

Kálmán, a későbbi legfőbb ügyész. Ugyancsak a kari oktatók összetételét és szellemiségét mutatja, hogy a későbbiekben számosan lettek az Alkotmánybíróság tagjai, illetve az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

Mindez persze szorosan összefüggött azzal is, hogy a Magyar Szocialista Munkáspárt jogi kari szervezetének a vezetése főként reformkommunistákból és ellenzékiekből állott, éppen úgy, mint tagságának a zöme. E tagság jellegét egyértelműen tükrözte a bornírt Schlett-ügy. Schlett Istvánt azért akarták kizárni a pártból 1988-ban, mert – nem tévedés – 1956-ban támogatta a forradalmat. A párttagság természetesen egyhangúlag megtagadta a kizárás jóváhagyását. Mindezek alapján egyáltalán nem véletlen, hogy a rendszerváltás kezdetén néhány civil szervezet éppen a jogi karon tartotta jó néhány ülését: így a független jogászok, valamint a halálbüntetést ellenzők csoportja.

Jelentős szerepet játszott a rendszerváltás előkészítésében a jogi kari ifjúság, az egyetemi hallgatók egy nagy része. Az első jelentős lépés ez irányban a Bibó István Szakkollégium létrehozása volt, amely a nyolc-

vanas évek elején történt. Az alapítást hosszas vita előzte meg, amely a korántsem véletlen névválasztással kapcsolatban keletkezett. Bibó István, aki a forradalmi kormány minisztereként utolsóként hagyta ott az országgyűlést, amikor a szovjet csapatok bevonultak, *persona non grata* volt a balosok szemében. És a kollégium kezdettől hű maradt Bibó tanításaihoz. Ennek jegyében nevelkedtek a kollégisták, többek között annak hatásaként, hogy a kollégiumba rendszeresen meghívtak ellenzéki gondolkodókat, politológusokat és szociológusokat. A kollégiumnak és vezetésének sokat köszönhet a Fiatal Demokraták Szövetsége is; Stumpf István volt ekkoriban az igazgató. A jogi kar vezetésének is volt szerény szerepe a Fiatal Demokraták Szövetsége létrejöttében és fennmaradásában. Mégpedig annyiban, hogy a rendőri szervek gondolkodtak azon, hogy ne tartóztassák-e le a Fiatal Demokraták Szövetsége vezetőit, de a jogi kar vezetői megpróbálták lebeszélni őket erről, szerencsére sikerrel. És természetesen az oktatók tanításának a szelleme is hozzájárult ahhoz, hogy az új ifjúsági szervezet elkötelezett ellenzékivé vált.



Mátyás Ferenc

Jogszabályok megismerhetősége: hatályon innen és túl

„A törvénynek mindig, mindenki számára elérhetőnek kell lennie.”

(Franz Kafka)

I. A megismerhetőség nehézségei

A jogi norma olyan magatartási szabályok megjelenítése jogi formában, amely a jogi norma hatályánál fogva – végső soron a jogkövető magatartás kikényszerítésére irányuló, a jogi normához kapcsolódó állami kényszer útján – a címzettek (vagyis a jogok és kötelezettségek lehetséges hordozói) számára ír elő normatív, azaz kötelező magatartásokat.¹ A jogszabályok címzettjei a jogi normákban kötelező jelleggel megfogalmazott előírásoknak kizárólag abban az esetben tudnak eleget tenni, amennyiben a jogi norma szövege megismerhető a számukra. A megismerést pedig a jogtudomány a címzettek számára kötelezővé tette az „ignorantia iuris non excusat”-elv bevezetésével. Ez azt jelenti, hogy senki nem hivatkozhat arra, ha ellene

eljárást indítanak, hogy nem ismerte a jogszabályt, illetve, hogy a jog nem tudása ellen a törvény nem enged meg bizonyítást. A jogtudomány ezzel a jogbiztonság alapjaként tehát a következő kettős fikciót állítja fel: egyrészt, a jogszabály a kihirdetésével ismertté válik; másrészt, a jogszabály tartalmával a jogszabály címzettjei tisztában vannak. Az elv magában foglalja, hogy minden esetben az éppen hatályos jogot kell ismerni. Ha a jogszabályok címzettjei számára nem biztosított a megismerhetőség, nem lehet tőlük elvárni a jogszabályban foglaltaknak megfelelő magatartás tanúsítását, a jogok gyakorlását és a kötelezettségek teljesítését.²

A jogszabályok megismerhetősége azonban nemcsak a jogszabályok címzettjei számára teremt kötelezettséget, hanem a jogszabályok megalkotói részére is. Ahhoz, hogy a címzettek a rájuk vonatkozó szabályokat megismerhessék, szükséges, hogy a jogalkotó gondoskodjék a jogszabályszövegek hiteles megjelenítéséről, amelynek intézményes és egységes megvalósulását a hivatalos lapok szolgálják. Az érvényes joganyag megjelenítésére irányuló állami kötelezettség a magyar alkotmányban is megjelenik, egyrészt amikor az egyes jogszabályoknál az Alkotmány arról rendelkezik, hogy azokat a hivatalos lapban ki kell hirdetni,³ másrészt a 2. § (1) bekezdésébe beleértett jogállamisági követelménynél. A kötelezettség kiterjed arra, hogy a jogszabályokat mindenki számára hozzáférhetően, hiteles szöveggel kell közölni.⁴

A jogszabályok tartalmára irányuló megismerési folyamat két alapvető kategóriára osztható fel, a jogszabályok fizikai megszerzésére irányuló technikai megis-

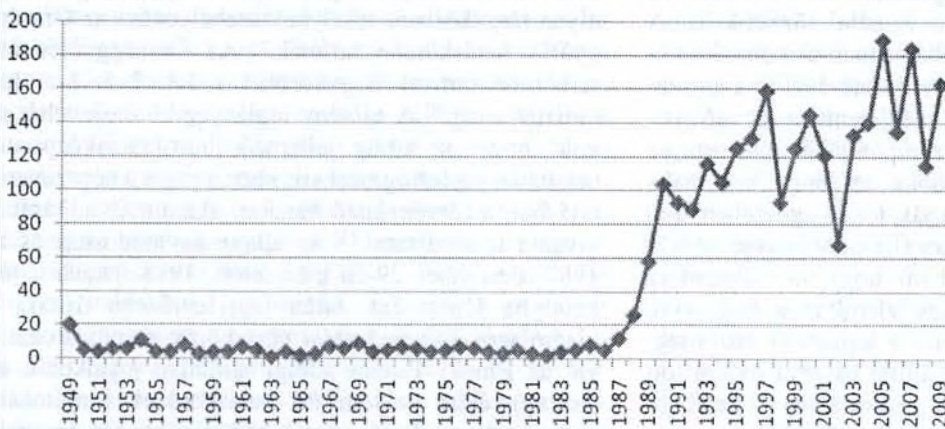
merésre és a jogszabály tartalmára vonatkozó, értelmi alapon nyugvó tudati megismerésre. Ahhoz, hogy a jogszabályok címzettjei a megfelelő értelmi képesség birtokában megismerhessék a rájuk vonatkozó jogszabály valódi tartalmát, és a jövőben magatartásukat ezekhez az előírásokhoz tudják igazítani, elengedhetetlen ismérv a technikai megismerés maradéktalan teljesülése. Ehhez szükséges egyrészt, hogy a megismerő rendelkezzen azokkal az adathordozókkal vagy egyéb forrásokkal, amelyek a magatartási előírást tartalmazó jogszabályokat fizikai mivoltukban tárolják és azt a címzettek számára megjelenítik (formai megismerés), másrészt, hogy ezek a források – a megismerési

ban és 1989-ben haladta meg az évi két elfogadott törvényt. Kiemelendő, hogy a megalkotott törvények közül kettő minden évben – mint a korabeli viszonyok kizárólagos törvényhozási tárgykörei – a költségvetési és a zárszámadási törvény volt.⁵ A megváltozott társadalmi viszonyok azonban beindították a jogalkotási mechanizmusokat. Míg 1987-ben 12, 1988-ban 2, 1989-ben pedig 58 törvény elfogadására kerül sor, addig 1990-ben már 104, 1991-ben pedig 99 törvényére.

Egy jogállamban a jogbiztonság megköveteli a rugalmas alkalmazkodást a változó életviszonyokhoz, ez azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen változtatásának gyakorlatát.

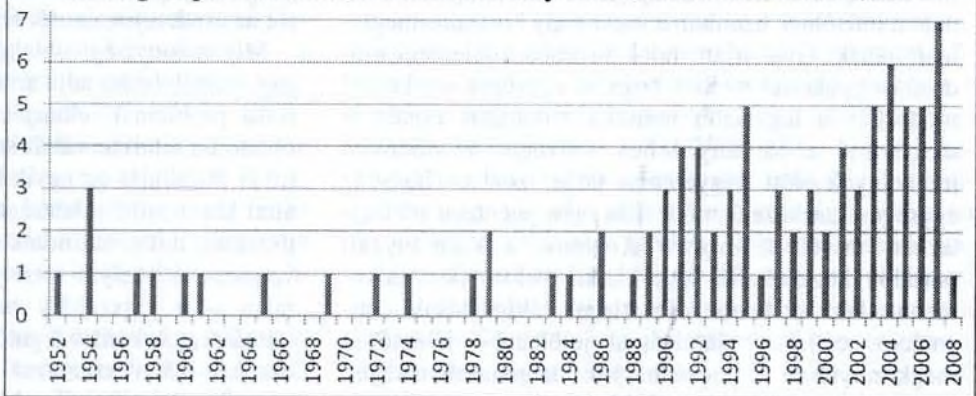
Az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában elvi élel szögezte le, hogy a jogszabályok áttekinthetetlen, követhetetlen változtatása mind a jogalkalmazókat, mind a jogalanyokat jogbizonytalanságban tartja. Kifejti továbbá, hogy a szabályozás tárgyát képező társadalmi viszonyok, életviszonyok változásához nem igazodó, indokolatlan gyorsasággal és áttekinthetetlen

Az országgyűlés által megalkotott törvények számának alakulása 1949–2009



kötelezettség miatt – mindig a jogszabály hatályos szövegét – a jogszabályokhoz fűződő társadalmi bizalom miatt valamennyi forrás a legkisebb eltérés nélkül, ugyanazt a szöveget – tartalmazzák (tartalmi megismerés). A jogszabályok megismerését formai oldalról jelentős mértékben nehezíti a jogalkotás folyamatában a rendszerváltást követően beállt mennyiségi válto-

A Polgári perrendtartásról szóló törvény módosításai 1952–2008 db/év



zás. A legalitás és a jogbiztonság megőrzése talaján lezajlott rendszerváltás, a megváltozott társadalmi-gazdasági életviszonyok által létrehozott jogalkotási szükséglet, illetve a jogalkotási biztosítékok törvényi szintű rögzítése mind hozzájárult a jogszabályok számának drasztikus növekedéséhez.

A rendszerváltást megelőzően a jogszabályok címzettjei viszonylag egyszerűen ismerhették meg a rájuk vonatkozó törvényeket és törvényerejű rendeleteket (a jogforrások hierarchia további szintjein arányaiban nem figyelhető meg ugyan a törvényi szinthez hasonló nagyságú növekedés, de a megismerendő jogszabályok száma ezeken a szinteken is elmarad a mai követelményektől), az ebben az időszakban megalkotott törvények száma csupán 1954-ben, 1987-ben, 1988-

módon változó jogszabály címzettjei – a különböző jogalkalmazó szervek és az állampolgárok – számára egyaránt nehézséget jelent a változások követése. A hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértheti.⁶ A jogszabályok címzettjeinek ahhoz, hogy megfelelően eleget tudjanak tenni a jogszabályok megismeréséhez fűzött vélelemnek, le kell küzdeniük azokat a mennyiségi akadályokat, amelyeket a rendszerváltás során megnövekedett számban jelen lévő, viszonylag gyakran módosuló jogszabályok gördítenek eléjük. A megismeréssel kapcsolatos mennyiségi problémát szemlélteti a Polgári perrendtartásról szó-

ló 1952. évi III. törvény módosításainak grafikus ábrája, amely tartalmazza a polgári perrendtartásra vonatkozó módosító törvényeken (a 2008. évi XXX. törvényig) és törvényerejű rendeleteken kívül az Alkotmánybíróságnak a polgári perrendtartás bizonyos rendelkezéseinek megsemmisítését tartalmazó határozatait is.

A mennyiségi növekedés ellensúlyozására látszólag megoldást kínál a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 14. § (1) bekezdése, amely előírja a jogalkotó számára, hogy a jogszabályt átfogó módosítása esetén egységes szerkezetben is közzé kell tenni. Gyakori technika, hogy a módosító rendelkezések önálló jogszabályban jelennek meg, amelyek vonatkozhatnak egyetlen jogszabály módosítására, de több jogszabály módosítását is célul tűzhetik ki. A gyakorlat szerint egy jogszabályt nem a módosításoknak a megfelelő helyre való beillesztésével és a jogszabály egész szövegének újra-megjelenítésével módosítanak, bár a jogbiztonság szempontjából gyakorta ez volna kívánatos. Ennek indoka az, hogy minimális módosítások miatt nem akarják teljes egészében újra kiadni a jogszabályt, sőt olyan álláspont is akad, amely szerint sokkal jobban követhető, hogy mi változott az adott jogszabályban, ha az úgy jelenik meg, hogy csak a módosításokat közlik. Mind a jogkereső közönség, mind a jogalkalmazó maga állítja össze a módosított törvény hatályos szövegét; a gyakorlatban ez legtöbbször különféle magán-adatszolgáltatók, illetve jogszabálygyűjtemények segítségével történik,⁷ amelyek formai szempontból valóban a jogszabályszöveg hordozói, nem minősülnek azonban a jogszabály hivatalos megjelenítőjének. Gyakorlati indok továbbá a jelenlegi módosítási gyakorlat mellett, hogy az egységes szerkezetű módosítás a legkisebb mértékű módosítás esetén is megnyitná a törvény teljes szövegét a módosító indítványok előtt. Figyelembe véve azonban, hogy az egységes szerkezetű módosítás nem jelentene többletterhet, mivel a *Magyar Közlöny*t a kormányzati portálon közzététellel kell kiadni elektronikus dokumentumként, és benne az esetleges változtatások – orientációs céllal – aláhúzással jelölhetők, jelentősen megkönnyítené a jogszabályok megismerhetőségét. Törvényi szinten pedig előírható olyan rendelkezés, amely csak az előterjesztésben megjelölt, módosítandó rendelkezések tekintetében engedne lehetőséget a módosító indítványoknak.

II. A rendszerváltás jogalkotása

Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvénnyel kapcsolatban leszögezte, hogy az „1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, amely az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be”. Az alkotmánymódosítás a demokratikus átmenetet a

jogfolytonosság és a jogbiztonság talaján kívánta megvalósítani, ezzel indokolható, hogy a demokratikus átalakulás legalapvetőbb biztosítékát nem egy teljesen új Alkotmány, hanem a korábbi, az 1949-es Alkotmány módosításán keresztül valósítja meg a jogalkotó.⁸

A korábbi jogszabályok demokratizálásán túl jelentős számban születtek a rendszerváltás folyamatában új jogszabályok is. A Jat.-tal egy időben elfogadott, az Alkotmány módosításáról szóló 1987. évi X. törvény jelentős változást hozott a jogalkotási hatáskörök tekintetében, ugyanis az Alkotmány 30. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette:⁹ „Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.” Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyköröket a Jat. 2–5. §-ai határozták meg.¹⁰ A törvény leglényegibb ereje tehát az volt, hogy az addig jellemző, bürokráciaközpontú, utasításos jogfelfogással szemben a jogot a népszuverenitásból, a törvényhozó hatalom akaratnyilvánításából kívánta származtatni.¹¹ Az alkotmánymódosítás és az 1987. december 29-én kihirdetett, 1988. január 1-jén hatályba lépett Jat. talán legjelentősebb újítása a kizárólagos törvényhozási tárgykörök meghatározásával az Elnöki Tanács addigi korlátlan jogalkotói, az Országgyűlést helyettesítő hatáskörének korlátozása volt, amelyet a Tanács hatályba lépésükig törvényerejű rendeletek útján gyakorolt, illetve korlátozták a közigazgatás jogalkotó hatalmát, megvonva a miniszterektől az eredeti jogalkotói hatáskört.

Míg mennyiségi oldalról a jogalkotás megváltozott jogi szabályozása adja az alapvető okot a jogalkotásban rejlő problémák elburjánzásához, addig a minőségi oldalon a rendszerváltás során fejlődésnek induló technikai átalakulás az egyik fő tényező. A rendszerváltás által létrehozott nehézségek részletezéséhez szükséges tisztázni, mit is tekintünk egy jogszabály hatályos szövegének, és melyik szerv jogosult – ha jogosult egyáltalán – a jogszabály hatályos szövegének megállapítására. A kérdés legutóbb a *Magyar Közlöny* 2009. október 23-ai számával kapcsolatban jelentkezett,¹² amelyben közzétették a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt hatályos szövegét, az alábbi megjegyzéssel: „kizárólag a Magyar Közlöny tőpéldányainak felhasználásával, a kihirdetett szövegek tiszteletben tartásával készült; ennek megfelelően a nyomdahibákat, továbbá a helyesírási és a nyelvhelyességi, valamint a jogszabály-szerkesztési hibákat is betűhíven tartalmazza”. Az egységes szerkezetű szövegben több helyen található eltérés a hatályos jogszabályszövegek közzétett és az eddig hatályosnak ismert jogszabályszöveg között.¹³

Ilyen esetben arról kell döntenie, melyik szöveg az, amelyik ténylegesen a hatályos szöveg. Létezhet esetleg, hogy több hatályos szöveg is párhuzamosan verseng egymással? Kukorelli István ezzel kapcsolatban leszögezi, hogy „hatályos Alkotmány csak egy van, s az

egységes szerkezetbe foglalt hatályos szöveg megállapítása és kihirdetése (nem közzététele) ugyanolyan jogszabályi formában a jogalkotó, jelen esetben az alkotmányozó hatalom feladata.”¹⁴ Álláspontja szerint a „hatályosság kérdését eldönteni nem a tudósok, nem a kodifikátorok, nem a minisztériumi köztisztviselők, nem a közlőnszerkesztők, nem az intézményi honlapok feladata, hanem az országgyűlés, az alkotmányozó hatalom hatásköre.”¹⁵

Egy jogszabály hatályos szövegének megállapítása a jogszabálynak a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalásával történik. Álláspontom szerint ez a logikai mozzanat teljes egészében elhatárolható és elhatárolandó a jogszabálynak folyamatban lévő módosítás nyomán hatályos szövegének megállapításától. Utóbbi esetben valóban a jogalkotó vagy az alkotmányozó hatáskörébe tartozik a jogszabály módosítást követő hatályos szövegének megállapítása. Ha a módosítás nem a jogszabályszerkezet teljes mértékű újbóli megállapításából áll, akkor a hatályosítás, vagyis a jogszabály új, hatályos szövegének megállapítása a módosítással nem érintett jogszabályhelyek vonatkozásában nem áll fenn. Ebben az esetben a jogszabály hatályos szövegének megállapítása már nem a jogalkotó vagy az alkotmányozó hatásköre, hatáskörük kimerül a módosító jogszabályszerkezet megalkotásával és kihirdetésével, a hatályos szöveg pedig magában a hivatalos lapban foglalt alap- és módosító jogszabályokban rejlik. A jogszabály és annak módosításai egységesen és önmagukban tartalmazzák a hatályos szöveget. A jogszabály azon módosításai, amelyek képesek a jogalkotó által kívánt joghatás kiváltására, beépülnek az alapjogszabályba. Ha ilyen esetben is lehetősége volna a jogalkotónak – a jogszabály egységes szerkezetben módosítása vagy újrakiadása kivételével – a jogszabály hatályos szövegének intézményes megállapítására, akkor az a valóban hatályos szövegnek a torzításához is vezethetne. A jogszabály hatályos szövegének megállapítása, vagyis az egységes szerkezetű szöveg elkészítése tehát nem vonja el a jogalkotó hatáskörét, mert ez lényegében egy technikai folyamat.

Ebből kiindulva a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény 2. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás¹⁶ alapján összeállított egységes szerkezetű szöveg joghatással nem rendelkező aktusként értelmezhető, kizárólag orientációs funkciót valósít meg. Szükséges azonban jelezni, hogy a felhatalmazó rendelkezés az egységes szerkezetű szöveg elkészítésének és megjelenítésének időpontjában már nem volt hatályban, azt ugyanis ugyanezen törvény 2. § (5) bekezdése 2008. január 31-ével hatályon kívül helyezte. Az összeállításával kapcsolatban nehézség, hogy jelenleg hiányoznak a hatályos jogrendszerből az egységes szerkezet elkészítésének kidolgozott elvei.

Léteznek ugyanakkor olyan íratlan, általános iránymutatásul szolgáló elvek – még ha némelyek alkalmazhatósága vitára is adhat okot –, amelyek megkezdhetetlenek a hatályos szöveg megállapítása során.

Ilyennek minősül például annak rögzítése a hatályos szöveg megállapítása során, hogy a jogbiztonságot alapvetően sértő, úgynevezett sommás¹⁷ rendelkezések által a jogrendszerben átvezetni kívánt módosítások (mivel csupán alkalmazási szabályok) hatályon kívül helyezésük után már nem alkalmazhatóak, illetve hogy a sommás módosítás által tartalmi értelemben megváltozott szövegrészek tételes módosítása csak abban az esetben váltott vagy vált ki joghatást, ha az eredeti (tehát a sommás módosítást megelőző állapotnak megfelelő) szövegrészt módosították.¹⁸ Mivel a Magyar Köztársaság hivatalos lapja a *Magyar Közlöny*, és mint hivatalos lap kizárólagos forrása a hatályos szövegnek, ezért a benne foglalt jogszabályok hatálya szempontjából sem a *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteményei*, sem pedig a – jellemzően módosító – törvény felhatalmazása alapján az igazságügy-miniszter vagy más által csupán közzétett egységes szerkezetű szövegek nem rendelkeznek joghatással. A jogalkotó módosítási szándéka nem ad lehetőséget a többféle értelmezésre, az a jogalkotó egyoldalú és egyirányú szándéka, amely az általa megvalósítani kívánt változtatás végrehajtására irányul. Az értelmezés lehetősége és ezáltal a jogalkotó akaratának vizsgálata kizárólag a változtatás tartalmi-normatív rendelkezéseiben, nem pedig a változtatás tényében értelmezhető.

A jogalkotó jogváltoztatási szándéka azonban – akár az egyértelműen meghatározott változtatási szándék megléte mellett is – nem képes minden esetben a jogalkotó által elérni kívánt joghatás kiváltására, előfordulhat ugyanis olyan eset, amikor a módosító jogszabály – közbizonytalanságon kívüli – hibája akadályozza a tényleges hatályosulás folyamatát, amelyek a tartalmi megismerés akadályait képezik. Trócsányi László alkotmánybíró a 121/2009. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában hangsúlyozta, hogy veszélyt jelent a jogbiztonságra nézve, ha a – kellőképpen át nem gondolt – jogszabály-módosítások következtében kétségessé válik, hogy egyáltalán mi egy jogszabály hatályos szövege. Érvelése szerint a módosításokkal és a hatályos szöveggel kapcsolatban a jogbizonytalanság felszámolása alapvetően a jogalkotó kötelessége, ezért ha a törvény tartalmával kapcsolatban esetleg kétség merül fel, akkor azonnal tisztázni kell a törvény szövegét. Álláspontom szerint a tisztázásra ilyen esetben is kizárólag jogalkotás útján, a jövőre nézve, a hibás vagy bizonytalan szöveg újrászabályozásával van lehetőség.

Nem vitatható azonban a kérdés vonatkozásában, hogy ezt a feladatát a jogalkotó másra nem ruházhatja át, jogalkotói feladatát más szerv nem végezheti el,¹⁹ abban az esetben, ha más szerv vagy személy jár el jogalkotói hatáskörben, az általa megalkotott vagy közzétett szöveg – hiába alkalmazják vagy veszik alapul többen – nem alkalmas joghatás kiváltására, nem minősül hatályos szövegnek.²⁰ Trócsányi László szerint a Jat. vonatkozásában az Alkotmánybíróságnak magának kellett volna megállapítania a Jat. hatályos szöve-

gét, és azt kellett volna az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tenni. Valóban az volna kívánatos, ha létezne olyan általános hatáskörrel rendelkező szerv, amely jogosult a hatályos szöveg megállapítására? Ha igen, akkor a magyar jogrendszerben ezt a feladatot feltétlenül az Alkotmánybíróság láthatná el legalkalmasabban?

Amíg a hatályos szöveg elkészítésének egységes elveit nem dolgozzák ki, az Alkotmánybíróság eleve nem rendelkezhetne ilyen hatáskörrel, hiszen önkényesen kidolgozott elvek alkalmazásával a jogalkotó hatáskörét korlátozó, aktív jogalkotói tevékenységet valósítana meg, sértve ezzel az állami szervek közötti hatalommegosztás elvét. Ez a hatáskör még kidolgozott elvek mentén sem lehetne általános, hanem mindig konkrét indítvány keretei közötti. Az Alkotmánybíróság hivatalból sosem állapíthatná meg egy jogszabály hatályos szövegét, csak a hatáskörébe tartozó konkrét feladatok ellátása során és csak a feladat ellátásához szükséges mértékben. Álláspontom szerint ez a lehetőség csak kiegészítő szerepet tölthetne be, és jelentősen korlátozza, hogy az Alkotmánybíróság nem minősül ténybírósnak.²¹ Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 14. §-a a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter és az igazságügyért felelős miniszter feladatkörébe utalja a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményének kezelését. Ez a gyűjtemény tartalmazza az önkormányzati rendeletek kivételével az adott naptári napon hatályos valamennyi jogszabály hatályos szövegét az esetleges módosításokkal egységes szerkezetben, valamint az állami irányítás a *Magyar Közlönyben* közzétett egyéb jogi eszköze hatályos szövegét az esetleges módosításokkal egységes szerkezetben.

Az így megjelölt szövegek mindenképpen hozzájárulnak a jogkereső közönség joghoz jutásának elősegítéséhez, a hitelesség hiánya miatt azonban mégsem alkalmasak a hatályos szöveg megjelenítésére, azáltal pedig, hogy az adott jogszabály vonatkozásában esetlegesen jogalkotási hatáskörrel nem rendelkező személy végzi el a hatályosítás feladatait, korlátozhatja a jogalkotási hatáskörrel rendelkező szerv jogalkotási hatáskörét. Az egységes elvek kidolgozása mellett talán az volna a legkívánatosabb, hogy a jogalkotó törvényi szinten egy meghatározott időpont kitűzésével rendelkezne arról, hogy attól az időponttól kezdődően mit kell a hatályos szövegnek tekinteni, például: „Az önkormányzati rendeletek kivételével valamennyi jogszabály és az állami irányítás a *Magyar Közlönyben* közzétett egyéb jogi eszköze hiteles hatályos szövegének 2011. január 1-én a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményben feltüntetett szöveget kell tekinteni.”

Ez a rendelkezés a korábbi módosításokkal kapcsolatos állásfoglalás nélkül állapítja meg a jogszabályok hatályos szövegét, amelyet a későbbiekben az egységes elvek alapján az esetleges módosításoknak megfelelően hatályosítanak. A jogkeresők számára természetesen biztosítanak, hogy a meghatározott időpontot megelőző időszakra vonatkozóan bizonyítsák, hogy a jogszabály hatályos szövege eltér az abban az időben megjelölt

és ismert szövegtől. Figyelembe véve az egységes szerkezetű szövegek előállításának nehézségeit és munkaigényét, a hatályos szövegeként megjeleníteni kívánt szöveg előállítása történhet a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményében és a jogtárakban megtalálható szöveg egybevetésével és az eltérések okának feltárásával egységes elvek alapján.

III. Formai megismerés

A rendszerváltás során megnövekedett jogszabályok mennyisége és a módosító jogszabályokra jellemző jogalkotási technika (a módosító rendelkezések megjelenése önálló jogszabályban) a technikai fejlődéssel párosulva a jogszabályok formai megismerhetősége körében jelentősen kiterjesztette a jog forrásainak körét. A jogszabályok egyik fő megismerési forrása mind a rendszerváltás előtt, mind azt követően a hivatalos lap, a *Magyar Közlöny*.

A különböző elektronikus jogszabály-nyilvántartások megjelenése előtt a hatályos szöveg megismerése kettős követelményt írt elő a jogkeresőknek (kivéve azt az esetet, amikor egy jogszabály teljes egészében először jelenik meg a közlönyben, ekkor ugyanis a teljes hatályos szöveg a maga egészében áll a jogkereső rendelkezésére): rendelkezék valamennyi *Közlönnyel*, amely az adott jogszabály vonatkozásában módosító rendelkezéseket tartalmaz, és a rendelkezésre álló *Közlönyök* segítségével állítsa össze a jogszabály hatályos szövegét. A terhek csökkentése érdekében jelentek meg a különböző cserélhető lapos gyűjtők, valamint különböző papíralapú jogszabálygyűjtemények, amelyben meghatározott időközönként, általában évente megjelentették a jogszabályok hatályos, módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét. Évente jelent meg a *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye*, míg 1985 óta évente a *Hatályos Jogszabályok Hivatalos Gyűjteménye*.

A rendszerváltást követően – a már meglévő megjelenési formák mellett – a technika fejlődésével új formák jelentek meg és kezdtek fokozatosan átvenni a vezető szerepet a széleskörű felhasználtság szempontjából a régi, hagyományos papír alapú változatoktól. A jogkeresők tömege a jogot a jogtárakból és az internetről ismerte meg, ezek képezték és képezik ma is a jogalkalmazás és a jogalkotás alapját is. Egy bíróság vagy egy közigazgatási hatóság is ezek alapján hozza meg döntését, és a jogalkotó is az ezekben fellelhető szöveget veszi alapul a későbbi jogalkotási eljárásaiban, ez a szöveg képezi majd a későbbi jogalkotás alapját. A változás és ezzel az informatika térnyerése a jogszabályok megismerhetősége körében a jogtárak, vagyis az elektronikus jogszabály-nyilvántartások megjelenésével kezdődött.

1993 őszén került először a forgalomba a KERSZÖV által kiadott *Complex CD Jogtár*. A cég 1998-ban KJK KERSZÖV néven egyesült a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadóval, amely addig a *Hatályos Jogszabályok*

Gyűjteményének szerkesztésével kapcsolatos feladatokat látta el. Velük szinte párhuzamosan, 1996-ban kezdte meg működését a másik nagy jogi adatbázis, az Opten Kft. A harmadik szereplőt a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó jelentette. A társaság által kialakított adatbázis lett az alapja a *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteményének*, valamint a *Hatályos Jogszabályok Hivatalos Gyűjteményének*. 1994. január 1-jén jelentette meg a cég első számítógépes jogszabálygyűjteményét JOGÁSZ néven. 1996 októberétől Magyar Hivatalos Közlönykiadó néven folytatta tevékenységét a Miniszterelnöki Hivatal felügyeletével, 1999-től kezdődően pedig minden év februárjában megjelentette a *Magyar Közlöny* előző évfolyamának CD-lemezes változatát. A jogtárák hatalmas előnye, hogy a jogszabályok változásához naprakészen tudnak alkalmazkodni, valamint rengeteg olyan opcióval rendelkeznek, amelyek a jogkereső és a jogalkotó munkáját is megkönnyítik.²²

A széleskörű megismerhetőségre vonatkozó szabályozást az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény teremtette meg. A törvény rendelkezése szerint a *Magyar Közlöny*t a kormányzati portálon közzététellel kell kiadni, elektronikus dokumentumként. Természetesen lehetőség van a megjelenésre hagyományos, papír alapú vagy digitális adathordozón is, viszont abban az esetben, ha az elektronikus és az egyéb úton közzétett változatok szövege között eltérés van, akkor az elektronikus szöveget kell hitelesnek tekinteni. Elektronikus úton jelenik meg már a *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye* és a *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye* is, amelyek szintén a kormányzati portálon érhetőek el.

IV. Tartalmi megismerés

A hatályos szöveg megismerése szempontjából különös veszélyt jelent a különböző források által hatályosított jogszabályszövegek párhuzamos jelenléte. Ezek a források a jogszabályoknak a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalásával a jogszabályok címzettjeinek „joghoz jutását” kívánják elősegíteni. A címzettek nem maguk állítják össze a *Magyar Közlönyök* segítségével a jogszabály hatályos szövegét, hanem a források által megalkotott, hatályosnak nevezett szöveget veszik tevékenységük során alapul. Gondot jelent ugyanakkor, hogy a különböző források a hatályos szöveget nem egységes elvek alapján állítják össze, a módszer az egyes forrásoknál eltérő lehet, ami azt eredményezheti, hogy az egyes címzettek mást ismernek hatályos szöveggént, attól függően, hogy melyik forrás által előállított szöveget alkalmazzák. A gond az, hogy a jogalkotó az egyes jogszabályok módosítása során nem a *Magyar Közlöny* eredeti példányszámait veszi alapul, hanem a könnyebb kereshetőség és a jogalkotási eljárás gyorsítása érdekében általában a különböző elektronikus jogszabály-nyilvántartásokat. Így előállhat az a helyzet, hogy

a jogalkotó nem a hatályos szöveget módosítja. Ilyenkor a hibát és az eltérést a hatályos jogtól az érvényesség hiánya hozza létre. Egy jogszabály akkor lehet érvényes, ha a megalkotójának a szabályozás tárgyát képező életviszony rendezésére van jogszabályban rögzített, jogalkotásra felhatalmazó hatásköre. Ellenkező esetben a jogszabály közjogi érvénytelenségben szenved, és a jogszabály vagy a jogszabályi rendelkezés alkotmányellenes. Hatályos jogunkban a jogalkotási hatáskörrel felruházott szervek az Alkotmányban találhatók.

Az alkotmányellenesség megállapítása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, vagyis csak akkor válik ténylegesen alkotmányellenessé egy jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés, ha az Alkotmánybíróság ezt *in concreto* megállapítja. Ha ez megtörténik, az Alkotmánybíróság három módon rendezheti az alkotmányellenes helyzetet. A főszabály az *ex nunc* hatályú megsemmisítés (vagyis a megsemmisítő aktus nem érinti az alkotmánybírósági határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket), ekkor a hatályvesztés időpontja a határozat megjelenése a *Magyar Közlöny*-ben. Az Alkotmánybíróságnak azonban lehetősége van arra, hogy az alkotmányellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést visszamenőleges, azaz *ex tunc*, vagy jövőre vonatkozó, *pro futuro* hatállyal semmisítse meg. Elképzelhető tehát olyan helyzet, amikor érvénytelen és ezért az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált jogszabálynak mégis van hatályos létszaka. Bár dogmatikai szempontból ezt az eshetőséget el kell utasítani, és erre enged következtetni a visszamenőleges hatályú megsemmisítés intézménye is, hiszen ha valami érvénytelenül került megalkotásra, akkor azt a jogszabályt úgy kell tekinteni, mintha létre sem jött volna. Az *ex nunc* és a *pro futuro* hatályú megsemmisítés esetében azonban a jogszabály életben léte alatt nem a hatályos jogot alkalmazzuk, hanem a jogbiztonság elvének érvényesítése miatt elfogadjuk az egyébként alkotmányellenes, nem létező jogszabály alkalmazhatóságát. Ezekkel azonban megnyílik a lehetőség olyan folyamatok érvényesülése előtt – legalizálva ezzel létezésüket –, amelyek eredetileg nem tűrt magatartások a jogalkotás folyamatában.

A hatályos szöveg szempontjából az egyik legjelentősebb nehézség a jogalkotó személyében rejlő érvénytelenségi tényező. Jogalkotó egyrészt az, aki jogalkotói hatáskörrel rendelkezik; másrészt az, akinek az akarata az általa megalkotott jogszabályban testesül meg. Ennek megjelenési színtere a hivatalos lap, a *Magyar Közlöny*, amelynek rendelkezéseit hitelesnek kell elfogadni. Mindenféle kétség nélkül feltételezhetem, hogy a hivatalos lapban megjelent jogszabály szövege teljes terjedelmében megfelel a jogalkotó akaratának, annak tükröződése. A jogalkotói akarat azonban az érvénytelenségi tényező miatt „relatívva” válhat. A jogalkotói akarat relativizálódása keletkezhet a jogalkotás aktusát megelőző és követő mechanizmusokból is. Előbbi esetben olyan változás

történik a módosítani kívánt jogszabályban, amely rejtettsége miatt félrevezeti a jogalkotót a jogalkotási akarat megfogalmazásában. Utóbbi esetben a hatályos szövegnek megfelelő, egzakt módon megfogalmazott jogalkotói akarat kinyilvánítása során, a jogalkotói akarat megfogalmazását követően történik olyan, jogalkotói akaraton kívül álló változás, amelynek eredményeként a megfogalmazott és kinyilvánított jogalkotói akarat mutat eltérést. A jogalkotói akarat természetesen torzulhat a jogalkotó tevékenysége eredményeként is, például amikor figyelmetlenség miatt a módosítási szándék eleve olyan célra irányul, amely az adott jogalkotási technikával nem valósítható meg.

Mivel a jogalkotó a módosítás alapjául általában a jogtárakban és az interneten megtalálható, módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szöveget használja, elképzelhető, hogy a jogalkotó akaratát a jogszabályt Közlönybe, gyűjteményes műbe vagy jogtárba begépelő vagy az internetre bemásoló személy téveszti meg, hiszen az ő hibás szövegét veheti esetlegesen alapul a jogalkotó a módosítás során. Ilyen esetben – abban a hitében, hogy az általa használni kívánt szöveg a hatályos szöveggel minden tekintetben megegyezik – egy alkotmányjogilag jogalkotónak nem minősülő személy lesz mintegy a jogalkotó, hiszen az általa alkotott szöveg fontos szerepet tölt be a későbbi jogalkotás folyamatában. Ez különös bonyodalmakat okozhat például a szövegcsere módosítások esetében. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 100. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a jogszabály módosításának egyik esete a jogszabály szerkezeti egysége valamely hatályos szövegrésze helyébe lépő szöveg megállapításával történik. Szövegcsere esetén a jogszabály egy adott meghatározott szövegrésze helyébe a jogalkotó aktus során egy másik szöveget léptetünk, vagy a módosítani kívánt szövegrész teljes egészében kicserélődik a módosításba foglalt szöveggel úgy, hogy a módosított rendelkezés többi szövegrésze a módosítás során változatlan marad.

A módosítás csak akkor tudja a szerepét betölteni, vagyis a kívánt joghatást kiváltani, ha a jogalkotó által

a módosító jogszabályban módosítandóként megjelölt szövegrész betűre pontosan megegyezik a hatályos szöveggel. Abban az esetben, ha a megjelölt szövegrész és a hatályos szöveg között eltérés van, akkor a hivatkozás hiába jelzi a módosítani kívánt részt – mivel konkrét szövegrész lecserélése a cél –, a módosítást nem lehet hatályosan végrehajtani.²³ A jogalkotó módosítási akaratának hatályosulását ebben az esetben megakadályozza a jogalkotásra nem jogosult szerv cselekménye. Tovább szaporíthatja a hibákat, ha az érvényesen végre nem hajtható módosítást a jogrendszeren átvezetik, és az a későbbiekben ismételtelen módosítás alapjául szolgál.

Előfordulhat azonban olyan helyzet is, amikor a nyomda, a nyomdászok töltik be a jogalkotó szerepét. Például tördelési hiba miatt hibásan jelenik meg egy szöveg a *Magyar Közlönyben*. Tördelési hiba eredményeként tartalmazza 1952 óta a Pp. hatályos szövege a 190. § (1) bekezdésében: „Ha a fél tényállásait okirattal kielégendő, ha ezt az ellenfél nem kifogásolja és az tekintés végett be kell mutatnia.”²⁴ Ennek javítását a *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteményében* valósították meg, mindenféle jogalkotói hatáskör nélkül, mégis ezt alkalmazzák jelenleg, mint hatályos szöveget. Jóllehet a jogalkotó akaratát eredetileg a helyes szöveg kihirdetésére irányult, mivel azonban a hivatalos lapban, amelynek hatályos voltát mindenkinek el kell fogadni, a hibás szöveg jelent meg, hiába nem rendelkezik jogalkotó hatáskörrel a tördelési hiba okozója, a jogbiztonság és a hivatalos lap hitelességi védelme miatt a hibás szöveget kell a jogalkotói akarat tükröződésének tekinteni, azt kell hatályos szöveggé elfogadni. A hibás jogszabályhely kijavítására pedig kizárólag jogalkotás útján van lehetőség.²⁵

Álláspontom szerint a jogalkotásban rejlő anomáliák ara engedhetnek következtetni, hogy egy meghatározott jogszabály hatályos szövege teljes bizonyossággal sosem ismerhető teljesen, ami viszont a jogismereti vélelemmel kapcsolatban állít fel a jogalkotó részére igen komoly követelményeket, vagy elmaradása esetén relatívvá és tarthatatlanná teszi magát a jogismereti vélelmet is.

Jegyzetek

¹ Drinóczi Tímea–Petrétei József: *Jogalkotástan* (Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2004. 50. p.)

² Soltész István: *A törvények indokolása és kihirdetése* (Magyar Jog, 1994. 6., 324–332. p.)

³ Az Alkotmány 26. § (1) bekezdése, 32/D. § (4) bekezdése, 35. § (2) bekezdése, 37. § (3) bekezdése.

⁴ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

⁵ 1965-ben és 1982-ben például kizárólag ennek a két törvénynek az elfogadására került sor, 1963-ban pedig az Országgyűlés kizárólag a költségvetési törvényt fogadta el.

⁶ 8/2003. (III. 14.) AB határozat.

⁷ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

⁸ Ezen a ponton a jogfolytonosság némi kiegészítésre szorul. Kukorelli István az *Az alkotmánymódosítások alkotmánya – egységes szerkezetben* című tanulmányában utal rá, hogy jóllehet a rendszerváltoztató alkotmánymódosítás, az 1989. évi XXXI. törvény formai szempontok szerint valóban az Alkotmány 21. módosítása volt, figyelembe véve azonban a politikai berendezkedés különbözőségét, tartalmában ez az alkotmánymódosítás

az 1946. évi I. törvénnyel (és közvetett módon az 1848-as törvényekkel) jogfolytonos.

⁹ Az Alkotmány módosítása előtti hatályos szöveg: „Ha az Országgyűlés nem ülészik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg.”

¹⁰ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

¹¹ Dezső Márta–Fűrész Klára–Kukorelli István–Papp Imre–Sári János–Somody Bernadette–Szegvári Péter–Takács Imre: *Alkotmánytan*. I. Szerk. Kukorelli István (Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 63. p.)

¹² Korábban hasonló visszhangot váltott ki, amikor 2007 nyarán a jogalkotási törvény egységes szerkezetű szövege került közzétételre.

¹³ Ilyen eltérés található például az Alkotmány 24. § (5) bekezdése, a 32/A. § (5) bekezdése vagy a címerkép vonatkozásában.

¹⁴ Kukorelli István: *Az alkotmánymódosítások alkotmánya – egységes szerkezetben*. In: Kocsis Miklós–Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány húsz éve* (Pécs, 2009. 65. p.)

- ¹⁵ Uo.
- ¹⁶ „Felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy az Alkotmány módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt hatályos szövegét a Magyar Közlönyben közzétegye.”
- ¹⁷ Az „ahol jogszabály ...-t említ, azon ...-t kell érteni” típusú rendelkezés.
- ¹⁸ Ficzer Lajos: *A hatályos joganyag deregulációs szempontú felülvizsgálatáról és csoportosításáról* (Magyar Közigazgatás, 1996. 3., 171. p.)
- ¹⁹ 33/2008. (III. 20.) AB határozat: „jogszabály érdemi módosítására a jogilag nem szabályozott helyesbítés módszerével semmiképpen nem kerülhet sor, a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét.”
- ²⁰ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat
- ²¹ 18/2008. (III. 12.) AB határozat, 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, 26/2001. (VI. 29.) AB határozat, 36/1998. (IX. 16.) AB határozat
- ²² A jogtárak megjelenése előtt jelentős nehézséget okozott a jogalkotónak, hogy egy fogalom megváltozása, jogintézmény átnevezése esetén ezeket a változásokat átvezesse a teljes jogrendszeren. Többek között ezért alkalmazták korábban a sommás módosítás intézményét. Abban az esetben viszont, ha a módosítás alapján a jogtár képzé, a keresőprogram segítségével könnyen fellel-

hetők mindazon jogszabályhelyek, amelyek a módosítandó rendelkezést tartalmazzák, és lehetőség nyílik a jogszabályhelyek tételes módosítására.

- ²³ Például észleli a jogalkotásra egyébként nem jogosult személy, hogy a Magyar Közlönyben úgy jelent meg egy jogszabály, hogy az egyik jogszabályi rendelkezése helyesírási hibát tartalmazott (például „ly”-nal szerepel a „hajó” szó). Előfordulhat, hogy a jogszabály hatályosítója a helyesírási hibát javítva jeleníti meg a jogszabály szövegét a jogtárban. Nem tesz mást, mint a közzétételre kerülő szöveget megfelelteti a magyar nyelv általános szabályainak. A jogalkotó a későbbiekben a jogtár alapján dolgozva szövegcserelesen módosítani kívánja azt a szövegrészt, amelyben a „halyó” kifejezés szerepel, az akarata azonban mégsem tud érvényesülni, mivel a hatályos jogszabálynak nem volt olyan szövegrésze, amely „ly”-vel tartalmazta a hajó kifejezést.
- ²⁴ Megállapította az 1952. évi III. törvény 190. § (1) bekezdése. Hatályos 1953. január 1-től. A jogszabályhelyet további módosító rendelkezés nem érintette. Az 1952-es *Törvények és Rendeletek Tárán* alapul az eltérő szöveg. Az itt megjelölt egységes szerkezetű szövegben kijavították a nyomdai hibát.
- ²⁵ Mindenképpen a jogszabály módosítása szükséges hozzá, a kijavítás helyesbítéssel – figyelembe véve a 33/2008. (III. 20.) AB határozatban foglaltakat – nem lehetséges.



Völgyesi Levente

Az önálló építésügyi igazgatás végnapjai

A szocialista korszak egyik meghatározó szakigazgatási ágazata volt az építésügyi igazgatás. A rendszerváltozást követően az építésügy elvesztette saját miniszteri tárcáját, és komoly vándorlásba fogott az egyes minisztériumok között, pedig – bár a rendszerváltást követő visszaesés az ágazat nemzetgazdaságon belüli súlyának változásán is lemérhető – az építőipar 1990-ben még a GDP 7,0%-át állította elő, 1992-ben 5,9%-át, majd több évi mérséklődő tendencia után ez az arány 1997-től a 4,6%-os szint körül állapodott meg. Viszont ez a szám még mindig a nemzeti össztermék 1/20-át jelenti, amely jelentős részesedés.¹

I. Építésügyi minisztériumok 1945–1967 között

Az építési igazgatás már a második világháború után önállóságot nyert. A háborús pusztítások következtében a magyarországi épületállomány és építőmérnöki műtárgyak köre erősen károsodott. Ezért már 1945-ben létrejött önálló tárcaként az Újjáépítési Minisztérium,² amely 1946-ig működött.³ Jogutódja az Építés- és Közmunkügyi Minisztérium (ÉKM) lett. Feladat körébe tartozott az ország gazdasági újjáépítésének megszervezése, a munkanélküliség leküzdésének irányítása és a közmunkaügy, Nagy Ferenc miniszter irányításával. Az Építés- és Közmunkügyi Minisztérium 1946 és 1949 között állt fenn.⁴ Feladat körébe utalták a magas- és mélyépítési ügyeket, az építésrendészet, a város- és tájrendezés, az építőipari anyaggazdálkodás, a hatósági munkaerő-gazdálkodás ügyeit, a közmunka, az építőipari hatósági és a középítkezési ügyeket. A minisztérium levéltári iratanyaga tájékoztatást nyújt az építésügyi területen végrehaj-

tott államosításról, az építőipar szervezeti keretei, valamint az építés- és közmunkaügyi területi hálózat kiépítéséről.

Az Építésügyi Minisztérium az ÉKM helyébe lépett és 1967-ig működött.⁵ Feladat köré az Építőanyagipari Minisztérium 1952–1953. évi, majd a Város- és Községgazdálkodási Minisztérium 1954–1956. évi működése alatt szűkölt. Az ötvenes évek végétől egyik legfontosabb feladata az állami lakásépítés építőipari szervezetének kiépítése volt. Az 1952–1953 között, igen rövid ideig működő Építőanyagipari Minisztérium alapításának célja az volt, hogy a több minisztériumnak alárendelt építőanyag-ipar egységes irányítás alá kerüljön.⁶ A minisztériumot 1953-ban összevonták az Építésügyi Minisztériummal.

A Város- és Községgazdálkodási Minisztérium 1954–1956 közötti tevékenysége során feladat körébe tartozott a táj- és városrendezés.⁷ Felügyelte a lakásügyi hatósági, valamint a város- és községrendezési építési hatósági feladatok ellátását, szakirányítása alá tartoztak a tanácsi beruházási igazgatóságok, valamint a kommunális vállalatok. 1956-tól ellátta a helyi ipar felügyeletét is. Az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium 1967–1988 között tevékenykedett, az Építésügyi Minisztérium jogutódjaként, annak ügykörén túl átvette az Áruraktározási és Helyiséggazdálkodási Hivatal helyiséggazdálkodási feladatait,