

DR. BENCSIK ANDRÁS

habilitált egyetemi docens,

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar,

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

GONDOLATOK A PÉNZÜGYI JOGVISZONYOKRÓL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A POLGÁRI JOGI RELÁCIÓKTÓL VALÓ ELHATÁROLÁSI KÉRDÉSEKRE

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Bencsik.43>

Összefoglaló

A tanulmány a pénzügyi jog dogmatikai alapkérdései felől közelítve áttekintést ad a pénzügyi jog által szabályozott társadalmi viszonyokról. Előbb a pénzügyi jog mint jogterület fogalmi keretei és fontosabb jellemzői kerülnek terítékre, majd ezt követően szó esik a pénzügyi jogi norma, a pénzügyi aktus és a pénzügyi jogviszony közötti összefüggésekről. A tanulmány kísérletet tesz a pénzügyi jogi jogviszonyok tipizálására, majd a kialakított keretek között előbb a pénzügyi szervezetrendszeren belül létrejövő ún. belső jogviszonyok, később pedig a rendszeren kívüli jogalanyokat célzó külső jogviszonyok tárgyalása következik. A jogviszonyok bemutatása – a jogirodalom által megkövetelt logika szerint – a jogviszonyok alanyait, tárgyát, tartalmát, létrejöttét, majd megszűnését teszi vizsgálat tárgyává, miközben a szerző különös gondot fordít általában a mellérendeltségi jogviszonyok áttekintésére, valamint a pénzügyi jog és a polgári jog kapcsolódási pontjainak feltárására.

Kulcsszavak: pénzügyi jogi norma; pénzügyi jogviszony; pénzügyi aktus; adójogi jogviszony; a jogviszonyok típusai

1. Bevezető gondolatok

Korszakunk jogának egyik leggyakrabban említett jellegzetessége egyrészt a jogrendszer folyamatos diverzifikációja, másrészt a klasszikus jogrendszeri tagozódás egyre árnyaltabb megjelenése, bizonyos jogterületek esetén a megszokott szisztéma

átalakulása.¹ Különösen igaz ez a pénzügyi jog vonatkozásában, amely – több szempontból is – komplex jogterületnek tekinthető.

A pénzügyi jog – fejlődéstörténetét tekintve – többszörösen kitett a jogági heterogenitás kihívásainak. Ennek alátámasztására érdemes két általános megjegyzést tenni. Egyrészt kiemelendő, hogy a mai értelemben vett pénzügyi jog – a korabeli meglehetősen szűk értelmezés szerint – a közigazgatási jog egyik ágazata volt. Oktatástechnikai megfogalmazással élve annak különös részi ágazatából fejlődött ki, ami később tematikai bővülést is eredményezett. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a pénzügyi jogi joganyag a mai napig magán viseli a közjogi, közigazgatási jogi attitűdöt.²

Másrészt látni kell azt is, miszerint a pénzügyi jog – fogalmilag – egy rendkívül heterogén jogterületként kelt életre, továbbá tartalmilag is folyamatosan gazdagodik. Azt csak megemlítem, hogy a jogágként történő elismerés pont a fent kifejtett körülmények miatt alakul meglehetősen eltérően az angolszász és a kontinentális jogrendszerben, azzal, hogy egy jogcsaládon belül is komoly eltérések mutathatók ki a jogrendszeri státusszal kapcsolatban.

Mindezek illusztrálására indokoltnak tartom feleleveníteni az 1990 előtti pénzügyi jogi irodalomban irányadónak tekinthető definícióját, amely szerint a pénzügyi jog „a pénzügyi rendszer szervezetére, működési alapelveire, valamint a működése során keletkező viszonyokra és aktusokra vonatkozó jogszabályok összessége”.³ Ezt a fogalmi meghatározást két állítással szeretném kiegészíteni. Egyrészt a megfogalmazásból kiolvasható a jogterület komplexitása, ugyanis mind a szervezeti, mind a működési, mind az eljárási dimenzió is a pénzügyi jog matériájába tartozik. Másrészt megállapítható az is, hogy – szemben az ismertetett és a mai szakirodalomban is előbukkanó felfogással – a pénzügyi jog nem szűkíthető le a tételes jogi rendelkezésekre, hanem indokolt tágabban értelmezni, és a részének tekinteni a pénzügyi jogi esetjog által kikristályosított elveket és dogmatikai kereteket is.

Mielőtt a pénzügyi jogviszonyok szisztematikus áttekintésébe kezdenénk, szólni kell – mintegy hidat képezve – a pénzügyi jogi norma, a pénzügyi aktusok, valamint a jogviszonyok közötti összefüggésekről. Kiindulópontként annyi rögzíthető, miszerint a pénzügyi jog matériáját adó normatív (jogalkotási) aktusok – elsődlegesen jogszabályok, kivételesen pedig közjogi szervezetszabályozó eszkö-

¹ Ezzel kapcsolatban bővebben lásd JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007. 209–210.

² Különösen igaz ez a pénzügyigazgatási és a szervezeti kérdésekre, valamint az adóigazgatás eljárásjogi dimenziójára, ahol az általános közigazgatási eljárásjogi kódex és az adótörvények szerves kölcsönhatást fejtenek ki napjainkban is.

³ Vö. MEZNERICS IVÁN: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodás új rendszerében*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969. 35.

zők – számos pénzügyi jogi normát tartalmaznak; az irányadó szóhasználatnak megfelelően a pénzügyi jogi normát tekintjük tehát a pénzügyi jog legkisebb, önálló alapegységének. A pénzügyi jogi norma – MADARÁSZ TIBOR felfogását kölcsönözve – legfeljebb kétkomponensű jogalkotói parancsnak tekinthető (hasonlóan a közigazgatási jogi normához).⁴ Ennek megfelelően a pénzügyi jogi normák minden esetben tartalmaznak diszpozíciót (jogilag tételezett pénzügyi aktusokat, illetve tényleges cselekményeket), tartalmazhatnak továbbá hipotézist (amely esetünkben az absztrakt, általános tényállás körülhatárolását jelenti).

A pénzügyi jogviszonyok mibenlétének megértéhez szükséges leszögezni, hogy a jogviszony ebben a tekintetben nem más, mint a normaérvényesülés színtere. Másképpen fogalmazva a pénzügyi jogi norma által körülírt általános élethelyzet (amely a norma érvényesülésének kereteit kijelöli) tekinthető absztrakt értelemben pénzügyi jogviszonynak, míg az egyedileg meghatározható pénzügyi jogalanyok között fennálló jogilag szabályozott társadalmi viszony pedig konkrét jogi relációnak. A pénzügyi jogi szakirodalom körében nem képezi vita tárgyát az absztrakt és a konkrét pénzügyi jogviszony elhatárolása, azok pontos funkciói tekintetben azonban már árnyaltabb képet mutat a jogi dogmatika. MEZNERICS megfogalmazása szerint a pénzügyi jogviszonyt nem a felek megegyezése – mint jogi tény – hozza létre, hanem a jogszabályi rendelkezés, ebben a tekintetben tehát az absztrakt pénzügyi jogviszony a kérdéses társadalmi viszony pénzügyi jogi jogszabály által történő regulálásával létrejön.⁵ Ezzel szemben FÖLDES a pénzügyi jogi szabályozásban csupán lehetőséget lát, nézete szerint önmagában a jogi reguláció nem hoz létre önálló jogviszonyt, ahhoz ugyanis szükség van a konkrét jogviszonyt létrehozó/módosító/megszüntető pénzügyi aktus realizálására.⁶

Utóbbiban (mármint a konkrét pénzügyi jogviszony mibenlétében) nem mutatható ki releváns különbség az említett szerzők között, mivel Meznerics is magáévá teszi azt az álláspontot, hogy az egyedileg meghatározható jogalanyok közötti konkrét jogviszonyokat pénzügyi aktusok fakasztják, amelyek értelmében az „állami szervek pénzügyi jogviszonyokkal kapcsolatos, jogi hatások elérésére irányuló rendelkezéseit és intézkedéseit” vonja ebbe a körbe.⁷ Tudományos vitára alkalmas azonban a következtetés, amely ezt követően megjelenik az idézett munkában, nevezetesen az a megállapítás, miszerint minden esetben hatósági intézkedés szükséges a pénzügyi jogi normaérvényesüléshez.

⁴ A közigazgatási normatanról lásd bővebben MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990. 205–206.

⁵ Vö. MEZNERICS: i. m. 39.

⁶ Vö. FÖLDES GÁBOR: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 146.

⁷ Vö. MEZNERICS: i. m. 39.

Ezzel összefüggésben jelen tanulmány szerzője árnyalni kényszerül a leírtakat: az állítás igaz a pénzügyi jogi normák egy részére (ti. a hatósági jogalkalmazás útján érvényesülő előírásokra), az önkéntes jogkövetés által realizálódó normatív előírások esetében azonban a pénzügy igazgatás fellépése már a hatósági felügyelet eszköze, ami az önkéntes jogkövetés elmaradására reagál.⁸ Ezt a felfogást erősíti FÖLDES GÁBOR is hivatkozott művében, amikor arra az álláspontra helyezkedik, hogy a pénzügyi aktusok mellett emberi magatartások is jogviszonyfakasztó (vagy éppen ezzel ellentétes) hatásúak lehetnek, amikor – hatósági intézkedések hiányában – sor kerül a kellően precízen fogalmazó norma önkéntes követésére vagy éppen egyéb, esetleg adóoptimalizáló lépések megtételére.⁹

Mindezek összegzéseként rögzíthető, miszerint a pénzügyi jogi normák – a társadalmi viszonyok jogi szabályozása által – absztrakt jogviszonyokat hoznak létre, amelyek a releváns pénzügyi jogalanyok konkrét pénzügyi aktusai által válhatnak egyedi pénzügyi jogviszonyokká. A relatív szerkezetű konkrét pénzügyi jogviszonyok két további sajátosságát indokolt kiemelni: egyrészt megglehetős konkrétitásuk ellenére hipotetikus kötelezettségek előírását valósítják meg, másrészt az absztrakt jogviszonyhoz képest voltaképpen alanycsere történik (a jogalkotó állam helyébe az adóhatóság lép).¹⁰

2. A pénzügyi jogviszonyok jellegadó sajátosságai

Mielőtt a pénzügyi jogviszony alaptípusaira, illetve tartalmi elemeire kitérnénk, célszerű néhány, a vizsgált jogviszony antropológiáját érintő általános megjegyzés megfogalmazása. A fentebb, a pénzügyi joggal összefüggésben írtakra is tekintettel szükséges jelezni, miszerint a pénzügyi jogviszony sajátosságai két másik, a jogterület által érintett jogág által szabályozott társadalmi viszonyokhoz képest pozicionálhatók. Ennélfogva a következőkben a polgári jogviszonyokhoz, illetve a közigazgatási jogviszonyokhoz mérten veszem sorra a főbb specifikációkat.

⁸ A példa kedvéért: egy részletfizetés engedélyezése esetén nyilvánvalóan szükség van a jogok gyakorlásához az adóhatóság aktusára, ezzel szemben a személyijövedelemadó-bevallás benyújtása inkább a hatósági felügyelet körében esik kontroll alá; itt a hatósági intézkedés már a jogsértésre reagál.

⁹ Vö. FÖLDES: i. m. 147. Ennek alátámasztásaként rögzíthető, hogy az áfaalanyiség tekintetében az absztrakt jogviszony megakadását, valamint konkrét jogviszonnyá történő transzformálását is eredményezheti az adóalany cselekménye, amelynek keretében megválasztja működésének székelyét.

¹⁰ FÖLDES: i. m. 148. Utóbbi megállapítással kapcsolatban annyi kiegészítést teszek, hogy ez a megállapítás csak az adójogviszony tekintetében állja meg a helyét, az egyéb pénzügyi jogviszonyok esetén a kép árnyaltabb.

FÖLDES GÁBOR gondolatait kölcsönözve mindjárt az elején rögzíthető, miszerint a polgári jogviszonyokhoz képest a pénzügyi jogviszonyok sokkal részletesebben szabályozott társadalmi viszonyok.¹¹ Ennek az állításnak a helytállóságát két tény is alátámasztja. Egyrészt vitán felüli, hogy a pénzügyi jogviszony keretében nem építhet a jogalkotó a felek megállapodásának jogalakító jellegére, mivel a pénzügyi jogviszonyok döntő többsége esetén ez a szabályozási metódus fogalmilag kizárt.¹² Másrészt ide kívánczik az a felismerés is, hogy a pénzügyi jogviszony esetében szükséges rendezni minden, a közhatalom gyakorlása szempontjából lényeges részkérdést, ami – magánjogi oldalról vizsgálódva – ugyancsak a túlszabályozás irányába tett jogalkotói lépésként értékelhető.¹³

Ugyancsak a polgári jogviszonyokhoz képest értelmezhető jellemző az is, hogy – megint csak Földes szóhasználatával élve – a pénzügyi jogviszony sokkal jogiasabb jogviszonynak tekinthető.¹⁴ Itt lényegében a jogviszony rutinszerűségével állunk szemben: egy pénzügyi jogviszony (leginkább egy adójogviszony) esetén az adóalany pontosan tudja, hogy az adóhatósággal szemben jogszabály által meghatározott kötelezettségeket teljesít, míg a polgári jogviszonyok többségében (például napi bevásárláskor realizált adásvételi szerződések ráutaló magatartással történő „megkötése”) ez nem feltétlenül tudatosul az állampolgároknál.

Az 1990 előtti pénzügyi tárgyú szakirodalom általános sajátosságként emelte ki a pénzügyi jogviszonyok alá-fölé rendeltségi jellegét abból kiindulva, hogy a jogalanyok egyike (ti. az adóhatóság) hatalmi pozícióban van a jogviszony másik/többi jogalanyával szemben.¹⁵ Ennek a meglátásom szerint szűk értelmezés bázisán született leegyszerűsítő értékítéletnek a lehetséges okai a korabeli jogviszonytani dogmatikában keresendők, amely – egyszerűen fogalmazva – a mellérendeltségen alapuló polgári jogviszonyokat állította szembe a hierarchiát mutató közjogi jogviszonyokkal. Ezzel összefüggésben három megjegyzés kívánczik ide. Egyrészt kiemelendő, miszerint MEZNERICS IVÁN hivatkozott művéből egyértelműen kiolvasható, hogy az állítást az adójogviszonyt (és nem az összes, pénzügyi jog által szabályozott viszonyt) illetően teszi, ebből fakad a viszonylagosan szűk értelmezési tartomány. Másrészt az is rögzíthető, hogy az adóhatósági jogviszony keretében

¹¹ Vö. FÖLDES: i. m. 146.

¹² Ebben a tekintetben elég az adójogviszonyra gondolni, nehéz lenne elképzelni azt az élethelyzetet, amikor az adózó és az adóhatóság egyezkedésének eredményeként születik meg a kiszabandó adóbírság összege.

¹³ Nem véletlen példának okáért az államháztartási jellegű jogviszonyok esetében ez az attitűd, gondoljunk a Kormány és az Országgyűlés között, a központi költségvetés előkészítésével (elfogadásával) kapcsolatban realizálódó jogviszony szigorú időbeli ütemezésének jogszabály által történő rendezésére.

¹⁴ FÖLDES: i. m. 146.

¹⁵ Vö. MEZNERICS: i. m. 35.

sem hierarchikus hatalomról, hanem közhatalom gyakorlásáról van szó, amely merőben más tevékenységfajta a közszférán belül éppen a jogi szabályozottság terjedelme és a jogi garanciák kiépítése okán.¹⁶ Harmadrészt indokoltnak mutatkozik említést tenni arról is, hogy a pénzügyi jogviszonyok rendkívül sokrétűek (ahogy erre a tanulmány következő szerkezeti egységében kitérek): léteznek valódi hatalmi viszonyon alapuló hierarchikus pénzügyi jogviszonyok, ettől elhatárolandó a közhatalmon alapuló, de nem hierarchikus adóhatósági jogviszony, fellelhetők továbbá olyan pénzügyi jog által szabályozott relációk is, amelyek mögött nincs hatalmi viszony, ezek mellérendeltségi jogviszonyként írhatók le.

A történeti hűség kedvéért tegyük hozzá azt is, hogy maga Meznerics is érzelmi főszabállyá emelt állításának sarkos jellegét, amikor korrekciós megjegyzéseket tesz tankönyvében az alábbi kivételek feltárásával:

- léteznek olyan pénzügyi jogviszonyok, amelyek nélkülözik a hatalmi elemet (például vállalat által igényelt kifizetés, állami támogatás esetén);

- vannak ún. vegyes szerződések, amelyeknél nehezen válik el egymástól a közjogi és a magánjogi attitűd (például tervgazdasági keretek között a kötelező mutatók „szerződesei”); valamint

- érzékelhető a pénzügyi jog magánjogiasodásaként leírható tendencia is (például a devizasabályok vonatkozásában).¹⁷

A logikai zártság érdekében megkerülhetetlen a pénzügyi jogviszonyok pozicionálása a közigazgatási jogviszonyok koordinátarendszere alapján. Ebben a tekintetben a közjogi szakirodalom több szempontból is polarizált. Egyrészt látszik egy történeti vonulat, ami a (közigazgatási és) pénzügyi jog kodifikálásával kapcsolatos. Ha ezt a dimenziót vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy a pénzügyigazgatás korábban a közigazgatás ágazata volt, mai szóhasználatával élve egy, a különös részi ágazatok közül. Ebben a tekintetben viszony „primus inter pares” volt, mivel a pénzügyi jog kodifikálása időben megelőzte a többi szakigazgatási területet, sőt 1883-tól kezdve már működött a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság, míg az általános hatáskörű Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállítására 1896-ig várni kellett.¹⁸ Másrészt látszik egyfajta végletesség ebben a tekintetben: többen úgy teszik fel a kérdést, hogy a polgári vagy a közigazgatási jogviszonyhoz idomul-e inkább a

¹⁶ Fontos leszögezni, hogy léteznek hierarchikus pénzügyi jogviszonyok [például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) központi irányítása és a területi adóigazgatóságok relációjában], a hatósági jogviszony azonban kétséget kizáróan nem ilyen. A közigazgatás tevékenységfajtáiról bővebben SZALAI ÉVA: A közigazgatás működése és tevékenységfajtái. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 71–92.

¹⁷ Erről bővebben lásd MEZNERICS: i. m. 36.

¹⁸ A pénzügyi jogfejlődés útjairól lásd bővebben ERDŐS ÉVA: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái a XXI. században. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2004. (22), 213–230.

vizsgált reláció, miközben a jogterület heterogenitása miatt ez nem tekinthető valid kérdésfeltevésnek.

MEZNERICS hivatkozott művében úgy foglal állást, hogy az alaki pénzügyi jog a közigazgatás ágazataként írható le, eljárási vonatkozásban tehát helytálló lehet a hasonlóság kimutatása,¹⁹ míg az anyagi szabályokat inkább a polgári joghoz közelebb esőnek értékeli. Az 1990 előtti gondolatmenet lényegében abból indul ki, hogy a közigazgatási jogviszonyok tárgya a közérdek biztosítása, szemben a pénzügyi jogviszonyban realizálódó vagyoni érdekekkel. Másként fogalmazva Meznerics azonosítja a polgári jogviszonyokból ismert pénztartozást és az adótartozást, csupán teljesítésének jogalapja (ti. jogügylet vagy jogszabály) lát különbséget. Nem vitatva azt, hogy minden tudományos munka magán viseli a kor lenyomatát, két megjegyzést kívánok hozzáfűzni a gondolatmenethez. Egyik oldalról jelen sorok szerzője számára egyértelműnek tűnik, hogy a pénzügyi jogviszonyok közvetett tárgya – hasonlóan a közigazgatási relációkhoz – szintén a közérdek biztosítása: az állami adóbevételek realizálása vagy a fenntartható költségvetési gazdálkodás egyértelműen ebbe a körbe tartozik, csupán a jogviszony közvetlen tárgya azonosítható valamely vagyoni szolgáltatás kötelező nyújtásával. Másik oldalról az alaki és az anyagi pénzügyi jog által szabályozott társadalmi viszonyok merev szembeállítására esetén hasonló dilemmával szembesülnénk az összes szakigazgatási terület (például építési jog, szociális jog, egészségügyi igazgatás, versenyjog stb.) vonatkozásában.

3. A pénzügyi jogviszonyok típusai

A pénzügyi jogviszonyok dogmatikai és tételes jogi kérdéseivel foglalkozó hazai szakirodalom talán legnagyobb adósságának a jogviszonyok tipizálása tekinthető. Mielőtt az álláspontom szerint a jelenlegi szabályozási keretek között értelmezhető tipológiát vázolom, két általános megjegyzést teszek. Egyrészt megállapítható, hogy a mértékadó hazai szakirodalom – amennyiben egyáltalán kiterjesztette érdeklődését a pénzügyi jogviszonytani kérdésekre – szűken értelmezve a kutatási feladatot csupán az adójogviszony tekintetében ért el értékelhető eredményeket, az egyéb – nem adójogi – pénzügyi jogi relációk kimaradtak a publikációs eredmények közül. Másrészt fontos kiemelni azt is, hogy a közigazgatási jogviszonnyal kapcsolatban kifejtett szakirodalmi tevékenység jóval kiterjedtebb ebben a tekintetben, így a következőkben – a rendszerezés szándékával – a témához kapcsolódó keretrendszeren keresztül dolgozom fel a pénzügyi jogviszonyok lehetséges osztályozási szempontjait.

¹⁹ Vö. MEZNERICS: i. m. 37.

3.1. A pénzügyi jogviszony tipizálásának dimenziói

A pénzügyek világában előforduló jogilag szabályozott viszonyok holisztikus szemléletű feltárása irányában az 1990 előtti pénzügyi jogtudomány tett egy bátor, de ambiciózus kísérletet, amikor MEZNERICS IVÁN hivatkozott monográfiájában arra az álláspontra helyezkedett, miszerint a pénzügyi jogviszonyok – amelyeket fogalmilag a nemzeti jövedelem újraelosztásával kapcsolatos, az állampolgárokat, illetve egyéb szervezeteket megillető/terhelő jogok és kötelezettségek összességeként definiált – tartalmilag alapvetően három dimenzióban értelmezhetők.²⁰ Felosztása szerint a vizsgált körben léteznek tisztán pénzügyi jogilag szabályozott társadalmi viszonyok, léteznek vegyes (pénzügyi jogi és polgári jogi előírásokat egyszerre tartalmazó) relációk, illetve a pénzügyi szervezetek között is létrejöhetnek ún. belső jogviszonyok.

A szisztematikus áttekintésre törekvés elismerése mellett ezzel kapcsolatban az alábbi megjegyzéseket teszem. Meznerics a tisztán pénzügyi jogi jelleget hordozó jogviszonyokat az adójogviszonyokkal azonosította, ami egyrészt helytálló, másrészt szűkítő értelmezés.²¹ A vegyes jellegű jogviszonyokkal kapcsolatban (amelyek típuspéldájának a hitel- és kölcsönszerződést nevesíti) értékes dogmatikai okfejtés olvasható, amikor a szerző arról értekezik, miszerint a hitelszerződés valójában két jogilag szabályozott relációt (közelebbről a hitelt engedélyező közhatalmi jellegű nexust, valamint a hitelt nyújtó polgári jogilag megfogható kontraktust) tartalmaz, amely azonban harmadik személyek irányába egységes jogviszonyként jelenik meg. Amellett, hogy a gazdasági alaprend megváltozásával kicsit jobban árnyalhatók ezek a megállapítások, kiemelhető a megközelítés újszerű jellege, de mivel a jelen tanulmányban a pénzügyi közjog jogviszonyait kívánom bemutatni, így a pénzügyi magánjog és a gazdasági jog határán elhelyezkedő banki szerződések kérdéskörét nem érintem. Azzal viszont, hogy a költségvetési szereplők között is létrejöhetnek jogviszonyok, csak egyetérteni lehet, még akkor is, ha a hivatkozott munkában – ismét szembesülve a kor lenyomatával – a tervgazdasági keretek között értelmezhető példák kerülnek terítékre.²²

²⁰ Vö. MEZNERICS: i. m. 38.

²¹ A későbbiekben erre a kérdéskörre még kitérünk, de már itt érdemes jelezni, hogy az adójogviszonyok mellett az államháztartási jog bázisán létrejövő jogviszonyok között ugyancsak találunk pénzügyi jogi tartalmú jogviszonyokat annak ellenére, hogy azok nem a szűken értelmezett adókötelezettség tartalmi elemeinek, hanem más közpénzügyi magatartásoknak az előírásában realizálódnak.

²² Vö. MEZNERICS: i. m. 39. Itt alapvetően az állami szerveknek a beszedett adókból történő részese-
sedése tekintetében realizálódó jogviszony körvonala lázódik értelmezhető példaként.

3.2. A pénzügyi jogviszonyok osztályozási szempontjai

A pénzügyi jogviszonyok lehetséges csoportosítási szempontjainak feltárása körében mindenekelőtt abból érdemes kiindulni, hogy a jogviszonyok alanyai között létrejövő viszonyokat detektáljuk. Ebben a megközelítésben különbséget lehet tenni a szuprematív és a mellérendeltségi elven létrejövő együttműködési jogviszonyok között. A későbbiekben a tételes jogi szabályokkal összefüggésben erre még visszatérünk, de már most indokoltnak mutatkozik kiemelni, miszerint a szuprematív jogviszonyokat gyűjtőfogalomként használjuk. Ennek a jogviszonytípusnak a jellegadó sajátossága, hogy az alanyai nem tekinthetők minden tekintetben egyrangúnak, mivel valamilyen formájú alávetettség minden esetben dominál. Éppen ezért ide fog tartozni az adóhatóság és az adózó közötti, a közhatalmi jelleget hordozó adóhatósági jogviszony, de szuprematív jelleg jellemzi az pénzügyigazgatási rendszeren belüli hierarchikus jogviszonyokat is. Megállapítható tehát, hogy a szupremácia nem feltétlenül jelent hierarchikus alárendeltséget a pénzügyi jogviszonyok körében.

A másik lehetséges osztályozási szempont a jogviszony fennállásának időtartama szerinti differenciálás. Ebben a tekintetben különbséget lehet tenni az eseti és a tartós pénzügyi jogviszonyok között. Ebben a vonatkozásban könnyebben elhatárolhatók egymástól a közpénzügyi szereplők között létrejövő, illetve a külső jogalanyok irányába értelmezhető relációk. A pénzügyi szervezetrendszeren belül realizálódó vezetési vagy irányítási jogviszonyok tartósak, mivel mindaddig fennállnak, amíg – az aktuális szervezeti jogi *status quo* mellett – a vezetett vagy irányított szerv létezik. Ez akár évtizedeken keresztül fennálló jogviszonyt is eredményezhet. Ezzel szemben az adóhatósági jogviszony értelemszerűen eseti jellegű, ugyanis a konkrét jogalanyok között csak az adóügy elintézésének ideje alatt áll fenn a jogviszony.²³

Különbséget tehetünk ezen túlmenően a pénzügyi szervezetrendszer szereplői között létrejövő belső, illetve a közpénzügyi szereplők és a tőlük független jogalanyok között létrejövő külső pénzügyi jogviszonyok között. Tekintettel arra, hogy a továbbiakban ezt a distinkciót tekintjük irányadónak, célszerűnek mutatkozik az idetartozó jogviszonytípusok feltárása. Rögzítésre érdemes, miszerint a közpénzügyi szereplők között alapvetően kétfajta reláció – közelebből a hierarchikus (szuprematív) és belső mellérendeltségi (együttműködési) jogviszony – jöhet létre. A hierarchikus jogviszonyok a pénzügyigazgatási szervezeti rendszer sajátosságai

²³ Könnyen belátható, hogy példának okáért egy részletfizetés engedélyezésére irányuló adóhatósági eljárási ügyben a jogviszony csupán az adózó kérelmének benyújtásától annak elbírálásáig áll fenn, így ez idődimenzióját tekintve eseti jellegűnek tekinthető.

alapján tovább bonthatók, ugyanis – a szervezeti különállás függvényében – egyaránt találunk belső igazgatási (vezetési), illetve hierarchikus irányítási jogviszonyokat.²⁴

Feltárhatók azonban a pénzügyigazgatás jogalanyai között együttműködési jogviszonyok is, amikor egymással alá-fölé rendeltségi viszonyban nem álló aktorok között találunk a pénzügyi jog által szabályozott társadalmi viszonyokat. Ilyen relációk alapvetően az államháztartási ellenőrzés bázisán jönnek létre a költségvetési gazdálkodásban részt vevő állami szervek között.²⁵

Léteznek azonban olyan pénzügyi jogviszonyok is, amelyek a pénzügyi szervezetrendszeren kívülre hatnak, mivel a pénzügyigazgatási szervek és az attól független jogalanyok közötti relációkat szabályozzák. Ebben a körben alapvetően két jogviszonytípus között lehet differenciálni. A külső jogviszonyok prototípusa az adóhatósági jogviszony (vagy másképpen az adójogviszony), amely az adózó és az állami (vagy önkormányzati) adóhatóság között jön létre. A hazai szakirodalom – ahogy erre a következő gondolati egységben részletesen kitérek – kiterjedt érdeklődést mutatott az anyagi és eljárási jogviszonyok elméleti kérdéseinek feltárására. Ennélfogva különbség tehető az adóhatósági anyagi és az adóhatósági eljárási jogviszony között, ezek azonban egymáshoz szervesen kapcsolódó kategóriáknak tekinthetők. Detektálhatók azonban olyan kifelé ható jogviszonyok is, amikor mellérendeltségi helyzetbe kerülnek az érintett jogalanyok: ezt a kategóriát hívjuk külső mellérendeltségi jogviszonynak.²⁶

3.3. A pénzügyi anyagi és eljárási jogviszony elválasztása

A jogviszonytani kérdések közül talán egyedül az a szempont keltette fel a szakirodalom értékelhető reprezentánsainak érdeklődését, hogy – jogérvényesülési oldalról közelítve – különbséget tegyen az anyagi és eljárási pénzügyi jogviszonyok

²⁴ Itt a minősítés attól függ, hogy szervezetileg önálló vagy nem önálló pénzügyigazgatási szervek relációjáról beszélünk. Például a NAV elnöke és a területi igazgatóságok között irányítási jogviszony realizálódik, míg a Magyar Államkincstár területi szerveit (az ágazati szabályozás sajátosságai miatt) a Magyar Államkincstár elnöke vezeti.

²⁵ Példa erre a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. §-a, amelynek értelmében „[a Költségvetési tanács] véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről”. A véleményezési jogkör – mint egy intézményesített együttműködési forma az államháztartási kontroll keretében – kooperációt intézményesít a Kormány és a Költségvetési Tanács között.

²⁶ Erre a kategóriára hozható példaként a NAV mint állami adóhatóság és az önálló bírósági végrehajtók között létrejövő együttműködési megállapodás, amelynek tartalmát az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény tölti ki.

között. FÖLDES GÁBOR – a jogviszony-tipizálás körében – helytálló módon rámutat arra, hogy a kontinentális gondolkodás bázisának tekinthető német pénzügyi jogtudomány egyenlőségjelet tesz az adókötelezettség és a pénzügyi jogviszony közé, ami lényegében azt eredményezi, hogy a pénzügyi jogviszony alatt az adó-jogviszonyt érti a német jogirodalom.²⁷

Ezzel kapcsolatban egyrészt rögzíthető a keletkezéstörténet: a német pénzügyi (közigazgatási) jogtudomány az állampolgárok és a hatalom viszonyából kiindulva foglalkozott a jogviszonytani kérdésekkel, ez a dimenzió pedig egyértelműen az adó(hatósági) jogviszony kérdéskörét helyezte a tudományos érdeklődés középpontjába. Másrészt azonban kritikai észrevétel is tehető a vázolt megközelítéssel összefüggésben, mivel az nem alkalmas arra, hogy a pénzügyi jogviszonyok kapcsolódó rétegeit feltárja, csupán a materiális szempontból leglényegesebb elemet emeli ki a jogviszonytan köréből.

Mind a közigazgatási jogviszonyelmélet, mind a pénzügyi jogviszonnyal foglalkozó mértadó szerzők különbséget tesznek az anyagi és az eljárási pénzügyi jogviszonyok között. Ez a differenciálás összeköti a normatani és a jogviszonytani kérdéseket, ugyanis a formális logika és a leíró megközelítések szerint kijelenthető, hogy a pénzügyi anyagi jogi előírások anyagi jogviszonyban, míg az alaki normák eljárási jogviszonyban realizálódnak. Ez a felfogás elméleti alapon helytállónak tekinthető, azonban mind jogdogmatikai szempontok, mind gyakorlati szempontok indokolják a fentiek árnyalását. Egyrészt szükséges utalni a jelen tanulmány elején a pénzügyi jog komplexitásával kapcsolatban írtakra; ennél fogva a konkrét ügyek szintjén nem megy ritkaságszámba az anyagi és alaki jogi normák egyidejű érvényesülésének összekapcsolódása. Ezt ismerte fel Földes Gábor is, amikor akként fogalmaz, hogy az anyagi és az eljárási jogviszonyok általában összefonódnak,²⁸ egymásra épülésüket egyfajta folyamatszerűség jellemzi.

Másrészt jogdogmatikai szempontból inkább tűnik védhetőnek az adóhatósági jogviszony (adó jogviszony) megfogalmazás, és annak kvázi létszakaszaiként indokolt különbséget tenni az eljárási és az anyagi létszakasz között, ugyanis a jogviszony elemeiben (ti. alanyok, tárgya, tartalma, létrejötte, megszűnése stb.) nem mutatható ki szignifikáns különbség a két reláció között. Két megvalósulási módzat emelhető ki: vagy az eljárási jogviszony előzi meg az anyagi jogviszonyt, vagy fordítva. Ez a problémakör mutat egyfajta mintázatot, ugyanis ez a jogviszony keretében érvényesülő pénzügyi jogi norma jogérvényesülési sajátosságaitól függ. Léteznek olyan pénzügyi jogi normák, amelyeket a jogalkotó kellő precizitással alkotott meg, az abban foglalt jogok és kötelezettségek az önkéntes jogkövetés által

²⁷ Vö. FÖLDES: i. m. 146.

²⁸ FÖLDES: i. m. 147.

realizálódnak. Az adóhatóság közreműködése ebben az esetben az önkéntesség elmaradásának szankcionálására korlátozódik: ezt az esetkört hívjuk adóhatósági felügyeletnek.²⁹

Előfordulnak azonban olyan pénzügyi jogi előírások is, amely érvényesüléséhez szükség van egyedi adóhatósági aktusra, ugyanis ön maga a normaszöveg nem keletkeztet konkrét jogalanyok között jogilag szabályozott társadalmi viszonyt: ezt a jelenséget nevezzük adóhatósági jogalkalmazásnak. Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 156. §-ának értelmében „[a] megbízható adózó részére az állami adó- és vámhatóság az általa nyilvántartott adótartozásra (...) az adózó elektronikus úton benyújtott kérelmére évente egy alkalommal legfeljebb tizenkettő havi pótlékmentes fizetési könnyítést engedélyez (...)”. A normaszövegből látható, hogy először a megbízható adózónak kifejezetten kérelmeznie kell a fizetési könnyítésről való hatósági határozatot (eljárási adójogviszony), majd ennek közlését (és véglegességét) követően az adós jogosult élni a fizetési könnyítés kedvezményével (anyagi adójogviszony).

Ennek a koordinátarendszernek a teljességéhez azt a jogdogmatikai vitát érdemes még hozzátenni: vajon a normaszöveg hozza létre a jogviszonyt, vagy más jogviszonyt fakasztó faktumot indokolt a keletkeztetés mögött keresni. Földes egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, miszerint egy társadalmi reláció pénzügyi jogi jogszabály által történő szabályozása még nem tekinthető jogviszonynak, csupán olyan lehetőségnek, amely a jogviszony kialakításának az alapja lehet; megközelítésében tehát a jogviszonyokat jogi tények hozzák létre. Ezzel szemben magam azt azzal a felfogással tudok azonosulni, hogy az absztrakt jogviszony lényegét éppen a jogi szabályozás adja: ezáltal lesz egy társadalmi viszonyból jogviszony.³⁰ A konkrét jogalanyok között létrejövő jogviszony azonban – az absztrakt jogviszony bázisán – szerintem is jogi tények által fakad, de ez már a jogviszony konkretizálásával kapcsolatos. A dogmatikai vita feloldásának kulcsa az absztrakt és a konkrét jogviszony egymásutániségének az elismerése és a jogviszony konkrét jellegének elvetése. Földes álláspontja ezek hiányában teljes mértékben helytállónak tekinthető.

²⁹ Példaként lehet hivatkozni ebben a körben a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 11. §-ában előírt bevallási kötelezettségre. Az adózó magánszemély önadózással önként köteles eleget tenni adókötelezettségének (anyagi adójogviszony), ha viszont ez bármi okból elmarad, akkor hatósági úton az adóhatóságnak lehetősége nyílik azt szankcionálni és kikényszeríteni (eljárási adójogviszony).

³⁰ Ezért nem tekinthető jogviszonynak az, hogy a barátság keretében mit illik és mit nem illik tenni, míg az adózói jogok katalógusa értelemszerűen már jogviszonyban értelmezendő.

4. Konklúziók, nyitva maradt dogmatikai kérdések

Jelen tanulmányban a pénzügyi jogviszonyok mibenlétével, előfordulási formáik feltárásával és főbb jellegzetességeivel kapcsolatos irányadó elméleti álláspontok szintetizálására tettem kísérletet, közel sem a teljesség igénye mellett. Célom az volt, hogy rámutassak két tendenciára: egyrészt arra, hogy a pénzügyi jogtudomány kimagasló érdeklődést mutatott (és ennek megfelelően színvonalasan kijelölte a dogmatikai kereteket) az adójogviszonnyal kapcsolatban, másrészt pedig arra a jelenségre, hogy az egyéb – az adóhatósági reláción túlmutató – jogviszonyok feltárásával, elemzésével adós maradt a pénzügyekkel foglalkozó hazai szakirodalom.

Indokolt azt is kiemelni, hogy a pénzügyi jogviszonyokkal kapcsolatban számos megválaszolatlan (vagy legalábbis nyitva hagyott) dogmatikai kérdést lehet még azonosítani. A terjedelmi és tartalmi kereteket szem előtt tartva jelen tanulmány zárásaként, egyben további gondolatébresztés céljától vezéreltetve a jogviszony alanyaival kapcsolatos, részben már érintett kérdéskört kívánom néhány gondolat erejéig érinteni. Az adójogviszonnyal foglalkozó szerzők – elsődlegesen és különösen FÖLDES GÁBOR többször hivatkozott monográfiájára gondolva – ebben a tekintetben vitathatatlanul helytálló módon detektálják a jogviszony szereplőit. Amíg az egyik oldalon közreműködő adóalany (pontosabban az adózó) személyének beazonosítása nem vet fel elméleti kérdéseket – eltekintve annak rögzítésétől, miszerint eljárási jogviszonyban az adó megfizetésére kötelezett személlyel árnyalható a kép –, addig a jogviszony másik pozíciójának megítélése már polarizáltnak tekinthető.

Itt felvetődik az adóztató közhatalom (mint az adóbevétel jogosultja) és az adóhatóság közötti különbségtétel. Ezzel összefüggésben két szintetizáló megjegyzést teszek. Egyrészt rögzítendő, miszerint az első fordulat (ti. az adóztató közhatalom) nem értelmezhető kategória az ún. átengedett központi adók (megosztott adóbevételek)³¹ esetében. Ebben ez esetben ugyanis az adóztató közhatalom birtokában a helyi adóhatóság (a települési önkormányzat jegyzője) jelenik meg a jogviszonyban, míg az adóbevétel jogosultja – valamilyen megosztás függvényében – részben a helyi önkormányzat, részben a központi hatalom.

Másrészt kiemelésre érdemes az is, miszerint a probléma (ti. ki az adójogviszony alanya?) csupán látszólagos, és a fentebb vázolt dogmatikai koordinárendszer által kezelhető. Arról van szó ugyanis, hogy a jogviszony alanyának megítélése annak függvényében „kétirányú utca”, hogy az absztrakt vagy a konkrét jogviszony-

³¹ Bár a hatályos jogi szabályozás kivezette, illetve átalakította a korábban ilyen formában működött két adónemre (gépjárműadó, személyi jövedelemadó) vonatkozó szabályozást, elméleti kategóriaként nem hagyható figyelmen kívül ez a leágazás.

fogalmat tekintjük irányadónak. Amennyiben a pénzügyi jogi norma által létrehozott absztrakt jogviszony keretei között maradunk, úgy helytálló lehet az adóztató közhatalom jogalanyként történő beazonosítása, mivel a normatív szabályozás éppen annak a lehetőségét teremti meg, hogy a potenciális adózókat az adóztató állam a jogszabály hatályossága alatt bármikor adófizetésre kötelezze. Abban az esetben viszont, amikor konkrét jogalanyok közötti társadalmi viszonyként határozzuk meg a pénzügyi jogviszonyt, nem merülhet fel más jogalany az adózóval szemben, mint az adóhatóság; ez az adóhatósági jogviszony garanciális és jellegadó sajátosságából levezethető.

Ennek a gondolatmenetnek a zárásaként szükségesnek tartom azt is jelezni, hogy az alany kérdésköre ezzel nem tekinthető lezártnak, mivel az egyéb pénzügyi jogviszonyokban ettől eltérő jogalanyok megjelenésével szembesülünk. Csupán említés szintjén utalok arra, hogy a belső pénzügyi jogviszonyok esetében másként írható le az alanyok köre: a belső igazgatási (vezetési) jogviszonyban vezető és beosztott áll egymással szemben, a hierarchikus irányítási jogviszony két pénzügyi igazgatási (államigazgatási) szerv között értelmezhető, míg a belső mellérendeltségi jogviszony alanyai alkotmányos szervek, állami szervek és a pénzügyigazgatás szervei egyaránt lehetnek. Megjegyzendő az is, hogy a külső jogviszonyok sem azonosíthatók az adójogviszonyokkal (bár jelentőségük és szabályozásuk garanciális jellege valóban kiemeli őket a többi reláció közül), mert a külső mellérendeltségi jogviszonyokban pénzügyigazgatási szervek és a szisztémától független jogalanyok (magánszemélyek, önálló bírósági végrehajtók) egyaránt megjelennek.

Fentiek érzékeltetésével nem az volt célom, hogy a kimunkált és – vizsgálati tárgyköreit tekintve – erős lábakon álló hazai pénzügyi jogi dogmatika kritikáját fogalmazzam meg, inkább arra szerettem volna felhívni a figyelmet, hogy korszánkban a pénzügyi jog komplexitása és terjeszkedő tematikája miatt elengedhetetlen a pénzügyi jog által szabályozott jogviszonyok holisztikus újragondolása, és ennek felismerése bőven ad muníciót a pénzügyi jog dogmatikai kérdéseivel foglalkozó hazai szakirodalomnak. Láthatóan nem tartható az a korábbi megközelítés, miszerint a pénzügyi jogviszonyt az adójogviszonnyal azonosítjuk, ami szükségessé fogja tenni a közigazgatási jogviszonyok és (az elhatárolás miatt) a polgári jogviszonyok fogalmi rendszerének téma szerint kapcsolódó alkalmazását e kutatási tárgykörrel összefüggésben.

Felhasznált irodalom

- ERDŐS ÉVA: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái a XXI. században. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2004. (22), 213–230.
- FÖLDES GÁBOR: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialog-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.
- MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990.
- MEZNERICS IVÁN: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodás új rendszerében*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969.
- SZALAI ÉVA: A közigazgatás működése és tevékenyséfgfajtái. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 71–92.

Abstract

REFLECTIONS ON FINANCIAL RELATIONS, WITH PARTICULAR REFERENCE TO ISSUES OF SEPARATION FROM CIVIL LAW RELATIONS

The study provides an overview of the social relations governed by financial law from the perspective of the basic doctrinal issues of financial law. The conceptual framework and the main characteristics of financial law as a field of law are discussed first, followed by the relationship between the financial legal norm, the financial act and the financial legal relationship. The study then attempts to typify the legal relationships in financial law, and within this framework, firstly the so-called internal legal relationships within the financial organisation system, and then the external legal relationships with entities outside the system. The presentation of legal relationships follows the logic of the legal literature, first of all examining the subjects, subject matter, content, creation and termination of legal relationships, while the author pays particular attention to the review of subordinate legal relationships in general and to the links between financial law and civil law.

Keywords: *financial legal norm; financial relations; financial acts; tax law relationship; types of legal relationships*