

PÉNZÜGYI JOG

I. évfolyam

2. szám

1925 március

Szerkeszti: Dr. LÉNÁRT VILMOS

A pénzügyminiszter rendeletkibocsátási jogköre.

Irta: Dr. Lénárt Vilmos.

Az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. t.-c. 2. §-ában úgy a jelenlegi, mint minden azt követő kormány teljes felhatalmazást nyert a Népszövetség pénzügyi bizottsága által kidolgozott pénzügyi tervezet végrehajtására, továbbá a kiadások apasztására és a bevételek fokozására irányuló rendelkezéseket tartalmazó két mellékletben részletezett intézkedések megtételére akként, hogy az evégből szükséges intézkedések rendelettel — a fennálló és idevonatkozó törvényektől eltérően is — foganatosíthatók. A törvény 4. §-ában pedig felhatalmaztatott a kormány, hogy amennyiben a törvény végrehajása során az tűnnék ki, hogy az abban kilátásba vett intézkedések nem elegendők arra, hogy az államháztartásnak az egyensulya a pénzügyi tervezetben megállapított időtartam alatt egységes és tartós alapon elérjék, pótlólag megtehesse minden intézkedést akár a kiadások apasztása, akár a bevételek fokozása, akár mindkettő utján oly mérvig és oly módon, amint az szükséges ahhoz, hogy a jelzett cél elérjék — anélkül, hogy a kormánynak a szükséges intézkedések miatt. előzetesen a törvényhozáshoz kelljen fordulnia.

A magyar alkotmány alapvető szabálya, hogy kormányhatósági rendeletekkel törvények nem módosíthatók és nem helyezhetők hatályon kívül és ősi a magyar budgetjognak az a tétele, hogy a kormány az adókat és egyéb közterheket csak olyan szabályok szerint vetheti ki és csak olyan adókat szedhet be, amely szabályok szerint és amely adókat a törvényhozás megállapított.

A törvényjavaslatnak nemzetgyűlési tárgyalása során erősen kidomborodtak a kormánynak adandó felhatalmazással szemben felmerülhető aggályok és kerestetett a mód arra, hogy miként lehetne a kormány rendeleti intézkedéseit leg-hatályosabban ellenőrizni és a rendeletek kiadásában a törvényhozás lehető befolyását biztosítani anélkül, hogy az elérendő cél megvalósítása veszélyeztessék. Ezek megfontolása alapján a törvény 5. §-ába az a rendelkezés vétetett fel, hogy azokban az esetekben, amelyekben olyan intézkedésről van szó, amely felől a határozás az ország alkotmánya értel-

Figyelem! A Pénzügyi Jog első számának lapszámozása tévesen történt; kérjük olvasóinkat, hogy (1-től 16-ig) ezt helyesbiteni sziveskedjenek.

mében a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a tervezett intézkedést a kormány a nemzetgyűlés által erre a célra külön alakítandó és 33 tagból álló ellenőrző bizottságnak előzetesen bejelenteni köteles. Ez a bizottság ugy a nemzetgyűlés elnapolása alatt, mint annak feloszlata után is működik és a kormány a tervezett intézkedéseit ennek a bizottságnak abban az esetben is köteles előzetesen bejelenteni, ha az intézkedés szükségességének időpontjában a nemzetgyűlés nem ülészik. A bizottságnak csak ellenőrző és konzultatív hatásköre van és a kormány a bizottság határozatához kötve nincs és sem a bizottság tárgyalása, sem a bizottság határozata nem akadályozhatja meg azt, hogy a kormány, illetve az illető miniszter a kilátásba vett rendelkezéseket életbe léptesse, avagy a szükségesnek ítélt intézkedéseket megtegye.

A törvény ezen rendelkezésének nyilvánvaló célja az, hogy egyrészt a kormány az 1848. évi III. t.-c.-ben lefektetett miniszteri felelősség sulya alatt törvényt pótló vagy módosító rendelkezéseket tartalmazó és így egyébként a törvényhozás hatáskörébe tartozó mindazokat az intézkedéseket a törvényhozás hozzájárulása nélkül is megtehesse ugyan, amellyeket a pénzügyi tervezet végrehajtásának sikere érdekében szükségesnek vél, másrészt azonban a nemzetgyűlésnek a külön erre a célra alakított 33-as bizottsága útján, tehát átvitt hatáskörben magának a törvényhozásnak, módja legyen a tervbe vett ilyen törvényerejű rendelkezéseket előzetesen megismerni, az esetleges aggályokra a módosító javaslatokat megtenni, hogy ezáltal az ilyen rendelkezések megtételére való befolyás a lehetőséghez képest biztosíttassék. A kormány és az egyes miniszterek hatásköre tehát kiterjed az érvényben levő törvények magyarázatára és végrehajtására, de a meglevő törvények hatályonkívül helyezésére, módosítására vagy új törvényerejű szabályok alkotására is. Ez a kivételes és ugy közjogi, mint budgetjogi alaptételeinkkel ellentétben álló felhatalmazás, amelyet a kormány kapott, természetesen a legszorosabban magyarázandó. A pénzügyi kormánynak tehát minuciózus pontossággal ügyelnie kell arra, hogy mikor jár el törvénymagyarázó és végrehajtói hatáskörében, vagy mikor él a szanalási törvényben nyert azzal a felhatalmazással, hogy olyan intézkedéseket tesz, melyek egyébként a törvényhozás hatáskörébe tartoznának.

A szanalási törvény életbe lépése óta tehát a pénzügyminiszterium háromféle rendeletet hocsáthat ki. Az ugynevezett intern rendeletekben a törvények vagy rendeletek magyarázata vagy mikénti végrehajtása tárgyában az alantas hatóságokat utasításokkal látja el. Ezek a rendeletek a hivatalos lapban rendszerint nem, hanem esetleg a Pénzügyi Közlönyben jelennek meg. A rendeletek második kategóriája

a hivatalos lapban megjelent azok a rendeletek, amelyekben a pénzügyi kormány az alsófoku hatóságokat és az adózókat egyaránt érdeklő olyan intézkedéseket tesz, amelyek a törvények vagy törvényerejű rendeletek végrehajtásául vagy magyarázatául szolgálnak. A rendeletek harmadik kategóriája a törvényt módosító vagy törvényt pótló azok a rendeletek, amelyeket a kormány a szanálási törvényben nyert felhatalmazás alapján a nemzetgyűlés 33-as bizottságának történt előzetes bejelentés és az ezen bizottság által történt megtárgyalás után ad ki. Ezek a rendeletek már külsőségeikben is jelzik a törvényt módosító vagy törvényt pótló jellegüket, mert mint az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. t.-c. alapján kiadott rendeletek a Törvénytár melléklete gyanánt jelennek meg és miután a hivatalos lapban a törvények sem jelennek meg, ezek a rendeletek sem tétetnek ott közzé.

A jogi helyzet tehát az, hogy a harmadik kategóriába tartozó azokban a rendeletekben foglalt intézkedések, amelyek a kormány a szanálási törvényben nyert felhatalmazás alapján a nemzetgyűlés 33-as bizottságánál történt előzetes bejelentés és az ezen bizottsággal lefolytatott tárgyalás alapján a Törvénytár melléklete gyanánt jelentet meg, törvényerejük és a törvényesség kérdésében vita tárgyává nem tehetők. Az első két kategóriába tartozó rendeletek azonban a pénzügyminiszterium közegeire feltétlenül, az adózókra, az adófelszólamlási bizottságokra és a közigazgatási bíróságra azonban csak akkor kötelezők, ha a törvények helyes magyarázatául és helyes végrehajtásául szolgálnak.

A közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. t.-c. 134. §-a szerint a bíróság hatásköre az egyes esetekben a rendeletek törvényességének megbirálására is kiterjed. Ha tehát az első két kategóriába tartozó valamely rendelet olyan intézkedést tartalmaz, mely az érvényben levő törvényekkel vagy törvényszerű rendeletekkel ellentétben áll, vagyis a törvényre vonatkozó nem helyes magyarázatot, vagy a törvény végrehajtására vonatkozó nem helyes utasítást, vagy a törvénnyel ellenkező intézkedést jelent, a közigazgatási bíróságnak a fél panasza alapján jogában és kötelességében áll vizsgálat tárgyává tenni azt, hogy a miniszteri rendelet helyesen magyarázza-e a törvényt, utasítása a törvény helyes végrehajtását jelenti-e, hogy a miniszteri rendelet valamely intézkedése nem ütközik-e valamely tételes törvénybe vagy törvényerejű rendeletbe vagy pedig nem tartalmaz-e olyan intézkedést, melynek megtételére tételes törvényben vagy érvényes rendeletben alap nincs. A közigazgatási bíróság közel 30 évi működése alatt már számos esetben állapította meg az érdekelt fél panasza alapján, hogy valamely rendelet a törvény-

nyel ellenkezik és így a közigazgatási bíróságot határozatának meghozatalánál nem köti. Jelenlegi súlyos helyzetünkben fokozott kötelessége és eminens feladata lesz, hogy minden egyes esetben szigorú pontossággal tegye vizsgálat tárgyává, hogy valamely pénzügyminiszteri rendelet, amely által a fél jogaiiban sértve érzi magát, törvény vagy törvényszerű rendelet alapján hozatott-e meg, avagy az adózóra olyan kormányintézkedés alapján rovatott-e valamely adóteher, amely intézkedés megtételénél a kormány tullepte a törvényt magyarázó és törvényt végrehajtó hatáskörét anélkül, hogy élt volna a szanálási törvényben nyert rendeletkibocsájtási felhatalmazásával, amely felhatalmazás alapján való rendeleti joggyakorlás azonban ahhoz a feltételhez van kötve, hogy az illető rendelkezés a nemzetgyűlés 33-as bizottságának előzetesen bejelentessék és az által előzetesen megtárgyaltassék.

A szanálási törvény életbelépte óta a pénzügyminiszterium több olyan rendeletet bocsátott ki, amelyek az eddig érvényben levő törvényeket módosították anélkül, hogy ezek a rendeletek a 33-as bizottság elé terjesztettek volna. Így pl. az 1925. évi általános kereseti adó- és jövedelem- és vagyonadóvallomások benyújtására vonatkozó 1925. évi 19.900. számú rendelet az általános kereseti adóról, a jövedelemadó- és vagyonadóról szóló törvényeket akként módosítja, hogy ha az adózó gazdasági éve nem azonos a naptári évvel és a gazdasági év szeptember 30. előtt zárul, abban az esetben nem a gazdasági év, hanem az 1924. naptári év eredménye szolgál az adókimetés alapjául. A társulati adóról szóló törvény szerint a vállalatok vallomásaikat a közgyűlés megtartásától számított 30 nap alatt, legkésőbb azonban az évszárlattól számított 6 hónap alatt kötelesek beadni. A társulati adó kimetésének alapjául a megelőző évben lezárt mérleg szolgál. A pénzügyminiszterium 1925. évi 29.950. számú rendelete ezen törvényes rendelkezéseket hatályon kívül helyezi és új intézkedéseket tartalmaz. A bevallásokat április 30-ig kell benyújtani; azok a vállalatok pedig, amelyek üzleti évüket június 30. előtt zárják, nemcsak az 1923/24. üzleti évről, hanem az 1924. december 31-ig terjedő csonka évről is tartoznak bevallást nyújtani.

Felette sürgős a pénzügyminiszterium rendeletkibocsájtási hatáskörének tisztázása ugy jogi, mint gazdasági okokból. A kormánynak is ügyelnie kell arra, hogy ne igyekezzen egészen kisajátítani a törvényhozás hatáskörét és hogy szigoruan azon, — egyébként igen széleskörű — felhatalmazás keretében maradjon, amelyet a szanálási törvény részére biztosított. Kívánatos, hogy az a cél, amely a 33-as bizottság felállításával szándékoltatott, el is éressék. A szanálási törvény a 33-as bizottság részére és ezen a révén a közvetlenül érdekelt adózók

részére lehetővé kívánja tenni, hogy azokat az új rendelkezéseket, amelyeket a pénzügyminiszterium az eddigi jogszabályok helyébe kíván ültetni, előzetesen megismerjék és a szándékolt intézkedések nem helyes vagy téves voltára a pénzügyminisztert figyelmeztessék és ekként a pénzügyminiszter abba a helyzetbe jusson, hogy törvényerejű intézkedései megnyugvást keltsenek.

SZEMLE.

Jogalkotás.

Az appropriációs törvény. Kétségkívül nagy lépés a konszolidáció és a békéhez való visszatérés útján: ismét van normális költségvetési törvényünk.

A törvény par excellence budget részéről kitünő kollégánk, dr. Szász, irt e lapnak első számában, e helyütt az u. n. felhatalmazási szakaszoknak kívánunk néhány szót szentelni.

Az indemnitási és költségvetési törvények a törvényhozási szokásnak megfelelően régtől fogva mindig szines anyagot foglaltak magukban; az 1924/1925. költségvetési évről szóló törvény azonban valóságos mozaikja a legheterogénebb rendelkezéseknek. Csak példaképpen ragadjuk ki a súlyos jelentőségű intézkedéseknek egész sorát: a legfőbb állami számszék működési körének korlátozását, a váltáság és kényszerkölcsön hovaforchtásának előírását, a kényszerkölcsön-obligációk kibocsátásának elrendelését, a társulati adópótlék eltörlését, az értékpapirforgalmi adó és váltóilleték csökkentésére szóló felhatalmazást, a kamatilleték hatályterének megszükitését, a póstatakarék ügykörének kiszélesítését, a rádió törvényi védelmének codifikálását, etc. etc.

Néhány rendelkezéssel — súlyos magánjogi és pénzügyjogi változásokat jelentvén — külön is kell foglalkoznunk.

1. A szakaszoknak egész sorában beszél a törvény a „mérlegvalódiság helyreállításáról“. Stereotip módon, mindig csak ezzel az óvatos kifejezéssel, még sejtetni sem engedvén, hogy vajjon az aranymérleg statuálása, avagy az egyseges értékelés (köznapi nyelven: felértékelés) előírása lesz-e a mérlegvalódiság visszaállításának útja.

Különösen kiemelendő, hogy a mérleg valódiság helyreállításának kérdésével kapcsolatosan a miniszterium felhatalmazást nyer már ma a névérték- és alaptökeminimum meghatározására. Nem értjük a kiszakított intézkedés célját. A