

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LVII.
Fasciculus 9.

STIPTA ISTVÁN

**Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság
működésének történetéhez (1884-1885)**

SZEGED
1999

Edit

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

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF
HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL,
JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

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

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ
JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL
BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

1. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883: XLIII. tc.*

Az 1883. július 13-án szentesített, majd 1883. július 21-én kihirdetett törvény fontos szerepet töltött be a magyarországi közigazgatási jogvédelem terén.¹ A megszületett ügykörökben első ízben engedett közigazgatási döntés ellen bírói felülvizsgálatot, először fogadta el a végrehajtás bírói kontrolljának elvét. Módosította a történeti alkotmányt is, hiszen megváltoztatta az 1869:IV. tc. rendelkezését, amely szerint a bírói és végrehajtói hatalom egymástól független. A modern jogfelfogásnak megfelelően elismerte a polgárok közigazgatás elleni egyéni kereseti lehetőségét és a pénzügyek egy részének, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén hatékony jogvédelmet biztosított.

A hatásköri szabályokat tekintve a törvény 1. §-a nem követte a német területeken általános taxációt, rendelkezése szerint a bírósághoz tartoztak mindazon ügyek, amelyeket adókezelési vagy más törvény oda utalt. Ezzel a megoldással a korabeli törvényhozó jelentős terheket rótt a jogalkalmazókra, hiszen a pontos hatásköri rendelkezéseket csak a közadók kezeléséről szóló 1883:XLIV. tc. szabályainak figyelembe vételével lehetett megállapítani. Eszerint az adóketés 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. Adóügyekben ide tartozott a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő közigazgatási eljárásból eredő panaszok döntő többsége, *illetékek* tekintetében pedig nem csupán a mérték és kiszabás, hanem a végrehajtás és bírságolás állampolgárok által sérelmezett közigazgatási döntések is.

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

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 jogot. A bíróságnak nem volt norma-felülvizsgálati joga, nem volt lehetősége a pénzügyminisztérium intéz-

* A tanulmány az OTKA T020576. számú program támogatásával készült.

¹ A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai kialakulásáról: *Gruber Lajos*: A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellei és alakzatai Európában. Bp. 1877.; *Concha Győző*: A közigazgatási bíráskodás. Magyar Igazságügy XVI. köt. 6. szám. 1881. 359–392. p.; *Mariska Vilmos*: A Magyar pénzügyi törvényisme. III. Kiad. Bp. 1881.; *Dr. Moder Tibor*: Az 1883:XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról Bp. 1883.; *Dr. Lánycz Gyula*: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. Magyar Igazságügy XIX. köt. Bp. 1883.; *Sipta István*: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. Acta Jur. et Pol. Szeged (Szerk.: Tóth Károly) Tomus LII., Fasciculus 9. Szeged 1997.

kedéseik és rendeleteik megváltoztatására, normáinak célszerűségi ellenőrzésére. Az első magyar közigazgatási bíróság nem töltött be alkotmánybírói funkciót.²

A bíróságot legfelsőbb fellebbezési testületként szervezték meg. A fórum szerepét gyöngíteni igyekvő miniszteri javaslat szerint a bíróság elnöke a budapesti királyi ítélőtábla elnökével azonos jogállású, négy tagja ezen ítélőtábla tagjaival egyező joghelyzetű bíróból állt volna. A képviselőház igazságügyi bizottsága azonban a függetlenség és tekintély növelése érdekében azt javasolta, hogy az elnök a királyi Kúria elnökével egyenlő rangot kapjon. A képviselőház elfogadta azt az indítványt is, hogy ne határozzák meg előre a bíróság létszámát, állapítsanak meg két év átmeneti időszakot a tényleges ügyforgalom kialakulásáig. Az igazságügyi bizottság javasolta, hogy a bíróság elnökét és tagjait a pénzügyi és igazságügyi miniszter egyetértő javaslatára nevezzék ki. A képviselőház az indítványt nem fogadta el, a személyi javaslatokat az államháztartási érdekeket képviselő pénzügyminiszter terjesztette az uralkodó elé.³

A bíróság elnökét a király nevezte ki. A miniszteri javaslat e funkcióit bizalmi állás-ként kezelte, nem kívánt szakmai feltételeket támasztani. A parlamenti vita eredményeként a törvény úgy rendelkezett, hogy a testület elnökét vagy bírói hivatalra képesített vagy pedig a köztisztviselőkkel szembeni követelményeknek megfelelő személyek közül kell választani. A bíróság tagjainak jogállására, fegyelmi és anyagi felelősségük megállapítására, nyugdíjaztatásukra a bírákra vonatkozó általános szabályok vonatkoztak.

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

A törvény 25. §-a szabályozta azt az esetet, amikor a közigazgatási bíróság hatáskörével kapcsolatos vita alakult ki. A hatásköri viták eldöntésére a minisztertanács kapott felhatalmazást. Ez a megoldás rontotta a törvény értékét, hiszen végső fokon kormányzati hatáskörbe utalt egy fontos, bírói hatáskörbe tartozó garanciális kérdést.

A pénzügyi közigazgatási bíróság megalkotását hosszú közjogi küzdelem előzte meg. A kormányon lévő erők – noha szükségességét elismerték – igyekeztek késleltetni létrehozását. A politikai publicisztika, a jogtudományi irodalom, a napilapokban megnyilatkozó közvélemény, az ellenzéki pártok azonban egyesült erővel követelték felállítását. Működése visszaigazolta a jogállamiság híveinek törekvéseit: a pénzügyi jogviták terén háttérbe szorította az addig szinte kizárólagos államháztartási szemléletet, növelte az állammal szembeni bizalmat. A kezdeti kritikus évek után a testület feldolgozta hátralelékeit, helyes irányba befolyásolta a közigazgatási jogalkalmazást és növelte a lakosság bizalmát az állami jogszolgáltatás iránt.

² A bíróság hatásköréről: *Dr. Pilisy Lajos*: A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884–1896. In: *A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897–1947)*. Bp. 1947. 13–18. p.; *Dr. Körmöczy József*: A pénzügyi közigazgatási bíróságról és az 1883. évi XLIII. törvénycikkről. *Jogtudományi Közöny* 1884 (XIX. évf.) 17. szám, 1884. ápr. 25.; *Tisza Kálmán* miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-ére egybehívott enquete tárgyalásai. Bp. 1880. 202–222 p.; *Dell'Adami Rezső*: Indoklás a pénzügyi bírósági törvényjavaslatához. *Jogtudományi Közöny* XVI. évf. 7. szám. 1881. febr. 11.; *Gruber Lajos*: A közigazgatási bíróságról és az 1883. évi XLIII. törvénycikkről. *Magyar Themis* X. évf. 11. szám 1880. márc. 11.

³ *Magyar Országos Levéltár* (továbbiakban: OL) K255. 1881-1-172. számú irat; Az 1878. évi october 17-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai XXI. köt. 907. sz. Iromány. Pest 1881. 300–305. p.; Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai, Képviselőház. Irományok, VI. köt. Bp. 1882. 224–225. p.; *Ellenőr* XIV. évf. 69. szám 1882. febr. 8.

2. A bíróság statútuma

A törvényt a királyi szentesítés után az Országos Törvénytár 1883. július 21-i számában hirdették ki.⁴ Az 1884 január 1-i kezdéshez és jogszerű működéshez az 1883:XLIII. tc. 27. §-ban meghatározott ügyrendre volt szükség. Hosszas vita után a törvényhozás a végrehajtási rendelet megalkotásának jogát a minisztertanács hatáskörébe utalta. Az ügyrend tartalmát tekintve egyetlen törvényi megkötés volt csupán: a pénzügyi közigazgatási bíróságnak a vitás elvi kérdéseket teljes ülésben kellett eldöntenie. A törvény szerint ezen döntések kötelező erejűek voltak mindaddig, ameddig azonos tárgyban ugyanazon a fórumon nem született újabb határozat.

Az ügyrend tervezetét *Wekerle Sándor* pénzügyminisztériumi osztálytanácsos készítette el. A minisztertanács 1883. augusztus 13-i ülésén fogadta el a bíróság működése szempontjából alapvető fontosságú dokumentum összeállításának elveit.⁵ A szöveg végső változata 1883. november 6-án készült el, amelyet azután a pénzügyminisztérium az igazságügyi miniszternek adott át véleményezésre. A vonatkozó pénzügyminiszteri rendelet 1883. november 7-én jelent meg.⁶ A közigazgatási bíraskodás kisebb jelentőségű eljárási normáit tartalmazó, 140 §-ból álló szabályzat *Általános határozatok* című fejezete rendelkezett arról, hogy a közigazgatási bíróság bírái a rendes bírói esküt kötelesek letenni, a testület egyéb alkalmazottai a minisztériumi tisztviselők esküformuláját használták. A bíróság valamennyi bírása köteles volt a fővárosban lakni.

A bíróság anyagilag nem volt teljesen független a pénzügyi kormányzattól. A rendelkezésre álló költségvetési összeget meghaladó kiadásokhoz pénzügyminiszteri engedély kellett. A bírák jutalmazásáról és segélyezéséről is a pénzügyminiszter döntött. (7-8. §§.) Az elnök és a bírák rendelkezésére álló hat hét szabadságot úgy kellett beosztani, hogy – szükség esetén – tanácsülést bármikor tartani lehessen. A szabadság kiadása körül az elnök és a bíróság tagjai között felmerült esetleges vitákban, valamint az elnök szabadságának ügyében is a pénzügyminiszter határozott. A minisztertanács által összeállított ügyrend szerint a bíróság a miniszterekhez „*jelentéseket tesz*”, azokhoz a közigazgatási hatóságokhoz pedig amelyek hozzá fellebbezéseket terjesztenek fel, *rendeleteket*, az ország többi közigazgatási hatóságaihoz és bíróságaihoz *megkereséseket intéz*. (12. §.) A korabeli közhivatali rend szabályait alkalmazták a bíróságra, amikor rögzítették: „A bírák és a tisztviselők a felek irányában higgadt és előzékeny bánásmódra kötelezettek. Kérdezősködés esetén a feleket a szükséges felvilágosítással, értesítéssel, vagy ha ez nem áll hatáskörükben, útbaigazítással ellátni tartoznak.” „A bírák az előtűk folyamatban lévő ügyekben a felektől, vagy azok megbízottaitól értesítést (információt) elfogadni nem kötelesek.” (15. §)

A *bíróság hatásköréről* szóló második ügyrendi fejezet egyik fontos rendelkezése (20. §) szerint a bíróság elnöke köteles gondoskodni a beosztott fogalmazók törvénykezési jártasságának, tudásának fejlesztéséről. Elvi jelentőségű volt a *bíróság felügyeletét* szabályozó III. rész, amely a bíróság elnökének közvetlen felügyeleti jogát rögzítette, aki „felelősség terhe alatt tartozik az ügyvitel minden ágában a rendre és pontosságra, a

⁴ A miniszterelnök erről a pénzügyminisztert 1883. július 16-án értesítette. OL K 255-1883-1-1213. szám.

⁵ A tervezet fellelhető: OL K 255-1883-1-1756. számon.

⁶ A királyi pénzügyminiszter 1883. évi november 7-i 1756/PM. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában.

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.” (24. §) A testület feletti „legfőbb felügyeletet” a pénzügyminiszter gyakorolta, aki a bíróságnál vezetett „kezelési könyveket, jegyzékeket, kimutatásokat, jegyzőkönyveket, bírósági iratokat” korlátozás nélkül megtekinthette és a bírósági személyzethez hivatali ügyekben kérdéseket intézhetett. Ennek megfelelően a bíróságnak évenként az előforduló ügyekről, az ügyforgalmi adatokról a pénzügyminiszterhez jelentést kellett tennie.

Az ügyrend szerint a bíróságon „egyelőre” két tanács alakult, a szabályzat rögzítette, hogy egyikben a bíróság elnöke, másikban a rangidős bíró, mint az elnök helyettese elnököl. A vitás elvi kérdéseket a bíróság *teljes ülésében* döntötte el. Ennek a testületnek tagja volt minden közigazgatási bíró és az elnök által a jegyzőkönyv vezetésére kirendelt fogalmazó. Az ügyrend részletesen szabályozta a teljes ülés döntéshozatali mechanizmusát. A bíróság előtti rendes eljárásról különösen szabályok rendelkeztek. Az ügyeket az elnök osztotta ki, de figyelemmel kellett lennie arra, hogy a bírák egyenlően legyenek leterhelve, és hogy az azonos ügyben beérkezett beadványt ugyanazon előadó kapja meg. A *tanácsülési* tárgyalási napirendre vétel során előnyben kellett részesíteni azon jogvitákat, amelyek eldöntésétől más ügy megindítása vagy folyamatban lévő elbírálása függött. Soron kívül kellett tárgyalni azon panaszokat is, továbbá mindazon jogvitákat, amelyekben a törvény „gyors intézkedést vagy soron kívüli előadást” rendelt el. (82. §). A bíróság döntésének „világosnak és szabatosnak” kellett lennie. Az ügydöntő határozatokat az 1883:XLIII. tc. 11. §-a szerint „Ő Felsége a király nevében” adták ki. Az ügyeket főszabály szerint tanácsülésen kellett eldönteni. A tanács elnökének gondoskodnia kellett arról, hogy a tanácsülés – szükség esetén – bármelyik napon összeülhessen. A szabályzat 89. §-a szerint a tanácselnök jelölte ki a tanács tagjait, az előadót és a tanácsjegyzői minőségben eljáró fogalmazót. Ő nyitotta meg és zárta be az ülést, örködött annak méltósága felett, fenntartotta a rendet és csendet és biztosította a tanácskozás szabályszerűségét. A tanács előtt minden ügyet szóban kellett előadni. Az elnök és a szavazóbírák kérhették a vonatkozó iratok felolvasását. Az ügyek előadása nyilvános volt. Az előadásra kerülő ügyek jegyzékét a bíróságnál nyílt helyen az előadás előtt három nappal ki kellett függeszteni. Az érintett feleket egyébként nem kellett értesíteni, vagy meghívni. A nyilvános ülésről kizárni csak a gyerekeket és olyan személyeket lehetett, akik nem a „hely méltóságának megfelelően jelentek meg”. (95. §) A hatályos törvénykezési rendtartás (1868:LIV. tc.) 105. §-át ennek a testületnek is be kellett tartatnia, az elnöknek a tárgyalás rendjét biztosítania kellett.

Az ügy elbírálásának szabályzati rendje szerint először az előadó bíró nyilvánított véleményt. A referáló előadását az elnök nem szakíthatta félbe, semmilyen módon nem korlátozhatta az ügyből felkészült bíró véleményszabadságát. A határozathozatal során a szavazást az előadó bíró kezdte meg, az elnök minden esetben utolsóként szavazott. Az ítélet tartalmát és az indokolás főbb pontjait szóban és nyilvánosan ki kellett hirdetni.

3. A személyzet: bírák, egyéb közreműködők

A bírák elnökének kinevezésére a pénzügyminisztérium 1883. november 28-án tett előterjesztést az uralkodóhoz. Gr. Szapáry Gyula pénzügyminiszter a minisztertanács korábbi, november 20-i ülésén már elfogadta azt a javaslatot, hogy az új bíróság elnöke Madarassy Pál, helyettes pénzügyminiszteri államtitkár legyen. A királyhoz címzett

előterjesztésében mindenképp előtérítette, hogy az alakuló pénzügyi közigazgatási bíróság olyan ügyek felülvizsgálatát látja el, amelyek addig a pénzügyminisztériumhoz tartoztak. A vitás közigazgatási kérdések közül a törvény révén az adó és illetékügyek önálló bíróság elé kerülnek, ezért különösen fontos, hogy az „adminisztráció folytonossága és rendes menete minden zökkenés nélkül a jövőre is biztosított legyen és a függetlenül működő bíróság eljárása a pénzügyi adminisztrációval helyes összhangzásba hozassék”. Még világosabban utal a kiválasztás szempontjára az a szövegrész, amelyben az előterjesztést fogalmazó *Wekerle Sándor* arra utal, hogy a bíróság a közigazgatás menetére hátrányos befolyást gyakorolhat és – mivel a bíróság hatáskörébe utalt ügyek csaknem kivétel nélkül a közszolgáltatások mértékére vonatkoznak – a bírák személye az állami bevételek szempontjából sem közömbös. Ezért kell olyan tapasztalattal bíró elnök, aki alaposan ismeri a pénzügyi közigazgatást és „tulajdonságai és jelleménél fogva biztosítékot nyújt, hogy a felek méltányos érdekeit az állami érdekekkel és a pénzügyi közigazgatás kívánalmaival helyes egyensúlyba képes hozni”. Madarassy Pál erre alkalmas személynek látszott és bizonyult is. Harminchat éves szakmai gyakorlata volt, kinevezése előtt tíz évig vezette az ország pénzügyi közigazgatását. A Tisza Kálmán által inspirált több adójogi intézmény kialakításában személyesen vett részt, a gyakran változó pénzügyminiszterek mellett ő képviselte a személyes folytonosságot. A pénzügyminiszter egykori munkatársában látta a pénzügyi érdekek biztosítékát.⁷

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozataláról szóló törvény 3. §-a úgy rendelkezett, hogy az ítéldbírák fele a bírói hivatal viselésére képesítettek sorából, másik fele a pénzügyminisztérium fogalmazási szakánál törvény által előírt minősítéssel rendelkező személyekből álljon. A bírák kinevezésére vonatkozó pénzügyminisztériumi előterjesztés 1883. december 17-én készült el. A szintén *Wekerle Sándor* által összeállított tervezet külön hangsúlyozta, hogy a személyek kiválasztása az állami érdek komoly mérlegelése után történt.⁸ Az 1883:XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróság ítéldbírának számát nem határozta meg, a szükséges létszámról a törvény felhatalmazása alapján egyelőre a minisztertanács döntött. Az 1884. évi – 1884. augusztus 25-én a király által előzetesen jóváhagyott – költségvetési tervezet hat ítéldbíróval számolt. Ezek közül kettő részére 5000 Ft-os négy részére 4000 Ft-os évi fizetést irányzott elő. Az uralkodói jóváhagyásra felterjesztett hat bíró – az előterjesztés szerint – „feladatának minden irányban” sikeresen meg tud felelni. Az uralkodó elfogadta minisztere személyi előterjesztését.

Az I. osztályú besorolás szerinti egyik bírói állásra *Marinovich Marcell* pénzügyminiszteri miniszteri tanácsos kapott kinevezést. Verőcse megyében 1822-ben született. Kiváló eredménnyel elvégzett jogi tanulmányok után az 1843/44-es országgyűlésen mint joggyakornok és jurátus működött, majd ügyvédi vizsgát tett. Az udvari kamaránál 1844-ben vállalt állást, 1868-ban a pénzügyminisztérium osztálytanácsosa lett, majd 1878-ban miniszteri tanácsosi kinevezést kapott. Ebben a minőségében kezdetben a közvetett adók főosztályát, majd a jogi és horvát osztályokat vezette. Közel negyven éve tevékenykedett a pénzügyi adminisztráció terén.

A másik I. osztályú bírói helyre *Dr. Kogler János* került. Ő 1835-ben született, jogi tanulmányai után doktorátust szerzett, majd köz- és váltóügyvédi vizsgát tett. A kassai jogakadémia rendes tanáraként számottevő irodalmi munkássága volt. A kiegyezés utáni

⁷ Az előterjesztés – *Wekerle Sándor* által készített – tervezete: OL. K 255-1883-1-1891, tisztázott változata K 255-1883-1-1925, a Budapesten kelt 1883. november 29-i uralkodói kinevezés a K 255-1883-1926. számon található.

⁸ OL. K 255-1883-1-2017. sz.

időszakban 1869-től a pénzügyminisztérium miniszteri titkári állást töltötte be, előbb a statisztikai osztályra, majd az elnöki kabinethez került. Alkalmazásakor minisztériumi főtisztviselőként a közvetett adók főosztályát vezette, tehát nagy szakmai tapasztalattal rendelkezett.

Hegedűs Ferenc pénzügyminiszter osztálytanácsos 1828-ban Miskolcon született, jogi tanulmányait a kassai jogakadémián végezte. Az 1848/49-es időszakban honvéd hadnagyként szolgált, majd „azután két évet mint magánzó töltött el”. Hivatali pályáját 1852-ben fogalmazó gyakornokként a budai gyámi és királyi országos pénzügyigazgatóságnál kezdte. Kinevezése után fogalmazó, majd 1859-ben pénzügyi kerületi biztos, ezt követően 1865-ben az óbudai koronauradalom tisztartója lett. Innen került át 1870-ben a pénzügyminisztériumba, ahol 1874-ben királyi tanácsosi rangban miniszteri titkárként alkalmazták. Ezt követően – kikerülve a központi adminisztrációból – pénzügyigazgatói beosztást nyert. Előbb a besztercebányai, majd a nagyszebeni pénzügyigazgatóságot vezette, majd az adófelügyelői intézmény 1876-i behozatala után osztálytanácsosként a főváros adófelügyelője lett. A pénzügyminisztériumba 1878-ban visszatérve kezdetben az illetéklügyi majd az egyenes adók ügyének osztályát vezette. Közigazgatási bíróvá történő kinevezéséig közel harminc évet töltött el pénzügyi szolgálatban.

Dr. Székely József 1840-ben Kolos megyében született. Közigazgatási bírói alkalmazásakor a budapesti királyi tábla egyik bírója volt. Jogi tanulmányai befejezése után doktori szigorlatot, köz- és váltóügyvédi vizsgát tett. Szakmai pályája a fővárosi királyi táblánál 1865-ben kezdődött, majd 1866 és 1869 között a marosvásárhelyi református jogakadémia tanára volt. Azt követően királyi ügyész, majd 1877-től budapesti királyi táblai bíró. A bíróságon jövedéki kihágási ügyekben döntött, erről a tárgykörrel több tanulmányt jelentetett meg.

Taray Andor ügyvéd Pécs aljegyzőjeként kezdte nyilvános pályáját, majd 1850-ig a város főjegyzője volt. Ezt követően rövid ideig törvényszéki ülnök, majd 1865 és 1870 között a pécsi püspökség uradalmának kormányzója volt. A bíróság egyik politikusi körből verbuválódott tagja, országgyűlési képviselőként, 1872-től három ülészakon át képviselte Pécs szabad királyi város választópolgárait. Több tudományos cikke jelent meg.

Beniczky Gyula köz- és váltóügyvéd 1827-ben született. Nógrád megyében hivatali karriert futott be, ahol 1848-ban szolgabíró, 1861-ben főszolgabíró lett. Az 1865-ös időszaktól kezdve országgyűlési képviselő volt, egy ciklust kivéve folyamatosan részt vett a képviselőház munkájában. A hivatalos kort (55 év) túlhaladta, ezért alkalmazásához külön felmentést kellett kérni ügyében az uralkodótól.⁹

A bírósági személyzethez tartozott még *Vöröss Sándor*, aki az elnöki titkári állást kapta meg. Feladata az elnöki adminisztratív teendőik előkészítése, a segédszemélyzet közvetlen felügyelete volt. A hivatalos felterjesztés szerint ezt a funkciót csak olyan személy láthatta el, aki „az egyenes és közvetlen adók kezelése és az adminisztratív szolgálat terén” kellő jártassággal rendelkezett. Vöröss korábban Vas megyei királyi adófelügyelő volt, 1842-ben Csongrád megyében született. Jogi tanulmányait a budapesti egyetemen végezte, majd köz- és váltóügyvédi vizsgát tett. Pénzügyi szolgálatát 1868-ban kezdte, a győri pénzügyigazgatóság fogalmazója lett. Később kataszteri titkár, majd a szombathelyi illetékkiszabási hivatal vezetője lett. Alkalmazása előtt 1881-ben Vas megye területén adófelügyelői megbízást kapott.¹⁰

⁹ Az életrajzokra: OL. K 255-1883-1-2026, 2017 számok.

¹⁰ OL. K 255-1883-1-2016.

A bíróság segéd- és kezelőszemélyzetének tagjai az ügyrend alapján a kezelő állásban lévő pénzügyminiszteri hivatalnokok fizetését kapták. A bíróság elnöke négy fogalmazó alkalmazására tett javaslatot. Közülük kettő minisztériumi alkalmazott volt, akiket csak be kellett a bírósághoz osztani. A bírósághoz rajtuk kívül két fogalmazó-segéd került. Az irodai teendőket egy irodavezető és három írnok látta el.¹¹

A bíróság a budai vár területén lévő régi városháza épületének két szintjét vette birtokba. Az épület felújítása jóval többbe került annál, mint amennyire az előzetes kalkuláció szerint számítottak. Az épület igénybe vett helyiségének felújítása 6000 Ft-ba került.¹² A bíróság létszámának növekedésével a rendelkezésre álló épületrész hamarosan szűknek bizonyult. A bíróság részére 1886. nyarán egy közeli – hét szobából és mellék-helyiségekből álló – magánlakást béreltek ki, ahová az irattárat és a kezelő hivatalt helyezték el.¹³

4. A működés megkezdése

A pénzügyi közigazgatási bíróság hivatalosan 1884. január 1-én alakult meg. Az első teljes tanácsülésről készült jegyzőkönyv¹⁴ szerint a résztvevők – miután az elnök felolvasta a kinevezési okiratokat – a pénzügyminiszteri útmutató szerint letették a hivatalos esküt. 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:LIV. tc.) 554. §-a szerint csak akkor voltak teljes bizonyító erejűek, ha hitelesített fordításuk a bíróság rendelkezésére állt.¹⁵ A pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke arra kérte a pénzügyminisztert, hogy a fordításhoz és hitelesítéshez a miniszterelnöki fordító osztály segítségét vehesse igénybe, vagy a költségeket a bíróság utólag elszámolhassa. A pénzügyminisztériumban készült – Wekerle Sándor által összeállított – válasz szerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott idegen nyelvű dokumentumokat nem kellett 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 fordítatásra. Hiteles fordítást pedig csupán kivételes esetben kellene kérni, akkor, ha „a többi tárgyiratok egyáltalán nem szolgáltatnak alapot az ügy elbírálására”. A miniszteri személyzeti táblá-

¹¹ OL. K 255-1883-1-2089.

¹² Az épület bérletére, karbantartására és bérletére vonatkozó iratok: OL. K 255-1883-1-1336, 1380, 1732.

¹³ OL. K255 1886-1-681.

¹⁴ OL. K 225 1884-1-10.

¹⁵ OL. K 255 1884-1-461.

zat 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 vállalná, 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”.¹⁶

A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884. évi tevékenységét¹⁷ a bíróság elnöke pontos kimutatások szerint elemezte. A bíróság működésének első évében összesen 8174 érdemi döntést igénylő ügyirat érkezett. Ebből egyenes adóval kapcsolatban 4208, illetékügygel összefüggésben 3966 beadványt iktattak. Az adóügyek nagy számát az okozta, hogy a három évre szóló adókimutatás első éve 1884 volt, így a fellebbezések értelemszerűen erre az évre estek. Az illetékügyek elleni panaszokat – ebben az évben – még a pénzügyminisztérium bírálta felül.

Az ügyintézés során 1884-ben a beérkezett 8174 ügyiratból 4117 érdemi döntés született. A bírák testülete 1884. február 27-én tartotta első ülését és az évben még összesen 98 alkalommal tartott ügydöntő tanácskozást. A pénzügyi közigazgatási bíróság – figyelembe véve a bíróság elnökének tartós betegségét – minden harmadik napon tartott tanácsulást. A bíróság öt ítélő bíróval működött. A bíróság elnöke a bírák által elintézendő ügyek számát heti 20-ra tette, ezen számítás szerint a teljesítési átlagot 417 ügydarabbal haladta meg. A várható ügyforgalomra tekintettel az elnök a bírák és a segédszemélyzet „arányos szaporítását” kérte a pénzügyminisztértől.

A bíróság elnökének beszámolójára a minisztériumba érkezésének másnapján (Wekerle Sándor közreműködésével) elkészült a pénzügyminisztériumi állásfoglalás is. A személyzet létszámának növelése érdekében felségfolyamodvány készült,¹⁸ amelyet először a minisztertanácsnak 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 kisegítő, összesen tehát hét szolgából állna. A pénzügyminisztériumi előterjesztés készítője helyesen mutatott rá, hogy a személyzetszaporítás a felek érdekeit és a kincstár ügyeit egyaránt szolgálja, hiszen a fellebbezések révén az állam később juthat az öt jogosan megillető bevételhez.

A Wekerle Sándor osztálytanácsos által készített előterjesztést a minisztertanács elfogadta. Az uralkodó 1885. január 18-i leiratában¹⁹ engedélyt adott arra, hogy a létszámot a fentiek szerint szaporítsák és az ezzel járó költségzaporulatot az 1885. évi költségvetésbe pótlólag felvegyék. A kinevezések rövidesen megtörténtek. Az uralkodó 1885. március 7-én báró *Pongrácz Emilt*, *Detrich Mártont* és *Bóné Gézát* közigazgatási

¹⁶ OL. K 255 1884-1-461. 5–6. p.

¹⁷ OL. K 255 1885-1-173.

¹⁸ OL. K 255 1885-1-173.

¹⁹ OL. K 255 1885-1-235.

bírósági bírakká nevezte ki. Az új bírák március 31-én tettek esküt.²⁰ Pongrácz Emil és Detrich Márton korábban a pénzügyminisztérium osztálytanácsosai voltak, Bóné Géza a Fejér megyei alispáni pozícióját cserélte fel bírói tisztre.

A pénzügyi közigazgatási bíróság 1885. évi anyagi szükségletei meghaladták az előre tervezettet.²¹

A személyi járandóságok összesen 69.056 forintra rúgtak. Ebből a fizetések, lakpénzek és személyi pótlékok 64.815 Ft-ot tettek ki, a napidíjnyokok bérei 2422, az egyéb bérek 819, a szolgák ruhailletménye 200, a jutalmak és segélyek 800 Ft terhet jelentettek a kincstárnak. A dologi kiadások házbérből (2128 Ft) és hivatali, irodai költségből (3000) álltak, összesen 5128 Ft-ra rúgtak. Az évi összes kiadás ennek megfelelően 1885-ben 74.184 Ft volt. (Az elnök fizetése évi 6000 Ft volt, amelyet 1000 Ft lakpénz és ugyanennyi összegű személyi pótlék egészített ki. A bírák – besorolásuktól függően – 5000, illetve 4000 Ft évi fizetést és 600 Ft lakpénzt kaptak.)

A pénzügyi közigazgatási tevékenységének elemeként érdemes a legfelsőbb bírói fórummal, a Kúriával történő összehasonlítással kezdeni. A Jogtudományi Közlöny 1885. évf. 3. számában közzétett kimutatás²² szerint az ügyforgalom az adott időszakban a következőképpen alakult.

1882-ben	28.615 db,		
1883-ban	22.766 db,		
1884-ben	19.612 db,	összesen	70.993 db.

A Kúria éves ügyforgalmi átlaga tehát 23 664 volt.

Érdekes a ténylegesen elintézett ügyek arányának összevetése is. Az adatok szerint a Kúria bírói

1882-ben	26.987,
1883-ban	27.098,
1884-ben	20.407

ügyet zártak le. Az évi átlag 21.497 db, egy-egy bíróra 346 ügy esett.

Ezzel szemben a pénzügyi közigazgatási bíróság nyolc bírója 1884-ben 4117, 1885-ben 8732 peres ügyet zárt le. Egy bíróra ezek szerint 760 elintézett ügy jutott.

A pénzügyi közigazgatási bírósághoz 1884-ben és 1885-ben összesen 21.396 ügy érkezett. (Évi átlag 10.698.). A legfelsőbb bírói testületnek a – tanácselnökön kívül – 62 bírója volt, a pénzügyi közigazgatási bíróságon a – két tanácselnökön kívül – nyolc ítéldbíró tevékenykedett. Ezek szerint tehát a Kúria ügyforgalma csak kevéssel több, mint kétszerese volt a pénzügyi közigazgatási bíróságnak, de bíráinak száma nyolcszor többre rúgott, mint a pénzügyi judikatúra új szervéé. A számítás szerint a rendes főbíró-ságon évente egy bíróra 382 ügy esett, a pénzügyi bírák ezzel szemben 1337 darabot voltak kötelesek intézni.

5. A működés regisztrálása: adalék korabeli bírósági statisztikához

a) Ügyforgalmi kimutatás a magyar királyi pénzügyi közigazgatási bíróság 1884. évi működéséről:

²⁰ OL. K 255 1885-1-619.

²¹ OL. K 255 1885-1-855. számú magyar királyi pénzügyminiszteri számvevőszék irata szerint.

²² Idézi: a pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke az OL. K 255 1885-1-1451. számú előterjesztésében.

Elnöki ügyekben:	
beérkezett	142
elintézett	142

Pénzügyi vitás ügyekben:	
beérkezett	8174
elintézett	4117
maradt elintézetlen	4057

Az elintézett ügydarabok közül elintézést nyert

1. Tanácsülésben

a) ítélettel

helybenhagyva	1020
megváltoztatva.	518
<u>megsemmisítve</u>	<u>18</u>
összesen	1556

b) végzéssel

helybenhagyva	154
megváltoztatva	81
<u>megsemmisítve</u>	<u>276</u>
összesen	511

c) rendelvénnyel

164

2. Tanácsülésen kívül

<u>egyéb intézkedésekkel kiegészítés végett</u>	<u>1886</u>
összesen	4117

3. A tanácsülésben ítélettel elintézett 1556 vitás ügyben a fellebbezés benyújtott

a) felek által	1472 esetben
<u>b) a kincstár képviselője által.</u>	<u>84 esetben</u>
összesen	1556 esetben

A bíróság első évi munkaterhe a pénzügyi közigazgatási bíraskodás történetét tekintve átlagos mértékű volt. A kortársak figyelmét mindössze az keltette fel, hogy a beérkező ügyek felét a bíróság nem döntötte el, a hátralék már az első évben jelentős mennyiségű volt. Kiderült, hogy a fellebbezett ügyek többsége érdemi elbírálást, kollektív bírói döntést igényelt.

b) A tanácsülésben 1884-ben ítélettel eldöntött ügyek jellege, és a megfellebbezett összeg változása a bírósági határozat következtében:

Adónem	ügydarab száma	fellebbezett összeg	helybenhagyott összeg	leszállított összeg	fel-emelt összeg	Ezek alapján összesen	
						csökkenés	/szaporodás
földadó	2	3054	3654				
házadó	7	457	457		2516		2516
III.oszt. ker. adó	361	65.962	43.174	15.932	603	6855	603
IV. oszt. keresk. adó	2	761	761				
fegyveradó	1	10	10				
tőke kamat s jár. adó	14	1564	1404	51	8	108	8
nyilvános számadásra kötelezett vállalatok adója	8	6781	6781		97		97
ált.j övedelmi pótagó	3	228	225	1		1	
hadmentességi díj	6	345	238		20		20
jogilleték	634	42.362	118.334	66.636		57.390	
bélyegilleték	497	8399	5906	803		1689	
bírságok	21	318	208	25	80	85	80
összesen	1556	30.844	181.194	83.449	3325	66.200	3325

A vezető kormányférfiak korábbi félelme ellenére a közigazgatási jogvédelem Magyarországon 1884-ben csupán hatvanezer forint bevételkiesést okozott. Később ez az összeg csökkent, különösen az illetékkivetés terén tapasztalhatunk alaposabb és a törvénynek jobban megfelelő elsőfokú gyakorlatot. A törvények változásával csökkent a jogilletékekkel kapcsolatos viták és fellebbezések száma is.

c) A királyi pénzügyi közigazgatási bíróság döntvényei 1884-ben:

hadmentességi díjügyben	1 esetben,
<u>illetékügyben</u>	<u>5 esetben,</u>
összesen	6 esetben.

A hivatalos pénzügyi közlönyben megjelent döntvények a legkirívóbb illetékügyi gyakorlat felszámolását célozták. A döntvények nyomán már a következő évben csökkent a törvénytelen illetékkiszabások száma, pontosabban az ezzel kapcsolatos fellebbezés. A pénzügyi közigazgatási bíróság döntvényei egyébként általánosan kötelező erővel bírtak.

d) A magyar királyi pénzügyi közigazgatási bíróság ügyforgalmi kimutatása az 1885. évről:

I. Elnöki ügyekben:

beérkezett	146
elintézett	146
elintézetlen	-

II. Pénzügyi vitás ügyekben:

1884. évről maradt hátralék	4056
<u>1885. évben érkezett</u>	<u>11.700</u>
összesen elintézendő volt 1885-ben	15.756
<u>ebből elintézést nyert</u>	<u>9113</u>
maradt 1885. év végével elintézetlen	6643

Az elintézett ügydarabok közül elintézést nyert:

1. Tanácsülésben:

a) ítélettel

helybenhagyva	2257
<u>megváltoztatva</u>	<u>1577</u>
összesen	3834

b) végzéssel

helybenhagyva	509
megváltoztatva	208
<u>megsemmisítve</u>	<u>1309</u>
összesen:	2026

Tanácsülésben összesen: 5860

2. Tanácsülésen kívül:

<u>egyéb intézkedéssel kiegészítés végett:</u>	<u>3253</u>
az elintézett ügyek száma összesen:	9113

3. A tanácsülésben ítélettel elintézett 5860 db vitás ügyben a fellebbezés benyújtott

a) a felek által	5740 esetben
<u>b) a kincstár képviselője által</u>	<u>120 esetben</u>
összesen:	5860 esetben

e) Összehasonlítás:

	1885	1884	1885	1884
	ügydarabok		növekedés	
beérkezett	11700	8174	3526	
elintéztetett	9113	4057	4996	

f) A tanácsülésben ítélettel eldöntött ügyek jellege, és a megfellebbezett összeg változása a bírósági határozat következtében (1885):

Adónem	ügy-darab száma	fellebbezett összeg	helyben-hagyott összeg	leszállított összeg	fel-emelt összeg	Ezek alapján összesen	
						csökkenés	/szaporodás
földadó	12	1790	849			941	
házaadó	12	1886	1256	529		100	
I. osztályú keresetadó	3	15		10		5	
II. osztályú keresetadó	2	29	29				
III. osztályú keresetadó	1513	165.527	109.242	25.294	1.212	30.990	1212
fegyveradó	1	9	9				
tőkekamat s járadékadó	54	16.160	11.190	2966	2366	2.003	2366
bányaadó	3	405	63			342	
nyilvános számadásra köt. váll. adója	26	30.636	16.693	12.256		1686	
általános jövedelmi pótdadó	10	8100	6819		272	1281	272
hadmentességi díj	13	390	275	94		58	
jogilleték	1130	621.105	226.027	122.692		272.386	
bélyegilleték	901	19.108	8405	4259		6444	
bírság	28	1060	475			58	
Összesen:	3712	866.393	381.423	168.125	3852	316.849	3852

g) A magyar királyi pénzügyi közigazgatási bíróság döntvényt hozott 1885-ben:

bélyeg és illetékügyben	7 esetben
tőkekamat és járulékos adóügyben	1 esetben
III. osztályú kereseti adóügyben	2 esetben
nyilvános számadásra kötelezett vállalati adóügyben	1 esetben
illetékességi kérdésben	1 esetben
összesen	12 esetben

h) Kimutatás azon fellebbezésekről, melyek a kir. pénzügyigazgatóság által a bélyegilletékek, jogilletékek és illeték-egyenérték jogossága és helyessége ellen benyújtott fellebbezésekre hozott másodfokú határozatok ellen a pénzügyi közigazgatási bírósághoz kerültek:

	A királyi pénzügyigazgatóság székhelye	A királyi pénzügyigazgatóság által a			
		a) bélyegilletékek	b) jogilletékek	c) illeték-egyenérték jogossága és helyessége	Összesen
		ellen benyújtott fellebbezésekre hozott másodfokú határozatok ellen a pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott fellebbezések száma			
1.	Besztercebánya	45	74	2	121
2.	Budapest-Buda	100	166	2	268
3.	Budapest-Pest	116	92	1	209
4.	Debreczen	112	154	5	271
5.	Fiume	9	10	-	19
6.	Kassa	86	148	-	234
7.	Kolozsvár	22	34	-	56
8.	Nagyszében	113	74	3	190
9.	Pécs	47	109	1	157
10.	Pozsony	54	208	7	269
11.	Sopron	32	73	5	110
12.	Szatmár	77	79	1	157
13.	Szeged	150	151	3	304
14.	Temesvár	8	11	-	19
	Összesen:	971	1383	30	2384

6. Az első két év tapasztalata

Az első két év ítélkezési tapasztalatai nyomán a közigazgatási bíróság elnöke részletes javaslatot tett a pénzügyi judikatúra javítására a pénzügyi kormányzat vezetőjének. Szapáry Gyula miniszteriuma – rendkívül gyorsan – kivétel nélkül minden felvetésre reagált.

A közigazgatási bíróság munkamennyiségének csökkentésére irányuló első javaslat az illetékkiszabással foglalkozó hivatalok és az első fokú fellebbezési fórumot képező pénzügyigazgatóságok alkalmazottainak felkészültségét érintette. A bíróság elnöke szerint az itteni érdemi munkára csak jogvégezett, 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 kellene bízni. Az említett szervek valóban alacsony szakmai színvonalon dolgozhattak, hiszen a közigazgatási bíróság első két évében ítélettel vagy végzéssel lezárt ügyek száma 4168 volt, ebből csupán 1879 esetben hagyták helyben a közigazgatási szervek döntéseit. A bíróság 2239 esetben kényszerült a megtámadott közigazgatási határozat megváltoztatására vagy megsemmisítésére. Még jellemzőbb az első fokú szervek felületes eljárására, hogy a bíróságnak a bírósági szakaszba került bélyeg és illetéki

ügyek egy harmadában kellett adatpótlást kérnie vagy tényállás-kiegészítést elrendelnie.²³

A pénzügyi jellegű visszaélések – a közigazgatási bíróságra jelentős terhet hárító – másik köre a kiadott pénzügyi rendelkezések figyelmen kívül hagyásából származott. A közvetlenül lerovandó bélyeg és jogilletékek kezeléséről szóló 1881:XXXIV. tc. végrehajtási utasítása²⁴ például világosan előírta, hogyan kellett volna a befizetéseket nyilvántartani, a könyveléseket vezetni. Ezen kimutatások országosan pontatlanok voltak, így – pusztán adminisztratív okból is – gyakran történt alaptalan vagy kétszeres adókiivetés.

A közigazgatási bíróság ügyforgalmát jelentősen szaporította az 1881. évben 15250. szám alatt megjelent pénzügyminiszteri rendelet,²⁵ amely kimondta, hogy 1881 július 1-től az illetékkötelezett felek terhére utólagosan pótilleték nem szabható ki. 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 a tisztviselőket, hogy bonyolultabb esetekben a hibát mindig a fél kárára kövessék el. Így a tévedésből eredő külön illetékkivetések mellé a szándékosan elkövetett illetékkiszabás társult. A rendelet maga egyébként nem volt törvényes, sőt a vonatkozó normákkal ellentétben állt. Az eredeti bélyegtörvény (1850. augusztus 2.) 9. §-a szerint a törvény szerint járó illetékek nem évülnek el. Az 1868:XXI. tc. 86. §-a három évi elévülési időt állapított meg, amely időt az 1876:XV tc. 68. §-a öt évre emelte. Ezt az időtartamot az 1889:XLIV. tc. 90. §-a is megtartotta. Ezek a 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 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 pénzügyi közigazgatási bíróság elé kerülő fellebbezések nagy része abból származott, hogy a felek a tőlük követelt bélyegilletékről vagy felemelt illetékekről 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 történt, a rendszer megváltoztatása csak a vonatkozó törvények radikális átalakításával történhetett volna meg. 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, hatóságok, bíróságok kezelő személyzete végezte. A hibás bélyeglerovás megállapítása azonban alapos jogi ismeretet igényelt, így az esetek döntő többségében téves döntés született. A setében megállapított illetékek behajtása során a fizetési meghagyások felé 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 előkészítetlenségére jellemző, hogy a közigazgatási bíróság minden lelet alapján kivetett bélyegilleték ellen beadott fellebbezéshez újabb iratot kényszerült bekérni. Ha ezt az első jogorvoslati fórum megtette volna, a panaszt már a pénzigazgatóságon érdemben el lehetett volna intézni. A bélyegeket tömeges, alaptalanul történő felvételének fő oka volt, hogy a bélyegcsonkítás miatt kivetett felemelt illetékből a leletező kezelő személyzetnek jutalékot fizettek.

²³ OL. K 255 1885-1-1451.

²⁴ Pénzügyi Közlöny 1881. 604. p.

²⁵ Pénzügyi Közlöny 1881. 815. p.

Rendkívül sok feladatot adott a közigazgatási bíróságnak az ingatlanforgalom után illetékek megállapításával kapcsolatos jogviták elbírálása. Az ingatlanok értékelésére a korabeli törvények nem tartalmaztak egységes rendelkezést. A közigazgatási bíróság elnöke a törvényes adóérték alapulvételét javasolta, amely ellen csak az adó téves megállapítása esetén engedne jogorvoslatot.²⁶

Az első két év után felmerült az a gondolat is, hogy – az egyenes adók mintájára – törvényhozási szinten kellene az illetékügyi fellebbezéseket is korlátozni. A közigazgatási bíróság elnöke ezt a megoldást nem ajánlotta. Úgy vélte, ezzel megghiúsulna az a cél, amelyet a bíróság felállításával el kívántak érni, „hogy t. i. a bélyeg és illetékek iránti ügyekben az adózó felek és a kincstár közt felmerülő vitás ügyekben, a függetlenség minden törvényes garanciával felruházott bírói fórum ítéljen; alapjában megingatná a hitet a törvényhozás komolyságában, amely egy-két évvel ezelőtt, hosszú sürgetés és vajúdás után létrehozott intézményt néhány ezer forintnyi pénzbeli áldozat miatt értékében megsemmisít.” Az ügyek körének szűkítése „megsemmisítené azt a jótékony hatást is, melyet ennek a bíróságnak a két évi működése már az adózó polgárok körében előidézett, kik bizalommal, megnyugvással tekintenek a bíróság tárgyilagos, higgadtan megfontolt, független judicaturájára elé”.²⁷ Az egyenes adóügyek korlátozásának az volt az oka, hogy minden ilyen természetű ügyben volt társadalmi kontroll (közigazgatási bizottságok, kivető és felszólalási bizottságok). Ezek ugyan a kincstártól nem voltak teljesen függetlenek, de – Madarassy szerint – „az érdektelenség színezetével” bírtak. Bélyeg és illetékügyben ellenben minden ügyben első fokon az illetékkiszabási hivatal döntött, panasz esetén a pénzügyi igazgatóság határozott, tehát mindkét fokon a kincstár látta el volt a felperesi és a bírói feladatokat.

A két évi működés legfontosabb tapasztalatait összefoglalva a bíróság elnöke a rendkívüli mértékű hátralék feldolgozásának legfontosabb eszközeként a bírói létszám további emelését tartotta. A terjedelmes memorandumra 1885. augusztus 26-án Wekerle Sándor válaszolt. Az 1883:XLIII. tc. 2. §-a szerint pénzügyminisztérium a törvény hatályba lépésétől számított két év elteltével a törvényhozásnak a végleges bírói létszámról előterjesztést kellett tennie. A pénzügyminisztérium szerint a bíróság feldolgozatlan ügyeinek nagy száma (1885. augusztus 26-án 6095 db) egyértelművé tette, hogy a bírói létszám a „mostani eljárás mellett” nem elegendő. A bírói létszám szaporítása viszont sokba kerülne „s oly széles körre fektetné a bíróság működését, hogy alig állna arányban a legyőzendő teendők érdemével, amelyeket korábban a minisztérium két ügyosztálya látott el. A bírák létszámának növelése „az eljárás 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 alapos elemzéssel válaszolt.²⁸ A fokozatosan szaporodó hátralék legfontosabb okát a fellebbezések számának növekedésében látta. A bíróságnak nyolc előadóbírája volt, az elnök számítása szerint – heti teljesítményként húsz ügy elintézését alapul véve – az évi várható átlagos 12.000 ügy lezárásához viszont 13 előadó bíróra lenne szükség. A segédszemélyzet számának növelésével, újabb fogalmazók és fogalmazósegédek alkalmazásával a restancia nem számolható fel. A fogalmazók által elintézt

²⁶ K 255 1885-1-1451.

²⁷ K 255 1885-1-1451.

²⁸ K 255 1886-1-503.

ügyeket az 1883:XLIII. tc. értelmében csak az ítéldbíró adhatja elő, a hármastanácsban neki kell a határozati javaslatot előterjeszteni. A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak feladata egyébként szakmailag lényegesen nehezebb volt, mint a többi felsőfokú bíróságok közreműködése. Ezen bíróság „elbírálása alá nem a judicátúra gyakorlatára szakszerűen kiképzett első fokú fórumok szolgáltatták 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 kell megállapítania, és a bíró elé „csak elvétve kerül oly módon indokolt végzés, hogy ő annak segélyével saját bírói véleményét gyorsabban megállapíthassa”.

A bíróság elnöke határozottan elutasította azt a javaslatot, hogy a kisebb súlyú ügyeket egyesbírói eljárás alá vonják. Az 1883:XLIII. tc. 12. §-a ugyanis minden ügyet, amely bírói judicátúra alá kerül, három tagú tanács elé rendelt. A bírói ítélezésnél nem az összeg, hanem az elv a meghatározó, a judicátúra teljességéhez minden félnek egyforma joga van. Az egyes bírói rendszer egyébként is nehezen vezethető be, hiszen az elvi fontosságú és kisebb jelentőségű ügyek között nem lehet elvi alapon különbséget tenni. A végső fokon döntő bírói fórumoknál elvileg sem volt indokolt egyesbírói rendszer alkalmazása.

A tevékenység javításának legfontosabb tényezője a bírói állások számának növelése. A bíróság elnöke szerint évi 43.082 Ft. többletköltség szükséges ahhoz, hogy a közigazgatási bíróság el tudja látni fontos hivatását.

A bíróság kétéves működésének egyik legfontosabb tapasztalata volt, hogy világossá tette a rendes ítéelő 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 keresni. Ezért a bíróság elnöke szükségesnek látta, hogy maga a bíróság maga képezhesse ki a megfelelő bírakat. Ezt úgy képzelte el, hogy a bírák köré pótbírakat, a segédszemélyzet köré pedig pénzügyminiszteri titkári rangú és fizetésű tisztviselőket vennének fel. Ezeket – elkülönítve a pénzügyminisztérium fogalmazói státuszáról – „tanácsjegyző” elnevezéssel lehetne alkalmazni. Így ez a személyi kör bízható abban, hogy a bíróságon belül előrelépési lehetőséget kapna.

A törvényjavaslat elkészítése érdekében 1885. szeptember 8-án a pénzügyminiszter bizottságot alakított, amelybe három pénzügyminiszteri főtitkárjelöltet jelölt és ugyanennyi tag megnevezését várta a bíróság elnökétől.²⁹ A testület célja annak megállapítása volt, hogy „miként lehetne a bíróság ügyfélforgalmát a bírák létszámának szaporítása, vagy jelentékenyebb szaporítása nélkül rendes kerékvágásba hozni, illetőleg a teendőket egyszerűsíteni vagy kevesbíteni”. A testület állásfoglalása nyomán született meg az 1886:XI. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróság létszámának megváltoztatásáról. A törvény 1. §-a szerint a bíróság végleges létszámának megállapítását 1888. július 1-ig halasztotta el. A bíróság elnökének javaslatától eltérően nem öt hanem három ítéldbíró, két fogalmazó, két segédfogalmazó és egy szolga alkalmazását engedélyezte. A három új bíró a királyi ítéletábrái 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, gyorsabban tud dönteni, mint az első években. Azon túl a

²⁹ K 255 1886-1-503.

kiadott nagy számú döntvény közzététele javítja az eljáró szervek hozzáállását, növeli szakismeretét. A minisztérium adminisztratív intézkedéseket is tervezett az adókiivetés és illeték-megállapítás javítására, az illetékügyben pedig új törvényi szabályozást készített elő. Az 1888. július 1-ig történő elhalasztás logikus volt, mert ebben az évben lezárultak a három évre szóló egyenes adó-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 négygel kellene szaporítani, mégpedig úgy, hogy azok között feltétlenül legyen egy, aki a magyar és horvát nyelvet tökéletesen bírja.³⁰

Már az első időszakban rendkívül fontos volt a bíróság *jogfejlesztő* szerepe. A teljes tanácsülésben hozott döntvényei törvényt pótoltak és törvényi erővel bírtak. A bíróság nagy súlyt fektetett arra, hogy a döntéseket meg is jelentesse. Különösen fontos volt ez Horvát-Szlavonország esetében, amely területre a bíróság területi illetékessége kiterjedt. A bíróság teljes tanácsban hozott döntvényeit horvát nyelvre is lefordították és azt – pénzügyminiszteri megbízásból – a fordító Kóczian Samu magánmunkálataként megjelentették. A horvát bánt is megkeresték a döntvények hivatalos közzététele érdekében.³¹

Rövidesen kialakult a bíróság államhatóságok közötti *rangsora* is. A bíróság elnöke panaszolta a pénzügyminiszternek, hogy az általa vezetett testületet néha rangfokozati címzés nélkül keresik meg, vagy egyszerűen a „tekintetes” címmel illetik. Kérte a „nagyemlétségű” minisztériumot, hogy foglaljon állást a pénzügyi közigazgatási bíróság hierarchikus helyzete és – az ezt tükröző – megszólítása kérdésében. Az 1885. szeptember 2-i kérdésre a minisztérium nem kívánt intézkedni, tekintettel arra, hogy a „törvény e tekintetben határozott támpontot nem nyújt, és a gyakorlat időközben a „nagyemlétségű” címet szentesítette.” Az ügy azonban később ismét napirendre került, és a minisztertanács elé ezzel ellentétes tartalmú előterjesztés került. Ebben már egyértelművé vált, hogy a pénzügyminisztérium nem tekinti azonos közjogi rangúnak magával a közigazgatási bíróságot. Az előterjesztés hivatkozott az 1883:XLIII. tc. 3. §-ra, amely szerint a bíróság elnökét és bírait az uralkodó a pénzügyminiszter előterjesztésére és ellenjegyzése mellett nevezi ki. A minisztériumnak való alárendelést jelzi az a törvényes szabály is, (25. §), 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.³² A vizsgált két év tevékenysége is igazolja: a pénzügyi közigazgatási bíróság igazi rangját bírúinak magas színvonalú ítéletei alapozták meg.

³⁰ K.255 1885-1-1451.

³¹ OL. K.255 1886-1-2299. sz.

³² OL. K.255 1886-11-2180. számon. A vonatkozó iratok: a pénzügyi közigazgatási bíróság elnökének 104/1885. számú átíratja, 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.

ISTVÁN STIPTA

BEITRÄGE ZUR TÄTIGKEIT DES FINANZVERWALTUNGSGERICHTSHOFES IN UNGARN (1884-1885)

(Zusammenfassung)

Das am 13. Juli 1883 sanktionierte, am 21. Juli promulgierte Gesetz war eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau des Rechtsstaates im Dualismus. Zum ersten Mal wurde die Gerichtsrevision in den festgelegten Bereichen gegen Verwaltungsentscheidungen und auch das Prinzip der Kontrolle der Exekutive durch die Gerichte festgestellt. Das Gesetz hat mit der Abänderung der Bestimmungen des GA 1869:IV die geschichtliche Verfassung umgestaltet dementsprechend wurde die richterliche und Exekutive Gewalt voneinander abhängig. Der modernen Auffassung entsprechend hat es das persönliche Klagerecht gegen die Verwaltung anerkannt und hat auf dem Gebiet eines Teiles des Finanzwesens und für die meisten Streitpunkte grundlegenden Steuer- und Gebührenwesen wirksamen Rechtsschutz gesichert.

Die Kompetenzvorschriften betrachtet, hat der erste Paragraph dieses Gesetzes die Taxation abgeschafft. Nur im allgemeinen verwies er darauf, daß in die Kompetenz des Gerichts alle Angelegenheiten gehören, die durch ein steuerverwaltungsrechtliches oder anderes Gesetz zu diesem Gericht geordnet wurden. Genaue Kompetenzbestimmungen sind nur nach den Regeln des GA 1883:XLIV festzustellen. Bei den Rechtsfragen wie Steuerveranlagung, Steuerbefreiung, Steuererlaß, Verfahren um Steuereintreibung, Auferlegung von Geldstrafe der Steuerzahler, Entschädigungsverpflichtungen der verschiedenen Gemeinde-, Stadt- und Steueraufsichtsbehörden wurde das Finanz- und Verwaltungsgericht als höchstinstanzliches Forum bestimmt. Dazu gehörte auch die Erledigung der Beschwerden aus der Verfahren der Verwaltungsorgane in Steuerangelegenheiten, von der Veranlagung bis zur Vollstreckung; in Hinsicht der Gebühren sind aber nicht nur Maß und Bemessen, sondern auch die Durchführung und Strafe, endlich die von den Staatsbürgern beklagten Verwaltungsbeschlüsse zu diesem Gericht zugewiesen.

Aus den Bestimmungen des Gesetzes stellt sich heraus, daß die rein administrativen Angelegenheiten (Steuerzahlungsfrist, Strafbefugnis der Organe der Gemeinde, Feststellung der Umstände der Uneinbringlichkeit) unverändert im staatlichen Interessenkreis blieben, in denen blieb das Entscheidungsrecht beim Finanzminister als höchstes Forum. Die Kompetenz des ungarischen finanziellen Verwaltungsgerichtes erstreckte sich nicht auf die indirekten Steuern und war auch in der Hinsicht speziell, daß sie sich nur auf Nachprüfung der Verwaltungskommissionen der Munizipien, der Ausschüsse für Direktsteuer-Beschwerde und der Entscheidungen der königlichen Finanzdirektionen erstreckte. Das Gericht hatte Befugnis weder zur Veränderung der Dispositionen, Anordnungen des Finanzministeriums, noch zur zweckmäßigen Kontrolle seiner Normen. Er hat keine verfassungsgerichtliche Funktion ausgeübt.

Das Gericht wurde als höchstes Berufungsforum eingerichtet. Nach dem Ministerialvorschlag wäre der Präsident des Gerichtes mit dem Präsidenten der Budapester königlicher Gerichtstafel im gleichen Rang, die vier Mitglieder wären mit

den Mitgliedern der Gerichtstafel auch gleichrangig. Der Justizausschuß des Abgeordnetenhauses hat aber, im Interesse zur Steigerung der Unabhängigkeit und des Ansehens, vorgeschlagen, den Präsidenten mit dem Präsidenten der königlichen Kurie gleichzustellen. Das Abgeordnetenhaus hat auch den Antrag angenommen, die Anzahl des Gerichtes nicht vorher zu bestimmen, sondern zwei Jahre Übergangszeit bis zur Ausgestaltung des realen Geschäftsverkehrs festzustellen. Der Justizausschuß hatte vorgeschlagen, den Präsidenten und die Mitglieder des Gerichtes auf den gemeinsamen Vorschlag des Finanz- und des Justizministers zu ernennen. Der Antrag wurde aber vom Abgeordnetenhaus abgelehnt, persönliche Vorschläge wurden weiterhin vom Finanzminister dem Herrscher untergebreitet.

Der Präsident des Gerichtes wurde vom König ernannt. Der Ministerialvorschlag hatte diese Funktion als Vertrauensstellung behandelt, er erforderte keine berufliche Bedingung. Als Ergebnis des parlamentarischen Streites hat das Gesetz disponiert, den Präsidenten der Körperschaft aus Personen wählen zu müssen, die entweder für das Richteramt qualifiziert sind, oder die Anforderungen der Beamten erfüllen. Auf Rechtsstellung der Richter dieses Gerichtes, auf Feststellung ihrer disziplinarischen und materiellen Verantwortlichkeit und auf ihre Pensionierung bezogen sich die allgemeinen Regeln der Richter.

Hinsichtlich der Ordnung des Verfahrens vor dem Gericht hat das Gesetz den fortschrittlichen Lösungen des zeitgenössischen Europas nicht gefolgt. Nach juristischen Aspekten wäre es glücklicher gewesen, wenn das Prinzip der Mündlichkeit geltend gemacht gewesen wäre, auf dieser Weise hätten die Richter die richtig komplizierten Rechtstreitigkeiten wohlbegründeter entscheiden können. Die geltende Ordnung des Zivilprozesses wurde aber auf die Schriftlichkeit aufgebaut, davon wollten die zeitgenössischen Gesetzgeber auch in speziellen Fällen nicht abweichen.

Der § 25 regelte den Fall, als sich ein Streit über die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes herausgebildet hat. Für die Entscheidung solcher Streitfragen hat der Ministerrat Befugnis bekommen. Diese Lösung verdarb den Wert der Gesetzes dadurch, daß eine wichtige, garantielle Frage in die Kompetenz der Regierung gewiesen wurde.

Der Erschaffung des Finanz- und Verwaltungsgerichtes ging langer staatsrechtlicher Kampf voran. Die Kräfte an der Regierung bemühten sich - obwohl die Notwendigkeit dieses Gerichtsorgans anerkannt wurde - die Gründung zu verhindern. Die politische Publizistik, die rechtswissenschaftliche Literatur, die öffentliche Meinung in den Tageszeitungen, die Oppositionsparteien forderten mit einheitlicher Kraft seine Errichtung. Die Tätigkeit des Verwaltungsgerichts weist die Bemühungen der Fürsprecher der Rechtsstaatlichkeit zurück: In den finanziellen Rechtsstreiten hatte dieses Gericht die bisher fast ausschließliche staatshaushaltliche Anschauung zurückgedrängt und das Vertrauen im Staat erweitert. Seine Tätigkeit war ein wichtiges Argument für die, die den Verwaltungsrechtsschutz erweitern, sozusagen verallgemeinern wollten.