

SIKET JUDIT*

Az önkormányzatok reformja – visszatekintés Martonyi János 1946. évi önkormányzati reformmal kapcsolatos javaslatára¹

Martonyi János a második világháborút követő államszervezeti átalakulás folyamatában, a közigazgatást érintő reform során 1946-ban publikálta javaslatát *Az önkormányzatok reformja*² címmel. A tanulmány egyrészről részletesen taglalta a helyi, községi önkormányzatok választási rendszerének kialakítását célzó javaslatot, másrészről az önkormányzati reformjavaslatot tartalmazó fejezet a közigazgatás térszerkezetének problematikája köré épült. A közigazgatás területi és szervezeti egységeinek átalakítására irányuló kezdeményezés egyúttal arra is irányult, hogy az ügyintézés demokratizmusának kereteit, az egyszerűsítés és gyorsítás szükséges előfeltételeit megteremtse.

A közigazgatás térszerkezetének meghatározása a közigazgatásszervezés fontos és egyben permanens területe, amint az ügyintézés egyszerűsítése és gyorsítása is folyamatosan jelen lévő igény a közigazgatási reformfolyamatok során. Ezen gondolatok apropóján idéztük fel *Martonyi* önkormányzati reformokkal kapcsolatos gondolatmenetét azon a tudományos konferencián, amelyen felidéztük és méltattuk munkásságát, tudományos eredményeit, őriztük a lángot.

I. Bevezetés

A közigazgatási térszerkezet alakításának többféle szempontból is jelentősége lehet. A térszerkezet megalapozza a közigazgatás egyes szintjei, területi egységei közötti vertikális

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének IKT és Társadalmi Kihívások Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a Digitalizáció és Demokrácia Kutatócsoport tagja.

² MARTONYI JÁNOS: *Az önkormányzatok reformja*. Budapest Székesfőváros Házinyomdája. Budapest, 1946. 3-29. pp.

munkamegosztást, emellett hatalmpolitikai dimenzióval is rendelkezik, a települési, területi önkormányzatok közötti hatalommegosztás, feladat-és hatásköri felhatalmazás kiindulópontja. Az állam szervezetének térbeli tagoltsága jelentős befolyást gyakorol a gazdasági térszerkezetre és a társadalom egyéb szerveződéseire, ugyanakkor a térbeliségnek, a gazdasági térszerkezetnek, a politikai környezetnek és a társadalom szerveződéseinek ez az egymásra hatása kölcsönös.³

A közigazgatás térségi újjászervezése, a területi alapon szerveződő önkormányzati egységek újbóli felállítása és a közfeladatok újratelepítése meghatározó jelentőségű kötelezettségként jelentkezett a második világháborút követően az akkori politikai vezetés számára, számos javaslat került megfogalmazásra, amelyek közül kiemelkedik *Martonyi János* írása.

A tanulmány első része felidéri azokat a körülményeket, azt a történelmi helyzetet, amelyben *Martonyi* esszéje született. Visszatekint a közigazgatást, azon belül is a helyi önkormányzatokat érintő, a 20. sz. első felében kidolgozott reformokra, amelyek egy része a *Magyary-iskolához* köthető. *Martonyi* tudományos pályafutását a *Magyary-iskola* tagjaként kezdte, a Budapesti Tudományegyetem Közigazgatástudományi Intézetében. Az 1940-es években több munkájában is foglalkozott a közigazgatási reformokkal, a közigazgatás személyi állományával.⁴

A második részben kerül bemutatásra a *Martonyi* által kidolgozott javaslat, amely a korszerű önkormányzati rendszer megteremtését célozva reflektált más szerzők hasonló tárgyban írt javaslataira. A területi reformok kérdése napjainkig ható folyamat, a tanulmány a járások 1984. január 1-jével történt megszüntetéséig követi vázlatosan a területi szerkezet alakításának kérdését.

II. A helyi önkormányzati rendszer az 1940-es évek elején

Martonyi önkormányzati reformprogramja akkor válik érthetővé, ha röviden bemutatásra kerül az az önkormányzati rendszer, amely művének középpontjában áll. Szükségszerű a javaslat beágyazása abba a történelmi helyzetbe, amikor sor kellett, hogy kerüljön a világháborús cselekmények lezárását követően a közigazgatással szembeni rendkívüli feladatok végrehajtása közben a közigazgatás reformjára és ezen belül is kiemelkedően fontos mozzanatára, a helyi igazgatás szervezetének kialakítására.

Az 1848-ban a vármegyei, városi és községi igazgatást érintő törvényi rendelkezések a helyi önkormányzatok igazgatásának demokratizálását illetően *Martonyi* álláspontja szerint „*túlzott óvatosságot*” mutattak, amely az önkormányzati rendszer megmerevedését eredményezte az 1849-1944 közötti időszakban.⁵

³ HAJDÚ ZOLTÁN: *A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon*. Tér és Társadalom 1996/1. 5. p.

⁴ MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatásunk reformja*. Hítel 1942/2. 100-115. pp. [MARTONYI 1942a]; MARTONYI JÁNOS: *Új magyar közigazgatás felé*. Hítel 1943/6. 325-335. pp.; MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1939.; MARTONYI JÁNOS: *A magyar közigazgatás reformjának szervezeti kérdései*. Acta Juridico-Politica Kolozsvár 1942/6. 129-162. pp. [MARTONYI 1942b]

⁵ MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatási reformszemlék 1848-ban és ma*. Budapest Székesfőváros Házinyomdája. Budapest, 1948. 16. p.

A közigazgatási szerkezet bemutatásánál 1941. év a választott kiindulópont. 1941-ben Magyarország közigazgatási területe negyvenegy vármegyéből és három közigazgatási kerületből állt. A vármegyék akkori jogállását a törvényhatóságokról rendelkező 1870. évi XLII. tc., majd az 1886. évi XXL. tc. határozta meg. Jelentős módosítást csak a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. hozott. *Magyary Zoltán* jellemzése alapján „[a] vármegyék ... öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánytól függő szerveivé lettek. A régi önkormányzattól tehát inkább csak látszat, mint valódi hatalom maradt meg...”⁶ *Egyed István* a közigazgatás rendezéséről szóló törvény módosításait akként írta le, hogy „reformot hoz, de a hagyományok alapján”.⁷

Az 1942-ben megjelent *Közigazgatásunk reformja* c. tanulmányában⁸ *Martonyi* a helyi önkormányzati rendszert csak érintőlegesen tárgyalta. Rámutatott azonban a decentralizáció érvényesülésének fontosságára, kiemelve azt, hogy az akkori uralkodó központosítási törekvések egyben a rövid közigazgatási eljárásokat is célozták, azaz alsó szinten is a „Führerprinzip” érvényesülését kellett szem előtt tartani, az önálló döntés és egyéni felelősség érvényesülését. Kritikát fogalmazott meg az önkormányzatok jogállását rendező 1870-es, illetve 1868-as törvényalkotással kapcsolatban, álláspontja szerint az egyes települési egységek sajátosságai nem kerültek megfelelőképpen értékelésre, amint arra a megyei városok jogállása a legszembetűnőbb példa. Sürgette a városi törvény mielőbbi megalkotását.⁹ Utalt arra, hogy a vármegyék esetében az erőteljesen centralizált rendszer erőteljes kormányzati függőséget eredményezett, amely tovább erősödött a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. rendelkezései által.

A vármegyék számos községet foglaltak magukban, éppen ezért szükséges volt a feladatok ellátásra érdekében a vármegyéket földrajzi kerületekre is felosztani. A horizontális munkamegosztás szükségszerűségének megfelelően alakult ki a 13. századtól kezdve fokozatosan a vármegyék *járásai beosztása*. A járások számát a vármegye határozta meg, így nagy területi egyenlőtlenségeket lehetett tapasztalni. *Magyary Zoltán* világitott rá 1942-ben, hogy a legkisebb járás területe 131 km² (Pest vármegye, Központi járás), a legnagyobb 1803 km² (Rahói járás), a legkisebb járás lakossága 8.708 (Vas vármegye, Irottkői járás), a legnagyobbé 161.000 (Pest vármegye, Központi járás). Egy járás átlagos lakosság száma 40.000 fő volt. A járás nem minősült önkormányzati egységnek, nem rendelkezett önkormányzatisággal, testületi szervvel. *Magyary* a járást a vármegye dekoncentrált szervének tekintette.¹⁰ A vármegye területét nemcsak járásokra osztották fel, hanem léteztek az ún. megyei városok is, amelyek jogállásuknál fogva járásnak voltak tekintendők, azaz egy megyei város egyben egy járásnak is minősült, jogi szempontból. Az 1942-es közigazgatási beosztás az alábbi térképen követhető.

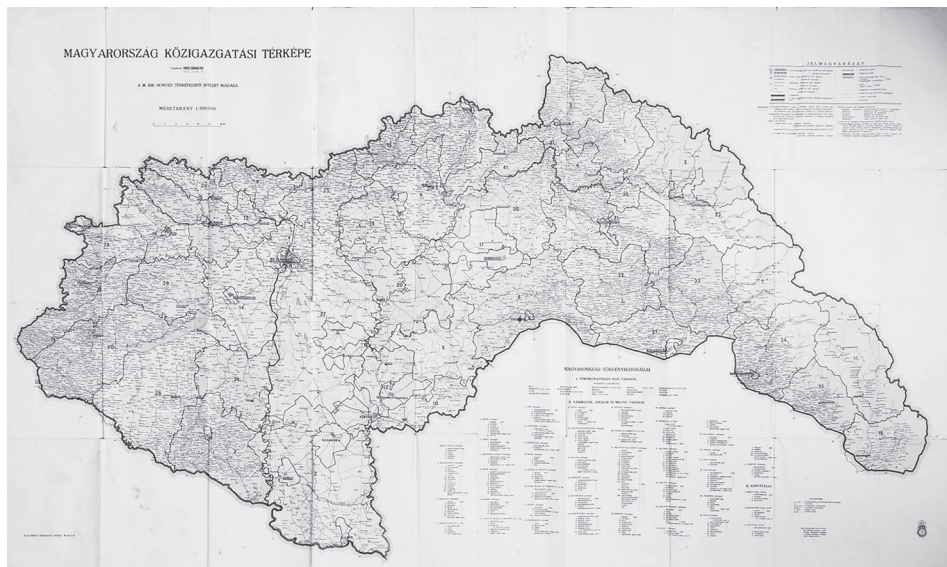
⁶ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 271. p.

⁷ EGYED ISTVÁN: *Vármegyei önkormányzat*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés. Budapest, 1929. 397. p.

⁸ MARTONYI 1942a, 13. p.

⁹ MARTONYI 1942a, 15. p.

¹⁰ MAGYARY 1942, 274. p.



Magyarország közigazgatási térképe 1942.

Forrás: <https://www.groomania.nl/magyarország-terkep-1942.html> (letöltve: 2023.10.02.).

A vármegyék feladat-és hatáskörének részletes bemutatására a tanulmány nem vállalkozhat, azonban egyes szervekre, személyekre szükséges kitérni, mivel a háborút követő közigazgatási reformfolyamatban kulcsfontosságú szerepet töltek be. A *főispán* jogállásának egyes kérdéseire ehelyütt is érdemes rámutatni, ugyanis a törvényhatóság élén a főispán állta vele kapcsolatos kinevezési jogkört a belügyminiszter előterjesztésére az államfő gyakorolta. A főispáni politikai tisztviselőnek minősült, nem a törvényhatóságnak, hanem az államnak a szerve, az állásra képesítési előírást nem állapítottak meg, „elnyerésének feltétele a kormány bizalma” volt.¹¹

A vármegyék működése szempontjából kiemelkedő szerepet töltött be a *közigazgatási bizottság*, amelyet az 1876. évi VI. tc. hozott létre. A bizottságok felállítására egyrészt a közigazgatás specializálódásának folyamatában jelentkezett igényként, másrészt pedig annak a következménye, hogy a törvényhatóságok hatásköréből közigazgatási ügyek sokasága került át állami szervek hatáskörébe és ennek következtében szükségessé vált a kétféle szervtípus tevékenységének összehangolása.¹²

A *községi jogállást* illetően a községekről szóló 1871. évi XVIII. tc., majd az 1886. évi XXII. tc. tartalmazott szabályozást. A községet illetően három kategóriát különböztetett meg; a községet, a nagyközséget és a rendezett tanácsú várost. A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. a rendezett tanácsú városokat megyei városokká alakította át. A megyei városok mellett voltak azonban törvényhatósági jogú városok is, ezeket az 1886. évi XXI. tc. tételesen felsorolta. Törvényhatósági városnak minősült Budapest székesfőváros

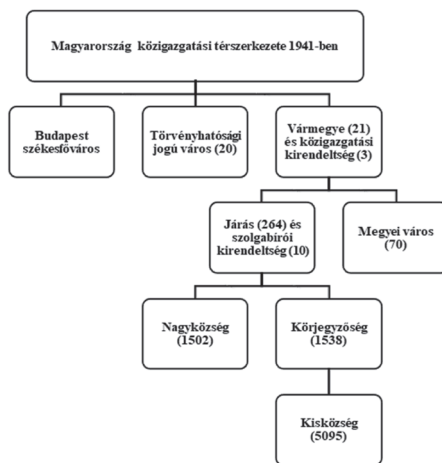
¹¹ MAGYARY 1942, 285. p.

¹² SIKET JUDIT: *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon*. Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2020. 53. p.

is, különleges jogállással a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. tc., illetve Budapest székesfőváros igazgatásáról rendelkező 1930. évi XVIII. tc. alapján. A városok tehát lehettek megyei városok, törvényhatósági jogú városok és Budapest székesfőváros.

A vármegyék és a települések, területi egysége jogállásukat tekintve 1941-ben a következő képet mutatták.

2. sz. ábra



Magyarország települései, területi egységei jogállás szerint 1941.

Forrás: MAGYARY 1942, 302. p.

Az 1929. évi törvényi rendezést követően születtek reformtervezetek a városi igazgatással összefüggésben, ezek közül *Vásáry István* 1931-ben, továbbá *Csizmadia Andor* 1943-ban készített újabb városi reformtervezetére érdemes utalni. Ez utóbbi tervezet *Magyary Zoltán*, a Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatójának megbízása alapján készült, azonban a tervezetek nyomán átfogó reformra nem került sor.¹³

III. Az önkormányzatok működését érintő rendelkezések a háborús cselekmények lezárását követően

1. A nemzeti bizottságok

A második világháború harci cselekményeinek befejezése után a közigazgatás előtt megnövekedett feladatok álltak. Nagy kérdésként merült fel, hogy milyen szervezetek lehettek alkalmasak arra, hogy azokat a rendkívüli problémákat, amelyek a háborús közigazgatást terhelték, a békeidőben meg tudják oldani. A régi törvényhatósági, községi forma alkalmas maradhatott, azonban a személyzet kicserélése elengedhetetlennek bizonyult. Az új közigazgatás bázisául Közép- és Kelet-Európa országaiban a háború befejezését követően

¹³ CSIZMADIA ANDOR: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1979. 455-498. pp.

demokratikus pártok szervezetei, a nemzeti bizottságok, nemzeti tanácsok kerültek felállításra, ez szolgált mintául Magyarország számára is. A Magyar Kommunista Párt kezdeményezésére a demokratikus pártokat és a szakszervezeteket tömörítő szervként jött létre a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front és annak helyi szervei, a nemzeti bizottságok. Az első nemzeti bizottság Szegeden 1944. december 2-án alakult, majd ezt követte december 5-én a debreceni és a továbbiakban a többi helyi nemzeti bizottság létrejötte.¹⁴ A nemzeti bizottságok megkezdték a korábbi helyi önkormányzati apparátus ellenőrzését, illetve több helyen magukhoz vonták a helyi igazgatást.

2. *Az Ideiglenes Nemzeti Kormány intézkedései*

A folyamat jogi szabályozási kereteit illetően 1945-46-ban az Ideiglenes Nemzeti Kormány három olyan rendeleti szintű szabályozása érdemes kiemelésre, amelyek erőteljes hatást gyakoroltak a helyi, területi önkormányzatokat érintő reformfolyamatokra.

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 14/1945. sz. ME rendelete a közigazgatás ideiglenes rendezéséről alapvető rendelkezéseit tekintve visszaállította a világháború előtti önkormányzatokat. A Kormány a Debrecenben, 1945. január 4-én kibocsátott rendeletében a helyi önkormányzatok köteletségévé tette, hogy létrehozzák és működtessék az igazgatási szerveket. A rendelkezés egyúttal felhívta a nemzeti bizottságokat, hogy mindenhol alakítsák újjá az önkormányzati testületeket, mégpedig úgy, hogy abban választás nélkül is minden demokratikus párt és szakszervezet képviselve legyen, annak érdekében, hogy a korábbi feladat-és hatásköreiket változatlanul gyakorolhassák.

Az 1945. április 26-án kelt 1030/1945. ME rendelet kiegészítette az Ideiglenes Nemzeti Kormány előzőekben tárgyalt rendelkezését, elrendelte az önkormányzati testületek megalakítását, minden városi és megyei törvényhatóságban, megyei városban és községben, ahol korábban még nem történt meg, továbbá a törvényhatósági bizottságok és a képviselőtestületek megalakítását. Külön rendelkezett ezen túlmenően az önkormányzati állások betöltéséről. A megyék élére új főispánok kerültek kinevezésre. Generális jelleggel írta elő, hogy azokat a megüresedő tisztviselői állásokat, melyeket az 1938. szeptember 1-én hatályos szabályok¹⁵ szerint választás útján kellett betölteni, ez a kötelezettség változatlanul fennállt. A községi és a vármegyei bizottságok között alá-fölérendeltségi viszony alakult ki.

A Magyar Nemzeti Függetlenségi Front 1944. december 3-án proklamált Programja tartalmazta annak követelményét, hogy „[a] közigazgatási szerveket, rendőrséget, honvédséget, a karhatalmat meg kell tisztítani a nyilas, hazaáruló és néppellenes elemektől”.¹⁶ Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezések tárgyában kiadott 5000/1946.sz. ME rendelet az „államháztartás egyensúlyának érdekében” létszámcökkentést írt elő, ennek értelmében a közszolgálati alkalmazottak közül a tényleges szolgálatból elbocsátani rendelte egyrészt azokat, akiknek a hivatali működése az ország demokratikus szellemű újjáalakítását tevőlegesen nem szolgálta, illetőleg azokat is,

¹⁴ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 515-519. pp.

¹⁵ A közigazgatás rendezéséről szóló 1929 évi XXX. tc. 68. § és a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXII. tc. 68. § (2) és (5) bekezdése.

¹⁶ *Közigazgatási vonatkozások a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front programjából. I. rész 4.pont*. In: CSIZMADIA 1979, 537. p.

akik a hivatalukkal járó feladatok kifogástalan elvégzéséhez szükséges rátermettség vagy szorgalom hiánya miatt szolgáltatukat a megkívánt mértékben nem látták el.¹⁷ Ilyen módon létrehozta a politikai tisztogatás eszközeként az ún. „B”-lista bizottságokat, amelyek 1947. augusztus 30-ig folytatták tevékenységüket.¹⁸

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 4330/1945. ME rendeletével 1945 júliusában meghatározta a közigazgatás területi struktúráját. Ezzel visszaállította a közigazgatás területi beosztását illetően az 1923. évi XXXV. tc-ben meghatározott kereteket. A megyék tekintetében a területi határokat némiképp módosította, de a korábbi huszonöt megye fedte le az ország közigazgatási területét. A megyerendszert nem érintő területszervezési kérdések rendezésére pedig a belügyminiszter kapott felhatalmazást, amely a közigazgatási területi struktúra korszerűsítése irányába mutatott. Az önkormányzati igazgatás köréből korábban már kivont, dekoncentrált szakigazgatási szervezet áttekinthetetlen rendszere tovább élt, ezt a helyzetet még fokozta, hogy a szakigazgatási szervek illetékességi területe nem minden esetben alkalmazkodott a megyei illetékességhez, hanem különböző területközi illetékességek érvényesültek. A szakigazgatási feladatok ellátásában különösen nagy jelentőséget kapott az az egyeztetési mechanizmus, amely a közigazgatási bizottságokban a főispánok vezetésével folyt.¹⁹

IV. A helyi igazgatás korszerűsítésére irányuló reform értékű javaslatok

A helyi igazgatás korszerűsítésére irányuló javaslatok kidolgozásának igénye elsősorban abból táplálkozott, hogy az 1867-es Kiegyezést követő törvényhatósági és községi jogállási kérdések rendezését követően csak az 1929. évi reform érintette a struktúrát, azonban az sem jelentős mértékben, amint arra *Magyary Zoltán, Egyed István, Martonyi János* is rámutatott. *Berényi Sándor* a helyi önkormányzati igazgatással szembeni legerősebb kritikaként azt fogalmazta meg, hogy a feudális közigazgatási rendszerből a legtöbbet őrzött meg, modernizálása elmaradt, a gazdasági fejlődés korszerűbb közigazgatási szerkezetet igényelt. Álláspontja szerint „[a] területi-helyi igazgatás alapvető problémája a megyei, járási egységek, a városi és községi hálózat, azaz a területi beosztás eredendő elmaradottsága volt”.²⁰

1. Alternatív megoldások az újjászervezésre

A helyi igazgatás újjászervezésére 1945–1949 között több alternatíva is mutatkozott. Ezen lehetőségek magukban foglalták a nemzeti bizottságokra alapozott igazgatási struktúra, a régi intézményi kereteknek demokratikus tartalommal való kitöltése, illetve egy új igazgatási

¹⁷ 5000/1946. ME rendelet az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezések tárgyában 2. § (2) bekezdés.

¹⁸ A végrehajtást illetően egy részjelentésként I. Eltűnnek a nyugatosok, a népnyzúók és a feudális szellemi közigazgatók a vidéki közigazgatásból Legújabb jelentés a B-listáról. Szabad Szó 48. évf. 155. sz. 1946. július 17. címlap.

¹⁹ BERÉNYI SÁNDOR: *A magyar népi demokratikus állam közigazgatása 1944-1945*. Kossuth Könyvkiadó. Budapest, 1987. 211-213. pp.

²⁰ BERÉNYI 1987, 204. p.

szervezet kiépítése közötti választást is. A közigazgatás reformjára vonatkozó elképzelések megjelentek a politika pártok, így a Nemzeti Parasztpárt, a Magyar Dolgozók Pártja reformprogramjaiban is. A Nemzeti Parasztpárt reformjavaslatai kiemelést érdemelnek, hiszen kidolgozásában *Erdei Ferenc* és *Bibó István* is szerepet játszott. A tervezet szakítani kívánt a „*feudális magyar közigazgatás hátrányaival*”, a régi vármegyei rendszer felszámolását tartotta szem előtt, a városmegyére épített, „*igazi népi önkormányzatot*” kívánt megvalósítani. A viták középpontjában az önkormányzatiság korszerű szervezeti kereteinek megteremtése állt. *Erdei Ferenc* gondolatainak felidézése nyomán a reform lényege, hogy a „*mai korszerűtlen ruházatából testhezálló közigazgatási köntösbe [kell] öltöztetni a magyar társadalmat*”.²¹ Mindezek megvalósítását azonban csak az önkormányzati választásokat követően tartotta reálisnak.

A koalíciós pártokat tömörítő Magyar Nemzeti Függetlenségi Front tagjai között teljes konszenzus mutatkozott a közigazgatási reform vonatkozásában, azonban a végrehajtás mikéntjét illetően már távolról sem. A konszenzus tartalmával összefüggésben valamennyi napilapban megjelent 1946. július 17-én a koalíciós pártok nyilatkozata.²² E szerint a pártok egyetértettek abban, hogy a községi választásokat mielőbb, lehetőleg még 1946 őszén meg kell tartani. Megállapodtak továbbá abban is, hogy a közigazgatás szervezetének demokratikus reformja a koalíció egyik legfontosabb programpontja.

2. Az önkormányzatiság korszerű szervezeti keretei Martonyi János munkájában

A helyi igazgatás korszerűsítésére irányuló vitához *Martonyi János* is csatlakozott, esszéje 1946-ban jelent meg a Városi Szemlében, *Az önkormányzatok reformja* címmel. A tanulmány közvetlenül a második világháború lezárását követően röviddel íródott, az akkori helyzetben a béke, a lelkek megbékélése és a gazdasági stabilizáció biztosításán túl *Martonyi* nagy jelentőséget tulajdonított a kiegyensúlyozott közélet megteremtésének. Ez utóbbinak álláspontja szerint elengedhetetlen feltétele volt a közigazgatás olyan típusú rendezése, amely egyrésztől népi demokratikus alapokon nyugszik, másrésztől egyszerű és szakszerű. Fő célkitűzésként egy olyan közigazgatási rendszert, egy olyan önkormányzati tagozódás kialakítását határozta meg, amely demokratikus alapokon nyugvó, szakszerű közigazgatás megteremtéséhez vezet. *Martonyi* megfogalmazásában ez a következőképpen hangzott: „*[a] közigazgatás népi gyökereinek egyszerűsítését megköveteli a magyar nemzet igazságérzete, amelyet nem elégíthet ki az, ha csak az államhatalom legfőbb szervei nyugodnak a népakarat megnyilvánulásán, helyi vonatkozásban pedig az ügyintézés igazi népképviselő nélkül, a végrehajtó hatalomnak talán jóakarató és jóhiszemű, de maradi, önkényes vagy nem eléggé hozzáértő kezelésével történik*”.²³ Ebben a gondolatmenetben egyértelműen nyomom követhető a közigazgatás demokratizmusának kívánalma, ezen túl a képviselői demokrácia intézményei megteremtésének követelménye helyi szinten, a decentralizáció, a szubszidiaritás érvényesülésének igénye. A „*néppuralom elve*” mutatkozik meg helyi szinten

²¹ Csak a Parasztpárt közigazgatási reformterve alkalmas arra, hogy a parasztságot kiemelve a falvak és tanyák kitesztottságából. *Beszélgetés Erdei Ferencsel a nagy feladatról*. Szabad Szó (48)1946/155. július 17. címlap.

²² L. pl. Népszava (74)1946/158. július 17. címlap; Magyar Nemzet (2)1946/156. július 17. címlap; Szabad Szó (48)1946/155. július 17. címlap.

²³ MARTONYI 1946, 3-4. pp.

a helyi-területi önkormányzatok működésében. *Martonyi* reformkoncepciója kidolgozása során mind a területi, mind pedig a foglalkozási önkormányzatok megújításával foglalkozott, a tanulmány azonban csak a területi önkormányzatokkal kapcsolatos egyes nézeteit érinti. Munkájában hosszasan kifejtette a községi választási törvény megalkotásának elengedhetetlenségét és a törvényjavaslattal kapcsolatos ajánlásait, de a tanulmány szempontjából csak a közigazgatási reformmal kapcsolatos gondolatok érdemelnek figyelmet.

A nép akaratára felépülő, hatékony közigazgatás megteremtésének két eszközét deklarálta, egyrészt az önkormányzati választások megtartását, másrészt pedig egy kierielt közigazgatási reform megvalósítását, amely a területi és szervezeti egységek teljes átalakulását kell, hogy előidézze.²⁴ A folyamatban első helyre a helyi választásokat helyezte, csak ezután kerülhetett volna sor egy szakmailag megalapozott közigazgatási reform végrehajtására.

Az első fontos kérdés, amely körül élénk vita bontakozott ki, a vármegyerendszer fenntartása vagy megszüntetése, a centralisták és a municipalisták elképzeléseinek alapul vételével. Háromféle elképzelés ütközött 1946 nyarán és kora őszén. Egyfelől *Egyed István* gondolatmenete, aki középszintként a vármegyék változatlanul hagyását javasolta, fő indokként felhozva, hogy a vármegyék nem csupán a közigazgatási területbeosztás egységei, hanem a „magyar élet külön sajátos darabjai, amelyek külön népegyéniséggel, jellegzetes nyelvjárással, népviselettel, népszokásokkal” rendelkeznek. Másfelől *Martonyi Czibula Antal*, Szeged város tiszti főügyésének javaslatát emelte ki, aki a vármegyéket területi és szervezeti megreformálásuk után meghagyta volna ugyan, de több megyét egy kerületbe javasolt összefogni és ez képezte volna a konkrét ügyintézés legmagasabb fokú szerveit, ennek következtében viszont a minisztériumi hatásköröket a jogszabályalkotásra és a felügyelet gyakorlására korlátozta volna. Az ország területének négy-négy megyét magában foglaló hét közigazgatási területre való felosztását javasolta, azzal, hogy a megyék területét is arányosítani kellett volna. Végül az *Erdei Ferenc* és *Bibó István* által kidolgozott harmadik elképzelésről is szólt (a továbbiakban: *Erdei-Bibó-féle javaslat*), amely a megyék teljes megszüntetésére irányult és új önkormányzati egységként a városmegyéket állította volna fel. Ez az utóbbi munka képezte az alapját a Nemzeti Parasztpárt közigazgatási reformprogramjának.²⁵

Martonyi János egy közvetítő álláspontra kívánt helyezkedni az önkormányzati reformot illetően megfogalmazott koncepciójában. Az akkori Magyarország huszonöt vármegyéjét alkalmatlannak tartotta arra, hogy a közigazgatási beosztás alapját képezzék.²⁶ Hangsúlyozta, hogy álláspontja kialakításánál nem a vármegye feudális-reakciós voltánál fogva érzett ellenszenv vezette, hanem a célszerűség. A Nemzeti Parasztpárt javaslatát magáévá téve, az ország hét kerületre történő felosztását támogatta, amelyek székhelyei Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely és Győr lettek volna. A megyék helyére részben járásokat, részben szabad városokat javasolt, megközelítőleg ötven járást és húsz szabad várost, így egy-egy kerület átlagosan hét járásból és két-három szabad városból állt volna. Egy-egy vármegyét általánosan két járás váltott volna fel közigazgatási területi egységként. A szabad városok kategóriájának létesítése lehetővé tette volna, hogy a kiterjedt közigazgatási területtel rendelkező alföldi törvényhatósági jogú városok, mint például Szeged, Debrecen, Kecskemét, Hódmezővásárhely változatlanul a középszintű közigazgatás

²⁴ MARTONYI 1946, 4. p.

²⁵ MARTONYI 1946, 15. p.

²⁶ MARTONYI 1946, 15. p.

egységei maradjanak, a többi törvényhatósági város pedig a környéküket alkotó járással együtt őrizhették volna meg az önkormányzati kiváltságukat.²⁷

Az *Erdei-Bibó-féle javaslat*tól annyiban tért el, hogy a vármegyék területét nem osztotta volna fel feltétlenül városmegyékre, különösen azokon a területeken nem erőltette volna a városmegyék létrehozását, amelyek esetében a „*városi középont*” hiányzott. Így a hetven-nyolcvan városmege helyett az ötven járás kialakítását szorgalmazta. Vizsgálta a Nemzeti Parasztpárt városmege javaslatának költségvetési, személyi kiadási vonzait és rámutatott arra, hogy az helyenként irreálisnak tűnt. Hangsúlyozta azt is, hogy a közigazgatási feladatoknak a kisebb létszámú tisztviselői karral való ellátása csak úgy valósulhat meg, ha az eljárást és az ügyvitelt gyökeresen egyszerűsítik, azonban ez csak egy hosszabb eljárás eredménye lehet.²⁸

Martonyi egyes területi egységekkel kapcsolatos elgondolásai a következőkben összegezhetők.

A *kerületek* mint területi egységek önkormányzatisággal, képviseleti szervekkel nem rendelkeztek volna, működésükben a dekoncentráció elvének az érvényesülése vált volna meghatározóvá, a minisztériumok alárendeltségében működő dekoncentrált szervekként. Feladatkörük kettőssége abban nyilvánult meg, hogy egyrészt a konkrét ügyek végső fokon való eldöntésében jártak volna el, másrészt pedig ellátták volna a járáások, városok és községek adminisztrációja felett a felügyeleti jogkört. A kerület élére a javaslat szerint a kerületi főnök került volna államtitkári rangban, a miniszterelnök előterjesztése alapján a köztársasági elnök által kinevezett személyként, akinek a kinevezését a minisztertanácsnak is jóvá kellett volna hagynia. A kerületek mellett kerültek volna felállításra az alsófokú közigazgatási bíróságok is, nagy adósságaként a közigazgatási bírósági rendszernek.²⁹

A kerületeken belüli közigazgatási egységek a *járások és szabad városok*. Ezek a szinteken már valódi önkormányzati egységek jöttek volna létre, amelyek képviseleti szervei a járási, illetőleg szabad városi bizottságok. Az önkormányzatiságot alátámasztandó, kizárta volna a bizottságok kormány által való felosztatásának lehetőségét. Ezek a bizottságok gyakorolták volna a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok törvényhatósági bizottságainak a politikai hatáskörét, emellett a közigazgatási bírósági panaszjogot is. Megillette volna őket a szabályrendeletalkotás joga azzal, hogy a kerületi főnököt, vagy a minisztert megillető jóváhagyási jog esetében a hallgatás jogát általános elvé tette volna, ha például a felterjesztéstől számított hatvan napon belül a jóváhagyó nem nyilatkozik. Az önkormányzatok jogosítványai közül csak a legfontosabbakat gyakorolta volna a bizottság, a kevésbé fontos ügyeket a kisgyűlés és más szervek hatáskörébe javasolta utalni. A kisgyűlésbe beolvadt volna a közigazgatási bizottság. A járási elnököt, illetve szabad város esetében a polgármestert a bizottság választotta volna négyéves időtartamra. Mellettük a főjegyző mint élethossziglan választott szakképzett adminisztrátor látta volna el tevékenységét. A szabad városok kerületei és külterületi kirendeltségei a városon belül bizonyos fokú önkormányzatiságot kaphattak volna, az ezekben működő tisztviselők megválasztásának jogát a kerület, a kirendeltség közönsége számára került volna biztosításra.³⁰

²⁷ MARTONYI 1946, 15-17. pp.

²⁸ MARTONYI 1946, 17. p.

²⁹ MARTONYI 1946, 18-19. pp.

³⁰ MARTONYI 1946, 19-21. pp.

A népi önkormányzat elsőfokú helyi hatóságot képező szerveiként a *mezővárosok, nagy-és kisközségek* kerültek volna felállításra. A járás székhelye mindig mezőváros lett volna kivéve, ha szabad város a járás székhelye. A nagy-és kisközségek pedig a korábbival azonos területi egységeket képeztek volna. A körjegyzőségeket alkotó községeknek több alközséget magában foglaló egy községgé összefogása tárgyában való döntést az érdekeltek meghallgatása után a belügyminiszter hatáskörébe kellett volna utalni. A szabad városokra és a mezővárosokra egyaránt kiterjedő városi törvény megalkotását tartotta szükségesnek. A nagy-és kisközségek önkormányzatának feltétlen megerősítésére tett javaslatot, azaz a községnek ugyanolyan elsőfokú hatóságnak kellett volna lennie, mint a városnak. A község választott szerve a képviselő-testület, amely megválasztja a község első tisztviselőjét. Az első tisztviselői állás betöltése képzettséghez lett volna kötve, hiszen a laikus főnök még csak a városokban tudta volna megállni a helyét, ahol szakképzett apparátus vette körül. A község esetében a jegyző laikus bíró alá rendelése – amint az az *Erdei–Bibó-féle javaslatban* szerepel – természetellenes konstrukció, dilettáns hatalmaskodáshoz vezetne. A bíró akkor tehető majd a jegyző fölé, ha a „*falu műveltségének színvonala a mainál magasabbra fog emelkedni*”.³¹

Az önkormányzati rendszer *Martonyi* által kidolgozott új tagozódása lehetővé tette volna a közigazgatási fórumrendszer és eljárás egyöntetűbbé és egyszerűbbé tételét, emellett nagyon fontos, hogy felállításra kerülhettek volna a közigazgatási bíráskodás területi szervei is.

Egy 1948-ban megjelent tanulmányában tovább erősítette az 1946-ban kifejtett gondolatmenetet, elkerülhetetlennek látta a területi önkormányzatok teljes átrendezését, állást foglalt a vármegyék megszüntetése mellett. A helyi ügyek intézésére alsó szinten a mezővárosi és községi önkormányzatokat, míg középfokon a vármegyéknél kisebb területi egységben működő városmegyéket, járásokat, vagy szabadvárosi körzeteket tartotta alkalmas területi egységnek.³²

A reformelképzelések megvalósításának azonban gátat vetett az 1948-as politikai fordulat, a „kékcédulás” választásokat követő kommunista hatalomátvétel, amely az 1949-es sztálini alkotmány elfogadásával öltött jogi keretet.

V. Az önkormányzatiság felszámolása

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény az államigazgatási rendszert szovjet mintára centralizált formában hozta létre, az önkormányzatiságot nem ismerte el, melynek eredményeként a polgári értelemben vett önkormányzati rendszert a tanácsrendszer váltotta fel, a helyi demokrácia teljes felszámolásával. A többpárti demokratikus rendszer helyett az egypárti politikai rendszer a tanácsok esetében a pártirányítást is magával hozta, „*[a]z államigazgatási szervezetet a marxista-leninista párt irányítja a meggyőzés módszerével, az államigazgatási tisztségeket betöltő párttagok útján*”.³³ A demokratikus centralizmus elve nemcsak az államigazgatásba hatott, hanem a teljes államszervezetben érvényesült. Az államigazgatásban a centralizált irányítás demokratikus jelleget öltött,

³¹ MARTONYI 1942a, 21-23. pp.

³² MARTONYI 1948, 19. p.

³³ BERÉNYI SÁNDOR et al.: *Magyar államigazgatási jog: általános rész*. Tankönyvkiadó. Budapest, 1966. 109. p.

„mert önkéntesen maguk a tömegek valósítják meg, választott, képviseleti államhatalmi szerveiken keresztül”.³⁴

A népköztársasági alkotmány, valamint az első³⁵ és a második tanács törvény³⁶ a terület szerinti tagolást illetően elismerte a községi és a városi jogállást. Az első tanács törvény előírta, hogy minden, legalább ötszáz lakosú településen önálló tanácsot kell szervezni, a kisebb lakosságszámú, elaprózott települési szerkezet működési feltételeinek javítását a „körzetesítés” jelenthette.³⁷ A községek, a városok a járás alárendeltségébe kerültek. A második tanács törvény a városok esetében három különböző jogállású városi kategóriát emelt ki, a megyének alárendelt járási jogú várost, a központi állami szerveknek alárendelt megyei jogú várost,³⁸ valamint a megyei jogú városhoz hasonló jogállási elemekkel rendelkező fővárost. A megye a községek és a járási jogú városok irányító szerveként működött, széles szakigazgatási szervezetrendszerrel és képviseleti szervvel.³⁹

Az önkormányzatiság ismételt törvényi szintű szabályozására a harmadik tanács törvény⁴⁰ megjelenéséig kellett várni, amelyben új elemként a tanácsok önkormányzati jellege is rögzítésre került, definíció szerint a tanácsok a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő *népképviseleti-önkormányzati és államigazgatási* szervei. A járási szint 1984-ben történt kiiktatása az államigazgatás szervezetrendszeréből a települési hatáskörök bővítését és a körzetközponti tanácsok megerősödését eredményezték. 1984. január 1-jével városkörnyéki igazgatás valósult meg hazánkban.⁴¹

VI. Záró gondolatok

Martonyi János közigazgatási reformkoncepciót felvázoló munkái közül az önkormányzati reformjavaslat, az önkormányzatisággal felruházott területi egységek feladat-és hatásköreinek vázlatos ismertetése került a tanulmány középpontjába. A helyi önkormányzatoknak a 19. század végén kialakult jogi rendezése bemerevedett, a 20. század első felében javaslatok ugyan születtek egyes kérdések, például a városok helyzetének rendezésére, azonban megállapítható, hogy komolyabb, reformértékű változtatásra nem került sor. Csekély jelentőségű átalakítást csak az 1929-es közigazgatási rendezés eredményezett. A helyi-területi igazgatási szintek azon keretek között működtek, amelyek a polgári értelemben vett önkormányzatiság jogállási kérdéseinek rendezése során kerültek meghatározásra.

A második világháború, majd az azt követő politikai folyamatok szétfeszítették a térszerkezet bemerevedett korlátait, az Ideiglenes Nemzeti Kormány intézkedései, majd a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front demokratikus pártjainak programjai a közigazgatás mélyreható reformfolyamatainak elindítását és megvalósítását célozták. A demokratikus politikai erők

³⁴ BERÉNYI et al. 1966, 139. p.

³⁵ 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról.

³⁶ 1954. évi X. törvény a tanácsokról.

³⁷ A körzetesítés indokát ugyanakkor nemcsak a lakosság egészségügyi, kulturális szolgáltatásokkal való ellátásának szükségességében látták, hanem összhangba kívánták hozni a nagyobb termelőszövetkezetek megalakításával, a termelőszövetkezetek egyesítésével. BERÉNYI et al. 1966, 127. p.

³⁸ Debrecen, Miskolc Pécs és Szeged.

³⁹ BERÉNYI et al. 1966, 124-131. p.

⁴⁰ 1971. évi I. törvény a tanácsokról.

⁴¹ SIKET 2020, 63. p.

programjai a közigazgatástudomány egyes képviselőinek tudományos kutatásai során elért eredményeire is alapozva vitát indukáltak a tudomány képviselői között is. Ezen élénk viták egyik kiemelkedő alkotásának tekinthető *Martonyi János* önkormányzati reformprogramja, amely ma is gondolatokat indukál az olvasóban.

A tudományos elemzés nem tér ki a rendszerváltozást követő folyamatokra, azonban óhatatlanul elgondolkodtató párhuzamok vonhatók az 1990-ben felállított önkormányzati rendszert érintően megvalósult reformokkal összefüggésben. *Martonyi* gondolatai számos olyan, gyakran a viták keresztútjába került problémára mutathattak rá, amelyek ma is időszerűek. Nem jutott nyugvópontra az erős területi középszint kérdése, sőt egyenlőre helyreállíthatatlannak tűnik az egyensúly, a kiüresített megyei önkormányzati kompetenciákkal szemben a területi államigazgatás megerősödött kulcsszereplője, a kormányhivatal áll. Hasonló példaként említhető a félresiklott regionális reformok ügye, a tervezési-statisztikai, fejlesztési régiók kialakítása, majd ezzel párhuzamosan bizonyos államigazgatási szervek regionalizálása egy rövid időre jelentős hatást gyakorolt a területi közigazgatás szervezetére, működésére, a helyi fejlesztéspolitikára, azonban az önkormányzatiság ezen a szinten nem tudott megvalósulni, valódi alkotmányos régiók nem jöttek létre. A térségi közigazgatásban a kistérségek szerepe is lassan a múlt ködébe vész, azáltal, hogy a települési önkormányzati feladat-és hatáskörök lényegi csorbításának lehettünk tanúi az elmúlt időszakban. A járások mint alsó-középszintű területi államigazgatási egységek nyilvánvalóan nem léphettek a helyükbe.

A helyi-területi közigazgatási szintet érintő reformok igénye időről-időre szükségszerűen felmerül, a térszerkezet hatalompolitikai dimenziói változnak, a centralizációs folyamatokat decentralizációs tendenciák válthatják. A tanulmányt *Martonyi János* gondolatával érdemes lezárni, amely szerint „...minden országnak nemcsak olyan kormánya, hanem olyan közigazgatása is van, amelyet megérdemel”.⁴²

⁴² MARTONYI 1942a, 2. p.

JUDIT SIKET

THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS –
A RETROSPECTIVE ON JÁNOS MARTONYI'S PROPOSAL
1946 ON LOCAL SELF-GOVERNMENTS REFORM

(Summary)

János Martonyi published his proposal in 1946, during in the process of state organizational changes following World War II. The reform aimed at the modernisation of public administration, titled 'The Reform of Local Self-Governments'. The reorganization of territorial administration, the re-establishment of locally organized local self-government units, and the reassignment of public tasks emerged as pivotal obligations for the political leadership in the aftermath of the Second World War. Numerous proposals were formulated, among which stands out the writing of *János Martonyi*.

The study presents the historical-political context in which *Martonyi's* proposal was formulated, specifically focusing on Hungary's administrative structure before and after the World War II. It demonstrates the measures taken by the Interim National Government, the role of the local bodies of the Hungarian National Independence Front, and the tasks of the national committees. There was an overall consensus among the members of the Hungarian National Independence Front, which unified coalition parties, regarding the administrative reform. According to this, the parties agreed that local elections should be held as soon as possible, preferably in the autumn of 1946. They also reached an agreement that the democratic reform of the administrative structure would be one of the coalition's most important agenda points.

Martonyi considered an administrative arrangement that based on one hand on democratic foundations and on the other hand was simple and professional, to be an ideal type of organization. The twenty-five counties of Hungary were considered by the view of *Martonyi* as unsuitable as the basis for administrative territorial division. The proposal of the National Peasant Party was partially accepted, supporting the country's division into seven districts. In place of the counties, he suggested districts in part and autonomous towns in other part, with approximately fifty districts and twenty autonomous towns. Generally, two districts would replace one county as a territorial administrative unit.

Act XX of 1949 on the Constitution of the Hungarian People's Republic established the state administrative system in a centralized manner following the Soviet model, did not recognize self-governance, entirely abolishing local democracy. The reform proposals formulated after the Second World War, unfortunately, did not come to fruition.