

KAZIMIERZ NOWAK

SPOSÓB POWOŁYWANIA I ZAKRES UPRAWNIENÍ RZĄDU W NIEMIECKIEJ REPUBLICIE DEMOKRATYCZNEJ

W dniu 9 IV 1968 r. weszła w życie nowa konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Historycznym uzasadnieniem powstania nowej konstytucji był fakt, że w NRD zostały zrealizowane wszystkie zasadnicze zadania okresu przejściowego od kapitalizmu do socjalizmu oraz, że państwo i społeczeństwo weszły w nowy, wyższy etap, który charakteryzuje się wzmocnieniem i rozszerzeniem socjalistycznych stosunków społecznych. Konstytucja NRD — przewyżczając w systemie organów państwa pozostałości koncepcji „podziału władz” — wychodzi z założenia, że władza ludu pracującego jest jednolita i niepodzielna, przy czym jednolitość władzy państwowej stanowi tu pochodną od zasady ludowładztwa¹. W sferze ustroju państwowego jednolitość i niepodzielność władzy państwowej wyraża się tym, że ustawa zasadnicza przyznaje pozycję najwyższego organu państwa jednemu tylko organowi — Izbie Ludowej, wszystkie pozostałe organy podporządkowując mu bezpośrednio lub pośrednio.

Konstytucja z kwietnia 1968 r. mówi o sposobie powoływania i zakresie uprawnień Rady Ministrów w artykułach 78 - 80. Wykazuje ona, jeśli chodzi o sposób powoływania i zakres uprawnień rządu, znaczne zmiany w porównaniu do konstytucji z 1949 r.

Zgodnie z przepisami starej konstytucji (art. 92) najsilniejsza frakcja w Izbie Ludowej desygnowała na premiera swego przedstawiciela. W rządzie brała udział każda partia, której frakcja liczyła przynajmniej 40 członków, chyba, że frakcja ta odmówiła w nim udziału. Każda frakcja mogła być proporcjonalnie do swojej siły reprezentowana przez wicepremiera, ministra lub sekretarza stanu. Zgodnie z praktyką konstytucyjną wśród zastępców premiera byli członkowie wszystkich partii wchodzących w skład Bloku Demokratycznego. Członkowie partii wchodzący w skład tego bloku byli w podobny sposób reprezentowani w organach władzy ludowej i w administracji państwowej. W ten sposób prawo do udziału w rządzie zostało zinstytucjonalizowane w drodze normy konstytucyjnej.

¹ L. Janicki, *Nowa Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej (projekt i uchwalenie)*, Przegląd Zachodni 1968, nr 2

Zgodnie z przepisem konstytucji z kwietnia 1968 r. (art. 80 ust. i) przewodniczący Rady Państwa przedstawia Izbie Ludowej kandydata na stanowisko przewodniczącego Rady Ministrów, któremu z kolei Izba Ludowa zleca utworzenie rządu. Konstytucja nie wyjaśnia jednak co nastąpiłoby, gdyby Izba Ludowa nie powierzyła utworzenia rządu kandydatowi zaproponowanemu przez przewodniczącego Rady Państwa. Twórcy konstytucji liczyli się chyba z tym, że kandydat przewodniczącego Rady Państwa zostanie zatwierdzony przez Izbę Ludową. Przewodniczący i członkowie Rady Ministrów są powoływani przez Izbę Ludową na okres czterech lat (art. 80 ust. 2), tj. tyle, ile wynosi kadencja Izby Ludowej. Rząd sprawuje swe funkcje po upływie kadencji Izby Ludowej aż do wyboru nowego rządu. Powstaje pytanie, czy Izba Ludowa może przed upływem czterech lat odwołać rząd? Przepis art. 50 konstytucji upoważnia do stwierdzenia, że tak. Zgodnie bowiem z przepisem tego artykułu przewodniczący i członkowie Rady Państwa, przewodniczący i członkowie Rady Ministrów, przewodniczący i członkowie Narodowej Rady Obrony, prezydent i sędziowie Sądu Najwyższego i Generalny Prokurator są wybierani albo powoływani przez Izbę Ludową i w każdym czasie mogą być przez Izbę odwołani.

Konstytucja z kwietnia 1968 r. mówi o odpowiedzialności Rady Ministrów przed Izbą Ludową i obowiązku składania jej sprawozdania ze swej działalności (art. 80 ust. 7). Za działalność Rady Ministrów są odpowiedzialni wszyscy jej członkowie (art. 80 ust. 6). Zasadę odpowiedzialności Rady Ministrów i poszczególnych jej członków przed Izbą Ludową określiła również ustawa o Radzie Ministrów z 17 IV 1963 r.² Byłoby błędem stawianie znaku równania pomiędzy odpowiedzialnością rządu przed parlamentem w NRD i w krajach o ustroju burżuazyjno-demokratycznym. Fakt, że Niemiecka Republika Demokratyczna jest państwem o ustroju socjalistycznym, państwem dyktatury proletariatu, wyklucza prawie poważniejsze rozbieżności natury ideowo-politycznej pomiędzy Izbą Ludową a rządem.

Powoływanie rządu przez Izbę Ludową, jak również zatwierdzanie zmian w składzie rządu następowało na podstawie praktyki konstytucyjnej w formie uchwał Izby. Z praktyki wynika, że powoływanie rządu przez Izbę Ludową odbywało się w takim trybie, iż najpierw — na wniosek KC SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) — powoływała imiennie prezesa Rady Ministrów i zobowiązywała go do przedstawienia Izbie wniosków co do proponowanego składu rządu, a dopiero następnie — na wniosek przewodniczącego Rady Ministrów — oddzielną uchwałą Izba powoływała rząd w pełnym składzie. W takim trybie powołany został Tymczasowy Rząd w październiku 1949 r. Najpierw Tymczasowa

² Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik [dalej GBL], 1963 nr 6, Teil I.

Izba Ludowa wybrała w dniu 7 X zaproponowanego przez KC SED premiera Otto Grotewohla. Na następnym posiedzeniu Izby w dniu 12 X przewodniczący Rady Ministrów przedstawił imienny wykaz swego rządu³. Po wysłuchaniu programu rządu przedłożonego przez premiera, do czego był konstytucyjnie zobowiązany, i debacie nad exposé⁴ Izba przyjęła jednomyślnie uchwałę, będącą wspólnym wnioskiem wszystkich frakcji⁵. Głosowanie w sprawie zatwierdzenia rządu odbyło się — podobnie jak przy następnych głosowaniach — jawnie, przez powstanie z miejsc. Z kolei rząd złożył na ręce prezydenta Republiki przysięgę. W podobny sposób doszło do stworzenia następnych rządów. Po zniesieniu urzędu prezydenta i powołaniu w 1960 r. Rady Państwa rząd składał na ręce jej przewodniczącego przysięgę. Także nowa konstytucja mówi o przysiędze konstytucyjnej rządu na ręce przewodniczącego Rady Państwa (art. 80 ust. 3).

W skład rządu wchodzi nie tylko członkowie partii i stronnictw politycznych, ale także osoby bezpartyjne, szczególnie wybitni specjaliści. Konstytucja nie określa w sposób ścisły liczbowego składu rządu, mówi tylko, że Rada Ministrów składa się z przewodniczącego, zastępców przewodniczącego i ministrów. Konstytucja nie określa ilości działów administracji państwowej, ani systemu organów w ramach poszczególnych działów. Zagadnienia te są pozostawione bieżącemu ustawodawstwu stosownie do rozwoju i przemian zadań realizowanych przez aparat administracyjny oraz stosownie do specyfiki agend realizowanych w ramach poszczególnych działów. W pierwszych latach istnienia Republiki mniej więcej do 1954 r. czy nawet później — istniała tendencja do stałego wzrostu ilościowego ministerstw. Przejawem tej tendencji była ustawa o rządzie NRD z 23 V 1952 r., która zobowiązywała i uprawniała rząd na podstawie własnej uchwały, bez każdorazowej zgody Izby Ludowej, do dostosowywania struktury organizacyjnej rządu do potrzeb państwowych⁶. Wspomniane zjawisko można było wytłumaczyć tym, że szybki rozwój wszystkich gałęzi gospodarstwa narodowego oraz stworzone przez

³ Pierwszy rząd składał się z przedstawicieli wszystkich partii demokratycznych: ośmiu członków rządu należało do SED, czterech do CDU, trzech do LDPD, jeden do DBD, jeden do NDPD, jeden zaś był bezpartyjny, Neues Deutschland z 13 X 1949 r.

⁴ O. Grotewohl, *Im Kampf um die einige Deutsche Demokratische Republik*, t. I, s. 518, 532.

⁵ Uchwała brzmiała: „Tymczasowa Izba Ludowa zatwierdza utworzony 12 października 1949 r. przez przewodniczącego Rady Ministrów Otto Grotewohla Rząd Tymczasowy, akceptuje przedstawiony na trzecim posiedzeniu Tymczasowej Izby Ludowej program rządowy i wyraża rządowi jako całości oraz każdemu z ministrów swe zaufanie”. Provisorische Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik 3 Sitzung, 12 Oktober 1949.

⁶ Gesetz über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik v. 23 V 1952, GBL 1952, nr 66.

władzę ludową warunki sprzyjające rozwojowi oświaty i kultury domagały się tworzenia co pewien czas nowych naczelnych organów administracji wyspecjalizowanych w sprawowaniu kierownictwa działalnością organizacyjną państwa w obrębie nowo kształtowanych działów administracji państwowej. Wzrost ilości ministerstw bywał jednak niekiedy nadmierny i niedostatecznie usprawiedliwiony potrzebami racjonalnego zarządzania, wynikał bowiem także ze wzrostu tendencji centralistycznych i biurokratycznych w państwie. Wspomniana tendencja miała więc oprócz rzeczywistych cech dodatnich również cechy ujemne powodując w szczególności wzrost wydatków administracyjnych, możliwość powstawania wielotorowości w pracy różnych działów administracji itp.

Tymczasowy rząd składał się z premiera, trzech wicepremierów i czterestu fachowych ministrów. Ustawa o rządzie z 9 XI 1950 r. stwierdzała, że rząd składa się z premiera, 5 wicepremierów i 17 ministrów⁷. Z chwilą wejścia w życie ustawy z 23 V 1952 r. o rządzie NRD, rząd składał się z premiera, 6 wicepremierów i 25 fachowych ministrów. Ustawa o Radzie Ministrów z 16 XI 1954 r. nie wyszczególnia z ilu wicepremierów i fachowych ministrów składa się rząd⁸, ustawa zaś o Radzie Ministrów z 6 XII 1958 r. wymienia fachowe ministerstwa⁹. Na podstawie ustawy z 11 II 1958 r. o udoskonaleniu i uproszczeniu pracy aparatu państwowego w NRD Rada Ministrów podjęła w dniu 31 XII 1958 r. uchwałę o likwidacji ministerstw przemysłowych¹⁰, Sekretariatu Stanu dla Terenowej Gospodarki, Prezydium Izby Przemysłowo-Handlowej, Izby Gospodarczej (*Wirtschaftsrat*) i Rady dla Budownictwa — istniejących przy Radzie Ministrów¹¹. Nastąpiło znaczne zmniejszenie liczby ministerstw. W 1959 r. Rada Ministrów składała się z przewodniczącego, który nosił tytuł prezesa ministrów (*Ministerpräsident*), z pierwszego wicepremiera, 7 wicepremierów, przewodniczącego, pierwszego zastępcy przewodniczącego i 2 zastępców Państwowej Komisji Planowania, z ministrów oraz sekretarzy stanu kierujących samodzielnymi resortami. Zgodnie z przepisami ustawy o Radzie Ministrów NRD z dnia 17 IV 1963 r. Rada Ministrów składała się z przewodniczącego, ministrów i dalszych członków powoływanych na

⁷ Gesetz über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik v. 8 XI 1950, GBL 1950, nr 127.

⁸ Gesetz über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik, v. 16 XI 1954, GBL 1954, nr 97.

⁹ Gesetz über der Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik, v. 8 XII 1958, GBL 1958, nr 71, Teil I.

¹⁰ Likwidacji uległy następujące ministerstwa: Węgla i Energetyki, Górnictwa i Hutnictwa, Przemysłu Chemicznego, Budowy Maszyn Ciężkich, Przemysłu Maszynowego, Przemysłu Lekkiego, Przemysłu Spożywczego.

¹¹ Beschluss über die Auflösung von zentralen Organen der staatlichen Verwaltung v. 31 VII 1958, GBL 1958, nr 53, Teil II, Por. także Gesetz über die Vervolkmnung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates der Deutschen Demokratischen Republik v. 11 II 1958, GBL 1958, nr 11, Teil I.

podstawie uchwały Rady Ministrów¹², w skład której wchodzi także przewodniczący komisji i komitetów sprawujących funkcję naczelnych organów administracji państwowej¹³. Istnieje szereg najwyższych urzędów bezpośrednio podległych Radzie Ministrów, których kierownicy nie należą jako równoprawni członkowie do Rady. Można tutaj przykładowo wymienić Urząd Wynalazków i Patentów oraz Urząd Miar i Wag. Rada Ministrów jest stosunkowo dużym ciałem, np. w 1950 r. liczyła ona około 50 osób. Praktyka zna wypadki łączenia różnych stanowisk w rządzie, w szczególności dopuszczając łączenie stanowiska wicepremiera ze stanowiskiem ministra. Np. w 1959 r. trzech wicepremierów sprawowało funkcję ministrów¹⁴. Ani uprzednia ani obecnie obowiązująca konstytucja NRD nie wspomina o instytucji ministrów bez teki, znanych niektórym konstytucjom państw socjalistycznych, w praktyce jednak instytucja ta istnieje od chwili powołania w dniu 4 VII 1962 r. E. Apla i G. Grüneberga w skład Rady Ministrów.

Z polecenia Izby Ludowej i stosownie do jej ustaw i uchwał oraz dekretów i uchwał Rady Państwa wszystkie polityczne, ekonomiczne, kulturalne, społeczne i wojskowe zadania, spoczywające na państwie socjalistycznym wykonuje Rada Ministrów (art. 78). Jest ona najwyższym organem wykonawczo-zarządzającym władzy państwowej w systemie organów państwa i głównym czynnikiem zabezpieczającym realizację woli ludu pracującego¹⁵, stanowiąc wierzchołek organizacyjny struktury administracyjnej w państwie. Rada Ministrów jest więc organem nie podporządkowanym żadnemu innemu, wyżej od niej postawionemu w hierarchii organów administracji państwowej. Pełni ona doniosłe funkcje operatywnego działania — kierowania całokształtem życia państwowego, opierając się w swej działalności na ustawach i kierując się wytycznymi polityki, ustalonymi przez przewodnią siłę narodu niemieckiego — Socjalistyczną Partię Jedności Niemiec (SED). Konstytucja stanowi (art. 79, ust. 1), że Rada Ministrów pracuje na podstawie ustaw i uchwał Izby Ludowej, jak również dekretów i uchwał (*Erlasse und Beschlüsse*) Rady Państwa. Rada Ministrów organizuje całokształt działalności aparatu administracyjnego, koordynuje działalność ministrów i innych podległych sobie organów i nadaje kierunek ich pracy w celu osiągnięcia ogólnej

¹² Gesetz über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik v. 17 IV 1963, GBL 1963, nr 3, Teil I.

¹³ Wraz ze wzrostem liczby ministerstw powiększała się liczba komitetów i komisji. Później jednak nastąpiło zahamowanie tego wzrostu.

¹⁴ Do nich należeli: Max Sefrin — wiceminister i minister zdrowia, dr Lothar Bolz — wiceminister i minister spraw zagranicznych, Heinrich Rau — wicepremier i minister handlu zagranicznego i międzyniemieckiego.

¹⁵ Ustawy o rządzie z 9 XI 1950 r. i 23 V 1952 r. używały nazwy rząd (*Regierung*), zaś ustawy z 16 XI 1954 i z 8 XII 1958 — nazwy Rada Ministrów (*Ministerrat*).

jednolitości działań całego systemu organów administracji państwowej. Te uprawnienia rozciągają się również na treść zarządzeń i rozporządzeń wydawanych przez ministrów kierujących określonymi działami administracji państwowej. Z tego tytułu Rada Ministrów może powziąć uchwałę unieważniającą konkretne rozporządzenia czy zarządzenia, zalecić ministrowi lub kierownikowi centralnego organu administracji państwowej cofnięcie lub zmodyfikowanie odnośnych aktów. Art. 79 ust. 2 stanowi, że Rada Ministrów kieruje, koordynuje i kontroluje działalność ministerstw i innych centralnych organów państwowych oraz organów wykonawczo-zarządzających okręgowych przedstawicielstw ludowych. Działalność Rady Ministrów koncentruje się przede wszystkim na rozstrzyganiu spraw o zasadniczym znaczeniu politycznym, gospodarczym i kulturalnym, na przygotowaniu projektów ustaw i na sprawach przez konstytucję albo ustawę wyraźnie przewidzianych. Wszystkie inne sprawy kierownictwa państwowego, jeżeli nie należą do pojedynczego ministra, są załatwiane przez prezydium rządu. Konstytucja postanawia, (art. 78 ust. 2), że Rada Ministrów opracowuje oparte na zasadach naukowych projekty planów rozwoju gospodarczego państwa, organizuje kształtowanie ekonomicznego systemu socjalizmu i kieruje planowym rozwojem gospodarki narodowej. Radzie Ministrów przysługuje inicjatywa ustawodawcza, przedstawianie projektów budżetu państwa i narodowych planów gospodarczych. Opracowanie tych projektów i przedstawienie Izbie Ludowej jest prawem i obowiązkiem rządu a to dlatego, że opracowanie tych projektów wymaga nie tylko wszechstronnej znajomości problematyki gospodarczej, ale również dysponowania materiałem kontrolnym i sprawozdawczym stanowiącym podstawę do opracowania tych aktów planowania gospodarczego. Organem rozporządzającym tymi materiałami jest właśnie rząd. Rada Ministrów rozstrzyga konkretne ważniejsze zagadnienia, przekazane uchwałę Rady Ministrów przez obowiązujące ustawodawstwo, wydaje rozporządzenia (*Verordnungen*) i postanowienia (*Beschlüsse*) podejmuje uchwały, zatwierdza statuty organizacyjne ministerstw i nadaje statuty instytucjom w wypadkach przewidzianych przez prawo, podejmuje uchwały w sprawie wzajemnych stosunków ministerstw¹⁶.

Konstytucja NRD sytuuje Radę Ministrów jako naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej, przyznaje jej zarazem szerokie uprawnienia kierowniczo-koordynacyjne wobec innych organów administracji państwowej. Jednocześnie konstytucja czyni kolegialność główną cechą organizacji i funkcjonowania Rady Ministrów. Kolegialność w organizacji i funkcjonowaniu organów wykonawczych i zarządzających uzasadniają motywy zarówno polityczne, jak i techniczne. Skład osobowy rządu wpływa na sposób realizowania zasady kolegialności

¹⁶ G. Schulze, H. Leichtfuss, *Zu den Veränderungen in der Arbeitsweise des Ministerrats der DDR und seiner Organe*, Staat und Recht 1995, nr 2.

w funkcjonowaniu tego organu, który jako całość nie może wkraczać w kompetencje poszczególnych ministerstw, choć jednocześnie posiada z nimi ścisły kontakt sprzyjający spełnianiu w stosunku do nich funkcji kierowniczo-koordynacyjnej. Nie może też włączać do swych prac ministrów absorbowanych wystarczająco sprawami swoich resortów. W wysokim stopniu odnoszą się do Rady Ministrów uwagi o dopuszczalności kojarzenia w organach kolegialnych podstawowej dla nich zasady kolegialności z zasadą jednoosobowego kierownictwa. Wewnętrzny porządek prac Rady Ministrów jako organu kolegialnego (ustalenie porządku dziennego, tryb dyskusji, podsumowanie, uchwalanie itp.) opiera się prawie całkowicie na zwyczajach i precedensach.

Pozycja Rady Ministrów tłumaczy się przede wszystkim dwoma faktami: 1) odpowiedzialnością wprost wobec naczelnych organów władzy państwowej (Izby Ludowej, a gdy ta nie obraduje, Rady Państwa), którym też przysługuje wyłączne prawo dokonywania zmian w składzie osobowym rządu, oraz zrealizowaniem dyrektyw bezpośrednio od nich otrzymanych, co daje — odpowiednio do zasad demokracji socjalistycznej i centralizmu demokratycznego — Radzie Ministrów nadrzędną pozycję polityczną wobec innych organów administracji; 2) kompetencją generalną Rady Ministrów we wszystkich sprawach administracji państwowej.

Rada Ministrów czerpie swe pełnomocnictwa w najszerszym zakresie z treści ustaw, przy czym całokształt jej działalności powinien zapewniać wykonanie ustaw. Byłoby oczywiście błędem traktować Radę Ministrów jedynie jako organ powołany do mechanicznego wykonywania woli państwowej, wyrażonej w aktach pochodzących od naczelnych organów władzy państwowej, zadaniem jej bowiem jest rozwijanie szerokiej działalności organizacyjnej w celu dalszego rozwoju i kształtowania stosunków socjalistycznych, ochrona i umacnianie ustroju państwowego i społecznego przed siłami wrogimi działającymi wewnątrz i na zewnątrz państwa, zapewnienie wzrostu dobrobytu ludu pracującego, ochrona praw obywateli i zabezpieczenie wykonania przez obywateli stosunków wobec państwa. Jako naczelny, wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej, Rada Ministrów powinna być wyposażona w przepisach szczegółowych w takie kompetencje, które zapewnić mogą koordynację działalności ministerstw i nadawanie kierunku ich pracy — ale nie inne. Wszystko to, co dotyczy kompetencji naczelnych organów administracji, nie wykracza poza ich określone cele i zadania, przedstawia się jako funkcja, która powinna należeć do ministrów, a nie do rządu. Innymi słowy, funkcje wykraczające poza zakres działalności resortu, jeśli zastrzeżone są Radzie Ministrów lub Prezydium Rządu, dowodzą istnienia na tym odcinku nadmiernej centralizacji. Rada Ministrów rozstrzyga sprawy, które w konkretnych warunkach politycznych angażują solidarną odpowiedzialność rządu, chociażby należały do właściwości poszczególnych ministerstw.

Rada Ministrów jest — według konstytucji — najwyższym organem administracji, któremu podporządkowane są wszystkie inne organy administracji, centralne oraz terenowe, wykonawcze i zarządzające, jak również administracji resortowej. Chodzi tutaj nie tylko o organy dysponujące kompetencjami władczymi, ale także o organy sprawujące zarząd w dziedzinie gospodarki narodowej, nazywane niekiedy organami administracji gospodarczej. Do uprawnień Rady Ministrów, zgodnie z zasadą centralizmu demokratycznego, szeroko realizowaną w NRD, należy nadzór nad organami wykonawczo-zarządzającymi terenowych przedstawicielstw ludowych. Rada Ministrów kieruje pracą rad terenowych (organów wykonawczych terenowych przedstawicielstw ludowych) i czuwa, aby ich działalność odpowiadała założeniom polityki państwa socjalistycznego, oraz aby rosła współodpowiedzialność rad na odcinku planowej budowy socjalizmu. Rada Ministrów ustala podstawowe zadania dla rad i rozstrzyga spory między radami a kierownikami organów centralnych administracji państwowej. Uchyla ona uchwały rad terenowych sprzeczne z przepisami prawa lub jej własnymi wytycznymi.

Kierownictwo administracją sprawuje Rada Ministrów — jak wiadomo na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej. Uchwały Rady Ministrów nie muszą, w tym zakresie, szukać uzasadnienia i podstawy w szczególowej delegacji ustawowej. Stąd też rząd może własną uchwałą określić sposób realizowania przyznanych mu uprawnień wobec organów administracji państwowej. Prawo obowiązujące w Niemieckiej Republice Demokratycznej nie zawiera bowiem jakiegoś ogólnego „zakazu delegacji” przez organ kolegialny swych uprawnień na rzecz kierownictwa tego organu. Delegacja taka jest niczym innym, jak regulaminowym ustaleniem trybu podejmowania decyzji z ramienia kolegium i pod jego stałą kontrolą. Rada Ministrów realizuje kierownictwo pracą terenowych rad przy pomocy środków prawnych posiadających niejednolity charakter prawny, dotyczących różnych dziedzin działalności rad oraz mających niejednokrotnie określony krąg adresatów. Pod względem charakteru prawnego będą to akty generalne i akty indywidualne. Stały kontakt rządu z radami terenowymi umożliwia najbardziej trafne stosowanie ustawowych środków nadzoru oraz realizowanie kierownictwa poprzez oddziaływanie na rady nie tylko i nie przede wszystkim za pośrednictwem środków władczych, lecz także m. in. drogą oddziaływania członków rządu przy pomocy metod bezpośredniego przekonywania i uzgadniania.

Konstytucja postanawia (art. 79, ust. 3), że Rada Ministrów rozwija współpracę międzynarodową i zawiera umowy rządowe (*Regierungsabkommen*). Ustawa z 14 IV 1963 r. określa zadania Rady Ministrów w zakresie stosunków z innymi państwami w sposób odmienny od ustaw poprzednich, a także od konstytucji innych państw obozu socjalistycznego, wiąże je bowiem ściśle z konkretną treścią polityczną. Rada Ministrów ma obowiązek pogłębiać przyjazne stosunki z państwami socjalistyczny-

mi, rozwijać zasady pokojowej koegzystencji, zmierzać do utrzymania i zabezpieczenia pokoju oraz rozwijać stosunki polityczne, gospodarcze i kulturalne z innymi krajami, a przede wszystkim z tymi, które nie należą do żadnych ugrupowań polityczno-gospodarczych, na zasadzie równouprawnienia. Jest ona obowiązana współpracować ściśle z Frontem Narodowym oraz z partiami i organizacjami masowymi, wchodzącymi w jego skład.

Prezes Rady Ministrów jest w myśl art. 80 ust. 4 konstytucji przewodniczącym Rady Ministrów, co przed wszystkim innym określa jego sytuację prawną. Rada Ministrów jest organem kolegialnym, któremu przewodniczy prezes Rady Ministrów. Można z tego wyciągnąć wniosek, że urząd prezesa Rady Ministrów nie może być prawnie separowany od Rady Ministrów. W konsekwencji też należy chyba odrzucić konstrukcje prawne zmierzające do nadania przez Radę Ministrów temu urzędowi samoistnego bytu prawnego w całokształcie przydzielonych mu kompetencji. Premier, jako stojący na czele rządu, występuje w jego imieniu na zewnątrz, nakreśla też linię polityczną rządu, za którą ponosi pełną odpowiedzialność. Prezes Rady Ministrów kieruje pracą rządu, zwołuje i kieruje posiedzeniami Rady Ministrów, a poza jej posiedzeniami urzęduje ogólnie kierownictwo i koordynację administracji w skali ogólnopaństwowej. Rzeczowo zakres działania prezesa Rady Ministrów obejmuje zatem sprawy międzyresortowe, wymagające jednolitego rozstrzygnięcia dla całej administracji oraz skoordynowania z punktu widzenia całokształtu zagadnień administracji państwowej, merytorycznie zaś będą to sprawy wynikające z pozycji przewodniczącego Rady Ministrów lub też przez Radę Ministrów przekazane jej przewodniczącemu do stałego lub okresowego rozstrzygnięcia. Częściowo w drodze zwyczaju, a częściowo w drodze uogólnienia przepisów szczególnych oraz określonego pojmowania pozycji przewodniczącego Rady Ministrów wykształcił się krąg zagadnień rozstrzyganych przez prezesa Rady Ministrów, choć mniej bezpośrednio związanych z posiedzeniami plenarnymi Rządu. Premier przedstawia Izbie program rządu, oraz kieruje pracami legislacyjnymi resortów. Inicjatywa legislacyjna należy do właściwych resortów. Jednakże każdy akt legislacyjny zainicjowany przez resort dotyczy także spraw należących do zakresu działania innych resortów i powinien być oceniany ze stanowiska ogólnej polityki rządu. Dlatego każdy projekt legislacyjny powinien być uzgodniony z innymi resortami oraz przejść przez kontrolę premiera, jako kierownika prac rządowych. Polityka naczelnych organów państwowych, a zwłaszcza wyrażona w ustawach praktyka Izby Ludowej, dopuszcza przyznawanie prezesowi Rady Ministrów szczególnych i tylko jemu właściwych uprawnień. Oznacza to, że ustawy uprawniają prezesa Rady Ministrów do wydawania aktów w sprawach, które nie mogą być tym samym rozstrzygnięte z mocą bezpośrednio wiążącą przez Radę Ministrów. W drodze praktyki konstytucyjnej urząd premiera jest

organem, który z upoważnienia Rady Ministrów może w zakresie spraw objętych uprawnieniami działać za Radę Ministrów. Ponadto z mocy poszczególnych ustaw premier ma zastrzeżony wpływ na obsadę ważniejszych stanowisk i urzędów cywilnych. Premier powołuje wicepremierów i ministrów oraz członków rządu na podstawie uchwały Rady Ministrów, jednakże nominacje te muszą uzyskać zatwierdzenie Izby Ludowej¹⁷. Z tego wynika, że premier nie jest tylko primus inter pares i że jego funkcja nie ogranicza się tylko do przewodnictwa Radzie Ministrów.

Stanowisko prawne wiceprezesa Rady Ministrów nie zostało w sposób bardziej szczegółowy uregulowane obowiązującymi przepisami. Konstytucja z 1968 r. nie mówi nic o ich uprawnieniach, nie zna ona stanowiska „pierwszego następcy prezesa Rady Ministrów”. Zgodnie z literalnym brzmieniem konstytucji powoływani są tylko wiceprezesi Rady Ministrów, z których żaden nie uzyskuje dodatkowego określenia stanowiska wskazującego na jego „pierwszeństwo” w zastępowaniu premiera. W NRD istniał urząd pierwszego wiceprezesa Rady Ministrów¹⁸, którym był Walter Ulbricht. Z chwilą wyboru Ulbrichta przewodniczącym Rady Państwa w 1960 r. i zrzeczenia się przez niego dotychczasowego stanowiska, urząd pierwszego wicepremiera przestał istnieć. Z początkiem lipca 1962 r. stworzono znów stanowisko pierwszego zastępcy premiera, które powierzono Willi Stophowi. Zastępował on już od 20 miesięcy chorego premiera Grotewohla. Pierwszy wiceprezes Rady Ministrów uprawniony był do działania za premiera i do kierowania z jego upoważnienia całokształtem pracy rządu. Wiceprezesi Rady Ministrów są z reguły kierownikami i koordynatorami prac utworzonych w obrębie Rady Ministrów grup bliskich sobie ministerstw, komisji, komitetów i centralnych urzędów i dlatego to określa się ich nazwą „rzeczowo właściwych”. Zakres działania wiceprezesów Rady Ministrów ustalony został w NRD w drodze praktyki konstytucyjnej i obejmuje udzielanie premierowi pomocy w realizowaniu zadań ze stanowiskiem przewodniczącego rządu. Pomoc obejmuje sprawy nie wchodzące do kompetencji indywidualnych premiera. Praktycznie rzecz biorąc, wiceprezesi Rady Ministrów pomagają prezesowi

¹⁷ W dniu 6 VII 1961 r. Izba Ludowa wyraziła wotum zaufania dla Juliusa Balkowa, ministra handlu zagranicznego i międzynarodowego, który nie był obecny na posiedzeniu Izby Ludowej. Do tego czasu nie było wypadku, ażeby Izba Ludowa wyraziła wotum zaufania nieobecnemu ministrowi, Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, 18 Sitzung, 6 VII 1961, s. 630.

¹⁸ Pierwsi zastępcy przewodniczącego Rady Ministrów są powoływani w wielu innych państwach socjalistycznych. Ustawodawstwo konstytucyjne Związku Radzieckiego przewiduje takie stanowiska w Radzie Ministrów ZSRR (art. 70 Konstytucji ZSRR), natomiast nie przewiduje w radach ministrów republik związkowych i autonomicznych. Wymienia je również konstytucja węgierska (art. 23, ust. 2). Natomiast w Rumunii stanowisko pierwszego wiceprzewodniczącego Rady Ministrów ma podstawę ustawową w przepisie art. 1 ustawy w sprawie organizacji Rady Ministrów z 21 III 1961 r.

Rady Ministrów, w wykonywaniu bieżących operatywnych spraw wynikających w toku realizowania przez rząd jego funkcji kierowniczo-koordynacyjnych. Wiceprezesa Rady Ministrów rozwijają aktywność w zakresie wyznaczonym przez prezesa Rady Ministrów lub przez upoważnienia zawarte w uchwałach Rządu. Ich działalność ogranicza się do spraw zleconych przez premiera oraz przekazywanych im w drodze delegacji przez Radę Ministrów. Praktyka życia państwowego nie zna natomiast samodzielnych uprawnień wicepremierów, nadanych im przez ustawy.

Na podstawie uchwały Rady Ministrów w dniu 17 VII 1952 r. powstało Prezydium Rządu¹⁹ (*Präsidium des Ministerrates*). W skład jego wchodzi premier, jego zastępcy oraz kilku określonych ministrów i przewodniczących komisji rządowych. Do początku lipca 1962 r. Prezydium Rządu liczyło 11 członków, od tego zaś czasu zwiększyło się o kilku dalszych członków.

Każda partia Bloku Demokratycznego reprezentowana jest przez swego członka w Prezydium Rady Ministrów. Konstytucja postanawia (art. 80 ust. 5), że Rada Ministrów wyłania ze swego grona Prezydium Rady Ministrów, którym kieruje premier. Konstytucja nie mówi jednak nic o uprawnieniach Prezydium Rządu. Dotychczasowa praktyka wykazuje, że Prezydium Rządu stanowi ośrodek kierujący pracami Rady Ministrów we wszystkich dziedzinach jej działalności i reprezentuje ją w okresach między jej posiedzeniami. Posiada ono w ramach wykonywania swoich zadań prawo do wydawania rozporządzeń i podejmowania innych rozstrzygnięć. Prezydium działa w imieniu rządu z takim samym skutkiem jak rząd w pełnym składzie²⁰. Między Radą Ministrów i jej Prezydium nie zachodzi stosunek nadrzędności ani podporządkowania, są to po prostu dwie równorzędne formy działalności naczelnego organu wykonawczego i zarządzającego państwem. Poszczególni członkowie Prezydium reprezentują w jego składzie określone grupy resortów rządowych i ponoszą za to odpowiedzialność przed Izbą Ludową i Radą Ministrów. Instytucja Prezydium Rady Ministrów NRD jest nieco podobna do Prezydium Rządu, które istniało w Polsce do roku 1956, a które obecnie znów powstało.

Prezydium posiadało od 1954 r. własne Biuro Prezydium Rady Ministrów (*Büro des Präsidiums des Ministerrates*), jako organ pomocniczy, powstało w miejsce zlikwidowanej Kancelarii Rządu. Zadaniem Biura, zgodnie ze statutem uchwalonym przez rząd 12 IV 1956 r. było wspieranie Rady Ministrów i Prezydium Rady w wykonywaniu ich zadań i badaniu projektów uchwał. Biuro przygotowywało posiedzenia i plany pracy

¹⁹ Beschluss der Ministerrats v. 17 VII 1952 über der Bildung eines Präsidiums des Ministerrats, Neues Deutschland, 17 VII 1952.

²⁰ Staatsrecht der DDR, I. allgemeiner Teil, Heft 4. *Der Ministerrat der DDR, Die Stellung und die Aufgaben der Organe des Ministerrats*, Berlin 1965.

Rady Ministrów, troszczyło się o jednolite kształtowanie norm prawnych, współpracowało z Urzędem Prasowym przy premierze w zakresie wydawania specjalnych komunikatów rządowych, wydawało Dziennik Ustaw i Dziennik Centralny NRD. Biurem Prezydium kierował sekretarz stanu, którego powoływało i odwoływało Prezydium Rady Ministrów, na wniosek premiera. W 1960 r. na podstawie uchwały Biura Politycznego KC SED i Rady Ministrów z 14 VII utworzony został obok Biura Prezydium Rady Ministrów osobny Sekretariat Rady Ministrów jako organ pomocniczy i kontrolny rządu w zakresie nadzorowania radami terenowymi. W 1962 r. nastąpiło zniesienie tak Biura Prezydium jak i Sekretariatu Rady Ministrów i utworzenie w ich miejsce Biura Rady Ministrów, mniej więcej odpowiednika naszego Urzędu Rady Ministrów. Biuro Rady Ministrów nie jest w prawie niemieckim traktowane jako osobny organ państwa, nie posiada więc żadnych własnych uprawnień — przepisy prawne nie ustanawiają kompetencji, które miałyby przysługiwać Biuru Rady Ministrów i tylko Biuru Rady Ministrów. W szczególności Biuro to nie jest ani naczelnym, ani centralnym organem administracji państwowej. Biuro Rady Ministrów realizuje konstytucyjne i ustawowe uprawnienia Rady Ministrów, gdyż samo — jako aparat pracy rządu — nie mogłoby być wyposażone w legitymację prawną do samoistnego prowadzenia jakiegokolwiek działalności.

Realizacja kierowniczo-kompetencyjnej działalności Rady Ministrów na odcinku funkcji organizacyjno-gospodarczych i kulturalno-wychowawczych wymaga głębszej analizy szeregu zagadnień rozwiązywanych przez rząd. Wynika stąd potrzeba istnienia przy Radzie Ministrów pewnych organów wyspecjalizowanych i mogących służyć radą rządowi przy rozwiązywaniu konkretnych zagadnień. Takie organy, mające różne nazwy (komisji, zespołów) istotnie zaczęły się pojawiać. W okresie od 1952 r. do 1953 r. istniało np. 5 zespołów, a mianowicie dla przemysłu, handlu, rolnictwa, oświaty i administracji. Na podstawie uchwały Rady Ministrów z 8 XII 1955 r. powstały trzy operatywne komisje, a mianowicie: Komisja Przemysłu i Transportu, Komisja dla Spraw Produkcji Artykułów Konsumpcyjnych i Aprowizacji, Komisja Rolna. Na czele każdej z nich stał wicepremier. Zadaniem komisji było ustanowienie stałej i ścisłej współpracy pomiędzy resortowymi ministerstwami, utworzenie ich przyczyniło się w znacznym stopniu do podniesienia pracy ministerstw. Komisje te zostały zlikwidowane w kwietniu 1957 r.

Styl pracy Rady Ministrów i Prezydium Rządu nie zawsze był właściwy, zwłaszcza w latach 1950 - 1953. Naruszano leninowskie zasady kierownictwa państwowego, w pracy rządu występowało naruszanie zasady kolegiałności, istniała nadmierna koncentracja decyzji w rękach Prezydium Rządu, a kompetencje ministrów i kolegów ministerialnych były zbyt ograniczone. Zjawisko to, niweczące często inicjatywę nie tylko terenowych, ale i naczelnych organów administracji państwowej, zwal-

niało wszystkie podległe rządowi organy administracji państwowej od poczucia odpowiedzialności za poruczone im agendy oraz rodziło tendencję do ucieczki od odpowiedzialności samodzielnych decyzji w postaci przerzucania prawa decydowania nawet w sprawach nieistotnych na organy wyższego stopnia, a gdy chodzi o naczelne organy administracji państwowej — na rząd. Pod wpływem uchwał i zaleceń partii ulepszono metody działania organów wykonawczo-zarządzających. Niezmiernie cennym wzorem i pomocą w przygotowaniu i przeprowadzeniu istotnych zmian w metodach zarządzania były liczne środki zainicjowane i realizowane przez Komitet Centralny KPZR i rząd ZSRR. Zmierzały one bowiem do zasadniczej zmiany stylu i metod pracy kierownictwa centralnego, do dalszego rozwoju i pobudzenia inicjatywy i samodzielności ogniw niższych do maksymalnego wykorzystania talentu i bogatego doświadczenia najszerszych mas pracujących. W dniu 23 VIII 1956 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę o utworzeniu przy Radzie Ministrów grupy roboczej, której zadaniem było usunięcie przepisów hamujących budowę socjalizmu i rozwój socjalistycznej demokracji.

Ważnym krokiem na drodze polepszania pracy całego aparatu administracyjnego, szczególnie zaś pracy Rady Ministrów, była wspólna uchwała Biura Politycznego KC SED i Rady Ministrów z 14 VII 1960 r.²¹ Uchwała zmierzała z jednej strony do zwiększania koordynacji i kontroli pracy organów państwowych, z drugiej zaś strony do zwiększenia odpowiedzialności, szczególnie organów władzy państwowej w okręgach, powiatach i gminach²². Mocą tej uchwały powołany został osobny zastępca przewodniczącego Rady Ministrów dla koordynacji i kontroli aparatu państwowego, szczególnie w zakresie wykonywania uchwał rządowych lub partyjno-rządowych. Tylko on poza prezesem Rady Ministrów mógł wydawać zarządzenia i polecenia przewodniczącym rad okręgów. Powzięta przez Biuro Polityczne KC SED i Radę Ministrów uchwała stworzyła przesłanki rozszerzenia i pogłębienia socjalistycznej demokracji.

Dalszym krokiem na drodze podniesienia i usprawnienia pracy rządu była uchwała Rady Ministrów z 4 VII 1962 r. o ulepszeniu pracy rządu²³.

²¹ Zgodnie z uchwałą Biura Politycznego KC SED i Rady Ministrów z dnia 14 VII 1960 r. zastępca przewodniczącego do spraw koordynacji i kontroli powinien co miesiąc organizować narady przewodniczących rad okręgowych z udziałem wszystkich ministrów, na których omawiane mają być najważniejsze zagadnienia i podejmowane odpowiednie decyzje. Uchwała wprowadziła zmianę wydawania instrukcji i prowadzenia statystyki. Zarówno na szczeblu centralnym, jak i okręgów i powiatów zmniejszono liczbę osób zajmujących odpowiedzialne stanowiska w aparacie państwowym, którym przysługuje prawo wydawania instrukcji. Jednocześnie osoby te zostały uprawnione do przeprowadzania narad w sprawach o zasadniczym znaczeniu w podporządkowanych im organach.

²² Neues Deutschland 1960, nr 193.

²³ Der Ministerrat beschloss Massnahmen zur weiteren Stärkung unserer sozialistischen Staatsmacht, Neues Deutschland 1962, nr 182.

Zgodnie z uchwałą stworzono stanowisko pierwszego zastępcy przewodniczącego Rady Ministrów, rozszerzono skład Rady Ministrów oraz Prezydium Rządu. W skład Prezydium Rządu powołano zastępców członków Biura Politycznego KC SED dr Ericha Apla i Gerharda Grüneberga, ówczesnego przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania, Karla Mewisa oraz przewodniczącego Narodowej Rady Gospodarczej, Alfreda Neumana. Dotychczas w praktyce państwowej NRD nie było wypadku, ażeby osoba nie piastująca stanowiska państwowego wchodziła w skład Rady Ministrów czy Prezydium Rządu. Uchwała wskazuje na podjęcie konkretnych środków celem usprawnienia pracy rządu i aparatu państwowego. Zaleca usprawnić planowanie, podnieść produkcję, rozbudować system sprawozdawczy, powiązać centralne kierowanie gospodarką narodową z rozwojem socjalistycznej demokracji. Uchwała podkreśla, że rozwój gospodarki narodowej musi się wysunąć na czoło wszystkich organów władzy w państwie.

Ulepszanie metod działania organów wykonawczo-zarządzających nie ograniczało się do omówionych posunięć. Podjęto także wysiłki w kierunku zmniejszenia nadmiernie rozbudowanego aparatu urzędów i instytucji centralnych. Aparat administracyjny instytucji centralnych rozwinął się z czasem w ogromną, ciężką maszynę. O tych sprawach mówił dosyć obszernie na 32 Plenum KC SED w lipcu 1957 r. w swym referacie Walter Ulbricht²⁴. Rozdęcie aparatu władzy w instytucjach centralnych NRD było zjawiskiem szkodliwym, utrudniającym operatywną pracę, zaszła więc potrzeba zmniejszenia tego aparatu. W okresie od 1 I 1952 r. do 1 I 1956 r. liczba etatów w centralnym aparacie państwowym uległa zmniejszeniu z 63 005 do 39 937, czyli o 23 032. (36,6%)²⁵.

Przed Radą Ministrów i w ogóle przed organami państwowymi w NRD stoją w związku z budową w tym państwie rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego ważne i trudne zadania. Zostały one nakreślone na VII Zjeździe Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec w kwietniu 1967 r. i ponownie sprecyzowane w referacie W. Ulbrichta na posiedzeniu Izby Ludowej w dniu 2 V 1967 r., na Plenum SED i w expose premiera W. Stopha na drugim posiedzeniu Izby Ludowej w dniu 14 VII 1967 r. Na płaszczyźnie gospodarczej chodzi przede wszystkim o realizację bieżącego pięcioletniego planu (1966 - 1970). Zrealizowanie zadań wiążących się z dalszym rozwojem socjalistycznego społeczeństwa stawia wyższe wymagania przed kierownictwem i pracownikami organów państwowych i gospodarczych. Socjalistyczny przemysł w NRD, rozwijający się na podstawie planu, dysponuje skomplikowaną techniką i zapewnienie postępu tech-

²⁴ W. Ulbricht, *Grundfragen der ökonomischen und politischen Entwicklung in der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1957, s. 17.

²⁵ Za O. Grotewohlem, *Die Volksmassen gestalten die Zukunft*, Einheit 1957, nr 4, s. 407.

nicznego jest podstawowym obowiązkiem rządu. Rozstrzygającym dla rozwiązywania stojących przed masami pracującymi NRD zadań jest dalszy rozwój demokracji socjalistycznej, ulepszanie metod kierowania organami państwowymi i gospodarczymi, a także stały wzrost odpowiedzialności wszystkich obywateli za swoje państwo socjalistyczne. W okresie rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego, w którym na porządku dziennym stoją zadania doprowadzenia do końca budowy nowego ekonomicznego systemu planowania i zarządzania, doskonalenie najbardziej postępowych osiągnięć nauki i techniki socjalistycznej kultury narodowej, rola państwa nabiera nowego znaczenia. We współczesnych warunkach rozwoju kierowania budownictwem ekonomicznym, społeczno-kulturalnym i administracyjno-politycznym, w warunkach gwałtownego postępu technicznego i wzmagającej się aktywności mas pracujących, w warunkach dalszej demokratyzacji aparatu państwowego w NRD, wzrastają zadania i odpowiedzialność rządu.

LA FORME D'INSTAURATION ET L'ÉTENDUE DES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ALLEMANDE

R é s u m é

Conformément à la prescription de la nouvelle constitution de la RDA, la Chambre Populaire nomme le président du Conseil des Ministres sur la motion du président du Conseil d'État, et les autres membres du gouvernement sur la motion du premier ministre. Le gouvernement est nommé pour une période de quatre ans, c'est à dire pour la période de cadence de la Chambre Populaire. Il est responsable devant la Chambre Populaire et tenu de lui présenter les rapports de son activité. Durant les premières années d'existence de la République on pouvait remarquer une tendance à accroître le nombre de ministères. Les présidents des commissions et des comités exerçant les fonctions de hauts organes d'administration d'état, font eux aussi partie du Conseil des Ministres. Le Conseil des Ministres travaille en prenant comme base les lois et les décisions de la Chambre Populaire ainsi que les décrets et les décisions du Conseil d'État. U constitue le plus haut organe exécutif de l'autorité de l'Etat et le facteur le plus important assurant la réalisation de la volonté du peuple travailleur. Il remplit les fonctions importantes de direction de l'ensemble de la vie nationale, coordonne l'activité des ministères, et d'autres organes qui lui sont soumis, prend des dispositions, des décisions, émet des projets de loi, élabore les plans économiques et le budget de l'état, développe la coopération internationale et conclut des pactes d'état, dirige le travail des organes exécutifs des représentants du peuple. Le premier ministre dirige le travail du gouvernement, convoque des réunions, et hors de ces réunions représente la direction et la coordination générale de l'administration à l'échelle nationale. Le Praesidium du Gouvernement fonctionne au nom du gouvernement avec le même effet que le gouvernement dans sa totalité. Il n'y a pas de relation de supériorité entre le Conseil des Ministres et son praesidium. Ce sont tout simplement deux formes égales d'activité du plus haut organe exécutif de l'état. Le mode de travail du Conseil des Ministres et du Praesidium du Gouvernement n'a

pas toujours été convenable. On a porté atteinte aux principes léninistes de direction de l'état, dans le travail du gouvernement on n'a pas respecté le principe, il y avait une concentration excessive des décisions dans les mains du Praesidium du Gouvernement, et les compétences des ministères et des collèges ministériels étaient trop limitées. Sous l'effet des décisions et des recommandations du parti, on a amélioré les méthodes d'action des organes exécutifs. On a également entrepris des efforts dans le but de réduire l'appareil de services et d'institutions centraux, excessivement complexe.