

PÉNZÜGYI JOG

I. évfolyam

8—9. szám

1925 nov.—dec.

Szerkeszti: Dr. LÉNÁRT VILMOS

Adójogi törvényalkotás.

Irta: *Benedek Sándor*, a kir. közig. bíróság másodelnöke.

I. Régibb adótörvényeink tovább éltek, holott gyarlóbbak voltak, mint a legújabb törvényalkotás termékei. Ezt arra az egészséges légkörre kell visszavezetni, melyben ezek az adótörvények keletkeztek és uralkodtak. A mai egészségtelen állami, közgazdasági és társadalmi viszonyok azonban nem alkalmasak arra, hogy az adótörvényeket állandósítsák s az állammal szemben formált igények újabb és újabb áldozatot követelnek, melyek — külsőleg a törvények örökös változásaiban jelentkeznek. Pedig az adójog területén régen repkedő szállóige, hogy a régi adó mindig jobb, mint az új adó. — Ez a mi régi, hosszú lélekzetű hozadéki adórendszerünknek is a titka. Az adózó közönség megszokta az 1875. évi adótörvényeket, amint megszokja az ember a cipőt, amely csak új korában szorít.

Az 1875. évi hozadéki adótörvények gyarlóságait semmi sem bizonyítja oly kiáltóan, minthogy a közigazgatási bíróság 4000-et meghaladó döntvényeinek és elvi jelentőségű határozatainak egy jó része az egyenes adókra esik s még 22, illetve 36 év elteltével is szükség volt arra, hogy az 1875. évi adótörvények egyes szakaszainak helyes-értelmét bírói döntvény állapítsa meg.

Ezeket a gyarlóságokat részben a Wekerle-féle reform keretébe eső törvények is átörökölték. Példaképpen hozom fel az 1909. évi házadótörvény 44. §-át, mely még a házadó alapját sem határozta meg szabatosan s a közigazgatási bíróságnak kellett eldönteni, hogy „nem a bevallás évében fizetett, hanem a bevallás időpontjában kikötött évi házbér“ képezi a házadó alapját. A jövedelemadó törvények strukturája szintén szövevényes. Van rá eset, hogy magát az adókulcsot is kombinált számtani művelettel kell kihámozni (az erdőknél). Egyes jogszabályokat pedig senki sem ért s maguk a végrehajtási utasítások is eltérő módon magyaráznak.

A háboru után, a proletár diktatura alatt az adójog terén is teljes volt az anarchia s a nemzetgyűlés elsősorban azt volt kénytelen feladatának tekinteni, hogy az élő törvények érvényét a kátyuból kiemelje, a hátralékos adókiivetésekről gondoskodjék s a kirívóbb hibákat kijavítsa. Ezt célozta az új adónovella (1920. évi XXIII.) Nem lehet ettől a novellától

megtagadni az elismerést, mert *fiscalis* pénzügyi célja mellett is több esetben számot vetett a pénzügytani jogelvekkel s a szerzett tapasztalatokkal. Javitotta az adótörvényeket, de megtartotta az egymásra tornyosult adónemeket. Fennmaradt a már régen halálra ítélt II. osztályu kereseti adó is, még pedig új alakjában, mint egy újabb pótagadó. Egyenes adórendszerünkben ezzel már három pótagadó foglalalt helyet, az általános jövedelmi pótagadó, a betegápolási pótagadó és a II. osztályu kereseti adó. Így történt aztán, hogy az 1921. év végén, midőn Kállay Tibor vette át a pénzügyi tárcát, 20 egyenes adónem volt életben.

Egyenes adórendszerünknek ez a siralmas képe arra birta Kállay pénzügyminisztert, hogy egyszerűsítsen és kodifikáljon. Megszüntette a pótagadókat, összevonta a kereseti adókat, más adónemeket pedig beolvasztott. Így jött létre az 1922. évi új egyenes adórendszer, melyben csak 4 hozadéki adó van (földadó, házadó, általános kereseti adó, társulati adó) és 2 alanyi adó (jövedelem- és vagyonadó). A földadót kivéve az 1922. évi hozadéki adótörvények rendszeres gyűjteményei az illető jogszabályoknak, valóságos jól szerkesztett kódexei. Hosszabb életre még sem tartottak igényt, mert amint a nemzetgyűlés pénzügyi bizottsága is kifejezte, a rendkívüli válságos viszonyokból az átmenetet kívánták megalkotni s biztosítani a normális pénzügyi helyzet megteremtését. Két évi fennállásuk alatt, ha nem is sok, de egy pár lényeges módosításon mentek keresztül s ez is részben igazolja azt, hogy az általános adókodifikációval kapcsolatban az 1925. január 1-ével hatályukat veszítették. Pénzügyi politikai szempontból is becsületesen betöltötték átmeneti feladatukat.

A pénzügyi kormányzat bölcsen cselekedett, midőn az évek hosszú során át a legkülönféle változatokban felvonult egyenes adótörvényekből tabula rasát csinált s az összes anyagi és alaki jogszabályokat adónemenként külön kodifikálta. Erre a szanalási törvény adott alkalmat, mely felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy a pénzügyi törvényekről, utasításokról és rendeletekről hivatalos összeállításokat adhat ki. A pénzügyminiszter e felhatalmazás alapján folyó évi április hó 25-én hat összeállítást adott ki, melyet előbb a 33-as bizottságnak is bemutatott. E hat összeállítás. 1. a földadóra, 2. a házadóra, 3. a kereseti adóra, 4. a társulati adóra, 5. a jövedelem- és vagyonadóra, 6. a közadók kezelésére vonatkozó jogszabályokat foglalja össze. E szerint 1925. évi január 1-től kezdődő hatállyal ez a hat összeállítás képezi az egyenes adók kódexeit, melyekben benne foglaltatnak a szanalási törvény alapján kiadott rendelkezések és azok a módosítások, amelyek a kivetési eljárás egyszerűsítése és gyorsítása, valamint

a bevételek fokozása érdekében szükségesek, másrészt elhagyattak azok a rendelkezések, amelyek a viszonyok változása folytán elavultak, alkalmazhatóságukat elvesztették vagy feleslegessé váltak. Jövőben ez a hat kódex, az azokhoz fűzött végrehajtási utasításokkal együtt, fogja alkotni az egyes adójudikatura jogforrásait.

Ami a végrehajtási utasításokat illeti, régen hangoztatott elvi álláspontom az, hogy ezekre nincs szükség. Bizza a pénzügyi kormányzat az adótörvények értelmezését a jogszolgáltatási gyakorlatra, illetve a végrehajtási rendeleteket csak az adminisztratív intézkedésekre és azokra az esetekre korlátozza, amelyeknek szabályozására a törvény kifejezetten utasít. Ekkor nem merülnek fel ellentétek törvény és utasítás között s eliminálva lesznek az utasítás törvényessége feletti jogviták és bírósági döntések.

Elvi álláspontom mellett is szívesen ismerem el, mert igaz, hogy ugy a szóban forgó összeállítások, mint a végrehajtási utasítások kiváló jogi alkotások. Habár a pénzügyi politika érdeke azokban a domináló gondolat, helyesebb jogelvek s a bírói gyakorlat tanúságai is érvényesülnek. Irályuk elég világos, rendelkezéseik érthetők. Sajnos, hogy az eddig megjelent végrehajtási utasítások nagyon terjengősek és részletezők s tömegükkel rá nehezednek az áttekinthetőségre és az alkalmazásra. Ezen bizonyos mértékig segít a hivatalos összeállításnak s a végrehajtási utasításnak egybefoglalt alakzata s az a helyes szerkezet, mely szerint a hivatalos összeállításnak egyes szakaszait nyomban követik a végrehajtási utasításnak megfelelő szakaszai.

Itt mindjárt elintézzhetünk két kérdést, mely szakkörökben már is felmerült.

Egyik az, hogyha a hivatalos összeállítás és a végrehajtási utasítás között ellentét van, melyik jogszabály a joghatályos? A felelet nem nehéz. A hivatalos összeállítás dominál, mert létrejövetelének jogi alakzata s anyagának jogi természete szerint ez törvény, a végrehajtási utasítás pedig csak kormányrendelet.

A másik kérdés az, hogy a hivatalos összeállítások határozmányai azoknál a visszamenőleges adóztatásoknál is alkalmazandók-e, amelyek a középső fórumoknál vagy a kir. közigazgatási bíróságnál még elintézetlenek? Erre világosan megfelel az 1925. évi április 25-én kelt 4000/1924. P. M. számú rendelet következő rendelkezése: „Figyelmeztetem a pénzügyi hatóságokat arra, hogy visszamenőleges adóztatásoknál is a hivatalos összeállítások határozmányait kell alkalmazni, *amennyiben az adónak a mult évekre való kivétele már a hivatalos összeállítások kihirdetése után történik.*” Ezek az összeállítások

pedig mind 1925. évi április 25-én jelentek meg, illetve lettek kihirdetve, tehát ebből nyilván következik, hogy azoknál a visszahatólagos adóztatásoknál, melyeknél a kivetés 1925. évi április 25-ike *előtt* megtörtént, az új hivatalos összeállítások rendelkezéseit alkalmazni nem lehet.

Az egyenes adótörvények örökös változásai után, midőn egymás sarkába léptek a rohamosan keletkező jogszabályok s fellendült a törvényalkotási gyorstalpalás, bizonyos jól eső érzést kelt ez a kodifikáció s enyhíti azokat az aggályokat is, melyek a jogászai lelkekben felbuggyannak a miatt, hogy a törvényhozói jog az adóztatás terén lassanként a végrehajtó hatalom hatalmi körébe megy át. A nemzetgyűlés — úgy látszik — nem tartja ezt helytelennek, különben nem jött volna létre az 1922. évi I. t.-c. 8. §-a sem, mely szerint az 1920/1921. évi jövedelem- és vagyonadó megállapításánál nem a törvényt, hanem az 1921. évi 52.000 számú pénzügyminiszteri végrehajtási utasítást kellett alkalmazni, ami a törvény tekintélyének egyenes lefokozása.

A közjogi defektussal szemben bizonyos kárpótlást nyújt az, hogy az adójogi szabályok kodifikáltak s hosszabb életre jogosult hivatalos összeállításokban vannak kommasszállva. Csak aztán az állandóságba vetett remény is meg ne csaljon. E részben aggasztó tünet, hogy már a hivatalos összeállítások megjelenése óta is keletkeztek új törvények (1925. évi XVIII. t.-c. II. fejezet s XXIII. t.-c. III. fejezet, melyek a most született kódexek egyes rendelkezéseit megváltoztatják. A pengőérték szerinti átszámítást is keresztül kell vezetni az egész vonalon.

II. A bélyeg- és illetékjog területén a törvényalkotás evolúciója és mai állása még siralmasabb, mint az egyenes adóknál.

A bélyeg és illeték a Bach-korszakból származó közszolgáltatás, melyet az 1867-iki kiegyezéskor a magyar törvényhozás recipiált (1868. évi XXIII. t.-c. 31. §.) Ekkor jelent meg a bélyeg- és jogilleték iránti törvények és szabályok első hivatalos összeállítása s 1885-ben az utolsó.

Ez az utolsó kiadás 40 év óta van érvényben. Eredetileg is hemzsegett a gyarlóságoktól. A régi törvényesített szabályokkal mostohán bánt el. Egyes törvényes szabályokat kihagyott, másokat elferdített s konkrét ügyben hozott p. ü. miniszteri határozatot törvényes jogszabálynak nevezett ki. Ennek az önkényes eljárásnak a folyománya, hogy a kir. közigazgatási bíróság több rendelkezését nem ismerte el törvényesnek. Ehhez járult, hogy az állami és közigazgatási élet fejlődésével kapcsolatban, a törvényhozás százsámra menő új törvényt hozott, melyek a hivatalos összeállítás nagy részét

érintik és megváltoztatják. Ennek dacára, az 1885. évi összeállítás egy része még ma is élőjog és funkcionál.

A bélyeg- és illetékjog reformját s a jogszabályok kodifikálását már 1889-ben javaslatba hozta Madarassy Pál, a pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke s javaslatát azzal indokolta, hogy „bélyeg- és illetéktörvényeinkben átláthatatlan zürzavar és homály uralkodik, hogy ezek a törvények az ország más törvényeivel összhangzásban nincsenek, hogy szerkezetük rendszertelen, hogy laza és ellentmondó intézkedésektől hemzsegnek, hogy olyan fogalmakat és definíciókat állítanak fel, amelyeknek nálunk az 1867. év óta nincsen kurzusok.”

Madarassy Pál akciójának nem volt sikere s a kodifikáció elmaradt. Történtek ugyan figyelemre méltó alkotások, különösen a törvénykezési illetékekre vonatkozólag, de egyetemes kodifikációról nem beszélhetünk. Csakis hosszú évek multával, a háboru alatt állította fel a Wekerle-kormány azt a programot, hogy a bélyeg- és illetékek hivatalos összeállítását egészen hatályon kívül helyezi s a bélyeg- és illetékjogot négy külön törvényben kodifikálja. E négy törvény a következő: 1. a vagyonátruházási illetékekről, 2. az okirati illetékekről, 3. a törvénykezési illetékekről, 4. a közigazgatási illetékekről és díjakról. Ezt a programot a háboru utáni kormányok is vállalták, a mostani kormány is.

Ebből a prospektusból eddig csak az első pont lett megvalósítva, a vagyonátruházási illetékekről szóló 1918. évi XI. t.-cikkkel. Ez a háborus alkotás azonban két évig maradt érvényben s ekkor egy új kódex, az 1920. évi XXXIV. t.-cikk váltotta fel. Az új kodifikáció abból a megfontolásból keletkezett, hogy a vagyonátruházási illetékekről szóló törvény teljes legyen s a kódex jellégét, világosságát és használhatóságát ne zavarják novelláris módosítások. Sajnos, a változott viszonyok, a pénz értékének rohamos esése s az állami szükségletek folytonos emelkedése miatt az 1920. évi XXXIV. t.-cikket sem lehet megővni a módosításoktól s ma már ez a törvény egy csomó új kibővítő, módosító és hatályon kívül helyező jogszabállyal együtt van érvényben. Annnyival inkább sajnálni kell ezt, mert az 1920. évi törvény igen értékes munkát és magasabb igényeknek is megfelel. Az igazságügyi és pénzügyi bizottság is megállapította, hogy rendszere világos, áttekinthető, rendelkezései határozottak, félremagyarázásokra nem alkalmasak, nyelve a jó magyarság szempontjából alig kifogásolható.

Az okirati illetékekről szóló törvényjavaslatot a pénzügyi kormányzat már 1921. évben elkészítette s ennek előadói tervezete ki is nyomatott. Ez a törvényjavaslat kimerítő és ter-

jedelmes munkalat, mely 291. §-ból áll. Tárgyalásra azonban még nem került a sor és újabb átdolgozás nélkül erre nem alkalmas.

A törvénykezési illetékeknek külön törvényben való szabályozása mindig foglalkoztatta úgy az ügyvédi kart, mint a törvényhozást. Ezen óhaj ment teljesezésbe, midőn a sommás eljárásról szóló törvényel kapcsolatban az 1894. évi XXVI. t.-cikk a törvénykezési bélyegek és illetékekre vonatkozó jogszabályokat módosította, majd midőn az új polgári perrendtartással kapcsolatban a törvénykezési illetékekről szóló összes jogszabályok egy törvényben, az 1914. évi XLIII. t.-c.-ben lettek összefoglalva. Ez az utóbbi törvény nagy gondnal készült. Igazi szakember koncipiálta s előzőleg az ügyvédi kamarák rostáján is keresztül ment. Parlamenti tárgyalásának színvonala is felül emelkedett a sablonon. Nemcsak tartalmilag, de a törvénykészítés technikáját illetőleg is figyelmet érdemlő alkotás. Ennek dacára vannak eredeti hibái is, melyek részben mint képviselőházi módosítások jutottak be a törvény szövegébe. A letelt 11 esztendő alatt pedig, különösen a háború óta, az egymást követő rendelkezések egy részében hatályon kívül helyezték, más részében módosították. Magától értetlik, hogy ezek a változtatások, pótlások és módosítások nem a pénzügytan jogelvei szempontjából eszközöltettek, hanem a kincstár fiskális érdekéből. Figyelmet érdemel itt az is, hogy bírói szervezetünk és perrendünk is módosult és hogy az új helyzet egészen új bírói intézményeket és eljárásokat létesített. Ezekből nyilvánvaló, hogy ma már ez a törvény is revisióra és kiegészítésre szorul. A vonatkozó kodifikációnak abból az elvi álláspontból kell kiindulni, hogy a bírói eljárásból felmerülő összes bélyegek és illetékek egy törvényben legyenek feltalálhatók.

A kodifikációnál érdemes lesz fontolóra venni azt is, hogy a törvénykezési illetékek mai rendszere fenntartandó-e vagy nem. A törvénykezési illetékek egyes államokban igen különböző mérvben és módon szedettek, de különösen két rendszer az, mely a jogfejlődésben leginkább polgárjogot nyert. Egyik az egyes illetérendszer (Einzel-Gebührensysteem), másik az átalány illetérendszer (Bausch-Gebührensysteem). Az első rendszerben az illetékek bélyegjegyekben a vonatkozó periratokon rovatnak le, míg a második rendszerben az illetékek az egyes bírói cselekményektől járnak, a bíróságok által állapíttatnak meg és készpénzben fizettetnek be. Ebben a rendszerben nincs bélyeg és nincsen lelet, e szempontból tehát az átalányrendszer előnye szembeszökő. Ezt a rendszert recipiálta Poroszország már 1854-ben s a német birodalom 1878-ban. Az 1914. évi XLIII. t.-cikk indokolásában a pénz-

ügyminiszter is beismerte, hogy az átalányrendszer jobban megfelel az illeték természetének és hogy a felekre nézve is kényelmesebb, a rendszer behozatalát mégis mellőzte abból az okból, hogy ez a rendszer a pénzügyi kincstárra hátrányos, a bíróságokra nézve pedig igen terhes lenne. E két ok mai napság fokozott mértékben fennáll.

Az közigazgatási illetékekről és a díjakról eddig tervezet nem készült, illetve ilyen előmunkálatról a szakköröknek tudomása nincsen.

A bélyeg- és illetékek iránt hozott számos törvények és rendeletek számát az utolsó hat év alatt, 1920-tól kezdődőleg 35 pénzügyi törvény és kormányrendelet szaporítja. Ezen felül a költségvetési és indeminációs törvényekben is szép számmal találunk ide vonatkozó jogszabályokat. Egyes nem finanszialis törvényekben is elhelyezkednek bélyeg- és illetékügyi rendelkezések. Így például az iparosok országos központi szövetkezetéről és az ipari anyagbeszerző, termelő és értékesítő szövetkezetekről szóló 1924. évi XVIII. t.-c. 2. és 3. §-ai csupa illetékedvezményeket tartalmaznak. Ily körülmények között elképzelhető az a nehéz feladat, mellyel a pénzügyi közigazgatásnak és a bírásokodásnak küzdeni kell. Ebből a szempontból is kívánatos és sürgős, hogy a tervbe vett négy illetékügyi kódex mielőbb elkészüljön és törvényerőre emelkedjék. Magától értetik, hogy ezt az új törvényalkotást a pengő értékre kell fektetni, minthogy a pengő értékben való számítás az 1927. évtől kezdve már kötelező.

A mérleg valódiságáról és ennek adóügyi következményeiről.

Irta: Dr. Baumgarten Nándor.

Az 1925. május 16-i 4200/1925. sz. rendelet tudvalevőleg a mérlegvalódiságot a koronákban való kötelező új értékeléssel kívánta megoldani és ezért csak részben érte el azokat a célokat, melyek az aranymérleg rendeletek megalkotására vezettek. E rendelet mellett továbbra is fennmaradtak, sőt még jobban eltorzultak volna az eredeti érték tizenegyzred részére süllyedt valutánk óriási számai és elmaradt volna az aranymérlegnek az az üdvös hatása is, hogy a papírpénzinflációval együtt a részvényinfláció is megszűnjék, ami csak a kis névértékű részvények megfelelő összevonása útján lehetséges. Az új, 1925. december 22-i, 7000/1925. sz. rendelet mind e követelményeknek megfelel, midőn az új érté-