

Bevezető tanulmány: Magyary Zoltán költségvetési jogi monográfiájának fogadtatása

A témakör alacsonyabb szintű ismertsége miatt fontos látni és láttatni e fenti tárgykör honi történeti hátterét ahhoz, hogy Magyary költségvetési jogát kellő helyen tudjuk értékelni. Ehhez szükséges a hazai előzmények bemutatása is, valamint a monográfia befogadástörténetének megvilágítása.

A pénzügyi jog és a költségvetési jog tudományának hazai kialakulása

A nemrégiben elhunyt Nagy Tibor professzor egy korai tanulmányának megállapításai szerint a polgári pénzügytudomány nem definiálta egyöntetűen a pénzügyi jog fogalmát. 1945 előtt a költségvetési jogot, az adójogot és a pénzügyigazgatás hatásköri szabályait a pénzügyi jog szerves részének tekintették.⁴ Nagy a pénzügyi jog történetével kapcsolatosan igen szkeptikus. A pénzügyi jog „története” bizonyítja, hogy a háborúk jelentős hatással voltak a kontinens jogrendjére. A II. világháború után létrehozták a „nemzeti költségvetési jogot”. Ekkortól a pénzügyi jog nem volt már a régi autonóm pénzügyi jog.⁵ Rámutat arra is, hogy a nyugati tudomány felderítette a pénzügyi jogtudomány keletkezésének „történetét”. Eszerint francia és német területen jelenik meg először a tiszta pénzügyi jogtudomány, amely szorosan alkotmányjogi alapon vezette le a pénzügyi jogtudomány lényegét (pozitivisták történeti iskolája). A németek a kameralista irányzatot fejlesztették tovább, ez önállósult, valamint pozitivisták és dogmatikus pénzügyi művek jelentek meg.⁶ A szerző említi ezenkívül a pozitivisták történeti iskolát, azon belül Maurice Duverger (1917–2014), Cesare Cosciani (1908–1985) és Gaston Jèze (1869–1953) nevét a pénzügyi jog politikai vonulatán emeli ki. Abram Lincoln Harris (1899–1963), John Hicks (1904–1989) és Hugh Dalton (1887–1962) ezzel szemben a pénzügyi jogot a közgazdasági irányzat alapján szemlélik.⁷ Későbbi munkájában a professzor utal rá, hogy számos jogintézmény eredője a pénzügyi jogban a 19. századba nyúlik vissza. Leszögezi, hogy a magyar pénzügyi jog története más periodizációt követ, mint az általános történelemé. Ma is igaz Takács György (1890k.–1960k.) megállapítása, aki szerint a magyar állam pénzügyeinek egységes és részletesen feldolgozott

4 Mind a jelen kötet (2021), mind a Magyary Zoltán összes munkái I. (1919–1922) kritikai kiadás (2015) az NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszéken folyó KÖFOP-kutatás, illetve az MTA TK Jogtudományi Intézete (jelenleg: TK Jogtudományi Intézete Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely) Közigazgatás-tudományi Kutatócsoportjának „Az állami szerepkörök változásának hatása a közigazgatás helyére és szerepére az állami funkciók és szervek rendszerében” elnevezésű kutatása keretei között zajlott. Nagy professzor megállapításaira: Nagy Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi jogi jogtudomány fejlődésének újabb irányai. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 4. (1963), 3. 45.

5 Nagy (1963) i. m. (4. l.) 46.

6 Nagy (1963) i. m. (4. l.) 50.

7 Nagy (1963) i. m. (4. l.) 51.

története nincsen.⁸ Azonban Nagy jelzi azt, hogy az egyes korszakokról és nagyobb reformokról magyar vonatkozásban sok résztanulmány értekezik (1848–1849-es Kossuth-féle reformok, 1867-ben az osztrák jog recipiálása, 1897-es államszámviteli törvény, 1948-as gazdasági főtanácsai költségvetési reformok, 1968-as pénzügyi reformok).⁹ Magunk azonban nem találkoztunk azzal, hogy a pénzügyi jog és benne a költségvetési jog tudományának hazai fejlődésmenete akárcsak vázaltszerűen is fel lenne dolgozva.

Ezek után a költségvetési jog tudománya elhelyezése céljából meg kell vizsgálni a magyar pénzügyi jog helyzetét Magyaryig és Magyary életében.

Az egyes hazai jogtudósok pénzügyi jogi és költségvetési jogi munkássága

A magyar pénzügyi jog korai (Mariska Vilmos előtti) művelői hazánkban a közigazgatási jogi munkásságuk kapcsán tették közzé pénzügyi jogi (adó jogi, költségvetési jogi) nézeteiket.

Zsoldos Ignác (1803–1885), egyik legkorábbi közigazgatási jogi írónk már igen fiatalon MTA I. tag (1837), majd MTA r. tag (1838). Vele indult a közigazgatási jogtudomány hazai művelése (1842). A szolgabírói hivatallal foglalkozó fő művének második kötetében mintegy lexikonszerűen, ábécérendben sorolta fel, részletezte és elemezte a szolgabíró (és ezen keresztül a helyi igazgatás) feladatait, amelyre a Bécsből irányított központi hatalom gyengesége (legyengítettsége) miatt igen számos és széles körű feladat hárult. Érdekes olvasni az adó természetére vonatkozó fejtegetéseit. Szerinte tökéletes adózási rendszer soha nem volt, és míg emberek maradunk, nem is lesz. Azonban mind az államnak („státusnak”), mind a közigazgatásnak a tökéletesség lehető megközelítésével kell a polgárok érdeklődésére is számot tartó adórendszer fejlesztését megcselekedni egy olyan országban, ahol azok fizetnek adót, akik a legkevesebbel [legcsekélyebb mennyiségű tulajdoni tárgyakkal – K. Gy.] bírnak. Volt a korban olyan vélemény (az emberek körében), amely szerint a szolgabírói hivatalt egyedül az adószedésre hozták volna létre, holott Zsoldos rámutat, hogy adószedési feladatot e 13. században létrehozott jogintézmény csupán 1715 óta folytat. Hiszen a szolgabíró és hivatala alapvető rendeltetése a bíráskodás (törvénykezés),¹⁰ ezt mutatja be a mű első kötete, a második kötet pedig a közigazgatási feladatokat, közte az adóbeszedést is.¹¹

8 Takács György: *Adalékok a magyar közületek pénzügyi irodalmához*. Budapest, Pénzügyi Forgalmazók Lapja kiadása, 1935. 5.

9 Nagy Tibor: A pénzügytörténet és a pénzügyi jogtörténet. In Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. I. Budapest, KJK-Kerszöv, 2000. 38–39.

10 Alsóbb (helyi) szinteken a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom csak 1869-től lett egyértelműen elválasztva egymástól.

11 Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal*. I. *Törvénykezési rész*. II. *Közrendtartási rész*. Pápa, Református Főiskola, 1842. II. 5–6.

Az adóval kapcsolatosan számos témát érint Zsoldos, amelyeket nem kívánunk részletesen itt ismertetni (de koraisága okán megérne egy önálló tanulmányt). A témakörök az alábbiak: az adózók – és adó alá tartozó tárgyak – összeírása; az adó alá összeírt tárgyak rovásozása (dikázása); az adó kivetése; az adónak (helybeli adózók általi) külön felosztása; az adókönyvecskékről; a beszedett adó befizetése a megyei pénztárba; az adó befizetésén való jelenlét; az adószámításokról általában; a közadószámadról; a községek házi számadása; a bírói számadások; a beszedhetetlen adóról; a szerencsétlenség érte adózó adórészének elengedéséről; az adószámvetések; az adópénztár-vizsgálatról; az úrbéri telkek mentesítése az adó alól.¹²

Récsi Emil (1822–1864) volt a magyar közigazgatási jog első tanára Magyarországon (pesti egyetem, 1852), az MTA I. tagja (1858). Fő műve a közigazgatási jog monumentális, több mint 1500 oldal terjedelmű első hazai tan- és kézikönyve,¹³ amelynek első kötete érint pénzügyi jogi témákat, és ezzel az egyik legkorábbi rendszeres hazai pénzügyi jogi munka.¹⁴

A könyv az abszolutizmus korának (Bach-rendszer) közigazgatását mutatja be. A témakörön belül főként a pénzügyigazgatás szabályaival foglalkozik. Vizsgálja a pénzügyi hatóságok rendszerét.¹⁵ A Pénzügyminisztérium négy szekciója (*departamentum*) az alábbiak voltak: 1. a pénzügyminisztériumi központi vezérlet; 2. egyenes és nem egyenes adók ügyei; 3. bányászati ügyek; 4. állami („állodalmi”) tulajdonnal kapcsolatos állami kiadások és a pénzügyminisztériumhoz tartozó pénztári ügyek. Kiemeli, hogy a pénzügyminisztérium feladata gondoskodni az államszükségletek minden ágai kellő fedezetéről, tehát a *költségvetésről*, a kiadások szabályozásáról, az államvagyon kezeléséről és az államhitel-műveletekről. E körben igen jelentős a költségvetés és a kiadásokkal kapcsolatos pénzügyminisztériumi feladatok említése. A pénzügyminiszterhez tartozik a birodalom összes kormánygazdászati, azaz állami bevételeket és kiadásokat tárgyaló ügyének fővezérlete, az ezekhez kapcsolódó üzleti (!) és bányai ügyletek igazgatása. A közönséges udvari kamara a korábbi pénzverés- és bányai kamara helyét foglalja el.¹⁶ A minisztérium alatt álló központi hivatalok gyanánt sorolja fel a kamatozó állami alap általános törlesztésének főigazgatóságát (Bécs); valamint az államadóssági kérdésekkel foglalkozó *Prefettura del Montét* (Lombard–Velencei Királyság, Mailand, azaz Milánó). Ilyen még a Hivatali Épületek Igazgatósága (Bécs), valamint a Dohánygyári Igazgatóság, továbbá a Sorsjátéki Jövedéki Igazgatóság.¹⁷ E körbe tartozik a Földíjzedő Hivatal (Bécs) és a Telekadói Kataszter Főigazgatósága (Bécs).¹⁸ Az 1850. január 9-én kelt legfel-

12 Zsoldos (1842) i. m. (11. lj.) II. 6–37.

13 Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint*. I–IV. Pest, Heckenast, 1854–1855.

14 Pénzügyi jogi részek: Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 179–198.

15 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 179–181.

16 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 179.

17 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 181.

18 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 182.

sőbb elhatározás (Birodalmi törvény- és kormánylap 1850, 193.) és az 1850. május 21-i pénzügyminisztériumi rendelet alapján cs. k. pénzügyi országos igazgatóságok és adóigazgatóságok állítottak fel Magyarországot, Horvátországot, Tótországot, Szerb Vajdaságot és a Bánságot, Erdélyt és a Lombard-Velencei Királyság kivételével. A pénzügyi igazgatás egységes vezetését az egyenes adók ügyvezetésének egyesítésével és a többi pénzügyi ágak és az ügyvitel egyszerűsítésével kívánták megvalósítani.¹⁹ Külön is kiemelte Récsi, hogy az igazgatás költsége „kevesbítessék,” azaz az adminisztráció kiadásait csökkenteni szükséges.²⁰

A lengyelek, prágai, bécsi, trieszti, brünni és innsbrucki, horvát- és tótországi (Zágráb), szerb vajdasági (Temesvár) hatóságokat is röviden ismerteti a szerző, de ennek taglalásától eltekintünk.²¹

Magyarország esetében a m. k. udv. kamara és a helyébe lépő ideiglenes kamarai igazgatás helyett saját vezető pénzügyi országos (központi) hatóság a magyarországi pénzügyi országos igazgatóság (Buda). Egyenes és nem egyenes adók, állami („állodalmi”) és közalapítványi („közalapi”) jóságok, pénzügyi igazgatási pénztári ügyek és a pénzügyőrség tartozik e körbe.²² Erdély esetében felállították a cs. k. erdélyi pénzügyi országos igazgatóságot, amelynek székhelye Nagyszeben (ehhez hasonló szerv a Lombard-Velencei Királyság esetében a *Prefettura delle finanze* [Mailand, azaz Milánó és Velence székhelyekkel]).²³ A járási pénzügyi igazgatóságokat is hasonló részletességgel mutatja be a munka.²⁴

Az egyenes adókat a járási (szolgabírói) hivatal és az alattuk álló cs. k. adóhivatal szedte be. A kötet tartalmazza a részletes hatásköri elhatárolásokat.²⁵

További pénzügyi közigazgatási szervek voltak még a vámhivatalok (vámszedők működtek benne). Említendő még a bélyeghivatal, a fogyasztási adóvonal hivatal (zárt városokban vám-, jövedék- és adóhivatali tevékenységet folytat). Fontosak a dohányraktárak és dohányárulási rakhelyek, sorsjátéki gyűjtők, kincstári igazgatóságok, erdőgazdasági kezelőhivatal, tisztartói, számtartói, erdészeti hivatalok.²⁶

Utal még a pénztári hivatal, a gyűjtőpénztár,²⁷ Magyarország esetében az országos főpénztár (Buda) működésére is.²⁸

Igen érdekes a pénzügyi (finánc) ügyvédséggel²⁹ kapcsolatos fejtegetés, amely egyfajta pénzügyőrségszerű szerv. Az 1850. december 20-i legfőbb elhatározás szerint a pénzügyi ügyvédség számos ügýtípusban eljár. Ilyen ügykörök voltak

19 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 183.

20 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 184.

21 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 184–185.

22 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 185.

23 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 185–186.

24 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 186–188.

25 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 188–190.

26 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 190.

27 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 191.

28 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 192.

29 Az ügyvéd és az ügyész szó használata ekkoriban még kissé keveredett a magyar jogi műnyelvben.

az állami („állodalmi”) vagyon, minisztérium vagy hatóság által igazgatott közalapítványok („közalapok”) ügyeinek vitele, ezek bíróság előtti peres képviselete; állami („államhatalmi”) felszólításra jogi véleményadás állami („állodalmi”) vagyon és közalapítványok („közalapok”) ügyében, jogügyletek kötésénél közreműködés („közremunkálás”) azokban az esetekben, ha ezt az állami szervek („államhatóságok”) igénylik.³⁰

A pénzügyi (finánc) ügyvédség helyi szerve volt a pénzügyi őrség, amely csempészet és jövedéki rendszabályok áthágásának meggátolására, e cselekmények felfedezésére jött létre. Célja a jövedéki hivatal segítése, hivatalos cselekvései során a gyanús egyéneket, a kellő igazolvány nélküliek országba jöveteltől feltartóztatása; a katonaszökevények, engedély nélküli kivándorlók és más, erre nem jogosított személyek megakadályozása a külföldre lépésben. A pénzügyi őrség szekciókra vagy biztosságokra oszlott. Ezen belül voltak utánnézői járások és őrosztályok. Személyi állománya főfelvigyázókra,³¹ felvigyázókra, utánnézőkre (*respiciensek*) tagolódott. A legénység egy része lovas, más része gyalogos volt.³²

Karvasy (Karpf) Ágoston/Ágost (1809–1896) MTA I. tag (1846) első korszakában még a políciatudománnyal és kameralisztikával foglalkozott, de politikatudományi (azaz államtudományi) fő műve³³ már azt a korszakot előlegezte, amikor a politika tudománya alapvetően a közigazgatástaniból és az alkotmánytanból állott, a közigazgatás-tudományban pedig ez volt a közigazgatástani nézetrendszer (tudomány) indulása (1843–1844), ezzel szinte évre egyidejűleg indult Zsoldossal a közigazgatási jogi nézetrendszer (tudomány). Ez a műve még tartalmazta a *Cameral-, Polize-, und Finanzwissenschaft(en)* szellemében a pénzügytudományi részt.

A pénzügytudományi („fináncstudományi”) kötet az alábbi részeket tartalmazta: Bevezetés a fináncstudományba;³⁴ A statusnak rendes kiadásai;³⁵ A domaniáljóságokról;³⁶ A reáljogokról, vagy a királyi haszonvételekről;³⁷ A véletlen jövedelmek-

30 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 194.

31 Érdekesség, hogy ezekben az időkben az erdőpásztorok vezetője is a főfelvigyázó volt. Meglepő tény, hogy ma, a 2000-es években is Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében használatos tréfás kifejezés, mondás a „Te vagy a főfelvigyázó?” (főként kisebb gyermekeknek, esetleg kutyáknak címzetten) arra az esetre, ha valaki (ember vagy állat) valamely felügyeletserű tevékenységet (például nagyobb gyermek a kisebbekre való vigyázást, tűzörzést, mezei munkákat, pásztorgyerek állatok felügyeletét, eb a porta őrzését) netán túlbuzgóan gyakorolja (vagy éppen hogy nem gyakorolja, de erre kívánják serkenteni). Érdekes, hogy a népi emlékezet így, ebben a megszépítő formában őrítette meg ezt a kifejezést több mint másfél évszázadon át.

32 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 195–196.

33 Karvasy Ágoston: *A politikai tudományok rendszeresen előadva*. I–III. Győr, Streibig, 1843–1844.

34 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 1–3.

35 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 4–11.

36 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 13–21.

37 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 22–28.

ról,³⁸ Az adóról,³⁹ A statuskincsről⁴⁰ és a felemelt vagy új adóról,⁴¹ A statushitelről⁴² és az elidegenítésekről,⁴³ A pénzügyi ügyek kezeléséről.⁴⁴

A pénzügytudomány (fináncstudomány) eredete, megjelenése előrehaladott műveltséget feltételez, kevés szükséglet mellett nem létezik, mert ebben az állapotban a polgárok személyes szolgálata szokásos, szemben a közszolgálattal. A polgári társadalomnak („polgári társaságnak”) a műveltségben való előrehaladtával a közszolgálatok félbeszakítása felette terhes, sőt káros, tehát szükségessé vált a minden polgár által teendő szolgálatoktól elállani, és a közszolgálatot csak bizonyos, erre külön ügyességgel bíró egyénekre bízni. Az állandó közszolgálat miatt a többiektől (azaz a társadalomtól), akik a szolgálattól mentesülnek, pénzben megváltás, illetmény jár, ezen változás által ered a „finánzia”. A finánciatudomány tehát azon elvek foglalatja Karvasy szerint, amelyek szerint az állam célja eléréséhez szükséges pénzeszközök legcélszerűbben összegyűjtetnek, kezeltetnek, és rendelkezésre állnak.⁴⁵ Karvasy utal rá, hogy a nemzetek vagyoni állapota különböző, ezért a közcélok elérésére nem tehetnek egyenlő kiadásokat a polgárok terhelése nélkül. Ez a mérték az ország statisztikai adataiból kiviláglik. A közkiadásokban a takarékoság kisebb-nagyobb mértékben azonban minden nemzetnél szükséges.⁴⁶

Az államnak szükséges különféle dolgokat beszereznie. 1. A szerző rámutat, hogy nem kell a legolcsóbbat venni, hanem lehetőleg a legjobbbat, akkor is, ha esetleg drágább is. Kivétel, ha az olcsóbb dolgok is ugyanolyan hasznot hajtanak. 2. Ne alkalmazzanak több tisztviselőt, mint ahány az ügyek jó ellátásához szükséges. 3. A felsőbb tisztviselők fizetései ne legyenek igen bőkezűek, és az alsóbbaké pedig felette szűken mértek.⁴⁷

Az állami költségvetés („statusbudget”) esetében Karvasy a következőkre figyelmeztet. Ahogy a magángazdaságnál, itt is kívánatos, hogy a kiadások a bevételekkel gyakran összehasonlíttassanak,⁴⁸ és a gazdasági ügyek úgy rendeztessenek, hogy a kiadások a bevételnél nagyobbak ne legyenek. A kiadások a bevétellel egyensúlyba hozassanak, nehogy az állam pénzügyi helyzetében (a status fináncállapotában) „kártékony deficit eredjen”. A bizonyos idő alatt teendő kiadások és bevételek előre meghatározatnak, ez a pénzügyi terv („fináncterv”). Ha a pénzügyi terv az államhatalom által elfogadtatik és megállapíttatik, állami költségvetésnek neveztetik. Az állami költségvetés fő részei: bevételi költségvetés és kiadási költségvetés. A költ-

38 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 29–31.

39 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 32–70.

40 „Államkincs”, ma legfeljebb az államkincstár szóban köszön vissza.

41 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 71–72.

42 Államadósság.

43 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 72–89.

44 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 90–92.

45 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 1.

46 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 9.

47 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 10.

48 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 11.

ségvetés az állami kiadásoknak és bevételeknek összes összegeit („sommáit”) a főrovatok (*Hauptrubriken*) szerint terjesztik elő, mindenik főrovat az ahhoz tartozó „alnemű” rovatokat (*spezielle Rubriken*) foglalja magában. A költségvetésben foglalt kiadások és bevételek bizonyosakra és bizonytalanokra tagozódnak. A bizonyosak azok, amelyeknek mind a nagysága, mind az ideje bizonyos. A bizonytalanok azok, amelyeknek a bekövetkeztének ideje is kétséges, vagy ha bizonyos is, a nagysága és egyéb körülményei bizonytalanok. Alkotmányos államokban a költségvetés többnyire az országgyűlésen a nemzet képviselői hozzájárulása által megállapítatik.⁴⁹ A pénzügyi időszak, amelyre a költségvetést kidolgozzák, az európai államokban különböző: Württemberg és Baden esetében három év, Bajorország és Svédország esetében hat év, általában pedig egy év.⁵⁰

Kautz Gyula (1829–1909) az MTA I. (1862), R. tagja (1865), majd Ig. tagja (1887). A közigazgatásban, a jogtudomány, a pénzügytan és a gazdaságtörténet művelője. (Gazdaságtörténeti német monográfiáját Karl Marx is elismeréssel illette.) Közigazgatástani fő művében⁵¹ nincs külön fináncstudomány. A témát nemzetgazdasági kötetében ígérte feldolgozni.⁵² Ez meg is történt.⁵³

Az országok vagyonosodottsága különféle, egy és ugyanazon kiadási mérőszám („mérő”) nem alkalmazható.⁵⁴ Államköltségterv vagy *statusbudget* esetében alapforrásként utal a főcímnél Lorenz von Stein *Finanzwissenschaft* című művére. Az államkiadások és államjövödelmek párhuzamos összehasonlítása az állami költségvetés egyik fő feladata, létrehozatala a kormány háztartásának legfőbb számművelete. Utal a *budget* szó eredetére.⁵⁵ Két fő része a jövedelmi és kiadási büdzsé. Ezek körében rendes, rendkívüli, biztos és bizonytalan kiadás fordul elő.⁵⁶ A pénzügyi terv („Budgetterv”) állami költségvetési törvénné („statusfinancztörvény”) lesz.⁵⁷ A pénzügyminiszter („financminiszter”) ellenőrzi, hogy a többi minisztérium a kiadások határait ne lépje túl.⁵⁸

Mariska Vilmos (1844–1912) a pénzügyi jog és a pénzügytan egyik legjelentősebb professzora, a kortársak a jogág meghonosítójának tekintették. Először a kassai

49 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. l.) III. 12.

50 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. l.) III. 13.

51 Kautz Gyula: *Politika vagy országásztan, tekintettel a két művelt világész államintézményeire és törvényhozására*. Pest, Heckenast, 1862.

52 Kautz (1862) i. m. (51. l.) 52. 11. vj.

53 Kautz Gyula (1863): *Nemzetgazdaságtan és pénzügytan tekintettel a gyakorlati iparéletre, a fensőbb tanulmány szükségére, meg az államkormányzat és a törvényhozás feladataira*. Pest, Heckenast, 1863.

54 Kautz (1863) i. m. (53. l.) 530.

55 „Mondd bodzset (!) angolul, a francia büdzsé jelentése zacskó, zseb, számműveleti tárca.” Kautz (1863) i. m. (53. l.) 536. 3. vj.

56 Kautz (1863) i. m. (53. l.) 534.

57 Kautz (1863) i. m. (53. l.) 535.

58 Kautz (1863) i. m. (53. l.) 536. 6. vj.

jogakadémia, majd a győri jogakadémia tanára volt. Igen szigorú oktató hírében állt a pesti egyetemen.⁵⁹

A finanszterv foganatosítása az államköltségvetés által történik. Értjük pedig államköltségvetésen (*budget, etat, Voranschlag/Finanzanschlag*) az államszükséglet és az állambevételek nagyságának előzetes megállapítását egy meghatározott időszakra. Az államköltségvetés, amelyet másként költség-előirányzatnak is neveznek, nem egyéb, mint a statuskiadások és -bevételek statisztikai táblázata, amely az egész államháztartás képét számadatokban tünteti elő.⁶⁰

Kautzhoz hasonlóan, de kicsit más jelentéskörrel említi, hogy a *budget* angol szó, készletlaskát, zacskót, átvitt értelemben egybegyűjtött készletet jelent. Angolból államköltségvetés jelentéssel a legtöbb európai nyelvbe átment. A budgetrendszer Sully hozta be IV. Henrik alatt.⁶¹ A budget fő részei: kiadások (szükséglet), bevételek (fedezet). Az államjövedelem-szükséglet főágai a főelőirányzatok (*Hauptetat*), ezen belül van a részleges előirányzat (*Specialetat*). Több ugyanazon jellegű előirányzat rovatai együttvéve a főelőirányzatot, ezek együttvéve az államköltségvetést eredményezik.

Mariska foglalkozik a határozott és bizonytalan bevételek/kiadások kérdésével is. A bizonytalan bevételt az utolsó évek tapasztalata szerint valószínűségi számításal határozzák meg. Az államköltségvetés fő elvei körébe tartozik, hogy a büdzsét világosság, könnyű átnézet (áttekinthetőség) jellemezze, szerkesztésében egyenlő rendszer legyen.⁶²

Az államköltségvetést a minisztérium szerkeszti (alsó hatóságok, középhatóságok, szakminisztérium). A költségtervezetet a pénzügyminisztérium készíti. A korlátlan egyeduralom esetében a fejedelem megbízásából, általa adott határok között készül a költségvetés; az alkotmányos monarchia esetében a nemzetgyűlés dönt.⁶³

Mariska egy másik, pénzügyi jogi művében⁶⁴ az alábbiakat írja. Hazánk önállóságának helyreállítása óta az 1868-as államköltségvetés az első, amelyet a magyar pénzügyminisztérium állított egybe. 1867-re nem volt költségvetés. Az államköltségvetés, vagyis a bevételek és kiadások számszerű meghatározása nálunk egy évre állapítatik meg. Alsó igazgatási közegek, középhatóságok, minisztériumok veendő figyelembe, a minisztérium a saját tárca költségvetését készíti el. A pénzügyminiszter a fedezetre ügyelve összeállítja a költségvetést. Már 1848 előtt, de különösen

59 Még a későbbi miniszterelnököt, Károlyi Mihályt (1875–1955) is megbuktatta pénzügyi jogból. Mariska Récsihez hasonlóan kiváló zongorista volt.

60 Mariska Vilmos: *Pénzügytan különös tekintettel a nevezetesebb államok háztartására*. Budapest, Petrik, 1871. 36.

61 Mariska (1871) i. m. (60. l.) 42. 2. vj.

62 Mariska (1871) i. m. (60. l.) 36.

63 Mariska (1871) i. m. (60. l.) 38.

64 Mariska Vilmos: *Magyar pénzügyi törvényisme*. Budapest, Franklin, 1875.

az 1848. évi III. törvénycikk 37. §-ában írtak alapján az állambudget körüli közreműködés az országgyűlés egyik leglényegesebb joga.⁶⁵

A magyar államköltségvetés kezdetben a nettó budget elvet követte, de nem teljes következetességgel.⁶⁶ Ugyanis a dohány- és sójüvedék esetében csak a termelési költségeket vonták le az összebevételből, de nem az elárúsítás költségeit, amely kezelési költségként a szükségletek közé tartozott. Az 1869. évi költségvetés már a bruttó budget elve alapján állt.⁶⁷ E költségvetésben a szükségleti rész főcsoportjai a következők voltak: 1. Rendes kiadások; 2. Rendkívüli kiadások; 3. Hitel- és pénztárművelési kiadások; a fedezet esetében ugyanezen főcsoportok voltak. A rendes kiadások 20 fejezetre tagolódtak: 1. Királyi udvartartás költségvetése; 2. Őfelsége kabinetirodája és az ide tartozók nyugdíjai; 3. A főrendi- és képviselőház szükségletei; 4. A folyó év közös ügyi kiadásai magyar koronaországokat illető része; 5. Az 1849–1867 között fennálló kormány közlegeinek nyugdíjai; 6. Nyugdíjak; 7. Államadósságok; 8. Horvát-Szlavónország beligazgatási szükségletei; 9. Fiume; 10. Államszámvévőszék; 11. Miniszterelnökség; 12. Őfelsége személye körüli miniszter; 13. Horvát-szlavón-dalmát minisztérium és személyzete; 14. Belügyminisztérium; 15. Pénzügyminisztérium; 16. Közmunka- és Közlekedési Minisztérium; 17. Földművelési, Ipar- és Kereskedelmi Minisztérium; 18. Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium; 19. Igazságügy-minisztérium;⁶⁸ 20. Honvédelmi Minisztérium rendes kiadási fejezetei.⁶⁹ A kötet többi része az állambevételek részletezésével foglalkozik.⁷⁰

Kmety Károly (1863–1929) kezdetben a pozsonyi jogakadémia, majd 1896-tól a pesti egyetem tanára. Alapvetően a nemzeti liberális gondolkodók közé tartozott. Jogi felfogását a marxista jogtudomány szélsőkonzervatívnak bélyegezte. Ellenkezett a nők egyetemi tanulmányait (ez a korban általános felfogás volt), és ezért szüfrazettek/feministák kritikájával kellett szembenéznie. Az 1842 és 1942, azaz Zsoldos és Magyary fő műve között eltelt évszázad egyik legfajslúlyosabb életművű közigazgatási jogásza, aki ezt a figyelmet főleg a hét kiadásban megjelent tankönyvével érdemelte ki. Jelen esetben az 1897-es első kiadás és az 1927-es hetedik kiadás pénzügyi jogi részeit vizsgáljuk (az utolsó kiadás esetében csak az első kiadáshoz képest felmerült gondolati többletet elemezzük). Érdekes és eredeti meglátásokat olvashatunk a políciatudománnyal kapcsolatban. A *politia* (rendészet) szó értelmére nem tér ki részletesen, de azon még e [19.] század közepén is az egész jóléti vagy belügyi közigazgatást értették (a kettőt Kmety azonosítja), régebben az egész állami világi közigazgatást ide sorolták az egyházi igazgatással szemben. (Ez a jelentős szembeállítás a magyar közigazgatási jogi irodalomban ilyen módon csak Kmetynél van meg). Rámutat, hogy e világi közigazgatáson belül fokként lett önálló a kül-

65 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 62.

66 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 63.

67 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 64.

68 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 65. (felsorolás).

69 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 65–73.

70 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 74–308.

ügyi szakigazgatás, a pénzügyigazgatás, az igazságügyi igazgatás, a hadügyi igazgatás. Számos francia és német forrást idéz eredetiben a bevezető részben.⁷¹

Kmety rámutat, hogy az állami költségvetés az államháztartás rendjének fontos alpművelete. A költségvetési törvény megállapítása törvényileg⁷² történik, noha az csak alakilag törvény (mint az emléktörvények – K. Gy.), mivelta szerint az államgazdasági közigazgatás alapvető aktusa. A költségvetési év azonos a naptári évvel. A költségvetést a pénzügyminisztérium állítja össze, az egyes minisztériumok és az Állami Számvevőszék elnöke által június végéig eljuttatott előirányzatokat összefoglalja, főösszeggel („fössommázattal”) látja el. Az Országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1847/48. évi IV. törvénycikk 6. §-ának [számadás] módosításáról szóló 1867. évi X. törvénycikk alapján a költségvetési törvény tervezetét a pénzügyminisztérium olyan módon és időben bocsátja a képviselőház elé, hogy év végéig tárgyalható legyen. Említi a bruttó összegű előirányzatokat, a rendes és rendkívüli kiadások kezelésére oszlik az előirányzat.⁷³

A költségvetés fejezetei, címei és rovatai között annyiban lehet átcsoportosításnak („átruházásnak”) helye, amennyiben azt a törvény megengedi (*virement*). Pót- és rendkívüli költségvetést módosítani lehetséges indokolt törvényjavaslatban, a minisztertanács engedélyével sürgős szükségben, ha nem ülésezik az országgyűlés, vagy ülésezési időszak van ugyan, de nincs együtt a törvényhozó testület.

A budgettörvény végrehajtása az alábbi módokon lehetséges: 1. törvény; 2. szerzett jog; 3. szerződéses teljesítés; 4. előleg, hitelnyitás alakjában számadási kötelezettséggel; 5. folytonos járandóság formájában.⁷⁴ A zárszámadás a budgetjog természetes következménye (*korollárium*).⁷⁵

Az 1927-es kötetben az alábbi új ismeretek olvashatóak. A költségvetési és zárszámadási jog keretében utal másokhoz hasonlóan az 1848. évi III. törvénycikk 37. §-ára. Fontos, hogy 1913-ig a költségvetés a naptári évvel azonos. Az 1913. évi XXVI. törvénycikk megváltoztatta ezt, így a költségvetési év július 1-jétől június 30-ig tartott.⁷⁶

A költségvetési jogot 1867 és 1897 között maga a költségvetés szabályozta. Ezen változtatott az Állami Számvevőszékről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikk, valamint az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk, illetőleg az állami számviteli törvényt módosító 1915. évi XII. törvénycikk, továbbá az államszámviteli törvény módosításáról szóló 1920. évi XXVIII. törvénycikk. A magyar pénzügyi jog irodalma körében említi Kmety Magyaryt ma már kevésbé ismert nevek társaságában.⁷⁷

71 Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1897.

72 Kmety (1897) i. m. (71. lj.) 696.

73 Kmety (1897) i. m. (71. lj.) 697.

74 Kmety (1897) i. m. (71. lj.) 698.

75 Kmety (1897) i. m. (71. lj.) 693.

76 Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog és pénzügyi jog kézikönyve*. II. *Pénzügyi jog*. Budapest, Politzer, 1927. 7.

77 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 8.

A költségvetésben csak valóságosan felmerülő kiadások és bevételek tüntethetők fel. Ezzel kapcsolatban idézi Magyary költségvetési jogi művét, akiről megemlíti, hogy utal a számviteli rendeletekre, és érdekesen vázolja az országgyűlési felfogások kialakulását, a költségvetés folyósítását és végrehajtását illetően. (Hasonlóképpen idézi Magyary művét 1933-ban Tomcsányi közigazgatási jog különös részét elemző műve, amely a költségvetéssel nem foglalkozik.⁷⁸ A költségvetés valódisága, reális volta fontos. A költségvetés tagozódása („tagozata”) szintén kiemelt.⁷⁹ A szerző az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk rendelkezéseit ismerteti.⁸⁰ E körben szól a költségvetés benyújtásáról; az *appropriatio* és az *indemnity* kérdéséről. Az előzetes felmentés az *indemnitas*, de abban előzetes felmentés nem adatik („nem jellemzetes elnevezés”).⁸¹ A későbbiekben a budget mivolta, kötelező ereje, végrehajtása kerül terítékre az államszámviteli törvény alapján.⁸² Vizsgálja még a költségvetés végrehajtását, ellenőrzését, a Legfőbb Számszéket (számvevőszéket), valamint a zárszámadást.⁸³

Exner Kornél (1867–1938) pénzügyi jogász, a pesti egyetemen Mariska Vilmos utóda. Közigazgatási bíró, valamint pénzügyi államtitkár is volt. Munkáit pedáns pontosság, világosság, áttekinthetőség és feltétlen megbízhatóság jellemzi. A magyar pénzügyi jog irodalmának igen szegényes voltára mutat rá, és jelzi, hogy csak a legújabb időben kezdődött el a művelése. (Nyilván ezt szembe kell állítani azokkal a tényekkel, amelyeket jelen dolgozat eddig már kimutatott.) Szerinte a magyar pénzügyi jog anyagát rendszeresen csak Mariska Vilmos dolgozta fel. A hazai pénzügyi jogot mint tudományt Exner szerint Mariska teremtette meg (!), ő a honi pénzügyi jogi irodalom atyja. Azonos véleményt fejt ki Exnerhez hasonlóan Bodroghy.⁸⁴ Exner említi Kmety elvi álláspontját, amely szerint a pénzügyi jog a közigazgatási jog része, és a magyar közigazgatási jogot felölelő kitűnő munkájában elemzi.⁸⁵

Exner művében utal arra, hogy a költségvetés részletes előirányzatok alapján, osztályok, fejezetek, címek és rovatok szerint folyó készpénzben állapítja meg az előírt évben felmerülő kiadásokat és bevételeket. Vizsgálja továbbá a költségvetési törvény létrejöttét, a pénzügyminisztérium szerepét és az 1867. X. évi törvényt.⁸⁶ A jogforrás alaki jellegének bizonyításához felhasználja Földes Béla államháztartástani művének érvelését,⁸⁷ amely szerint Laband és iskolája tétele ez, és az elképzelést Exner is osztja. A költségvetés minden rendelkezését betartani és megtartani nem lehet.

78 Tomcsányi Mór: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. II. Különös (szakigazgatási) rész.* Budapest, saját kiadás, 1933. 471.

79 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 9.

80 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 11.

81 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 11–14.

82 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 14–17.

83 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 17–28.

84 Bodroghy József: *Magyar pénzügyi jog.* Budapest, OMKE, 1928. 315.

85 Exner Kornél: *Magyar pénzügyi jog.* Budapest, Athenaeum, 1901. 512.

86 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 7.

87 Földes Béla: *A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézikönyve.* Budapest, Athenaeum, 1885.

Törvénysértés-e, hogy az egyenes adókból nem folyt be az előírt bevétel? Ki a törvénysértő?⁸⁸ Az 1868-as költségvetés nettó összegekből állt, Lónyay Menyhért pénzügyminiszter ezt tartotta áttekinthetőbbnek. A pénzügyi bizottság a bruttó rendszer mellett foglalt állást, Deák is támogatta, a képviselőházi határozat is emellett szólt.⁸⁹ A kötet tartalmazza számos kérdés bővebb elemzését. Ilyen a zárószámadási jog;⁹⁰ a zárószámadás tartalma;⁹¹ Magyarország Ausztriával való viszonya a pénzügyek terén;⁹² pénzügyi közösség Horvát-Szlavónországgal.⁹³ Írt a szerző még egy dolgozatot az exlex állapotról.⁹⁴ Ugyanitt említendő két másik, a költségvetési jog és a delegációk problémáját elemző dolgozat, egyik Egyed István,⁹⁵ másik Tihanyi Lajos⁹⁶ tollából, de ezek elemzésétől eltekintünk.

Erekly István (1876–1943) jogtörténeti munkája⁹⁷ második kötetében foglalkozik röviden a költségvetési joggal. A pénzügyi autonómián belül található a költségvetési jog. A költségvetési időszakra vonatkozó előirányzatokkal kapcsolatos bruttó kiadásokat és bevételeket a két ház maga állapítja meg.⁹⁸ 1913 előtt az előirányzatokat havonként tárgyalták, de 1913 után a gazdasági bizottság jelentéstételre és az előirányzat bemutatására kötelezve nincsen. A megtárgyalt előirányzatot a pénzügyminiszterhez küldik meg az állami költségvetésbe történő beillesztés végett.⁹⁹ Érdekes, hogy a magyar képviselőház kiadásai hússzorosan múlták felül a főrendiházét. A képviselőháznak nagyobb költségvetése volt, mint három minisztériumnak (a miniszterelnökségnek, a király személye körüli minisztériumnak és a horvát minisztériumnak összesen). A magyar képviselőház költségvetése az angol alsóházét háromszorosan múlta felül, ennek fő oka a képviselői tiszteletdíjak és lakpénzek igen magas összege volt.¹⁰⁰

Erekly későbbi, 1943-as műve bemutatja a modern magyar pénzügyi igazgatást. A modern magyar pénzügyi jog alapjait az abszolutizmus rakta le. Erekly így írt a korabeli helyzetről:

88 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 8.

89 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 9. 1. és 2. lj.

90 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 14.

91 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 15.

92 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 14–25.

93 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 25–27.

94 Exner Kornél: A költségvetésen kívüli állapot. In Exner Kornél: *Dolgozatok a magyar pénzügyi jog köréből*. Budapest, Pallas, 1904. 69–116.

95 Egyed István: A delegáció pénzügyi hatásköre. Egyetemi pályadíjjal kitüntetett dolgozat. *Joghallgatók Tudományos Egyesülete Almanachja*, 1. (1906), 7. 1–20.

96 Tihanyi Lajos: *A magyar országgyűlés költségvetési joga és a delegációk*. Közjogi és alkotmánytani tanulmány. Budapest, Athenaeum, 1914. 86.

97 Erekly István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I–II. Eperjes, Sziklay Henrik, 1917–1918.

98 Erekly (1917–1918) i. m. (97. lj.) II. 264.

99 Erekly (1917–1918) i. m. (97. lj.) II. 265.

100 Erekly (1917–1918) i. m. (97. lj.) II. 266.

„A magyar kodifikátorok egyszerűen lemásolták az abszolút korszak császári nyílt parancsait és egyéb rendeleteit s a magyar törvényhozás minden lényegbe vágó változtatás nélkül ezeket az osztrák másolatokat tette meg magyar törvényekké, vagy pedig az osztrák eredeti jogforrásokat érvényben hagyta, illetőleg – amint a mai magyar törvényhozás mondani szokta – törvényesítette. Sokszor azonban még ennyit sem tett. Több olyan pénzügyi jogforrásunk volt tehát, amelyre vonatkozóan a törvényhozás egyszerűen az elmélet embereire bízta, hogy ezen a magyar állam szuverenitásával össze nem egyeztethető idegen jogforrások kötelező erejének kérdését megoldják és kötelező erejüket a magyar szokás jogalkotó erejével magyarázzák meg. Ez a nemzeti szempontból siralmas helyzet, amely szerint a szuverén magyar állam burkoltan vagy nyíltan, de tűrte a saját területén idegen jogforrásoknak vagy ezek másolatainak uralmát, – a Wekerle-féle egyenes adóreform általános indoklása szerint az egyenes adókat illetően negyven esztendőnél hosszabb ideig maradt fenn; – s »habár Ausztria már teljesen átreformálta azt az elavult adórendszert, amelyet a 19. sz. közepe táján Magyarországra is kiterjesztett, – a magyar egyenes adók még 1909-ben is túlnyomóan a régi osztrák adórendszer itt felejtett maradványai voltak.«¹⁰¹

A Magyary-mű keletkezése és fogadtatása

A Magyary-mű keletkezésének emlékét több levéltári forrás őrzi az MTA Régi Akadémiai Levéltárában [RAL]. Magyary a Jogi Monográfia Bizottsághoz fordult a jogi monográfia segély elnyerése céljából. Budapesten, 1923. április 14-én kelt levelében kérte, hogy az MTA *A magyar parlament költségvetési joga* című művének kiadását támogassa.¹⁰² Egy 1923. október 5-i levélben az MTA II. osztályának főtítkára, Balogh Jenő közli, hogy a Jogi Monográfia Bizottság Concha Győző elnökletével Magyary Zoltán *A magyar parlament költségvetési joga* című művének ítélte oda a jogi monográfia segélyt.¹⁰³ 1923. október 21-én Magyary Zoltán levelében az MTA-nak megköszönte a neki ítélt pályadíjat, és kinyomtatott műve egy tiszteletpéldányát is megküldte (azaz október 21-én már megjelent a kötet).¹⁰⁴ A Concha Győző vezette bizottság bírálata nem maradt fent.

A mű fogadtatásának eredménye az a három könyvismertetés, amely Magyary művéről fennmaradt. A legkorábbi volt Zawadowski Alfréd (1862–1935) későbbi állami számvevőszéki alelnök (1920–1921), majd elnök (1921–1935), pénzügyi jogi szakíró, valamint közigazgatási bíró (1911–1920) anyaga.¹⁰⁵

101 Ereky István: *Adalékok a modern magyar pénzügyi közigazgatás kialakulásához*. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1943. 3.

102 MTA RAL 593/1923 – Magyary Zoltán levele az MTA-nak, Bp., 1923. április 14.

103 MTA RAL 944/1923 – Balogh Jenő főtítkár átirata az MTA II. osztályának, Bp., 1923. október 5.

104 MTA RAL 1220/1923 – Magyary Zoltán levele az MTA-nak, Bp., 1923. október 21.

105 Zawadowski Alfréd: *A magyar állam költségvetési joga* [könyvismertetés]. *Közgazdasági Szemle*, 47. (1923), 12. 848–850.

Zawadowski szerint a Magyary-monográfia értékes mű. A szerző a magyar költségvetési jog terjedelmes elméleti és gyakorlati anyagát összevonja, de gondosan választja ki a figyelemre méltó részleteket. Két fő rész tapintható ki a recenzius szerint: 1. A költségvetési jog kialakulásának és gyakorlásának rövid, de áttekinthető historikuma. 2. A költségvetési jog elmélete közigazgatási, jogi és politikai szempontokból. Ha Magyary csak az első részt írta volna meg – mutat rá Zawadowski –, már nagy szolgálatot tett volna a költségvetés elméletével és gyakorlatával foglalkozók számára. Érdekes a második rész is, amely az elméleti jog ismertetése emellett a szerző saját nézeteit és véleményeit is tartalmazza. Az első rész a költségvetési jog és államszámviteli rendszer és a zárszámadási jog kialakulását tárgyalja, jól áttekintheti a jogforrásokat. A törvények lényeges és figyelemre méltó részeire mutat rá Magyary a recenzius szerint, ezzel együtt jelzi a törvények többrendbeli hiányosságait és következetlenségeit is. Párhuzamot von az államháztartás vitele és a költségvetés összeállítása vonatkozásában az abszolutisztikus kor utáni korszak (1866) és az úgynevezett tanácsköztársaság korszakát követő időszak között. Az 1867. év után ugyanis először 1872-ben volt teljes és indokolással ellátott magyar állami költségvetés, míg zárszámadás csak 1875 után. Az 1920. évi IV. törvénycikk (1920. február–júniusra) csak minisztériumok szerint állapítja meg a bevételeket és kiadásokat, hasonlóan az 1868. évi XXVIII. törvénycikkhez, amely ugyanígy épült fel.¹⁰⁶

Az 1921. évi XXIII. törvénycikk az 1920/1921-es költségvetési évre csak rovat szinten van részletezve, hasonlóan az 1868. évi L. törvénycikkhez. Magyary csodálkozni látszik azon, hogy eddig erre a tényre senki nem mutatott rá sem a viták során, sem a törvények indokolásában a régi hasonló törvényekre, mint precedensekre. Ennek az az oka, hogy kevesen tanulmányozták át olyan alaposan és „szisztematice” a költségvetési jogot, és e hiányt pótolja Magyary műve. Sajnálja, hogy a zárszámadásokat nem tanulmányozta hasonló alaposan, mert ott is sok anyag van. Rámutat arra a fontos kérdésre is, hogy a költségvetés megszavazása a kormány iránti bizalomnak a kifejezője-e, illetve a költségvetés a kormány vagy az ország ügye-e. Magyary idézi Deák egy beszédét, amely szerint a költségvetés megállapítása az államnak nemcsak joga, de egyben kötelessége is. Zawadowski szerint a teoretikusok még mindig a két ellenkező véleményt vitatják, holott mindkettőnek igaza van – részben. A költségvetésben az állam kötelezettségei (államadósság, tisztviselői fizetések, magánjogi szerződésekből eredő kötelezettségek) és a kormány vállalásai (új tervezetek, amelyekhez a törvényhozás hozzájárulása szükséges) együttesen vannak jelen. A szerző támogatná, hogy az állam költségvetése felől ne legyen szavazás, hanem csak a kormány munkaprogramjáról, és ezt fejlődésnek tekint.¹⁰⁷

Deák 1867. június 2-i beszédében helyesen mutatott rá, hogy „[k]öltség nélkül az államot kormányozni nem lehet, kormányozni pedig kell”. Magyary a kérdéseket

¹⁰⁶ Zawadowski (1923) i. m. (105. lj.) 848.

¹⁰⁷ Zawadowski (1923) i. m. (105. lj.) 849.

jó logikával tárgyalja, véleményei helyesek és találóak, a mű precíz és jól szerkesztett, értékes anyag – sommázza a véleményét a könyvbírálat szerzője.¹⁰⁸

Az egyik recenzió a természettudós, közgazdász és politikus Ereky Károly (1878–1952) neve alatt jelent meg a folyóirati közlés¹⁰⁹ során, azonban az időszaki kiadványban megjelentekkel szövegazonos különlenyomat¹¹⁰ már a honi közigazgatási jog egyik legkiválóbb tudós és akadémiai tag művelője, a korábban említett Ereky István nevét hordozza. Érdekesség, hogy a folyóiratcikk 1924-ben, míg a különálló kiadvány már 1923-ban megjelent. Ez annyiban nem kivételes, hogy Magyary 1919-es első, bolsevizmussal foglalkozó munkája két évvel előbb jelent meg, mint a keretül szolgáló, végül 1921-ben napvilágot látó hordozókötet. A téma alapján, valamint az életművek keretében megjelent publikációk tematikájának összehasonlításával kizárt, hogy az írást Ereky Károly (aki nem volt jogász) alkotta volna. Akkor sem, ha az MTA folyóiratában, a *Budapesti Szemlében* „Ereky Károly s.k.” aláírással jelent is meg. Ennek oka véletlen (emberi) tévedés és többszörös tévedés ugyanúgy lehet, mint egy esetleges „szervezett nyomdász”, beépített szerkesztőségi munkatárs vagy korrektor tudatos zavarkeltése, a (visszavonult) antibolsevista politikus Ereky Károly lejárata, továbbá (és, illetőleg vagy) a jogtudós báty, István kellemetlen helyzetbe hozása. Ereky István 1924-es könyvismertetésében kiemeli, hogy Magyary a költségvetési jog vizsgálatát alapvetően közigazgatási feladatnak tekinti, „mely az alkotmányjogba is felnyúlik,” de a pusztán alkotmányjogi tanulmányozása egyoldalúságra vezetne.¹¹¹ Nézete szerint a költségvetési jog elméleti része csak részben nevezhető elméletnek. Szerinte akkor lehetett volna az elméletet kifejteni, ha az 1812-es országgyűlés aktáit, valamint Lakits György Zsigmond (1739–1814), Cziráky Antal Mózes (1772–1852), Virozsil Antal (1792–1868) és Orosz Antal (1805–1873k.) – amúgy latin és német nyelvű – jogi munkái mellett Schwartner Márton (1759–1863), Fényes Elek (1807–1876) és az osztrák Johann Springer (1789–1869) statisztikai munkáit is áttanulmányozta volna.¹¹² Szerinte Magyary élesen kiemeli a számviteli rendszer osztrák eredetét, de a külföldi írók elméleteit a magyar jog fejlődésével összhangba hozni nem tudja minden esetben: utal itt a német Rudolf von Gneist (1816–1895), Julius Hatschek (1872–1926), Georg Jellinek (1851–1911), Paul Laband (1838–1918), Otto Schwartz (1876–1960), valamint a francia Gaston Jèze (1869–1953) és René Stourm (1837–1917) munkáira. Ugyanakkor dicséri azt a legtöbb esetet, amikor ez mégis sikerül.¹¹³ Magyary Laband álláspontjára helyezkedik, aki nem tesz különbséget közigazgatás és kormány között.

108 Zawadowski (1923) i. m. (105. lj.) 850.

109 Ereky István [!Ereky Károly]: A magyar állam költségvetési joga [könyvismertetés]. *Budapesti Szemle*, 67. (1924), 565. 147–157.

110 Ereky István: *Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány.* [könyvismertetés] (különlenyomat). Budapest, Stúdium, 1923. 11.

111 Ereky (1923) i. m. (110. lj.) 147.

112 Ereky (1923) i. m. (110. lj.) 148.

113 Ereky (1923) i. m. (110. lj.) 148–149.

Nálunk, Poroszországgal szemben a személyes felelős kormányzás (azaz a király személyétől elválaszthatatlan kormányzás) már 1848-ban és 1867-ben megszűnt.¹¹⁴ Értékként jellemzi a mű vonatkozásában a tételes jog megismertetését, beleértve a törvénytől való gyakorlatot is.¹¹⁵ Fontos, hogy kimutatja, hogy ötvenhét év alatt hány nap indemnitás és hány nap exlex volt. Tehát helyes Magyary azon megállapítása, amely szerint a költségvetés a közigazgatás „centrális kérdése”.

Herzog József (1880–1941) jogász, történész, levéltáros, MTA I. tag (1936) rövid ismertetése 1926-ból a legkésőbbi.¹¹⁶ A pénzügyi program és a költségvetés szerinte az állam egész életének sarkalatos kérdése. Bemutatja a Magyary által leírt korszakokat, különös élességgel utalva a kettős könyvvitel francia bevezetésére (1711) és a Johann Mathias Puechberg-féle számviteli reformra, a hazai költségvetési törvények körüli rendszertelenségekre.¹¹⁷ Rámutat, hogy Magyary alapvetően jogi szellemiségű munkája komoly forrás az újkor történetével foglalkozók számára.¹¹⁸

Szükséges megjegyeznünk, hogy jelen kiadvány nem közli Magyary Zoltán 1923-ban megjelent, jelen kötetben túlmenő, először névtelenül sajtó alá került másik művét: [Magyary Zoltán]: A magyar szellemi élet válsága. *Budapesti Szemle*, 66. (ú. f. 51.) (1923), 557. 1–20. Ez a tanulmánya később (immár szerzői nevesítéssel) kötetben is megjelent: Magyary Zoltán: A magyar szellemi élet válsága. In Magyary Zoltán: *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Nyolc év a magyar tudományos élet kormányzatában*. Budapest, Danubia, 1931. 12–29.

A szöveggel kapcsolatos helyesírási kérdések

A szövegközlés során tett változtatásokat az alábbiakban foglaljuk össze.

A kutatás jelen állapotában érdemes néhány szót szólni Magyary fogalmazásmódjáról. Stílusa már a vizsgált korszakban is világos (ellentétben nem egy elődjével és kortársával), azonban igen választékos és tudománytól, valamint praktikumtól is áthatott. (Ez alól talán csak legelső, 1919-es szövegének hangvétele a vizsgált korszak, valamint az életmű egésze tükrében is. E koordináta-rendszerben egy 1913-as és 1921-es, az elsődleges és másodlagos szakirodalomban sem ismert, általunk felfedezett és később közzéteendő két publikált zsenyéje egyelőre nincs elhelyezve. Ezen munkákat a Magyary kritikai kiadás harmadik kötete fogja közreadni.) Nyelvhasználatában sajátosság az „állanak” és „tömörülniök”-szerű régies és elegáns szóalakok alkalmazása (ez nem volt idegen a kortól). A jövő szót sajátosan, inkább melléknévszerűen, mint főnévként használja. Tehát „a jövő közigazgatás” nála a jövőbeli, jövőbeni közigazgatást, a jövő közigazgatását, az elkövetkezendő

¹¹⁴Erekly (1923) i. m. (110. l.) 150–153.

¹¹⁵Erekly (1923) i. m. (110. l.) 154–155.

¹¹⁶Herzog József: Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga [könyvismertetés]. *Századok*, 60. (1926), 1–3. 525–526.

¹¹⁷Herzog (1926) i. m. (116. l.) 525.

¹¹⁸Herzog (1926) i. m. (116. l.) 526.

idők adminisztrációját jelenti. A „közigazgatási jogi” kifejezést 1923 előtti írásaiban következetesen „közigazgatásjogi” alakban is használja, ezeket a kritikai kiadás első kötetében meg is hagytuk (a hasonló szóhasználatához vö.: polgári jogi versus polgárjogi, bár utóbbiak jelentésmezeje eltér). Jelen kötet címében a „közigazgatásjog” formát „közigazgatási jog” kifejezésre változtattuk, mivel a mai szemnek zavaró ortográfiai tévedésnek tűnik. (E kötetben a szerző másutt mindenütt a közigazgatási jog kifejezést használja.)

Gyakran alkalmaz idegen kifejezéseket, de nem terpeszkedően, hanem csak ott, ahol a korabeli nyelvéllapot nem használt magyar megfelelőt, vagy a hazai nyelv megoldását nem tekintették tudományosnak. Vesszőhasználata egyéni gyakorlatot tükröz. Mondaton belül a szerző gyakran nem tesz ott vesszőt, ahol amúgy indokolt lenne. Természetesen ezt a szokását tiszteletben tartja a kritikai kiadás, így nem változtattunk a szövegek mondat szerkesztésén. Vesszőt akkor sem iktatunk be, ha az a mai helyesírás szerint (is) kívánatos lenne. A Magyary által citált idézetek esetében az eredeti idézőjel-használatot (a kritikai kiadás első kötetének gyakorlatához hasonlóan) megtartottuk.

A korszakban érdekes a mássalhangzók hosszúságjelöléséből kitűnően bizonyos idegen szavak ejtése. (Például a korabeli nyelvéllapot az akadémia szó helyett ákadémia, az antant helyett ántánt kiejtést és olykor írásformát használt, vagyis egyes idegen szavaknál az a betű nyíltabb ejtésű volt az akkor is létező zárt a betűnél.) Magyary eredetileg a parlamentarizmus helyett a parlamentárizmus formát használta. (Az első kötet esetében ilyen volt a szociálizmus, amelyet szocializmusra javítottunk). Nyilván az á hang – indokoltan – a parlamentáris, szociális szavak esetében ma is jelen van. A korban szokásos módon a külföldi tudósokat – legalábbis a pályája elején, vizsgált korszakunkban – magyar keresztnéven említi. Az 1942-es *Magyar közigazgatás* című összefoglaló alapművében ez már egyedül csak Lorenz von Stein esetében történik meg, akit Stein Lőrinc néven emleget, akárcsak Concha Győző. (Némely szerzők a 2000-es években is megtartották ezt a régi hagyományt.)

A szövegben csak azt emeljük ki, ami eredetiben is kiemelt.

Az évszázadok feltüntetése egységesen arab számmal történik (tizenkilencedik század és XIX. század helyett 19. század). Ez alól kivételt csak az az eset képez, ha Magyary műcímében római számmal jelzi az évszázadot, azaz ilyen esetben a historikus elv érvényesül. A törvényszámok írásmódjánál az eredetileg használt t.-c. rövidítés helyett a tc. rövidítést alkalmazzuk a törvénycikkek jelölésére. A millió feletti összegek említésekor a szöveg eredeti gyakorlata (10,000.000) helyett a mai formát használjuk (10 000 000). A következtelen számírási gyakorlatot (olykor 10 millió alakban történő használat) meghagytuk, mert ez a szerző egyéni gyakorlatának része. Ugyanígy tettünk a felsorolásokban kiírt arab szám és szórag alakban kiírt sorszámnevekkel (2-ik, 3-ik stb.). Az esetek többségében az 1830-iki forradalom típusú szóalakokat 1830-i forradalom szókapcsolattal váltottuk fel. Kivételt képez az 1848-iki forradalom szóalak, amely száz évvel ezelőtt (és még inkább korábban) olyan korfeszítő kifejezés volt, amelynek a forrásokban való elterjedtsége miatt meg-

van a fennmaradási létjogosultsága. E problémakörhöz tartozik a XIX-ik század-szerű forma, melyet a 19. század kifejezéssel helyettesítettünk. Az 50 év, 100 év típusú alakokat ötven év, száz év formában adjuk meg.

A szerző lábjegyzetelésén (sem a tartalmi, sem a formai elemeken), ahogy az első kötet esetében sem, jelen alkalommal sem változtattunk.

Jelen kötetben a szerző sajátos (ingadozó) írásgyakorlatától eltekintettünk azokban az esetekben, amikor a jogszabályhelyek idézésekor a szakaszjel (§) után mondat közben pont áll.

Az angol, francia, latin, német kifejezéseket a korabeli helyesírással írt formában tartottuk meg.

A kritikai szövegkiadó esetleges főszövegbe kívánczoló megjegyzéseit szögletes zárójelben, monogramjának kiírása mellett [K. Gy.] tüntetjük fel a textusban. Szögletes zárójelben, de a szövegkiadó monogramjának jelzése nélkül egészítjük ki a szöveget egy-egy véletlenül kihagyott határozott névelővel, határozószóval stb., ezen betoldások további jelölése a kritikai-filológiai jegyzetapparátusban megtörténik. A lábjegyzetben lévő változtatásokat az adott lábjegyzeten belül javítjuk. Egy alkalommal maga Magyary tett szögletes zárójeles szövegkiegészítést, ezt a zárójelet belül M. Z. monogram mutatja.

A kötetben az eredetitől eltérően írt szóalakok és kifejezések típuspéldáit a szövegkiadói jegyzetekben (kritikai jegyzetapparátus) közöljük. A külföldi szerzőkre vonatkozó (Marx Károly-szerű) magyaros névalakokat nem változtattuk meg, de végjegyzetben megadjuk az adott személy nevének eredeti alakját.

Megtartottuk az „állanak” és „tömörülniök”-szerű régies és elegáns szóalakokat a ma szokásos állnak és tömörülniük forma helyett, mivel ez Magyary stílusának integráns részét képezi. Az eltérő helyesírással írt (a szövegközlésben mai ortográfiával felvett, elsősorban sajátos írásképpű vagy összetéveszthető alakú) szavakat külön jegyzékben adjuk meg. Kivételt képeznek ezek alól a következők: az egybeírás és különírás szabályait, a magánhangzók rövidségét és hosszúságát, továbbá a keltezés írásmódját (a történeti forrásközlések kivételével) egységesítettük, és a mai helyesíráshoz közelítettük. Az intézménynevek esetében a kis- és nagybetűs írásmódot a szerző használata szerint hagytuk meg.

Koi Gyula
tudományos főmunkatárs (NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék)
tudományos munkatárs (ELKH TK Jogtudományi Intézet Alkotmányjogi
és Közigazgatási Jogi Osztály)