

EUGENIUSZ OCHENDOWSKI

CENTRALNE ORGANY ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W EUROPEJSKICH PAŃSTWACH SOCJALISTYCZNYCH

Problematyka prawna centralnych organów administracji europejskich państw socjalistycznych jest bardzo obszerna. Dlatego w niniejszym opracowaniu skupimy uwagę na wybranych zagadnieniach, jak skład, powoływanie i pozycja rządu, pozycja premiera oraz kierownictwo resortami. Problemy te kształtują się rozmaicie w poszczególnych państwach. Nie oznacza to jednak, iż nie można wskazać rozwiązań wspólnych dla wszystkich europejskich państw socjalistycznych oraz że nie warto podkreślić rozwiązań szczególnych, przyjętych tylko w niektórych państwach ze względu na różne czynniki jak np. ustrój federalny państwa, poglądy kierownictwa politycznego, tradycja itp.

Na wstępie kilka wyjaśnień terminologicznych. I tak za centralny organ administracji uważać będziemy taki organ, którego kompetencja rzeczowa obejmuje terytorium całego państwa, bądź który reprezentuje państwo jako całość na zewnątrz¹. Pod określeniem organ wykonawczy i zarządzający rozumiemy organ którego kompetencja nie jest ograniczona tylko do określonej grupy zagadnień, lecz obejmuje całokształt administracji państwowej na danym terenie². Pojęcie organu wykonawczego i zarządzającego pokrywa się z pojęciem organu o kompetencji ogólnej (generalnej), gdyż do kategorii organów o takiej kompetencji zalicza się te organy, których właściwość

¹ Por. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1968, s. 126; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, tom I, Warszawa 1965, s. 166; P. Stainow, A. Angiełow, *Administratiwnoje prawo Narodnoj Riespubliki Bolgarii*, Moskwa 1960, s. 121 i n.; S. Popovic, *Administratiwnoje prawo. Obszczaja czast*, Moskwa 1968, s. 175-176; J. M. Kozłów zalicza do centralnych te organy, które działają w skali całego ZSRR, republik związkowych i autonomicznych — *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 1968, s. 90; tak samo P. T. Wasilenkow, *Organy sowietskogo gosudarstwa i ich sistiema na sowriemiennom etapie*, Moskwa 1967, s. 204 i V. M. Chkhikvadze, *The Soviet State and Law*, Moscow 1969, s. 145.

² F. Siemieński, *Organizacja i funkcjonowanie aparatu władzy państwowej*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*. Wrocław—Warszawa—Kraków 1968, s. 229; Z. Leoński, *Rady narodowe. Zasady organizacji i funkcjonowania*. Poznań 1969, s. 133 - 134.

obejmuje całość lub większość spraw administracji państwowej występujących na danym terenie. Organom o kompetencji ogólnej przeciwstawia się organy o kompetencji specjalnej, tj. takie organy, które są właściwe tylko co do określonej kategorii spraw administracyjnych (organy resortowe)³. Organ centralne mogą być zarówno organami o kompetencji ogólnej jak i organami o kompetencji specjalnej.

1. Skład, powoływanie i pozycja rządu. Naczelnymi organami wykonawczymi i zarządzającymi są rządy państw socjalistycznych, które w konstytucjach⁴ nazywane są Radą Ministrów (Bułgaria, NRD, Polska, Rumunia, Węgry, ZSRR⁵ lub wprost Rządem (Albania, Czechosłowacja). Wyjątek stanowi Jugosławia, w której, w związku z oddzieleniem funkcji polityczno-wykonawczej od funkcji administrowania, nie powołuje się organu wykonawczego, i zarządzającego w rozumieniu rządu w innych państwach socjalistycznych, lecz Związkową Radę Wykonawczą jako organ Skupstiny Związkowej, „któremu powierza się funkcje polityczno-wykonawcze w ramach praw i obowiązków Federacji” (z art. 225 konstytucji SFRJ z 1963 r.).

Skład rządu jest różny w poszczególnych państwach w zależności od występujących potrzeb i przyjętego modelu zarządzania sprawami państwa, a przede wszystkim gospodarką narodową. Zawsze rząd jest organem kolegiальnym, którym kieruje przewodniczący (prezes), a w którego skład wchodzi zastępcy przewodniczącego (w Rumunii i ZSRR wyróżnia się pierwszych zastępców przewodniczącego Rady Ministrów)⁶. ministrowie, kierujący poszczególnymi resortami oraz przewodniczący określonych w konstytucji lub ustawach zwykłych organów kolegiальных (np. przewodniczący Państwowej Komisji Kontroli — Albania, przewodniczący Komisji Planowania — Albania, Polska, Węgry, Państwowego Komitetu Planowania — ZSRR)⁷. W skład rządu mogą wchodzić również

³ J. M. Kozłów, op. cit., s. 113, P. Stainow, A. Angielów, op. cit. s. 125 i n.

⁴ Chodzi tu o konstytucje: Albańskiej Republiki Ludowej z 1950 r., Bułgarskiej Republiki Ludowej z 1947 r., Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z 1960 r., Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 1963 r., Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 1968 r., Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r., Socjalistycznej Republiki Rumunii z 1965 r., Węgierskiej Republiki Ludowej z 1949 r. i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1936 r. Gdy niżej będzie mowa o konstytucji określonego państwa bez bliższego oznaczenia to chodzić będzie o konstytucje wyżej wymienione. Teksty tych konstytucji, z wyjątkiem konstytucji NRD i PRL zamieszczone są w pracy pod redakcją A. Burdy, *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967.

⁵ Do 1946 r. rząd ZSRR nosił nazwę Rady Komisarzy Ludowych. — Por. Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką socjalistyczną na tle przekształceń ustrojowych*. Warszawa 1969, s. 52.

⁶ Por. art. 73 konstytucji SRR i art. 70 konstytucji ZSRR.

⁷ Art. 64 konstytucji ARL, art. 31 konstytucji PRL, § 23 konstytucji WRL i art. 70 konstytucji ZSRR.

ministrowie bez teki (Albania, Węgry)⁸. W skład Rady Ministrów ZSRR wchodzi również przewodniczący rad ministrów republik związkowych⁹.

Inaczej przedstawia się skład Związkowej Rady Wykonawczej w Jugosławii. Rada ta składa się z przewodniczącego i określonej liczby członków wybranych z grona posłów Skupsztiny Związkowej (przy uwzględnieniu składu narodowościowego), przewodniczących republikańskich rad wykonawczych, związkowych sekretarzy stanu (tj. sekretarzy stanu do spraw zagranicznych i obrony narodowej) oraz sekretarza Związkowej Rady Wykonawczej¹⁰.

Wspomnieć warto, że w Czechosłowacji w skład rządu federalnego wchodzi również sekretarze stanu, przez co zapewnia się w rządzie równą reprezentację Czechów i Słowaków (gdy ministrem jest Czech, to sekretarzem stanu — Słowak i odwrotnie)¹¹.

Dość znaczna liczba resortów istniejących w niektórych państwach socjalistycznych powoduje, że w skład rządu wchodzi kilkadziesiąt osób. Tak licznemu organowi kolegialnemu trudno jest kierować na bieżąco sprawami administracji państwowej, a zwłaszcza administracji gospodarczej. Dlatego w niektórych państwach powołano w łonie rządu mniej liczne organy. Istnieją one w NRD, Polsce, Rumunii i ZSRR.

Konstytucja NRD z 1968 r. stanowi, że Rada Ministrów wyłania ze swego grona Prezydium Rady Ministrów, którym kieruje przewodniczący Rady Ministrów¹². Konstytucja nie określa jednak ani składu Prezydium Rady Ministrów ani jego kompetencji. Ustawa o Radzie Ministrów NRD z 1963 r. przewiduje, że Prezydium Rady Ministrów przejmuje w okresie między posiedzeniami Rady jej funkcje i że rozstrzygnięcia Prezydium Rady Ministrów obowiązują jako rozstrzygnięcia Rady Ministrów. Poza tym Prezydium Rady Ministrów NRD organizuje i kieruje pracą Rady Ministrów¹³.

W Polsce działa Prezydium Rządu powołane do życia uchwałą Rady

⁸ Art. 67 konstytucji ARL i § 23 konstytucji WRL.

⁹ Art. 70 konstytucji ZSRR.

¹⁰ Art. 226 konstytucji SFRJ, zmieniony pierwszą poprawką konstytucji z 7 IV 1967 r. Odtąd do składu Związkowej Rady Wykonawczej nie wchodzi kierownicy związkowych organów administracji, z wyjątkiem sekretarzy stanu spraw zagranicznych i obrony narodowej, którzy uczestniczą w pracach tej Rady posiadając prawa i obowiązki jej członków. — J. Ciemniowski w: *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych ...*, op. cit., s. 121 - 122.

¹¹ Art. 63 ustawy konstytucyjnej z 27 X 1968 r. o federacji czechosłowackiej (Sbirka zakonu nr 41, poz. 143 z 4 XI 1968 r.) dalej cytowana jako ustawa konstytucyjna z 1968 r.

¹² Art. 80 konstytucji NRD. Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Tłumaczenie: Intertext Berlin 1968.

¹³ Por. § 9 ustawy o rządzie NRD — przedruk w: *Das System der sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung in der Deutschen Demokratischen Republik*. Berlin 1969, s. 795 - 799.

Ministrów z 1969 r.¹⁴ W skład tego organu wchodzi prezes Rady Ministrów jako przewodniczący Prezydium Rządu, wiceprezesa i przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Prezydium Rządu rozpatruje sprawy określone w uchwale Rady Ministrów czy też przekazane mu przez tę ostatnią lub przedłożone przez jej prezesa. Decyzje Prezydium Rządu są wiążące dla organów i jednostek organizacyjnych administracji i gospodarki. W Rumunii działa stałe Prezydium Rady Ministrów, w skład którego wchodzi prezes, pierwsi wiceprezesa i wiceprezesa tej Rady¹⁵. Prezydium Rady Ministrów ZSRR tworzą: przewodniczący Rady Ministrów, pierwsi zastępcy przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego Rady¹⁶.

W większości państw socjalistycznych rząd powoływany jest przez najwyższy organ przedstawicielski (Zgromadzenie Ludowe w Albanii i Bułgarii, Izbę Ludową w NRD, Sejm, Wielkie Zgromadzenie Ludowe w Rumunii, Zgromadzenie Państwowe na Węgrzech i Radę Najwyższą w ZSRR). Inne rozwiązanie przyjęto w Czechosłowacji, gdzie rząd jest powoływany przez prezydenta republiki¹⁷. Jugosłowiańska Związkowa Rada Wykonawcza nie jest wybierana przez Skupsztinę Związkową (najwyższy organ władzy i samorządu społecznego), lecz przez Radę Związkową¹⁸ (organ wchodzący w skład Skupsztiny Związkowej), mimo iż Związkowa Rada Wykonawcza jest organem właśnie Skupsztiny Związkowej i odpowiada za realizację polityki federacji, której podstawy ustala Skupszтина.

Chcąc określić pozycję rządu musimy zwrócić uwagę na charakter prawny nadawany temu organowi przez ustawy zasadnicze państw socjalistycznych. I tak w konstytucjach spotykamy stwierdzenia, że rząd jest naczelnym lub najwyższym organem wykonawczym i zarządzającym władzy państwowej (Bułgaria, Polska, ZSRR), tylko naczelnym organem wykonawczym i zarządzającym (Albania), po prostu najwyższym organem wykonawczym władzy państwowej (CSRS) czy wreszcie najwyższym organem administracji państwowej (Rumunia, Węgry). Konstytucja NRD nie określa *expressis verbis* charakteru Rady Ministrów, jednakże ze sformułowania w niej zawartego, iż Rada Ministrów organizuje z upoważnienia Izby Ludowej, a więc najwyższego organu władzy państwowej NRD, wykonywanie politycznych, ekonomicznych, kulturalnych i społecznych zadań państwa oraz że działa ona na podstawie ustaw i uchwał Izby Ludowej oraz dekretów i uchwał Rady Państwa wynika, że Rada

¹⁴ Uchwała Nr 113 Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M. P. nr 30, poz. 223).

¹⁵ Art. 73 konstytucji SRR.

¹⁶ P. I. Romanow w: *Administratiwnoje prawo*, pod red. A. J. Łuniewa, Moskwa 1967, s. 82.

¹⁷ Art. 61 ustawy konstytucyjnej z 1968 r.

¹⁸ Art. 226 konstytucji SFRJ.

Ministrów jest organem zarządzającym i wykonawczym władzy państwowej¹⁹.

Sądzę, że zróżnicowana terminologia i różnice w usytuowaniu rządu w państwach unitarnych i federalnych nie zmieniają faktu, iż w każdym z europejskich państw socjalistycznych rząd jest naczelnym (najwyższym) organem administracji państwowej²⁰. Ten wniosek znajduje dodatkowe uzasadnienie w stwierdzeniu dotyczącym stosunku rządu do pozostałych organów administracji państwowej. I tak we wszystkich państwach unitarnych rząd kieruje, koordynuje i kontroluje działalność ministerstw i centralnych organów administracji.

Nieco inaczej sprawa ta wygląda w państwach federalnych, gdyż tutaj kompetencje rządu federalnego odnoszą się do organów ogólnozwiązkowych i spraw zastrzeżonych do kompetencji federacji. Różnice w pozycji rządu w państwach unitarnych i federalnych nie przekreślają możliwości wskazania dla całego systemu europejskich państw socjalistycznych wspólnych założeń, na których oparty jest system centralnych organów administracji, w tym również pozycja rządu. Do tych wspólnych podstawowych założeń zaliczyć należy: podporządkowanie centralnych organów administracji państwowej organom przedstawicielskim (organom władzy państwowej) oraz nadrzędność rządu w stosunku do całego aparatu administracyjnego w państwie. Te założenia są widoczne zarówno w postanowieniach konstytucji jak i znajdują swój wyraz w całym ustawodawstwie państw socjalistycznych.

Stosunek rządu do najwyższych organów władzy państwowej można określić jako stosunek podporządkowania rządu organom władzy. To podporządkowanie przejawia się we wszystkich państwach socjalistycznych²¹ w tym, że rząd odpowiada i zdaje sprawę ze swej działalności przed najwyższym organem przedstawicielskim. Jeśli do tego dodamy, że rząd w większości państw socjalistycznych — jak to widzieliśmy — jest powoływany i odwoływany przez najwyższy organ przedstawicielski oraz że jest wykonawcą ustaw uchwalanych przez parlament, to wówczas teza o podporządkowaniu rządu organom przedstawicielskim znajduje swe pełne uzasadnienie.

Zresztą samo określenie rządu jako organu wykonawczego oznacza przede wszystkim to, że rząd jest organem do którego należy wykonywanie czy zapewnienie wykonania ustaw i dekretów. Jednakże rząd jest organem, na którym ciążyą nie tylko funkcje wykonawcze, jest on orga-

¹⁹ Por. art. 78 i 79 konstytucji NRD.

²⁰ Por. F. Siemieński, op. cit., s. 229 - 230.

²¹ Również w Czechosłowacji rząd, powoływany przez prezydenta republiki, odpowiada za swoją działalność przed Zgromadzeniem Narodowym. Każda z obu izb Zgromadzenia Narodowego może wyrazić rządowi wotum nieufności. — Art. 70 ustawy konstytucyjnej z 1968 r. Co do Węgier por. J. Beer, I. Koviacs, L. Szamel, *Gosudarstwiennoje prawo Wiengierskiej Narodnoj Riespubliki*, Moskwa, 1963, s. 425.

nem zarządzającym; funkcja zarządzająca przejawia się m. in. w tym, że rząd posiada określone kompetencje w zakresie stanowienia prawa. Z reguły rząd ma prawo wydawania uchwał, rozporządzeń czy zarządzeń. Adresatami norm zawartych w tych aktach prawnych mogą być zawsze podporządkowane rządowi organy administracji państwowej i inne państwowe jednostki organizacyjne, a niekiedy również inne podmioty. We wszystkich konstytucjach znajdujemy w tej sprawie postanowienia, z których wynika, iż rząd ma prawo stanowienia przepisów prawnych²². W większości przypadków przepisy te są wydawane na podstawie i w celu wykonania ustaw, chociaż przewiduje się też inne rozwiązania. I tak np. konstytucja Węgier stanowi, że „Rada Ministrów może wydawać rozporządzenia w zakresie swojej kompetencji; nie mogą one być sprzeczne z ustawami i dekrety Prezydium Węgierskiej Republiki Ludowej” (§ 25 ust. 2). Konstytucja NRD z 1968 r. przewiduje, że Rada Ministrów wydaje rozporządzenia i podejmuje uchwały „w ramach ustaw i dekreto-ów” (art 79). Dodać jednak należy, że w tym samym artykule konstytucja NRD stwierdza, że Rada Ministrów pracuje na podstawie ustaw i uchwał Izby Ludowej oraz dekreto-ów i uchwał Rady Państwa.

Różnice w ujęciu kompetencji rządu do stanowienia przepisów prawnych nie stanowią przeszkody do wyprowadzenia zasadniczego wniosku, iż działalność prawodawcza rządu ma charakter wykonawczy, tzn. że służy realizacji ustaw i dekreto-ów organów władzy państwowej i w żadnym przypadku przepisy prawne stanowione przez rząd nie mogą być sprzeczne z ustawami i dekretyami. Oczywiście wykonawczego charakteru przepisów prawnych stanowionych przez rząd nie należy pojmować zbyt wąsko, gdyż chodzi tutaj nie tylko o przepisy ściśle wykonawcze, do których wydania rząd został wyraźnie upoważniony (upoważnienie szczególne), ale również o przepisy prawne, które służą realizacji zadań rządu nakreślonych w konstytucji czy też ustawie zwykłej.

Rząd odpowiada za działalność prawodawczą przed parlamentem. W niektórych konstytucjach znaleźć można postanowienia, które dotyczą uchylania przez parlament przepisów prawnych wydawanych przez rząd. I tak np. stanowi się, że Skupsztina Związkowa może uchylić lub unieważnić przepis lub inny akt Związkowej Rady Wykonawczej, który jest sprzeczny z konstytucją Jugosławii lub ustawą (art. 231). Podobne przepisy znajdujemy w konstytucji Czechosłowacji (art. 41 ust. 2), Węgier (§ 20 ust. 2) i ZSRR (art. 49 pkt f). W Bułgarii tego rodzaju uprawnienie służy nie Zgromadzeniu Ludowemu, lecz jego prezydium (art. 35 pkt 13 konstytucji). Dla pełniejszego określenia stosunku rządu do najwyższych organów przedstawicielskich należy jeszcze zwrócić uwagę na obowiązek tego naczelnego organu administracji państwowej polegający na realizacji

²² Por. art. 62 konstytucji ARL, art. 35 i 65 konstytucji BRL, art. 79 ustawy konstytucyjnej CSRS z 1968 r., art. 228 pkt 4 konstytucji SFRJ, art. 79 konstytucji NRD, art. 32 pkt 8 konstytucji PRL, § 25 ust. 2 WRL i art. 66 konstytucji ZSRR.

i kontroli wykonywania ustaw, wydawanych przez parlamenty, czy dekretoów wydawanych przez Radę Państwa (Polska, NRD).

Kompetencje rządu w zakresie realizacji i kontroli wykonywania ustaw i dekretoów obejmują w niektórych państwach prawo rządu do uchylania przepisów prawnych wydawanych przez inne organy administracji państwowej. I tak w Jugosławii Związkowa Rada Wykonawcza ma prawo uchylania przepisów związkowych organów administracyjnych, jeżeli przepisy te są sprzeczne z ustawą związkową, rozporządzeniem lub innymi przepisami Rady (art. 228 pkt. 7 konstytucji).

Rada Ministrów PRL może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie wydane przez ministra (art. 33 ust. 3 konstytucji), Rada Ministrów WRL zaś *może* uchylić lub zmienić każde rozporządzenie lub uchwałę, podjętą przez inny organ administracji państwowej lub przez terenowy organ władzy państwowej, jeśli jest sprzeczna z konstytucją lub narusza interesy ludu pracującego (§ 25 pkt 4 konstytucji). Rada Ministrów ZSRR ma prawo zawieszać uchwały i zarządzenia rad ministrów republik związkowych oraz uchylać zarządzenia i instrukcje ministrów ZSRR oraz innych podporządkowanych jej instytucji (art. 69 konstytucji).

W konstytucjach innych państw socjalistycznych nie ma wyraźnych przepisów dotyczących uchylania przez rząd przepisów prawnych wydawanych przez podporządkowane mu organy administracyjne. Przyjmując jednak można, iż uprawnienia takie mieszczą się w bardziej ogólnych sformułowaniach, jak np. postanowienie konstytucji NRD, w którym stanowi się, że „Rada Ministrów kieruje, koordynuje i kontroluje działalność ministerstw, innych centralnych organów państwowych i rad okręgowych [. . .]” (art. 79 u. 2).

Pozycję rządu można określić nie tylko przez przedstawienie jego stosunku do najwyższych organów przedstawicielskich, ale również przez jego stosunek do pozostałych organów administracji państwowej. Analiza przepisów konstytucji wskazuje, że we wszystkich państwach rząd kieruje działalnością ministerstw i innych centralnych organów administracyjnych. Pewne różnice występują tutaj pomiędzy ujęciem tego problemu w państwach unitarnych i państwach federalnych.

We wszystkich państwach unitarnych ustawy zasadnicze stanowią, że rząd kieruje i koordynuje działalność ministerstw i innych centralnych organów administracyjnych (Albania, Bułgaria, NRD, Polska, Rumunia, Węgry). Natomiast w państwach federalnych kompetencje rządu w tym zakresie określone są już inaczej. I tak Rada Ministrów ZSRR kieruje i koordynuje działalność ogólnozwiązkowych i związkowo-republikańskich ministerstw, komitetów państwowych Rady Ministrów ZSRR i innych podległych jej instytucji²³. Rząd Czechosłowacji kieruje i kon-

²³ Art. 68 konstytucji ZSRR; por. też *Administratiwnoje prawo* pod red. J. M. Kozłowa, s. 92; P. T. Wasilenkow, op. cit., s. 208 i V. M. Chkhikvadze, op. cit., s. 147.

troluje działalność federalnych ministerstw, komitetów i innych federalnych centralnych organów administracji²⁴. Również kompetencje jugosłowiańskiej Związkowej Rady Wykonawczej ograniczają się tylko do administracji związkowej. Rządy państw federalnych nie kierują działalnością centralnych organów administracyjnych republik wchodzących w skład federacji.

Nadrzędność rządu nad pozostałymi organami administracji państwowej przejawia się również w tym, że rząd może tworzyć niektóre organy administracyjne. I tak Rada Ministrów **ZSRR** ustanawia komitety państwowe ZSRR, a w razie potrzeby komitety specjalne i centralne organy administracji, podporządkowane Radzie Ministrów ZSRR do spraw gospodarczych, kulturalnych i obrony (art. 68). Prawo tworzenia niektórych związkowych organów administracji przysługuje również Związkowej Radzie Wykonawczej SFRJ, jak i rządowi Albanii, Bułgarii i Węgier²⁵.

O nadrzędnej pozycji rządu w sferze administracji państwowej najbardziej świadczy § 28 konstytucji WRL, w którym stanowi się, że Rada Ministrów może działać bezpośrednio lub za pośrednictwem któregokolwiek z ministrów w każdej sprawie należącej do zakresu działania administracji państwowej i że może wziąć pod swój bezpośredni nadzór którąkolwiek z gałęzi administracji państwowej²⁶.

Dzięki temu, że rząd zajmuje nadrzędną pozycję w stosunku do całego aparatu administracyjnego najwyższe organy przedstawicielskie za pośrednictwem rządu wywierają wpływ na całość administracji państwa. Dodać należy, że rząd kieruje i koordynuje nie tylko działalność centralnych organów administracji, lecz również niektórych terenowych organów administracyjnych. Chodzi tu w szczególności o prezydium rad narodowych w PRL i ich odpowiedniki w innych państwach, a więc o komitety wykonawcze terenowych organów przedstawicielskich, które bezpośrednio lub pośrednio poprzez komitety wykonawcze organów wyższego stopnia podporządkowane są rządowi.

Rządy republik czeskiej i słowackiej posiadają jeszcze dalej idące kompetencje, gdyż kierują pracą komitetów narodowych i ją kontrolują²⁷. Komitety narodowe są zaś „organami władzy i administracji państwowej w krajach, powiatach i gminach”²⁸; są terenowymi organami przedstawicielskimi, które uważa się nie tylko za organy władzy państwowej, ale jednocześnie za organy administracji państwowej i stąd czerpie się uzasadnienie dla podporządkowania ich rządowi.

²⁴ Art. 76 ustawy konstytucyjnej z 1968 r.

²⁵ Art. 228 pkt 6 konstytucji SFRJ, art. 63 konstytucji ARL, art. 43 konstytucji BRL i § 28 konstytucji WRL.

²⁶ Podobny przepis zawiera konstytucja BRL (art. 43).

²⁷ Por. art. 136 ustawy konstytucyjnej z 1968 r.

²⁸ Por. art. 86 konstytucji CSRS.

Powyższe wywody pozwalają na stwierdzenie, że we wszystkich europejskich państwach socjalistycznych rząd jest najwyższym organem administracji, podporządkowanym najwyższemu organowi przedstawicielskiemu; jednocześnie organem, któremu podlega cały aparat administracyjny w państwie.

2. *Pozycja premiera.* Na czele rządu stoi jego przewodniczący, często nazywany prezesem Rady Ministrów, a Jugosławii — przewodniczący Związkowej Rady Wykonawczej. Przewodniczącego rządu nazywać będziemy premierem, a jego zastępców wicepremierami.

Premier powoływany i odwoływany jest zwykle przez najwyższy organ przedstawicielski, a w Czechosłowacji — przez prezydenta republiki²⁹; w Jugosławii zaś — przez Radę Związkową na wniosek prezydenta republiki. W Jugosławii premiera powołuje się na okres 4 lat, a ponowny wybór na następną kolejną kadencję jest tylko wyjątkowo dopuszczalny, jeśli istnieją usprawiedliwione przyczyny i gdy Rada Związkowa podejmie uchwałę o słuszności przyczyn, dla których odstępuje się od zasady ograniczenia ponownego wyboru³⁰.

Ustalenie kompetencji i w ogóle pozycji premiera nie jest łatwe, gdyż z reguły nie wynikają one z postanowień konstytucji czy określonej ustawy. Konieczna jest tutaj znajomość całego ustawodawstwa jak i praktyki w danym państwie, która zresztą ulega zmianom. Dlatego można podać tylko zasadnicze rozwiązania przyjęte w tym zakresie. Premier posiada określone kompetencje jako członek, będący jednocześnie przewodniczącym organu kolegiального — rządu, oraz jako organ jednoosobowy. Jako członek rządu premier zajmuje szczególne stanowisko, ponieważ zwołuje on i przewodniczy na posiedzeniach rządu i kieruje jego pracami. Do premiera należy reprezentowanie rządu, a przede wszystkim czuwanie nad wykonaniem aktów prawnych i realizacją polityki rządu (Albania, Jugosławia, Węgry). W tym zakresie rola premiera jest podobna do roli przewodniczącego każdego organu kolegiального. Podkreślić jednak należy, że premier ma możliwość wpływać na okład rządu, gdyż do niego należy przedstawianie kandydatów na stanowiska członków rządu na etapie tworzenia gabinetu, a potem przedstawianie wniosków dotyczących zmian w składzie rządu (o odwołanie poszczególnych członków rządu i powołanie nowych członków).

Co do pozycji premiera jako członka rządu nie ma większych różnic w poszczególnych państwach socjalistycznych. Inaczej ma się rzecz, gdy bierzemy pod uwagę drugą rolę premiera, tj. rolę jednoosobowego organu administracyjnego.

Postanowienia niektórych konstytucji pozwalają na postawienie wniosku, że premier jest jednocześnie monokratycznym organem administra-

²⁹ Art. 61 ust. 1 lit. g ustawy konstytucyjnej z 1968 r.

³⁰ Art. 226 i 227 konstytucji SFRJ.

cji państwowej. I tak np. w konstytucji WRL stanowi się, że premier wydaje rozporządzenia w zakresie własnych kompetencji oraz że kieruje on pracą organów bezpośrednio podległych Radzie Ministrów³¹. Przewodniczący jugosłowiańskiej Związkowej Rady Wykonawczej koordynuje działalność związkowych organów administracji w celu wprowadzenia w życie ogólnej polityki Rady Wykonawczej³². Konstytucja Bułgarii stanowi, że premier jak i wicepremierzy mogą jednocześnie piastować urzędy ministrów³³. W tym przypadku mogą oni występować jako organy monokratyczne administracji państwowej, ale już w zakresie określonego resortu. Premier zaś, występując jako organ jednoosobowy, działa nie w zakresie spraw określonej gałęzi administracji państwowej, ale w skali całej administracji, jako organ o kompetencji ogólnej.

Indywidualna odpowiedzialność premiera (wicepremierów) za jego zarządzenia i działalność kształtującej tak samo jak i pozostałych członków rządu. Egzekwowanie tej odpowiedzialności i jej zakres zależy od ustawodawstwa poszczególnych państw. Konstytucje tej sprawy nie regulują szczegółowo, a co najwyżej odsyłają do ustaw odrębnych (Albania, Bułgaria, Węgry)³⁴.

3. Kierownictwo resortami. Administracja państwowa dzieli się na działy, gałęzie, skupiające sprawy o jednolitym czy też zbliżonym charakterze. Gałęzie te nazywamy resortami. Kierownictwo resortami należy do centralnych organów administracji państwowej, którymi są ministrowie albo komisje i komitety lub inne organy mające uprawnienia ministrów.

Zasadniczym problemem jest liczba resortów w danym państwie. O tym, ile mamy resortów decyduje cały szereg czynników, których nie będziemy tutaj szerzej omawiać. Wspomnieć warto o niektórych z nich. I tak tendencje centralistyczne powodują, że wzrasta liczba resortów, gdyż organy centralne ingerują i załatwiają stosunkowo drobne sprawy należące do wąsko określonego działu administracji państwowej. Decentralizacja administracji sprzyja natomiast ograniczeniu liczby resortów, gdyż organy terenowe i podległe jednostki organizacyjne wyposażone są we względną samodzielność i prawo decydowania w zakresie spraw im przekazanych. Z drugiej strony pamiętać należy, że państwo socjalistyczne, prowadząc szeroką działalność gospodarczą i kulturalno-wychowawczą, musi tworzyć większą liczbę resortów niż czynią to państwa burżuazyjne. Najogólniej rzecz biorąc, stwierdzić trzeba, że o liczbie resortów przesądzają funkcje państwa, określony model zarządzania sprawami państwowymi, a przede wszystkim gospodarką narodową oraz komiecz-

³¹ § 26 ust. 1 konstytucji WRL.

³² Art. 230 konstytucji SFRJ.

³³ Por. art. 39 konstytucji BRL.

³⁴ Por. art. 67 konstytucji ARL, art. 45 konstytucji BRL i § 27 ust. 2 konstytucji WRL.

ność zapewnienia funkcjonowania sprawnej administracji. W państwach związkowych dochodzi jeszcze dalszy problem, którym jest podział gałęzi administracji na ogólnozwiązkowe i poszczególnych republik związkowych. Te czynniki są źródłem dla uregulowań prawnych. Z punktu widzenia prawnego musimy rozważyć kto, jaki organ może tworzyć, łączyć i znosić poszczególne resorty oraz jakie ich rodzaje można wyodrębnić w poszczególnych państwach.

Rozpoczynając od ostatniej kwestii zaznaczyć należy, że we wszystkich państwach socjalistycznych, za wyjątkiem Jugosławii, występują ministrowie i ministerstwa oraz inne organy centralne, jako organy kierujące resortami.

W państwach federalnych ministerstwa dzielone są na określone kategorie. I tak konstytucja ZSRR dzieli ministerstwa ZSRR na: a) ogólnozwiązkowe, które kierują powierzonymi im działami administracji państwowej na całym terytorium ZSRR, bądź bezpośrednio bądź za pośrednictwem powołanych przez siebie organów, b) związkowo-republikańskie, które kierują powierzonym im działem administracji państwowej z reguły ze pośrednictwem jednoimiennych ministerstw republik związkowych; bezpośrednio zarządzają tylko określoną liczbą przedsiębiorstw, których wykaz zatwierdza Prezydium Rady Najwyższej ZSRR³⁵.

W 1968 r. w ZSRR funkcjonowały 23 ministerstwa ogólnozwiązkowe i 31 ministerstw związkowo-republikańskich³⁶. Niezależnie od ministerstw występują, pod innymi nazwami, centralne resorty, które faktycznie wykonują funkcje ministerstw i których kierownicy wchodzi w skład Rady Ministrów ZSRR. Tego typu resortów centralnych jest w ZSRR 14. Tak więc w ZSRR istnieje 68 resortów centralnych, których kierownicy są członkami rządu. Ponadto występują — w liczbie 21 — centralne organy resortowe związkowo-republikańskie — również o różnych nazwach (komitet, komisja, rada, zarząd główny) — których kierownicy nie wchodzi w skład Rady Ministrów³⁷. Trudno dopatrzeć się jakiś kryteriów tego zróżnicowania centralnych organów administracji w ZSRR.

W republikach związkowych i republikach autonomicznych występują ministerstwa republikańskie, których liczba jest dostosowana do odrębnej specyfiki rozwoju gospodarczego i narodowościowego poszczególnych republik. Tego typu ministerstwa występują w 15 republikach związkowych

³⁵ O czynnikach kształtujących system ministerstw w ZSRR i pozycji prawnej ministerstw por. A. J. Łuniew, *System i status prawny ministerstw w ZSRR*, Państwo i Prawo 1968, z. 11, s. 714-723 oraz tegoż: *Demokratizm sowieckiego uprząwiania*, Moskwa 1967, s. 80 i n.; por. też P. T. Wasilenkow, op. cit., s. 227-231.

³⁶ Liczba ministerstw w ZSRR ulega częstym zmianom. W 1936 r. było np. 8 ministerstw ogólnozwiązkowych i 10 ministerstw związkowo-republikańskich, a w 1947 r. już 36 ministerstw ogólnozwiązkowych i 22 ministerstwa związkowo-republikańskie. — P. T. Wasilenkow, op. cit., s. 226.

³⁷ A. J. Łuniew, *System...*, op. cit., s. 717.

i 20 republikach autonomicznych (ogółem jest kilkaset takich ministerstw)³⁸.

W Jugosławii nie tworzy się ministerstw, lecz sekretariaty stanu, sekretariaty związkowe i republikańskie oraz inne związkowe i republikańskie organy administracji. Sekretariaty stanu tworzy się tylko w gałęziach administracji, które w całości należą do wyłącznych kompetencji federacji. Według konstytucji Jugosławii z 1963 r. działają tylko dwa sekretariaty stanu: spraw zagranicznych i spraw obrony narodowej.

Do centralnych organów administracji związkowej Jugosławii zalicza się — poza sekretariatami stanu — sekretariaty związkowe (spraw wewnętrznych, ekonomiki, finansów, handlu zagranicznego) i inne organy administracji związkowej (np. do spraw patentów), a do centralnych organów republik — sekretariaty republikańskie, samodzielne organy administracji republikańskiej (np. do spraw geodezji, cen, radiofonii)³⁹.

W Czechosłowacji utworzono — na podstawie ustawy z 27 X 1968 r. o federacji czechosłowackiej — 7 ministerstw i 7 komitetów federalnych. Ponadto w republice czeskiej utworzono 17 ministerstw oraz 6 komisji i urzędów centralnych, a w republice słowackiej — 15 ministerstw i 8 komisji i urzędów centralnych⁴⁰. Oczywiście tylko niektóre ministerstwa i komitety federalne mają swoje odpowiedniki w republikach czeskiej i słowackiej.

Katalog istniejących ministerstw zawierają tylko konstytucje Albanii, Bułgarii i ZSRR⁴¹. Na Węgrzech w 1957 r. skreślono wyliczenie ministerstw w konstytucji z 1949 r. Do tego czasu (w latach 1950 - 1957) dziesięciokrotnie zmieniano przepis konstytucji WRL zawierający wyliczenie ministerstw⁴². Konstytucje 3 wymienionych wyżej państw pochodzą z lat 1936-1950. Późniejsze konstytucje nie zawierają już katalogu ministerstw. Takie rozwiązanie jest dogodniejsze, gdyż w przypadku zmian w podziale administracji na resorty nie trzeba zmieniać konstytucji.

Konstytucje państw socjalistycznych z reguły wskazują, kto i w jakim trybie może tworzyć ministerstwa, a tym samym resorty, którymi one kierują. I tak powoływanie ministerstw (w Jugosławii — sekretariatów związkowych) następuje w drodze ustawy w CSRS, Jugosławii, Polsce

³⁸ Ibidem, s. 714.

³⁹ Por. art. 233 i 234 konstytucji SFRJ i S. Popovic: op. cit., s. 176 i n.

⁴⁰ Por. *Československá federace. Studie a informace*. Ročník III, Praha 1969, s. 245 i n.; por. też T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 369 przypis.

⁴¹ Wyliczenia zawarte w konstytucjach Albanii i Bułgarii nie pokrywają się ze stanem rzeczywistym na skutek zmian w systemie naczelnych organów administracji państwowej.

⁴² A. Gwiżdż, w: *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych...*, op. cit., s. 274 - 275.

i na Węgrzech⁴³. Konstytucja Rumunii stanowi, że Wielkie Zgromadzenie Narodowe „organizuje [. . .] ministerstwa i inne centralne organy administracji państwowej”, nie podając, czy następuje to w drodze ustawy czy uchwały tego organu⁴⁴. Konstytucja Bułgarii upoważnia Zgromadzenie Narodowe do tworzenia nowych ministerstw, łączenia i znoszenia już istniejących⁴⁵. Jak z powyższego wynika, jedynie konstytucja NRD z 1968 r., tak samo jak konstytucja z 1949 r., nie określa liczby resortów ani też nie reguluje sposobu ich tworzenia, ograniczając się do ustalenia, że „każdy minister odpowiada za całość spraw powierzonego mu resortu”⁴⁶.

Konstytucje mówią z reguły o ministerstwach, którymi kierują członkowie rządu — ministrowie. Jednocześnie stwierdza się, że ministrowie odpowiadają za powierzony im dział administracji państwowej⁴⁷. Konstytucja PRL stanowi, że zakres działania ministrów określają ustawy, ale z drugiej strony, że Rada Ministrów koordynuje działalność ministerstw. Z związku z tym powstaje pytanie, kto jest centralnym »organem administracji państwowej, ministerstwo czy minister? Problem ten jest dyskutowany w nauce prawa. Przeważa pogląd, iż centralnym organem administracji jest minister, a nie ministerstwo⁴⁸, które jest tylko urzędem, a więc zespołem środków osobowych i rzeczowych, przy pomocy których minister kieruje resortem.

Kierownictwo resortami należy nie tylko do ministerstw, ale — jak to widzieliśmy na przykładzie ZSRR — często do innych naczelnych organów administracji państwowej noszących inne nazwy, a co ważniejsze, będących z reguły organami kolegialnymi. Takie organy kolegialne poza ZSRR — występują również w Albanii, Bułgarii, Czechosłowacji, Jugosławii, NRD, Polsce, Rumunii i Węgrzech.

Kompetencje ministrów i organów im równorzędnych wynikają z postanowień konstytucji, ustaw zwykłych i innych aktów prawnych (uchwał

⁴³ Art. 81 ustawy konstytucyjnej z 1968 r., art. 234 konstytucji SFRJ, art. 33 ust. 1 konstytucji PRL i § 24 konstytucji WRL.

⁴⁴ Art. 43 konstytucji SRR.

⁴⁵ Art. 39 konstytucji BRL.

⁴⁶ Art. 80 ust. 6 konstytucji NRD.

⁴⁷ Por. P. T. Wasilenkow, op. cit., s. 229 - 230, który podkreślił, że minister kieruje pracą ministerstwa na zasadzie jednoosobowego kierownictwa. A. J. Łuniew podkreśla zaś, że na podstawie uchwały Rady Ministrów ZSRR o statucie ogólnym ministerstwa ZSRR z 10 VII 1967 r. można mówić o połączeniu w działalności ministerstw zasady jednoosobowego kierownictwa z zasadą kolegialności. Kompetencje ministerstw realizowane są przez ministra, sprawującego urząd jednoosobowo, oraz przez podporządkowany mu aparat. Kompetencje ministrów zostały dodatkowo rozszerzone na podstawie uchwały Rady Ministrów ZSRR z 10 VII 1967 r. w sprawie dodatkowego rozszerzenia praw ministrów ZSRR. A. J. Łuniew, *Demokratizm...*, op. cit., s. 80 i 88.

⁴⁸ Por. Z. Rybicki, op. cit., s. 186 i A. J. Łuniew, *System ...*, op. cit., s. 722. P. Stainow, A. Angielow, op. cit., s. 139.

Rady Ministrów). W zasadzie nie ma aktów prawnych, które poświęcone byłyby wyłącznie określeniu pozycji prawnej ministrów (ministerstw) w ogóle. Można jednak przypuszczać, że w przyszłości takie akty prawne się pojawią, ponieważ są już pierwsze zwiastuny takiej regulacji. Takim zwiastunem jest uchwała nr 640 Rady Ministrów ZSRR z 10 VII 1967 r. o statusie ogólnym ministerstw ZSRR⁴⁹. Uchwała ta utrwaliła szereg ukształtowanych już wcześniej zasad ogólnych działalności ministerstw, jak np. połączenie zasady jednoosobowego kierownictwa z zasadą kolegalności, reguły wzajemnych stosunków między ministerstwami a podporządkowanymi im jednostkami organizacyjnymi. Poza tym uchwała RM ZSRR określiła uprawnienia ministerstw w zakresie planowania, nauki i techniki, budownictwa inwestycyjnego, finansów i kredytu, polityki kadrowej, pracy i płac oraz stosunków ekonomicznych, naukowo-technicznych i kulturalnych z zagranicą.

Na podstawie całokształtu norm prawnych dotyczących kompetencji ministerstw A. J. Łuniew wylicza 6 następujących grup ogólnych uprawnień i obowiązków ministerstw:

1) planowe kierownictwo określoną dziedziną gospodarki lub życia państwowego;

2) dobór i rozmieszczenie kadr kierowniczych, specjalistów i naukowców oraz szkolenie kadr i podnoszenie ich kwalifikacji oraz wychowywanie w duchu przestrzegania interesów państwa i dyscypliny państwowej;

3) zapewnienie przestrzegania określonego ustawowo rozgraniczenia kompetencji między danym resortem a innymi resortami;

4) nawiązywanie kontaktów i współpracy z innymi resortami w celu rozwiązywania zagadnień dotyczących dwóch i więcej resortów;

5) zapewnienie ochrony własności społecznej i racjonalnego jej wykorzystania w jednostkach organizacyjnych resortu;

6) normowanie — w granicach zakreślonych prawem — działalności podporządkowanych jednostek organizacyjnych⁵⁰.

Można przyjąć, że takie kompetencje z pewnymi modyfikacjami, przede wszystkim gdy chodzi o dobór i rozmieszczenie kadr, służą w ogóle ministrom w państwach socjalistycznych.

Na jedno z uprawnień ministra należy zwrócić szczególną uwagę, gdyż mowa o nim w większości konstytucji, a mianowicie na prawo wydawania rozporządzeń, zarządzeń i instrukcji, Akty te wydawane są na podstawie i w celu wykonania ustaw i rozporządzeń rządu (Albania,

⁴⁹ P. T. Wasilenkow, op. cit., s. 226; por. też A. J. Łuniew, *System...*, op. cit., s. 718.

⁵⁰ A. J. Łuniew, *System...*, op. cit., 718-719; por. też G. Csanadi, *Instytucje prawne w mechanizmie zarządzania gospodarką narodową* WRL, Państwo i Prawo 1970, z. 6, s. 877.

CSRS, Polska, Rumunia, ZSRR)⁵¹ albo „w zakresie własnych kompetencji” (Węgry)⁵². Konstytucje Bułgarii i NRD nie regulują omawianego zagadnienia, co nie znaczy, iż ministrowie w tych państwach nie wydają aktów normatywnych⁵³.

W swoisty sposób omawiane zagadnienie reguluje konstytucja Jugosławii. W art. 237 tej konstytucji stanowi się, że „funkcjonariusze związkowi, którzy kierują związkowymi organami administracji, mogą wydawać regulaminy, zarządzenia i instrukcje, dotyczące wykonywania ustaw i przepisów wydanych przez Związkową Radę Wykonawczą, jeżeli są do tego upoważnieni ustawą lub przepisem Związkowej Rady Wykonawczej”. Chodzi tu więc o przepisy ściśle wykonawcze, wydawane na podstawie szczególnego upoważnienia.

W końcu należy zwrócić uwagę na problem odpowiedzialności ministra za powierzony mu dział administracji. We wszystkich państwach socjalistycznych ministrowie, jako członkowie rządu, są odpowiedzialni za działalność resortu wobec Rady Ministrów, a przez to wobec najwyższego organu przedstawicielskiego i jego emanacji (Prezydium Zgromadzenia Narodowego, Rady Państwa). Niezależnie od tej odpowiedzialności niektóre konstytucje stanowią, iż ministrowie ponoszą jeszcze innego rodzaju odpowiedzialność, a w szczególności odpowiadają karnie za naruszenie konstytucji i ustaw w związku z pełnieniem czynności urzędowych (Albania, Bułgaria) oraz odpowiadają za szkody wyrządzone państwu w wyniku sprzecznej z prawem działalności (Albania), czy też zarówno państwu jak i obywatelom na skutek czynów bezprawnych (Bułgaria)⁵⁴. Również członkowie Rady Ministrów WRL odpowiadają indywidualnie za swe zarządzenia i działanie⁵⁵.

Poza ministrami i im równorzędnymi organami występuje jeszcze grupa centralnych organów administracyjnych, których kierownicy nie są członkami rządu. Te centralne organy są podporządkowane Radzie Ministrów, premierowi lub poszczególnym ministrom. W państwach federalnych organy centralne tego typu mogą występować jako organy federalne jak i jako organy republikańskie⁵⁶. Mogą one posiadać podpo-

⁵¹ Art. 68 konstytucji ARL, art. 80 ustawy konstytucyjnej CSRS z 1968 r., art. 33 ust. 2 konstytucji PRL, art. 77 konstytucji SRR, art. 73 konstytucji ZSRR.

⁵² § 26 ust. 3 konstytucji WRL.

⁵³ Ustawa z 18 IV 1963 r. o Radzie Ministrów NRD stanowi, że członkowie Rady Ministrów, na podstawie i w celu wykonania uchwał Komitetu Centralnego SED, gdy te dotyczą działalności państwowej, ustaw i uchwał Izby Ludowej, dekretów i uchwał Rady Państwa, jak i rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów, wydają zarządzenia i postanowienia wykonawcze (Durchführungsbestimmungen), które obowiązują powszechnie (§ 9 ust. 4).

⁵⁴ Art. 67 konstytucji ARL i art. 45 konstytucji BRL.

⁵⁵ § 27 konstytucji WRL i J. Beer, I. Kovacs, L. Szamel, op. cit., s. 440 i n.

⁵⁶ Odnośnie do Czechosłowacji zob. *Československá federace. Studia a informace*.

rzadko wane sobie piony terenowych organów administracyjnych i innych jednostek organizacyjnych, które z kolei najczęściej nie są podporządkowane terenowym organom przedstawicielskim i ich komitetem wykonawczym; po prostu nie są to terenowe organy administracyjne podwójnie podporządkowane. W takich przypadkach mamy więc do czynienia ze swoistymi resortami, tworzonymi z reguły w zakresie zagadnień specjalistycznych (np. ceł, geodezji i kartografii, wynalazków i patentów, normalizacji i miar, statystyki, spraw wyznań itp.)⁵⁷-

LES ORGANES CENTRAUX D'ADMINISTRATION D'ÉTAT DANS LES PAYS SOCIALISTES EUROPÉENS

R é s u m é

L'auteur commente la composition, la création et la position du gouvernement, la position du premier ministre et la direction des différents domaines dans les pays socialistes européens. D'ordinaire la composition des gouvernements de ces pays comprend le président (premier ministre), le vice-président, les ministres et les présidents d'organes collégiaux ordinaires établis par la Constitution ou par des décrets. Seul 3e Conseil Exécutif ed Yougoslavie diffère. Dans certains pays socialistes (RDA, Pologne, Roumanie, URSS) on crée au sein du gouvernement des organes plus restreints appelés praesidium du Conseil des Ministres.

Dans la plupart des pays socialistes européens le gouvernement est institué par l'organe représentatif suprême. En Tchécoslovaquie c'est le président de la République qui institue le gouvernement. Le Conseil Exécutif d'Union de Yougoslavie est élu par le Conseil d'Union.

Les gouvernements des pays socialistes européens sont soumis aux organes représentatifs suprêmes même lorsque ces gouvernements ne sont pas institués par l'organe représentatif suprême, mais par le président (Tchécoslovaquie). En revanche tout l'appareil administratif de l'Etat est soumis au gouvernement.

Le Premier Ministre dispose de certaines compétences en tant que membre de l'organe collégial qu'est le gouvernement, et dans certains pays il fonctionne également en tant qu'organe monocratique. La Constitution et les décrets ordinaires lui confèrent alors les pouvoirs d'émettre des arrêtés, soumettent directement sous sa compétence certains organes de l'administration de l'Etat et le chargent d'exécuter individuellement d'autres fonctions du domaine de l'administration de l'Etat.

En fonction de l'activité très large de l'Etat socialiste dans les domaines économique, social et culturel, le nombre d'organes de ressort est important dans ces pays. Seules les Constitutions d'Albanie, de Bulgarie et d'URSS citent les ministères existant dans ces pays. Les constitutions des autres pays déterminent la façon d'instituer et de liquider les organes de ressort. Le droit d'instituer et de liquider ces organes appartient aux organes représentatifs suprêmes.

La direction des ministères appartient aux ministres. Il existe cependant des organes collégiaux (commissions, comités, conseils etc.) qui possèdent les pouvoirs

Ročník III, Praha 1969, s. 245 - 253, co do Jugosławii — S. Popovic, op. cit., s. 195 - 198, a co do ZSRR — A. J. Łuniew, *System...*, op. cit., 717.

⁵⁷ Artykuł oddano do druku w grudniu 1970 r. Dlatego nie uwzględniono zmian ustawodawstwa z 1971 r., a w szczególności Konstytucji Bułgarii z 1971 r.

des ministres. Les présidents de ces organes sont également membres du gouvernement. A cette catégorie d'organes collégiaux appartiennent avant tout les commissions (comités) de planification, les comités pour la science et la technique ainsi que d'autres.

Outre les ministères et les organes qui leur sont parallèles, il existe encore des organes centraux d'administration dont les dirigeants ne sont pas membres du gouvernement. Ce sont des organes très étroitement spécialisés comme par ex. les organes pour les questions de taxes, pour la géodésie et la cartographie, la normalisation et les mesures etc.