

Közigazgatási korszakok Budapest és agglomerációja fejlődéstörténetében

Bevezetés

A három várost, Óbudát, Pestet és Budát – de utóbbi kettőt különösen – már a város-egyesítés előtti évtizedekben, sőt évszázadokban is egységesíteni igyekeztek. Pest-Buda vonatkozásában az abszolutizmus éveiben (1849–1866) a kedvezőtlen közjogi-politikai viszonyok közepette is sikerült lerakni a világvárossá fejlődés alapjait, az 1848 által szabaddá tett polgári fejlődés energiáira támaszkodva.¹ Vörös Károly nem hiába írja monográfiájában, hogy a polgári társadalom kibontakozása a város „[...] olyan jelentős megerősödését hozta magával, mely [...] Pest-Budát a Habsburg-birodalom magyarországi felében ténylegesen egyre inkább alkalmassá tette az egész magyar országos piac megszervezésére és ezzel mindazon igények sokoldalú megfogalmazására, kifejezésére, alátámasztására is, melyek Magyarországnak a birodalmon belüli lehető különállását célozták”.² Az 1867. évi kiegyezés után Pest-Buda az ország politikai, gazdasági, kulturális-tudományos, adminisztratív központjává és az országos intézmények székhelyévé vált. Az 1873-as egyesítéssel megindult dinamikus fejlődés Budapestet az évszázad végére egyértelműen a magyarországi településhierarchia élére helyezte. Budapest közigazgatása ezt a központi szerepet a mai napig tükrözi, bár a sajátos igazgatási rendszer még mindig nem képes számos problémára választ adni. Ezek közül talán a legégetőbb a főváros és az agglomeráció kapcsolódása, közigazgatási értelemben is, mivel a területeket lélekszámukat tekintve is csak egységes egésként kezelve lehetne megfelelő módon igazgatni.

1. Közigazgatási fejlődéstörténet az államalapítástól a kiegyezésig

Az államalapítást követően Óbuda a királyok tartózkodási helye lett. A krónikák említést tesznek kőházakról, római eredetű úthálózatról, piacáról, és arról is, hogy 1223-ban tűzvész pusztította el a várost, a székesegyházzal együtt.³ Az újjáépítést követően a 13. században királyi vár is épült a területén, míg Budán elszórtan földesúri települések, egyházi

¹ Beluszky Pál: *Budapest – zászlóshajó vagy vízfej? A főváros és az ország – történeti-földrajzi áttekintés*. Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó, 2014. 52.

² Vörös Károly: A fővárostól a székesfővárosig 1873–1896. In Vörös Károly (szerk.): *Budapest története*. IV. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1978. 323.

³ Garády Sándor: A budai (óbudai) káptalan alapítása. In Némethy Károly – Budó Jusztnin (szerk.): *Tanulmányok Budapest múltjából VII.* Budapest, Budapest Székesfőváros Kiadása, 1939. 79.

birtokok, királyi szolgáló népek falvai alakultak ki, ahol a lakosság főként szőlőművelésből, bortermelésből élt. Ezzel szemben Pest – amelynek a 10. században szláv-bolgár, valamint muzulmán kereskedő lakosai voltak – a 12. századra fallal körülvett virágzó, gazdag német kereskedőváros lett, amely 1230-ban II. Andrástól kiváltságlevelet kapott.⁴

Az Árpád-házi királyok egyre gyakrabban a Rákos mezőre – amelynek első írásos említése 1074-ből származik, 1289-ben pedig már úgy említik mint „az ország közepe”⁵ – hívták össze az országgyűléseket, udvarukat pedig Budán rendezték be – ott, ahol a tatárjárás pusztítása után IV. Béla elrendelte, hogy építsenek kővárat.

I. (Nagy) Lajos Budát már állandó székhelyének választotta – míg anyja Óbudát, amely a török hódításig a mindenkori királynék városa lett⁶ –, ám az igazi fejlődést Mátyás uralkodása hozta el: a királyi palota, a könyvtár és az itáliai mintára berendezett humanista udvar európai hírű lett. Buda és Pest sorsa már ekkor szorosan egybefonódott, amelyet mutat az is, hogy 1522-ben a budai és a pesti tanács együtt szabályozta az árakat.⁷ Budának ekkor már mintegy 13 500 fős lakossága volt, Pest és Óbuda, valamint Felhévíz és Szentfalva mezővárosokkal – mint agglomerációval – együtt pedig több mint 20 000 fő.⁸

A török hódítást és az ország három részre szakadását követően a középkori magyar városi közigazgatás csak látszólag maradt érintetlen, ugyanis a budai és pesti bírák és a városi esküdtek munkáját a törökök irányították, az Oszmán Birodalom alkalmazottjaivá váltak. Buda 1686-os felszabadulásáért hatalmas árat kellett fizetni: a vár, a város és a lakosság szinte teljesen elpusztult.

Az ezt követő időszak az újjáépítésről szólt, amely azonban kezdetben lassan haladt. Pest és Buda mintegy két évtizedes, közösen megvívott küzdelem eredményeként kapta vissza jogait és kiváltságait, szabad királyi városi rangját pedig csak 1711-ben.⁹ Ez azonban azt is jelentette, hogy vezetőiket, a polgármestert, a bírót és a főkapitányt maguk választhatták meg, és a városi tanács volt hivatott a lakosság ügyeit intézni. Buda első polgármestere Prenner Farkas lett, akinek császári kapitányi rangja jelezte, hogy a város még katonai irányítás alatt állt.¹⁰ Pesten ezzel szemben még mintegy 80 évig bíró vitte az ügyeket – Vatula János Jakabot csak 1773-ban választották meg a város első polgármesterévé.¹¹ A város vezetése azonban nem maradt a város falain belül, hanem kiterjedt pesti és budai külső területekre is (Terézváros, Ferencváros, Józsefváros, Lipótváros, illetve Tabán, Víziváros, Krisztinaváros, Országút, Újlak).

A következő száz év jelentős fejlődést eredményezett. Ez megmutatkozott egyrészt a lélekszám növekedésében, hiszen ezen idő alatt Pest lakossága 100 000 fő fölé

⁴ *Budapest története.* (é. n.)

⁵ Katona Zoltán: *A híres Rákosmező.* (é. n.)

⁶ *Budapest története* (é. n.): i. m.

⁷ Viczián Zsófia: Milyen lehetett Mátyás korában Buda? *Pest-Buda*, 2018. augusztus 23.

⁸ Végh András: *Buda város története a kezdetektől 1541-ig.* (é. n.)

⁹ Fónagy Zoltán: *A budai vár története 1686 után.* (é. n.)

¹⁰ Fónagy (é. n.): i. m.

¹¹ Kovács Lajos: Pest szabad királyi város vezetői (bírái és polgármesterei) 1687-től 1790-ig. In Némethy Károly – Bodó Juszti (szerk.): *Budapest Székesfőváros várostörténeti monográfia 14. Tanulmányok Budapest múltjából X.* Budapest, Budapest Székesfőváros Kiadása, 1953. 57.

emelkedett, Budáé pedig elérte az 50 000 főt, másrészt pedig míg Buda az ország igazgatási központja lett, addig Pest az ország kereskedelmének központjává vált. A két város között nemcsak szimbolikus kapcsolatot jelentett az 1769-ben felállított (és az időjárás szélsőséges alakulásának kitett) állandó hajóhíd, hanem az Alföld és a Dunántúl lakosságát is összekötötte.¹² Pest fejlődése rohamtempóban folytatódott, és a város a 19. század közepére vitathatatlanul az ország központja lett. Ezért olyan programra volt szükség, amely a fejlődés és modernizáció valamennyi szegmensét érintette. Ezt gróf Széchenyi István fogalmazta meg első ízben és tette le annak alapjait. Ő volt Pest és Buda összetartozásának is első megfogalmazója azzal, hogy 1829-ben azt javasolta, hogy Pest és Buda Budapest néven egyesüljön.¹³

A szabad királyi városokról szóló 1848. évi XXIII. törvénycikk jelentős változásokat idézett elő Buda belső szervezetében és közigazgatásában egyaránt, érintve a tisztújítást és a törvényhatósági közgyűlést is. A tisztújításra 1848. május 27-én került sor. A törvény 15. §-a értelmében a tisztviselők választásában a népképviselési elv alapján minden választójoggal rendelkező budai lakos részt vehetett. Ennek megfelelően választották meg a polgármestert, a főbíró, a főkapitányt, az alkapitányt, a jegyzőket, a tisztügyi ügyészt, a levéltárnokokat, a telekbíró, a számvevőt, a tisztügyi főorvost, a fősebszót és a főmérnököt.¹⁴ Közvetlenül a tisztújítás után került sor a képviselő-választásokra. Mivel Buda lakossága meghaladta a 30 000 főt, ezért a nagyvárosok közé sorolták (4. §), így képviselő-testületének legalább 157 tagja kellett hogy legyen (21. §). Végül egy 167 fős testületet választottak, titkos szavazással, akik 80%-a (134 fő) a polgári rend tagja volt. Feladatául szabták – többek között – Buda választókerületekre való osztását is.¹⁵

1849. június 24-én Szemere Bertalan belügyminiszter rendeletet adott ki Pest, Buda és Óbuda egyesítéséről. A rendelet, amely a *Közlöny* 1849. június 27-i számában jelent meg, kimondja, hogy „*Buda és Pest, 's illetőleg ó-Buda hatóságának egyesítése elrendeltetik, 's a' testvér két főváros mint Budapest ezennel egyesítettik [...]'*”¹⁶ Ugyan az 1849 márciusában kiadott olmützi (oktrojált) alkotmány értelmében Pesten, Budán és Óbudán az irányítási, igazgatási feladatokat a kerületi főispán által kijelölt község-tanács látta el a választott testületek helyett, az egyesítés folyamata még ha kényszerű mederben is, de folytatódott. 1849. november 8-án politikai, december 19-én pedig közigazgatási szempontból egyesítették Budát és Óbudát, majd 1850. november 13-án Pestet és Budát közigazgatásilag.¹⁷ Az 1848–49-ben megindult polgári közigazgatási szervezés azonban félbeszakadt. A szabadságharc leverését követően 1850-ben osztrák mintára község-tanácsot (*Gemeinderat*) szerveztek, amelynek tagjait a budai kerületi főispán nevezte ki. Az 1860-as októberi diploma egy évtized után helyreállította a szabad királyi

¹² Rácz Lajos: A pest-budai hajóhíd, az éghajlati változások indikátora és áldozata (1767–1849). *Belvedere*, 24. (2012), 2. 13.

¹³ *Budapest története* (é. n.): i. m.

¹⁴ Baraczka István: Buda első törvényhatósági közgyűlésének megalakulása – 1848. In Némethy Károly – Bodó Juszti (szerk.): *Tanulmányok Budapest múltjából X.* Budapest, Budapest Székesfőváros Kiadása, 1953. 243.

¹⁵ Baraczka (1953): i. m. 236.

¹⁶ Domonkos Csaba: Budapest valójában már 1849-ben létrejött. *Pest-Buda*, 2019. június 29.

¹⁷ Domonkos Csaba: Óbuda és Buda kényszer szülte egyesítése. *Pest-Buda*, 2020. január 4.

városok törvényhatóságait: a községtanács helyére ekkor a polgári választmány lépett, és ekkor alakult ki Pesten az „ügyosztály-rendszer”, amely közel egy évszázadra meghatározta a főváros hivatalszervezetét.¹⁸

2. Budapest megszületése: az 1873-as városeejesítés

A kiegyezést követően a városeejesítés ténylegesen azzal valósult meg, hogy 1872-ben az országgyűlés elfogadta az egyesített Budapestről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikket, amelynek 1. §-a kimondta, hogy „Buda és Pest sz. kir. fővárosok, valamint Ó-Buda mezőváros és a Margit-sziget, ez utóbbiak Pest vármegyéből kikebelezetvén, Buda-Pest főváros név alatt egy törvényhatósággá egyesítettnek”.¹⁹ A törvényt Wahrmann Mór, Pest-Lipótváros országgyűlési képviselője és Házmán Ferenc, Buda országgyűlési képviselője, az utolsó budai polgármester nyújtotta be. Az egy éven át tartó egyesítési folyamat 1873. november 17-én ért véget azzal, hogy az ünnepi közgyűlést követően az új testületek átvették a város irányítását. Ezzel egy új fejezet nyílt Budapest és igazgatása történetében, amely egyben egy mai napig példátlan felívelő korszak kezdetét is jelentette. E törvény volt az, amely egészen az I. világháborúig meghatározta Budapest várospolitikájának alapjait, kereteit és cselekvési lehetőségeit.

A három város képviselőiből 34 tagú küldöttséget választottak, akik közül húszat Pest, tízet Buda képviselőtestülete, négyet pedig Óbuda községi képviselője delegált (134. §). A küldöttség Széher Mihály pesti képviselő vezetésével kidolgozta a kerületek beosztását, kialakította a választókerületeket, megállapította a közgyűlés bizottsági szervezetét, a városi jelképeket és a tanácsi tisztviselők választásának módját.²⁰ A *főpolgármestert* a király által jelölt három személy közül választották hat évre (68. §). A főpolgármester a végrehajtó hatalom képviselője, és mint ilyen, ellenőrzi a fővárosi önkormányzatot és őrködik a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekei fölött – tehát alapvetően reprezentatív funkciókat látott el. Budapest első – majd négyszer is újraválasztott – főpolgármestere a kormányhoz hű Ráth Károly lett, míg *polgármesterré*, a bizottság elnökévé, tehát a város tényleges vezetőjévé Kammermayer Károlyt választották.²¹ Tisztségét 23 éven át töltötte be, és ez idő alatt oroszánrészt vállalt a közigazgatás kiépítésében és az új kerületi eljárások megszervezésében is. Az ő idején lett külön kerületté a korábbi VI. kerületből kiemelt Erzsébetváros, a VII. kerület, és X. kerületként a korábbi józsefvárosi külterülettel együtt Kőbánya.²² Lefektették a közös törvényhatósági bizottság megválasztásának szabályait, és felállították a közgyűlés szerveit is.

A 22. § értelmében a fővárosi törvényhatóság egyetemét a fővárosi *bizottság* képviseli, amely a hatósági jogokat a törvényhatóság nevében gyakorolja. A bizottságnak 400 tagja

¹⁸ Antall József: *Budapest főváros történetének és levéltárának ismertetése*. 1953. november 29.

¹⁹ Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk.

²⁰ Széchenyi vetette fel elsőként Buda és Pest egyesítésének ötletét. *Múlt-kor*, 2015. november 17.

²¹ Az alpolgármester Gerlóczy Károly lett, ezért ezt a korszakot a „három Károly” korszakának is nevezik. Horváth Péterné: *200 éve született Ráth Károly*. Budapest Városvédő Egyesület, 2021. február 21.

²² Vörös Károly: *A világváros útján: 1873–1918. Budapesti Negyed*, 6. (1998), 2–3.

lett, akiket hat évre választottak meg. Az első budapesti választásokat 1873. szeptember 25–26-án tartották. Budapest első képviselő-testületének 200 tagját a mintegy 16 000 választásra jogosult polgár szabadon, 200-at pedig az 1200 legnagyobb adófizető közül választotta. Tíz ügyosztályt állítottak fel, élükön tanácsnokkal, a polgármesteri titkárságnak (azaz az elnöki osztálynak) az élén pedig a főjegyző állt.²³ *Ezzel létrejött a főváros teljes közigazgatási szervezete.*

Az 1872. évi XXXVI. törvény szerint a főváros jogállásának alapját széles körű önkormányzatának elismerése képezte. Az önkormányzati jogokat a képviselő-testület a törvény III. fejezetében szabályozott *közgyűléseken* tudta gyakorolni, amelyet minimum évente kétszer tartottak (az előző költségvetési év lezárására tavasszal és az új költségvetés elfogadására ősszel), de bármikor lehetőség volt rendkívüli közgyűlés tartására is (57. §). Hatáskörébe tartozott – többek között – a rendeletalkotás, közigazgatási és választókerületek alakítása, intézkedések a főváros útjaival, utcáival, közműveivel, közmunkáival és építkezéseivel kapcsolatban, új adó megállapítására vagy a meglévő módosítására, megszüntetésére, törzsvagyron szerzésére vagy elidegenítésére, tisztviselők, választmányok, bizottságok választására, tisztviselők ellenőrzésére, felelősség alóli felmentésükre, felfüggesztésükre, ellenük fegyelmit megelőző vizsgálat elrendelésére, a tisztviselők fizetésének megállapítására (58. §). Joga volt továbbá országos politikai kérdéseket tárgyalni, azokban állást foglalni és szükség esetén közvetlenül az országgyűléshez fordulni.

A törvény szentesítette a főváros kerületekre osztását is, amelyeket a bizottsági választókerületekre tekintettel alakítottak ki. A kerületek számának és méretének meghatározását a közgyűlés hatáskörébe utalta. Minden kerület élére egy elöljárót és mellé segédül megfelelő számú esküdtet választottak. Az elöljáró és az esküdték együtt alkották a kerületi elöljáróságot (82. §). A kerületi elöljáróságok közvetlenül a városi tanács alatt álltak, más hatósággal közvetlenül nem érintkezhetek, és egyedül a tanácstól kaphattak utasítást.

A törvény VII. fejezete rendelkezett a tisztviselők választásáról. A fővárosi tisztviselők közé tartozott a polgármester, az alpolgármesterek, a tanácsnokok, a főjegyző és a jegyzők, a főügyész és az ügyészek, a főmérnök, a főorvos és a kerületi orvosok, a főszámvevő, valamint azok, akiket a közgyűlés hasonló tisztviselői minőséggel felruházott. A bizottság őket hat évre választotta, míg a főlevéltárnokot és a statisztikai hivatal igazgatóját élethossziglan (106. §).

Érdekesség, hogy a Margit-sziget már ekkor is sajátos jogállású terület volt, mivel a törvény 140. §-a kimondta: „A Margit-szigeten, mint elkülönített magánbirtokon eddig gyakorolt királyi kisebb haszonvételek, a fővárossali egyesítés után is érintetlenül maradnak”, és adófizetési kötelezettség sem terheli („mindaddig, míg közmulató helyül szolgál, a föld-, ház- és jövedelem-adó után járó városi pótdó fizetésétől, a közrendészeti járulék

²³ Ezek (1) a jogügyi és személyzeti ügyosztály, (2) a középítészeti, (3) a magánépítészeti, felmérési és szabályozási; (4) az árva- és gyámügyi; (5) az adó- és illetékügyi; (6) az egészségügyi; (7) a pénzügyi és gazdasági; (8) a tanügyi; (9) az ipari, rendészeti és szegényügyi és (10) a katonai ügyosztály.

kivételével, felmentve marad”). Ez a sajátos közjogi helyzet köszön vissza a jelenleg is hatályos önkormányzati törvényben.

Az így kialakított rendszerben a helyi és a kormányérdekek megfelelő összehangolása megvalósult, a rendszer egyensúlyban volt. Ez nagy eredménynek számított – és nemcsak a korabeli mércével mérve, hanem napjainkhoz viszonyítva is. Ehhez hozzájárultak az ügynevezett alkotmánybiztosítékok is:

- A fővárosnak joga volt ahhoz, hogy:
 - ne teljesítse a kormány vagy valamely miniszter azon rendeleteit, amelyekkel az országgyűlésen meg nem szavazott adót vagy újonclétszámot kívánt behajtatni, illetve kiállíttatni;
 - tiltakozzon minden olyan kormányrendelet ellen, amelyet törvénytelennek tartott, és annak végrehajtását megtiltsa a személyi állományának.
- A főpolgármesternek joga volt ahhoz, hogy a fővárosi apparátussal közvetlenül rendelkezzen akkor, ha az adott (a főváros tiltakozásával szemben is fenntartott) rendeletet a miniszter már eleve az állam veszélyeztetett érdekeire való hivatkozással bocsátotta ki. Ekkor a képviselő-testület csak utólag tudott panaszt tenni az országgyűlésnél.²⁴

3. Az I. világháború felé

A városfejlődés városeggyesítéssel megindult első periódusa a millennium környékén lezárult. A folyamat zárásaként értékelhető, hogy 1892-ben Budapest Béccsel minden tekintetben egyenrangú, második székesfőváros lett. Ebben az időszakban soha nem látott építkezés vette kezdetét, amelynek eredményeként az évszázad végére Budapest világvárossá nőtte ki magát: 1890-re a 17. helyről a 8. helyre került az európai fővárosok rangsorában. Ezt a gyors fejlődési folyamatot azonban várospolitikai és városigazgatás nehezen tudta követni – bár az intézményes keretek egészen az I. világháborúig fennmaradtak.²⁵ Ugyanis az 1873 óta eltelt pár évtized alatt a rohamos műszaki fejlődés következtében előtérbe kerültek a műszaki kérdések (a korábban túlsúlyban lévő jogi és adminisztratív kérdések helyett), és olyan új ügykörökkel is kellett foglalkozni, mint a közművelődés, a szociálpolitika vagy a városgazdaság, amely kérdések már tipikusan nagyvárosi problémákat feszegettek.

Az elkerülhetetlen közigazgatási reformra végül 1911-ben került sor. Bárczy István polgármester júniusban nyújtotta be előterjesztését a közgyűlésnek a központi igazgatás

²⁴ Vörös (1998): i. m.

²⁵ A változás jele volt ugyanakkor az, hogy a főváros országgyűlési képviselőinek választásán egyre nagyobb tömegek tudtak részt venni, mert bár a választójog feltételei a világháborúig nem változtak, de a társadalmi változások és az inflációs folyamatok ezt lehetővé tették. A kispolgárság körében fokozatosan nőtt az elégedetlenség, s ez 1906-ban az ellenzék győzelméhez vezetett a választásokon. Ez leképeződött Budapesten is, ahol a nagyburzsoázia fellegetvárának számító Lipótváros kivételével valamennyi kerületben az ellenzék győzött.

átszervezéséről, amelyet az változtatás nélkül el is fogadott. Ennek leglényegesebb elemei a következők voltak:

- Az alpolgármesterek számát kettőről háromra emelte, továbbá az alpolgármesterekhez került az intézkedési és felülvizsgálati jogok jelentős többsége, ezáltal is tehermentesítve a polgármestert a folyó ügyek többségének intézése alól.
- Megnövelték az ügyosztályok számát, és az ügyosztályokat három ügycsoportra osztották egy-egy alpolgármester közvetlen irányítása alatt.
- A közgyűlésben minden ügyosztálynak megfelelő szakterület egy-egy szakbizottság ellenőrzése alá került (kivéve a pénzügyi szakbizottságot, amely illetékessége továbbra is az igazgatás egészére kiterjedt).

Szintén Bárczy István nevéhez kötődik a Nagy-Budapest koncepció gondolata. 1906-ban vetette fel Harrer Ferenc írása alapján, majd két évvel később meg is született a Bárczy–Haller-féle kimunkált javaslat is,²⁶ amely megvalósításához akkor még nem voltak adottak a feltételek. Ők már ekkor pontosan látták, hogy Budapest a fejlődés azon fokán áll, amikor már elkerülhetetlen az egységes szabályozás, hiszen a közigazgatási, telepítéspolitikai, közegészségügyi, közlekedés- és élelmiszerpolitikai összefüggések rendszere már nem tartható kordában, és szükség van egy egységes keretre.²⁷ Ezt a fejlődési periódust akasztotta meg az I. világháború.

4. Budapest közigazgatása 1918 és 1945 között

Az I. világháború lezárása után Budapest politikai szerepe és súlya még tovább nőtt annak ellenére, hogy a kormány igyekezett csökkenteni a főváros belső önkormányzatát. Az 1920-as években több, kisebb jelentőségű törvényt is elfogadtak (mint például a 1920. évi IX. törvénycikket, amelynek hatálya mindössze három év volt), de átfogóbb változásokra az 1930-as évekig várni kellett. Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló *1930. évi XVIII. törvénycikk* volt az, amely gyökeres változásokat hozott azzal, hogy a kerületek beosztását jelentősen módosította.²⁸ A 2. § (5) bekezdése értelmében 14 kerület jött létre, köztük négy új kerülettel, XI–XIV. sorszámmal.²⁹ A XI. és XII. kerület az I. kerület három részre osztásával jött létre a Duna jobb partján, az egykori Buda területén, ténylegesen csak 1934. március 1-jétől (XI. kerület), illetve 1940. július 1-jétől (XII. kerület). A XIII. és XIV. kerületet a Duna bal partján, az egykori Pest területén alakították ki úgy, hogy az addigi V., VI., VII. és X. kerületeknek a Dráva utca – Arena út (ma Dózsa György út) – Kerepesi út – akkori városhatár (északi körvasút) – Duna által határolt kültelki területét elszakították és két részre osztották a váci vasútvonal mentén. A nyugati rész lett a XIII. (ténylegesen 1938. június 15-től), a keleti pedig

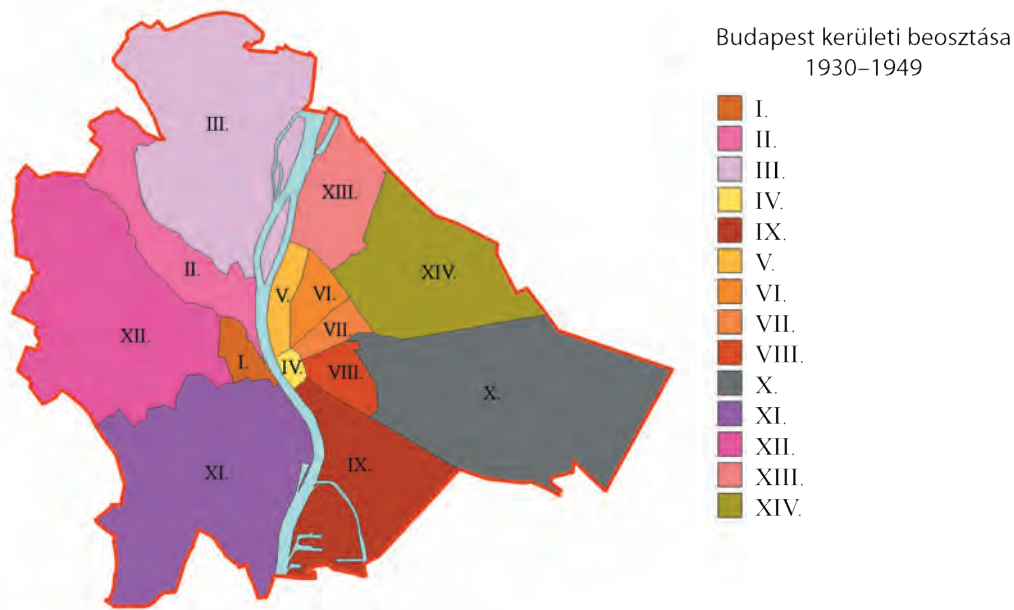
²⁶ Szegő Iván Miklós: *Memento 1950: létrejön Nagy-Budapest. Hvg.hu*, 2010. január 1.

²⁷ György Péter: *Nagy-Budapest: az elképzelések és a valóság. Budapesti Negyed*, 1. (1993), 2.

²⁸ Ezt a törvényt módosította később A Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1934. évi XII. törvénycikk.

²⁹ Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk.

a XIV. kerület (ténylegesen 1935. június 15-től).³⁰ Emellett nőtt a főváros területe is azáltal, hogy Budapesthez csatolták Csepeltől az állami kikötő területét (a IX. kerület részeként), valamint Budakeszitől a város tulajdonában álló erdőterületet (a XII. kerület részeként) [3. § (2) bek.].



1. ábra: Budapest kerületei 1930 és 1950 között

Forrás: 90 éve történt (2020): i. m.

Ez a törvény rendelkezett továbbá Budapest zászlajának és címerének megváltoztatásáról is.³¹ Szintén az 1930. évi XVII. törvénycikk volt az, amely rögzítette, hogy a fővárosi törvényhatóság feladata hármas: az önkormányzat, az állami közigazgatás közvetítése és az országos ügyek megvitatása. Az 1930-as évek jogszabályai jelentős adminisztratív korlátozásokat tartalmaztak (köztük az 1934. évi XII. törvénycikk és az 1937. évi III. törvénycikk), de még ezek ellenére is Budapest rendelkezett saját vagyona felett, önálló gazdálkodást folytatott és a bevételei között a városi adók bizonyos hányadával számolhatott. 1937-ben a „Városrendezésről és az építésügyről szóló törvény” a Közmunkák Tanácsának hatáskörébe utalta 22 főváros környéki település³² rendezésének ügyét, valamint közigazgatásuk reformját is. 1934-ben jelentősen kiszélesítették a főpolgármester

³⁰ 90 éve történt. Csepeli Helytörténeti és Városszépítő Egyesület, 2020. május 22.

³¹ Az addigi piros-sárga-kék színeket felváltotta a piros-sárga-zöld trikolor. Lásd: Flier Gergely: 90 évvel ezelőtt kapott piros-sárga-zöld színeket Budapest. *Pest-Buda*, 2020. augusztus 27.

³² Ezek a települések: Újpest, Rákospalota Pestszenterzsébet, Pestszentlőrinc, Kispest, Budafok mint városok, valamint Alag, Albertfalva, Békásmegyer, Budatétény, Cinkota, Csepel, Mátyásföld, Nagytétény, Pesthidegkút, Pestújhely, Rákoscaba, Rákoshegy, Rákoskeresztúr, Rákosliget, Rákosszentmihály és Sashalom.

hatáskörét, akit immáron a közgyűlés kihagyásával – a belügyminiszter előterjesztésére – az államfő nevezett ki. Erre az időszakra tehető a – 11. pontban részletezett – főváros körüli agglomerációs gyűrű kialakulása is, amelyek kisebb-nagyobb falvai és községei már akkor is igen szorosan kötődtek a fővároshoz. Ezek között említhető az, hogy 1922-ben Kispest, 1923-ban Pesterzsébet és Rákospalota, 1926-ban Budafok, 1936-ban pedig Pestszentlőrinc nyert városi rangot, és újabb telepek váltak községgé (mint például Pestszentimre, Rákoshegy, Rákosliget vagy Sashalom). Az elővárosok ebben az időszakban sajátos megoldásokat alkalmazva igyekeztek integrációs tömörüléseket létrehozni. Ezek között említhető Újpest, Pestújhely és Rákospalota kísérlete, amely települések összefogva törvényhatósági jogú város kialakítását kísérelték meg, vagy a tervezett Kispest–Pestszentlőrinc-fúzió. De nem csak ezek a kísérletek voltak eredménytelenek: néhány évet még „Nagy Budapest” létrehozására is várni kellett.

5. A Nagy-Budapest koncepció és a centralizáció évei

A szovjet típusú tanácsrendszer 1950-es bevezetésével a közigazgatás fejlődése a demokratikus fejlődés hagyományaival végérvényesen szakított, a centralizált vezetés semmiféle helyi érdek érvényesülésének nem adott teret. Ugyanakkor Nagy-Budapest létrehozásának politikai feltételei szorosan összefüggtek Magyar Kommunista Párt (MKP) elképzeléseivel, mivel az MKP pontosan látta, hogy Nagy-Budapest közigazgatási egysége lehetőséget teremtene a két munkáspárt hatalmának megerősítésére, s ezen belül az MKP túlsúlyának elérésére. A Budapest főváros területének új megállapításáról szóló 1949. évi XXVI. törvénycikk³³ – amelyet Preisich Gábor építész *Nagy-Budapest határai* című előterjesztése alapján fogadtak el és 1950. január 1-jén lépett hatályba³⁴ – korszakváltást jelentett. Ezzel megszületett a Nagy-Budapest, „fővárossal egy gazdasági egységet képező városok és községek közigazgatási egysége”. Az addigi 14 kerületből álló Budapesthez 23 környező települést csatoltak (7 várost és 16 nagyközséget),³⁵ és Budapestet 22 kerületre osztották. Az új kerületeket XV–XXII-ig számozták, valamint új kiterjedése lett a IV. kerületnek is. Ezzel a főváros területe több mint kétszeresére nőtt (207 km²-ről 525 km²-re), népessége pedig 1,6 millió fő lett.³⁶ Nem hiába nevezik ezt a reformot a *második városegysítésnek*.³⁷

Ez a Nagy-Budapest koncepció azonban merőben más volt, mint a századelőtől kezdve napvilágot látott elképzelések – Harrer Ferenc, Bárczy István, Szendy Károly, Egyed

³³ A kormány illetékes tagjaként mint belügyminiszter egyébként Kádár János volt az, aki a javaslatot a parlament elé terjesztette.

³⁴ Budapest főváros területének új megállapításáról szóló 1949. évi XXVI. törvénycikk.

³⁵ Budapest főváros területének új megállapításáról szóló 1949. évi XXVI. törvénycikk 1. §-a: Budafok, Csepel, Kispest, Pestszenterzsébet, Pestszentlőrinc, Rákospalota és Újpest megyei városokat, Albertfalva, Békásmegyér, Budatétény, Cinkota, Mátyásföld, Nagytétény, Pesthidegkút, Pestszentimre, Pestújhely, Rákoscsaba, Rákoshegy, Rákoskeresztúr, Rákosliget, Rákosszentmihály, Sashalom és Soroksár nagyközségeket.

³⁶ Szegő (2010): i. m.

³⁷ Nagy-Budapest létrejött, avagy a második városegysítés. *National Geographic*, 2020. január 1.

István, Oszoly Kálmán, Fischer József vagy Granasztói Pál tollából. Bár ezek a koncepciók is sokban különböztek egymástól, azonban egy valami közös volt bennünk: a magyar önkormányzatiság létének tiszteletben tartása és az autonómia léte. S ez az, ami az 1949-ben elfogadott törvényből hiányzott. A tanácsrendszer megszüntette azokat a közigazgatási tradíciókat, amelyek mentén értelmes vitát lehetett folytatni a kölcsönös előnyök és hátrányok mentén, így Budapest teljes mértékben elvesztette gazdasági önállóságát. Bevételeivel a kormány rendelkezett, és az ország tervutasításos gazdasági rendszerében a központi forrásból igényelte a működéséhez szükséges anyagi keretet. Egyre nagyobb terhet jelentett számára Nagy-Budapest agglomerációs gondjainak megoldása is. A törvény rendelkezett arról is, hogy azokat az ügyeket, amelyek a törvény hatálya alá esnek a fővárosban önkormányzati szervek, a fővárossal egyesített városokban és községekben pedig állami szakigazgatási szervek feladatkörébe tartoztak, ezt követően az állami szakigazgatási szervek mint a főváros szervei látják el. A főváros új képviseleti testülete a Fővárosi Tanács lett, élén a Végrehajtó Bizottsággal, amely inkább volt politikai, mint szakmai szervezet, hiszen működéséből hiányzott a szakértelem. A tanács tagjainak választásáról szóló 1954. évi IX. és a tanácsról szóló 1954. évi X. törvénycikk próbált ugyan enyhíteni a túlszabályozott állami irányításon, csekély eredménnyel. A létrejött Nagy-Budapest mint közigazgatási város tehát már csak elnevezésében hasonlít ahhoz, amely hosszú évtizedeken át nem tudott megszületni.

Preisich Gábor építész Nagy-Budapest általános rendezési tervének volt egy másik eleme is, amely azonban abban a történelmi korban nem valósulhatott meg. A „kispolgári koncepció” értelmében a sűrűn beépített belterület (Pesten a Dózsa György út – Orczy út – Haller utca vonaláig) zárt egységet alkotott volna, ezt fogta volna körül a külső városrészekből a Dunától Dunáig terjedő zöld gyűrű (amely a Városliget, a lóversenytér, a Kerepesi temető, a Népliget összekötésével és új felületek kialakításával jött volna létre), a legszélső gyűrűt pedig kertvárosként a kis települések alkották volna.³⁸

6. Budapest a tanácsrendszer éveitől kezdve

Az 1956-os forradalom leverését követően az irányítás központja továbbra is Budapest maradt, az állami és a pártszervek egyaránt a fővárosban helyezkedtek el, és a már megkezdett igazgatási struktúrákat építették tovább. Ebben az új rendszerben egészen a rendszerváltásig csak kisebb változások történtek.

A tanácsrendszerben a polgári önkormányzatokat szovjet mintára szervezték újra, és az így kialakított helyi tanácsok a szocialista államhatalom helyi szerveiként működtek tovább. Budapest megyei jogállást nyert, míg a kerületek élére önálló tanácsokat szerveztek, ezek azonban tényleges önállósággal nem rendelkeztek. Ebben a központosított rendszerben lehetetlen volt a területi egyenlőtlenségek mérséklése, és a közigazgatási

³⁸ Ablonczy Bálint: A forradalom meg nem énekelt hőstette. Így született 70 évvel ezelőtt Nagy-Budapest. *Válasz Online*, 2020. január 24.

határok is nagyon merevvé váltak. A tanácsrendszerbeli szabályozás a főváros sajátosságaira nem volt tekintettel, és a főváros helyzetét – sajátos megoldásként – a megyei tanács, illetve a helyi tanácsok jogállásához egyaránt közelíteni próbálta. A fővárosi tanács feladatai közé tartozott a főváros egészének fejlesztése, a lakossággal és a szolgáltatásokkal kapcsolatos alapvető helyi tanács feladatok ellátása. Ennek során gyakorolta egyrészt a megyei tanácsokat megillető valamennyi hatáskört, másrészt azokat a helyi tanács feladatokat is, amelyek több kerületet együttesen érintettek. A fővárosi kerületi tanácsok feladat- és hatásköre ugyanakkor általában megegyezett a helyi tanácsokéval, habár a kerületek – a már akkor is jelentősebb lakossági igények kielégítése érdekében – jóval a lakosság alapfokú ellátását meghaladó mértékben hoztak létre és tartottak fenn intézményeket és vállalatokat.³⁹ A fővárosi tanács „túlhatalmát” fűkezendő rendelkezés volt, hogy a kerületek fejlesztését és ellátását érintő, jelentősebb kérdésekben a fővárosi kerületi tanácsok véleményét előzetesen ki kellett kérnie, továbbá a fővárosi és a fővárosi kerületi tanácsokra, valamint szerveikre vonatkozó hatásköri és szervezeti kérdések szabályozásakor a speciális helyzetükre is tekintettel kellett lennie.

A közigazgatás fejlődésében az 1980-as évek hoztak fordulatot országos és budapesti szinten egyaránt, amikor 1984-ben a járások megszüntetésével és a tanácsrendszer merev rendszerének lazításával lépések történtek az önkormányzati rendszer kiépítése felé. Megoldást kellett találni a főváros és térsége közigazgatási összekapcsolására is, tekintettel arra, hogy negyven év alatt ezek egymástól elválaszthatatlan egységekké váltak.

7. Egy új korszak kezdete: 1990

1990-ben a polgári demokratikus választásokat követően megalakult új országgyűlés az alkotmány módosításával, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) és ahhoz kapcsolódó egyéb jogszabályok megalkotásával a helyi önkormányzatok mai rendszerének alapjait fektette le. Az Ötv. preambulumban tovább erősítette az Alkotmány által deklarált önkormányzatiság elvének fontosságát azáltal, hogy az önkormányzatiságot a településen élő választópolgárok helyi érdekű közügyeinek önálló és demokratikus intézésével azonosította.⁴⁰ Európa egyik legliberálisabb önkormányzati törvénye alapján az 1420 községi tanácsból 2905 önkormányzat alakult meg, amely következtében egy széttagolt, alapvetően aprófalvas struktúra alakult ki. Budapest vonatkozásában is ugyanez a képlet érvényesült: a 22, majd 23 kerület mellett a budapesti agglomerációban 67, majd 102 önálló és izolált önkormányzat jött létre.⁴¹ A rendszerváltást követően természetesen érthető volt az önkormányzatok önállósodási törekvése, azonban számos

³⁹ Walter Tibor: *A fővárosi önkormányzat új szervezetének kialakulása*. 2007.

⁴⁰ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

⁴¹ Perger Éva: Nagy-Budapest közigazgatás-szervezési dilemmái. In: Holló Szilvia Andrea – Sipos András (szerk.): *Tanulmányok Budapest múltjából XXX. Az ötven éves Nagy-Budapest – előzmények és megvalósulás*. Budapest, Budapesti Történeti Múzeum – Budapest Főváros Levéltára, 2002. 184.

probléma elkerülhető lett volna, ha a települések (már akkor) felismerik a társulásból fakadó előnyöket. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény sem hozta meg a várt áttörést.⁴²

Az önkormányzati igazgatás elemeit a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköeiről szóló 1991. évi XX. törvény fektette le. Az átmeneti törvényként is ismert jogszabály az esetek többségében azt az egyszerű megoldást követte, hogy a tanácsrendszerben kialakított hatáskört automatikusan önkormányzati hatáskörre transzformálta. Ennek megfelelően az elnevezéseket például egyszerűen „kicserélték”: a korábbi tanácstestületet (végrehajtó bizottságot) közgyűlésre nevezték át, a tanácselnököt főpolgármesterré, a vb-titkárt pedig jegyzővé, főjegyzővé.

A főváros a megyéhez hasonlóan független, kétszintű igazgatási rendszerrel rendelkező város lett. Elkülönült egymástól a kerületek igazgatása és a fővárosé. Budapesten így 22+1, majd 1996-ban Soroksár önálló kerületté válásával 23+1 önkormányzat jött létre. A főváros legfőbb szerve, egyúttal az önkormányzati feladatok címzettje a fővárosi közgyűlés lett, amelynek 88 tagját 1990–1994 között kétszavazatos választási rendszer⁴³ alapján választották: 66 képviselőt a pártlistákon közvetlenül, 1-1 főt pedig a 22 kerületi önkormányzat képviselő-testületei delegáltak.⁴⁴

A főváros jelentősége és közigazgatás-szervezésének összetettsége már ekkor oda vezetett, hogy külön törvényt alkottak a főváros és kerületei önkormányzati rendszerének szabályozására. A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény Budapestet és kerületeit egyenlő jogállású helyi önkormányzatokként nevesítette, eltérő feladat- és hatáskörrel. Fő szabályként az alapfokú közszolgáltatásokkal összefüggő feladatok a kerületi önkormányzatok hatáskörébe kerültek, míg azokat a kötelező és önként vállalt települési feladatokat, amelyek a kerületi önkormányzatok illetékességét túllépik vagy a főváros országban betöltött különleges helyzetéhez kapcsolódnak, a fővárosi önkormányzathoz kerültek. A törvény tehát a kerületi önkormányzatokat helyezte a szabályozás középpontjába és ruházta fel elsődlegesen a települési önkormányzati jogok gyakorlásával kapcsolatos hatáskörökkel, egyúttal elvetve a főváros egységes igazgatási koncepcióját. A feladatok közötti átjárhatóság biztosítására a törvény úgy rendelkezett, hogy a főváros egyetértésével a kerületi képviselő-testület átvállalhatja a fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozó közszolgáltatás szervezését; másrészt pedig feladat- és hatáskör átadást a közgyűlés is kezdeményezhetett.⁴⁵

⁴² *Az önkormányzatok fejlesztési célú központi támogatásainak problémái, módosítási igények.* Munkanyag, 2003.

⁴³ Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a fővárosi választópolgárok három szavazólapot kaptak: a kerületi egyéni jelöltre, a kerületi listára és a fővárosi közgyűlés tagjainak listájára külön-külön kellett szavazniuk.

⁴⁴ A bejutási küszöb ekkor 4% volt, azaz az összes érvényes szavazat 4%-át el kellett érnie a pártnak vagy társadalmi szervezetnek ahhoz, hogy mandátumhoz jusson.

⁴⁵ Ehhez annyit mindenképpen érdemes hozzátenni, hogy azt a kerület visszautasíthatta, ha annak átvállalása a kötelező feladatai végrehajtását veszélyeztette vagy ha az azok ellátásához szükséges feltételek nem álltak rendelkezésre.

Ezáltal egy olyan sajátos modell jött létre, amely ötvözi az egységes, integrált fővárosi modellt a dezintegrált, a kerületek laza szövetségére épülő föderatív modellel, amelyben a fővárosi szint sajátos területi szintként van jelen, de mutatva némi decentralizált jegyeket is (a kerületek jogi helyzetét illetően). Az így felállott rendszerrel azonban egyik szereplő sem volt elégedett. A főváros sérelmei között említette, hogy a kerületek igyekeznek távol maradni az összbudapesti problémáktól, sőt akár a fővárosi elképzelések megvalósítását is meggátolják. A belső kerületek azt hangoztatták, hogy nem gazdálkodhatnak igényeik szerint a területükön keletkezett forrásokkal, míg a külső kerületek azt, hogy nem kapnak elég támogatást a belső kerületek infrastrukturális és szolgáltatási színvonalának utoléréséhez.⁴⁶

A fővárosi szint jogállását tekintve is egyedi vonásokkal rendelkezett. Ezt az Alkotmánybíróság akképp fogalmazta meg, hogy „a feladat- és hatásköröknek a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti megosztása alapvetően eltér a települési önkormányzatok és a megyei önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztástól, ebből következően a fővárosi és kerületi önkormányzatok jogállása is különbözik más helyi önkormányzatok jogállásától”.⁴⁷ Majd hozzátette, hogy ez a jogállásbeli különbségtétel a fővárosnak az országban betöltött különleges helyzetéből, valamint abból a tényből következik, hogy a főváros egésze alkot egy természetes földrajzi egységet, egy települést.

A főváros és az agglomerációs települések közigazgatási elszakíttósága az új rendszerben is fennmaradt azzal, hogy az agglomeráció továbbra is Pest megyében maradt és az ottani önkormányzatokkal alkotott egy területi egységet. Az önkormányzati rendszer nem biztosította a településhatárokat átlépő közszolgáltatások és településfejlesztési feladatok megoldását. Az önkéntes együttműködés lehetősége ugyan megvolt, azonban a gyakorlatban nem tudta kitölteni azt az űrt, amely a regionális koordináció hiányából eredt.

A konfliktusok egyre gyakoribbá váltak mind a főváros-kerület, mind a főváros-agglomeráció viszonylatban. Míg az előbbi vonatkozásában a forrásmegosztás, a településfejlesztési és a közszolgáltatási kérdések, addig az utóbbinál a település- és területfejlesztési kérdések mellett a közlekedés, az oktatás, az egészségügy fejlesztése és a kommunális problémák kerültek előtérbe. A problémákat felismerve a fővárosi önkormányzat 1992-ben három szakértői csoportot állított fel, akik 1993-ra különböző megoldási javaslatokkal álltak elő. Az Államtudományi Kutató Központ Kilényi Géza vezetésével az úgynevezett „Budapest – egy város modell” javaslatát fektette le, amelyben egységes igazgatású fővárost képzelt el, véleményező, javaslattevő és származtatott hatáskörű kerületi testületekkel és több kötelező együttműködési területtel. A Városkutatás Kft. nevével fémjelzett „Aktív kerület – erős főváros” modell a fővárosi szintű önkormányzati testületet állította a középpontba, amelyhez képest a kerületek önkormányzati önállósága és mozgástere lényegesen szűkebb, azok elsődlegesen igazgatási feladatokat látnak el.

⁴⁶ Perger (2002): i. m. 185.

⁴⁷ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

A javaslat újdonsága volt egy új, középszintű önkormányzati típus felállítása Budapest Régió elnevezéssel. A harmadik koncepciót a City Consulting Bt. és Szegvári Péter jegyezte. Ez „city koncepció” néven vonult be a köztudatba, és lényege, hogy a város-központ, a city és a külső kerületek bár elkülönülnek egymástól, de sajátos társulást alkotnak.⁴⁸

8. Változások 1994 után

Ilyen előzmények után került sor a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítására 1994-ben. A törvénymódosítás során jól kitapinthatóan megjelent ugyan az a kormányzati szándék, hogy centralizációs igazgatásszervezési lépésekkel teremtsék meg a főváros egységesebb irányítását, érezhető volt, hogy a kétszintű önkormányzati rendszert érintő radikálisabb változásokra nem került sor.

A „fővárosi törvényt” hatályon kívül helyezték, és annak tartalmát beolvasztották az önkormányzati törvénybe – mint annak VII. fejezete. Ez a fejezet azokat a speciális rendelkezéseket tartalmazta, amelyek a törvény más fejezeteihez képest eltérést jelentettek. Meghatározó vonása lett a törvénynek, hogy a fővárost továbbra is települési önkormányzatként határozta meg, és jogi helyzetét illetően sem kezelte kiemelt önkormányzatként.

Az így megalkotott új rendszer a három, fent vázolt modell egyikét sem követte vegytisztán, bár legtöbb elemében a második javaslatához hasonlított. Ha az 1990 és 1994 között időszakot röviden jellemezni szeretnénk, akkor az „erős kerületek, gyenge főváros” fogalompárral tehetnénk, míg 1994 és 2010 között a „gyengébb kerületek, erősebb főváros” jelzős szerkezet a helytálló. Ezzel párhuzamosan, míg 1994-ig „közmegegyezéssel forráselosztás” és „többségi elvű választási rendszer” volt, addig 1994 után a „fővárosi dominanciájú forráselosztás” és a „konszenzuális választási modell” érvényesült az alábbiak miatt.⁴⁹

A főváros és a kerületek jogi egyenlősége megmaradt – ahogyan a kétszintű igazgatás is –, de a *fővárosi dominancia áthatala az új szabályozást*. A kerületek döntéseibe a főváros közvetlenül továbbra sem avatkozhatott be, de indirekt módon igen. Így például forrásmegosztást eszközölhetett, a kerületi fejlesztések egy részét pályázati alapon finanszírozhatta, kényszeríthette a kerületeket a rendeleteik összehangolására vagy területfejlesztéssel kapcsolatos kérdésekben dönthetett. Szintén az „erősebb fővárost” hangsúlyozta az a rendelkezés is, hogy bár a főváros köteles egyeztetni a kerületekkel számos kérdésben, de a végső döntést a kerületi önkormányzatok kötelesek elfogadni. A Fővárosi Közgyűlés összetételének változása is a főváros dominanciáját erősítette. A kerületek ugyanis többé nem delegálhattak képviselőt, ezért a közgyűlés létszáma

⁴⁸ Szegvári Péter: Sajátos nézőpontú megközelítések a helyi önkormányzatok elmúlt negyedszázados történetéből. *Comitatus*, 26. (2016), 221. 100.

⁴⁹ Szegvári Péter: *A főváros kétszintű szabályozási modellje*. (é. n.)

66 főre csökkent, ugyanakkor a főpolgármester hivatalból tagja lett. Azért, hogy a kerületi érdekeket becsatornázzák, a közgyűlésben tanácskozási joggal részt vettek a kerületi képviselő-testületek által megbízott kerületi küldöttek mint kerületi megbízottak. Erre a változtatásra azért volt szükség, mert időközben Magyarország aláírta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, amellyel ellentétes lett volna az önkormányzati testületek közvetett választása. Megváltozott a közgyűlés elnökének, a főpolgármester választásának módja is: a korábbi közvetett választást felváltotta a közvetlen választás, és munkájának segítésére főpolgármester-helyetteseket választott a közgyűlés tagjai közül. A két szint között nem volt különbség a tulajdonosi jogok gyakorlása, a gazdasági és vállalkozási szabadság, az önálló szabályozás és a döntések feletti állami törvényességi ellenőrzési rendszer tekintetében, azonban a fővárosi és a kerületi önkormányzatok mozgástere jelentősen eltért a gazdasági lehetőségek és eszközök, valamint a saját bevételek mértéke terén. Megszűnt továbbá az az automatizmus, hogy a települési önkormányzat feladat- és hatásköre a kerületi képviselő-testületet illeti meg. Helyette a törvény konkrétan rögzítette, hogy mely esetben kell az önkormányzatnak, a kerületnek vagy a fővárosnak adott feladat ellátásáról gondoskodnia.

Az 1994-es törvénymódosítással egy olyan szokatlan nagyvárosi igazgatási modell jött létre, amely az államok szabályozó, újraelosztó szerepéhez hasonló feladatokkal ruházta fel a fővárost. A konfliktusoknak azonban továbbra is teret engedtek például a kerületek kezében maradt olyan eszközök, mint az építési engedélyek kiadásának megtagadása, de a kerületekkel való egyeztetési kényszer is. Az 1998-as kormányváltás változást hozott azáltal, hogy a kormány mint a kerületek erős szövetségese a szabályozás segítségével közvetlenül is befolyásolni tudta az önkormányzatok helyzetét. A törvénymódosítás legnagyobb hibájának azonban azt tartják, hogy továbbra is megoldatlan maradt a főváros és az agglomeráció összekapcsolásának problémája.⁵⁰ A megoldás keresésére jött volna létre a Budapesti Közlekedési Szövetség, amelyet azonban az érintett szereplők közötti feladatmegosztási viták megakadályoztak.⁵¹ Egy másik kezdeményezés, az 1996-os területfejlesztési törvény által felállított Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsa (BAFT) bár előremutató kezdeményezés volt, de eszközök hiányában és a nem megfelelő összetétel okán (a budapesti kerületeknek például nem volt képviselője) nem tudott hatékonyan fellépni. A BAFT jogutódjaként létrehozott Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács pedig eleve nem volt alkalmas keret a főváros és agglomerációja összekapcsolására – már csak azért sem, mert a 18 tagjából mindössze egy képviselte a fővárost, egy pedig az összes kerületet. A főváros és agglomerációjának közigazgatási összekapcsolása tehát továbbra is megoldatlan maradt.

⁵⁰ Perger (2002): i. m. 189.

⁵¹ A Budapesti Közlekedési Szövetség végül 2005-ben megalakult. Lásd: Megalakult a Budapesti Közlekedési Szövetség. 24.hu, 2005. június 28.

9. Napjaink Budapestje 2010 után

A 2010. évi választásokat követően intenzív jogalkotási időszak kezdődött, amelynek első és legfontosabb eleme az Alaptörvény elfogadása volt. A jogalkotás az önkormányzati szabályozást is érintette, ugyanis az Országgyűlés új törvényt alkotott: a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvényt (Mötv.).⁵² Az új Alaptörvény szakított az önkormányzatiság településközpontú felfogásával, és az önkormányzatok államigazgatással szorosan együttműködő jellegét hangsúlyozza. A korábbi államszervezeti felépítéstől jelentősen különböző új rendszerben az önkormányzatok és az államigazgatás viszonya is szükségszerűen átalakult. Átalakult az önkormányzati feladatok rendszere, hangsúlyosabbá váltak a kötelező feladatok és az önkormányzatok normatív finanszírozását felváltotta a feladatfinanszírozás. A képviselő-testülettel és a jegyzővel szemben pedig a polgármester mint egyszemélyi vezető erősödött meg.

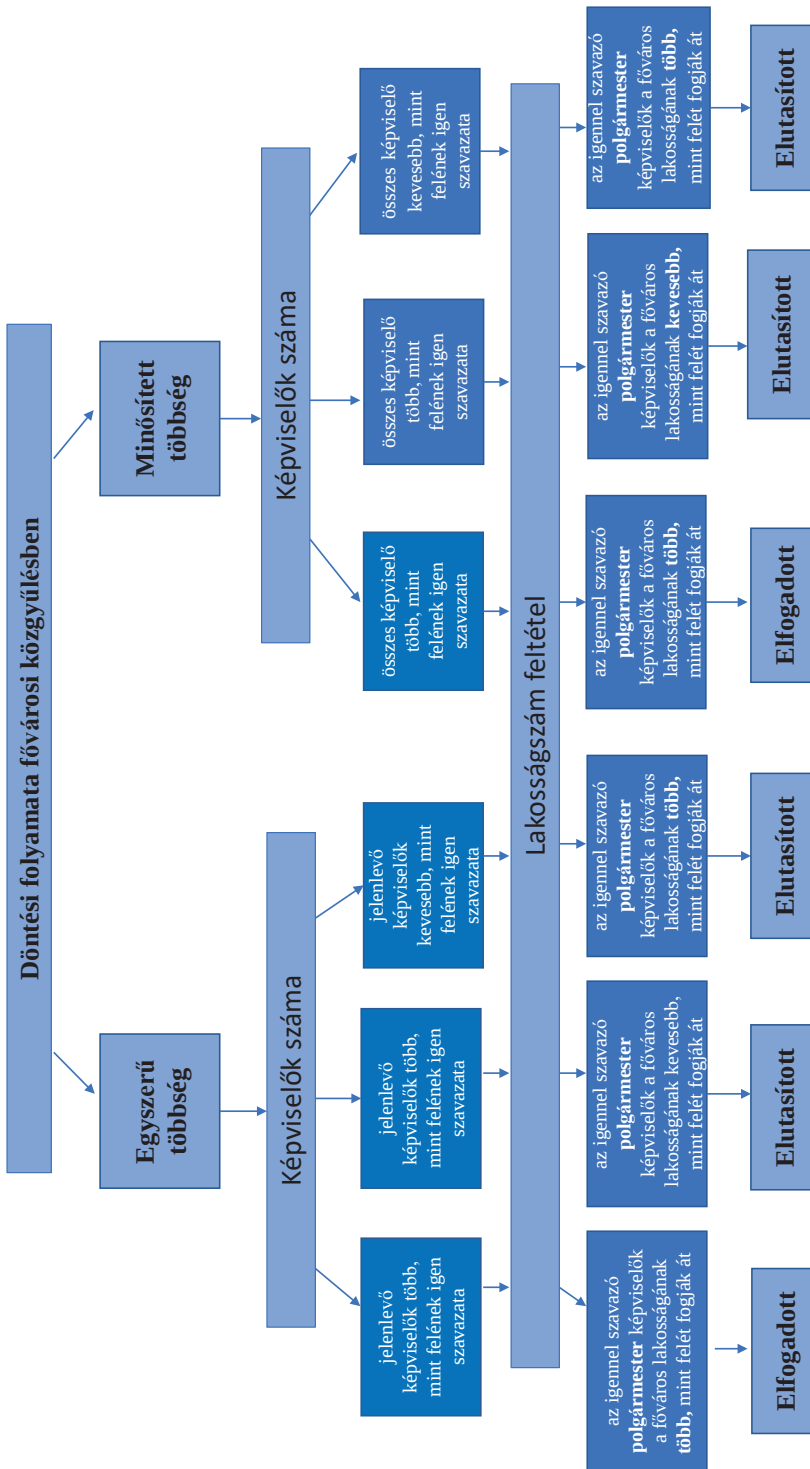
Az új szabályozás értelmében a főváros kétszintű önkormányzati rendszere továbbra is fennmaradt, és sajátos intézményként a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közé ékelődik be „a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margit-sziget”, amely mint egységes közigazgatási terület a Fővárosi Önkormányzat közvetlen irányítása alá került [Mötv. 22. § (4) bek.]. Az új szabályozás háttérében a sziget különös idegenforgalmi jelentősége áll.⁵³ Az új szabályozás továbbá amellett, hogy kiemeli a fővárosi szintet, a főváros és a kerületek egymás közötti viszonyára vonatkozóan világosabb rendelkezéseket tartalmaz. Az agglomerációra vonatkozó rendelkezést azonban ez a törvény sem tartalmaz.

A főváros önkormányzati rendszerében jelentős változásokat hozott az Mötv. 2014. évi módosítása azzal, hogy a kerületek befolyását növelte, egyfajta társulásos modell felé elmozdítva a magyar modellt. A 2014. évi XXIII. törvény⁵⁴ ugyanis módosított a fővárosi közgyűlés összetételén. Míg korábban arányos választással, pártlistás alapon választották a közgyűlés 34 tagját, a módosítást követően a közgyűlés a főpolgármesterből, a 23 kerületi polgármesterből és a fővárosi kompenzációs listáról bejutott 9 tagból áll [2. § c) pont]. Ez utóbbi 9 tag a kerületek lakosszáma közötti különbségeket hivatott áthidalni. A másik jelentős változás a döntéshozatalhoz kapcsolódik, amely szintén összefügg a lakosságszámmal. Az Mötv. módosított 47. § (3) bekezdése ugyanis előírja, hogy a szükséges egyszerű vagy minősített többség mellett „a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges”. Az alábbi táblázat összefoglalja az így kialakított bonyolult döntéshozatali rendszert.

⁵² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

⁵³ Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 79.

⁵⁴ Egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény.



2. ábra: A döntéshozatal sémája a fővárosi közgyűlésben

Forrás: Hoffman István: A fővárosi önkormányzat új rendszere: úton egy társulási modell felé? *Jegyző és Közigazgatás*, 16. (2014), 3.

10. Az agglomeráció hányattatott sorsa

Az 1960-as években vette kezdetét Nyugat-Európában a nagyvárosok és az agglomerációk összekapcsolására irányuló, felülről indított reformok sora azzal a céllal, hogy a létrejövő önkormányzati struktúra jobban visszatükrözze a térség összefonódásait és összhangban legyen a térszerkezettel. Ennek eredményeképp több nyugat-európai térségben is föderatív megoldásokat alkalmazó közép-szintű regionális önkormányzati rendszerek jöttek létre.

Magyarországon – és az egyedüli agglomeráció, Budapest vonatkozásában – azonban a helyzet más, és úgy tűnik, mintha az agglomeráció mostohagyerek lenne.

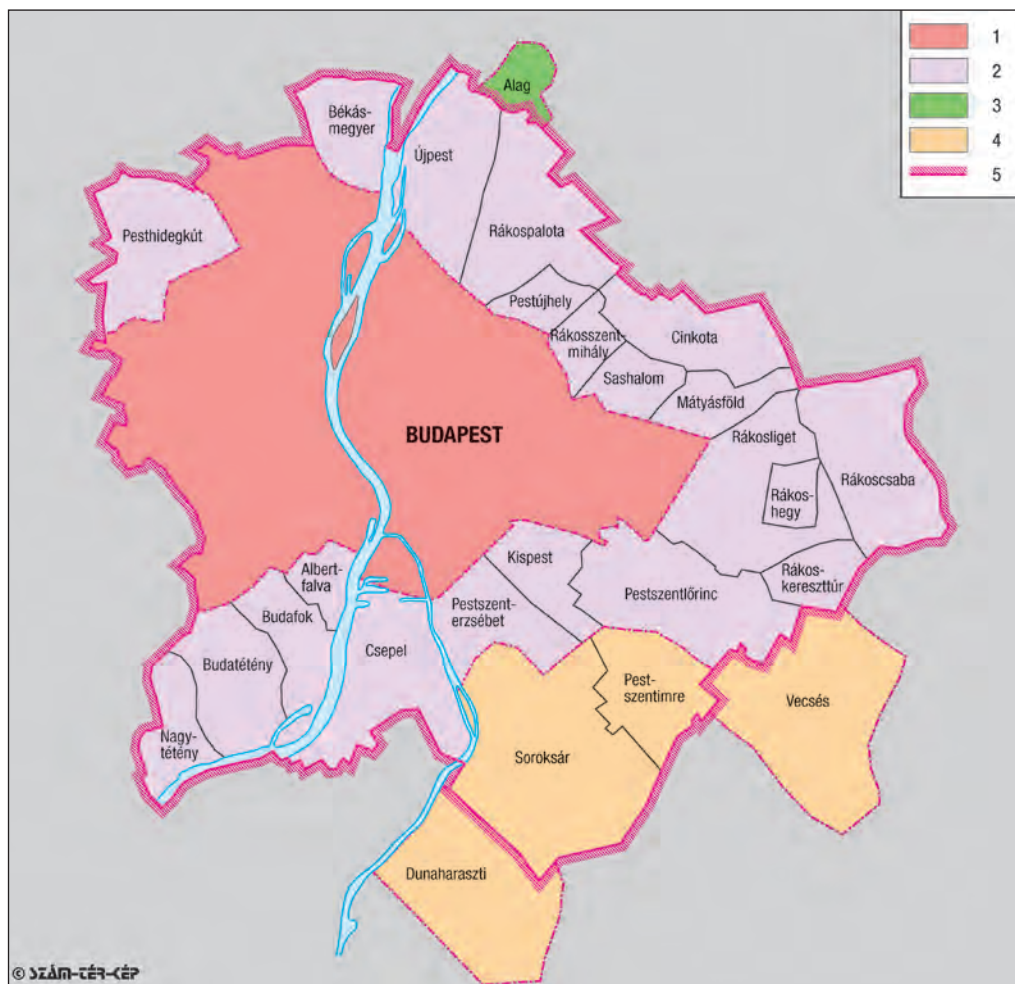
Az elővárosok kialakulása Nagy-Budapest létrehozásáig négy szakaszban zajlott.⁵⁵ 1850-ig csak két kisebb elővárosi telep keletkezett (Albertfalva és Újpest), a budai és pesti oldalon sorakozó kisebb települések még nem kapcsolódtak szervesen Budához vagy Pesthez. Az 1870-ig tartó második szakaszban jöttek létre azok a feltételek, amelyek lehetővé tették a későbbi agglomerációs folyamatok elindulását. A pesti oldalon Újpest mellett Rákospalota és Rákoskeresztúr lettek a „húzóvárosok” népességgrobbanásuk okán. A városegysítéssel új korszak kezdődött: kezdetét vette a Budapest felé történő migrációs folyamat. A harmadik, 1895-ig tartó szakaszban a főváros lélekszáma 200 000 fővel nőtt, amelynek egyenes következménye volt az elővárosi fejlődés. A kialakuló telepek előzmények nélkül jöttek létre, amelyekből később települések, majd városrészek fejlődtek ki (mint például Pestszentlőrinc vagy Pesterzsébet esetében). Megindultak az első parcellázások is, a későbbi Kispesten és Erzsébetfalván. Ebben az időszakban a főváros hatása már a későbbi Nagy-Budapest határain túl is kimutatható volt (például Pécelen, Csömörön, Törökbálinton, Budakeszin, Dunakeszin, Solymáron). Az 1950-ig, Nagy-Budapest megszületéséig tartó negyedik szakaszra tehető az elővárosi közlekedés kiépülése, így megszűnt az akadály a napi munkába járás előtt. Ennek hatása a népesebbi folyamatok mellett a társadalmi összetétel alakulásában is szinte azonnal érződött, és az elővárosi ipartelepek kialakulása is megkezdődött.⁵⁶ A városellátó szűkebb övezet már a 19. század végére elérte, sőt túllépte Nagy-Budapest határait, és olyan távolabbi térségek kapcsolódtak be a főváros ellátásába, mint a Galga mente és a Tápió mente. Az I. világháborút követően, azzal párhuzamosan, ahogyan Budapest fejlődése megtorpant, úgy vett új lendületet az agglomeráció robbanása mind a népességnövekedés, mind a gazdasági fejlődés szempontjából. Az 1920-as években az agglomerációs települések évente 4,4%-kal nőttek (míg Budapest csak 0,8%-kal), és 1940-re az övezetben élők lélekszáma már meghaladta a félmillió.⁵⁷ Az urbanizációs folyamat is jelentős volt: városi rangot nyert Újpest, Kispest, Pesterzsébet, Rákospalota, Budafok és Pestszentlőrinc is.

⁵⁵ Beluszky Pál: Az elővárosok útja Nagy-Budapesthez. In Holló Szilvia Andrea – Sipos András (szerk.): *Tanulmányok Budapest múltjából XXX. Az ötven éves Nagy-Budapest – előzmények és megvalósulás.* Budapest, Budapesti Történeti Múzeum – Budapest Főváros Levéltára, 2002. 122.

⁵⁶ A peremkerületeken kialakult négy jelentősebb ipari központ: Újpest, Kispest-Pesterzsébet-Pestszentlőrinc, Csepel és Budafok.

⁵⁷ Beluszky Pál: A budapesti agglomeráció kialakulása. In Beluszky Pál (szerk.): *Közép-Magyarország.* Pécs–Budapest, MTA RKK – Dialóg Campus Kiadó, 2007. 177.

Az agglomeráció folyamata azonban nem állt meg a szűken vett gyűrű határán, hanem földrajzilag távolabbi településeket is érintett. Így a vasútközlekedésnek köszönhetően északon egészen Vácig, északkeleten Fótot, Csömört és Veresegyházát magába foglalva, az Alföld felé Isaszeget, Pécelt, Ecsert, Maglódot, Gyömrőt, Üllőt és Vecsést, délen pedig Dunaharaszti és Taksonyt (3. ábra). A budai oldalon ekkor még nehezkesebben alakult az agglomerálódás folyamata, amelynek egyik fő okát a közlekedés megoldatlansága képezte. Az 1950-ben létrehozott Nagy-Budapest határain kívül rekedt települések igazgatásának problémájával ekkor még nem foglalkoztak.



3. ábra: Az agglomerációs gyűrű kialakulása

Forrás: Beluszky (2014): i. m. 117.

Megjegyzések: 1 = Budapest területe a városjegyesítés (1873) és 1950 között; 2 = Nagy-Budapest tervezett területe 1930-ban; 1950-ben Budapesthez csatolva; 3 = 1930-ban Nagy-Budapesthez sorolt, később Dunakeszivel egyesített község (Alag); 4 = az 1937. évi VI. tc. által Nagy-Budapesthez sorolt községek az 1930-as tervezeten túlmenően; 5 = Budapest határa 1950 után.

Az 1960-as években léptek életbe a budapesti betelepülést korlátozó intézkedések, amelyek oda vezettek, hogy a fővárosba vágyó tömegek a környező kisebb településekre költöztek, így formálva és növelve az agglomerációt. Ekkor azonban a kialakult kapcsolatrendszer még egyoldalú volt: a kisebb települések lakói csak a fővárosban találtak megfelelő munkalehetőséget, és a legalapvetőbb közszolgáltatásokat is csak ott tudták elérni.

A korszak nagy jelentőségű dokumentuma volt az országos településfejlesztési koncepcióról szóló 1007/1971. (III. 16.) Korm. határozat, amely 1971 és 1985 között volt hatályban. Az alapvetően városfejlesztési koncepcióként funkcionáló dokumentum nagyon merev, a településhierarchián alapuló fejlesztési elképzeléseket tartalmazott, külön foglalkozva a budapesti agglomerációval is. Bár a koncepció próbált enyhíteni a Budapest-központúságon, azonban az egyes települések speciális funkcióit és körzeti központi szerepét nem vette figyelembe, és Budapestre sem fogalmazott meg konkrét fejlesztési célokat.⁵⁸

A budapesti agglomeráció határait a fővárost körülvevő 44 település kijelölésével először 1971-ben, a Budapest főváros és környéke általános rendezési tervének jóváhagyásáról szóló 1005/1971. számú kormányhatározattal állapították meg.⁵⁹ Ekkor a lehatárolás alapját az ingázás mértéke, a közlekedési kapcsolatok és a rekreációs lehetőségek képezték, amely azonban a fejlődés következtében hamar felülvizsgálatra szorult. A Központi Statisztikai Hivatal 1997-ben jelentősen kitágította az agglomerációs gyűrűt, immáron 78 települést nevesítve,⁶⁰ amely kört végül 81 településre bővítette a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény, amelynek 1/1. sz. melléklete tartalmazza a jelenlegi állapotot.⁶¹ (A fejlődésről lásd a 4. ábrát, napjaink közigazgatási helyzetéről pedig az 5. ábrát.)

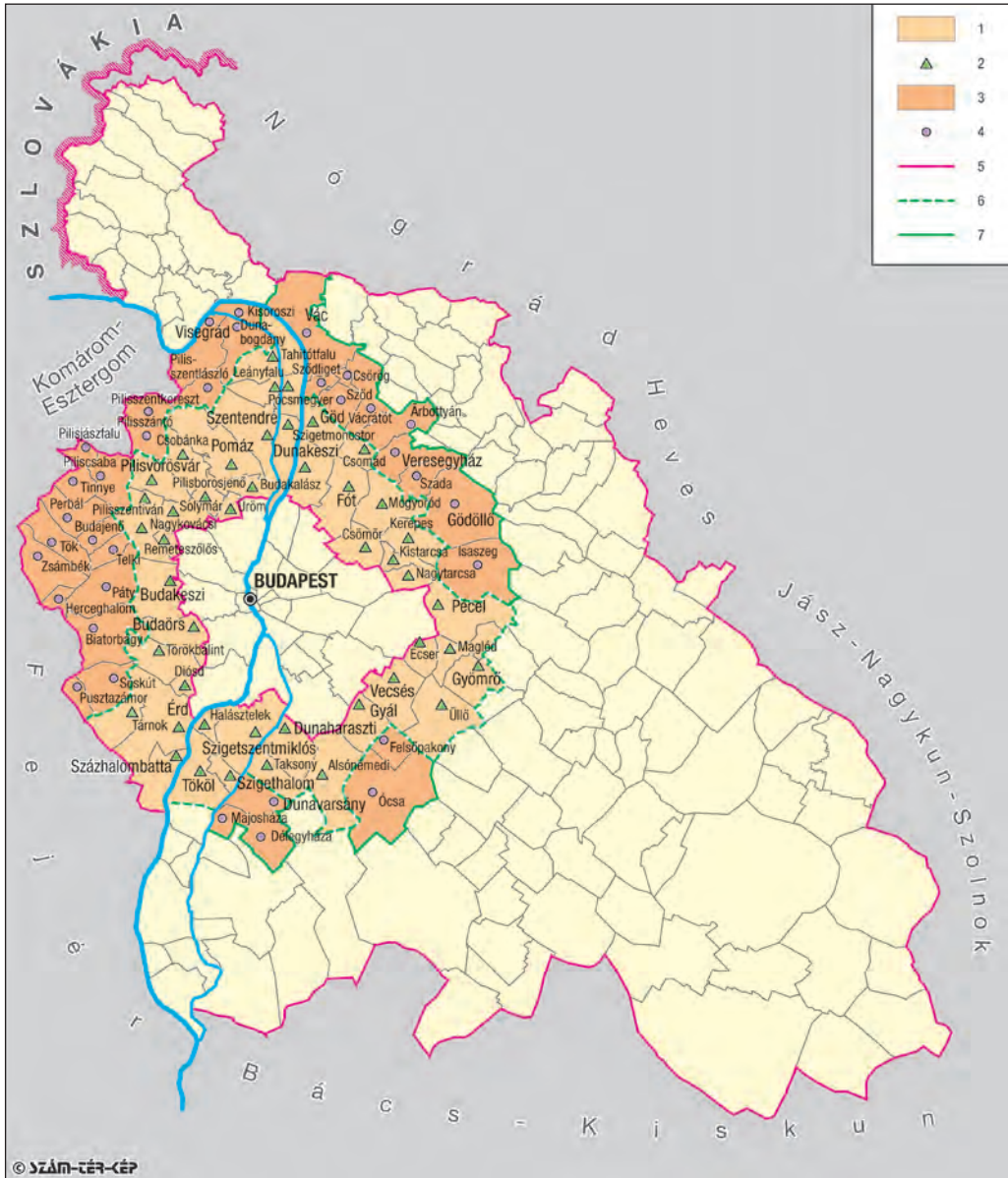
Az agglomeráció és a főváros önkormányzati igazgatásának összekapcsolása a mai napig megoldatlan. Bár az Alaptörvény bevezette a kötelező önkormányzati társulás intézményét és a területi önkormányzati feladatok egyik központi eleme a területrendezés, az agglomeráció igazgatásának folyamata még ezen kereteken belül sem működik.

⁵⁸ Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. III. kötet. Budapest, Magvető Kiadó, 1986.

⁵⁹ *Budapesti agglomeráció általános információk*. (é. n.)

⁶⁰ Ezt a 89/1997. (V. 28.) Korm. rendelet rögzítette.

⁶¹ A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény.

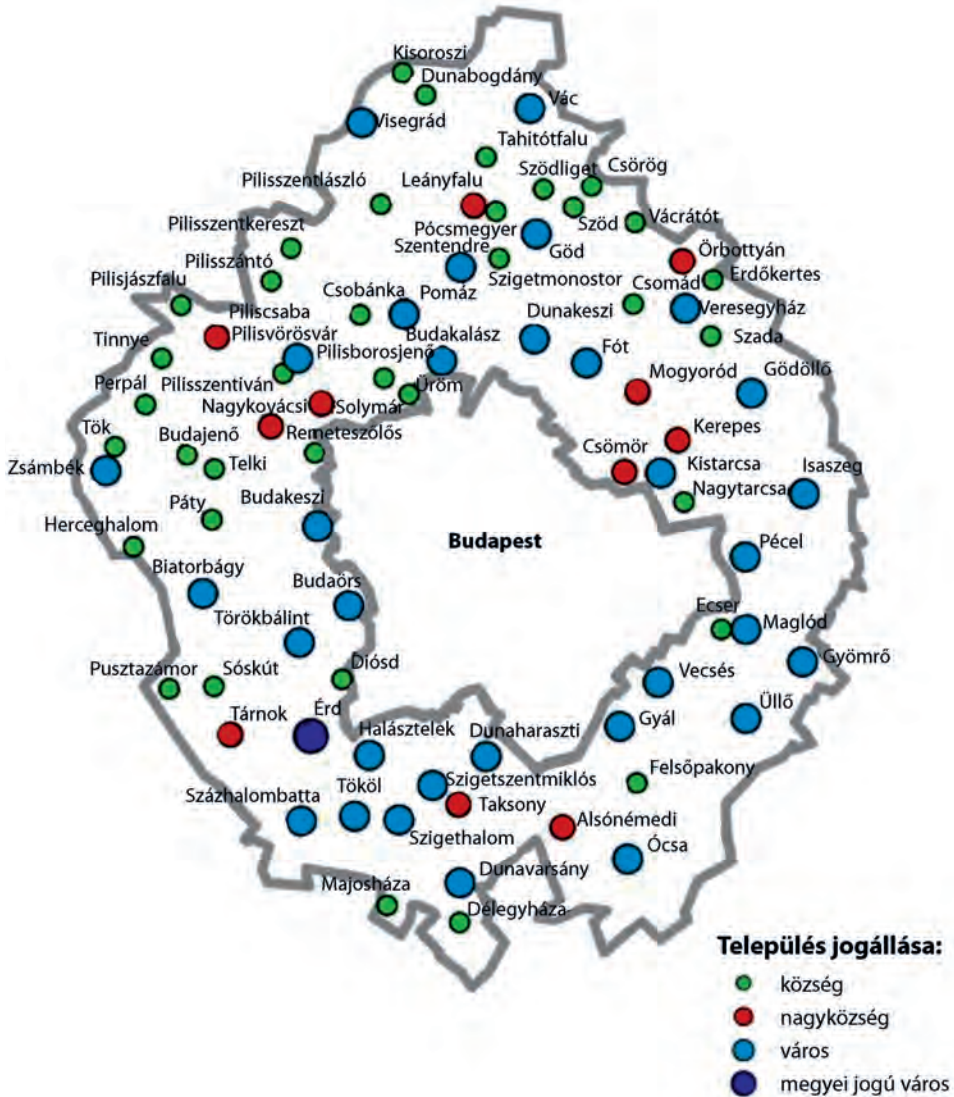


4. ábra: A fővárosi agglomerációhoz tartozó települések 1971-ben és 1997-ben

Forrás: Beluszky (2014): i. m. 141.

Megjegyzések: 1 = a budapesti agglomeráció területe az 1971-es besorolás szerint; 2 = az agglomerációba tartozó települések 1971-ben; 3 = az agglomeráció területe az 1997-es módosítás után; 4 = az 1997-ben agglomerációba újonnan besorolt községek; 5 = régióhatár; 6 = az agglomeráció határa 1971-ben; 7 = az agglomeráció határa jelenleg.

**A budapesti agglomeráció közigazgatási térképe
2010. január 1.**



5. ábra: A Budapesti Agglomeráció területéhez tartozó települések napainkban, közigazgatási besorolás alapján

Forrás: Budapesti agglomeráció... (é. n.): i. m.

Ennek hátterében a jogi szabályozók hiánya mellett mindenképpen ki kell emelni azt a problémát, hogy *a főváros és agglomerációjának térstruktúrája nem a jelenlegi közigazgatási határok mentén szerveződik.*⁶² Budapest és térsége amellet, hogy gyűrűs szerkezetű,⁶³ a közlekedési főútvonalak tagozódása miatt egyben sugaras szerkezetű is, s e kettős szerkezet adja a térség szektorait. Ha pedig specifikusan az önkormányzati funkciók szerinti elkülönülést nézzük, szintén érezhető a kettősség: míg egyes feladatok (mint például a környezetvédelem vagy a közlekedés) az egész agglomerációra kiterjedő koordinációt követelnek, addig más, „középszintű” feladatok (mint az oktatás vagy az egészségügy) különböző településcsoportok együttműködését feltételezik.⁶⁴

Mindehhez szorosan kapcsolódik a régiók kérdésének problematikája. A hét statisztikai régió közül a maradékelven született Közép--Magyarország régiót Budapest és Pest megye speciális kettőse alkotja, amely közigazgatási struktúrája is eltér más régiókéétól. A többi régióval ellentétben nem három, hanem csak két nagy területi önkormányzati egységgel rendelkezik, és területén – Érd megyei jogú város mellett – csak városi és községi önkormányzatok vannak. Különböző elképzelések láttak napvilágot arról, hogy a regionális szintet és a települési önkormányzati szintet hogyan lehetne összeilleszteni. Míg a regionális szintet érintően felvetődhet vagy egy kétkamarás regionális önkormányzat létrehozása (akár külön fővárosi és területi tagozattal, akár közvetlenül listáról választott és területi elven delegáltakból is álló képviselőkkel), vagy egy közvetlenül, listáról megválasztott képviselőkkel álló egykamarás testület, addig a települési önkormányzati szintet érintően elképzelhető vagy egy egységes nagyvárosi önkormányzat létrehozása (élén a Fővárosi Önkormányzattal), vagy a Fővárosi Önkormányzat megszüntetése és az önkormányzati jogok és köteleességek delegálása a kerületi önkormányzatoknak, avagy a főváros belső kerületeit egységes egészként kezelve („city”) egy egységes önkormányzat alakulna, és csak a külső kerületekben szerveződne települési önkormányzat.⁶⁵ Ezek az elképzelések azonban a jelenlegi, eleve hibás regionális felosztásra kívánnak megoldást találni helyett, hogy magát a régiós elhatárolást változtatnák meg. A megoldás valószínűleg egy önálló budapesti agglomerációs régió létrehozása lenne (bár ez esetben a pest megyei települések hovatartozása várna megoldásra). Ezzel kapcsolatban már a 2010-es évek elején is több terv napvilágot látott, amelyek a gyűrűs szerkezetet alapul véve 25, 50 és 100 km-es távolságokban érzékelik a főváros és szűkebb-tágabb értelemben vett agglomerációjának kölcsönhatását. Az azonban még nem látható pontosan előre,

⁶² Perger Éva: A főváros és „környéke” régióként való értelmezése, a „központi” régió problémája. In Horváth M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 215.

⁶³ Jól elkülönül a városközpont, a „city”, a peremkerületek, a szűk és a tágabb agglomeráció.

⁶⁴ Perger (2004): i. m. 223.

⁶⁵ Perger (2004): i. m. 231–240.

hogy az évszázad közepére a vázolt forgatókönyvek közül melyik az, amely ténylegesen is meg fog valósulni: urbanizációs vagy szuburbanizációs folyamatok lesznek-e a meghatározók, és melyik irányt érintve.⁶⁶

Összegzés

A rendszerváltás utáni közigazgatási struktúra problémái abban gyökereznek, hogy a politikai hatások túlzott ellensúlyaként olyan túlságosan decentralizált települési önkormányzati rendszer jött létre, amely eredményeképp az éppen kialakulóban lévő helyi és területi közigazgatási rendszer egyensúlyi állapota felborult. A nyugat-európai nagyvárosi struktúrájánál sokkal széttöredezettebb önkormányzati rendszerben megmaradt a kerületi önkormányzatok és a fővárost körülölelő agglomerációs települések elkülönültsége. Ezáltal három szint, a kerület-főváros-agglomeráció szintjeinek összehangolása lenne a feladat, immáron több mint három évtizede, amellyel azonban az ország ezidáig nem tudott megbirkózni. A kétszintű budapesti önkormányzati rendszer egyébként nyugati viszonylatban is egyedülálló, ezért jól működő minta sem áll rendelkezésre. Ahhoz, hogy egy egészségesebb közigazgatási struktúra alakulhasson ki, a fővárosi térség közigazgatási rendszerének speciális vonásokkal kell rendelkeznie, az általános területi közigazgatási szabályok nem alkalmazhatók rá. Figyelemmel kell lenni arra, hogy csak egy rugalmas közigazgatási rendszer tudja lekövetni a budapesti agglomeráció speciális és gyorsan változó problémáit és az ehhez kapcsolódó feladatok összetettségét.

Felhasznált irodalom

- 90 éve történt. Csepeli Helytörténeti és Városszépítő Egyesület, 2020. május 22. Online: www.cshve.hu/?q=node/169
- Ablonczy Bálint: A forradalom meg nem énekelt hőstette. Így született 70 évvel ezelőtt Nagy-Budapest. *Válasz Online*, 2020. január 24. Online: www.valaszonline.hu/2020/01/24/nagy-budapest-szuletes-1950-sztori/
- Antall József: *Budapest főváros történetének és levéltárának ismertetése*. 1953. november 29. Online: <https://antalljozsef25.hu/tudomanyos-munkassaga/tudomanyos-cikkei/30-leveltartudomany/264-budapest-fovaros-kozigazgatas-tortenetenek-es-leveltaranak-ismertetese-1953-november-29>
- Az önkormányzatok fejlesztési célú központi támogatásainak problémái, módosítási igények. Munkaanyag. 2003. Online: www.terport.hu/webfm_send/517

⁶⁶ Ezzel kapcsolatban részletesebben lásd: *Budapest Region Draft Structure Plan. Restructuring the Metropolitan Landscape*. The Hague – Budapest, Roeleveld-Sikkens Architects, 2011.

- Baraczka István: Buda első törvényhatósági közgyűlésének megalakulása – 1848. In Némethy Károly – Bodó Juszti (szerk.): *Tanulmányok Budapest múltjából X.* Budapest, Budapest Székesfőváros Kiadása, 1953. 235–255.
- Beluszky Pál: A budapesti agglomeráció kialakulása. In Beluszky Pál (szerk.): *Közép-Magyarország.* Pécs–Budapest, MTA RKK – Dialóg Campus Kiadó, 2007.
- Beluszky Pál: Az elővárosok útja Nagy-Budapesthez. In Holló Szilvia Andrea – Sipos András (szerk.): *Tanulmányok Budapest múltjából XXX. Az ötven éves Nagy-Budapest – előzmények és megvalósulás.* Budapest, Budapesti Történeti Múzeum – Budapest Főváros Levéltára, 2002. 121–152.
Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ORSZ_BPTM_TBM_30/?pg=0&layout=s
- Beluszky Pál: *Budapest – zászlóshajó vagy vízfej? A főváros és az ország – történeti-földrajzi áttekintés.* Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó, 2014.
- Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok.* III. kötet. Budapest, Magvető Kiadó, 1986.
- Budapest Region Draft Structure Plan. Restructuring the Metropolitan Landscape.* The Hague – Budapest, Roeleveld-Sikkens Architects, 2011.
- Budapest története.* (é. n.) Online: <https://budapest.hu/Lapok/Fovaros/Budapest-tortenete.aspx>
- Budapesti agglomeráció általános információk.* (é. n.) Online: www.terport.hu/budapesti-agglomeracio-altalanos-informaciok
- Domonkos Csaba: Budapest valójában már 1849-ben létrejött. *Pest-Buda*, 2019. június 29. Online: https://pestbuda.hu/cikk/20190625_domonkos_csaba_budapest_valojaban_mar_1849_ben_letrejott
- Domonkos Csaba: Óbuda és Buda kényszer szülte egyesítése. *Pest-Buda*, 2020. január 4. Online: https://pestbuda.hu/cikk/20200104_domonkos_csaba_obuda_es_buda_kenyszer_szulte_egyesitese
- Flier Gergely: 90 évvel ezelőtt kapott piros-sárga-zöld színeket Budapest. *Pest-Buda*, 2020. augusztus 27. Online: https://pestbuda.hu/cikk/20200827_kilencven_eve_kapott_piros_sarga_zold_szineket_budapest
- Fónagy Zoltán: *A budai vár története 1686 után.* (é. n.) Online: <http://budavar.btk.mta.hu/hu/helytortenet/a-budai-var-tortenete-1686-utan.html?start=2>
- Garády Sándor: A budai (óbudai) káptalan alapítása. In Némethy Károly – Budó Juszti (szerk.): *Tanulmányok Budapest múltjából VII.* Budapest, Budapest Székesfőváros Kiadása, 1939. 70–91. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ORSZ_BPTM_TBM_07/?pg=108&layout=s
- György Péter: Nagy-Budapest: az elképzelések és a valóság. *Budapesti Negyed*, 1. (1993), 2. Online: <http://epa.niif.hu/00000/00003/00002/gyorgy.htm>
- Hoffman István: A fővárosi önkormányzat új rendszere: úton egy társulási modell felé? *Jegyző és Közigazgatás*, 16. (2014), 3. Online: <https://jegyzo.hu/a-fovarosi-onkormanyzat-uj-rendszere-uton-egy-tarsulasos-modell-fele/>
- Horváth Péterné: *200 éve született Ráth Károly.* Budapest Városvédő Egyesület, 2021. február 21. Online: <https://varosvedo.hu/2021/02/21/200-eve-szulett-rath-karoly/>
- Katona Zoltán: *A híres Rákosszéki.* (é. n.) Online: <https://multarnyai.hu/index.php/hirek/egyeb/70-a-hires-rakosmezso>
- Kovács Lajos: Pest szabad királyi város vezetői (bírái és polgármesterei) 1687-től 1790-ig. In Némethy Károly – Bodó Juszti (szerk.): *Budapest Székesfőváros várostörténeti monográfia 14. Tanulmányok Budapest múltjából X.* Budapest, Budapest Székesfőváros Kiadása, 1953. 54–118.

- Megalakult a Budapesti Közlekedési Szövetség. 24.hu, 2005. június 28. Online: https://24.hu/fn/uzleti-tippek/2005/06/28/megalakult_budapesti_kozlekedesi_szovetseg/
- Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. Online: http://real.mtak.hu/19697/1/motv_kommentar_2_kiadas_mutatok_nelkul_gabor_zsoltak.pdf
- Nagy-Budapest létrejött, avagy a második városesegyesítés. *National Geographic*, 2020. január 1. Online: <https://ng.24.hu/kultura/2020/01/01/nagy-budapest-letrejotte-avagy-a-masodik-varosegyesites/>
- Perger Éva: A főváros és „környéke” régióként való értelmezése, a „központi” régió problémája. In Horváth M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 213–254.
- Perger Éva: Nagy-Budapest közigazgatás-szervezési dilemmái. In Holló Szilvia Andrea – Sipos András (szerk.): *Tanulmányok Budapest múltjából XXX. Az ötven éves Nagy-Budapest – előzmények és megvalósulás*. Budapest, Budapesti Történeti Múzeum – Budapest Főváros Levéltára, 2002. 177–200. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ORSZ_BPTM_TBM_30/?pg=0&layout=s
- Rácz Lajos: A pest-budai hajóhid, az éghajlati változások indikátora és áldozata (1767–1849). *Belvedere*, 24. (2012), 2. 4–29. Online: www.belvedere-meridionale.hu/lapszamok/archive/2012_2.pdf
- Széchenyi vetette fel elsőként Buda és Pest egyesítésének ötletét. *Múlt-kor*, 2015. november 17. Online: <https://mult-kor.hu/szechenyi-vetette-fel-elsokent-buda-es-pest-egyesitesenek-otletet-20151117>
- Szegő Iván Miklós: Memento 1950: létrejön Nagy-Budapest. *Hvg.hu*, 2010. január 1. Online: https://hvg.hu/tudomany/20100101_nagy_budapest_kadar_janos_buda_obuda_pest
- Szegvári Péter: *A főváros kétszintű szabályozási modellje*. (é. n.) Online: <https://eq.hu/szakb/podium/szegvari.pdf>
- Szegvári Péter: Sajátos nézőpontú megközelítések a helyi önkormányzatok elmúlt negyedszázados történetéből. *Comitatus*, 26. (2016), 221. 97–106. Online: https://epa.oszk.hu/03900/03942/00007/pdf/EPA03942_comitatus_2016_221_097-106.pdf
- Végh András: *Buda város története a kezdetektől 1541-ig*. (é. n.) Online: <http://budavar.btk.mta.hu/hu/helytortenet/buda-varos-tortenete-a-kezdetektol-1541-ig.html>
- Viczián Zsófia: Milyen lehetett Mátyás korában Buda? *Pest-Buda*, 2018. augusztus 23. Online: https://pestbuda.hu/cikk/20180823_matyas_kiraly_es_buda
- Vörös Károly: A fővárostól a székesfővárosig 1873–1896. In Vörös Károly (szerk.): *Budapest története*. IV. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1978. 321–524. Online: https://library.hungaricana.hu/en/view/BFLV_BPT_04/?pg=11&layout=s
- Vörös Károly: A világváros útján: 1873–1918. *Budapesti Negyed*, 6. (1998), 2–3. Online: <https://epa.oszk.hu/00000/00003/00016/voros.htm>
- Walter Tibor: *A fővárosi önkormányzat új szervezetének kialakulása*. 2007. Online: www.debrece-nijogimuhely.hu/archivum/2_2007/a_fovarosi_onkormanyzat_uj_szervezetnek_kialakulasa/

Jogszabályok

56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

Budapest főváros területének új megállapításáról szóló 1949. évi XXVI. törvénycikk.

Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk.

Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk.

Egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény.

Magyarország helyi önkormányzataikról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.