

Bencsik András

## A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY LÉTESÍTÉSÉRŐL<sup>1</sup>

*On the Establishment of a Civil Service*

**Dr. habil. Bencsik András, PhD**, tanszékvezető egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, [bencsik.andras@ajk.pte.hu](mailto:bencsik.andras@ajk.pte.hu)

*A tanulmány a közzolgálati jogviszony létesítésének tárgykörét teszi vizsgálat tárgyává. Ennek keretében előbb a kiválasztási rendszerrel kapcsolatban deklarált jogalkotói célkitűzések kerülnek terítékre, majd ezt követően kerül sor a hatályos hazai szabályozás bemutatására és értékelésére. A szerző a munkájában vegyíti az összehasonlító (különböző államokban érvényesülő modelleket említő), a történeti (a korábbi szakirodalmi eredményeket bemutató), valamint a leíró-értékelő (a hatályos szabályozást elemző) módszereket. Ennek keretében szó esik a közzolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatos alapkérdésekről (így a nyitott és a zárt közzolgálatról), a klasszikus típusok fejlődéséről, majd ennek keretében következik a mai magyar reguláció értékelő bemutatása.*

### KULCSSZAVAK:

bizalom, felelősség, kinevezés, közigazgatás, közzolgálat

*The study examines the subject of establishing a public service relationship. First, the legislative objectives and declared principles for the selection system will be presented, followed by the presentation and evaluation of the existing domestic legislation. The author's work combines the comparative (international models), the historical (previous literature), and the description-evaluation (the existing regulation analysis) methods. This includes the basic issues related to the establishment of a public service relationship (open and closed public service), the development of classic types, and in this context, the presentation of today's Hungarian regulation is evaluated.*

### KEYWORDS:

appointment, civil service, public administration, responsibility, trust

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült.

## 1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Napjaink jogalkotásának tendenciáiról kétségkívül megállapítható a dinamizmus, közelebről az a változási-változtatási szükséghelyzet, amely Magyarország államszervezetének felépítésével, működésével kapcsolatban megnyilvánul.<sup>2</sup> Ebben a körben nem szorul igazolásra az, miszerint a közigazgatás egy komplex rendszer, amelynek – Lőrincz Lajos megfogalmazása szerint – három alrendszerét különböztethetjük meg: a szervezetet, a személyzetet és a működést.<sup>3</sup>

A tanulmány terjedelmi korlátai miatt jelzem, hogy nem törekszem a közigazgatás világát ért módosítások átfogó áttekintésére, a továbbiakban kizárólag a közigazgatás személyi állományában bekövetkezett, a közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatban realizálódó főbb változásokról szólok. A közszolgálattal kapcsolatos jogalkotás alapvető jelentőségűnek tekinthető, mivel – Szamel Lajos gondolatait kölcsönözve – a személyzetnek meghatározó szerepe van a közigazgatás működ(tet)ésében, mivel a „*gyatra személyzet [...] a legkedvezőbb egyéb feltételeket is lerontja, sőt esetleg hatástalanítja, a kiváló személyzet pedig képes a kedvezőtlen feltételek hátrányait jelentős mértékben közömbösíteni*”.<sup>4</sup>

Ezt a jogalkotó már az 1990. évi gazdasági-társadalmi-politikai változásokat követően felismerte és – lényegében egy úgynevezett monista koncepciót követve – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény elfogadásával teljesítette ilyen irányú penzumát. Megállapítható ezzel összefüggésben az is, hogy a munkakapcsolat egyben személyes kapcsolat is, amely különleges, bizalmi jegyekkel átszőtt relációvá teszi a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat.<sup>5</sup> Ez a felismerés vezetett odáig, hogy – több lépcsőben – a törvényhozó újraszabályozta a közszolgálati- és a magánmunkajog világát is az elmúlt években. A közigazgatás személyi állományába tartozó tisztviselők jogállását a jogalkotó mára differenciálttá tette, elegendő ebben a körben a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényre, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény elfogadására vagy éppen – a legújabb fejleménynek tekinthető – az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényre gondolni.

Látható tehát, hogy a jogalkotó többlépcsős újratervezést hajtott végre a közszolgálati jog hazai rendszerében. Az alapvető fejlesztési irányokat a Magyar Zoltán

<sup>2</sup> Jól érzékeltetik ezt azok a számszerűsíthető adatok, amelyek az 1990 és 2010 közötti, valamint a 2010 utáni időszakban realizálódó jogalkotási (törvényalkotási) hajlandóságot mutatják.

<sup>3</sup> LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 19–20.

<sup>4</sup> SZAMEL Lajos (1996): *A közigazgatás személyzete*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem. 1.; idézi FÁBIÁN Adrián (2016): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 29.

<sup>5</sup> Ezzel összefüggésben lásd bővebben: MÉLYPATAKI Gábor (2015): A közszolgálati- és a munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. *MTA Law Working Papers*, 23. sz. 7.

Közigazgatás-fejlesztési Programban (a továbbiakban: MP) foglalta össze a jogalkotó, amelynek értelmében a kormányzat új alapokra kívánta helyezni a magyar közigazgatást.<sup>6</sup>

## 2. A KIVÁLASZTÁS JELENTŐSÉGÉNEK MEGJELENÉSE A MAGYARY PROGRAMBAN

Magyary Zoltán 1942-ben megjelent *Magyar közigazgatás* című alapművében azzal a megkérdőjelezhetetlen állítással kezdi a közszolgálat tárgyalását, hogy „[a] közigazgatás szervezetében kiváló jelentősége van annak, hogy kik azok az emberek, akikből a szervezet alakul és azokat milyen kapcsok fűzik a közigazgatáshoz”.<sup>7</sup> A Magyary Program – a közigazgatás személyzete vonatkozásában – mindenekelőtt fogalmi alapkérdéssel kezdi a közigazgatási reformfolyamatok vonatkozó prioritásainak tárgyalását, előbb törekszik kijelölni a közszolgálat „hatókörét”, közelebről azokat a személyeket, amelyekre a kormányzat ki kívánja terjeszteni a közigazgatási személyzetet érintő rezsimet. Kiemelésre érdemes ezzel összefüggésben, hogy a Magyary Program kiterjesztően értelmezi a közszolgálat fogalmát, mivel beleérti mind a szűk értelemben vett közigazgatásban tevékenykedő kormánytisztviselőket (köztisztviselőket, állami tisztviselőket), ezenkívül a katonákat és rendőröket (fegyveres, illetve más hivatásos állomány tagjait), továbbá mindenkit, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára.

A közigazgatást érintően megfogalmazott stratégiai fejlesztési prioritások meghatározásakor komoly érvek hozhatók fel a személyi kör ily tágan történő kijelölése mellett, a jelzett kormányzati alapállást azonban maga a Magyary Program is alá kívánja támasztani. A közszolgálat tág értelmezését a dokumentum azért tartja követendő útnak, mivel „az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a meghatározott közjogi alapokon álló említett életpályák (és az alapjaikat képező törvények) fejlesztése közös elvek és értékek mentén történik. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak egységes kidolgozása.”<sup>8</sup> Az idézett rendelkezéssel összefüggésben két kormányzati cél látszik kikristályosodni.

Egyrészt stratégiai célként rögzíti a dokumentum az átjárhatóság biztosítását, közelebről azt, hogy a több ponton is egymással érintkező életutak között legyenek kapcsolódási pontok, a közszolgálaton belül nyíljon – a jelenleginél nagyobb mértékben – lehetőség a mobilitásra. Másrészt kiolvasható a megfogalmazásból egy úgynevezett jogalkotói alapállás is, amelynek a lényegét abban ragadja meg a Magyary Program, hogy „a magyar közigazgatás szoros belső együttműködésének elvárása megköveteli, hogy az önkormányzatoknál, illetve az ún. autonóm szerveknél alkalmazásban állók, köztisztviselők jogállását

<sup>6</sup> Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2016. 12. 06.)

<sup>7</sup> MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 129.

<sup>8</sup> Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) 42.

*érintően is a személyzeti fejlesztés azonos elveket kövessen, és csak indokolt mértékben és helyen térjenek el az életpályák*”. Ez az elgondolás szoros összefüggésben áll azzal, hogy a közigazgatás személyi állományának egészét azonos szabályozási és fejlesztési elvek mentén kívánja a jogalkotó „újratervezni”, ezzel egységes közzszolgálati szabályozást teremtve. Tekintettel arra, hogy a fenti alapvetést követően a dokumentum alapvetően két területre koncentrál: az úgynevezett személyzeti igazgatásra, valamint a közzszolgálati életpályára, az alábbiakban ezt a szerkezeti felosztást követve tárgyalom én is a közzszolgálat átalakításával összefüggésben deklarált stratégiai elgondolásokat.

### 3. A KIVÁLASZTÁSI RENDSZER ALAPKÉRDÉSE: A SZEMÉLYZETI IGAZGATÁS

A személyzeti igazgatás tekintetében elkerülhetetlen az állami személyzeti politika elmúlt évtizedeinek áttekintése és értékelése. Ezzel összefüggésben a Magyary Program éles kritikával illeti a rendszerváltás után végbement, a közzszolgálatra vonatkozó átalakítási kísérleteket, rögzíti továbbá azt, hogy „[a] közigazgatási személyzetpolitika alapja a legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia. A közzszolgálatról való gondolkodás az elmúlt időszakban a jogi szabályozás megújításában merült ki, a szabályozás-centrikus megközelítés [pedig] háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést.”<sup>9</sup>

Kétségtelen tény, hogy az elmúlt években úgynevezett szabályozásközpontú aspektusból közelített a jogalkotó a közigazgatás személyi állományára vonatkozó jogi rezsimhez, amely önmagában a szabályozási környezet átalakításától várta a hatékony és igazságos személyzeti jog kiépítését. Megfelelően érzékelteti ezt az a számszerűsíthető tény, amely szerint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez (a továbbiakban: Ktv.) hatálybalépését követően közel nyolcvan alkalommal nyúlt hozzá a törvényhozó.<sup>10</sup>

Ugyancsak fejlesztési irányként utal a Magyary Program az egységes személyzeti politika alakításának realizálására, amelynek zálogát egy úgynevezett koordinációs központi szint kiépítésében látja a dokumentum. Kétségtelen tényként vagyunk kénytelenek elfogadni azt, hogy az egységes elveket nélkülöző, párhuzamosan futó személyzeti döntések rendkívül homogén életpályákat eredményeztek, ebből fakadóan a program célként határozza meg azt, hogy központi szinten kell összehangolni a minisztériumok, illetve az önkormányzatok és az egyéb szervek személyzeti tevékenységét, valamint meghatározni az egységes személyzetpolitikai elveket kifejező jogszabályi rendelkezéseket. A fent említett koordinációs szint küldetése egyrészt alapvetően a közigazgatási személyzetpolitika irányának és elveinek kidolgozása, másrészt annak megvalósítása, az ágazati érdekeken felülemelkedve, a különböző szálakon futó személyzetpolitikai elemeket összehangolva.

<sup>9</sup> Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) 43.

<sup>10</sup> A korábbi módosítások mögött meghúzódó esetenkénti ötletszerűség érhető tetten abban is, hogy 13 alkalommal a költségvetési törvénnyel, 27 alkalommal pedig valamely törvénymódosítás záró rendelkezései között elbújthatva került sor a Ktv. módosítására.

Ezzel összefüggésben indokoltnak mutatkozik rögzíteni, hogy az elmúlt években kétségtelenül történtek olyan egységesítést célzó törvénymódosítások, amelyek alkalmasak a jelzett célok elérésére, az ezáltal a szabályozásba került jogintézmények közül azonban vannak olyanok is (például a vezető kifogásolási joga), amelyek kontraproduktívak, mivel nem csupán az egységes személyzeti politika kialakítására, hanem a szakmaiságon kívüli szempontok széles körű érvényesítésére is alkalmasak lehetnek.<sup>11</sup>

A személyzeti igazgatás kulcskérdéseként emelhető ki továbbá a „*megfelelő munkáltatói képesség*”, közelebbről az, hogy „*az állam s annak részeként az egyes munkáltatók milyen színvonalú személyzetpolitikát folytatnak*”.<sup>12</sup> Itt lényegében a tanulmány elején idézett, Szamel Lajostól származó megállapításnak a(z) (f)elismeréséről van szó, amelynek lényege abban foglalható össze, miszerint „[a] *leghatékonyabban kialakított szervezet- és feladatrendszer sem képes pótolni a személyi állományban meglévő hiányosságokat, ugyanakkor a jól irányított és hivatásukat magas színvonalon teljesíteni képes tisztviselőkkel az esetlegesen előforduló szervezeti és működési nehézségeket is meg tudja oldani a közigazgatás*”. Ezenkívül prioritásként jelenik meg a közigazgatás olyan irányú képességének kialakítása is, amely a feladattömeg tagolásával és tudatos ütemezésével lehetővé teszi az állomány egyenlő terhelését, így különösen az eseti feladatvégrehajtásra az állományon belül az erőforrások mozgósítását, átcsoportosítását.

A Magyar Program végrehajtásának konkretizálása céljából kibocsátott Magyar Program 12.0 a kormányzati személyzeti rendszer négy szintje között tesz különbséget, ezzel kijelölve a rendszerirányítás dimenzióit:

- stratégiai központ (2012-ben: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, ma: Miniszterelnökség),
- módszertani központ (2012-ben: Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, ma: Miniszterelnökség),
- „önbecsülési központ” (Magyar Kormánytisztviselői Kar),
- képzési központ (Nemzeti Közszolgálati Egyetem).<sup>13</sup>

A stratégiai központ funkciója a kormányzati személyzeti stratégia fő irányainak kidolgozása, valamint a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás előkészítése; a módszertani központ feladata a kiválasztással, a toborzással, kapcsolatos feladatok ellátása, valamint a közigazgatási továbbképzési-, vezetőképzési- és vizsgarendszer módszertani kialakítása; míg a képzési központ a közszolgálati tisztviselők képzésével, továbbképzésével, átképzésével, valamint a közigazgatási vezetőképzéssel kapcsolatos feladatokat látja el 2012. január 1-je óta. A Magyar Kormánytisztviselői Kar profilját alapvetően a tisztviselői érdekvédelem,

<sup>11</sup> A fenti kormányzati elképzelések realizálása érdekében került sor egyebek mellett a feszes létszámgazdálkodás megvalósítására, továbbá egyes (javadalmazást és szabadságot érintő) munkáltatói intézkedések összehangolására.

<sup>12</sup> *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program.* (11.0) 44.

<sup>13</sup> *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program.* (12.0) 57–59.

valamint a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex kialakítása jelenti, ennek jelentőségére később – a közszolgálati etikával összefüggésben – visszatérek.

#### 4. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY „LÉTSZAKASZAI”: A KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYA

A Magyary Program – az eddig írtakból következően – alapvetően konzekvens logika szerint közelít az ügynevezett beavatkozási területekhez (tudniillik a szervezethez, a hatáskörhöz, az eljáráshoz és a személyzethez): előbb értékeli az adott szegmens vonatkozásában 1990 óta realizálódó gyakorlatot, majd kijelöli az alapvető fejlesztési irányokat, amelyeket pedig összekapcsol a helyesnek vélt intézkedési „csomaggal”. Ez a megközelítés jellemzi a közszolgálati életpálya tárgyalását is, amellyel összefüggésben a dokumentum arra az álláspontra helyezkedik, hogy korábban merev közszolgálati rendszert hozott létre a jogalkotó, ennél fogva a gyakorlatban nem egy stabil, kiszámítható életpálya valósul meg.

A Magyary Program alapvetően egyes munkáltatói intézkedésekkel összefüggésben fogalmaz meg kritikákat a korábbi szabályozást illetően:

- „a kinevezés, az előmenetel és a tisztviselőkkel kapcsolatos lehetséges intézkedések szabályozása nagyon szűk mozgástérben teszik csak lehetővé a vezetői mérlegelést”,
- „az illetményrendszer a javadalmazást nem a kifejtett tényleges teljesítményhez és felelősséghez köti”,
- „[a javadalmazási rendszer] nem sarkallja a tisztviselőt jobb teljesítményre, ami ugyan nem nélkülözhetetlen, de fontos eleme az ösztönzésnek”,
- „a megfelelő szakmai karrier láttatása az állomány meghatározó részénél alapvető igényt jelent”.<sup>14</sup>

A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás egyik sarkalatos kérdése a javadalmazás kérdésköre, jól mutatja ezt az a jogalkotói aktivitás, amely a jogintézményt kíséri. Ezzel összefüggésben kiemelendők Magyary szavai azzal kapcsolatban, hogy az illetményrendszer nem képezte mindig immanens részét a személyzeti jognak: „[a] közszolgálati megbízás jó ideig nem jelentett mást, mint hatáskört, azaz hatalmat és annak kijáró tiszteletet, de nem járt fizetéssel, vagy más ellenszolgáltatással”.<sup>15</sup> Csupán a 17–18. század óta vált általánossá az ügynevezett állandó alkalmazás, amely egy idő után szoros kapcsolatot mutatott a vagyoni jellegű juttatásokkal, a megfelelő feladatmegosztás érdekében a szakértelem és a tapasztalat megszerzésével, amely lényegében az alkalmazás feltételét jelentette a különböző államok jogi szabályozásában.

A fenti megállapítások alapján a dokumentum egy új közszolgálati életpályamodell kialakítására tesz javaslatot. Az MP 11.0 szóhasználatával élve „az erős, de az indokolthoz

<sup>14</sup> Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) 44.

<sup>15</sup> MAGYARY (1942): i. m. 130.

*képest nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam egy olyan közszolgálati etikai alapvetésre épülhet, amely az életpályamodell értékei mellett a hatékonyság és a teljesítmény értékeit is megtestesíti*". A hivatkozott fejlesztési irány a közszolgálati életpályára vonatkozó szabályozás tekintetében alapvetően három sarkalatos pontot nevesít: a stabilitás biztosítását, a teljesítmény számbavételét, valamint az etikai alapvetésre épülő közszolgálatot.

A deklarált jogalkotói célkitűzések közül az első kettő – kiindulását tekintve – egymással ellentétes szabályozási megoldásokat igényel, így a dokumentum szellemének értelmében egy olyan „vegyes” modell kialakítása indokolt, amely megőrzi a stabilitást garantálni képes karrierrendszer értékeit, ugyanakkor lehetőséget teremt a változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodásra is. A program megfogalmazása szerint a hatékony munkavégzés három feltétel egyidejű fennállása mellett érvényesülhet, ezek

- a szakmai tudás („tudja”),
- az elkötelezettség („akarja”), valamint
- a bizalom („hagyják”).

Anélkül, hogy a fenti, hangzatos feltételek részletesebb tárgyalásába bocsátkoznánk, annyit indokoltnak mutatkozik rögzíteni, hogy a szakmai tudás alapvetően a kiválasztási rendszerhez, valamint a képzés (képeség- és készségfejlesztés) témaköréhez; míg az elkötelezettség a tételezett célrendszer ismeretéhez és az azzal való tényleges azonosuláshoz kapcsolódik, amely jellegénél fogva a közszolgálati tisztviselők kötelezettségeiként, illetve a hivatásetikai elvárások között jeleníthetők meg a közszolgálati jogviszonyban. A bizalom kérdésköre ezzel szemben akár ellentétes irányú elvárásként is megfogalmazható, lényegében a közszolgák védelmét realizálja a „főnökkel” szemben, amely egyszerre jelenti a szükséges végrehajtói mozgástér rendelkezésre bocsátásának szükségességét, valamint az állam nevében eljáró tisztviselők befolyásmentességének és „*érintheletlenségének*” jogi értelemben vett biztosítását. Magyary Zoltán szavaival élve „[a] *feljebbvaló egyrészt barát legyen, aki megéri az alantasát, másfelől azonban tudja azt munkára szorítani*”. A vezető és a beosztottak közötti viszonytal kapcsolatban elvi élel rögzíthető az az elvárás, „*hogy az alárendelt négyszemközt mindent megmondhasson neki, de a nyilvánosság előtt a főnökét feltétlenül védje*”.<sup>16</sup>

A Magyary Program elvi élel juttatja kifejezésre azt, hogy a jövőbeli cél – szemben a korábbi jogalkotási gyakorlattal – nem az egymás mellett, elszigetelten futó életutak fenntartása, hanem közös kapcsolódási pontok kialakítása annak érdekében, hogy „*a karrier ne csak egyirányú előmenetelt jelentsen, hanem az életutak közötti mozgást, váltást is*”. A dokumentum ilyen kapcsolódási pontként tekint a hivatásetikai normákra, a munkaköralapú rendszerre, a kiválasztási rendszerre, az értékelésre, az előmenetel és a javadalmazás szabályozására, a képzési- és vizsgarendszer átalakítására, valamint a rendszerirányításra és az „állami gondoskodásra” egyaránt. Kiemelendő, hogy e tanulmány terjedelmi keretei

<sup>16</sup> MAGYARY (1942): i. m. 132.



nem teszik lehetővé a közzszolgálati jogviszony összes itt jelzett komponensének részletekbe menő tárgyalását, így a továbbiakban a hivatásetikai normákkal kapcsolatos kérdéseket természetesen vizsgálat tárgyává arra is tekintettel, hogy talán ez az érintkezési pont fejezi ki leginkább az „akarja” és a „hagyják” közötti korrelációt.

## 5. A HIVATÁSOS KÖZZSZOLGÁLAT JELENTŐSÉGE

A hivatásos közzszolgálat léte – mint a közigazgatás szervezési elveinek egyike – jelenlegi formájában a 18. században alakult ki, megjelenése I. Frigyes Vilmos és Nagy Frigyes porosz királyok nevéhez köthető. A jogintézmény értékelése több rész kérdés tekintetében erősen megosztottá teszi a személyzeti joggal foglalkozók körét, abban azonban egyetértés mutatkozik, hogy a hivatásszerű közzszolgálati struktúra fenntartásának kétségtelen előnyei vannak a nobile officium korábban uralkodó „dilettáns” rendszeréhez képest.<sup>17</sup> Ebből fakadóan kiemelhető az is, hogy a hivatásos közzszolgálat nem csupán előnyös, hanem nélkülözhetetlen szervezeti megoldásnak (is) tekinthető.

A kialakulás körülményeinek áttekintéséhez – Magyary Zoltán szemléletmódját követve – célszerűnek mutatkozik két, ellentétes államfejlődést mutató ország, közelebbről az Amerikai Egyesült Államok (a továbbiakban: USA) és a korábbi Szovjetunió (lényegében a mai Oroszország) kapcsolódó történéseinek a felidézése. Közös vonásként kiemelhető, miszerint mindkét vizsgált ország komoly ellenérzéseket táplált a hivatásos közzszolgálat bevezetésével szemben: az USA-ban a demokrácia veszélyét látta a jogalkotó a vizsgált rendszerben, ezért 1829-től kezdődően áttértek a négyéves megbízaton alapuló rendszerre, a Szovjetunióban pedig a proletárforradalom egyik fő céljának tekintették a hadsereg és a hivatásos közzszolgálat szétverését.

A kezdeti fenntartások mindkét államban – igaz eltérő előjellel – eltűntek és a hivatásos közzszolgálat nélkülözhetetlennek bizonyult. Az USA-ban 1883-ban a jogalkotó létrehozta a Civil Service Commissiont, amely lényegében az úgynevezett merit systemnek a bevezetését jelentette versenyvizsgálással és állandó alkalmazással, majd 1921-ben a többi országhoz képest példaértékű mozgalom indult be a közigazgatás tökéletesítésére. Magyary Zoltán 1944-ben elhangzott előadásának néhány gondolatát kölcsön véve úgy is fogalmazhatunk, hogy „a hivatásos közzszolgálat rendszerét elkerülhetetlennek és a vele járó előnyöket oly nagyoknak tartották, hogy azoknak a demokrácia féltéséből származó aggodalmaikat is alávetették”.<sup>18</sup> A Szovjetunióban – a végeredmény tekintetében – hasonló fejlemények körvonalazódtak, mivel minden korábbit meghaladó méretű közigazgatási apparátus jött létre, megtartották továbbá mindazokat a vezetőket és beosztottakat, akik beváltották

<sup>17</sup> MAGYARY Zoltán (1944): *A hivatásos közzszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület. 3.

<sup>18</sup> MAGYARY (1944): *i. m.* 4.



a munkájukhoz fűzött reményeket, ugyanis „ők sem rendelkeztek párhuzamos garnitúrával a periodikus leváltásra”.<sup>19</sup>

## 6. A KÖZSZOLGÁLATI SZABÁLYOZÁS MODELLEI

A közzolgálat szabályozása szoros kapcsolatban áll az állami irányítás filozófiájával, ennek megfelelően különbség tehető – a közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos kiválasztási konstrukció szempontjából – az úgynevezett közzolgálati modellek között. Az egyes megoldások megjelenése a modern közigazgatás kialakulásához köthető. Az általánosság szintjén kiemelhető, hogy Európában a karrier jellegű vagy zárt modell lett az uralkodó, még az USA-ban egy dinamikusabb, nyílt rendszer alakult ki.

A kontinentális jogrendszerekben meggyökeresedett, tiszta formában csak megjelenésekor, a 19. században létező karrierrendszer máig meghatározó mintát nyújt a közzolgálati struktúráknak.<sup>20</sup> A modell az élethivatásszerű közzolgálat alap gondolatára épül, amelynek alapvető célja egy olyan szisztéma kiépítése, hogy a szakképzettségét megszerzett személy fiatalon kerüljön a rendszerbe, és ott önmagát folyamatosan fejlesztve, a szükséges szaktudást és tapasztalatot megszerezve idővel a szervezeti hierarchiában folyamatosan haladjon előre. A kiválasztás az – általában pályakezdő – fiatalok toborzásával kezdődik meg, ennél fogva a karrierrendszerű közzolgálatokban nagy hangsúlyt fektetnek az utánpótlás nevelésre és a tehetség gondozásra. Hasonló fontossággal bír a kiválasztás folyamata is, mivel a karrier lényege pontosan a stabilitáson alapul, kifejezetten veszélyesnek tekinthető ezzel összefüggésben a magas fluktuáció. A kiválasztáson megfelelt, és így közzolgálati jogviszonyt létesített munkavállaló általában a „számárlétra” legalján kezdi pályafutását (gyakornoki, fogalmazó besorolásban), majd az idő múlásával léphet feljebb egy előre meghatározott ütemterv alapján.<sup>21</sup>

A karrierrendszer esetleges hátrányaival összefüggésben kiemelésre érdemes az a jellegzetesség is, miszerint a nagyfokú stabilitás nehézkessé, lassan alkalmazkodóvá teheti a közzolgálati rendszert, fennáll a veszélye annak is, hogy a hivatalnokok elkényelmesednek a megszokott biztonságban. A nehezen motiválhatóság problémája reális egy olyan térben, ahol az előmenetel csak idő kérdése, és egyébként a jogszabályokkal körülbástyázott közzolgálati jogviszony megfelelő védelmet nyújt a politikai viharoktól. Mindezekre tekintettel a karrierrendszer jellemzői közé sorolható az életpályaszerű munkavégzés, a stabilitás, az előre tervezhetőség, a folyamatos képzés lehetősége, az alulmotiváltság veszélye, valamint az egyéni megvalósítás lehetőségének szűk köre.

<sup>19</sup> Uo.

<sup>20</sup> A közzolgálati karrierrendszer kialakulásával összefüggésben lásd bővebben: MÉLYPATAKI GÁBOR (2015): A közzolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közzolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII. 177–180.

<sup>21</sup> CZÉKMANN ZSOLT (2013): A közigazgatás személyzete: a közzolgálat. In TORMA ANDRÁS szerk.: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog Általános rész I.* Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 129–130.

A közszolgálati modellek másik köre az Egyesült Államokban megjelent zsákmányrendszer. Az amerikai szisztéma meghatározó eleme a választás, ebből következően a hatalomra került politikusok elsődleges feladata a hozzájuk hűséges tisztviselői kar pozícióhoz juttatása. Ez arra az eredményre vezet, hogy a tisztviselő osztozik a politikus sorsán, ebből kifolyólag ebben a konstrukcióban politikai semlegességről nem beszélhetünk.

Az amerikai modell a mintát a gazdasági életből merítette, ennél fogva a hivatali struktúra felépítése és a humánpolitikai gazdálkodás alapelvei a vállalatok működésére emlékeztetnek, amelyeknek célja a hatékonyság előmozdítása. Itt is fontos szerepet kap a kiválasztás, de célpontja már nemcsak a pályakezdekők, hanem az adott poszt betöltésére legalkalmasabb személy „megtalálása”. A rendszert a dinamika jellemzi, akár a rendszeren belüli rugalmas átszervezés, személycserre tekintetében, akár a szervezetrendszeren kívülről (esetenként egyből magas szintű besorolásba) érkező személy bevonásával, ami miatt a zárt rendszerhez hasonló stabilitásról nem beszélhetünk.

Megjegyzendő, hogy a zsákmányrendszerben nem a szolgálatban eltöltött idő képezi az előmenetel alapját, hanem a munkavégzés folyamán tanúsított magatartás és elért eredmények. Ugyanakkor a teljesítmény elmaradása az elvárttól nemcsak gátolhatja az előmenetelt, de egyben könnyen a közszolgálati jogviszony végét is jelentheti.<sup>22</sup> A zsákmányrendszer jellemzői mindezek alapulvételével az alábbiakban foglalhatók össze: szoros kötődés a politikához, nagy rotáció a személyi állományban, a dinamikus rendszer gyorsabb alkalmazkodást eredményez, illetve nincs igazi hivatalnoki réteg.

A fentiek előrebocsátását követően kiemelésre érdemes, hogy a két modell tiszta formában csak a 19. században létezett, azóta folyamatos kölcsönhatást gyakorolnak egymásra. Ennek eredménye volt a zsákmányrendszer stabilitásának megteremtése (a politika által érintett réteg szűkítése), és – egyebek mellett – a karrierrendszerben a minősítés, teljesítményértékelés bevezetése (és az ehhez kapcsolódó következmények, mint például a bértelítés lehetősége).

## 7. AZ EGYÉN EREDMÉNYESSÉGÉNEK GARANCIÁJA: A KIVÁLASZTÁSI RENDSZER JELENTŐSÉGE

A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás kialakításának egyik mozgatórugója az eredményesség, közelebbről az egyén és a szervezet eredményességének garantálása különböző jogi (és nem jogi) instrumentumok által. Ma is helytállóan tekinthetők Magyary Zoltán 1944-ben megfogalmazott gondolatai, miszerint *„ha egy alkalmazott munkája nem eredményes, az nem szükségképpen az egyén alkalmatlanságából, vagy hibájából folyik, hanem áldozata lehet olyan munkafeltételeknek, amelyek akadályozzák képességeinek legjobb kifejtését, a tőle telhető eredményesség elérését.”*<sup>23</sup> Ebből következik – Magyary gondolatme-

<sup>22</sup> CZÉKMANN (2013): i. m. 130–131.

<sup>23</sup> MAGYARY (1944): i. m. 8.

netét követve – az is, hogy a szervezet eredményessége nem az abban működők egyéni képességeinek az összege, hanem annál több vagy kevesebb is lehet.

Megkerülhetetlen ennek megfelelően az eredményességre törekvés érvényesítése a szervezetben és ezen keresztül az egész közszolgálati személyzeti rezsimben. Indokoltnak mutatkozik azonban azt is jelezni, hogy a kontinentális államokban a hatékonyság és az eredményesség elve gyakran konfliktusba kerül a jogállamiság követelményével, így a tisztviselői kar egyes tagjai a társadalmi igények által támasztott hatékonysági és eredményességi követelmények miatt olyan kényszerhelyzetbe kerülhetnek, amely keretek között cselekedeteik a fennálló jogrend keretei közé nehezen illeszthetők.<sup>24</sup>

A fent írtakra tekintettel rögzítendő, hogy kiemelkedő jelentősége van a kiválasztási rendszernek, mivel a közigazgatás eredményessége számos vonatkozásban a tisztviselők személyében rejlő okokra vezethető vissza. A hazai szabályozás történetét alapul véve sarkalatos kérdésként fogalmazható meg az a jogalkotói dilemma, hogy a kiválasztás módja a kinevezés vagy a választás legyen. Ezzel összefüggésben Magyary elvi élel mutat rá arra a jelenségre, hogy nem a két megoldás értékelése áll a döntés középpontjában, hanem a hatalom alanyának problematikája.<sup>25</sup>

A kiválasztási rendszer tökéletesítése folyamatosan napirenden lévő kérdés a jogalkotó részéről. Ezzel összefüggésben – a hazai szabályozást nemzetközi kontextusba helyezve – indokoltnak mutatkozik az amerikai és a francia megoldásról megemlékezni. Az USA-ban – egyebek mellett – az alábbi eszközök alkalmazásától reméli a jogalkotó a megfelelő kiválasztási rendszer intézményesítését: nyilvános pályázatok kötelező előírása, a kinevezések hivatalos lapban történő közzétételének érvényességi kellékként történő felfogása, a jelöltek minősítése képességvizsgáló módszerekkel, valamint felvételi vizsga letétele. Annyit azért érdemes hozzátenni, hogy az ugyancsak a tárgykörrel összefüggésbe hozható versenyvizsga rendszere azonban Franciaországban rendelkezik komoly hagyományokkal, amely a véglegesítés előfeltételként előírt próbaszolgálatot és a gyakorlati vizsga letételét éppúgy magában foglalja, mint a továbbképző tanfolyamok hallgatásának kötelezővé tételét. A hatályos szabályozásban a kiválasztási eljárás alapját a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 45–46. §-ában foglalt rendelkezések adják, ez képezi a közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatos reguláció bázisát.

A hatályos szabályozás értelmében jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Ezzel összefüggésben a Kttv. 45. § (1) bekezdésének második fordulata azt is egyértelművé teszi, hogy pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt. A történeti hűség kedvéért annyit indokoltnak

<sup>24</sup> Ezzel összefüggésben lásd bővebben: JENEI György (2005): *Közszolgálati közgazdaságtan, egészség-gazdaságtan, Európai Unió követelmények*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 14. Elérhető: [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/387/1/kozszozg\\_kozgazdasagtan\\_2005.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/387/1/kozszozg_kozgazdasagtan_2005.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 02. 20.)

<sup>25</sup> MAGYARY (1944): *i. m.* 10.

mutatkozik rögzíteni, hogy a meghívásos kinevezés tág értelmezését sugallja az a gyakorlat, amelynek értelmében általában pályázat nélkül betölthetők a közigazgatási állások.

Az utánpótlás biztosításának realizálása szempontjából garanciális jelentősége van a szabályozás ama elemének, amely szerint a személyügyi központ toborzási adatbázist működtet a kiválasztás, a lehetséges pályázók tájékoztatásának elősegítésére, amelybe az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes és legalább érettségi végzettséggel rendelkezik.<sup>26</sup> Az államigazgatási szerv vezetője a betöltetlen álláshely betöltése céljából a toborzási adatbázisban nyilvántartott személyek egyéni azonosításra alkalmas módon nyilvántartott adataihoz közvetlenül hozzáférhet. Adatkezelési szempontból garanciális jelentősége van az (5) bekezdésben foglalt rendelkezésnek, amely szerint a pályázó érintett személyes adatait az államigazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszony létesítéséről meghozott döntés időpontjáig vagy – kormányzati szolgálati jogviszony létesítése és fennállása esetén – a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnéséig (megszüntetéséig) kezeli.

Egységességet céloz a Kttv. 45. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely akként rendelkezik, hogy a pályázó által benyújtott önéletrajz tartalmazza a törvény külön mellékletében meghatározott kötelező adatköröket, valamint az önéletrajzhoz csatolandó, az önéletrajzban foglaltakat igazoló mellékleteket, illetve tartalmazhat egyéb kiegészítő információkra vonatkozó adatokat is.

Az államigazgatási szerv vezetője számára – a közszolgálati jogviszony létesítésével összefüggésben – kellő mozgásteret biztosít az a felhatalmazás, amelynek értelmében a kiválasztás során, a munkakör betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképzettséggel, szakképesítéssel, tapasztalattal, képességgel egyformán rendelkező jelöltek esetén előnyben lehet részesíteni azt a személyt, aki több gyermeket nevel, valamint előnyben kell részesíteni az önkéntes tartalékos szolgálati viszonyban állókat.

A fentebb említetteknek megfelelően a francia modellben érvényesülő próbaszolgálathoz hasonlóan – főszabály szerint – kötelező jelleggel rögzíti a szabályozás azt, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésekor legalább három, de legfeljebb hat hónapig terjedő próbaidőt kell kikötni, amely azonban nem hosszabbítható meg. Kiemelésre érdemes a gyakorlati idő joghatásaival összefüggésben az is, hogy a próbaidő tartamát a pályakezdőnél a gyakornoki időbe be kell számítani, valamint a próbaidő alatt a kormányzati szolgálati jogviszonyt bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti.<sup>27</sup>

A személyzeti jogra vonatkozó szabályozás mai rendszerével összefüggésben korábban említettük a jogalkotó által a differenciált jogi szabályozás érdekében tett jogalkotói lépést, amely az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) elfogadásában és az – kormánytisztviselői és köztisztviselői státusz melletti – állami tisztviselői jogállás intézményesítésében ragadható meg. Az Áttv. alapvetően szubszidiárius

<sup>26</sup> Kttv. 45. § (2) bek.

<sup>27</sup> Kttv. 46. § (1)–(3) bek.

joganyagként támaszkodik a Kttv. rendelkezéseire, néhány ponton azonban eltérő szabályokat rendel alkalmazni az állami tisztviselői jogviszony létesítése tekintetében.

Ebben a tekintetben kiemelésre érdemes az Áttv. 5. § (2) bekezdésében foglalt többlet ki-nevezési feltétel, amely szerint állami szolgálati jogviszony csak olyan személlyel létesíthető, aki közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik, vagy vállalja, hogy kinevezésétől számított két éven belül közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés során közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséget szerez. A (3) bekezdés arra is lehetőséget ad, hogy a munkáltató az állami szolgálati jogviszony létesítéséhez a jogszabályban meghatározott egyéb feltételeken túlmenően előírja azt, hogy az állami tisztviselő államtudományi és közigazgatási felsőfokú képzésben, az NKE képzése keretében megszerzett szakképzettséggel rendelkezzen, vagy vállalja a szakképzettségnek a munkáltató által meghatározott időtartamon belüli megszerzését azzal, hogy a munkáltató által meghatározott időtartam legfeljebb a kinevezés időpontjától számított hetedik év végéig terjedhet.

A kiválasztási eljárás folyamán a munkáltató egyéb szempontjainak érvényesítése érdekében az Áttv. 5. § (6)–(8) bekezdéseiben foglalt rendelkezések értelmében a jelzett kötelezettség alól mentesül az államtudományi mesterszintű szakképzettséggel, a közigazgatás-szervező alap- vagy mesterszintű szakképzettséggel rendelkező, illetve a kinevezését megelőzően közigazgatási szakvizsgát vagy jogszabály által azzal egyenértékűként elfogadott vizsgát, vagy az állam- és jogtudományok területén tudományos fokozatot szerzett állami tisztviselő. Végezetül kiemelendő az a lényegében diszkrecionális jogkört telepítő rendelkezés is, amelynek értelmében állami szolgálati jogviszony létesíthető vagy fenntartható olyan személlyel is, aki a hivatkozott feltételeknek nem felel meg, ha az a munkáltató hivatali érdekeit szolgálja és a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter a foglalkoztatást előzetesen jóváhagyta.

## 8. ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmányban a közszolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó szabályozás továbbfejlesztésének egyes aspektusait tettem vizsgálat tárgyává, ennek keretében a Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Programban foglalt célkitűzéseket vettem össze azok gyakorlati érvényesülésével, valamint – elméleti dimenzióba helyezve a vizsgálatot – a Magyary Zoltán által a közszolgálattal kapcsolatban korábban lefektetett megállapításokkal.

A szabályozás tökéletesítése és véglegesítése vonatkozásában érdemes két megállapítás erejéig visszatérni a névadó (Magyary Zoltán) gondolataihoz. A közszolgálati jogviszony egyik legalapvetőbb jellemvonása kristályosodik ki a következő megfogalmazásban: „[a] közigazgatás tagjának lenni mindig azt jelenti, hogy valaki olyan szerepet tölt be, amit nem önjelöltől lát el, hanem amelyet más bízott rá [...] ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz szolgálatot jelent”. Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni azt az evidenciát

is, miszerint „a szolgálat a közigazgatás minden tagjára nézve áll, nemcsak az alárendeltekre, hanem a főnökökre is”.<sup>28</sup>

Kiemelkedő jelentősége van továbbá a közszolgálati státusz kiszámíthatóságának, a közszolgák stabilitásának is. A témakör ugyancsak nem újkeletű, mivel Magyary Zoltán sokat citált művében ezzel kapcsolatban is tett néhány, napjainkban is helytálló megállapítást: „[p]arlamentáris államokban [...] a hivatásos közszolgálati alkalmazottak a különböző pártállású kormányok alatt változatlanul ellátják feladatukat”. A folyamatos alkalmazás és ezen keresztül a stabilitás Magyary szerint két törvényszerűségből kell, hogy fakadjon. Egyrészt abból, hogy „a kormánynak nincs jogi lehetősége, jogalapja az elbocsátásukra”, másrészt pedig abból, hogy az állandó alkalmazottak működését túlnyomórészt a jog, valamint technikai szempontok irányítják „így a kormánynak nincs is szüksége az elbocsátásukra”. Az idézett gondolatok után annyit azért talán érdemes kifejezésre juttatni, hogy egyes felmentési tényállások igen tág, határozatlan jogfogalmakkal körülírt meghatározása olyan mértékű mozgásteret ad(hat) a munkáltatói jogkört gyakorlók számára, amelyek – például a bizalomvesztés vagy a méltatlanság esetén – csökkentik a Magyary által fontosnak tartott kiszámíthatóságot, amely a hatályos szabályozás egyik kritikájaként említhető.

<sup>28</sup> Bővebben lásd: MAGYARY (1944): *i. m.* 129–130.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CZÉKMANN Zsolt (2013): A közigazgatás személyzete: a közszolgálat. In TORMA András szerk.: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog Általános rész I.* Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.
2. FÁBIÁN Adrián (2016): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
3. JENEI György (2005): *Közszolgálati közgazdaságtan, egészség-gazdaságtan, Európai Unió követelmények.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. Elérhető: [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/387/1/kozszolg\\_kozgazdasagtan\\_2005.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/387/1/kozszolg_kozgazdasagtan_2005.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 02. 20.)
4. LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC.
5. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
6. MAGYARY Zoltán (1944): *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései.* Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület.
7. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program.* (11.0) Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2016. 12. 06.)
8. MÉLYPATAKI GÁBOR (2015): A közszolgálati- és a munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. *MTA Law Working Papers*, 23. sz.
9. MÉLYPATAKI GÁBOR (2015): A közszolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közszolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII. 175–191.
10. SZAMEL Lajos (1996): *A közigazgatás személyzete.* Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem.

**Dr. habil. Bencsik András, PhD,** tanszékvezető, egyetemi docens, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének és az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Kutatási területei közé tartoznak különösen a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bírászkodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, valamint a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. 2015 januárja és 2016 januárja között az Általános Közigazgatási Rendtartásról szóló törvényt előkészítő Kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a Public Governance, Administration and Finances Law Review bíráló bizottságának. Az MTA köztestületi tagja. Tagja a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesületnek.



