



Iván Dániel¹

Az 1994-es önkormányzati novella legjelentősebb újításai Budapest Főváros Önkormányzata vonatkozásában

Jelen tanulmány homlokterében a Budapest Főváros Önkormányzatának jogállását jelentősen érintő 1994-es önkormányzati novella áll. A tanulmány – terjedelmi korlátok okán – nem vizsgálja a főváros és kerületeire vonatkozó, gazdálkodással kapcsolatos és kettejük vagyonomegosztására vonatkozó normákat. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvényt (Ötv. novella) az Országgyűlés az 1994. szeptember 30-ai ülésnapján fogadta el, 1994. október 6-án került kihirdetésre és az 1994-es önkormányzati választások napján lépett hatályba.² A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) szóban forgó módosításának legfőbb mozzanata, hogy lényegében teljes egészében hatályon kívül helyezi a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvényt (Ftv.).³ Következésképpen a főváros és a kerületekre vonatkozó – eddig az Ftv.-ben külön szabályozott – speciális rendelkezések az Ötv. VII. fejezetébe kerültek át. Az önkormányzati novella ezáltal szakított a tisztán dualista típusú önkormányzati szabályozással, és áttért a monista típusú szabályozásra.⁴

A miniszteri indokolás általános indokolási részében kifejtettek alapján az új novella „jelentős változásokat fogalmaz meg a főváros önkormányzati rendszerének a javítására, a kialakult ellentmondások feloldására. A főváros önkormányzatának újraszabályozása az önkormányzati törvény részeként történik [...]. A Javaslat a főváros egységes, hatékonyabb önkormányzati rendszerét kívánja kialakítani, ami összhangban van a főváros települési, területi és országos szerepkörével.”⁵

¹ Tanársegéd, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: ivan.daniel@uni-nke.hu.

² Ötv. novella 62. § (1) bek.; Vértessy László: *A helyi és nemzetiségi önkormányzati választási rendszer*. Budapest, NKE KTK, 2014. 4.

³ Ötv. 62. § (2) bek. e) pont.

⁴ Erről részletesebben lásd Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 183–190.

⁵ T/32 min. ind. 1994.

Az Ötv. 62. § (1) bekezdése lényegében változatlan maradt, azaz e törvényhely értelmében a fővárosra vonatkozó rendelkezéseket – a korábbi szabályozási rezsimhez hasonlatosan – a VII. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Hivatkozási alapjául a törvény szintén a főváros hazánkban beöltött különleges szerepére és sajátos helyzetére utal.⁶ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy bár hazánk teljesen átállt a monista típusú – a fővárost más településekkel együttesen, egy törvényben történő – szabályozására, ugyanakkor sajátos jellege okán speciális szabályai az Ötv.-n belül ugyan, de elkülönítésre kerültek. Ez a jogi megoldás többé-kevésbé követi a jogtörténeti hagyományokat azáltal, hogy a törvényen belül külön szabályozza a főváros jogállását, de azon sajátossága, hogy – a szocialista időszakot leszámítva – mindig külön törvény rendelkezett a fővárosról, kétségtelenül megszakadt.⁷ A módosítás a főváros kétszintű önkormányzati struktúráját⁸ nem érintette, következésképpen: Budapest Főváros Önkormányzata a fővárosi és a kerületi önkormányzatokból áll. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy e rendelkezést korábban az Ftv., nem pedig az Ötv. tartalmazta.⁹

A törvény egyik legjelentősebb módosítása, hogy a Fővárosi Közgyűlés ülésén tanácskozási joggal vehettek részt – a Fővárosi Közgyűlés SZMSZ-ében meghatározott módon – a kerületi képviselő-testület által megbízott kerületi küldöttek.¹⁰ E szakasz lényegében kiiktatta a rendszeralkotó föderatív jelleget a struktúrából, amelynek nyilvánvaló oka abban keresendő, hogy a főváros vezetése ráunt a kerületekkel történő – sokszor parttalannak mondható – egyeztetésekre. Annak következtében, hogy a főváros a saját SZMSZ-ében rendelkezhetett a kerületek tanácskozási jogáról, gyakorlatilag kedvére szűkíthette annak tartalmát. A főváros élt is e jogával, s így a kerületi küldöttek általi tanácskozási jog diszfunkcionális elemmé vált, sorvadásnak indult, mígnem teljesen kiüresedett.¹¹ E rendelkezésével a törvény lényegében a főváros jogállását erősítette a kerületekkel szemben.

A gyakorlati tapasztalatok hívták életre azt a rendelkezést, amelynek értelmében a Fővárosi Közgyűlés rendeletével bizottságára, a főpolgármesterre ruházhatta a feladatkörébe tartozó, közszolgáltatás céljából alapított önkormányzati intézmény vezetőinek választását, kinevezését, megbízását; mindemellett a Fővárosi Közgyűlés, valamint a kerületi képviselő-testület átruházhatja bizottságára az olyan ügyben való véleménynyilvánítás jogát, amelyben az érdekelt

⁶ Ötv. 62. § (1) bek.

⁷ Vö. Juharos Róbert: *Nem egy nap alatt épült Buda vára. Tanulmánygyűjtemény a fővárosi közigazgatási reformról.* Budapest, Századvég, 1998. 161 (különös tekintettel lásd 118).

⁸ A hátrányokról és az előnyökről lásd Szegvári Péter: *Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról.* *Állam és Igazgatás*, 39. (1989), 10. 865–883 (különös tekintettel lásd 871).

⁹ Ötv. (mód.) 62. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 1. § (1) bek.].

¹⁰ Ötv. (mód.) 62. § (4) bek.

¹¹ Vö. Juharos (1998): i. m. 118.

önkormányzat álláspontjának kikérését írta elő a törvény. Jóllehet ugyanakkor, hogy az Ötv. 10. §-a alapján e hatáskörök a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreibe tartoztak, s míg első esetben e hatáskör-átruházási tilalmat csak a Fővárosi Közgyűlés vonatkozásában töri át a törvény,¹² addig a második esetben a Fővárosi Közgyűlés mellett a kerületi képviselő-testület tekintetében is megteszi ezt.¹³ Ennek szükségessége e feladat- és hatáskörök rutinszerűségéből fakadt, ti. a korábbi szabályozás értelmében az át nem ruházható hatáskörökbe tartozásuk okán formális megerősítés és döntés végett mindig össze kellett hívni a Fővárosi Közgyűlést, jóllehet az ezzel kapcsolatos feladatokat a gyakorlatban a bizottságok látták el.¹⁴ Többször előfordult – amint azt írja Juharos is –, hogy iskolavezetők kinevezése miatt a nyári szünetben rendkívüli ülést kellett tartani, mert bár az ezzel kapcsolatos előterjesztéseket a bizottságok elkészítették, de lévén nem átruházható hatáskörökről volt szó, a végső szót a közgyűlésnek kellett kimondania.¹⁵ A gyakorlati megvalósításra vonatkozó problémákkal kapcsolatosan Gelencsér is megjegyezte, hogy a fővárosnak olyan sok intézménye van, hogy e hatáskörcsoporttal (kinevezési jogosítványok) a Fővárosi Közgyűlés csupán formálisan élhetett volna.¹⁶

Az Ötv. novella sem változtat a főváros települési önkormányzati minőségén, azaz az előző szabályozáshoz hasonlatosan a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat is önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzatnak minősül.¹⁷ A főváros és a kerületek közötti feladat- és hatásköri szabályok a 63–63/A. §-okban találhatók.¹⁸ Az Ötv. novella javaslatához fűzött miniszteri indokolás a feladat- és hatáskörök vonatkozásában kiemelte, hogy tekintettel a főváros területén működő kétszintű önkormányzatra, a feladat- és hatáskörök módszeres szétválasztásával kívánta a jogalkotó megteremteni a munkamegosztás elveit, amely a fővároson belüli párhuzamos feladatellátásból vagy éppen az egyes feladatok el nem látásából fakadó problémák kiküszöbölése végett alapvető fontosságúnak volt tekintendő.¹⁹ Hangsúlyozandó, hogy az indoklás

¹² Ötv. (mód.) 10. § b) pont.

¹³ Ötv. (mód.) 10. § l) pont.

¹⁴ Vértessy László: A települési önkormányzati döntéshozatal – különös tekintettel a minősített többség és az akadályoztatás kérdéseire. In Rixer Ádám (szerk.): *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, KRE ÁJK, 2010. 181–190.

¹⁵ Juharos (1998): i. m. 122.

¹⁶ Gelencsér József: A helyi önkormányzatok. A főváros. In Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2008. 284–291 (különös tekintettel lásd 285).

¹⁷ Ötv. (mód.) 63. § (1) bek. [lásd a korábbi szabályozásban ugyanott: Ötv. 63. § (1) bek.].

¹⁸ Ötv. (mód.) 63–63/A. §-ok. A főváros és a kerületek közötti önkormányzati feladat- és hatáskörmegosztást, valamint a feladat- és hatáskörök átadásának és átvételének a rendjét az Ötv. 63. és 65. §-a, illetőleg az Ftv. 8–13. §-ai tartalmazzák.

¹⁹ T/32 min. ind. 1994.

e része tulajdonképpen az Ftv. azonos szakaszaihoz fűzött miniszteri indokolás szó szerinti átvétele.²⁰

A korábbi szabályozáshoz hasonlatosan az Ötv. novella a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe utalta mindazon kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, amelyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, illetőleg azokat, amelyek a főváros hazánkban betöltött különleges szerepéből fakadtak.²¹ A feladat- és hatáskörök átadásával és átvételével kapcsolatos szabályokról szűkebben szolt a törvény, de a korábbi szabályozással szó szerint egyező szakaszokkal találkozhatunk. A kerület képviselő-testülete a működési területén, valamint a kerületi képviselő-testület vagy azok társulása több kerületre kiterjedően átvállalhatja a főváros feladat- és hatáskörébe tartozó közszolgáltatások megszervezését.²² A miniszteri indokolás kiemelte, hogy a feladatátvállalás nem veszélyeztetheti sem az ellátás színvonalát, sem pedig az ellátási kört, továbbá az egyes feladatok szervezése a Fővárosi Közgyűlés és a kerületi képviselő-testület megállapodása nyomán vállalható át.²³ Ezzel összefüggésben a Fővárosi Közgyűlés is átadhatta feladat- és hatásköreinek meghatározott részét az egyes kerületi önkormányzatok vagy azok társulásai számára, ugyanakkor fontos garanciális szabálynak tekintendő, hogy az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket a főváros köteles volt biztosítani.²⁴ A feladat- és hatáskörök két szint közötti kvázi megállapodásos „mozgatásával” a törvény biztosítja a feladatok szabad áramoltatását és kellő rugalmasságát.²⁵ A feladat átadására és átvételére vonatkozó feltételeket, illetőleg a feladatellátás kezdő és – ha meghatározott időtartamra vonatkozik – végidőpontját a két fél megállapodásban volt köteles rögzíteni.²⁶ Megjegyzendő, hogy a korábbi szabályozáshoz képest kikerült a törvényből a megállapodás hiányában rögzített azon törvényi határnap, amikortól az átvállalt és átadott feladatokat el kellett látnia a kerületi önkormányzatnak vagy azok társulásainak; ezért is volt fontos a törvény „megállapodásban kell rögzíteni” kifejezése. Ezzel összefüggésben a miniszteri indokolásból kitűnik, hogy miért is kívánta a megállapodás részletszabályainak kidolgozását a felekre bízni a jogalkotó, ugyanis „[a] feladatmozgás széleskörű előkészítő, szervező munkát, valamint a végrehajtási feltételek megteremtését igényli mindkét féltől. [Továbbá az] ellátási kötelezettség kezdő időpontja is a szuverén és kölcsönösen egyenrangú felek megállapodása [...]”.²⁷

²⁰ T/1098 min. ind. 1991.

²¹ Ötv. (mód.) 63. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ötv. 63. § (1) bek. és Ftv. 1. § (4) és (5) bek.].

²² Ötv. (mód.) 63. § (3) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ötv. 65. § (1) bek. és Ftv. 9. §].

²³ T/32 min. ind. 1994.

²⁴ Ötv. (mód.) 63. § (4) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ötv. 63. § (2) és (3) bek. és Ftv. 12. § (1) és (2) bek.].

²⁵ T/32 min. ind. 1994.

²⁶ Ötv. (mód.) 63. § (5) bek. (lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 13. §).

²⁷ T/32 min. ind. 1994.

Kiemelték továbbá, hogy a törvényben nem kívánták a megállapodás tartalmi szabályait sem részletezni, ami érthető volt, hisz kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozattal a „gyakorlati rugalmasság” megmaradt. Ellenkező szabályozási rezsim esetén ugyanis meglehetősen merevvé vált volna a struktúra. Éppen ezért a miniszteri indokolás is hangsúlyozza, hogy „a megállapodásban foglaltak ellenőrzésére, [illetőleg] a megszűnésére vonatkozó szabályokat”²⁸ célszerű volt rendezni.

E feladat- és hatáskörök kapcsán célszerű megemlíteni, hogy ezek önkormányzati feladat- és hatásköröknek minősülnek. Az államigazgatási hatósági és önkormányzati hatósági feladatokról később szólok. A fővárosi kerületi önkormányzat a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket – törvényes keretek között – önállóan gyakorolta, s az alábbi alapvető feladatok ellátásáról volt köteles működési területén gondoskodni (obligatórius feladatok): óvodai nevelés; általános iskolai nevelés és oktatás; egészségügyi és szociális alapellátás; feladatkörében az egészséges ivóvízellátás; helyi közutak fenntartása; nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése.²⁹ Csalló kiemeli e törvényhely kapcsán, hogy a „feladatkörében” kitétel jelen esetben arra utal, hogy a kerületi önkormányzatok mellett a fővárosi önkormányzatnak is van feladatellátási kötelezettsége.³⁰ Ez a korábbi szabályozáshoz hasonlóan nem tekintendő taxatív felsorolásnak. A kerületi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladat- és hatásköreik kapcsán a korábbi szabályozáshoz képest nem találni jelentős változásokat (ami az exemplifikatív felsorolás okán érthető is), s látszólag itt is alapvető közszolgáltatások biztosításáról van szó. Megjegyzendő, hogy a kerületi önkormányzatok önként vállalt (fakultatív) feladataira vonatkozó rendelkezések a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános szabályozáson belül találhatók, azaz a települési önkormányzat (így a kerületi is) szabadon vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló intézését, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, amely nem jogszabálysértő, és amely nem veszélyezteteti a kötelező feladatainak ellátását.³¹ E három konjunktív feltétel meglehetősen elengedhetetlen a fakultatív feladatok vállalásához.³² A főváros számára meghatározott feladatok listája bővült az Ftv.-beli szabályozáshoz képest, ugyanakkor a törvény a korábbi szabályozáshoz hasonlóan példálódzó

²⁸ T/32 min. ind. 1994.

²⁹ Ötv. (mód.) 63. § (1) bek.

³⁰ Csalló Krisztina: A megyei jogú város-, a főváros és kerületei-, a megye önkormányzata. In Fogarasi József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 443–465 (különös tekintettel lásd 453).

³¹ Ötv. (mód.) 1. § (3) és (4) bek.

³² A három konjunktív feltétel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 10. § (2) bekezdése értelmében plusz egy elemmel bővült, ti. az önként vállalt feladatok finanszírozását a helyi önkormányzat saját bevételeiből, vagy az erre a célra biztosított külön forrásokból biztosíthatja.

jelleggel sorolja fel ezeket. Idetartoznak: a főváros városfejlesztési és város-rehabilitációs programjának, valamint általános rendezési tervének, Budapest városrendezési szabályzatának megalkotása; a főváros városképe, történelmi szempontjából meghatározó épített környezet rendeletben történő védetté nyilvánítása, e védett értékek fenntartásának, felújításának, karbantartásának, feltételeinek szabályozása; lakásgazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátása (lakásépítési és lakásrehabilitációs terv készítése, megvalósításuk összehangolása; a lakásépítés támogatási rendszerének meghatározása, önkormányzati tulajdonú lakásokra vonatkozó lakbérövezetek kialakítása, lakbérmegállapítás és a lakásfenntartási támogatás elveinek létrehozása, az önkormányzati lakáshoz jutás és az önkormányzati tulajdonú lakáscserék feltételrendszerének kialakítása);³³ katasztrófamegelőzésről és -elhárításról, illetőleg ár- és belvízvédelemről való gondoskodás (ár- és belvízvédelmi létesítmények fenntartása, fejlesztése); egy kerületet meghaladó víz-, egészségesivóvíz-, gáz- és távhőszolgáltatási, vízrendezési, szenny- és csapadékvíz-elvezetési, szennyvíztisztítási feladatokról történő gondoskodás, a főváros energiaellátásának, közvilágításának biztosításában való közreműködés; hulladékártalmatlanítással kapcsolatos feladatok ellátása; településtisztaság biztosítása, települési kommunális szilárd és folyékony hulladék gyűjtése, elhelyezése, ártalmatlanítása és hasznosítása, illetőleg az elhelyezéshez szükséges lerakóhely kijelölése; a köztemetők létesítésére alkalmas területek meghatározása, a tulajdonát képező köztemetők fenntartása, üzemeltetése; a főváros tömegközlekedési és forgalomtechnikai feladatainak ellátása, a főútvonalak, a tömegközlekedés által igénybe vett útvonalak kijelölése, Budapest területén a fővárosi önkormányzat tulajdonában levő országos közutak, hidak, alul- és felüljárók (autópályák és autóutak kivételével) üzemeltetése, fenntartása és fejlesztése, valamint a kerületi önkormányzatok tulajdonában levő, tömegközlekedés által igénybe vett utak üzemeltetése, fenntartása és fejlesztése,³⁴ a főváros parkolási rendszerének szabályozása, ezzel összefüggésben az alkalmazható várakozási díjak megállapítása, mindemellett a közterület-használatnak és a közterület rendjének, a közterület-felügyelet szervezetének és feladatainak meghatározása,³⁵ a főváros idegenforgalmi koncepciójának megállapítása, turisztikai szervezetének létrehozása és működtetése; a fogyasztóvédelmi feladatok ellátásában való közreműködés; a vásárcsarnokok és piacok létesítésére megfelelő területek kijelölése, a tulajdonában lévő

³³ Megjegyzendő, hogy magának a fővárosnak nincs jelentős bérlakásállomány-tulajdona, tehát a szabályozási és a tulajdonosi jogok gyakorlása ez esetben kettéválik. Juharos (1998): i. m. 123.

³⁴ E szabályozás számos jogi és szervezési problémát vetett fel a későbbiekben, ugyanis sokszor nem volt egyszerű eldönteni, hogy bizonyos útfelújítási feladatok a főváros vagy a kerület feladatskörébe tartoznak-e. Ezzel összefüggésben lásd KGD 2004 130.

³⁵ Erről részletesebben lásd 2/2005. KPJE.

(résztulajdonában lévő) piacok és vásárcsarnokok fenntartásával, fejlesztésével és működtetésével kapcsolatos feladatok szabályozása és ellátása; a városrészek elnevezése (kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével); az önkormányzati levegőtisztaság- és vízminőség-védelmi feladatok ellátása, a főváros városképe szempontjából védendő természeti környezet kijelölése, fejlesztése és fenntartása; a foglalkoztatási gondok megoldásában való közreműködés; az egynél több kerületet, illetőleg a főváros területét is meghaladó ellátási kötelezettség körében továbbá gondoskodik az alábbiakról: a középiskolai, a szakiskolai és a kollégiumi ellátásról (ha azt a kerület nem vállalja), a művészeti, közművelődési, a közgyűjteményi feladatok ellátásáról; az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról; a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenység biztosításáról, fejlesztéséről; a testnevelési, sportszervezési és ifjúsági feladatokról; az egynél több kerületet érintő közoktatási, közművelődési, tudományos, művészeti, sport-, valamint gyermek- és ifjúsági tevékenység összehangolásában való közreműködés; az egynél több kerületet, illetőleg a főváros területét meghaladó, a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatási, nevelési és kulturális feladatok ellátása; fővárosi információs rendszert működtetése.³⁶ (Érdemes lehet megemlíteni, hogy az önkormányzatok a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Tftv.) földtulajdonszerzési korlátai ellenére is szerezhettek termőföldet.)³⁷

Hangsúlyozandó, hogy e feladatok érdektartalmukat tekintve a főváros egésze szempontjából csak egységes szemlélettel valósíthatók meg,³⁸ megszervezésüket ezért is utalta a törvény a főváros hatáskörébe. Az Ötv. novella ugyanakkor nem tartotta meg az Ftv. azon rendelkezését, miszerint a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörét – törvényben meghatározott kivételekkel – a kerületi önkormányzatok gyakorolják a fővárosban.³⁹ Ennek az automatizmusnak a megszüntetésével a törvény egzakt módon kifejezésre juttatta, hogy mely szintnek – a fővárosnak vagy a kerületnek – kell gondoskodnia az adott feladat megszervezéséről.⁴⁰

A főváros településrendezésével kapcsolatos szabályokat az Ötv. novella is tartalmazza, de jóval részletesebben. Az alapvető szabályok viszont lényegében változatlanok, azaz a Fővárosi Közgyűlés egységes településpolitikája biztosítása céljából meghatározza a főváros általános rendezési tervét, illetve városfejlesztési és rehabilitációs programját, amelyhez ugyanakkor

³⁶ Ötv. (mód.) 63/A. § [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 10. § (3) bek.].

³⁷ A birtokpolitika és a földszerzés kapcsán lásd Méhes Tamás: Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 5. (2017) 3. 47–69.

³⁸ T/32 min. ind. 1994.

³⁹ Ftv. 8. § (1) bek.

⁴⁰ Walter Tibor: A fővárosi önkormányzat új szervezetének kialakulása. *Debreceni Jogi Műhely*, 4. (2007), 4. 1–26 (különös tekintettel lásd 11).

szükségeltetik a kormány és a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérése.⁴¹ A terv célja nem más, mint a főváros egésze területi, szerkezeti, területfelhasználási szempontjainak és környezetvédelmi követelményeinek meghatározása. A képviselő-testület és a kormány előzetes véleményének kikérése kapcsán megjegyzendő, hogy a terv hosszabb távra determinálja a főváros fejlődésének, fejlesztésének irányvonalait, s így annak sok kapcsolódási pontja lehet a kormányzati munkával, illetőleg fontos, hogy a más-más érdekeltségű kerületekkel kialakuljon egyfajta konszenzus, hisz a főváros közigazgatási területe az egyes fővárosi kerületek közigazgatási kerületének metszete, így az egyes fejlesztések nyilvánvalóan a kerületeket is érintik. Szintén a korábbi szabályozáshoz hasonlóan az egyes kerületek az általános rendezési tervvel összhangban kötelesek saját rendezési terveiket megállapítani.⁴² Újdonságként került bele az Ötv. novellába ugyanakkor, hogy a főváros közgyűlése normatív aktusában köteles szabályozni a fővárosi és kerületi általános rendezési tervek és részletes rendezési terveik összhangjának követelményeit, e rendeletben határozza meg, hogy mely esetekben illeti véleményezési és egyetértési jog az egyes kerületi képviselő-testületeket, illetőleg mely esetben kötelező a kölcsönös tájékoztatás, illetve tervezési együttműködés.⁴³ E törvényhely szintén a főváros státusát erősíti a kerületekhez képest, hisz saját hatáskörében dönthette el, hogy mennyire szabja szűkre az egyes kerületek véleményezési jogát.

Az Ötv. novella az államigazgatási hatósági feladatok kapcsán nem tartalmaz sok újítást. A korábbi szabályozáshoz hasonlóan törvény vagy kormányrendelet egyes államigazgatási hatósági ügyeket a főpolgármester feladat- és hatáskörébe utalhat a kerületi polgármesterek helyett, míg elsőfokú hatósági jogkörrel a főjegyzőt fővárosi vagy országos illetékességgel ruházhatja fel.⁴⁴ Emellett a törvény szintén lehetőséget biztosít az egyes kerületek képviselő-testületeinek, hogy – megállapodásuk nyomán – egyes államigazgatási hatósági ügyfajtákat több kerületre vagy az egész fővárosra kiterjedően társulásban lássák el.⁴⁵ Megjegyzendő továbbá, hogy a közgyűlés – törvény vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján – rendeletével több kerületre, illetőleg a főváros egészére kiterjedően társulást hozhat létre meghatározott államigazgatási hatósági feladatok ellátására, illetőleg bizonyos hivatali szolgáltatások összehangolt megoldására

⁴¹ Ötv. (mód.) 63/C. § (1) bek. (lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 11. §).

⁴² Ötv. (mód.) 63/C. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 8. § (4) bek.].

⁴³ Ötv. (mód.) 63/C. § (3) bek. E rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet. Lásd 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

⁴⁴ Ötv. (mód.) 67. § (1) bek. (lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 14. és 15. §).

⁴⁵ Ötv. (mód.) 67. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 16. § (1) bek.].

(a törvény nevesíti az ügyfélszolgálati irodák egyetemes és rövidített határidejű ügyintézését).⁴⁶

A harmadik feladat- és hatáskörtípus, nevezetesen az önkormányzati hatósági feladatok kapcsán – a korábban mondottakra visszautalva ezzel kapcsolatban – a novella újításokat nem tartalmaz, és a fővárosra nézve speciális szabályokat sem nevesít (és nem is nevesített).⁴⁷

A továbbiakban a Fővárosi Közgyűlés és a kerületi képviselő-testületek rendeletalkotásával kapcsolatos kérdésekről lesz szó. Az Ötv. novella abban a kérdésben, hogy törvény felhatalmazása alapján melyik szint jogosult a végrehajtási rendelet megalkotására, lényegében szó szerint átveszi az Ftv. korábbi megfogalmazását, ti. maga a felhatalmazó törvény határozza meg, hogy a Fővárosi Közgyűlés vagy a kerületi képviselő-testületek jogosultak-e megalkotni a szóban forgó rendeletet.⁴⁸ Amennyiben a törvény nem nevezi meg, hogy melyik szint jogosult a rendeletalkotásra, hanem csak annyit mond, hogy a települési önkormányzat, akkor az alatt a kerületi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni. Erre utal egyébiránt a miniszteri indokolás is.⁴⁹ Az Ötv. novellában a Fővárosi Közgyűlés a kerületi képviselő-testületek rendeletalkotása kapcsán hozott legvitatottabb újítása, hogy a Fővárosi Közgyűlés normatív aktusában felhatalmazást adhat egy-egy kerületi képviselő-testületnek annak rendeleti végrehajtására. Mindemellett az e tárgykörben megalkotott rendelet nem terjeszkedhet túl a rendeletbe foglalt felhatalmazáson, továbbá a kerületi képviselő-testület e rendelete nem lehet ellentétes a Fővárosi Közgyűlés által kiadott rendelettel.⁵⁰ E törvényhely visszásságára Juhasz is felhívja a figyelmet.⁵¹ Továbbá utalni kell a 44/1992. (VII. 23.) alkotmánybírósági határozatra, amely kimondta – a helyi önkormányzatok egyenjogúságára hivatkozva –, hogy a főváros és a kerületek rendeletei egymással egyenrangúak, és nem lehetnek egymással hierarchikus viszonyban.⁵² Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy az Ötv. novella e rendelkezése

⁴⁶ Ötv. (mód.) 67. § (3) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 16. § (2) bek.]; E rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet. Lásd 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

⁴⁷ A jegyző birtokvédelmi eljárása – az annak alapját képező polgári jogi természetű jogvita ellenére – szintén hatósági ügynek tekintendő. Domokos Klaudia – Méhes Tamás: A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi természete. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019) 3. 142–167 (különös tekintettel lásd 152–156). Korábbi szabályozásáról lásd még: Méhes Tamás: Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. (2016), 19. 1–14.

⁴⁸ Ötv. (mód.) 65/A. § (1) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 23. § (1) bek.].

⁴⁹ T/32 min. ind. 1994.

⁵⁰ Ötv. (mód.) 65/A. § (2) bek.

⁵¹ Vö. Juhasz (1998): i. m. 129.

⁵² 44/1992. (VII. 23.) AB határozat.

alkotmányellenes, hisz az alkotmány kimondja, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők,⁵³ továbbá a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.⁵⁴ Mindemellett e szakasz a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (rég. Jat.) 10. §-ában foglaltakkal is ütközik, ugyanis az úgy fogalmaz, hogy végrehajtási rendeletet csupán törvény, illetőleg törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján alkothat a helyi önkormányzat képviselő-testülete.⁵⁵ Ennek ellenére a miniszteri indokolás nem érezte problémásnak e szakaszt, ugyanis az alábbiképpen fogalmazott:

„A fővárosi önkormányzatot feladatai tekintetében megilleti a szabályozás (rendeletalkotás) [...] az alkotmányos szabályozással összhangban. A rendeletalkotás annyiban hierarchikus, hogy a fővárosi önkormányzat feladatkörében alkotott rendelete felhatalmazást adhat a kerületi önkormányzatoknak a további részletező helyi rendeletalkotásra. E körben a kerületi rendelet nem terjeszkedhet túl a felhatalmazáson, nem lehet ellentétes a fővárosi rendelettel.”⁵⁶

A két szint rendeletei között ekképpen megteremtett alkotmányellenes, kvázi hierarchikus viszony Ötv. novella általi bevezetésének okául Csalló az alábbiakat mondja a rég. Jat. 11. § (2) bekezdésére hivatkozva (mely szakasz egyébként a helyi önkormányzati rendeletek partikuláris területi hatályát kimondta): „Az Ötv. több olyan szabályt is tartalmaz, amely a rendeletalkotás területén tulajdonképpeni »hierarchiát« hoz létre a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között abból adódóan, hogy a fővárosi önkormányzat rendeletének hatálya a főváros illetékességének, azaz Budapest teljes – illetve a főváros valamennyi kerületének területe – egészére terjed ki.”⁵⁷

A fővárosi önkormányzat föderatív szerkezetének üde színfoltja volt azon rendelkezés, amelynek értelmében – mint a korábbi szabályozás kapcsán említettem – a főváros SZMSZ-ében meghatározhatta mindazon rendeletek körét, amelyek elfogadásához a fővárosi kerületek egyetértésére volt szükség.⁵⁸ Erre utal egyébiránt Walter is.⁵⁹ Ehhez képest a főváros és a kerületek egymás közti viszonyában csupán a tájékoztatáshoz való jog jelenik meg rendelettervezeteik kapcsán, azaz a főpolgármester köteles a Fővárosi Közgyűlés rendelettervezetét valamennyi kerületi polgármesternek megküldeni (ezúttal, mint látjuk, csak tájékoztatási és nem egyetértési cézzal), mindemellett a kerületi polgármesterek is kötelesek a kerületi képviselő-testületek rendelettervezeteit a főpolgármesternek

⁵³ Alkotmány 43. § (1) bek.

⁵⁴ Alkotmány 44/A. § (2) bek.

⁵⁵ Rég. Jat. 10. §.

⁵⁶ T/32 min. ind. 1994.

⁵⁷ Csalló (2010): i. m. 455.

⁵⁸ Ftv. 23. § (2) bek.

⁵⁹ Vö. Walter (2007): i. m. 9.

megküldeni. A két szint közötti munkamegosztás – e szakasznak köszönhetően – a két önkormányzat kölcsönös tájékoztatási kötelezettségében is kitapintható.⁶⁰ A kerületeknek annyi többletkötelezettségük is van, hogy rendeleteiket meg kell küldjék tájékoztatásul a főpolgármesternek, amennyiben azt nem a kerületi önkormányzat hivatalos lapjában tették közre.⁶¹ Szintén kikerült a törvényből azon rendelkezés, amelynek értelmében mind a főváros, mind a kerület köteles volt közszemlére tenni rendeltervezetét, s a közszemle időtartama alatt tett észrevételeket az egyes képviselő-testületek voltak hivatottak elbírálni.⁶²

A fővárosi és kerületi önkormányzatok érdekvédelmének alapelveivel kapcsolatban történt néhány változás az Ftv.-hez képest. Az Ötv. novella törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás leszögezi, hogy garanciális szabály a fővárosi önkormányzat sajátos rendszere okán annak biztosítása, hogy valamennyi önkormányzat a rá vonatkozó jogi szabályozás előkészítésében részt vehessen, illetőleg hogy a rá vonatkozó kérdések kapcsán érdekeit önállóan érvényesíthesse.⁶³ Az Ötv. novella újítása annak elvi tételű kimondása, hogy a főváros egészének érdekét a fővárosi önkormányzat hivatott képviselni, ugyanakkor a kerületek véleményének kikérése minden olyan esetben kötelező, amely a kerületi struktúrát is érinti. A főpolgármester továbbá köteles a kerületek véleményét kikérni, és a kikért vélemények tartalmáról (akkor is, ha az ellentétes véleményt tartalmaz) a közgyűlést tájékoztatni, mielőtt a fővárosi önkormányzat álláspontját kialakítaná. Ezzel kapcsolatos garanciális szabály, hogy a kerületek számára megfelelő időt kell biztosítani a véleményadásra, csak rendkívül indokolt esetben lehet 10 napnál rövidebb e határidő.⁶⁴ Mindemellett a fővárosi önkormányzatot – megfelelő határidő biztosításával – be kell vonni mind a főváros, mind pedig a kerületi önkormányzatok gazdasági alapjait, feladat- és hatásköreit érintő jogszabály, illetőleg kormányzati döntések előkészítésébe.⁶⁵ Kikerültek ugyanakkor a törvényi szabályozásból azon szakaszok – szintén a kerületek véleményezési jogát szűkítendő –, amelyek értelmében a főváros a kerületek számára történő feladat- és hatáskörátadás során köteles volt a kerületeket a rendelet előkészítésébe bevonni, illetőleg számukra a kész rendeltervezetet véleményezésre megküldeni.

Végezetül fontos szólni az Ötv. novella fővárosi önkormányzatok társulása kapcsán hozott újításairól. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

⁶⁰ Ötv. (mód.) 65/A. § (3) bek.

⁶¹ Ötv. (mód.) 65/A. § (4) bek.

⁶² Ftv. 24. § (1) és (2) bek.

⁶³ T/32 min. ind. 1994.

⁶⁴ Ötv. (mód.) 65. § (1) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 21. § (2) bek. E törvényhely azonban csak a fővárosi önkormányzat álláspontjának kialakítása előtti kerületi véleménykikérésre vonatkozott].

⁶⁵ Ötv. (mód.) 65. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 21. § (1) bek.]; Vértessy László: Debt management strategies of local governments in the EU countries. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 1. 146–169.

szóló 1990. évi LXIII. törvény 4. §-a cserélte le a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény IX. fejezetét.⁶⁶ Ennek következtében az alkotmány új, 44/A. § (1) bekezdésének h) pontjában biztosított társulási alapijgból fakadóan mind a fővárosi önkormányzat, mind pedig a fővárosi kerületi önkormányzatok szabadon társulhatnak egymással, illetőleg más, fővároson kívüli önkormányzattal.⁶⁷ Ennél lényegesebb ugyanakkor az a szabály, amely egy régóta húzódó problémát kíván orvosolni, nevezetesen a főváros és vonzáskörzete (agglomerációja) relációban. A novella úgy fogalmaz, hogy a fővárosi önkormányzat és az érintett kerületi önkormányzatok ún. agglomerációs (főváros környéki) társulást hozhatnak létre a fővároson kívüli helyi önkormányzatokkal. A társulás létrehozását, működését, az ezzel kapcsolatos költségeket az érintett önkormányzatok kölcsönös megállapodásában kell rögzíteni. Emellett a törvénymódosítás exemplifikatív jelleggel felsorolja, hogy milyen esetekben célszerű társulniuk az önkormányzatoknak, nevezetesen: főváros környéki tervek elkészítésére; tömegközlekedés összehangolására; vízgazdálkodásra; szenny- és csapadékvíz-elvezetési, szennyvíztisztítási feladatokra; katasztrófa-elhárításra; az épített és természeti környezet értékeinek megóvására; energiaellátási feladatok megoldásában való közreműködésre; közcélú és kommunális célú beruházások összehangolására; illetőleg főváros környéki szolgáltatást biztosító oktatási, egészségügyi és szociális ellátás megszervezésére.⁶⁸

A novella elemzéséből kiviláglik, hogy összességében lényeges módon, jöllehet korántsem alapvetően változtatta meg a fővárosra vonatkozó szabályozást.⁶⁹ Látható, hogy az Ötv. novella magába olvasztotta az Ftv.-t, és kibővítette annak VII., fővárosról szóló fejezetét. Schweitzer utal rá, hogy a jogtechnikai indokok mellett jogpolitikai üzenetet is hordozott az Ftv. Ötv.-be való integrálása.⁷⁰ A törvénymódosítás az Ötv.-hez és Ftv.-hez képest próbálta erősíteni a főváros önkormányzatát a kerületekhez viszonyítva, próbálván így megteremteni az egységes fővárosi igazgatást (erre Perger is utalt).⁷¹ Ezt hangsúlyozta továbbá Walter is, amikor azt állítja, hogy: „[b]ár a hangsúly egyértelműbben a fővárosi szintre helyeződött, a kerületi önkormányzatok jogállása a nemzetközi összehasonlítás szerint továbbra is erős maradt.”⁷² A törvénycsomag kritikájaként Juharos

⁶⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény 4. §.

⁶⁷ Ötv. (mód.) 63/B. § (1) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ötv. 65. § (2) bek.].

⁶⁸ Ötv. (mód.) 63/B. § (2) és (3) bek.

⁶⁹ Walter (2007): i. m. 11.

⁷⁰ Schweitzer Gábor: A főváros. In Jakab András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2703–2709 (különös tekintettel lásd 2707–2708).

⁷¹ Perger Éva: Nagy-Budapest közigazgatás-szervezési dilemmái. *Tanulmányok Budapest múltjából*, 27. (2002), 30. 177–201 (különös tekintettel lásd 186–187).

⁷² Walter (2007): i. m. 10.

az alábbi tényezők figyelmen kívül hagyását nehezményezi: i) honi önkormányzati hagyományok és közigazgatási tradíciók; ii) a nemzetközi összehasonlító elemzések; iii) a rendszerváltás konszenzusán nyugvó struktúra, illetőleg a négy év negatív és pozitív tapasztalati hozadéka; iv) a rendszerváltást követően gyorsan meghozott törvényekkel kapcsolatos viták (amelyek a rendszer átalakítását és továbbfejlesztését célozták); v) a fővárosi reform érdekében készített koncepciók, háttér tanulmányok; vi) az elkészített modelljavaslatok.⁷³

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a novella megtartotta a mellérendeltséget (bár találhatók benne centralista elemek, elég a rendeletalkotást említeni) és a két-szintűséget, ami nem kedvezett a főváros és a kerületek közötti koordinációnak.⁷⁴ Az egyes önkormányzattal rendelkező egységek (község, város, megyei jogú város, fővárosi kerület, főváros) autonómiájának megtartása fontosabbnak bizonyult a jogalkotó számára, mint az azokat összekötő integráció erősítése.⁷⁵ E két folyamat nyilvánvaló egymás ellenében hatása nem kedvezett a főváros és a fővárosi kerületek együttműködésének. Ez „az önkormányzati szereplők autark, együttműködésre alig hajló attitűdje, sok esetben a finanszírozási, érdekeltégi rendszer, valamint a funkcionális integrációt elősegítő eszközök hiánya”.⁷⁶

A főváros és agglomerációja vonatkozásában már a miniszteri indoklás is kiemelte, hogy „Budapest és az agglomeráció kapcsolatát az önkormányzati és a közigazgatási rendszerben is indokolt leképezni”. Ugyanakkor a társulásokat leszámítva a törvény nem tett semmilyen lépést e kérdéskör rendezése végett. Kiemelendő továbbá, hogy „[a] törvény nem határozza meg az agglomerációs településeket, a települések önkormányzati megállapodására bízva annak meghatározását”.⁷⁷ Ez a törvenymódosítás komoly hibájaként értékelhető, hisz a 63/B. §-t leszámítva a novella nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a főváros és agglomerációja kapcsán. Walter is utalt rá, hogy a törvenymódosítást megelőző szakmai viták során felmerült problémák nem igazán jelentek meg a törvényi szabályozás szintjén, amely így „számos megoldatlan problémát konzervált a jövő számára”.⁷⁸ A szabályozás hiánya okozta legkomolyabb problémák kifejeződése abban láttatja magát leginkább, hogy a rendszerváltást követően a főváros, a fővárosi kerületek és az agglomerációjukban található települések kapcsolatrendszere és fejlődése összefonódott, többirányúvá és szorosabbá vált. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy mind a főváros, mind a kerületek, mind pedig a környéken elhelyezkedő települések egyenjogúak voltak, így jogállásukat tekintve önállóak

⁷³ Juharos (1998): i. m. 115–116.

⁷⁴ Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008. 146.

⁷⁵ Pálné Kovács (2008): i. m. 146–147.

⁷⁶ Pálné Kovács (2008): i. m. 147.

⁷⁷ T/32 min. ind. 1994.

⁷⁸ Walter (2007): i. m. 10.

maradtak, ezáltal növelve a közöttük tátongó szakadékot, és erősítve elkülönültségüket egymástól. A korábbiakban látható volt, hogy a főváros gyenge szerepköre problémákat gördített a hatékony együttműködés elé, ugyanakkor a novella általi erősítése sem hozta meg a várt hatást, mert míg a fővároson belüli feszültségekre félmegoldást alkalmazott, addig az agglomeráció vonatkozásában elhibázott volt.⁷⁹

Szükséges kiemelni, hogy mind a jogi szabályozás megválasztása, mind pedig a szintválasztás során szükséges tekintettel lenni Budapest és agglomerációjának sajátos helyzetére.⁸⁰ Ezt hangsúlyozza Horváth M. Tamás is:

„A nagyvárosok esetében a településfejlődési szempontból megoldandó probléma általánosságban úgy fogalmazható meg, hogy három települési szint (nagyvároson belüli kisebb egységek, maga a nagyváros, a régió) működési összhangját kell megteremteni. Ennek a három eltérő jellegű településhálózati egységnek többé-kevésbé egyforma súllyal kell megjelennie az igazgatási, képviselői, szolgáltatási rendszerben ahhoz, hogy az objektív településfejlődési folyamatot ne torzítsa el a közigazgatás.”⁸¹

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a nagyvárosok és környezetük viszonyrendszere majd egy évszázada foglalkoztatja a közigazgatás-tudományt és annak segédtudományait. Például szolgálhat Egyed István 1936-ban napvilágot látott két munkája,⁸² amelyek szintén foglalkoztak e kérdéssel. Egyed István szavaival élve: „A város és környéke ugyanis rendszerint teljesen különálló igazgatás alatt áll, pedig rengeteg olyan kérdés van, amely azokat közösen érdekli és amelyeket helyesen csak együtt tudnának megoldani.”⁸³

⁷⁹ A témáról részletesen lásd Perger (2002): i. m. 187–190.

⁸⁰ A világ fővárosai és agglomerációjának kérdésével behatóan foglalkozott Balázs István az 1980-as évek vége felé. Lásd Balázs István: *A világ nagyvárosai és agglomerációi igazgatásának tendenciái*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1987. 45. Budapest és az agglomerációjának igazgatása kapcsán a Kilényi professzor vezetésével megszületett értékes fejlesztési javaslatot dolgoztak ki az 1970-es évek közepén, lásd Kilényi Géza (szerk.): *A fővárosi igazgatás a budapesti agglomeráció igazgatásának továbbfejlesztése*. Összefoglaló, javaslatok. Budapest, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, 1976. 56.

⁸¹ Hegedűs József et al.: *Alapelvek – és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére. Budapesti Negyed*, 1. (1993), 2. 130.

⁸² Egyed István: *Budapest önkormányzata*. Budapest, Székesfővárosi Házinyomda, 1936a. 81–88, valamint Egyed István: *Budapest környékének közigazgatási rendezése*. Budapest, Stádium, 1936b. 1–18.

⁸³ Egyed (1936a): i. m. 81.

Irodalomjegyzék

- Balázs István: *A világ nagyvárosai és agglomerációi igazgatásának tendenciái*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1987.
- Csalló Krisztina: A megyei jogú város-, a főváros és kerületei-, a megye önkormányzata. In Fogarasi József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 443–465.
- Domokos Klaudia – Méhes Tamás: A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi terméshetete. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 3. 142–167. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.3.8>
- Egyed István: *Budapest környékének közigazgatási rendezése*. Budapest, Stádium, 1936b.
- Egyed István: *Budapest önkormányzata*. Budapest, Székesfővárosi Házinyomda, 1936a.
- Gelencsér József: A helyi önkormányzatok. A főváros. In Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2008. 284–291.
- Hegedűs József – Horváth M. Tamás – Locsmándi Gábor – Péteri Gábor – Tosics Iván: Alapelvek – és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére. *Budapesti Negyed*, 1. (1993), 2. 122–136.
- Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 183–190.
- Juharos Róbert: *Nem egy nap alatt épült Buda vára. Tanulmánygyűjtemény a fővárosi közigazgatási reformról*. Budapest, Századvég, 1998.
- Kilényi Géza (szerk.): *A fővárosi igazgatás a budapesti agglomeráció igazgatásának továbbfejlesztése. Összefoglaló, javaslatok*. Budapest, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, 1976.
- Méhes Tamás: Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana* 5. (2017), 3. 47–69.
- Méhes Tamás: Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. (2016), 19. 1–14.
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008.
- Perger Éva: Nagy-Budapest közigazgatás-szervezési dilemmái. *Tanulmányok Budapest múltjából*, 27. (2002), 30. 177–201.
- Schweitzer Gábor: A főváros. Jakab András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2703–2709.
- Szegvári Péter: Elképzések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról. *Állam és Igazgatás*, 39. (1989), 10. 865–883.
- Vértessy László: Debt management strategies of local governments in the EU countries. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 1. 146–169. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.1.8>
- Vértessy László: A települési önkormányzati döntéshozatal – különös tekintettel a minősített többség és az akadályoztatás kérdésére. In Rixer Ádám (szerk.): *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest KRE ÁJK, 2010. 181–190.
- Vértessy László: *A helyi és nemzetiségi önkormányzati választási rendszer*. Budapest, NKE KTK, 2014.
- Walter Tibor: A fővárosi önkormányzat új szervezetének kialakulása. *Debreceni Jogi Műhely*, 4. (2007), 4. 1–26.