvényhozói számára is.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE