

DR. KOCSIS ZSOLT

Várossá válás Európában

Cikkem hozzászólás a Tóth József által indított vitához (Tóth 2008) a várossá nyilvánítás kérdéseiről, de nem a várossá válásról elmondott vélemény, mint Kőszegfalvi Györgyé (Kőszegfalvi 2008), hanem kitekintést igyekszik nyújtani Európa más országainak gyakorlatára.

A kérdés történetisége

Az európai történelemben, különösen a feudalizmus idején a városi jogállásnak, privilégiumnak nagy jelentősége volt, annak megszerzése, kiterjesztése igen komoly áldozatokat követelt, de a haszna kárpótolta a település lakóit. Mivel a hierarchia csúcsára nehéz volt feljutni (szabad királyi város, királyi város, birodalmi város stb.), korán kialakult a városok legalább kétszintű rétegződése. Ennek már a római korban is voltak előzményei (a municipium a városok alsó szintjét, a colonia a felsőt jelentette). A városi cím adományozásánál már akkor is érvényesültek „magasabb szempontok”, nem a lélekszám vagy a gazdasági erő voltak a legfontosabb érvek (Csapó – Kocsis 2006, Kiss et al. 1998).

A középkorban a legfelső szinten a városok rendiséget is kaptak (Magyarországon az 1405-ös országgyűlésen fogadták be a szabad királyi városokat a rendek közé), azaz bár befelé majdnem köztársasági formában működtek, állam az államban jelleggel, kifelé tulajdonképpen földesúrként, a feudális rend szerves részeként. A második szint városai nem szabadultak fel teljesen a földesúri fennhatóság alól, a nálunk mezővárosnak (középkori latin kifejezéssel oppidumoknak) nevezett városok továbbra is adót és még egyéb jogcímen járó pénzeket fizettek a püspöknek vagy valamelyik földesúrnak. A városjog nagyon kifinomult, az élet sok területére kiterjedő szabályozás volt, ahol a két kategórián belül is rengeteg különbséget lehetett felfedezni a szabadságokban, illetve az adókban, egyéb terhekben. Minden privilégium valamilyen gazdasági előnyt jelentett, ezért az alapító oklevél szövegezésénél komoly alku előzte meg az egyes szabadságjogok, illetve terhek rögzítését (Granasztói 1980, Gyimesi 1975).

Természetesen a feudalizmus eltűnése után az ilyen kusza, szinte minden városra más feltételeket szabó szabályozás nem maradhatott fenn, ráadásul a modern tőkés, polgári államban a jogegyenlőség egyre inkább előtérbe került, ezért a városok és egyéb kiváltságos területek jogállását a 19. században majdnem minden országban jelentősen átalakították. Általában igyekeztek egységes feltételrendszert kialakítani, a címek megszerzését pedig nem alkuhoz, hanem a feltételek teljesítéséhez kötötték. A városi jogállás még mindig előnyt jelentett az ott élők számára, ezért azt különböző állami feladatok ellátásához, átvállalásához kötötték. Amely település vállalta és teljesítette a feltételeket, az előbbre léphetett, amelyik nem, az maradt, esetleg „lefokozásra” került.

A 20. század első felére Nyugat-Európa legtöbb államában megszüntették a települések közötti jogálláskülönbségeket (Németországban 1935-ben), ami azt jelenti, hogy a városi cím már csak cím, nem rang, nem járnak vele gazdasági vagy jogi előnyök (persze, az elmélet és a gyakorlat között lehetséges az eltérés).

Az urbanizáltság jelentős regionális eltérések mellett is általában olyan magas fokú, hogy gyakorlatilag nincs már értelme várossá válásról beszélni, ezért sok országban a közigazgatás alsóbb (regionális, megyei stb.) szintjéhez delegálták a városi cím adományozásának jogát. Ez nemcsak

azt jelenti, hogy nem beszélhetünk egységes európai gyakorlatról, hanem még országon belül is más-más módon történik a várossá avatás. Pontosabban: megfigyelhető egy bizonyos konvergencia, amennyiben a falvak várossá válása az ott élők büszkeségén, önbecsülésén túl senkinek nem fontos, ezért a közigazgatási törvénykezésnek marginális területét alkotja.

Napjainkra a kérdés annyiban érdekes, hogy a városi cím még mindig sok országban kétszintű, úgy, hogy a magasabb szint szabályozása markánsabb, általában országos hatáskör (például az uralkodó vagy az államelnök hozza a döntést).

Hogyan intézik máshol?

A városi cím adományozásánál az eltérő kép ellenére jelentős hasonlóságokat lehet felfedezni. Nagyjából a magyar Országos településhálózat-fejlesztési koncepcióval (OTK-val) egy időben a legtöbb nyugat-európai államban jelentősen átalakították az addigi önkormányzati rendszert, például Nyugat-Németországban, Svédországban, Ausztriában.

Ekkor a legtöbb országban eltörölték a városok és a falvak közötti jogi különbségeket (ha ez korábban még nem történt volna meg), illetve drasztikusan csökkentették a települési (a legtöbb nyelven a magyar „község”-nek megfelelő) önkormányzatok, egységek számát. A rendelkezésre álló idő, szakirodalom és idegen nyelvi ismeretek miatt a teljességre nem törekedve bemutatom a várossá válás, illetve a városi cím kétszintűségének kérdését, a vizsgált európai országok ábécérendjében, majd Németországgal kicsit bővebben foglalkozom. Egyrészt azért, mert a történelem során igen erős volt a német minta követése. (A fehérvári vagy budai jog, azaz a szabad királyi város jogai a magdeburgi jogra vezethetők vissza, de később is erősen német nyelvű volt a magyar város, egészen az újkorig. Továbbá az unió legnépesebb államára érdemes odafigyelni, ők hogyan intézik, persze, lehetne éppen a legkisebbtől is tanulni...)

Ausztria

Ausztria 198 városából 68 szerezte városi címét 1945 után, a folyamat ma is tart, bár a városi cím csak kevés esetben jelent a többi településtől eltérő jogállást, előnyöket. A közigazgatás szövetségi tartományokra, azokon belül pedig járásokra alapozódik. A legalsó szint a Gemeinde (község), amely sokszor több településből áll (kicsit a magyar közös tanácsú községhez hasonlóan). Egyes községek nagyközségi címet viselnek (Marktgemeinde), általában kisvárosias szerepkörű és kinézetű „falvak” ezek. A városok többsége városi jogú község (Stadtgemeinde), de a 15 legnagyobb város járásjogú, ún. Statutarstadt (olyan város, amelynek városi statútuma van). Ezek nem tartoznak a járások fennhatósága alá, ezért a méretbeli különbségektől eltekintve leginkább a magyar megyei jogú városokhoz hasonlíthatók, persze a járás (Bezirk) nem megye. A legtöbbször tartományi székhelyek. Napjainkban ugyan lélekszámhoz kötött a kategóriába való belépés (20 000 lakos felett bármely város kérheti a járási fennhatóság alóli „felszabadítását”, ha tartományi érdekek nem sérülnek, és a szövetségi kormány is jóváhagyja), de a már megszerzett címet nem veszik vissza, így például Rust az 1648-ban szerzett szabad királyi városi címét 1920 után is megőrizhette, kevesebb mint 2000 lakossal. Ugyanakkor két város (Leoben és Schwechat) járási fennhatóság alatt is a járásjogúakkal majdnem azonos helyzetet élvez. Lustenau pedig 20 000 feletti lakosságával is ragaszkodik ahhoz, hogy falu, nagyközség. Egyébként a városi címnek nincs népességszámkritériuma, Hardegg (Alsó-Ausztria) például 78 fős városka, igaz, a közös tanácsú város a társ-községekkel sokkal több, 1490 lakost számlál.

Nyugati szomszédunknál tehát azt láthatjuk, hogy az alkotmány nem tesz különbséget a falu és a város között (az alkotmány szövetségi, tartományi és községi szintet ismer), minden „község” hasonló szervezettel bír, ezért a várossá válás sem központilag szabályozott. Felső-Ausztria például 2002-ben a várossá válás egyetlen feltételként a 4500 fős népességet határozta meg. Igazán érde-

kes csak a járásjogú városok különleges helyzete, a fent említett „egyenetlenségekkel” (Bundeskanzleramt, Kinzl – Schütz 1962, Neuhofer 1998, Atzmüller 2002).

Csehország

Csehországban a helyzet hasonló, az alapvető kategória a község, de létezik a Statutarstadt (statutární město) fogalma, valamint itt sem kötik különösebb feltételekhez a városi cím megszerzését. A 23 legnépesebb város viselheti a statutární město címet, ami az osztrák járásjogú városnak felel meg. Ezek a városok járások egyben, illetve területük kerületekre, városrészekre osztható, egyéb külön jogok nem illetik meg őket.

A városok derékhadát (567) az „egyszerű” városok adják, de van egy új kategória is: 2006 óta újra létezik az 1954-ben megszüntetett kisváros (vagy nagyközség?) fogalma. A középkorban már létezett ilyen, a magyar mezővároshoz hasonlóan, a falu (ves) és a város (město) között. Kisvárosnak (městečko), majd a 16. századtól inkább mezővárosnak (městys) hívták. 1948 óta nem kapott ilyen címet település, de a 2006-os községi törvény 3. § 2. bekezdése feltámasztotta ezt a kategóriát. A cím adományozása az alsóház elnökének hatásköre, de a kormány állásfoglalása is szükséges. Eddig csak olyan település kapta meg a címet (187), amelyik 1954 előtt már viselte. Mivel akkoriban 500 feletti volt a számuk, további „avatások”, illetve „rehabilitációk” várhatók.¹

Dánia

A közigazgatás legalsó egységei városok vagy községek (a várossá válás népességszűzöbe 200 fő). Az 1970-es önkormányzati reform megszüntette a mezőváros-nagyközség (flække, handelsplads) kategóriát, a címet viselő kisvárosok várossá léptek elő, vagy községgé lettek lefokozva. A városok között nincs különbség, sem jogilag, sem a megnevezésben (by = város). Itt is lezajlott egy közigazgatási reform, amelynek keretében 1970-ig 1400-ról 1089-re, majd 1970-ben 277-re, végül 2007-ben 98-ra csökkentették a községek számát.

Franciaország

Jóllehet az ország elsőként tért át a modern közigazgatásra a francia forradalom és Napóleon törvényei által, mégis nagyon sok történelmi maradvány terheli a francia önkormányzati rendszert. A megyerendszer bevezetése ugyanis nem érintette a községek kérdését, ezért ott a mai napig szinte „középkori” állapotok uralkodnak, jóllehet a községet csak a forradalom hozza létre a szekularizáció keretében. (Ennek egyik legfurcsább példája a hat lakatlan község máig fennmaradása. Ezek az első világháborúban pusztultak el, területüket azonban nem osztották fel a szomszédok között, hanem egyfajta nemzeti emlékhelyként szerepelnek a térképen és a községek sorában is.)

Alapvetően nincs különbség a „községek” között, hivatalosan a sokmillió Párizs ugyanannyi joggal rendelkezik, mint a néhány tucat lakosú törpefalu (kettőnek kettő, egynek egyetlen lakosa van), de ez természetesen nem igaz. Párizs, Lyon és Marseille ugyanis különleges jogállással bírnak, nagy népességük okán. Továbbá – igaz, csak statisztikai céllal, de – megkülönböztetnek 2000 főnél kisebb városi területeket és annál nagyobbakat, utóbbiakat nevezi a statisztikai intézet (INSEE) városnak (ville), míg a legkisebb községek megnevezése falunak fordítható (villages).

Franciaország európai területén 2007-ben 36 568 község létezett, 380 fős átlagnépességgel (Belgiumban ez a szám 11 265, de ott 1961 és 1983 között a községek számát 2663-ról 589-re csökkentették, Olaszországban 2343, de Spanyolországban is magasabb, 564), közülük 20 982-nek kevesebb a lélekszáma 500 főnél! A hetvenes években Németország vagy Olaszország harmadolta

¹ [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/eng/4E003F7AD9/\\$File/13010803.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/eng/4E003F7AD9/$File/13010803.pdf), [http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/eng/AD00473A4B/\\$File/130207099.pdf](http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/eng/AD00473A4B/$File/130207099.pdf), Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřizení).

községeinek számát, de az Franciaországban igen kis mértékben változott (a forradalom idején 41 000, 1921-ben 37 963, napjainkban 36 568). A csökkenés nagyobbik része az 1971-es Marcelline-törvénynek köszönhető, amely különböző anyagi előnyöket ígért az önkéntesen egyesülő községeknek (1300-zal csökkent akkor a községek száma), ugyanakkor továbbra is igen népszerűtlen a községegyesítés, mert a lakosok és a helyi politikusok is rengeteg érvet tudnak felhozni ellene. A jogi önállóság megőrzése mellett azonban igen erőteljes az önkéntes társulások előretörése, 2573 társulásban 33 327 község vesz részt, ami a lakosság 86,7%-ának felel meg (Chevènement-törvény).

A városi címnek nincs tartalma, a lakosság szám azonban mégis fontos, mert a községi tanács nagyságát, illetve az önkormányzati választás menetét ez határozza meg.²

Írország

A városá válás itt sem létkérdés a települések számára, hiszen nem jár előnyökkel, ugyanakkor a városok között itt is találhatunk különbségtételt: az öt legnépesebb város (Cork, Dublin, Galway, Limerick, Waterford) „city”, a többiek csupán „town” nevet viselnek. A town egyébként nem csupán közigazgatási várost jelöl (towns with legally defined boundaries – ezeknek törvény által kijelölt határaik vannak), hanem népszámlálási egységet is (census town). Utóbbiak 1971 óta legalább 50 lakott épületből állnak, amelyek az utca két oldalán álló, legalább 30, vagy egy oldalán álló 20 lakott épületből álló településmagtól nincsenek 800 m-nél messzebb.

Jóllehet a városok között vannak kis népességűek is (1994-ben hat várostól visszavették a címet), a 2001. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény úgy fogalmaz, hogy a legutóbbi népszámlálás alkalmával 7500 főnél népesebb települések kérhetik a belügyminisztertől, hogy megvizsgálva bizonyos körülményeket, engedélyezze városi tanács felállítását (a town – város – megjelölés használatát), ugyanakkor a miniszter a 7500 főnél kisebb városok esetében vissza is vonhatja a városi címet. Ez általában azt jelenti, hogy a statisztikai hivatal „dönti el”, ki a város, illetve a népszámlálás alkalmával kiadott útmutatóban rögzíti, hogy milyen feltételek teljesítése szükséges még a lélekszámküszöbön túl.³

Lengyelország

Lengyelországban a közigazgatás alapeleme a község (gmina), ami nagyjából a közös tanácsú községnek felel meg. Az alkotmány szerint a közigazgatási feladatok ellátásának legalsó és legfontosabb szintje ugyan, de például a személyi igazolványba nem a község neve kerül, hanem konkrétan az illető faluja, városa, tehát a település, amely csak része a községnek mint igazgatási társulásnak.

A községek városi rangot viselhetnek (gminy miejskie). Ebben az esetben a község egyetlen településből áll. 306 ilyen települése van Lengyelországnak, közülük 65 tulajdonképpen járásjogú város (powiat grodzki vagy miasta na prawach powiatu). A városok többsége azonban (586) úgynevezett gminy miejsko-wiejskie, városi-falusi község, azaz olyan község, ahol a központ város, de nem tudott „felnőni” a járásjogú státushoz. Ezeket lehetne kisvárosként, mezővárosként fordítani. A maradék 1586 község falusi jogállású.

A járás (powiat) egyébként a magyar megye szintjének felel meg (NUTS 3), jóllehet területe sokkal kisebb annál (5–15 községből áll). 1975-ben megszüntették őket, majd a helyükbe lépő központosított állami járások eltörlése után 1999. január 1-től ismét létrehozták, a korábbi 49 vajdaság átalakításával (a mostani 16 a NUTS 2 szint). A már említett 65 járásjogú város vagy városjáras

² Code général des collectivités territoriales (CGCT) (<http://www.droit.org/code/index-CGCTERRL.html>), <http://www.droit.org/code/index-CGCTERRM.html>, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Bonnard, M. 2005.

³ http://www.cso.ie/census/documents/census_2006_Appendices.pdf.

(powiat grodzki) mellett 314 járás (powiat ziemski) található, azaz valóban helyesebb a járás szó használata, noha a magyar NUTS 3 megfelelője a megye (Dorsch 2003, Gorzelak – Jalowiecki 2001, Schnapp 2001).

Nagy-Britannia

Nagy-Britanniában sem a történelemben, sem a jelenben nem egységes a város cím adományozásának, illetve a városok különböző szintjeinek rendszere: Anglia, Skócia vagy Wales eltérő szabályozást alkalmaz. Az azonban egységes, hogy a city és a town szavak a városok „rangját” ki-fejezik. A town (város) olyan település, amely nagyobb a falunál, kisebb a nagyvárosnál (city). Másként megközelítve a town olyan településeket jelöl, amelyek korábban (legtöbbször még a középkorban) vásártartási jogot szereztek.

A modern szóhasználatban a town városi tanáccsal rendelkező település, amely nem nevezheti magát city-nek. Hagyományosan city rangú az a város, amelyet az uralkodó kitüntet ezzel a címmel. Néhány kivételtől eltekintve két-három feltétele van (volt) a cím megszerzésének: az anglikán egyház püspöksége, azaz a városban álljon székesegyház (még VIII. Henrik kezdte el ezt a gyakorlatot, de nem minden püspöki székhely kapott automatikusan vagy egyáltalán city rangot). A 19. századig nem is nagyon volt új city, hiszen a püspökségek száma addig nem nőtt. A század közepétől azonban szükségessé vált új püspökségek alapítása, általában a legnépesebb ipari településeken, amelyek persze ritkán voltak a középkorban is fontos helyek, ami felvetette számukra a city cím megszerzésének lehetőségét. 1907 után 300 000 fős lakosságot vártak el a city-aspiránstól (de nem mindig tartották be), továbbá a városi önkormányzat addigi jó működését. Egységes szabályozás azóta sincs, általában pályázni kell a címre, de az odaitélésnél nem mindig számít a népességszám (a 20. század közepéig sok jelöltet utasítottak vissza a kis lélekszámra hivatkozva), valamint nem perdöntő a püspökség megléte sem.

A dolgot bonyolítja, hogy London City városrésze ugyan city, Westminster is, de a többiek nem, és máshol is előfordul, hogy a modern város nem teljes területe viselheti a büszke, de különösebb jogokat nem jelentő city címet. A town és a city között tulajdonképpen nincs különbség, ahogyan azt 1927-ben a belügyminisztérium egy közigazgatási reformbizottság memorandumára válaszként „kinyilatkoztatta” (Health Ministry 1927), ezért kijelenthetjük, hogy a pályázók inkább saját önbecsülésük miatt szeretnék „előre lépni” (a lordkancellárhoz benyújtott pályázatokat az uralkodó bírálja el, majd általában valamilyen ünnepi alkalomhoz kötődően adományozza a címet).

A városok alsó szintje a town, melyet úgy lehet megszerezni, hogy a település önkormányzata, tanácsa városnak nevezi magát. Ez az egyetlen feltétel. Angolosan egyszerű, ugyanakkor természetesen eltérő a kontinens más részein bevett gyakorlattól. Ez a helyzet Skóciában, Walesben és Észak-Írországbán is, az országrészek közötti különbség nem itt, hanem a city szintnél jelentkezik.

Az Európán kívüli angolszás országokban is hasonló kétszatuság figyelhető meg: a city rangot a szövetségi államok feltételekhez kötik, míg Ausztráliában például a town egyetlen feltétele a 250 lakos. Az USA egyes államaiban van city–town kettősség, máshol nincs. A városalapítás általában a települési szint feletti (szövetségi állam) bíróságához benyújtott kérelemmel történik, a magyar cégbírói bejegyzéshez hasonlóan. Általában nem számít a népesség (a legkisebb város az USA-ban egy észak-dakotai, öt lakossal), csupán az alapító okiratok átvizsgálása történik meg. Az új város (town vagy city, ha létezik e kettősség) többnyire a megye (county) fennhatósága alól kikerül, azzal tulajdonképpen egyenrangúvá válik, így ügyeit a közvetlen felettes közigazgatási szint ellenőrzése nélkül végezheti, azaz jogi előnyöket nem, de nagyobb szabadságot, mozgásteret jelent a városi cím (Beckett 2005, Local Government Act 1972).

Norvégia

Norvégiában 1952 előtt létezett a város és a mezőváros kettősség, de utána megszűnt, csak egyféle városi cím létezett, amit a „by” szó jelzett. A kisebb városokat (városi településeket) a tettsted szó jelöli, ahol a házak között nincs 50 méternél nagyobb távolság. A falunak fordítható landsby már nem használatos, helyette bygd-nek nevezik azokat a településeket, amelyek nem felelnek meg egyik városi kritériumnak sem. 1965-ben a közigazgatás súlypontja áthelyeződött a néhány évvel korábbi településegységek által létrejött helyi (községi) önkormányzatokra (többnyire társult települések, a magyar közös tanácsú községhez hasonlóan), amelyek rurális (herredskommune) vagy városi (bykommune) önkormányzatok lettek. Az 1992. évi helyi önkormányzati törvény ezt a kettősséget is megszüntette, de a községek négyjegyű statisztikai kódjában a harmadik helyen nulla áll a korábbi városok esetében.

A városi rangot 1996-ig az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium adta, 1997-től 5000 fő felett bármelyik község városi címet adományozhat valamelyik részének! Tehát nem önmagának, hanem egy településnek, a közös tanácsú község egyik tagjának. Ez a könnyítés rengeteg új várost eredményezett 1997 óta, de a legkisebbek is általában 1000 fő felettiek.⁴

Olaszország

Olaszország 8101 községe (comune) képezi a közigazgatás alapegységét. Jóllehet a hetvenes években itt is lezajlott egy racionalizálás, a községek száma azóta nem változott, pedig a kicsiny méret miatt sok csak nehezen vagy egyáltalában nem tudja ellátni feladatait. A községek átszervezése az utóbbi évtizedekben mindig megfeneklik az érintettek ellenállásán, ugyanis a falvak, városok közül nem egynek ezeréves történelme van, míg a megyék (provincia) és a tartományok (regione) minden történelmi előzmény ellenére a mindenkori központi kormány függvényei, ezért határaik viszonylag sűrűn változnak. Így a községek ellenállásának egyik fő érve a történelmi kontinuitás, az állandóság. A községek jogilag egyenlők, a többmillióes Róma és a 33 fős Morterone is, persze a tényleges lobbiképességet erősen befolyásolja a lélekszám. A városi cím ugyanakkor nem függ a település nagyságától, a köztársasági elnök kezét nem köti semmilyen minimális lélekszám a cím adományozásánál, bölcsességére van bízva, melyik községet emeli városi rangra.

Portugália

Portugália egyszerűen intézi a városi címek adományozását: a város (cidade vagy vila) legalább 8000 választóval (azaz kb. 10 000 lakossal) rendelkezzen, valamint a felsorolt intézmények, infrastrukturális elemek legalább felével (kórház, gyógyszertár, tűzoltóság, színház/kultúrház, múzeum, könyvtár, kereskedelmi szálláshely, alsó- és középfokú oktatás, tömegközlekedés és közparkok).

A 151 cidade öt, az 533 vila csak négy tornyot rajzolhat a címerére. A „markáns” különbség is jelzi, hogy a kétféle városi cím szimbolikus. Különösen igaz ez a cidade esetében, ahol az egyik legfontosabb érv az ország történelmében betöltött szerep, nem pedig a népesség (a fenti feltételeket csak az újaknak kell teljesíteni), így fordulhat elő, hogy vannak 2500 lakosú cidade és 25 000 lakosú vila rangú városok. Az ország több mint 4000 települése 308 községi önkormányzatba tömörül, de a városi címet a települések viselik.⁵

⁴ http://www.ssb.no/english/subjects/02/02/folkendrhist_en/about.html, http://www.ssb.no/english/subjects/02/01/10/befsett_en/tab-2007-06-07-01-en.html.

⁵ http://www.anmp.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=53.

Svájc

Svájcban statisztikailag minden község város, amelynek lakossága 10 000 főnél nagyobb, de mivel a városi rang semmilyen előnyt sem jelent, több népesebb település (akár 30 000 fő felett is) csupán a község nevet használja, mivel a város annak csak egy „szinonimája”. Ugyanakkor vannak kisvárosok, amelyek a történelem során szerzett városi címüket máig használják. Jellemző a svájciak szerénységére, mértéktartására, hogy egyes kantonok székhelyei tudatosan nem a kanton fővárosának, hanem székhelyének nevezik magukat. A várossá váláshoz tehát két feltételt kell teljesíteni: meghaladni a 10 000 fős lélekszámot (legalább a legutóbbi három évben, éppen ezért a címet el is lehet veszíteni, ha legalább öt egymást követő évben 7500 alá esik a lélekszám), illetve akarni a városi címet (Bundesamt für Statistik 2006).

Svédország

Az 1971-es községi (helyi önkormányzati) reform óta Svédországban a stad (város) és a köping (kisváros) fogalmakat a közigazgatási gyakorlatban törölték, mindkettő helyett a helység (tätort) áll (ezzel a városok városi címüket is elveszítették). A mindennapos szóhasználatban azonban ma is él a stad a nagyobb települések megjelölésére. Napjainkra a 19. századi 2500 helyett 290 község van, amelyek a helyi szintet jelentik, tekintet nélkül területük vagy népességük nagyságára. A legnépesebb svéd városok is „csak” kommun (község) rangúak, a legnagyobb területű Kiruna község pedig a magyar régiók méretével összevethető (19 371 km²).

A helységek besorolása öt évente történik a statisztikai hivatal által, úgy, hogy az 1940 helység közül azok számítanak „városnak”, amelyek lakossága meghaladja a 200 főt, és ahol a házak közötti távolság nem éri el a 200 métert. A skandináv államok 1960-ban állapodtak meg a „sűrűn lakott területek” – tulajdonképpen a városok – fogalmában, ekkor született ez a definíció, amelyet 1971 óta használnak, de tulajdonképpen csak arra a célra, hogy a városlakók arányát ki lehessen számolni. A „helységen” kívül élők a falusiak. Ugyanakkor a közigazgatás alapja továbbra is a község, a városi cím tehát csak statisztikai segédeszköz.⁶

Németország

Németország történelmi széttagoltsága miatt talán a legtöbb városféleséget tudja felmutatni, de a sokszínűség okai között a nagy észak–déli vagy kelet–nyugati kiterjedést és az abból fakadó természeti, de inkább társadalmi-gazdasági különbségeket is meg kell említeni.

A jelenlegi 2076 város között található tartományjogú városokat (Hamburg, Bréma, Berlin), nagyvárosokat (100 000 lakos feletti lélekszámú 82 város, az előbbi hármat is beleértve), járásjogú városokat (közigazgatásilag a nagyváros nem létező kategória, a legmagasabb szint a járási jog, amihez általában 30–50 ezer főnél nagyobb népesség kell, de München 1,3 millióval „csak” járásjogú), valamint „városokat” minden egyéb jelző nélkül, időnként falvakat „megszégyenítően” kevés népességgel. 1935 óta nincs jogi különbség a községek között, minden község (Gemeinde) egyenrangú, hasonló felépítésű és nagyjából azonos feladatokat lát el (kivéve a három városállamot és a járásjogú városokat), persze, méretétől függően jobban vagy rosszabbul, illetve könnyebben vagy nehezebben.

Azok a települések, amelyek a városi címet használják, a következő csoportokba sorolhatók:

Tartományjogú városok – Hamburg és Bréma esetében a sok száz éves hagyomány, Berlin esetében a 20. század második fele indokolja a különleges jogi státust. A középkorban 105–110 város bírta ezt a jogállást, 1803-ig 51, utána már csak hat (Augsburg, Brema, Frankfurt am Main,

6 http://www.scb.se/templates/tableOrChart___193257.asp, Be0101tab3beforandr06eng.xls, http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0810/2005A01/MI0810_2005A01_SM_MI38SM0601.pdf.

Hamburg, Lübeck és Nürnberg). 1815-ben már csak négy maradt, a két bajor várost „bedarálták”, majd 1937-ben Lübeck, illetve a második világháború után Frankfurt is elvesztette „államiságát”.

A nagyváros csak statisztikailag értelmezhető, egyetlen kritériuma a 100 000 lakos.

A *járásjogú város* (kreisfreie Stadt vagy Stadtkreis, mint a Landkreis, azaz nem városi járás el-
lentéte) hasonló helyzetű, mint Ausztriában, azaz járási fennhatóság alá nem tartozik, önmaga járás,
nagyobb önállóságot élvez, mint a kisebb városok, bár több feladata is van, például a tömegközle-
kedés szervezése, amit az alacsonyabb szintű településeken a járások végeznek.

Járásba tartozó város (kreisangehörige Stadt) – ez tulajdonképpen az összes többi várost jelen-
ti. Amennyiben valamelyik város a járás székhelye, akkor Kreisstadt a megjelölése. Egyes tarto-
mányokban használják a „nagy járásba tartozó város (große kreisangehörige Stadt) (20–45–60 ezer
lakos feletti, de nem járásjogú városok), illetve a nagy járási város (große Kreisstadt) (Bajor-
országban 20 000, Baden-Württembergben 30 000 lakos feletti) kategóriákat is. Ezek ráadásul nem
feltétlenül a járások székhelyei, ezért a név nagyon zavaró lehet, hiszen nem nagy járásközpontot
jelent (Kreisstadt=járásszékhely), hanem nagy népességű járásba tartozó várost, mégsem große
kreisangehörige Stadt a neve, mert azt meg más tartományokban használják. Hessenben
Sonderstatusstadt is van, nagyjából a fenti, nagyobb járásba tartozó városok megfelelőjeként, de
ugyanazt a kategóriát Alsó-Szászországban nagy önálló városnak (große selbstständige Stadt) ne-
vezik, a Saar-vidéken Mittelstadt (középváros), míg néhány szövetségi államban egyáltalán
nincsenek ezek a közties állapotú városok.

A többi kategória jórészt történelmi maradvány, illetve a múltbéli emlékek sokaságán túl sem-
milyen előnyt nem jelent a közönséges községekkel szemben. Ilyenek a (ma már használaton
kívüli, de a turisztikai marketingben használható) *Markt*, *Marktflecken*, *Flecken* (nagyjából a me-
zőváros megfelelői); a *Minderstadt* (olyan település, amelyik a városi szabadságok közül csak
kevésrel rendelkezett, de piactartással mindenképpen, mert ez volt a legfontosabb privilégium, az
első lépcső az anyagi felemelkedés felé); a *Freiheit* (az előbbiekhöz hasonló, deklaráltan nem teljes
szabadságjogokkal rendelkező városka); a *Wigbold* vagy máshol *Weichbild* (történetileg a városfa-
lakon kívüli, tulajdonképpeni külváros, alsóváros, előváros, de mégis valamilyen minimális elő-
joggal rendelkező település); végül a *Titularstadt* (címetes város), amely olyan városokat jelöl,
amelyek elveszítették városi jogukat, gyakran városrészek, amelyek egykori önállóságuk emléke-
ként őrzik városi címüket, illetve olyan községek, amelyeknél a városi szerepkörök, tényezők közül
több is hiányzik.

Ezt a zavaros helyzetet bonyolítja, hogy az egyébként üres városi cím adományozása is tarto-
mányonként eltérő, de annyi elmondható róla, hogy mivel a cím csak szimbolikus jelentőségű, és a
települések szinte minden szükséges infrastruktúrával és intézménnyel rendelkeznek a saját nagy-
sághatékosságuknak megfelelően, általában népességszámkülönböztetést (a legtöbbször 2000–2500 főt)
állapítanak meg feltételként. Természetesen nem is érdemes a térségi szerepkörökkel érvelni, hi-
szén a községek egynegyede város (8505-ből 2077), ráadásul a közigazgatási reform még nem
teljesen zárult le, így további község- és járásösszevonások várhatók. (Nyugat-Németországban
1967 előtt 24 000 község volt, ennek fele 500 fő alatti. 1978 után 8505 maradt, a 425 járásból 237,
a 139 járásjogú városból 91.) A reform nem minden esetben zajlott az önkéntesség elvének betartá-
sával, egyes összevonások nemcsak a lakosság tiltakozását hozták, hanem bírósági szakaszig is
eljutottak az ellenzők. A nyugati országokban ezzel együtt is a hatékonyságra hivatkoznak, míg
keleten egyes csődbe jutott községi önkormányzatok megmentésére is felhasználták a községek,
járások összevonását, átszervezését (Hamann 2005, von Oertzen – Thieme 1980–1987, Landtag
NRW 2005).

Összefoglalás

A vizsgált országok várossá nyilvánítási gyakorlatát összegezve hasonlóságokat és különbségeket is találhatunk, mégis kirajzolódik egy trend, valamilyen konvergens fejlődés, ami lehet a hasonló körülmények következménye, lehet egyfajta konzultáció (például a skandináv államok igyekeztek megállapodni bizonyos közös irányelvekben) eredménye, de egyre inkább úgy tűnik, hogy nem lehet véletlen! A legfontosabb megállapítások, tapasztalatok a következők:

1. A városi cím kevés országban jelent jogi vagy más előnyt, megszerzése általában nem létkérdés az adott település számára, inkább kitétető vagy önigazoló jellege van. Sok országban a „község” (közösség) a közigazgatás alapeleme, városi vagy falusi jogállása funkciói betöltésénél nem játszik szerepet.
2. Az urbanizáltság (városodás) olyan magas fokú, hogy néhány különleges helyzetű (például a sarkkörön túli) terület kivételével nem beszélhetünk városhiányos térségről, ezért a térszerkezeti, térségi szerepkörre hivatkozás általában nem jelenik meg sem a pályázóknál, sem az elbírálás során.
3. Tekintettel az urbanizáltság (városiasodás) magas fokára, a cím adományozásánál az infrastrukturális ellátottság sem fontos szempont, a legtöbb országban egy adott népességszám eléréséhez kötik a döntést.
4. Mivel a cím adományozása leginkább a pályázónak fontos (lásd 2. pont), jellemző az adományozási jog alacsonyabb (regionális) szintre való telepítése.
5. A városok állománya nem egyrétegű, a legtöbb országban történelmileg tagolt, ezért (vagy más megfontolásokból) a jelenben is megkülönböztetést tesznek a városok között, leggyakrabban a lélekszám (nem mechanikusan alkalmazva), máskor a történelmi, illetve a jelenkori szerepkörök alapján. Ilyenkor a kiemelt városok több feladatot, szerepkört kapnak, de több önállóságot is élveznek, azaz a magasabb szint elérése tényleges előnyöket is jelenthet.
6. Néhány országban a városi címet el lehet veszíteni, vissza lehet venni. Egyrészt kampányszerűen, bizonyos közigazgatási reformok, átszervezések során, másrészt az adományozásnál figyelembe vett feltételek nem teljesítése (nem teljesülése) esetén.
7. A legtöbb országban éles különbség van a település (földrajzi fogalom) és a község (közigazgatási, jogi fogalom) között. Nálunk a község a falu szinonimája, holott a kettő Európa szinte minden más országában mást jelent: a község a helyi önkormányzat legalsó szintjét – országonként eltérő szuverenitással, a falu pedig a település jogállását, funkcióját. Majdnem minden országban vannak extrém kis területű, népességű városok, falvak (községek), de jellemző a helyi önkormányzatok számának csökkenése, csökkentése (az OTK-val majdnem egy időben zajló reformok által vagy később), így a konszolidáció eredményeként nagyobb lélekszámú, életképebb, hatékonyabb, az igazgatási feladatok, közszolgáltatások, érdekérvényesítés, infrastrukturális ellátás stb. terén a lakosoknak többet nyújtani képes egységek jöttek létre. Korábban általában központi, de mindenképpen felülről jövő döntések eredményeként, gyakran erőszakoltan, újabban inkább a társulási formákat, az önkéntességet (állami támogatások ígéretével csábítva) előtérbe helyezve.

A várossá nyilvánítás gyakorlata Európa vizsgált országaiban

A cím adományozásának helye (szintje)	<i>Központi, országos</i> Csehország, Dánia, Franciaország, Írország, Lengyelország, Nagy-Britannia ^{a)} , Olaszország, Portugália, Svájc, Svédország	<i>Helyi, regionális</i> Ausztria, Nagy-Britannia ^{a)} , Németország, Norvégia,
A cím adományozásának módja	<i>Mechanikus (például lélekszámhoz kötött)</i> Ausztria ^{b)} , Dánia, Franciaország, Norvégia ^{c)} , Írország, Portugália, Svájc ^{c)} , Svédország	<i>Pályázat, mérlegelés útján</i> Ausztria ^{b)} , Csehország, Lengyelország, Nagy-Britannia, Norvégia ^{c)} , Olaszország, Svájc ^{c)}
A városi cím többszintű (ezért lehet jelentősége)	<i>Igen, a magasabb szint „rangot” jelent</i> Ausztria, Csehország, Írország, Lengyelország, Nagy-Britannia, Németország	<i>Nem, nincs többféle város</i> Dánia, Franciaország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Svájc, Svédország
A cím elveszithető, visszavehető ^{d)}	<i>Igen, a mechanikus adományozásnál a feltételek nem teljesülése esetén</i>	<i>Igen, az adományozó mérlegelése alapján</i>

a) Nagy-Britanniában a town helyi, a city cím adományozása központi (uralkodói) hatáskör.

b) Felső-Ausztriában lélekszámhoz kötött, a többi tartományban nem.

c) Norvégiában és Svájcban a cím lélekszámhoz kötött, de a feltételt teljesítő település maga dönti el, hogy akarja-e a városi címet.

d) A cím elvesztése a 20. század első feléig igen gyakori volt (a régi, feudális örökségből származó címeké elsősorban), napjainkban a mechanikus adományozási gyakorlat miatt nem ritkán előfordul.

IRODALOM

([http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/engt/4E003F7AD9/\\$File/13010803.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/engt/4E003F7AD9/$File/13010803.pdf))

Atzmüller, Karl: Die Gemeindeverfassungs-Novelle 1962, ÖGZ Österreichische Gemeinde-Zeitung 2002/11, 17

Beckett, John V.: City status in the British Isles, 1830–2002, Historical urban studies. Aldershot: Ashgate. ISBN 0-7546-5067-7, 2005

Bonnard, Maryvonne: Les collectivités territoriales en France. La Documentation française, ISBN 2-11-005874-9, 2005

Bundesamt für Statistik (BFS): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz. ISBN 3-303-00334-3 BFS, Neuchâtel, 2006

Bundeskanzleramt <http://www.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4780>

Code général des collectivités territoriales (CGCT) (<http://www.droit.org/code/index-CGCTERRL.html>), <http://www.droit.org/code/index-CGCTERRM.html>, Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Csapó Tamás – Kocsis Zsolt: Szombathely településföldrajza. Savaria University Press, Szombathely, 2006

Dorsch, Pamela: Nationale und transnationale Vernetzung polnischer Städte und Regionen – Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung Discussion Paper Nr. SP IV 2003-106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2003, <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2003/iv03-106.pdf>

Gorzela, G. – Jalowiecki, B.: Reforma terytorialnej organizacji kraju: wniosek po dwóch latach. In: Gorzela, G. – Jalowiecki, B. – Stec, M. (szerk.): Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doswiadczen. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, 2001

Granasztói György: A középkori magyar város. Magvető Kiadó, Budapest, 1980

Gyimesi Sándor: Városok a feudalizmusból a kapitalizmusba való átmenet időszakában. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1975

Hamann, Philipp: Gemeindegebietsreform in Bayern – Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven, Utz Verlag, München, ISBN 3-8316-0528-9, 2005

Health Ministry: Functions of local authorities. Memorandum from Health Ministry, The Times, 17 June 1927

- http://www.anmp.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=53
[http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/engt/AD00473A4B/\\$File/130207099.pdf](http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/engt/AD00473A4B/$File/130207099.pdf)
http://www.cso.ie/census/documents/census_2006_Appendices.pdf
http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0810/2005A01/MI0810_2005A01_SM_MI38SM0601.pdf
http://www.scb.se/templates/tableOrChart__193257.asp Be0101tab3beforandr06eng.xls
http://www.ssb.no/english/subjects/02/01/10/befteft_en/tab-2007-06-07-01-en.html
http://www.ssb.no/english/subjects/02/02/folkendrhst_en/about.html
Kinzl, Walter – Schütz, E.: Das neue Gemeinderecht, ÖGZ (Österreichische Gemeinde-Zeitung Offizielle Zeitschrift des Österreichischen Städtebundes) 1962/15–16
Kiss Gábor – Tóth Endre – Zágorhidy Czigány Balázs: Savaria-Szombathely története a városalapítástól 1526-ig. Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata, Szombathely, 1998
Kőszegfalvi György: Agglomerálódó térségnek jól jön az új város. Területi Statisztika, 2008/4
Landtag Nordrhein-Westfalen: „Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen”; Düsseldorf; Schriftenreihe des Landtags, Bd. 16, 2005
Local Government Act 1972 (c.70), 1(10) és 1(11) bekezdések
Ministre de l’Intérieur et de l’Aménagement du Territoire: Répartition des EPCI à fiscalité propre par département au 01/01/2007 (PDF)
Neuhofer, Hans: Gemeinderecht. Springer, Wien – New York, 1998
Schnapp, Friedrich E.: Die Garantie der örtlichen Selbstverwaltung in der polnischen Verfassung. Die Öffentliche Verwaltung, Heft 17, 2001
Tóth József: Meditáció a városokról és a várossá nyilvánítás hazai gyakorlatáról. Területi Statisztika, 2008/3
von Oertzen, Hans Joachim – Thieme, Werner (szerk.): Die kommunale Gebietsreform. Schriftenreihe, Nomos, Baden–Baden, 1980–1987
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Kulcsszavak: várossá nyilvánítás, városodás, városiasodás, urbanizáció, Európa.

Resume

The Hungarian practice of awarding the rank of town badly needs to be reshaped. Currently there is a professional and scientific debate about the practice, but this paper does not reflect the point of view of the author. It intends to show the quite various, yet in many aspects converging practices in several European countries. Besides the colourful variety there are similarities to observe as well: though the rank is mainly bifurcated (city–town), there are generally no important differences between the two levels (not even between villages and towns) in legal and administrative aspects. The lower level (town) is easy to reach, in some countries it depends only on the decision of the inhabitants. However, in my opinion the most important factor of convergence is that settlements and communes should be properly distinguished, while in Hungary the terms are used as synonyms of each other. We have too many communes (administrative local governments) in proportion of settlements (geographical term for an inhabited place).