

## ROZWÓJ TERENOWYCH ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ W NRD\*

Podstawowe organa terenowe państwa w Niemieckiej Republice Demokratycznej w stosunkowo krótkim okresie czasu przechodziły różne koleje. Drogę tych przemian można by określić jako przekształcanie się samorządu terytorialnego w system terenowych organów władzy państwa socjalistycznego. W rozwoju tym można wyodrębnić trzy okresy:

- 1) okres obowiązywania przepisów samorządowych z czasu okupacji i postanowień Konstytucji z 1949 r., trwający do r. 1952;
- 2) okres obowiązywania „starych i nowych” przepisów, zapoczątkowany w 1952 r. i trwający do r. 1957;
- 3) okres rozpoczynający się od r. 1957, w którym w miejsce dotychczasowych organów wprowadza się jednolity system rad terenowych jako przedstawicielskich organów władzy państwowej.

### I

W pierwszym okresie podstawowymi organami państwa w terenie były organa samorządu terytorialnego. Rozważania na temat tego samorządu rozpoczniemy od analizy odpowiednich postanowień Konstytucji. Uzasadniają to przede wszystkim dwa względy.

Po pierwsze, Konstytucja jest pierwszym aktem prawnym nowego państwa niemieckiego, który wypowiada się w kwestii samorządu. Wprawdzie od momentu zakończenia wojny do chwili utworzenia NRD wydano szereg przepisów, które regulowały zagadnienie samorządu terytorialnego<sup>1</sup>, pocho-

\* Przy opracowaniu niniejszego artykułu wykorzystałem fragmenty mojego opracowania pt. *Podstawy prawne samorządności społeczeństwa w NRD*, złożonego w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

<sup>1</sup> Ustawodawstwo poszczególnych krajów, wchodzących w skład radzieckiej strefy okupacyjnej, uregulowało w l. 1946—47 problem samorządu terytorialnego na szczeblu gminy i powiatu. Ogólne podstawy dla uregulowania tego problemu dała tzw. Demokratyczna konstytucja gmin radzieckiej strefy administracyjnej z 1946 r.

Jeśli chodzi o przepisy dotyczące samorządu gminnego (*Gemeindeordnungen*) w poszczególnych krajach, zostały one uchwalone: w Meklemburgii — 20 IX 1946 (AbI. Mckl., s. 113), Brandenburgii — 14 IX 1946 (GVBl. Brdbg. II 1947, s. 307), Saksonii — 6 II 1947 (GVBl. Sa., s. 54), Saksonii Anhalckiej — 5 X 1946 (VOBl. Prpv. Sa., s. 437), Turyngii — 22 IX 1946 (RgBl., Tühr. I, s. 138).



dziły one przecież z okresu, kiedy NRD jeszcze nie istniała. Obowiązująca Konstytucja została uchwalona 7 X 1949 r.<sup>2</sup> Pochodzi więc z okresu powstania NRD<sup>3</sup>. Od tego dopiero momentu możemy mówić o przepisach suwerennego państwa w kwestii samorządu.

Po wtóre, nasze szczególne zainteresowania Konstytucją uzasadnia fakt, że jest to akt prawny o zasadniczym znaczeniu, określający z jednej strony podstawowe zasady funkcjonowania niektórych form samorządu (a w szczególności samorządu terytorialnego), a z drugiej strony — „wmontowującym” instytucje samorządowe w ogólne założenia ustrojowe państwa. Wprawdzie następnie wiele postanowień Konstytucji z 1949 r. zostało uchylonych — bądź to przez wyraźne akty derogacyjne<sup>4</sup>, bądź milcząco w formie nowego ustawodawstwa<sup>5</sup> — postanowienia jej są bardzo istotne dla określenia podstawowych założeń ustroju samorządu terytorialnego w pierwszym okresie istnienia NRD.

Na postanowienia Konstytucji w przedmiocie samorządu miały wpływ jeszcze uchwały poczdamskie z 2 VIII 1945 r. oraz zasady organizacji administracji, jakie się wytworzyły w radzieckiej strefie okupacyjnej. Zresztą oba te elementy, tj. postanowienia poczdamskie i administracja okupacyjna, pozostawały ze sobą w ścisłym związku. Umowy poczdamskie określały bowiem cele i zasady, w oparciu o które organizowano administrację na terenach okupowanych.

Gdy chodzi o umowy poczdamskie<sup>6</sup>, należy tu podkreślić, iż postanowienia tych umów uchylają ustawodawstwo niemieckie, stanowiące podstawę ustroju faszystowskiego i wprowadzającego dyskryminację polityczną, religijną czy rasową. Według tych umów, administracja okupacyjna miała się opierać na zasadzie decentralizacji. W związku z tym szczególną rolę mają odgrywać organa samorządu gminnego. Uchwały poczdamskie zalecają przywrócenie tego samorządu i powołanie rad pochodzących z wyborów. Nato-

W tym samym czasie uchwalono w poszczególnych krajach ordynacje powiatowe (*Kreisordnungen*): w Meklemburgii — 13 I 1947 (RgBl. Meckl., s. 9), Brandenburgii — 19 XII 1946 (GVBl. Brdg. I, 1947, s. 1), Saksonii — 16 I 1947 (GVBl. Sa., s. 22), Saksonii Anhalckiej — 18 XII 1946 (GBl. Sa. Anh. I 1947, s. 16), Turyngii — 20 XII 1946 (RgBl. Thür. I 1947, s. 5).

<sup>2</sup> Gesetz über die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7 X 1949 (GBl., s. 4).

<sup>3</sup> W dn. 7 X 1949 r. III Niemiecki Kongres Ludowy proklamował utworzenie NRD, a następnie przekształcił się w Tymczasową Izbę Ludową, która uchwaliła Konstytucję. W dn. 10 X 1949 r. radzieckie władze ogłosiły przekazanie funkcji wojskowej administracji radzieckiej władzom NRD.

<sup>4</sup> Np. Gesetz zur Ergänzung der Verfassung z 26 IX 1955 (GBl. I, s. 653).

<sup>5</sup> Dotyczy to np. postanowień Konstytucji w przedmiocie interesującego nas samorządu terytorialnego.

<sup>6</sup> Tekst uchwał poczdamskich zawiera publikacja: *Niemiecka Republika Demokratyczna*. PISM, Warszawa 1950, s. 28 i n.; por. też K. Grzybowski, *Wstęp do: Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz „ustawa zasadnicza” z Bonn*, Warszawa 1950, s. 6 i n.



miast na szczeblu okręgu, prowincji czy kraju wprowadzi się organa reprezentujące społeczeństwo i pochodzące z wyborów, w zależności od efektów praktycznego zastosowania tego systemu w administracji gminy.

Odpowiednio do tych postanowień ukształtowały się zasady organizacji administracji w okupacyjnej strefie radzieckiej<sup>7</sup>. Po zlikwidowaniu aparatu administracyjnego Niemiec hitlerowskich, Radziecka Wojskowa Administracja przystępuje do tworzenia nowych organów. Jako podstawę, na której opiera się organizacja aparatu terenowego, przyjęto wzory z okresu Republiki Weimarskiej, tj. stan prawny istniejący w dn. 1 I 1933 r.

Samorząd terytorialny na szczeblu gminy i powiatu powołano już w maju — czerwcu 1945 r., a w czerwcu 1945 r. — organa poszczególnych krajów (prowincji)<sup>8</sup>. Te ostatnie organa były nie tylko organami administracji samorządowej, ale obok funkcji administracji realizowały zadania w zakresie ustawodawstwa i to na podstawie dyrektyw Rady Kontroli i Radzieckiej Administracji Wojskowej. Wszakże powołanie organów przedstawicielskich w drodze wyborów przez społeczeństwo nastąpiło w końcu 1946 r. (8 i 15 września wybory do organów samorządu gminnego, 20 października — wybory do organów samorządu powiatowego i organów przedstawicielskich krajów). Na podstawie projektu Konstytucji NRD, opracowanego przez Socjalistyczną Partię Jedności Niemiec, parlamenty poszczególnych krajów uchwaliły na przełomie 1946/47 r. konstytucje tych krajów<sup>9</sup>. W tym też okresie poszczególne kraje wydały przepisy dotyczące samorządu w gminach i powiatach<sup>10</sup>.

Jednakże organizacja aparatu terenowego, a w tym samorządu terytorialnego, nie była tylko ścisłym naśladownictwem wzorów z okresu Republiki Weimarskiej. Obserwujemy już bowiem w tym okresie pewne rozwiązania, które miały stanowić początek budownictwa socjalistycznego w NRD<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> O organizacji administracji w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec por. też np. B. Mańkowski, *Problem demokratyzacji Niemiec a nowe konstytucje krajów niemieckich*. „Państwo i Prawo” nr 1/1949, s. 51 i n.; A. Klafkowski, *Przebudowa ustroju jednolitych Niemiec w ramach programu poczdamskiego*. „Przegląd Zachodni” nr 7—8/1952, zwłaszcza s. 820 i n.; I. P. Ilinskij—B. A. Straszin, *Diemokraticzeskaja Riespublika (gosudarstwiennyj stroj)*. Moskwa 1961, s. 5 i n.; H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*. Berlin—Göttingen—Heidelberg 1949, zwłaszcza s. 284 i n. lub T. Szymczak, *Ustrój socjalistycznych państw Europy środkowej i południowo-wschodniej*. Łódź 1960, s. 87 i n.

<sup>8</sup> Istniejące prowincje: Brandenburgia i Saksonia Anhalcka zostały przekształcone w kraje.

<sup>9</sup> I tak konstytucję Turyngii uchwalono 20 X 1946, Saksonii — 28 II 1947, Saksonii Anhalckiej — 10 I 1947, Meklemburgii — 15 I 1947. Teksty konstytucji zawiera publikacja — K. Schultes, *Der Aufbau der Länderverfassung in der sowjetischen Besatzungszone*. Berlin 1948.

<sup>10</sup> Por. przyp. 1.

<sup>11</sup> Np. konstytucje poszczególnych republik akcentowały silnie zasadę ludowładztwa, z której wywodzili m. in. nadrzędne stanowisko organów przedstawi-



Postanowienia Konstytucji dotyczą różnych form samorządu (np. samorządu gospodarczego — art. 27, ust. 3, samorządu wyznaniowego — art. 43, ust. 2—4), przede wszystkim jednak Konstytucja zajmuje się szerzej szczególnie nas interesującym samorządem terytorialnym, poświęcając mu osobny rozdział (rozd. C. IX).

Samorząd terytorialny Konstytucja wiąże z gminą (art. 139). Wprawdzie traktuje także o związkach gmin — nie rozstrzyga jednak, jak należy je rozumieć: czy po prostu jako organa samorządu wyższych jednostek terytorialnych (powiatu, kraju), czy też jako „celowe” związki międzykomunalne, powołane do wykonywania tych zadań, którymi interesuje się kilka gmin. W każdym razie z samej Konstytucji wynika, że nie zalicza ona do związków gmin organów krajowych<sup>12</sup>. Jak jednak sklasyfikować organa przedstawicielskie poszczególnych krajów: czy są to organa samorządu terytorialnego, czy też organa federacyjne względnie autonomiczne? Chociaż Konstytucja akceptuje, że Niemcy są niepodzielną republiką (art. 1), stwierdzenie o niepodzielnności odnosi się jednak do Niemiec jako całości (chodzi tu o zjednoczenie Niemiec). Z innych postanowień Konstytucji (w szczególności z rozdz. C-II i VI) wynika raczej, że kompetencje organów krajowych w większym stopniu przypominają autonomię (elementy federacji) niż samorządu<sup>13</sup>. Zresztą omawiany problem był aktualny tylko do r. 1952. W tym bowiem roku organa poszczególnych krajów zostały zlikwidowane<sup>14</sup>. W momencie jednak wprowadzenia w życie Konstytucji należałoby stanąć na stanowisku, że zgodnie z jej postanowieniami, samorząd terytorialny ma istnieć na szczeblu gminy (wiejskiej i miejskiej) oraz na szczeblu powiatu jako forma „związku gmin”. Wniosek o zaliczeniu przedstawicielskich organów powiatowych do samorządu wynika też z obowiązujących w tym zakresie przepisów, wydanych poza Konstytucją.

Konstytucja określa też w najogólniejszych zarysach zadania samorządu terytorialnego, jego strukturę i zasady prawa wyborczego.

Zadania samorządu ustawa zasadnicza NRD ujmuje dość szeroko. Stwierdza ona, że do zadań tych należy decydowanie i wykonawstwo we wszystkich publicznych sprawach, które dotyczą gospodarczego, socjalnego i kultu-

cielskich wobec zawodowych organów administracji, co można uważać za rys charakterystyczny dla nowego ustroju ludowego.

<sup>12</sup> Wynika to choćby z art. 139, który mówi, iż gminy i związki gmin mają prawo do samorządu w granicach ustaw kraju, czy z art. 143, który przewiduje zlecanie pewnych funkcji samorządowi przez kraje.

<sup>13</sup> Por. np. T. Szymczak *op. cit.*, s. 104, który uważa, że zgodnie z Konstytucją, NRD jest krajem unitarnym. Szersze wywody na temat stanowiska krajów w NRD daje T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*. München—Berlin 1958, § 34, pkt II.

<sup>14</sup> Por. ustawę z 23 VII 1952 o dalszej demokratyzacji ustroju i metod pracy organów państwowych w krajach Niemieckiej Republiki Demokratycznej (GBl., s. 613). Natomiast Izba Krajów została zniesiona dopiero ustawą z 8 XII 1958 (GBl., s. 867).



ralnego życia gmin i ich związków (art. 139, ust. 2). Jest to tzw. własny zakres działania samorządu, gdyż obok tych zadań przewidziana została możliwość zlecenia samorządowi zadań przez ustawodawstwo republiki i krajów (art. 143).

Prawo wyborcze do samorządu winno być oparte na zasadach przyjętych przy wyborach do Izby Ludowej i sejmów krajowych (Konstytucja określa te zasady w sposób ogólny). Jednak ustawy krajowe mogą wprowadzać pewne ograniczenia zasady powszechności, polegające na tym, że prawo wyborcze jest uzależnione od zamieszkiwania na terenie gminy co najmniej od 6 miesięcy (art. 140, ust. 3 i 4).

Gminy i związki gmin posiadają swoje rady — reprezentacje (*Vertretungen*), utworzone na zasadach demokratycznych. Do pomocy posiadają one wydziały, z którymi mają współpracować przedstawiciele demokratycznych partii i organizacji (art. 140, ust. 1 i 2). Organa wykonawcze muszą posiadać zaufanie reprezentacji danej korporacji (art. 141).

Konstytucja zabezpiecza konieczną samorządowi — jako formie administracji zdecentralizowanej — samodzielność. Chociaż przewiduje możliwość nadzoru nad samorządem, określa jego granice. Nadzór nad samorządem ma się ograniczać tylko do spraw zapewnienia przestrzegania praworządności i demokratycznych zasad w administracji samorządowej (art. 142). Konstytucja nie określa jednak, kto ten nadzór ma sprawować i za pomocą jakich środków, pozostawiając uregulowanie tych zagadnień ustawodawstwu poszczególnych krajów.

Już z tej krótkiej charakterystyki wynika, że Konstytucja NRD nawiązała do tradycyjnego pojmowania samorządu. Łączy go ona przecież z prawami gminy do zarządzania swoimi sprawami: „Gminy [...] mają prawo samorządu” i dalej — „Do zadań samorządu należy rozstrzygnięcie i przeprowadzenie wszystkich spraw publicznych, dotyczących życia gminy” (art. 139). Widać tu więc niejako reminiscencję „naturalnego prawa” gminy do zawiadywania swoimi sprawami. Jednak w nowoczesnym państwie „prawo natury” nie jest źródłem prawa, lecz prawo pozytywne. Stąd Konstytucja gwarantuje to prawo do samorządu, lecz „... w ramach praw Republiki i krajów” (art. 139). Widzimy też charakterystyczny podział na sprawy „własne” i „zlecone” (art. 139 i 143) oraz właściwe dla ustawodawstwa niemieckiego ujmowanie samorządu jako korporacji, co znajduje wyraz w określeniu samorządu jako *Vertretungskörperschaften* (art. 141).

Z drugiej strony jednak z Konstytucji wynika, że samorząd zaczyna ona pojmować nieco inaczej niż dotychczasowe ustawodawstwo niemieckie. Konstytucja ujmuje go do pewnego stopnia jako jedną z form realizacji zasady ludowładztwa, charakterystyczną dla ustrojów ludowych. Widać to choćby na przykładzie art. 3, który stanowi, że wszelka władza państwowa pochodzi od ludu i że wobec tego każdy obywatel ma prawo i obowiązek współdziałania w realizacji spraw swej gminy, powiatu, kraju czy całego państwa. Podobne wnioski wynikają z innych artykułów (np. art. 140, ust. 2).



Po wejściu w życie Konstytucji NRD w zasadzie nie wydano nowych przepisów dotyczących samorządu terytorialnego. Po prostu do r. 1952 obowiązywały przepisy okupacyjne, tj. przepisy dotyczące samorządu gminnego i powiatowego, wydane przez poszczególne kraje na przełomie l. 1946/47 i oparte na *Demokratycznej konstytucji gmin radzieckiej strefy okupacyjnej* z 1946 r. Nie były one — z wyjątkiem przepisów dotyczących prawa wyborczego — sprzeczne z Konstytucją z 1949 r., która przecież w tym zakresie nawiązywała właśnie do obowiązujących już wcześniej przepisów samorządowych. Zatem do r. 1952 ramy samorządowych przepisów konstytucyjnych wypełniały przepisy dotychczasowe. Jedynie w zakresie prawa wyborczego do samorządu Konstytucja wprowadziła pewne zmiany.

Otóż, jeśli chodzi o prawo wyborcze do samorządu terytorialnego z okresu przed wydaniem Konstytucji, pierwszym aktem prawnym w tym zakresie była opracowana przez Zarząd Prowincji Brandenburg i zatwierdzona przez Radziecką Administrację Wojskową w dn. 28 VI 1946 r. ordynacja wyborcza gmin w radzieckiej strefie okupacyjnej<sup>15</sup>. Przepisy wyborcze dotyczące wyższych szczebli samorządu zawierała ordynacja z 11 IX 1946 r. o wyborach do sejmów krajowych i powiatowych reprezentacji w radzieckiej strefie okupacyjnej<sup>16</sup>. Przepisy te opierały prawo wyborcze na zasadach równości, bezpośredniości i tajności. Czynne prawo przysługiwało osobom, które ukończyły 21 rok życia, bierne — osobom, które ukończyły 23 lata. Obok powszechnie stosowanych ograniczeń (pozbawienia prawa wyborczego osób odbywających karę więzienia, osób ubezwłasnowolnionych itp.), charakterystyczne dla tego okresu były ograniczenia podyktowane swoistymi warunkami Niemiec. Mianowicie pozbawiono praw wyborczych przestępców wojskowych, członków faszystowskich organizacji, zajmujących wyższe stanowiska oraz aktywistów z okresu hitlerowskiego. Poza tym wprowadzono cenzus zamieszkania, podyktowany wymogiem demaskowania byłych działaczy z okresu hitlerowskiego (przenosili się oni do miejscowości, gdzie nie byli znani). Prawo wysuwania kandydatów posiadały demokratyczne partie i antyfaszystowskie demokratyczne organizacje.

Konstytucja z 1949 r. wprowadza w tym zakresie pewne zmiany. Mianowicie poleca ona uregulować prawo wyborcze do samorządu na zasadach analogicznych do tych, które obowiązują przy wyborach do Izby Ludowej i sejmów krajowych (art. 140, ust. 3). Zasady zaś tego prawa wprowadzają powszechność wyborów (art. 51 i art. 109) i nie przewidują zatem ograniczeń z tytułu zaangażowania się w budownictwie ustroju faszystowskiego. Tymaczy się to zapewne tym, że niedługo po wejściu w życie Konstytucji zostaje wydana ustawa o amnestii i zabezpieczeniu praw obywatelskich byłych członków i współpracowników partii nazistowskiej oraz oficerów faszystowskich sił zbrojnych<sup>17</sup>. Wszakże z mocy przepisów konstytucyjnych w wy-

<sup>15</sup> Zawiera je publikacja: *Die demokratischen Verfassungsgesetze nebst Wahlordnungen*. Berlin 1947, s. 60 i n.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 75 i n.



borach do samorządu terytorialnego może być nadal utrzymany cenzus zamieszkiwania w danej gminie co najmniej przez pół roku przed wyborami (art. 140, ust. 4). Drugą istotną zmianą, jaką wprowadziła Konstytucja, było obniżenie granicy wieku do lat 18, gdy chodzi o czynne prawo wyborcze i 21 lat, gdy chodzi o prawo bierne (art. 52 w związku z art. 140, ust. 3).

Postanowienia Konstytucji w przedmiocie prawa wyborczego rozwija uchwalona 9 VIII 1950 r. ustawa o wyborach do Izby Ludowej, sejmów krajowych, reprezentacji powiatowych i gmin<sup>17</sup>. Warto zwrócić tu uwagę, że ustawa ta wprowadziła w pełni zasadę powszechności; zniósła również dotychczas przewidziany cenzus zamieszkiwania. Jednak prawo wyborcze tego okresu nie wprowadza jeszcze charakterystycznych instytucji dla państw socjalistycznych. W szczególności nie przewiduje prawa odwoływania radnego przez wyborców, ścisłego związku radnego z wyborcami itp.

Jeśli chodzi o samą strukturę, funkcjonowanie i zadania samorządu terytorialnego<sup>18</sup>, to mimo wydania odrębnych przepisów w poszczególnych krajach, podstawowe zagadnienia zostały uregulowane jednolicie w całej NRD.

Na szczeblu gminy organem uchwałodawczym był organ kolegialny — reprezentacja gminy (*Gemeindevertretung*). Natomiast w gminach liczących mniej niż 200 mieszkańców jako organ uchwałodawczy działało zebranie gminne pod przewodnictwem burmistrza. Posiedzenia reprezentacji gminy zwołuje jej przewodniczący co najmniej raz w miesiącu. Reprezentacja gminy uchwała swój regulamin obrad. Posiedzenia jej są jawne.

Do zadań reprezentacji gminy należy uchwalanie terenowych przepisów, budżetu oraz podejmowanie uchwał w innych sprawach. Należy też do niej udzielanie wytycznych organom administracji gminnej i kontrolowanie ich wykonania. Reprezentacja gminy może też powoływać wydziały dla poszczególnych dziedzin spraw (odpowiednik polskich komisji rad), składające się zarówno z radnych, jak też osób spoza członków reprezentacji gminnej, lecz posiadających kwalifikacje zawodowe. Do zadań tych wydziałów należy przygotowywanie uchwał reprezentacji gminnej i udzielanie pomocy administracji gminy.

Reprezentacja gminy może ulec rozwiązaniu na podstawie własnej uchwały lub też na skutek przeprowadzonego referendum po uwzględnieniu „inicjatywy gminy” (*Gemeindebegehren*).

Reprezentacja gminy wybiera na okres swej kadencji wykonawczy organ

<sup>17</sup> Ustawa z 11 XI 1949 (GBL, s. 981).

<sup>18</sup> Przepisy te omawia I. P. Ilinski — B. A. Straszin, *op. cit.*, s. 103 i n.

<sup>19</sup> Dane dotyczące struktury, zadań i funkcjonowania samorządu terytorialnego tego okresu przedstawiam głównie w oparciu o pracę H. Petersa, *op. cit.*, s. 303 i n.



kolegialny — radę gminną. Przewodniczącym rady jest burmistrz, a w miastach wydzielonych z powiatu — nadburmistrz (*Oberbürgermeister*). Zarówno rada, jak i poszczególni jej członkowie, mogą być odwołani przez reprezentację gminy, jeśli utracą jej zaufanie.

Do zadań rady gminnej należy wykonywanie uchwał reprezentacji gminy. Jeśli jednak uchwała reprezentacji gminy lub jej wydziału jest sprzeczna z prawem, burmistrz powinien ją przedłożyć wyższym organom (sejmikowi powiatowemu lub sejmowi krajowemu) celem ewentualnego uchYLENIA.

Szczególne uprawnienia posiadał burmistrz. Kierował on posiedzeniami rady, reprezentował ją, a w koniecznych przypadkach mógł podejmować zamiast rady niezbędne środki; wszakże musiał uzyskać aprobatę rady lub reprezentacji gminy. Był wreszcie służbowym przełożonym członków rady i gminnych pracowników. Jeśli jednak podejmował decyzję o zawieszeniu, przeniesieniu lub usunięciu pracownika, musiał porozumieć się z reprezentacją gminy.

Nadzór nad samorządem gminnym należał do sejmów krajowych.

Związkiem gmin był powiat. Struktura, zadanie i funkcjonowanie samorządu powiatowego zostały oparte na podobnych zasadach, jak w samorządzie gminnym.

Organem uchwałodawczym samorządu powiatowego był sejmik krajowy (*Kreistag*). Do zadań jego należało uchwalanie przepisów o zasięgu powiatowym (*Kreissatzungen*), budżetu, wytycznych dla administracji powiatowej i decydowanie o innych sprawach dotyczących powiatu. Do sejmiku powiatowego należała też kontrola administracji powiatowej oraz wybór wydziałów, zajmujących się poszczególnymi dziedzinami spraw, należących do samorządu powiatowego. Przepisy przewidywały również możliwość rozwiązania sejmiku na skutek jego uchwały lub na podstawie przeprowadzonego referendum.

Organem wykonawczym była rada powiatowa, wybrana przez sejmik i przed nim odpowiedzialna. Składała się ona z *landrata*, jego zastępców i pozostałych członków. *Landrat* nie był zawodowym urzędnikiem. Pełnił on jednocześnie obowiązki przewodniczącego rady i przewodniczącego sejmiku powiatowego. Z ważniejszych jego zadań należy wymienić prawo do zaskarżania niezgodnych z prawem uchwał sejmiku i przedkładanie ich do rozstrzygnięcia sejmowi krajowemu. Podobne uprawnienia posiadał *landrat* w stosunku do uchwał wydziałów: mógł je zaskarżyć do sejmiku powiatowego. Zaskarżenie powoduje wstrzymanie wykonania uchwały.

Z zarysowanego wyżej obrazu samorządu terytorialnego, działającego na podstawie przepisów z l. 1946/47 wynika, że w swych założeniach odpowiadał on postanowieniom Konstytucji z 1949 r. Nie było więc potrzeby wydawania nowych przepisów samorządowych po uchwaleniu Konstytucji.



## II

Samorząd terytorialny w NRD był oparty na założeniach wykształconych w państwie kapitalistycznym<sup>20</sup>. Z chwilą więc przystąpienia do budowy podstaw ustroju socjalistycznego zaistniała potrzeba przebudowy aparatu terenowego państwa, odpowiadającego nowym zadaniom. Reformę tę podjęto w 1952 r. Była ona realizacją uchwał II Konferencji Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec (SED), która określiła linię generalną budownictwa socjalistycznego w NRD<sup>21</sup>.

Reforma terenowego aparatu połączona była z przeobrażeniami podziału terytorialnego. U podstaw jej leżała tendencja zerwania z tradycyjnymi instytucjami, dostosowania podziału terytorialnego do zadań organów państwa budującego socjalizm, przekształcenie tych organów w kierunku dalszej demokratyzacji oraz dostosowanie struktury organizacyjnej aparatu terenowego do wymogów zasady centralizmu demokratycznego. Reforma nie objęła jednak całego aparatu terenowego. W szczególności nie zostały zmienione przepisy dotyczące samorządu gminnego. W okresie więc od r. 1952 do r. 1957 terenowy aparat państwa zawiera obok nowych elementów — także tradycyjne instytucje samorządu terytorialnego<sup>22</sup>.

Podstawowe znaczenie dla przeprowadzonych reform miała ustawa z 23 VII 1952 r. o dalszej demokratyzacji ustroju i metod pracy organów państwowych w krajach Niemieckiej Republiki Demokratycznej<sup>23</sup>. W oparciu o tę ustawę zostały w r. 1952 uchwalone przez sejmy krajowe ustawy o podobnym brzmieniu<sup>24</sup>. Dla określenia zadań, metod pracy i struktury organizacyjnej nowego aparatu terenowego szczególne znaczenie miały jednak wydane w oparciu o upoważnienie ustawy z 1952 r. (§ 3) cztery następujące akty prawne Rady Ministrów:

1) ordynacja z 24 VII 1952 r. o strukturze i metodach pracy państwowych organów obwodu<sup>25</sup>,

<sup>20</sup> O założeniach tradycyjnego samorządu terytorialnego w Niemczech por. np. F. Fleiner, *Institutionen Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1912, s. 91 i n.; J. Hatschek, *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts*, Leipzig 1922, s. 62 i n. czy W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929, s. 66 i n. oraz 511 i n.

<sup>21</sup> H. U. Hochbaum, *Die Rechtsstellung der Räte der örtlichen Organe der Staatsgewalt in der Deutschen Demokratischen Republik*. „Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich Schiller Universität Jena”, z. 1—2, 1954/55, s. 81.

<sup>22</sup> O założeniach tej reformy por. w szczególności H. U. Hochbaum, *op. cit.*, s. 82 i n.; Z. Janowicz, *Reforma terenowych organów władzy w Niemieckiej Republice Demokratycznej*. „Przegląd Zachodni” nr 5/1957, s. 1—2 oraz T. Szymczak, *op. cit.*, s. 176 i n.

<sup>23</sup> Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik (GBl., s. 613).

<sup>24</sup> Informacje o tych ustawach podaje H. U. Hochbaum, *op. cit.*, s. 83.

<sup>25</sup> Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der staatlichen Organe der Bezirke vom 24. VII. 1952 (GBl., s. 621).



2) ordynacja z 24 VII 1952 r. o strukturze i metodach pracy państwowych organów powiatu<sup>26</sup>,

3) ordynacja z 8 I 1953 r. o strukturze i zadaniach miejskich reprezentacji i ich organów w miastach powiatowych<sup>27</sup>.

4) ordynacja z 8 I 1953 r. o strukturze i zadaniach dzielnicowych reprezentacji i ich organów w dzielnicach miejskich<sup>28</sup>.

Ustawa z 23 VII 1952 r. zawiera postanowienia przede wszystkim poświęcone sprawom nowego podziału terytorialnego oraz najogólniejsze wskazówki (zawarte w szczególności we wstępie do ustawy) dotyczące nowego aparatu.

Jeśli chodzi o zagadnienie nowego podziału terytorialnego, ustawa poleca wprowadzić podział krajów na mniejsze jednostki terytorialne — obwody (*Bezirke*). Granice obwodów tak mają być ukształtowane, aby odpowiadały potrzebom gospodarczym, realizacji wszystkich zadań państwa oraz dawały możliwość skutecznego kierowania i kontrolowania organów państwowych (§ 2, ust. 2). Wprawdzie ustawa pozostawia niższe jednostki podziału terytorialnego — powiaty, poleca jednak ponowne ukształtowanie ich granic na analogicznych zasadach jak przy obwodach (§ 1, ust. 2). W praktyce nastąpiło poważne zmniejszenie obszarów poszczególnych powiatów. Zmiany te wstęp do ustawy tłumaczy następująco:

„Ustanowiony jeszcze za czasów Niemiec cesarskich podział administracyjny na kraje z własnymi rządami krajowymi, jak i duży obszar powiatów, nie zabezpiecza należytego rozwiązywania nowych zadań państwa”.

W oparciu o dokonane zmiany w podziale terytorialnym przeprowadzono reorganizację aparatu terenowego, odbiegającą od wzorów zawartych w Konstytucji (aczkolwiek ustawa z 23 VII 1952 r. nie zawierała wyraźnych postanowień derogujących moc odpowiednich przepisów Konstytucji). W szczególności reforma znosi elementy federacyjne, tkwiące w podziale NRD na kraje. W miejsce sejmów i rządów krajowych ustawa wprowadziła organa obwodów, stanowiące tylko jeden ze szczebli terenowego aparatu, opartego na zasadzie jednolitości. Przede wszystkim jednak — i co nas najbardziej interesuje — ustawa i wydane na jej podstawie przepisy zrywają na szczeblu obwodu i powiatu (miasta powiatowego i miasta podzielonego na dzielnice) z organizacją aparatu opartego na tradycyjnych zasadach wykształconych w samorządzie terytorialnym. W miejsce tego aparatu przepisy wprowadzają organa oparte na wzorach radzieckich.

<sup>26</sup> Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der staatlichen Organe der Kreise vom 24. VII. 1952 (GBl., s. 623).

<sup>27</sup> Ordnung über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den Stadtkreisen vom 8. I. 1953 (GBl., s. 53).

<sup>28</sup> Ordnung über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtbezirksversammlung und ihrer Organe in den Stadtbezirken vom 8. I. 1953 (GBl., s. 60).



Wprawdzie przepisy bardzo mocno akcentują społeczny (ludowy) charakter nowych organów — co łączy się z ideą samorządu — nie nazywają ich jednak organami samorządu terytorialnego, lecz terenowymi organami władzy państwowej (*örtlichen Organe der Staatsgewalt*)<sup>29</sup>. Są to organa, które stanowią jedną z form wyrażania się zasady ludowładztwa w państwie socjalistycznym<sup>30</sup>.

Nie tylko jednak nazwa, ale i szereg innych cech, odróżnia nowe jednostki organizacyjne od samorządu terytorialnego. Już w zakresie określenia zadań tych organów widać, że przepisy zrywają z podziałem na kompetencje „własne” i „zlecone”. Np. w ordynacji z 24 VII 1952 r., dotyczącej organów obwodu, czytamy, że organa przedstawicielskie obwodu (*Bezirkstag*) kierują na swoim terenie nie tylko sprawami swego obwodu, lecz również biorą udział w rozwiązywaniu zadań ogólnopaństwowych (pkt 1—3). Traci więc sens podział spraw na te, które stanowią „naturalne” prawo gminy czy związku gmin do zawiadywania „swoimi” sprawami, i na te sprawy, które wykraczają poza kompetencje „własne”. W samorządzie terytorialnym inaczej wyglądała sprawa nadzoru nad organami samorządowymi wówczas, gdy realizowały one zadania „własne”, a inaczej w zakresie zadań „zleconych”. Natomiast przepisy z l. 1952—1953 przewidują jednakowe środki nadzoru przysługujące wyższym organom w „pionie” w stosunku do organów niższych, bez względu na to czy dotyczą one spraw ściśle lokalnych, czy też ogólnopaństwowych.

Zrywa się też w nowych przepisach z daleko posuniętą — a przynajmniej w świetle teorii burżuazyjnej — decentralizacją, występującą w samorządzie terytorialnym. Jak stwierdza bowiem wstęp do ustawy z 23 VII 1952 r., „Der... Wirkungsbereich der örtlichen Organe der Staatsgewalt muss deshalb so bestimmt werden, dass diese Organe die Leitung des wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus vollauf verwirklichen können. Die wirksame Anleitung und Kontrolle der unteren Organe durch die übergeordneten... müssen gesichert werden”. W ślad za tym idzie wprowadzenie nadzoru we wszystkich trzech „pionach” organów terenowych (tj. w pionie organów przedstawicielskich, ich organów wykonawczych i zarządzających oraz fachowych organów resortowych). Ma on zabezpieczać wpływ i kierowanie niższymi organami przez organa wyższe oraz przez organa centralne<sup>31</sup>. Dyktują to względy jednolitości rozstrzygania spraw zasadniczych, a przede wszystkim zasada gospodarki planowej.

Różnice w stosunku do dotychczasowego samorządu terytorialnego wystąpiły także w innych dziedzinach. Dotyczy to np. zadań nowych organów,

<sup>29</sup> Por. np. § 3 i 4 ustawy z 23 VII 1952 r., r. II pkt 1 ordynacji z 24 VII 1952, dotyczącej organów obwodu, czy r. II pkt 1 ordynacji z 8 I 1953, dotyczącej miast wydzielonych z powiatów.

<sup>30</sup> Szczególnie akcentuje to wstęp do ustawy z 23 VII 1952.

<sup>31</sup> Por. np. r. II pkt 7, r. III pkt 7 i 8 czy r. IV pkt 11 ordynacji z 24 VII 1952, dotyczącej organów obwodu.



które uzyskują pewne kompetencje nawet wobec terenowych organów im nie podporządkowanych organizacyjnie<sup>32</sup>; wprowadza się nowe zasady organizacji aparatu a w szczególności strukturę tego aparatu opiera się na tzw. zasadzie podwójnego podporządkowania itd.<sup>33</sup>

Wprawdzie wszystkie cztery ordynacje z l. 1952—1953 dotyczące terenowych organów państwowych w NRD w zasadniczych swych założeniach są oparte na modelu radzieckim, w szczegółach wystąpiły między nimi różnice. Przede wszystkim różnice te wystąpiły między przepisami z 1952 r., dotyczącymi organów obwodu i powiatu — z jednej strony, a przepisami z r. 1953, odnoszącymi się do organów miast powiatowych i organów dzielnic miejskich — z drugiej strony.

Co się tyczy organów władzy w obwodach, ordynacja z 24 VII 1952 r. odróżnia cztery kategorie ich jednostek organizacyjnych: 1) organ przedstawicielski (*Bezirkstag*), odpowiednik naszej rady działającej na sesjach (nazywać go będę w dalszym ciągu radą), 2) jego komisje<sup>34</sup>, 3) radę (*Rat des Bezirkes*), odpowiednik naszego prezydium (nazywać ją będę w dalszym ciągu prezydium)<sup>35</sup>, 4) oraz jej wydziały (*Fachabteilungen des Rates*).

Rada składa się z reprezentantów społeczeństwa. Są oni wybierani przez społeczeństwo, podlegają jego kontroli i mogą być przez nie odwoływani (R. I, pkt 8—9). Jednak do momentu przeprowadzenia wyborów w skład rady obwodu weszli dotychczasowi posłowie Izby Krajów oraz członkowie wydziałów krajowych wyznaczeni przez Front Narodowy Demokratycznych Niemiec.

Rada jest najwyższym organem władzy państwowej w obwodzie. Należy do niej kierownictwo sprawami gospodarczymi i kulturalnymi obwodu, utrzymywanie porządku publicznego, wykonawstwo ustaw, ochrona praw obywateli i inne sprawy. Zajmuje się ona nie tylko sprawami obwodu, lecz również sprawami ogólnopaństwowymi w ramach przepisów wydanych przez wyższe organa. Uchwały rad są wiążące dla wszystkich ich organów. Rada obwodu obraduje na sesjach, na których wybiera każdorazowo przewodniczącego obrad i 2 zastępców. Sesje odbywają się co najmniej raz na kwartał. W ramach nadzoru nad radami obwodu Izba Ludowa może uchylać ich uchwały, a Rząd może wstrzymać tymczasowo ich wykonanie (R. I, pkt 2 i R. II, pkt 1—7).

Rada powołuje spośród radnych (w liczbie co najmniej 5 osób) stałe komisje dla dziedzin wskazanych w ordynacji. Komisje są odpowiedzialne przed radą. Obradują one co najmniej raz w miesiącu. Każda komisja tworzy

<sup>32</sup> Por. np. r. V pkt 9, r. VI pkt 3e ordynacji z 8 I 1953, dotyczącej organów miast wydzielonych z powiatów.

<sup>33</sup> Por. też T. Maunz, *op. cit.*, § 39, pkt II.

<sup>34</sup> O komisjach działających na podstawie przepisów z lat 1952/53 szeroko traktuje L. A. Haupt, *Die ständigen Kommissionen der örtlichen Organe der Staatsgewalt*. Berlin 1956.

<sup>35</sup> O prezydiach rad tego okresu traktuje H. U. Hochbaum, *op. cit.*



do pomocy w wykonywaniu jej zadań aktyw, składający się z obywateli zamieszkałych w obwodzie i posiadających duże doświadczenie w dziedzinie, którą zajmuje się komisja. Do podstawowych zadań komisji należy przyciąganie społeczeństwa do wykonywania zadań państwowych, udzielanie pomocy prezydium, przygotowywanie uchwał prezydium i rady (R. II, pkt 11—15).

Prezydium rady obwodu jest jej organem wykonawczo-zarządzającym. Zostaje ono wybrane spośród radnych w składzie: przewodniczący, 5 zastępców, sekretarz i od 5 do 8 członków. Przy tym członkowie prezydium winni być wybrani spośród osób, które zapewnią prezydium fachowy punkt widzenia w różnych sprawach oraz powiązanie personalne z podstawowymi instytucjami znajdującymi się na terenie obwodu. Prezydium pracuje według uchwalonego przez siebie planu; winno się ono zbierać z reguły raz w tygodniu<sup>36</sup>. Nadzór nad prezydium rady obwodu sprawuje Rada Ministrów<sup>37</sup>. Z kolei prezydium rady obwodu sprawuje nadzór nad prezydiami rad powiatowych. Co najmniej raz w miesiącu omawia pracę prezydiów rad powiatowych, rozpatruje sprawozdania z pracy tych prezydiów, jak również może wzywać na swoje posiedzenia przewodniczących prezydiów tych rad (R. III, pkt 1—8).

Wprawdzie prezydium jest organem kolegialnym, ordynacja z 24 VII 1952 r. opiera jego pracę na zasadzie decernatu. Łączy ona bowiem funkcje poszczególnych członków prezydium z poszczególnymi dziedzinami spraw, należącymi do właściwości rady.

I tak, gdy chodzi o przewodniczącego prezydium, zwołuje on posiedzenia prezydium, przygotowuje wnioski do porządku obrad itp. Podlega mu wydział kadr i komisja planowania. Ma on poza tym współpracować z organami wymiaru sprawiedliwości, prokuraturą, ludową policją i organami kontroli państwowej. Należy do niego wreszcie kontrola działalności państwowych organów i przedsiębiorstw zarządzanych centralnie oraz spółdzielni rozwijających działalność na terenie obwodu.

Pozostałe zadania przydziela przewodniczący swoim zastępcom. Oni sprawują kierownictwo i nadzór nad pewną grupą wydziałów i są za ich pracę odpowiedzialni. Co się zaś tyczy sekretarza prezydium, ordynacja nakłada na niego obowiązek przygotowania posiedzeń rady i komisji oraz niesienie pomocy radnym. Przygotowuje on także projekty uchwał prezydium. Do pomocy ma wydział organizacyjno-instruktażowy.

Jak już wynika z powyższego, ordynacja ujmuje wydziały jako pomoc-

<sup>36</sup> Wzorcowy regulamin pracy prezydiów rad obwodu zawierała uchwała Rady Ministrów z 10 III 1955 r. (Bekanntmachung des Beschlusses des Ministerrates über die Muster-Arbeitsordnung für die Räte der Bezirke, GBl. I, s. 245).

<sup>37</sup> Szczegółowe normy w zakresie nadzoru Rady Ministrów nad działalnością prezydiów rad obwodowych i powiatowych zawierały przepisy z 3 II 1955 (Beschluss des Ministerrates über die Anleitung und Kontrolle der Räte der Bezirke und Kreise durch Ministerrat, GBl. II, s. 65).



niczne komórki organizacyjne prezydium. Kierownicy wydziałów są jednak odpowiedzialni nie tylko przed prezydium, ale i przed radą. Zatwierdza ich rada na wniosek prezydium, uzgodniony z odpowiednim organem centralnym. Kierownik wydziału składa sprawozdania ze swej działalności zarówno radzie, jak i prezydium. Z drugiej strony kierownicy wydziałów podlegają nadzorowi ze strony odpowiednich organów centralnych<sup>38</sup>.

Przepisy ordynacji z 24 VII 1952 r., dotyczące organów powiatowych, w zasadzie nie odbiegały od postanowień ordynacji o organach obwodów. Różnice dotyczyły pewnych szczegółowych rozwiązań (np. wymóg częstszego zwoływania posiedzeń rady, mniejsza ilość komisji rady, nie wymaga się, by członkowie komisji rekrutowali się z radnych itp.).

Większe natomiast odrębności — w porównaniu z przepisami z 1952 r. — wykazywały dwie ordynacje z 8 I 1953 r., dotyczące rad miejskich miast wydzielonych z powiatów oraz rad dzielnicowych. Niemniej ordynacja dotycząca rad miejskich i ordynacja dotycząca rad dzielnicowych były do siebie bardzo zbliżone (różnice zaznaczyły się w szczególności w określeniu zadań tych organów). Co się zaś tyczy odrębnych ujęć zawartych w ordynacjach z 1953 r., to dotyczyły one głównie następujących zadań.

Ordynacje z 1953 r., w odróżnieniu od ordynacji z r. 1952, określają już bliżej zasady prawa wyborczego oraz czas trwania kadencji rady. Otóż kadencja rady ma trwać 2 lata. Prawo wyborcze opiera się na zasadach powszechności, równości, tajności, bezpośredniości i proporcjonalności.

Ordynacje z 1953 r. szczegółowiej normują zadania samej rady oraz komisji i prezydium. Przy tym określa się tu dość szczegółowo nie tylko zakres kompetencji tych organów pod względem przedmiotowym, ale również formy i środki realizacji tych kompetencji.

Ordynacje przewidują „środki obrony” przeciwko nadzorowi organów rad wyższych szczebli. Otóż według ordynacji dotyczącej rad miejskich, radzie tej służy prawo złożenia zażalenia do Izby Ludowej lub Rady Ministrów przeciwko uchwałom i zarządzeniom rady obwodowej, a do Rady Ministrów — przeciwko uchwałom i zarządzeniom prezydium rady obwodu (R. II, pkt 10).

Wprowadza się zakaz kumulowania stanowisk członka komisji rady i członka prezydium. Również kierownicy wydziałów i jednostek organizacyjnych prezydium nie mogą być członkami tych komisji, których działalność pokrywa się z zakresem działania odpowiednich wydziałów (R. IV, pkt 2). Natomiast można łączyć funkcję przewodniczącego prezydium rady dzielnicowej z funkcją członka prezydium rady miejskiej (R. V, pkt 1).

<sup>38</sup> Szczegółowe normy w tym zakresie zawierały przepisy z 3 II 1955 (Bechluss des Ministerrates über die Anleitung und Kontrolle der Fachabteilungen bei den Räten der Bezirke und Kreise durch die Ministerien und Staatssekretariate mit eigenem Geschäftsbereich, GBl. II, s. 66).



Charakterystyczne dla ordynacji z 1953 r. jest również to, że nie przewidują one decernatu w pracy prezydium, tj. rozdziału funkcji pomiędzy poszczególnych członków prezydium (por. R. V i VI). Podkreślają one zatem zasadę kolegialności w działaniu prezydium. Prezydium miało osobowość prawną (R. V, pkt 4d), co posiadało pewne znaczenie w obrocie cywilno-prawnym.

### III

Przepisy z l. 1952/53 wprowadziły wprawdzie system „radziecki” w zakresie organizacji i funkcjonowania terenowego aparatu państwa, nie objął on jednak wszystkich szczebli tego aparatu. Mianowicie na szczeblu gminy wiejskiej i miejskiej miasta niewydzielonego obowiązywały jeszcze przepisy okupacyjne z l. 1946/47. Nowy system organów terenowych zostaje wprowadzony na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego dopiero w r. 1957. Wprowadza go ustawa z 17 I 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej<sup>39</sup>.

Nowa ustawa wprowadza jednolite przepisy dla wszystkich terenowych organów władzy, począwszy od szczebla obwodu aż do szczebla gminnego włącznie. Jednocześnie zostają uchylone przepisy dotychczasowe, a więc ordynacje z l. 1952/53 oraz — nie uchylone dotąd formalnie, aczkolwiek faktycznie w dużym stopniu nieaktualne — przepisy wydane przez poszczególne kraje w l. 1946/47 i dotyczące samorządu powiatowego i gminnego (§ 49)<sup>40</sup>.

Nowe organa — jak stwierdza wstęp do ustawy — są w zakresie swej właściwości najwyższymi organami władzy państwowej i kierują całością budownictwa politycznego, gospodarczego i kulturalnego na swym terenie (por. też § 1, ust. 1 i § 6, ust. 1). Stanowią one jednolity system robotniczo-chłopskiej władzy w NRD, przy pomocy którego cały naród bierze udział w kierowaniu państwem. Przedstawicielskie organa (*örtliche Volksvertretungen*) działają w obwodach (*Bezirkstag*), w miastach wyłączonych z powiatów (*Stadtverordnetenversammlung*), w powiatach (*Kreistag*), w dzielnicach miast (*Stadtbezirksversammlung*), w miastach niewydzielonych (*Stadtverordnetenvertretung*) i gminach (*Gemeindevertretung*) (§ 2).

<sup>39</sup> Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 17 I 1957 (GBl. I, s. 65). Ustawę tę omawia w szczególności W. Büchner-Uhder, H. U. Hochbaum, *Das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht*. Berlin 1957; K. Bönninger, *Der demokratische Zentralismus und die örtlichen Organe der Staatsmacht*. Berlin 1957; L. Haupt, *Das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht und die Wahlen stärken die örtlichen Volksvertretungen*. „Staat und Recht” nr 5/1957, s. 453 i n. oraz w literaturze polskiej — Z. Janowicz, *op. cit.*

<sup>40</sup> Niemniej sama ustawa z 23 VII 1952 o dalszej demokratyzacji struktury i metod pracy państwowych organów w krajach Niemieckiej Republiki Demokratycznej nie została uchylona; być może dlatego, że zawierała ona aktualne postanowienia w przedmiocie podziału terytorialnego.



Terenowe organa przedstawicielskie, będące odpowiednikiem polskich rad narodowych, są wybierane przez społeczeństwo.

Zasady prawa wyborczego oraz organizację wyborów określiła szczegółowo ustawa z 3 IV 1957 r. o wyborach do terenowych przedstawicielstw ludowych w Niemieckiej Republice Demokratycznej<sup>41</sup>. Ustawa ta określiła również czas trwania kadencji rad narodowych oraz ilość radnych, wchodzących w skład rad poszczególnych stopni.

Otóż, zgodnie z tą ustawą (§ 1, ust. 2), kadencja rad narodowych trwa 4 lata. Ilość radnych, wchodzących w skład danej rady, zależy od szczybla rady i ilości mieszkańców zamieszkałych na jej terenie (i tak w skład rady obwodu może wchodzić od 160 do 200 radnych, a np. w skład rady gminnej lub miejskiej od 9 do 85 radnych). Konkretną ilość radnych ustala rada z ubiegłej kadencji (§ 6—7).

Zasady prawa wyborczego i organizacja wyborów niewiele odbiegają od obowiązujących u nas przepisów (tj. ordynacji do rad narodowych z 31 X 1957 r.). Wybory są oparte na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności (§ 1, por. też § 3, ustawy z 17 I 1957 r.). Czynne prawo wyborcze przysługuje od lat 18, bierne — od 21.

Dla celów wyborów przeprowadza się podział kraju na obwody głosowania (*Wahlbezirke*, *Stimmbezirke*) i okręgi wyborcze (*Wahlkreise*), w których działają odpowiednie organa powołane do przygotowania i przeprowadzenia wyborów (*Wahlausschüsse*). Przy tym kierownictwo i odpowiedzialność za przeprowadzenie wyborów należy do Ministra Spraw Wewnętrznych (§ 18—25).

Prawo zgłaszania kandydatów na radnych posiadają demokratyczne partie i masowe organizacje. Mogą one korzystać z tego prawa łącznie w ramach Narodowego Frontu Demokratycznych Niemiec (§ 31). Kandydatów zgłasza się w ilości większej (co najmniej o  $\frac{1}{3}$ ) od ilości mandatów przewidzianych dla danego okręgu. Dzieje się to dlatego, iż w razie utraty mandatu przez radnego, w jego miejsce wchodzi następny kandydat z listy (§ 33).

O ważności wyborów rozstrzyga rada narodowa, ona też posiada prawo sprawdzania ważności mandatów poszczególnych swych radnych. Organom Frontu Narodowego służy natomiast uprawnienie do złożenia sprzeciwu, jeśli uznają, iż wybory nie były ważne. O zasadności sprzeciwu rozstrzyga rada w ciągu 30 dni po uwzględnieniu opinii komisji mandatowej. Jeśli rada uzna nieważność mandatu radnego, w jego miejsce wchodzi następny z listy kandydat. Jeśli natomiast okaże się, że wybory w danym okręgu wyborczym lub do określonej rady nie były ważne, zarządza się nowe wybory (§ 54—58).

Ustawa z 17 I 1957 r. stwierdza, że mandat radnego wygasa na skutek upływu kadencji rady, śmierci radnego, utraty prawa wybieralności (§ 25) lub zrzeczenia się z ważnych powodów mandatu przez radnego (§ 27). Poza tym wyborcy mogą żądać odwołania radnego (§ 26). Tryb odwoływania rad-

<sup>41</sup> Gesetz über die Wahlen zu den örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik vom 3. IV. 1957 (GBl. I, s. 221).



nych przez wyborców określiły już jednak odrębne przepisy z 27 V 1959 r.<sup>42</sup>

Ustawa z 17 I 1957 r. dość dokładnie określa pozycję prawną radnego (§ 21—27). W szczególności — a zwłaszcza gdy chodzi o prawa i obowiązki radnego w organach rady, w jego zakładzie pracy i w miejscu zamieszkania — unormowały ją przepisy wykonawcze z 27 V 1959 r.<sup>43</sup>

Wszystkie prawa i obowiązki radnego można by podzielić na pewne grupy: 1) prawa i obowiązki odnoszące się do aparatu rady, 2) prawa i obowiązki dotyczące społeczeństwa (wyborców) oraz 3) prawa radnego natury osobistej.

Gdy chodzi o pierwszą grupę uprawnień i obowiązków radnego, zaliczymy tu jego udział w posiedzeniach swej rady i komisji z głosem stanowczym, uczestniczenie z głosem doradczym w posiedzeniach rad niższych szczebli i posiedzeniach prezydium swej rady, o ile rozpatruje ono przedłożone przez radnego sprawy. Radny może składać swe propozycje pod obrady rady i prezydium, składać ustne lub pisemne interpelacje podczas sesji lub poza sesją do prezydium względnie kierowników wydziałów (istnieje tu obowiązek udzielenia odpowiedzi w ciągu 6 dni), czy kontrolować na zlecenie rady lub komisji przestrzeganie przepisów państwowych (§ 21, § 22 pkt a—c). Niekiedy uprawnienia radnego wykraczają poza aparat rady. W szczególności kierownicy wszystkich państwowych organów, przedsiębiorstw i zakładów zostali zobowiązani do udzielenia pomocy radnym w wykonywaniu ich zadań (§ 23, ust. 1).

Do drugiej grupy zaliczymy prawa i obowiązki radnego dotyczące jego kontaktu ze społeczeństwem, a zwłaszcza z wyborcami. W tym zakresie radni mają z jednej strony utrzymywać ścisły związek z ludnością, wyjaśniać jej założenia polityki państwowej i przepisów, mobilizować ją do współpracy w wykonywaniu zadań państwowych, a z drugiej strony należy do nich wykonywanie zaleceń wyborców i informowanie ich o stanie ich realizacji, jak też o rozpatrzeniu skarg i wniosków obywateli. Do form realizacji tych obowiązków ustawa zalicza uczestnictwo w „godzinach przyjęć” i składanie co najmniej raz w roku sprawozdań z działalności rady i pracy radnych. Wykonując swe zadania radny ma współpracować z organizacjami społecznymi, a w szczególności z komitetami Frontu Narodowego Demokratycznych Niemiec (§ 22, pkt d—h).

Przepisy przewidują też szereg uprawnień natury osobistej. Zapewnia się radnym prawo do bezpłatnego korzystania ze środków komunikacji na terenie danej rady, nie mogą ponosić oni żadnego uszczerbku materialnego ani w pracy zawodowej z powodu pełnienia funkcji radnego, jak wreszcie nie mogą być ścigani sądowo lub służbowo z powodu głosowania, ich wypowiedzi lub pełnienia innych funkcji związanych z mandatem radnego (§ 23, ust. 2 i § 24).

<sup>42</sup> Fünfte Durchführungsbestimmung zum Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht — Abberufungsverfahren — vom 27. V. 1959 (GBl. I, s. 652).

<sup>43</sup> Richtlinien für die Ordnung der Tätigkeit der Abgeordneten der örtlichen Volksvertretungen vom 27. V. 1957 (GBl. I, s. 649).



Co się tyczy samej rady działającej na sesjach — ustawa określa jej zadania (§ 6—8) oraz sposób obradowania (§ 9—16). Poza tym, gdy chodzi o to ostatnie zagadnienie, szczegółowe normy zawiera w tym względzie wzorcowy regulamin obrad z 28 VIII 1957 r.<sup>44</sup>

Ustawa określa zadania rady jako realizację kierownictwa politycznego, gospodarczego i kulturalnego w dziedzinie budownictwa socjalistycznego. To kierownictwo rady realizują w ramach swych zadań i na podstawie przepisów Konstytucji, ustaw i uchwał Izby Ludowej, uchwał Rady Ministrów i rad wyższego stopnia (§ 6, ust. 1). Kierownictwo to odnosi się do spraw należących do bezpośredniej gestii rad narodowych, obejmuje oddziaływanie na podległe rady oraz swój aparat, jak też dotyczy oddziaływania na terenowy aparat nie włączony do rad (§ 6, ust. 2, § 7—8).

Co się tyczy zadań należących do gestii rad, ustawa wymienia tu różne ich rodzaje. I tak zalicza do nich utrzymywanie porządku publicznego, ochronę własności społecznej, umacnianie socjalistycznej praworządności, zabezpieczenie praw obywateli itp. Do rad należą sprawy gospodarcze: troska o podniesienie produkcji przemysłu terenowego, umacnianie spółdzielczości, podniesienie produkcji zwierzęcej i roślinnej itd. Należą tu wreszcie sprawy kultury fizycznej, turystyki, zdrowia, oświaty itd. (§ 6, ust. 2, pkt a—r).

Rady wyższych stopni sprawują kierownictwo (nadzór) nad podległymi im radami oraz udzielają im pomocy w wykonywaniu zadań (§ 6, ust. 3). W tym zakresie mogą uchylać uchwały rad niższych stopni, jeśli są one sprzeczne z ustawami, rozporządzeniami i uchwałami Izby Ludowej, Rady Ministrów lub wyższych rad. W systemie niemieckim (NRD) bowiem nie tylko przepisy organów centralnych (Izby Ludowej i Rady Ministrów), ale i uchwały rad wyższych stopni są wiążące dla rad niższych szczebli (§ 5, ust. 2—3). Natomiast prezydium rad wyższych stopni z tych samych przyczyn mogą wstrzymać wykonanie uchwał rad stopnia niższego. Wówczas na najbliższej sesji rada tego prezydium, które wstrzymało wykonanie uchwały, rozstrzyga o zasadności wstrzymania wykonania uchwały i ewentualnie może ją uchylić (§ 5, ust. 6). Przeciwno uchwałom prezydiów rad wyższych stopni, niższym radom służy prawo złożenia sprzeciwu (§ 5, ust. 7). Wreszcie kierownictwo i nadzór nad radami wszystkich stopni ma sprawować Izba Ludowa, z reguły za pośrednictwem swego organu pomocniczego — Stałego Wydziału do spraw terenowych przedstawicielstw (rad). Jego uprawnienia normuje już jednak osobna ustawa<sup>45</sup>.

Gdy chodzi o oddziaływanie rady na podległy aparat — to § 7 ustawy wymienia tu następujące, podstawowe formy kierownictwa i nadzoru: uchwały

<sup>44</sup> Richtlinien für die Geschäftsordnungen der Tagungen der örtlichen Volksvertretungen vom 28. VIII. 1957 (GBl. I, s. 473).

<sup>45</sup> Gesetz über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen vom 17. I. 1957 (GBl. I, s. 72). Por. też Arbeitsordnung für die örtlichen Volksvertretungen vom 17. I. 1957 (tekst ten zamieszcza publikacja: *Staats- und verwaltungsrechtliche Gesetze*. Berlin 1958, s. 102).



rad są wiążące dla podległych jej organów, przedsiębiorstw i zakładów. Rada powołuje i odwołuje swoje prezydium, kieruje jego pracą i kontroluje ją. Podobne uprawnienia służą jej wobec komisji stałych i doraźnych. Wreszcie zatwierdza uchwały prezydium w przedmiocie powołania i odwołania kierowników wydziałów (§ 7).

Kierownictwo rady rozciąga się także na aparat terenowy nie podporządkowany radom (§ 8). W szczególności dotyczy to organów sądowych, prokuratorskich, państwowego bezpieczeństwa, policji ludowej, armii narodowej, państwowej kontroli, państwowych przedsiębiorstw i zakładów zarządzanych centralnie (zwłaszcza gdy chodzi o handel, obrót, pocztę, banki, ubezpieczenia). Nie są to jednak uprawnienia zbyt daleko idące i ograniczają się z reguły do współdziałania i kontroli<sup>46</sup>.

Ustawa z 17 I 1957 r. wiele miejsca poświęca sprawom organizacji pracy i trybowi działania rady. Poza tym — jak już wspominaliśmy — zagadnienia te normuje regulamin rady (§ 16), który rada uchwała w oparciu o regulamin wzorcowy. Sprawy te są jednak uregulowane podobnie jak w obecnie obowiązujących przepisach polskich. Różnice dotyczą raczej zagadnień szczegółowych (np. na sesji rady mogą zabierać głos poszczególni obywatele — § 13, ust. 1, dla każdej sesji wybiera się trzysobowe kierownictwo obrad — § 12).

Rady realizują swe zadania nie tylko na sesjach, ale również za pośrednictwem swych organów (§ 9). Do nich należą m. in. stałe i doraźne komisje rady. Obok przepisów ustawowych (§ 17—20), sprawy składu komisji, ich rodzajów, zadań i trybu działania uregulowały przepisy wykonawcze z 28 VIII 1957 r.<sup>47</sup>

Rada wybiera swoje komisje spośród radnych. Jedynie rady, posiadające mniej niż 25 radnych, mogą tworzyć komisje także z osób nie będących radnymi. Płóć i rodzaje komisji, tworzonych na poszczególnych szczeblach, określają przepisy wykonawcze (np. na szczeblu obwodu ma być ich co najmniej 12, a na szczeblu gminy — najmniej 3). Regulamin pracy komisji uchwała sama rada (por. cyt. wyżej przepisy wykonawcze).

Komisje mają realizować swe zadania w ścisłej łączności ze społeczeństwem. Podstawową formą realizacji tej zasady są tu tworzone aktywy obywatelskie, które mają pomagać komisji w realizacji jej zadań (§ 18). Zadania komisji sprowadzają się głównie do udzielania pomocy radzie w zakresie

<sup>46</sup> O kompetencjach rady w tym zakresie, a także innych organów rady, traktuję szerzej w pracy pt. *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*. Poznań 1963, ss. 245—255.

<sup>47</sup> Richtlinien für die Ordnung der Arbeit der ständigen Kommissionen der örtlichen Volksvertretungen. Vom 28. VIII. 1957 (GBI. I, s. 477). Powyższe przepisy zawierają dwa załączniki, z których jeden normuje sprawy organizacji i pracy stałych komisji (Anlage 1: Ordnung der Arbeit der ständigen Kommissionen der örtlichen Volksvertretungen), drugi — zadania poszczególnych rodzajów komisji (Anlage 2: Hinweise für die Tätigkeit der ständigen Kommissionen der örtlichen Volksvertretungen).



przygotowania posiedzeń, przygotowywania uchwał rady i kontroli ich realizacji, jak też komisje mogą kontrolować realizację innych przepisów przez aparat rady, a także jednostki organizacyjne nie należące do aparatu rady. W tym celu mogą żądać potrzebnych wyjaśnień i wiadomości, nie tylko od jednostek organizacyjnych podporządkowanych prezydium, lecz również — w zakresie spraw należących do właściwości rady — od przedsiębiorstw i instytucji radom nie podporządkowanych. Komisje mają dalej współdziałać z prezydium, a ono ma z kolei udzielać pomocy w wykonywaniu zadań komisji. Członkowie komisji mogą uczestniczyć w posiedzeniach prezydium, na których omawia się sprawy zgłoszone przez komisje. Wreszcie komisja ma współdziałać z innymi komisjami danej rady w zakresie spraw wspólnie ich interesujących, czy też z odpowiednimi komisjami rad wyższych i niższych stopni (§ 17, ust. 4, § 18—19 ustawy i przepisy wykonawcze).

Poza tym przepisy wykonawcze szczegółowo ujmują zakres spraw, należących do właściwości poszczególnych rodzajów komisji stałych.

Komisje pracują według planu pracy, który winien uwzględniać zadania wynikające z planu pracy rady, jakkolwiek mogą wprowadzać do swego planu inne zagadnienia. Posiedzenia komisji są z reguły jawne i mogą w nich brać udział obywatele, nie będący członkami komisji. Można też udzielać im głosu w dyskusji (por. przepisy wykonawcze).

W systemie organów rady eksponowaną pozycję zajmuje jej prezydium. Podobnie jak w systemie polskim — jest to organ wykonawczo-zarządzający rady, przez nią powoływany i odwoływany i działający pod jej nadzorem (poz. § 4, § 7, § 28 i in.). Z drugiej strony prezydium są podporządkowane prezydium rad wyższych stopni aż do Rady Ministrów włącznie (por. w szczególności § 5, ust. 4 i 5, § 28, ust. 1; § 34, ust. 1 pkt d); przy tym pewne uprawnienia przewidziane dla Rady Ministrów może realizować Prezes Rady Ministrów (w stosunku do przewodniczących prezydium) bądź Sekretarz Państwowy dla spraw prezydium rad (*Der Staatssekretär für Angelegenheiten der örtlichen Räte*)<sup>48</sup>. Prezydium według ustawy z 17 I 1957 r. wykazuje jednak szereg odrębności w porównaniu z przepisami polskimi z 1958 r. i na te odrębności warto zwrócić uwagę.

Różnice występują tu już w sprawach struktury prezydium. Jest to organ składający się ze stosunkowo dużej ilości osób, a zwłaszcza na szczeblach wyższych (np. na szczeblu obwodu prezydium składa się z przewodniczącego, zastępców w liczbie do 5 osób, sekretarza i od 7 do 10 członków)<sup>49</sup>. Wszyscy członkowie prezydium muszą być jednocześnie radnymi (§ 29, ust. 4). Konsekwencją tego jest postanowienie ustawy, iż utrata mandatu radnego powoduje ustąpienie z prezydium (§ 30, ust. 2).

<sup>48</sup> Beschluss über die Ordnung zur Leitung der örtlichen Räte durch den Ministerrat. Vom 27. I. 1957 (GBl. I, s. 123).

<sup>49</sup> Por. w tym zakresie: Beschluss über die Zusammensetzung der örtlichen Räte. Vom 2. V. 1957 (GBl. I, s. 281).



Wprawdzie przepisy stanowią, iż prezydium jest organem kolegiальnym (§ 28, ust. 2), utrzymano nadal zasadę decernatu, podobnie jak to czyniły ordynacje z r. 1952. I tak np. przepisy przewidują, iż przewodniczący prezydium może udzielić wytycznych kierownikom podległych wydziałów, przedsiębiorstw i zakładów oraz przewodniczącym prezydiów rad niższych stopni; należą do niego sprawy kadrowe, jest on przełożonym dyscyplinarnym itp. On też (ewentualnie członek prezydium, któremu to zleci) zastępuje prezydium w obrocie prawnym. Podobnie, w ramach decernatu, ustawa powierza szereg funkcji sekretarzowi prezydium, a przewodniczący prezydium — zleca swym zastępcom sprawy kierownictwa określonymi dziedzinami spraw oraz nadzoru nad pewną grupą wydziałów (jednostek o podobnym charakterze), przedsiębiorstw i zakładów. Jeśli przewodniczący prezydium nie może pełnić swych funkcji w okresie dłuższych niż 3 miesiące, rada ustala stałego jego zastępcę (§ 39—42, § 34, ust. 1, pkt. a; § 28, ust. 5).

Warto też zwrócić uwagę, iż przepisy zalecają prezydium ścisłą współpracę ze społeczeństwem (§ 33). W tym zakresie prezydium mogą m. in. zapraszać obywateli na swe posiedzenia oraz udzielać im głosu (§ 37, ust. 1).

Prezydium realizuje swoje zadania także za pośrednictwem swych fachowych organów — wydziałów (§ 35). Ustawa nie zajmuje się jednak nimi szczegółowo, ale reguluje przede wszystkim zagadnienie ich podporządkowania (§ 44—47)<sup>50</sup>. Z ustawy wynika, że wydziały są podporządkowane swej radzie, a przede wszystkim swemu prezydium. Z reguły są też one podporządkowane organom wyższym „w pionie” — kierownikom wydziałów wyższych prezydiów oraz odpowiednim organom centralnym w zagadnieniach, które wymagają jednolitego centralnego kierownictwa. Kierownicy wydziałów są zobowiązani jednak powiadamiać odpowiedniego członka prezydium (członka prezydium sprawującego nadzór nad wydziałem z ramienia prezydium) o wszystkich ważnych wytycznych i podjętych środkach przez wyższe „w pionie” organy wydziału. Prezydium posiada wówczas prawo złożenia sprzeciwu przeciwko takim wytycznym. Sprzeciw rozpatruje prezydium tego wydziału, który wydał wytyczne. Z drugiej strony kierownicy wydziałów rad wyższych stopni mają obowiązek wnieść pod obrady swego prezydium uchwały niższych prezydiów dotyczące działalności podległych im wydziałów, jeśli naruszają one ustawy, rozporządzenia lub inne przepisy.

Z przedstawionych przepisów o terenowych organach władzy w NRD nasuwa się prosty wniosek: organa te w znacznym stopniu oddaliły się od tradycyjnych form samorządu terytorialnego, z którego pozostały najwyżej pewne tradycyjne nazwy, używane dla określenia niektórych nowych organów (np. *Kreistag*, *Bürgermeister*). Wprawdzie nowe organa terenowe

<sup>50</sup> Por. też obowiązującą do 1 VIII 1958 uchwałę Rady Ministrów z 3 II 1955 (Beschluss über die Anleitung und Kontrolle der Fachabteilungen bei den Räten der Bezirke und Kreise durch die Ministerien und Staatssekretariate mit eigenem Geschäftsbereich, GBl. II, s. 66).



z punktu widzenia socjologicznego czy politycznego można by określić jako formy samorządu w tym znaczeniu, że są to organa pewnych reprezentacji społecznych, powołane do realizacji władzy państwowej, nie jest to jednak samorząd w ujęciu tradycyjnych przepisów i teorii prawa. Ewolucja poszła więc w NRD w kierunku przekształcenia samorządu terytorialnego w terenowe organa przedstawicielskie państwa socjalistycznego, oparte w swych założeniach na bardziej jeszcze demokratycznych zasadach niż dawny samorząd terytorialny. W szczególności o pełnym wykształceniu się nowych organów przedstawicielskich w NRD możemy mówić od momentu wejścia w życie ustawy z 17 I 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej. Ustawa ta bowiem w pewnym sensie zakończyła proces przekształcania się dawnego samorządu terytorialnego w system terenowych organów władzy państwa socjalistycznego.

Nie od rzeczy będzie tu jeszcze dodać, że rozwiązania przyjęte w. niemieckiej ustawie z 17 I 1957 r. stały się w pewnym stopniu wzorem dla polskiego ustawodawcy. Polska ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych i nowela do niej z 1963 r. przejęły bowiem szereg rozwiązań z przepisów o radach terenowych w NRD.

#### IV

Wprawdzie nie jest naszym celem pełne przedstawienie obecnie obowiązujących norm prawnych dotyczących organów terenowych w NRD, warto jednak zasygnalizować, iż przedstawiony „model” terenowych rad w NRD według ustawy z 17 I 1957 r. uległ w następnych latach pewnej korekturze<sup>51</sup>. Zmiany wprowadzone po 1957 r. przedstawimy w kolejności chronologicznej.

Otóż już r. 1958 przynosi dwie zmiany, wynikające z faktu wejścia w życie ustawy z 11 II 1958 r. o udoskonaleniu i uproszczeniu pracy państwowego aparatu w Niemieckiej Republice Demokratycznej<sup>52</sup>. W oparciu o tę ustawę wprowadzono nowe organa — rady gospodarcze, działające przy prezydiach rad obwodowych oraz ponownie uregulowano sprawę organów planowania na szczeblu powiatu<sup>53</sup>. Na skutek zmian wprowadzonych ustawą z 11 II 1958 r. wydano również nowe przepisy dotyczące nadzoru sprawowa-

<sup>51</sup> O ewolucji, jaką przeszły terenowe organa władzy w NRD po 1957 r. por. L. Janicki, *Zasady ustroju państwowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej*. Poznań 1964.

<sup>52</sup> Gesetz über die Vervollkommnung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates in der Deutschen Demokratischen Republik. Vom 11. II. 1958 (GBl. I, s. 117).

<sup>53</sup> Por. też: Verordnung über die Bildung von Wirtschaftsräten bei den Räten der Bezirke und über die Aufgaben und Struktur der Plankommissionen bei den Räten der Kreise. Vom 13. II. 1958 (GBl. I, s. 138) oraz — Verordnung über die Organisation der Planung der Volkswirtschaft. Vom 13. II. 1958 (GBl. I, s. 125).



nego przez organa centralne nad prezydiami. Zawiera je uchwała Rady Ministrów z 31 VII 1958 r.<sup>54</sup>

Rok 1961 również przynosi szereg istotnych zmian w przepisach dotyczących terenowych organów władzy. Objęły one w szczególności przepisy dotyczące nadzoru nad radami, przepisy ordynacji wyborczej oraz ponownie uregulowano kompetencje i formy działalności rad i ich organów.

Zmiany w zakresie nadzoru nad radami spowodowane były powołaniem Rady Państwa (powołano ją w miejsce prezydenta). Jej to właśnie powierzono funkcje nadzoru nad radami, który dotychczas sprawował Stały Wydział Izby Ludowej dla spraw terenowych przedstawicielstw.<sup>55</sup>

Co się tyczy ordynacji, zmiany z 1961 r.<sup>56</sup> polegały głównie na powierzeniu funkcji kierownictwa wyborami innemu organowi — „kierownikowi wyborów”, powołanemu przez Radę Państwa. Kierownik ten na wniosek Rady Ludowej Frontu Demokratycznych Niemiec tworzy „Wydział Wyborczy” (*Wahlausschuss*), składający się z przedstawicieli wszystkich partii i organizacji należących do tego frontu. Uprzednio natomiast funkcje „kierownika wyborów” sprawował z mocy przepisów prawa Minister Spraw Wewnętrznych.

Wreszcie r. 1961 przynosi nowe uregulowanie kompetencji i form ich realizacji przez terenowe organa władzy. Nastąpiło to na podstawie dekretu (*Erlass*) Rady Państwa NRD z 28 VI 1961 r. o zadaniach i metodach pracy terenowych przedstawicielstw i ich organów<sup>57</sup>. W oparciu o ten dekret wydano szereg ordynacji (*Ordnungen*), które w sposób szczegółowy określiły z jednej strony zadania i formy działania poszczególnych organów rady i samej rady, a z drugiej — zadania rad poszczególnych szczebli. Były to ordynacje z 28 VI 1961 r. dotyczące rad obwodowych<sup>58</sup>, powiatowych<sup>59</sup>, rad miejskich miast wydzielonych z powiatów<sup>60</sup>, rad miejskich podporządkowanych

<sup>54</sup> Beschluss über die Ordnung zur Leitung der örtlichen Räte durch den Ministerrat. Vom 31. VII. 1958 (GBl. I, s. 617).

<sup>55</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 17. Januar 1957 über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen. Vom 20. VII. 1961 (GBl. I, s. 178).

<sup>56</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahlen zu den örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik. Vom 6. VII. 1961 (GBl. I, s. 151).

<sup>57</sup> Erlass des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik zu den Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe. Vom 28. VI. 1961 (GBl. I, s. 51).

<sup>58</sup> Ordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise des Bezirkstages und seiner Organe. Vom 28. VI. 1961 (GBl. I, s. 52).

<sup>59</sup> Ordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise des Kreistages und seiner Organe. Vom 28. VI. 1961 (GBl. I, s. 75).

<sup>60</sup> Ordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den Stadtkreisen. Vom 28. VI. 1961 (GBl. I, s. 99).



radom powiatowym<sup>61</sup> i rad gminnych<sup>62</sup>. Natomiast ordynacje dla rady w Berlinie oraz rad miejskich miast wydzielonych z powiatów i podzielonych na dzielnice, opracowane przez magistraty tych miast, zostały zatwierdzone dekretem Rady Państwa z 7 IX 1961 r.<sup>63</sup> W sumie jednak wymienione ordynacje nie wprowadziły większych zmian do dotychczasowych przepisów. Zmiany poszły raczej w kierunku skonkretyzowania i dostosowania ogólnych postanowień ustawy z 17 I 1957 r. do swoistych właściwości rad poszczególnych szczebli.

Najistotniejsze zmiany w przepisach dotyczących terenowych organów władzy nastąpiły w 1963 r. Zapoczątkował je dekret Rady Państwa z 11 II 1963 r. o planowaniu i kierowaniu gospodarką narodową przez Radę Ministrów<sup>64</sup> i wydane na podstawie tego dekretu wytyczne Rady Ministrów z 11 VII 1963 r. o nowym ekonomicznym systemie planowania i kierowania gospodarką narodową<sup>65</sup>. Przepisy te wprowadzają rozdział funkcji planowania od funkcji zarządzania. Odpowiednio do tego wyodrębnia się pion organów planowania, pion organów powołanych do zarządzania przemysłem i pion organów powołanych do zarządzania sprawami rolnictwa, co upodobniło system organów administracji gospodarczej do wzorów wprowadzonych w ZSRR. Z naszego punktu widzenia miało to istotne znaczenie w ukształtowaniu terenowych organów administracji rad.

I tak w miejsce dotychczasowych (wprowadzonych przepisami z 1958 r.) rad gospodarczych działających przy prezydiach rad powiatowych i komisji planowania przy prezydiach rad obwodowych, do których zadań należały nie tylko funkcje planowania, lecz i zarządzania, wprowadzono obwodowe komisje planowania oraz powiatowe wydziały planowania i bilansowania. Działalność tych nowych organów ograniczono tylko do funkcji planowania. Pozostały one jednak nadal podwójnie podporządkowane: terenowym organom władzy oraz Państwowej Komisji Planu.

Zarządzanie przemysłem należy obecnie do Rady Gospodarki Narodowej (*Volkswirtschaftsrat*) i rad gospodarki w obwodach. Rady gospodarcze w obwodach są przede wszystkim terenowymi organami Rady Gospodarki Narodowej, a uzależnienie ich od terenowych organów władzy jest tylko funkcjo-

<sup>61</sup> Ordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den kreisangehörigen Städten (diese Ordnung gilt auch für Gemeinden ob. 5.000 Einwohnern). Vom 28. VI. 1961 (GBl. I, s. 123).

<sup>62</sup> Ordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Gemeindevertretung und ihrer Organe. Vom 28. VI. 1961 (GBl. I, s. 139).

<sup>63</sup> GBl. I, s. 169. Ordynacje te są zawarte w „odrębnych drukach” (*Sonderdruck*) nr 341—347.

<sup>64</sup> Erlass des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Planung und Leitung der Volkswirtschaft durch den Ministerrat. Vom 11. II. 1963 (GBl. I, s. 1).

<sup>65</sup> Richtlinien für das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft. Vom 11. VII. 1963 (GBl. II, s. 453).



nalne (np. przewodniczący rady gospodarki w obwodzie składa sprawozdania ze swej działalności na sesji rady). Nowe organa kierują sprawami przemysłu państwowego, „mieszanego” (państwowo-prywatnego) i częściowo spółdzielniami rzemieślniczymi, współdziałając w tym zakresie m. in. z obwodowymi i powiatowymi organami władzy państwowej.

Wreszcie dla spraw zarządzania rolnictwem powołano Radę do Spraw Rolnictwa (*Landwirtschaftsrat*) przy Radzie Ministrów i podporządkowane im rady do spraw rolnictwa w obwodach i powiatach. Uzależnienie terenowych rad do spraw rolnictwa od terenowych organów władzy państwowej jest też natury funkcjonalnej, a nie organizacyjnej. Rady te przejęły część zadań, należących dotychczas do wydziałów rolnictwa i leśnictwa oraz wydziałów skupu. Tym samym spowodowało to likwidację tych wydziałów.

Wymieniony dekret z 11 II 1963 r. zobowiązał jednocześnie Radę Ministrów do zrewidowania dotychczas wydanych ordynacji o terenowych organach władzy państwowej z 1961 r. i przedłożenia Radzie Państwa odpowiednich projektów (art. IV, pkt. 2). Projekty te mają uwzględniać zmiany w zakresie zadań i organizacji aparatu terenowych organów władzy, jakie zaistniały przez wprowadzenie nowych zasad planowania i zarządzania gospodarką narodową.

W 1963 r. nastąpiło też określenie zasad współpracy między terenowymi organami władzy a organami wymiaru sprawiedliwości. Czynił to dekret Rady Państwa z 7 IV 1963 r. o podstawowych zadaniach i metodach pracy organów wymiaru sprawiedliwości (rozd. III)<sup>66</sup>.

Najistotniejsze zmiany w zakresie przepisów dotyczących terenowych organów władzy wprowadziła jednak uchwała Izby Ludowej z 17 IV 1963 r. o uchyleniu niektórych postanowień ustawowych<sup>67</sup>. Art. 1, pkt 2 tej uchwały uchylił bowiem moc obowiązującą §§ 1—20 i §§ 28—50 ustawy z 17 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej. W tym stanie rzeczy nabrały niejako rangi przepisów ustawowych postanowienia ordynacji z 28 VI 1961 r. i z 7 IX 1961 r. dotyczących rad poszczególnych szczebli (wydane zresztą z mocy upoważnienia dekretu Rady Państwa). Jak wiemy jednak, ordynacje te niewiele odbiegały w sprawach zasadniczych od postanowień ustawy z 17 I 1957 r. i wobec wprowadzonych ostatnio (w r. 1963) zmian w zakresie zarządzania i planowania gospodarki narodowej można się spodziewać w najbliższym czasie ich korektury.

Naszkicowana wyżej charakterystyka norm obecnie obowiązujących i ustanowionych po r. 1957 — rzecz jasna — nie daje pełnego obrazu zadań,

<sup>66</sup> Erlass des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die grundsätzlichen Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege. Vom 7. IV. 1963 (GBl. I, s. 21).

<sup>67</sup> Beschluss der Volkskammer über die Aufhebung von gesetzlichen Bestimmungen. Vom 17. IV. 1963 (GBl. I, s. 92).



form działania, i struktury terenowych organów władzy w NRD, lecz orientuje tylko w zagadnieniach podstawowych. Przedstawienie szczegółowe tych problemów wykracza jednak poza cele artykułu, w którym chodziło głównie o nakreślenie drogi, jaką przeszły terenowe organa państwowe w NRD.