

NACZELNE ORGANA WŁADZY I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ NIEMIECKIEJ REPUBLIKI DEMOKRATYCZNEJ PO 20 LATACH JEJ ISTNIENIA

I. ZARYS ROZWOJU APARATU PAŃSTWOWEGO NRD

Dwudziestoletni okres istnienia Niemieckiej Republiki Demokratycznej był okresem poważnych przemian ustrojowych w tym państwie. Ustrój polityczny i społeczno-ekonomiczny naszego zachodniego sąsiada miał wyraźnie dynamiczny charakter, co zresztą wiązało się w dużej mierze ze szczególną sytuacją NRD, która znajdowała się od samego początku pod przybierającym różne formy naciskiem Niemiec zachodnich, negujących jej byt jako odrębnego samodzielnego organizmu państwowego.

Ewolucji ulegała też struktura organów państwowych. Podwalinę pod socjalistyczną organizację aparatu państwowego położyła pierwsza konstytucja NRD z 7 X 1949 r. Oparła ona całokształt życia społeczno-ekonomicznego państwa na zasadzie gospodarki planowej oraz odrzuciła tradycyjną, burżuazyjną zasadę podziału władz i skupiła pełnię władzy państwowej w ręku przedstawicielstwa ludowego najwyższego szczebla, tj. Izby Ludowej (*Volkskammer*).

Nie znaczy to, by nie występowały w niej jeszcze pewne elementy tradycji ustrojowej Republiki Weimarskiej. Konstytucja ta powstawała bowiem przed utworzeniem organizmu państwowego, któremu miała służyć, tj. w okresie, kiedy istniały jeszcze stosunkowo silne wpływy elementów burżuazyjno-demokratycznych. Wpływów tych nie mogła lekceważyć inicjatorka konstytucji — Niemiecka Socjalistyczna Partia Jedności (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*), która powstała na obszarze b. radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec i postawiła sobie za cel dokonanie przeobrażeń społecznych w duchu socjalistycznym¹.

Konstytucja z 1949 r. wbrew zamierzeniom jej inicjatorów i twórców — nie stała się podstawą ustrojowo-prawną całych Niemiec, których jedność polityczna uległa rozbięciu w wyniku rozbieżności politycznych i ekonomicznych w łonie zwycięskiej koalicji antyhitlerowskiej oraz separatystycznych posunięć mocarstw zachodnich².

¹ Szerzej na te tematy por. np. S. Doernberg, *Narodziny nowych Niemiec 1945 - 1949*. „Książka i Wiedza”. Warszawa 1962. Także L. Janicki, *Nowa konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej (projekt i uchwalenie)*. „Przegląd Zachodni” nr 2/1968, s. 290 i n.

² Por. np. J. Krasuski, *Polityka czterech mocarstw wobec Niemiec 1945 - 1949*. Instytut Zachodni, Poznań 1967.

Przez okres bez mała 20 lat opierał się na niej natomiast ustrój państwa wschodnioniemieckiego, przy czym wyrażona w konstytucji zasada ludowładztwa stała się tam punktem wyjścia i podłożem dalszych, głębokich przemian³.

W dotychczasowym rozwoju ustrojowym NRD, a ściślej — w jego rozwoju pod rządem konstytucji z 1949 r., można wyróżnić najogólniej cztery zasadnicze okresy. Dotyczy to także ewolucji aparatu państwowego.

Okres pierwszy — to lata 1949 - 1952, w których dominował układ antyfaszystowsko-demokratyczny i federalistyczny. Zaznaczały się w nim jeszcze tradycyjne instytucje prawno-ustrojowe. Obok naczelných organów państwowych na szczeblu republiki (Izba Ludowa, Izba Krajów, rząd, prezydent, Sąd Najwyższy, prokurator generalny) w poszczególnych krajach (*Länder*), które weszły w skład NRD, istniały parlamenty (*Landtage*) i rządy krajowe (*Landesregierungen*) oraz działało sądownictwo krajów⁴, a cechą charakterystyczną administracji państwowej niższych szczebli (powiatów, miast i gmin) był system samorządu terytorialnego, jaki powstał w okresie okupacji radzieckiej. Ukształtował się on na podstawie założeń właściwych państwu kapitalistycznemu, chociaż wykazywał także nowe elementy, związane z realizacją zasady ludowładztwa⁵.

Drugi okres przypada na lata 1952 - 1960. Otwiera go uchwała II konferencji Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności (*SED*) z 1952 r. o planowym budownictwie socjalizmu, na podstawie której przystąpiono w NRD do tworzenia podwalin ustroju socjalistycznego. Była to — dodajmy — wewnętrzno-polityczna konsekwencja utrwalającego się podziału Niemiec na dwa państwa⁶. W tym okresie zaczął dominować socjalistyczny układ społeczno-ekonomiczny w mieście i na wsi. Przystąpiono też do wprowadzania jednolitego systemu organów władzy państwowej, opartego na zasadzie centralizmu demokratycznego. System ten, którego trzon stanowią przedstawicielskie organa władzy wszystkich szczebli terytorialnych, ugruntowała ustawa z 17 I 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej i uzupełniająca ją ustawa z tego samego dnia o prawach i obowiązkach Izby Ludowej w stosunku do terenowych przedstawicielstw ludowych⁷. Ulegały równocześnie likwidacji elementy federalistyczne: kraje jako jednostki podziału administracyjnego państwa za-

³ L. Janicki, *Ustrój polityczny Niemieckiej Republiki Demokratycznej*. Instytut Zachodni, Poznań 1964.

⁴ Kraje te (Saksonia, Saksonia Anhalcka, Turyngia, Brandenburgia, Meklemburgia oraz Berlin wschodni) otrzymały już wcześniej własne konstytucje, uchwalone przez parlamenty krajowe na podstawie założeń projektu konstytucji NRD.

⁵ Szerzej na ten temat: Z. Leoński, *Rozwój terenowych organów władzy państwowej w NRD*. „Przegląd Zachodni” nr 5 - 6/1964, s. 118 i n.

⁶ Bliżej o wydarzeniach, które prowadziły do utrwalenia się tego podziału — zob. przypis 1 i 2.

⁷ a) Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht, vom 17 I 1957 „Gesetzblatt” I, s. 65; — dalej — skrót „GBI”; b) Gesetz über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen, vom 17 I 1957 („GBI”, I, s. 72).

stąpiono już w 1952 r. jednolitym podziałem państwa na okręgi (*Bezirke*)⁸, powiaty (*Kreise*) lub miasta stanowiące powiaty (*Stadtkreise*) oraz miasta niewydzielone i gminy (*Städte, Gemeinden*). Izba Krajów (*Länderkammer*), która jako druga izba ustawodawcza była wykładnikiem zasady federalizmu, istniała początkowo nadal, z tym że zamiast delegatów poszczególnych parlamentów krajowych zasiadali w niej członkowie wybierani na wspólnych posiedzeniach przedstawicielstw ludowych okręgów z obszaru poszczególnych krajów⁹. Została ona zniesiona w 1958 r.¹⁰ W tymże roku uchwalono również ustawę (z 11 II 1958 r.) o udoskonaleniu i uproszczeniu pracy aparatu państwowego, która unormowała przede wszystkim działalność organów państwowych na odcinku planowania gospodarczego i kierowania gospodarką narodową¹¹. V Zjazd *SED*, który obradował w 1958 r., stwierdził, że w NRD zbudowano podstawy socjalizmu. Na wsi wszakże proces ten trwał jeszcze do 1960 r., kiedy to zakończyło się w zasadzie przystępowanie chłopów do pracy zespołowej w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych.

Trzeci — stosunkowo krótki — okres umacniania i rozwijania podstaw oraz form socjalistycznych (lata 1960-1962) zapoczątkowało utworzenie ustawą z 12 IX 1960 r. Rady Państwa NRD. Przypomnijmy, że Niemiecka Republika Demokratyczna posiadała do tego czasu urząd prezydenta republiki. Nawiązywał on częściowo do tradycyjnej jednoosobowej głowy państwa z konstytucji weimarskiej z 11 VIII 1919 r., został jednak ukształtowany na zasadach ustrojowych państwa socjalistycznego. Wybierany przez obie izby parlamentu, prezydent podlegał najwyższemu przedstawicielstwu ludowemu, tj. Izbie Ludowej, i przed nią był w pełni odpowiedzialny (mógł być w każdej chwili odwołany). Jego uprawnienia nie były też rozległe. Nie znaczy to wszakże, by nie wywierał on wpływu na działalność aparatu państwowego z tytułu swej pozycji politycznej i autorytetu osobistego. Funkcje prezydenta pełnił bowiem w NRD nieprzerwanie Wilhelm Pieck, czołowy działacz *SED*, jej długoletni współprzewodniczący (do 1954 r.), a następnie członek Biura Politycznego KC tej partii. Jego rzeczywista rola w państwie wykraczała więc poza ramy zakreszone w samej konstytucji. Dodajmy, że Wilhelm Pieck był wybierany w 1949 i 1953 r. na dwie kolejne czteroletnie kadencje, a w 1957 r. Izba Lu-

⁸ NRD składa się z 15 takich okręgów. Jednym z nich jest Berlin wschodni — stolica państwa.

⁹ Por. *DDR, 300 Fragen, 300 Antworten*. Herausgeber: Ausschuss für deutsche Einheit. Verlag Die Wirtschaft, Berlin 1958, s. 18.

¹⁰ Gesetz zur Auflösung der Länderkammer der DDR, vom 8 XII 1958 („GBL”, I, s. 367). Dodać należy, iż Izba Krajów nie posiadała równych z Izba Ludową uprawnień w zakresie ustawodawstwa. Mogła ona zgłaszać sprzeciwy w stosunku do ustaw, uchwalonych przez Izbę Ludową, która jednak podejmowała ostateczną decyzję.

¹¹ Gesetz über die Vervollkommung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates in der DDR, vom 11 II 1958 („GBL”, I, s. 117). Została ona uchylona w 1963 r. („GBL”, I-1963, s. 92) w rezultacie dalszych zmian w strukturze organizacyjnej administracji gospodarczej państwa.

dowa i Izba Krajów na wspólnym posiedzeniu, zamiast ponownego wyboru, przedłużyły kadencję prezydenta Piecka na dalsze cztery lata¹². Po jego śmierci (7 IX 1960 r.) urząd ten został zniesiony i wzorem większości państw obozu socjalistycznego zastąpiony organem kolegialnym nazwanym — podobnie jak w Polsce, a później także w Rumunii — Radą Państwa (*Staatsrat der DDR*)¹³. Było to w aspekcie interesujących nas tu zagadnień wydarzenie bardzo istotne, a to z uwagi na szczególną rolę, jaką Rada Państwa odgrywa od tam w strukturze i działalności aparatu państwowego NRD¹⁴.

Początek czwartemu okresowi (lata 1963 - 1968) dał VI Zjazd *SED*, który podjął w styczniu 1963 r. decyzję o przejściu do pełnej i szerokiej budowy socjalizmu. W oparciu o ustalenia Zjazdu nadano w tymże 1963 r. w pełni socjalistyczny charakter organom wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, sprecyzowano pozycję Rady Ministrów w systemie organizacyjnym państwa oraz wprowadzono istotne zmiany w zakresie kompetencji naczelnych organów, zwłaszcza w stosunkach między Izbą Ludową i Radą Państwa. Te ostatnie zmiany znalazły przy tym wyraz głównie w regulaminie wewnętrznym Izby Ludowej IV kadencji z 14 XI 1963 r. Wykroczył on tym samym poza wewnętrzne sprawy parlamentu.

W tym okresie następowały też zmiany w strukturze centralnej i terenowej administracji gospodarczej państwa, związane z realizacją zainicjowanego również na wspomnianym VI Zjeździe nowego ekonomicznego systemu planowania i kierownictwa, dla którego przyjęto później określenie „ekonomicznego systemu socjalizmu”. Stał się on zarazem częścią składową tzw. rozwiniętego społecznego systemu socjalizmu (*entwickeltes gesellschaftliches System des Sozialismus*), którego podstawy określił kolejny VII Zjazd *SED*,

¹² Por. „Neues Deutschland” nr 238 z 8 X 1957 r. Jak wynikało z wypowiedzi ówczesnego prezydenta Izby Ludowej, J. Dieckmanna, uzasadniającej przedłużenie kadencji prezydenckiej, wszyscy członkowie obu izb parlamentu nie mieli żadnych wątpliwości co do tego, że jedynie Wilhelm Pieck może i powinien piastować nadal najwyższy urząd w państwie. W świetle tej wypowiedzi, jeśli już w 1953 r. nie nastąpiło przedłużenie kadencji, lecz dokonano ponownego wyboru, to dlatego ponieważ pierwszy wybór (w 1949 r.) nastąpił w warunkach swoistego prowizorium państwowego (przez Prowizoryczną Izbę Ludową i Prowizoryczną Izbę Krajów). Autor niniejszego artykułu pragnie zarazem sprostować stwierdzenie zawarte w swej pracy, podanej w przypisie 3 (s. 133), że W. Pieck został w 1957 r. wybrany dożywotnio.

¹³ Gesetz über die Bildung des Staatsrates der DDR, vom 12 IX 1960 („GBI”, I, s. 505).

¹⁴ Jedną z jej pierwszych czynności było wyczerpujące określenie zadań i metod pracy terenowych przedstawicielstw ludowych i ich organów. Nastąpiło to głównie w drodze dekretu z 28 VI 1961 r. i załączonych do niego ordynacji (*Erlass des Staatsrates der DDR zu den Ordnungen über Aufgaben und die Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe*, vom 28 VI 1961. „GBI”, I nr 6-10). Ustawa z 17 I 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej stała się tym samym w znacznej mierze bezprzedmiotowa i została później przez Izbę Ludową w przeważającej części swych postanowień uchylona („GBI”, I — 1963, s. 92).

obradujący w kwietniu 1967 r.¹⁵ Pełny kształt prawny temu systemowi nadała nowa, socjalistyczna konstytucja NRD z dnia 6 kwietnia 1968 r., która obowiązuje od 9 IV 1969 r.¹⁶ Zbilansowała ona nie tylko przeobrażenia ustrojowe, a w tym także zmiany w organizacji państwa, jakie dokonały się w okresie obowiązywania jej poprzedniczki¹⁷, lecz wprowadziła także rozwiązania, odpowiadające nowemu etapowi rozwoju NRD.

II. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA ORGANIZACYJNO-USTROJOWE NOWEJ KONSTYTUCJI

Podwaliną ustrojową, która stanowi zarazem podstawę struktury i działalności organów państwowych, jest przede wszystkim wyrażona w art. 2 ust. 1 konstytucji zasada ludowładztwa. Głosi ona, że wszelką władzę polityczną w NRD sprawują ludzie pracy. Uzupełnia ją przepis art. 4, w myśl którego cała władza winna z kolei służyć zwrotnie dobru narodu. Oznacza to m. in., że strukturę i działalność wszystkich organów państwowych wyznaczają cele i zadania władzy państwowej, określone w konstytucji (art. 47 ust. 1)¹⁸. Konstytucja podkreśla ponadto konieczność stałego doskonalenia społecznego systemu socjalizmu (art. 2 ust. 1). Zawiera się w tym konstytucyjny obowiązek aparatu państwowego organizowania i rozwijania działalności kierowniczej państwa na podstawie takich naukowo uzasadnionych rozwiązań, które — zapewniając coraz szerszy współudział ludzi pracy w zarządzaniu poszczególnymi dziedzinami życia politycznego i społeczno-gospodarczego — przyczyniają się zarazem do coraz pełniejszego zaspokajania materialnych i kulturalnych potrzeb obywateli¹⁹.

Wykładnikiem wspomnianej wyżej zasady ludowładztwa w odniesieniu do organizacji kierownictwa państwowego jest z kolei zasada centralizmu demokratycznego, na której w myśl art. 47 ust. 2 opiera się cała struktura organizacyjna państwa. Zasada ta tkwi także u podstaw socjalistycznego systemu

¹⁵ Bliżej na ten ten temat: L. Janicki, *Nowa konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej*. „Państwo i Prawo” nr 8-9/1969, s. 280 i nast.

¹⁶ *Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6 IV 1968 („GBI”*, I, s. 199).

¹⁷ Tylko niektóre zmiany zostały przy tym przeprowadzone w drodze formalnej rewizji konstytucji (jak np. zniesienie Izby Krajów w 1958 r. i utworzenie Rady Państwa w 1960 r.). Szereg z nich nastąpiło w drodze ustaw zwykłych. Umożliwiła to przyjęta w NRD interpretacja art. 83 konstytucji z 1949 r., o której będzie jeszcze dalej mowa.

¹⁸ Cele i zadania zostały określone przede wszystkim w części I, dotyczącej podstaw socjalistycznego ustroju społecznego i państwowego, oraz w części II, obejmującej prawa zasadnicze obywateli i podstawowych wspólnot społecznych (zob. też przypis 15).

¹⁹ *Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente und Kommentar*. Herausgegeben von K. Sorgenicht, W. Weichelt, T. Riemann, H.-J. Semler. Staatsverlag der DDR, Berlin 1969, Band 1 i Band 2. (por. Band 2, s. 238).

ekonomicznego w NRD. Stosownie bowiem do przepisu art. 9 ust. 3 konstytucji, w systemie tym centralne planowanie i kierownictwo państwowe w zakresie podstawowych czynników rozwoju społecznego wiąże się ściśle z opartą na własnej odpowiedzialności działalnością producentów dóbr oraz terenowych organów państwowych.

W doktrynie NRD podkreśla się przy tym, że przesłanką pełnej realizacji zasady centralizmu demokratycznego jest zasadnicza zgodność interesów obywateli i ich wspólnot z wymogami ogólnospołecznymi, wynikająca ze zwycięstwa socjalistycznych stosunków produkcji. Zgodność ta nie jest przy tym jakąś kategorią niezmienną (stałą). Stąd też obowiązkiem państwa i jego organów jest troska o jej nieustanne weryfikowanie i rozwijanie²⁰.

Z interesującego nas tutaj punktu widzenia istotne znaczenie posiada ponadto przepis art. 5 ust. 3, w myśl którego władzę państwową mogą bez względu na jakiejkolwiek okoliczności sprawować wyłącznie organa (podkr. — L. J.) do tego powołane w konstytucji. Przepis ten, zabezpieczając samą zasadę ludowładztwa, uwypukla zarazem przedstawicielski system jej realizacji, tj. system demokracji pośredniej²¹.

Jako organa władzy państwowej wymienia konstytucja *expressis verbis* jedynie Izbę Ludową, najwyższy organ władzy, oraz terenowe przedstawicielstwa ludowe okręgów, powiatów, miast, dzielnic miejskich, gmin i związków gmin²². Innymi słowy, władzę w państwie urzeczywistniają organa wybierane bezpośrednio przez ludność. Przymioty organu władzy państwowej ma jednak — jak dalej zobaczymy — również Rada Państwa, chociaż nie została w konstytucji wyraźnie określona jako organ władzy. Należy tu zarazem dodać, że konstytucja NRD w odróżnieniu od konstytucji większości państw socjalistycznych nie dokonuje (w swej systematyce) podziału na naczelne organa władzy oraz naczelne organa administracji państwowej (wykonawczo-zarządzające). Organizacją państwa zajmuje się część III konstytucji zatytułowana *Ustrój i system kierownictwa państwowego*²³. Część tę inauguruje artykuł 47, który — jak już powiedziano — określa podstawowe zasady działalności aparatu państwowego. Następujące po nim cztery rozdziały (*Kapitel*) dotyczą kolejno: Izby Ludowej, Rady Państwa, Rady Ministrów oraz terenowych przedstawicielstw ludowych i ich organów. Rozdziały o Izbie Ludowej i Radzie Państwa zawierają przy tym także wzmiankę o Narodowej Radzie Obrony. Osobno na-

²⁰ Tamże, Band 1, ss. 253 - 254 i Band 2, s. 240.

²¹ Por. także przypis 15.

²² Art. 48 ust. 1 i art. 81 ust. 1.

²³ „Arbschnitt III: Aufbau und System der staatlichen Leitung”. Należy zaznaczyć, że również pierwsza konstytucja NRD w brzmieniu znowelizowanym przez ustawę z 12 IX 1960 r. nie traktowała Izby Ludowej i Rady Państwa łącznie jako naczelných organów władzy państwowej. Postanowienia o Radzie Państwa weszły zresztą w miejsce rozdziału o prezydencie republiki, a więc znalazły się w systematyce konstytucji po przepisach o parlamencie i rządzie, co oczywiście nie wyznaczało bynajmniej rzeczywistej roli tego nowego organu.

tomiast zostały omówione organa wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Dotyczy ich mianowicie część IV, zawierająca postanowienia o socjalistycznej praworządności i wymiarze sprawiedliwości. Chociaż bowiem podział władzy państwowej w rozumieniu doktryny Monteskiusza nie jest w NRD, jako państwie socjalistycznym, uznawany, wszelako odrębność organizacyjna i kompetencyjna sądów i prokuratury stanowi tam jedną z zasad ustroju.

Zasadą taką, istotną z punktu widzenia działalności aparatu państwowego, jest też — uwypuklona wyraźnie w nowej konstytucji — przewodnia rola partii klasy robotniczej *SED*, sprawowana na szerokiej podstawie Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych²⁴.

Po tych uwagach ogólnych, możemy z kolei przejść do omówienia poszczególnych, naczelnych organów władzy i administracji. Ze względu na ramy artykułu, ograniczymy się przy tym jedynie do problemów — naszym zdaniem — najistotniejszych z uwzględnieniem zmian, jakie wynikają z nowej konstytucji.

III. IZBA LUDOWA

Izba Ludowa jest chronologicznie pierwszym (najstarszym) organem państwowym NRD. Z niej wzięły i nadal biorą początek wszystkie inne organa państwowe. Stanowisko i kompetencje Izby Ludowej ukształtowała pierwsza konstytucja z 1949 r., rozwinęły późniejsze akty normatywne, a potwierdziła nowa konstytucja z 1968 r. Był to od samego początku i jest nadal najwyższy organ władzy państwowej, a od chwili zniesienia w 1958 r. (opartej na pierwiastku federacyjnym) Izby Krajów — jedyny organ ustrojodawczy i ustodawczy republiki.

Składała się ona najpierw z 400, a następnie (stosownie do ustawy wyborczej z 1963 r.) z 434 posłów, wybieranych na okres czterech lat w drodze wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Konstytucja z 1949 r. przewidywała także zasadę proporcjonalnego rozdziału mandatów, która jednak praktycznie nie odgrywała w NRD tej roli, jaka przypada jej zazwyczaj w państwach burżuazyjno-demokratycznych. Trwałym elementem praktyki wyborczej w NRD stała się bowiem zasada głosowania na wspólnie listy Bloku Demokratycznego partii i organizacji masowych względnie Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych, oparta na wspomnianej przesłance jedności politycznej społeczeństwa.

Oprócz posłów zasiadało w Izbie Ludowej 66 tzw. przedstawicieli Berlina (*Berliner Vertreter*), którzy mieli wszakże jedynie głos doradczy²⁵. Wybie-

²⁴ Por. przypis 15.

²⁵ Art. 51-52 ust. 3 konstytucji z 1949 r., § 7 ust. 1-2 ustawy z 31 VII 1963 o wyborach do przedstawicielstw ludowych NRD (*Gesetz über die Wahlen zu den Volksvertretungen der DDR. Wahlgesetz. Vom 31 VII 1963. „GBl“*, I, s. 97). Także: *Handbuch der Volkskammer der DDR. 3. Wahlperiode*. Kongress-Verlag, Berlin 1959, s. 96.

rało ich miejskie przedstawicielstwo ludowe (*Stadtverordnetenversammlung*) wschodniej części tego miasta. Była to pewna reminiscencja odrębnego statusu, ustalonego po II wojnie światowej przez cztery mocarstwa koalicji antyhitlerowskiej dla całego obszaru Berlina²⁶. Nowa konstytucja utrzymała ogólną liczbę 500 członków Izby, ustaloną w ustawie z 1963 r. (434 posłów oraz 66 przedstawicieli Berlina), przyjęła dla nich jednak wspólne określenie — „posłowie” (*Abgeordnete*). Są oni wybierani nadal na okres 4 lat przez naród w wyborach wolnych, powszechnych, równych i tajnych (art. 54). Pominęciem tutaj zasady bezpośredniości wyborów wiąże się niewątpliwie z kwestią Berlina pozostawili możliwość, że ludność tego miasta będzie w Izbie Ludowej NRD reprezentowana w dalszym ciągu pośrednio, tj. przez delegatów przedstawicielstwa miejskiego. Objęcie wszystkich członków Izby mianem „posłów” skłania natomiast do wniosku, że będą oni korzystać w Izbie z pełnych praw.

Konstytucja nie poświęca osobnego rozdziału zasadom systemu wyborczego. Niemniej w myśl jej art. 22 prawo wyborcze do przedstawicielstw ludowych wszystkich szczebli, a więc także do Izby Ludowej, przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 rok życia. Oni też mogą być wybierani do terenowych przedstawicielstw ludowych, podczas gdy prawo wybieralności do Izby Ludowej posiadają obywatele od ukończonego 21 roku życia. W myśl tego samego artykułu wyborami kierują wybrane w sposób demokratyczny komisje wyborcze, a obywatele mają prawo wypowiadać się publicznie na temat istotnych kwestii politycznych programu wyborczego, wysuwać kandydatów do przedstawicielstw ludowych oraz sprawdzać ich listy, tj. zgłaszać ewentualne zastrzeżenia imienne. Konstytucja nawiązała tu do założeń jednolitego systemu wyborczego do organów przedstawicielskich, jaki wprowadzono (w 1963 r. wspomnianą ustawą z 31 VII 1963 r. o wyborach do przedstawicielstw ludowych oraz wydanym w jej uzupełnieniu dekretem Rady Państwa z tego samego dnia o wyborach do Izby Ludowej i do terenowych przedstawicielstw ludowych²⁷. Przypomnijmy tylko, że akty te utrzymały dwoistą strukturę organów wyborczych (komisje wyborcze dla poszczególnych jednostek podziału administracyjnego państwa oraz osobne komisje wyborcze dla każdego okręgu wyborczego i tzw. prezydium wyborcze dla obwodów do głosowania). Zniosły one równocześnie szczególne stanowisko i uprawnienia, jakie w Komisji Wyborczej Republiki posiadał do tego czasu tzw. kierownik wyborczy republiki (*Wahlleiter der Republik*), którym był z urzędu minister spraw wewnętrznych. Uwypuklono natomiast szczególną rolę Rady Państwa

²⁶ Nieco szerzej na ten temat — por. przypis 15.

²⁷ Por. ustawę wyborczą podaną w przypisie 25 oraz *Erlass des Staatsrates der DDR über die Wahlen zur Volkskammer und zu den örtlichen Volksvertretungen der DDR. Wahlordnung. Vom 31 VII 1963 („GBl.”, I, s. 99)*. Ustawa wyborcza zawiera — dodajmy — główne zasady prawa wyborczego, natomiast ustalona dekretem tzw. ordynacja wyborcza określa przede wszystkim procedurę związaną z przebiegiem wyborów.

w organizacji wyborów, o czym będzie jeszcze niżej mowa, oraz znaczenie, jakie w postępowaniu wyborczym uzyskał już wcześniej i spełnia nadal Front Narodowy Niemiec Demokratycznych. On to m. in. wysuwa kandydatów na posłów i na członków terenowych organów władzy państwowej, a także proponuje kandydatów na członków samych komisji wyborczych w terenie, których z kolei powołują rady (organa wykonawczo-zarządzające przedstawicielstw ludowych) odpowiednich szczebli²⁸. Wprowadzono też wówczas instytucję tzw. konferencji przedstawicieli wyborców (*Wählervertreterkonferenzen*) względnie — w małych miejscowościach — zebrań wyborców (*Wählerversammlungen*), na których wyborcy lub ich reprezentanci mają prawo domagać się wyjaśnień od kandydatów na posłów (lub członków przedstawicielstw terenowych) i mogą żądać skreślenia ich z listy wyborczej²⁹. Te swego rodzaju wybory wstępne uznała doktryna NRD za istotny składnik systemu wyborczego³⁰. Nic dziwnego, że instytucja ta znalazła też odpowiedni wyraz w nowej konstytucji.

Nie trzeba dodawać, że system wyborczy NRD zapewnia m. in. właś-

²⁸ Szerzej o tym traktuje praca cytowana w przypisie 3, s. 88 i n. Także K. Nowak, *Wybory do Izby Ludowej i okręgowych przedstawicielstw ludowych w NRD*. „Przegląd Zachodni” nr 6/1967, s. 292 i n. Sama ustawa wyborcza z 31 VII 1967 r. została później dwukrotnie zmieniona („GBI”, I, 1965, s. 207 i 1967, s. 57). Znowelizowano także ordynację wyborczą (*Neufassung vom 2 VII 1965*, „GBI”, I, s. 143). Zmiany te wiązały się z pogłębieniem procesu demokratyzacji systemu wyborczego. Ustalono mianowicie po raz pierwszy techniczne reguły rozdziału mandatów, uzależniające ważność wyboru od uzyskania więcej niż 50% oddanych ważnych głosów wyborców w danym okręgu. Została zarazem wprowadzona możliwość zgłaszania w poszczególnych okręgach wyborczych większej liczby kandydatów aniżeli przypada mandatów na okręg. Za wybranych uznaje się przy tym wszystkich kandydatów na liście, którzy uzyskali co najmniej wspomniane minimum głosów wyborców. W odróżnieniu od polskiej ordynacji wyborczej, w systemie wyborczym NRD głos wyborcy oddany na karcie do głosowania na większą liczbę kandydatów aniżeli przypada mandatów w okręgu, zalicza się wszystkim kandydatom, na których wyborca głosował (a nie tylko figurującym na miejscach mandatowych). Mandaty obejmują co prawda w pierwszym rzędzie kandydaci z miejsc mandatowych, jeżeli uzyskali ową dolną granicę głosów. W tym przypadku pozostałe osoby z listy (jeśli padło na nie ponad 50% głosów) stają się tzw. kandydatami na następców posłów (*Nachfolgekandidaten*). Nie gra tu zatem roli wzajemny proporcjonalny stosunek głosów, uzyskanych przez poszczególnych kandydatów, lecz decyduje ich kolejność na liście. Gdyby natomiast owo minimum ponad 50% głosów zostało osiągnięte przez liczbę kandydatów mniejszą od ilości mandatów, muszą być w danym okręgu wyborczym przeprowadzone wybory dodatkowe (*Nachwahl*). Wspomniani tzw. kandydaci na następców posłów obejmują mandaty w razie ich opróżnienia przed upływem kadencji, są więc faktycznie wybranymi następcami posłów. Poprzednio (do 1965 r.) oprócz posłów wybierano w każdym okręgu wyborczym osobno pewną liczbę następców.

²⁹ Decyzja w tej sprawie (tj. o skreśleniu kandydata) należy do komisji okręgu wyborczego i podlega zatwierdzeniu przez Komisję Wyborczą Republiki.

³⁰ M. Schmidt, G. Zielke, *Der weitere Ausbau des Wahlsystems der DDR*. „Staat und Recht” nr 9/1963, s. 1428.

ciwy, tj. zgodny ze strukturą klasową społeczeństwa, skład socjalny organów władzy państwowej. I tak np. w Izbie Ludowej V kadencji, wyłonionej w wyborach z 1967 r., zasiada 216 robotników i 71 chłopów lub pracowników rolnych (leśnych), co stanowi odpowiednio 43,2 i 14,2% (razem 57,4%) ogólnej liczby jej 500 członków³¹. Jeśli chodzi o strukturę polityczną parlamentu NRD, jej cechą specyficzną jest to, że są w nim reprezentowane — obok pięciu działających tam partii politycznych — również cztery główne organizacje masowe. Posiadają one własne frakcje poselskie³². Najsilniejszą relatywnie frakcją poselską dysponuje Niemiecka Socjalistyczna Partia Jedności — kierownicza siła polityczna NRD. Frakcja ta składa się w Izbie V kadencji ze 127 posłów, co stanowi 25,4% ogólnej ich liczby. Każda z pozostałych partii politycznych, tj. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU), Liberalno-Demokratyczna Partia Niemiec (LDPD), Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec (NDPD) i Demokratyczna Chłopska Partia Niemiec (DBD) jest natomiast reprezentowana przez 52 posłów, podczas gdy liczba członków pozostałych frakcji waha się w granicach od 22 do 68 osób. Wielkości te nie obrazują jednak w pełni struktury politycznej Izby Ludowej. We frakcjach organizacji masowych zasiadają bowiem posłowie, którzy w przeważnej mierze są również członkami SED, w związku z czym partia ta skupia faktycznie ponad połowę (konkretnie 273, czyli 54,6%) mandatów³³. Członkowie frakcji poselskich organizacji masowych są rzecz jasna, przede wszystkim wyrazicielami interesów i założeń organizacji, z której się wywodzą, niemniej —

³¹ Por. *Die Volkskammer der DDR. 5. Wahlperiode*. Staatsverlag der DDR, Berlin 1967, s. 122. Pozostali posłowie: 87 (17,4%) pracowników umysłowych, 119 (23,8%) przedstawicieli inteligencji, 7 (1,4%) przedstawicieli pozostałych warstw społecznych. Jest to podział według kryterium zawodu wyuczonego lub pierwszego wykonywanego.

³² Chodzi o Wolny Niemiecki Związek Związków Zawodowych (FDGB), Demokratyczny Związek Kobiet Niemieckich (DFD), Związek Wolnej Młodzieży Niemieckiej (FDJ) i Niemiecki Związek Kultury (DKB).

³³ Na ten aspekt zwrócili w literaturze polskiej uwagę: E. Groszkiewicz, A. Gwiżdż, *O niektórych problemach parlamentaryzmu socjalistycznego w NRD*. „Państwo i Prawo” nr 6/1966, s. 916 i n.

Szczegółowa struktura polityczna Izby Ludowej V kadencji, wyłonionej w wyborach w 1967 r.: z punktu widzenia przynależności partyjnej posłów (A) i ich przynależności frakcyjnej (B),

	SED	CDU	LDPD	NDPD	DBD	FDGB	DFD	FDJ	DKB	Bezpart.	Razem
A	273	54	53	53	52	—	—	—	—	15	500
%	54,6	10,8	10,6	10,6	10,4	—	—	—	—	3	100
B	127	52	52	52	52	68	35	40	22	—	500
%	25,4	10,4	10,4	10,4	10,4	13,6	7	8	4,4	—	100

Liczby te ustalono na podstawie danych biograficznych członków Izby Ludowej V kadencji, zamieszczonych w zbiorze cytowanym w przyp. 31, ss. 176 - 700.

jeśli są zarazem członkami określonej partii politycznej, winni godzić swą działalność także z jej celami i zasadami.

Oprócz najważniejszych zasad prawa wyborczego nowa konstytucja określa także prawa i obowiązki posłów oraz strukturę wewnętrzną i tryb działania parlamentu. Formułuje ona wszakże również tylko bardziej zasadnicze założenia. Znalazły one swe uzupełnienie w regulaminie wewnętrznym Izby Ludowej, jaki został uchwalony dnia 12 V 1969 r.³⁴. Dodajmy, że poprzednio obowiązywał regulamin przyjęty dnia 11 VII 1967 r., tj. na początku obecnej V kadencji Izby. Stanowił on w dosłownym brzmieniu powtórzenie regulaminu Izby Ludowej IV kadencji z 14 XI 1963 r., który to z kolei — jak już powiedziano — wprowadził zasadnicze zmiany m. in. w stosunkach między Izbą Ludową i Radą Państwa³⁵. Zmiany te znalazły zresztą w swym podstawowym zrebie wyraz w nowej konstytucji. Nowy regulamin, dostosowany już do jej postanowień, różni się nieco w swym układzie i treści od obu poprzednich regulaminów. Określa on również kompetencje Rady Państwa, a także Rady Ministrów w zakresie stosunków między tymi organami a parlamentem.

Jeśli chodzi o stanowisko posła, to ukształtowało się ono w NRD w dużej mierze na zasadzie mandatu imperatywnego i w tej formie zostało też zapisane w nowej konstytucji. Poseł jest więc delegatem swych wyborców, utrzymuje z nimi ścisłą więź, ma obowiązek respektować ich postulaty, wskazówki i uwagi krytyczne oraz aktywizować ich współdziałanie w przygotowywaniu i realizacji ustaw. Składa on wyborcom okresowe sprawozdania ze swej działalności. Może też być przez nich odwołany, tj. z ich inicjatywy pozbawiony przez Izbę Ludową mandatu. Niemniej winien on wykonywać swe zadania w interesie i dla dobra całego narodu oraz wyjaśniać wyborcom założenia polityki państwa³⁶. Nie jest więc w pełni skrepowany wolą wyborców, wolę tę konfrontuje on bowiem z interesem ogólnonarodowym, z programem Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych oraz z założeniami partii lub organizacji masowej, z której się wywodzi. Co więcej — ponosi on nawet swoistą odpowiedzialność wobec swej partii lub organizacji. Wynika to z przepisu § 34 ust. 2 nowego regulaminu, w myśl którego również każda partia lub organizacja masowa ma prawo wystąpić z wnioskiem o odwołanie posła własnej frakcji³⁷. Przepis ten stanowi niewątpliwie *novum* w prawie państwowym NRD. Nie znajduje on odpowiednika w samej konstytucji, która

³⁴ Geschäftsordnung der Volkskammer der DDR, vom 12 V 1969 („GBI”, I, s. 21).

³⁵ Por. „GBI”, I, 1963, s. 170 i 1967, s. 101.

³⁶ Art. 56 i 57 nowej konstytucji w połączeniu z § 28 i 29 oraz 34 ust. 1 regulaminu — przypis 34. Także § 19 ustawy wyborczej — przypis 25. W NRD nie wydano dotychczas szczegółowych przepisów dotyczących trybu odwołania posła przez wyborców.

³⁷ Regulamin (przypis 34) nie określa bliżej trybu postępowania w tej sprawie. Należy przyjąć, że podobnie jak przy odwołaniu posła przez wyborców, decyzję ostateczną podejmuje Izba Ludowa w drodze uchwały, tj. bezwzględną większością głosów obecnych posłów (por. wspomniany już w przypisie 25 § 19 ustawy wyborczej w połączeniu z art. 63 konstytucji).

w tym zakresie uzupełnia. Wywodzi się on wszakże w dużej mierze z podkreślonej w art. 3 ust. 2 konstytucji roli partii i organizacji masowych, które w płaszczyźnie Frontu Narodowego jednoczą wszystkie siły narodu w pracy nad rozwojem socjalistycznego społeczeństwa. Dodajmy, że występować z wnioskiem o odwołanie mogą partie i reprezentowane w Izbie organizacje masowe tylko w odniesieniu do członków swych frakcji, prawo to nie przysługuje zatem partiom politycznych w stosunku do tych swych członków, którzy jako posłowie zasiadają we frakcjach organizacji masowych.

W świetle tego, co wyżej powiedziano, mandat poselski w NRD ma nie tylko charakter dwustronnego, organicznego związku między wyborcami i ich reprezentantami³⁸. Można go raczej określić jako szeroko pojęty zwrotny mandat społeczny z równoczesnym, wyraźnym uwarunkowaniem organizacyjno-politycznym. W tym ujęciu odzwierciedla on rzeczywisty układ stosunków polityczno-społecznych w państwie socjalistycznym w odróżnieniu od charakterystycznej dla państw burżuazyjno-demokratycznych instytucji tzw. mandatu wolnego, w myśl której poseł ma być reprezentantem całego narodu, w rzeczywistości zaś reprezentuje z reguły interesy określonych ugrupowań politycznych i stojących za nimi przeważnie kół wielkiego kapitału. Na zasadzie mandatu wolnego — dodajmy — oparła się jeszcze konstytucja z 1949 r. Zasada ta utraciła jednak w praktyce socjalistycznego państwa niemieckiego swe znaczenie.

Konstytucja ta określała też bardzo szeroko immunitety poselskie, przyznając posłom — wzorem swej weimarskiej poprzedniczki z 1919 r. — immunitet nieodpowiedzialności i immunitet nietykalności. Z brzmienia art. 60 ust. 2 nowej konstytucji wynika, że poseł korzysta z immunitetu nietykalności. Z rozwiązaniem takim spotykamy się w konstytucjach większości państw socjalistycznych. Naruszenie tej nietykalności może nastąpić tylko za zgodą Izby Ludowej, a w okresach, gdy ona nie obraduje — na mocy uchwały Rady Państwa, z tym że uchwała taka wymaga zatwierdzenia *ex post* przez Izbę. Posłowie mają też prawo odmowy zeznań w sprawach powierzonych im z racji piastowania mandatu.

Mogą oni uczestniczyć z głosem doradczym w obradach terenowych przedstawicielstw ludowych oraz kierować zapytania (*Anfragen*) pod adresem Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków, którzy winni udzielić na nie odpowiedzi na piśmie w ciągu dwóch tygodni. Na wszystkich organach państwowych i gospodarczych spoczywa zresztą obowiązek udzielania posłom wszelkiej pomocy w ich działalności. Sami zaś posłowie winni stale podnosić swe kwalifikacje. Przysługuje im z kolei prawo do odpowiedniego ekwiwalentu z tytułu ponoszonych kosztów oraz do bezpłatnego korzystania z publicznych środków lokomocji³⁹.

³⁸ Por. W. Zabielski, *Społeczno-prawny charakter mandatu przedstawicielskiego w PRL*. „Państwo i Prawo” nr 8-9/1968, s. 321.

³⁹ Por. art. 58, 59, 60 ust. 1 i 3 konstytucji w połączeniu z §§ 15, 29 ust. 2, 30 i 33 regulaminu — przypis 34.

Pierwsze posiedzenie nowo wybranej Izby zwołuje Rada Państwa poprzedniej kadencji i to najpóźniej trzydziestego dnia od daty wyborów. Przewodniczy na nim poseł najstarszy wiekiem⁴⁰. Na tym posiedzeniu Izba wybiera na okres swej kadencji organa wewnętrzne oraz przewodniczącego, zastępców przewodniczącego, sekretarza i członków Rady Państwa. Z kolei na wniosek przewodniczącego Rady Państwa Izba powołuje przewodniczącego Rady Ministrów, który przedstawia jej następnie do zatwierdzenia (wybrania) członków rządu. Dalej — na wniosek Rady Państwa Izba Ludowa dokonuje wyboru przewodniczącego Narodowej Rady Obrony, prezydenta, sędziów i ławników Sądu Najwyższego oraz prokuratora generalnego. Wszyscy oni ponoszą przed nią odpowiedzialność i mogą być w każdej chwili na mocy jej uchwały odwołani⁴¹.

Jeśli chodzi o organa wewnętrzne Izby Ludowej, to w dotychczasowym okresie istnienia NRD przeszły one swoistą ewolucję. I tak np. w świetle regulaminu Izby III kadencji z 8 XII 1958 r.⁴² organami wewnętrznymi Izby były: Prezydium, Rada Seniorów, komisje i frakcje poselskie. W regulaminach z 1963 i 1967 r. jako najwyższy organ wewnętrzny Izby zostało określone jej Plenum, a równocześnie w miejsce jednego łącznego rozdziału o organach wewnętrznych wprowadzono osobne rozdziały, które dotyczyły kolejno: frakcji poselskich, Prezydium Izby, Rady Seniorów, Rady Państwa (w zakresie stosunków między nią a Izbą) oraz komisji. W nowym regulaminie postanowienia o frakcjach zostały włączone do rozdziału o prawach i obowiązkach posłów. Regulamin nie mówi też o Plenum jako o organie wewnętrznym Izby; stwierdza tylko w ślad za konstytucją, że Izba Ludowa podejmuje na swych posiedzeniach (*scil.* plenarnych) decyzje w podstawowych sprawach polityki państwa (art. 48 ust. 1 konstytucji, § 1 regulaminu). Nawiązując dalej do konstytucji, nowy regulamin wymienia jako organa wewnętrzne parlamentu jedynie Prezydium Izby i komisje⁴³.

Według konstytucji, Prezydium Izby Ludowej składa się z prezydenta Izby Ludowej, zastępcy prezydenta i członków (art. 55 ust. 1). Regulamin poszerza jego skład także o sekretarza Rady Państwa (§ 37 ust. 2). Dodajmy, że sekretarz Rady Państwa jest na mocy poprzednich regulaminów członkiem Prezydium Izby (niejako z urzędu) już od 1963 r. Stosownie do nich czuwał on zarazem nad porządkiem wewnętrznym w Izbie i nad jej administracją. Obecnie funkcje te, wraz z protokołowaniem posiedzeń Izby i jej Prezydium oraz komisji, przeszły bezpośrednio na Kancelarię Rady Państwa, która zresztą podlega sekretarzowi Rady⁴⁴.

W odróżnieniu od regulaminów z 1963 i 1967 r., w myśl których w Pre-

⁴⁰ Art. 62 ust. 1 konstytucji, § 3 ust. 1 i 2 regulaminu, jw.

⁴¹ Art. 50 konstytucji, § 3-6 regulaminu, jw.

⁴² Por. *Handbuch der Volkskammer*, jw., przypis 25, s. 85 i n.

⁴³ Por. art. 55 i 61 konstytucji oraz § 3 ust. 4 oraz 7 regulaminu.

⁴⁴ Por. § 20 ust. 2 regulaminu z 1963 i 1967 r. oraz § 51 regulaminu z 1969 r.

zydium musiały być reprezentowane frakcje poselskie liczące co najmniej 40 członków, wchodzą obecnie w jego skład przedstawiciele wszystkich frakcji, bez względu na ich wielkość⁴⁵. Ogólna liczba członków Prezydium nie została jednak ani w konstytucji, ani w regulaminie ściśle określona⁴⁶.

Rola Prezydium Izby Ludowej uległa w porównaniu z okresem sprzed 1960 r. istotnym zmianom. Ono bowiem reprezentowało dawniej interesy Izby, ustalało czas i porządek dzienny jej posiedzeń, zwoływało ją na obrady (w tym także na pierwsze posiedzenie). Ono też określało liczbę komisji resortowych oraz liczbę członków wszystkich komisji Izby. Pełniło swe funkcje także po upływie kadencji aż do ukonstytuowania się nowo wybranej Izby. Prezydent Izby sprawował równocześnie pieczę nad porządkiem wewnętrznym w parlamencie⁴⁷. Według regulaminów z 1963 i 1967 r., Rada Państwa koordynowała działalność organów wewnętrznych Izby Ludowej, głównie jej komisji, reprezentowała Izbę na zewnątrz i kierowała jej sprawami administracyjnymi, a w porozumieniu z Prezydium Izba ustalała termin i porządek dzienny posiedzeń plenarnych, o ile nie uczyniła tego wcześniej sama Izba. Do Prezydium należało formalne zwoływanie posiedzeń parlamentu (wyjąwszy pierwsze posiedzenie Izby nowej kadencji, które zwoływała Rada Państwa) oraz kierowanie przebiegiem obrad plenarnych⁴⁸. W myśl nowej konstytucji, o terminie posiedzeń parlamentu decyduje on sam albo Rada Państwa, która też zwołuje obecnie wszystkie bez wyjątku posiedzenia Izby oraz zapewnia należyte i wszechstronne ich przygotowanie (art. 70 ust. 2 konstytucji w połączeniu z § 18 ust. 1 reg.). Prezydium Izby natomiast kieruje jedynie przebiegiem posiedzeń plenarnych i to na podstawie porządku obrad ustalonego przez Izbę bądź z własnej inicjatywy, bądź na wniosek Rady Państwa. Prezydium ustala też wyniki głosowania w Izbie. O porządek w czasie obrad dba z kolei prezydent Izby. Z drugiej strony pozycja Prezydium Izby Ludowej została obecnie wzmocniona przez to, że nowy regulamin przyznał mu prawo inicjatywy ustawodawczej, którego przedtem nie posiadało⁴⁹. Nie można tu również pominąć faktu likwidacji istniejącej do tego czasu Rady Seniorów (*Ältestenrat*). Przypomnijmy, że organ ten wspierał Prezydium w sprawach związanych z przebiegiem obrad (posiedzeń) Izby Ludowej. Składał się z członków Prezydium Izby oraz z przewodniczących lub zastępców przewodniczących wszystkich frakcji poselskich. Posiedzenia Rady

⁴⁵ § 13 ust. 2 regulaminu z 1958 r. (jw. — przypis 42), § 20 ust. 1 regulaminu z 1963 i 1967 r. oraz § 37 ust. 1 nowego regulaminu.

⁴⁶ W skład Prezydium Izby Ludowej V kadencji wchodziło dotąd, łącznie z prezydentem Izby i sekretarzem Rady Państwa, 9 osób, z których trzy reprezentowały frakcję SED, a reszta — pozostałe frakcje, z wyjątkiem frakcji FDJ i DKB, które w Prezydium do tego czasu nie były reprezentowane (por. przypis 31, s. 136).

⁴⁷ Por. art. 57 i 58 konst. z 1949 r. oraz regulamin wewnętrzny Izby Ludowej z 1958 — §§ 13-15. Por. także art. 106 ustawy wymienionej w przypisie 13.

⁴⁸ § 5 ust. 2, 19, 22 ust. 1, 24, 25 ust. 2 regulaminów — przypis 35.

⁴⁹ Art. 55 ust. 2 konstytucji, §§ 9, 10, 13 ust. 1, 36, 39 i 47 ust. 2 regulaminu — przypis 34.

Seniorów zwoływało Prezydium Izby, a przewodniczył na nich prezydent parlamentu⁵⁰.

Rada Seniorów nie została wymieniona w nowej konstytucji i w ślad za tym nie występuje już w regulaminie wewnętrznym Izby Ludowej z 1969 r. Jej zasadniczą funkcję wykonuje obecnie samo Prezydium Izby w poszerzonym składzie. I tak w posiedzeniach Prezydium, dotyczących przebiegu obrad plenarnych, uczestniczą przedstawiciele komisji parlamentarnych, którzy mogą przedstawiać w ich imieniu odpowiednie zalecenia. Ponadto we wszystkich posiedzeniach Prezydium mogą brać udział, na własne żądanie, przewodniczący frakcji poselskich (§ 38 ust. 2-4 w połączeniu z § 24 ust. 2 regulaminu).

Jeśli chodzi z kolei o komisje, to ich liczbę określa od 1963 r. sama Izba Ludowa. Dodajmy, że komisje parlamentarne miały w pierwszym okresie istnienia NRD charakter bardziej różnorodny. I tak np. regulamin Izby III kadencji z 1958 r. przewidywał jeszcze grupę komisji stałych, które pełniły swe funkcje także po upływie kadencji Izby aż do wyboru nowych komisji. Do nich należała przede wszystkim Stała Komisja dla terenowych przedstawicielstw ludowych (*Ständiger Ausschuss für die örtlichen Volksvertretungen*), za której pośrednictwem Izba — zgodnie z ustawą z 17 I 1957 r. o prawach i obowiązkach Izby Ludowej w stosunku do terenowych przedstawicielstw ludowych — sprawowała pieczę i nadzór nad organami władzy państwowej w terenie⁵¹. Do tej grupy należały poza tym komisje: do spraw ogólnych, spraw zagranicznych i do spraw gospodarczo-finansowych. Ich byt regulowała przy tym *expressis verbis* sama konstytucja z 1949 r. (art. 60). Drugą grupę stanowiły, wymienione również w konstytucji, ogólne komisje opiniodawcze: regulaminowa, mandatowa i konstytucyjna oraz dwie komisje o stosunkowo wąskim zakresie działania, tj. komisja sprawiedliwości (która opiniowała sprawy związane z odwoływaniem przez Izbę sędziów Sądu Najwyższego i prokuratora generalnego) oraz komisja ułaskawień (która była organem doradczym prezydenta republiki w zakresie stosowania prawa łaski). Trzecią grupę stanowiły komisje resortowe (*Fachausschüsse*). Ich liczbę ustalało — jak już wspomniano — w myśl regulaminu z 1958 r. Prezydium Izby Ludowej. W Izbie III kadencji działało przy tym 10 takich komisji, a wśród nich

⁵⁰ Por. § 16 regulaminu z 1958 r., § 23 regulaminu z 1963 i 1967 r. W skład Rady Seniorów wyłonionej przez Izbę Ludową V kadencji wchodziło łącznie 18 posłów, w tym 9 członków Prezydium Izby i 9 dalszych przedstawicieli wszystkich frakcji.

⁵¹ Jak wyżej, przypis 7-b. Ustawa ta została zmieniona w 1961 r. (Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 17. Januar 1957 über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen. Vom 20 IX 1961. „GBI”, I, s. 178). W związku z przejęciem przez Radę Państwa szeregu funkcji w zakresie pieczy i nadzoru nad terenowymi przedstawicielstwami ludowymi Stała Komisja Izby do tych spraw została zniesiona.

komisja prawna i komisja do spraw podań obywateli⁵². Stosownie do postanowień konstytucji z 1949 r., Izba mogła — w ramach kontroli działalności organów państwowych — powoływać również komisje śledcze (*Untersuchungsausschüsse*). Instytucja ta — wzorowana na konstytucji weimarskiej — nie znalazła jednak w warunkach ustrojowych NRD praktycznego zastosowania. Ogółem Izba Ludowa III kadencji wyłoniła 19 komisji stałych.

Regulaminy wewnętrzne z 1963 i 1967 r. przewidywały z kolei komisję regulaminową, komisję mandatową oraz 13 stałych komisji, przeważnie resortowych, aczkolwiek samo pojęcie „komisji resortowej” nie zostało użyte⁵³. Konstytucja z 6 IV 1968 r., w odróżnieniu od swej poprzedniczki, nie określa bliżej rodzajów i liczby komisji Izby Ludowej. Nowy regulamin przewiduje natomiast wyłącznie komisje resortowe, a mianowicie: 1) spraw zagranicznych, 2) obrony narodowej, 3) konstytucyjno-prawną, 4) przemysłu, budownictwa i komunikacji, 5) rolnictwa, leśnictwa i gospodarki środkami żywienia, 6) handlu i zaopatrzenia, 7) budżetu i finansów, 8) pracy i polityki społecznej, 9) zdrowia, 10) edukacji narodowej, 11) kultury, 12) młodzieżową i 13) do spraw podań obywateli (§ 7 ust. 1). Nie zostały wymienione komisje regulaminowa i mandatowa. Regulamin stwierdza jedynie (§ 3 ust. 3), że Izba Ludowa nowej kadencji zaraz na wstępie swego pierwszego posiedzenia podejmuje uchwałę o ważności wyborów. Opierać się będzie przy tym niewątpliwie na materiałach przedstawionych jej przez Radę Państwa na podstawie sprawozdań Komisji Wyborczej Republiki.

W ten sposób ogólna liczba komisji Izby zmalała w porównaniu z rokiem 1958 z 19 do 13. Wszelako Izba Ludowa może w razie potrzeby powoływać dalsze komisje zarówno stałe, jak i okresowe (§ 7 ust. 2).

Każda komisja wybiera swój zarząd (*Vorstand*) złożony z przewodniczącego oraz jednego lub kilku zastępców przewodniczącego. Skład osobowy zarządu podaje się do wiadomości sekretarzowi Rady Państwa.

Stosownie do postanowień konstytucji, Izba wybiera członków komisji ze swego grona. Komisje mogą wszakże z kolei zapraszać rzeczoznawców różnych dziedzin do stałej lub okresowej współpracy (art. 61 ust. 1 i 3). W świetle regulaminu, w pracach komisji uczestniczą ponadto tzw. kandydaci na następców posłów i to stosownie do odrębnych ustaleń Izby⁵⁴. Na wszystkich organach państwowych ciąży obowiązek przedkładania komisjom potrzebnych im materiałów informacyjnych, a ministrowie i kierownicy organów cen-

⁵² Por. *Handbuch der Volkskammer*, jw., przypis 25, ss. 98-106. Szerzej na ten temat L. Janicki, *Naczelne organa państwowe Niemieckiej Republiki Demokratycznej*. „Przegląd Zachodni” nr 5/1959, s. 18 i n.

⁵³ Por. *op. cit.* w przypisie 3, ss. 116-117. Także: *Die Volkskammer der DDR. 4. Wahlperiode*. Staatsverlag der DDR, Berlin 1964, ss. 145-158 oraz zbiór cytowany w przypisie 31, ss. 155-168.

⁵⁴ § 8 regul. z 1969 r. oraz uwagi w przypisie 28.

tralnych są obowiązani do uczestnictwa — na żądanie komisji — w ich posiedzeniach oraz do udzielania wyjaśnień⁵⁵.

Komisje działają na podstawie ustalonych przez siebie planów pracy. O terminach i porządku obrad każdej komisji jej przewodniczący powiadamia sekretarza Rady Państwa, który z kolei informuje Radę Ministrów (§ 27 regulaminu).

Jako organa pomocnicze Izby Ludowej, komisje nie wykonują swych uprawnień samodzielnie i są obowiązane do składania sprawozdań ze swej pracy na posiedzeniach plenarnych parlamentu albo zastępczo Radzie Państwa (§ 23 ust. 2 regulaminu). Również projekty ustaw (*Vorlagen*) są przekazywane pod obrady komisji na mocy uchwały Izby Ludowej albo na podstawie decyzji Rady Państwa (§ 19 ust. 2). Rada Państwa wspiera też komisje w ich działalności i ją koordynuje, a także — stosownie do własnej uchwały z 2 VII 1962 r. w sprawie unormowania współpracy Rady Państwa z komisjami resortowymi Izby Ludowej — przedkłada im do rozpatrzenia projekty swych dekrétów⁵⁶.

Komisje mają prawo występowania z wnioskami do Izby Ludowej, Rady Państwa i rządu oraz kierowania pod adresem tych organów swoich zaleceń i opinii. Mogą też przeprowadzać bezpośrednie akcje kontrolne, czy nawet śledcze (*Untersuchungen*) w organach państwowych, przedsiębiorstwach i instytucjach gospodarczych⁵⁷. Dysponują przeto także uprawnieniami, które poprzednia konstytucja rezerwowała — jak już powiedziano — dla osobnych komisji śledczych.

W rozwiniętym społecznym systemie socjalizmu w NRD ważna rola przypada komisjom parlamentarnym w zakresie oddziaływania polityczno-wychowawczego na społeczeństwo. Stąd też mają one obowiązek współpracy z organami informacji publicznej (*Publikationsorgane*) i za ich pośrednictwem składania społeczeństwu sprawozdań ze swej działalności (§ 25 ust. 5 regulaminu).

Izba Ludowa działa od początku istnienia NRD nie w ramach systemu sesyjnego, lecz niejako w permanencji. Stwierdzały to poniekąd wszystkie poprzednie regulaminy wewnętrzne, które już na wstępie zaznaczały, że okres sesyjny (*Sitzungsperiode*) Izby Ludowej pokrywa się z okresem jej kadencji. Nowy regulamin nie zawiera wprawdzie takiego ustalenia, ale też nie wyznacza okresów obrad, czyli specjalnych sesji parlamentu, na które zwoływałaby go Rada Państwa. Izba Ludowa odbywa swe posiedzenia praktycznie w różnych odstępach czasu w zależności od potrzeb i biegu spraw państwowych. Jak już wspomniano, może ona sama ustalać termin każdego swego posiedzenia i dopiero jeśli tego nie uczyni, uprawnienie to przechodzi na

⁵⁵ Por. także § 21, 24 ust. 3 i 25 ust. 3 regulaminu z 1969 r. (przypis 34).

⁵⁶ Beschluss des Staatsrates der DDR zur Regelung der Zusammenarbeit des Staatsrates mit den Fachausschüssen der Volkskammer, vom 2 VII 1962 („GBI”, I, s. 87).

⁵⁷ §§ 24 ust. 2 i 25 ust. 4 regulaminu z 1969 (przypis 34).

Radę Państwa, która niezależnie od tego musi zwołać Izbę na każdorazowe żądanie 1/3 ogółu posłów⁵⁸.

Przedmiotem debaty mogą być tylko sprawy objęte porządkiem dziennym, przy czym o trybie jego ustalania wspomnieliśmy już w poprzednich rozważaniach. Porządek ten — dodajmy — można zmienić uchwałą Izby, podjętą na wniosek poszczególnych frakcji lub komisji parlamentu, jego Prezydium, Rady Państwa lub rządu⁵⁹.

Obrazy Izby Ludowej i jej komisji są jawne. Jawność obrad plenarnych może być wszakże wykluczona uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów posłów obecnych na posiedzeniu. Komisje decydują we własnym zakresie o wykluczeniu jawności obrad⁶⁰. Kolejność mówców na posiedzeniach plenarnych ustala prezydent Izby w porozumieniu z pozostałymi członkami Prezydium, które może z kolei na wniosek Rady Państwa lub rządu dopuścić do głosu także osoby, nie piastujące mandatu poselskiego. Członkowie rządu mają przy tym prawo zabierania głosu na tematy związane z porządkiem obrad niezależnie od ustalonej kolejności mówców. Również Prezydium Izby, Rada Państwa i Rada Ministrów może składać Izbie w toku obrad informacje i oświadczenia⁶¹.

Uchwały Izby i jej organów zapadają większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Innymi słowy, wymagają one dla swej ważności, by wypowiedziała się za nimi bezwzględna większość posłów obecnych na posiedzeniu. Od tej zasady istnieją jedynie trzy wyjątki. I tak dla zmiany konstytucji wymagana jest kwalifikowana większość co najmniej 2/3 głosów i to ogólnej (ustawowej) liczby posłów (*der gewählten Abgeordneten*), a więc nie tylko posłów biorących udział w posiedzeniu⁶². Nie jest przy tym (w odróżnieniu od poprzedniej konstytucji) konieczne również kwalifikowane *quorum*, ustawa taka musi natomiast obecnie wyraźnie stwierdzać, że dotyczy rewizji konstytucji⁶³. Podobna kwalifikowana większość 2/3 głosów ustawowej liczby posłów jest wymagana również dla uchwały Izby o rozwiązaniu się przed upływem kadencji⁶⁴ oraz — jak wspomniano — dla wykluczenia jawności obrad.

⁵⁸ Art. 70 ust. 2 i 3 konst., §§ 9 i 10 ust. 1 i 2 regulaminu, jw.

⁵⁹ § 11 regulaminu, jw. W myśl regulaminów z 1963 i 1967 r. (§ 5 ust. 4) z wnioskiem w tej sprawie mogły występować tylko: Rada Seniorów, Prezydium Izby, Rada Państwa lub Rada Ministrów.

⁶⁰ §§ 12 ust. 1 i 26 ust. 3 regulaminu z 1969 r.

⁶¹ §§ 40 ust. 1 i 2, 41, 42 ust. 2 i in. regulaminu jw.

⁶² Art. 63 konstytucji, §§ 16, 26 ust. 1 i 2 oraz 38 ust. 1 regulaminu, jw. Por. także przypis 19, Band 2, s. 291.

⁶³ Art. 108 nowej konstytucji.

⁶⁴ Por. art. 64 ust. 1 i 2 nowej konstytucji. Według jej poprzedniczki (art. 56 ust. 3), wystarczała w tym wypadku jedynie bezwzględna, zwykła większość głosów ustawowej liczby posłów. Wypadek taki nie miał wszakże w dotychczasowej praktyce konstytucyjnej miejsca. Przeciwnie, Izba Ludowa III kadencji, wybrana w 1958 r., przedłużyła jednomyślną uchwałą z 19 X 1962 r. swą kadencję wyjątkowo

Należy tu zaznaczyć, że uchwały Izby Ludowej podejmowane były w dotychczasowej praktyce konstytucyjnej NRD z reguły jednomyślnie. Posłowie wywodzą się bowiem — jak już powiedziano — z partii i organizacji masowych, które w ramach ich Demokratycznego Bloku oraz na gruncie Frontu Narodowego Niemiec Demokratycznych zajmują wspólne stanowisko w sprawach polityki i działalności państwa.

Głosowanie odbywa się zazwyczaj przez podniesienie ręki lub powstanie z miejsca. Regulamin z 1969 r., wzorem swych poprzedników, przewiduje również głosowanie imienne, jeżeli wniosek w tej mierze zostanie zgłoszony przed przystąpieniem do głosowania. W ten sposób nie można jednak głosować nad wnioskami dotyczącymi zamknięcia lub odroczenia debaty nad poszczególnymi punktami porządku dziennego⁶⁵.

Izba Ludowa, jako najwyższy organ władzy państwowej, rozstrzyga o wszystkich węzłowych problemach państwa. Określa ona generalnie w drodze ustaw (*Gesetze*) i uchwał (*Beschlüsse*) kierunki i cele rozwoju NRD, ustala podstawowe zasady współdziałania obywateli i ich wspólnot oraz organów państwowych, a w szczególności określa zadania związane z realizacją planów rozwoju społecznego.

Na szczególną uwagę zasługuje przy tym przepis art. 48 ust. 2 nowej konstytucji, który podkreśla, że Izba jest jedynym organem ustrojodawczym i legislacyjnym państwa i że nikt nie może jej praw ograniczać. Co więcej, w świetle art. 49 ust. 1 konstytucji, ustawy i uchwały Izby Ludowej wiążą bezwzględnie każdego (*jedermann*). Wynikają z tego różne, bardzo istotne konsekwencje.

I tak przewidziane również w nowej konstytucji elementy demokracji bezpośredniej, przejęte z konstytucji z 1949 r. (a pośrednio z konstytucji weimarskiej) mają w tym świetle jedynie charakter fakultatywno-substytutywny. Innymi słowy, głosowanie ludowe (*Volksabstimmung*) we wszelkiej formie może mieć miejsce tylko wówczas, jeżeli zaaprobuje je i zarządzi Izba Ludowa⁶⁶.

Po drugie, skoro Izba Ludowa jest jedynym organem ustawodawczym, wyłączenie ona może regulować materie, dla których konstytucja przewiduje

o jeden rok: trwała ona 5 lat, tj. do 1963 r. („GBI”, I, 1962, s. 91). Możliwość takiej samej konstytucji z 1949 r. nie przewidywała. Dodajmy, że według tejże konstytucji (w brzmieniu ustawy z 12 IX 1960 r.), kwalifikowana większość 2/3 głosów ustawowej liczby posłów była wymagana dla ważności uchwały o odwołaniu Rady Państwa lub osób wchodzących w jej skład (art. 108), z tym że nie było przy tym równocześnie konieczne kwalifikowane *quorum*, jak przy zmianie konstytucji.

⁶⁵ §§ 17 i 46 regulaminu z 1969 r. — przypis 34.

⁶⁶ Stwierdza to zresztą art. 53 konstytucji. Na ten temat także w przypisie 15. Zarządzając takie głosowanie, Izba określa równocześnie w drodze ustawy sposób jego przeprowadzenia (por. jedyną w praktyce konstytucyjnej NRD ustawę o przeprowadzeniu referendum — z 26 III 1968 r. — Gesetz zur Durchführung eines Volksentscheides über die Verfassung der DDR. Vom 26 III 1968. „GBI”, I, s. 192. W referendum tym została uchwalona nowa konstytucja).

formę ustawy. I tak unormowaniu w drodze ustawy, a więc przez akt prawodawczy Izby Ludowej, podlegają zagadnienia procedury związanej z odwoływaniem posłów przed upływem kadencji (art. 54 ust. 2 konstytucji), zakres praw i obowiązków terenowych przedstawicielstw ludowych, ich członków, komisji i rad wykonawczo-zarządzających (art. 85), pozycji prawnej wspólnot społecznych, tj. miast, gmin, przedsiębiorstw i spółdzielni produkcyjnych (art. 41 i 46 ust. 1) oraz zasad udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości (art. 90 ust. 3). Wyłącznie Izba Ludowa (w drodze ustawy) ustala też daniny i podatki (art. 9 ust. 4), normy prawa wyłączeniowego (art. 16), warunki nabycia i utraty obywatelstwa (art. 19 ust. 4), zasady zmniejszania (skracania) czasu pracy (art. 34 ust. 2), obowiązki i świadczenia obywateli w zakresie obrony państwa (art. 23 ust. 1), ramy koniecznych ograniczeń godności i nieetykalności osobistej obywateli oraz tajemnicy pocztowo-telekomunikacyjnej (art. 30 ust. 2 i art. 31), a także warunki i tryb postępowania w zakresie odpowiedzialności materialnej państwa za szkody wyrządzone obywatelom przez niezgodną z prawem działalność jego organów (art. 106). Do tego dochodzą oczywiście materie, zastrzeżone do uregulowania ustawowego w pozostałym ustawodawstwie. Izba Ludowa uchwała np. w formie ustawy perspektywiczne i roczne narodowe plany gospodarcze oraz budżet państwa⁶⁷. Tylko ona zatwierdza też (*bestätigt*) w tej formie umowy państwowe (*Staatsverträge*) oraz inne umowy międzynarodowe, jeżeli powodują one zmianę obowiązujących ustaw, a także podejmuje uchwałę w sprawie ich wypowiedzenia⁶⁸.

Niezależnie od spraw zastrzeżonych do jej wyłącznej właściwości legislacyjnej może ona oczywiście, jako najwyższy organ władzy, ingerować prawodawczo w każdą inną dziedzinę życia państwowego, przy czym sprawy raz unormowane ustawą Izby Ludowej stają się domeną jej ewentualnej działalności prawotwórczej także w przyszłości. Jak bowiem wynika z brzmienia cytowanych artykułów 48 i 49 konstytucji, a podkreśla to także doktryna NRD, żaden organ państwowy nie może zmienić lub uchylić ustaw i uchwał Izby Ludowej⁶⁹. Nie może tego też obecnie uczynić Rada Państwa w drodze dekretów, o czym będzie jeszcze mowa.

Izba Ludowa zapewnia też w myśl konstytucji realizację swych ustaw i uchwał i w tym celu sama ustala zasady działania wszystkich pozostałych naczelnych organów państwowych, a więc Rady Państwa, Rady Ministrów,

⁶⁷ Kompetencje Izby Ludowej w zakresie uchwalania planu i budżetu nie wynikają *expressis verbis* z samej konstytucji, chociaż mieszczą się w jej ogólnym założeniu, że Izba decyduje w zasadniczych sprawach państwowych. Znajdują one szczegółowy wyraz w aktach normatywnych niższego rzędu, a więc w ustawie o ordynacji budżetowej państwa (*Gesetz über die Staatshaushaltsordnung der DDR*, vom 13 XII 1968. „GBI”, I, s. 383, § 3 ust. 2) oraz w dekreście Rady Państwa z 14 I 1966 r. (przypis 117). Potwierdza je też dotychczasowa praktyka. Uchwalenie planu i budżetu państwa na 1964 rok w drodze dekretu Rady Państwa („GBI”, I, 1963, nr 14), było wyjątkiem od ogólnie przyjętej zasady.

⁶⁸ Art. 51 konstytucji.

⁶⁹ Por. przypis 19, Band 2, s. 252 i n.

Narodowej Rady Obrony, Sądu Najwyższego i prokuratora generalnego⁷⁰.

O wyłącznych kompetencjach kreacyjnych Izby Ludowej wspomniano już wcześniej, podobnie jak i o tym, że tylko ona może sama zdecydować o swym rozwiązaniu przed upływem kadencji.

Skoro rozważamy problematykę ustaw, należy kilka słów poświęcić inicjatywie ustawodawczej. W myśl konstytucji, przysługuje ona posłom i komisjom Izby Ludowej, Radzie Państwa, rządowi oraz Wolnemu Niemieckiemu Związkiowi Związków Zawodowych (FDGB)⁷¹. Nowy regulamin natomiast wśród instytucji posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej zamiast posłów wymienia frakcje poselskie. Znaczy to, że inicjatywa poselska winna być realizowana w zasadzie poprzez frakcje. Ponadto rozszerza on konstytucyjny krąg organów, którym przysługuje prawo przedkładania projektów ustaw, zaliczając do niego — jak już wspomniano — także Prezydium Izby Ludowej (§ 13).

Regulamin przewiduje też możliwość kilkakrotnego czytania projektu ustawy. Jest to przepis fakultatywny, z którego wynika, że ustawy mogą dochoǳić do skutku także po jednym czytaniu. Poprzednio obowiązywały dwa czytania, z tym że Izba Ludowa mogła uchwalić ich połączenie⁷².

Ustawę uchwaloną przez Izbę uwiarytelnia prezydent Izby Ludowej i przekazuje przewodniczącemu Rady Państwa, który winien ją ogłosić w ciągu miesiąca w „Dzienniku Ustaw NRD” („Gesetzblatt der DDR”)⁷³.

Dodajmy jeszcze, że projekty ustaw o zasadniczym znaczeniu będą też nadal — zgodnie zresztą z zasadą ludowładztwa — przekazywane pod dyskusję ogólnonarodową, a jej rezultaty — wykorzystywane przy ostatecznej redakcji projektu. Wynika to wyraźnie z artykułu 65 ust. 4 konstytucji, przy czym decyzję w sprawie poddania projektu ustawodawczego pod osąd opinii społecznej może w świetle regulaminu wewnętrznego podjąć Izba Ludowa względnie także Rada Państwa (§ 22).

IV. RADA PAŃSTWA

Utworzenie Rady Państwa w 1960 r. w sposób zasadniczy zmieniło strukturę organów państwowych NRD. Nie były to przy tym zmiany jednorazowe. W procesie tym można wyróżnić dwa zasadnicze okresy, zbieżne zresztą z ogólną periodyzacją ewolucji ustrojowej zachodniego sąsiada Polski.

I tak w latach 1960-1963 pozycję i kompetencje Rady Państwa określała przede wszystkim ustawa z 12 IX 1960 r. o utworzeniu tego organu oraz Oświad-

⁷⁰ Art. 48 ust. 1 i art. 49 konstytucji.

⁷¹ Art. 65 ust. 1. Należy przypomnieć, że konstytucja z 1949 r. przyznawała prawo inicjatywy ustawodawczej jedynie posłom i rządowi (art. 82). Regulaminy z 1963 i 1967 r. rozszerzyły to prawo na frakcje poselskie i na Radę Państwa (§ 8).

⁷² Por. § 43 regulaminu z 1969 r. oraz § 35 regulaminu z 1963 i 1967 r.

⁷³ Art. 65 ust. 5 konstytucji i § 49 regulaminu z 1969 r.

czenie Programowe przewodniczącego Rady Państwa z 4 X 1960 r., zaakceptowane przez Izbę Ludową⁷⁴. Wszelako strukturę i działalność pozostałych naczelných organów państwowych regulowały jeszcze akty normatywne z poprzedniego okresu w takim zakresie, w jakim nie kolidowały z konstytucją w brzmieniu wspomnianej ustawy z 12 IX 1960 r. Obowiązywał również nadal regulamin wewnętrzny Izby Ludowej III kadencji z 8 XII 1958 r.⁷⁵

Asumpt do dalszych zmian dał VI Zjazd SED w styczniu 1963 r., który zaakcentował w szczególny sposób rolę Rady Państwa w systemie organizacyjnym NRD, stwierdzając m. in., że Izba Ludowa przede wszystkim poprzez Radę Państwa realizuje zadania kierowniczego organu republiki w zakresie szerokiej budowy socjalizmu, planowego i świadomego kształtowania stosunków społecznych oraz w walce o zabezpieczenie pokoju i rozwiązanie problemu niemieckiego⁷⁶. Odpowiednio do tego regulamin wewnętrzny Izby Ludowej IV kadencji z 14 XI 1963 r. uwypuklił ściśle powiązania Rady Państwa z Izbą Ludową. W tymże samym roku została też — jak wspomniano — oparta ustawowo na nowych zasadach działalność rządu, sądów i prokuratury.

Rada Państwa ukształtowała się w tym okresie jako organ wykonujący między posiedzeniami Izby Ludowej zastępczo szereg funkcji najwyższego organu władzy państwowej⁷⁷.

W nowej konstytucji pozycja Rady Państwa została z kolei wyraźnie uściślona. Nastąpiło to przede wszystkim w rezultacie szczegółowego zakreslenia wyłącznych kompetencji Izby Ludowej, a poniekąd także poprzez sprecyzowanie stanowiska i zakresu uprawnień przewodniczącego Rady Państwa oraz swoiste „dowartościowanie” Rady Ministrów, o czym będzie mowa dalej.

Rada Państwa, według ustawy o jej utworzeniu, składała się z przewodniczącego, 6 zastępców przewodniczącego, 16 członków i sekretarza, a więc razem z 24 osób. Nowa konstytucja nie określa natomiast szczegółowo składu Rady, stwierdzając jedynie, że wchodzić weń: przewodniczący, zastępca przewodniczącego, członkowie i sekretarz (art. 67 ust. 1). Praktycznie zatem Izba Ludowa będzie ustalać liczbę wiceprzewodniczących i członków Rady według swego uznania. Również sposób postępowania przy wyborze Rady Państwa zależy od uznania Izby. Nie reguluje go bowiem ani konstytucja, ani regulamin wewnętrzny Izby.

Konstytucja nie wypowiada się poza tym na temat, kto może być wybrany

⁷⁴ Por. przypis 13 oraz *Programmatische Erklärung des Vorsitzenden des Staatesrates der DDR vor der Volkskammer am 4. Oktober 1960*. „Neues Deutschland” nr 275 z 5 X 1960.

⁷⁵ Przypis 42.

⁷⁶ *Programm der SED*. „Neues Deutschland” nr 25 z 25 I 1963 (Sonderbeilage, s. 26).

⁷⁷ Szersze rozważania na ten temat por. przypis 3 (zwłaszcza rozdział II/B). Por. także K. M. Pospieszalski, *Rada Państwa w Niemieckiej Republice Demokratycznej*. „Przegląd Zachodni” nr 5/1960, ss. 154-159 oraz L. Janicki, *Rada Państwa NRD*. „Państwo i Prawo” 2/1964, ss. 277-288.

do Rady Państwa. Nie jest zatem również obecnie wykluczona możliwość powoływania do Rady osób spoza Izby Ludowej. Wypadki takie — dodajmy — miały miejsce w poprzednich kadencjach, podczas gdy Izba Ludowa V kadencji wybrała Radę Państwa wyłącznie ze swego łona.

Przypomnijmy, że przewodniczącym Rady Państwa był dotychczas zawsze I sekretarz KC SED Walter Ulbricht, który łączy oba te stanowiska jeszcze z funkcją przewodniczącego Narodowej Rady Obrony. Funkcje zastępców przewodniczącego sprawują w praktyce konstytucyjnej NRD z reguły prezydent Izby Ludowej, tj. najwyższego organu w państwie, oraz przewodniczący Rady Ministrów, czyli organu według dotychczasowych przepisów — strukturalnie podporządkowanego Radzie Państwa. W pierwszym przypadku spotykamy się zarazem z kolejnym przykładem powiązań personalnych między tymi dwoma naczelnymi organami (tj. Izbą i Radą Państwa). Jak już bowiem wspomniano, sekretarz Rady jest również *ex officio* członkiem Prezydium Izby Ludowej.

Zastępcami przewodniczącego Rady Państwa są poza tym przewodniczący lub zastępcy przewodniczących wszystkich partii politycznych, a członkowie Rady reprezentują ważniejsze organizacje masowe. Jest to więc organ pod względem personalnym wysoce reprezentatywny.

Wszyscy członkowie Rady Państwa składają przy objęciu urzędowania przysięgę przed Izbą Ludową w brzmieniu ustalonym w konstytucji (art 68). Pełnią oni swe funkcje aż do wyboru następnej Rady Państwa przez Izbę Ludową nowej kadencji. Zgodnie z zasadą, że Rada Państwa ponosi pełną odpowiedzialność przed Izbą Ludową (art. 66 ust. 1), wszyscy lub poszczególni jej członkowie mogą być przez nią — jak już powiedziano — każdej chwili odwołani i to w drodze zwykłej uchwały Izby. Dla odwołania takiego nie jest zatem — w odróżnieniu od poprzedniej konstytucji (w brzmieniu ustawy o utworzeniu Rady Państwa) — wymagana kwalifikowana większość głosów⁷⁸.

Punktem wyjścia dla określenia kompetencji Rady Państwa jest przepis nowej konstytucji, w myśl którego Rada, jako organ Izby Ludowej, wykonuje w okresach, gdy Izba nie obraduje, w drodze dekretów (*Erlasse*) i uchwał wszystkie podstawowe zadania, jakie wynikają z ustaw i uchwał parlamentu⁷⁹.

Zadania te można podzielić na kilka zasadniczych grup.

Zacznijmy przy tym od uprawnień kreacyjnych Rady Państwa. I tak partycypuje ona w istotny sposób w funkcjach kreacyjnych Izby Ludowej. Przedstawia bowiem Izbie kandydatów na stanowiska przewodniczącego Narodowej Rady Obrony, prezydenta, sędziów i ławników Sądu Najwyższego

⁷⁸ Należy dodać, że wspomniany przepis art. 108 konstytucji w wersji ustawy z 12 IX 1960 r. stwarzał teoretyczną możliwość powstania takiej sytuacji, w której Rada Państwa — mimo braku zaufania większości parlamentarnej — nie mogłaby być odwołana, jeśli nie byłaby to równocześnie większość kwalifikowana (zwrócił na to uwagę K. M. Pospieszalski, *op. cit.*, przypis 77).

⁷⁹ Art. 66 ust. 1 w połączeniu z art. 71 ust. 1 konstytucji.

oraz prokuratora generalnego, podczas gdy jej przewodniczący proponuje kandydata na szefa rządu. Rada Państwa posiada poza tym własne kompetencje kreacyjne. Powołuje bowiem (i odwołuje) członków Narodowej Rady Obrony oraz ustala skład (powołuje członków) Prezydium Sądu Najwyższego (spośród sędziów wybranych przez Izbę), a na wniosek Narodowej Rady Obrony wybiera (powołuje) sędziów wyższych sądów wojskowych i sądów wojskowych. Zatwierdza ona poza tym proponowanych przez prokuratora generalnego jego zastępców, w tym nadprokuratora wojskowego⁸⁰.

Do drugiej grupy należy zaliczyć kompetencje związane z funkcjonowaniem i działalnością Izby Ludowej. Wynikają one — jak wiadomo — nie tylko z konstytucji, lecz także z regulaminu wewnętrznego Izby oraz z ustawy i ordynacji wyborczej. I tak — przypomnijmy — Rada Państwa zarządza wybory do Izby Ludowej, zapewnia ich demokratyczny przebieg, powołuje Komisję Wyborczą Republiki i przyjmuje od niej sprawozdanie z wykonania zadań, dokonuje podziału państwa na okręgi wyborcze i określa liczbę mandatów przypadającą na każdy okręg. Ona też zwołuje Izbę na posiedzenia oraz ustala ich termin, jeśli nie uczyniła tego wcześniej sama Izba. Rada zapewnia też należyte przygotowanie posiedzeń plenarnych parlamentu, przedstawia Izbie projekt ich porządku dziennego, posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, a ponadto opiniuje projekty ustaw na okoliczność ich zgodności z konstytucją i decyduje o ich przekazaniu do rozpatrzenia przez właściwe komisje Izby Ludowej, jeśli decyzji takiej nie podjęła sama Izba. Może ona też — obok Izby Ludowej — podjąć uchwałę o poddaniu projektów ustawodawczych pod dyskusję publiczną. Wspiera również komisje Izby Ludowej w ich działalności i w kontrolowaniu przez nie wykonania ustaw, przyjmuje (w okresach gdy Izba nie obraduje) sprawozdania komisji z ich działalności, reguluje kwestie związane z wysokością diet i zakresem przywilejów poselskich oraz z ochroną tajemnicy państwowej w działalności posłów, może w zastępstwie Izby wyrazić zgodę na uchylenie ich nietykalności, zapewnia wreszcie obsługę administracyjno-kancelaryjną parlamentu⁸¹.

Trzecią grupę stanowią kompetencje Rady Państwa w zakresie prawodawstwa. Otwiera je prawo wydawania dekretów i podejmowania powszechnie obowiązujących uchwał. Pod rządem poprzedniej konstytucji (w wersji nadanej ustawą z 12 IX 1960 r.) Rada Państwa podejmowała uchwały z mocą ustawy (*Beschlüsse mit Gesetzeskraft*), czyli dekrety. Konstytucja nie ograniczała przy tym wyraźnie zakresu przedmiotowego dekretów (uchwał) Rady Państwa. Ze wspomnianego już Oświadczenia Programowego przewodniczące-

⁸⁰ Art. 73 ust. 2 konstytucji, § 6 regulaminu z 1969 r., § 18 ustawy (przypis 91), § 3 ust. 3 ustawy (przypis 92). Także §§ 10 i 11 dekretu z 4 IV 1963 r. o sądownictwie wojskowym (Erlass des Staatsrates der DDR über die Stellung und Aufgaben der Gerichte für Militärstrafsachen — Militärgerichtsordnung, vom 4 IV 1963. „GBI”, I, s. 71).

⁸¹ Por. art. 70 i 72 konstytucji, §§ 9, 10, 18, 19, 22, 23 ust. 2, 32, 33 ust. 1, 51 i in. regulaminu przypis 34.

go Rady Państwa z 4 X 1960 r. wynikało, że będą przy ich pomocy normowane na wniosek rządu przede wszystkim sprawy nie objęte uchwałami (ustawami) Izby Ludowej. Rada Państwa była przy tym (co prawda nie z mocy konstytucji, lecz w myśl § 25 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Izby Ludowej z 1963 i 1967 r.) obowiązana przedkładać dekrety Izbie *ex post* do zatwierdzenia. Ogólnie biorąc, regulowała ona przy pomocy dekretów i uchwał m. in. problemy związane ze strukturą organizacyjną państwa i gospodarki, a szczególnie terenowych organów państwowych, z organizacją wymiaru sprawiedliwości i z zasadą praworządności (w tym także sprawy związane z instytucją podań i skarg obywateli). Zajmowała się również zagadnieniami społeczno-kulturalnymi i obronnymi, a ponadto wypowiadała się w sprawach dotyczących unormowania stosunków między obu państwami niemieckimi. Dekrety Rady Państwa, jako akty z mocą ustawy, mogły zmieniać porządek prawny, określony ustawami i niekiedy to czyniły. Szeroko w niektórych dziedzinach zakrojona działalność prawodawcza Rady Państwa prowadziła w pewnych wypadkach do tego, że obowiązujące ustawy stawały się bezprzedmiotowe i jako takie były później przez Izbę Ludową w całości lub w części uchylane (np. ustawa z 17 I 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej, z której — w wyniku zasadniczego dekretu Rady Państwa z 28 VI 1961 r. — obowiązuje obecnie tylko drobna część)⁸². Należy wszakże dodać, że liczba dekretów, znaczna w pierwszym okresie istnienia Rady Państwa, później — w porównaniu z ilością wydawanych ustaw — wyraźnie zmalała.

Stosownie do art. 71 nowej konstytucji, dekrety Rady Państwa mają moc powszechnie obowiązującą (*sind rechtsverbindlich*), nie wiążą jednak — jak akty normatywne parlamentu — bezwzględnie każdego. Może je bowiem zmieniać lub uchylać w drodze ustaw Izba Ludowa — najwyższy organ prawodawczy państwa. One same natomiast, zgodnie ze wspomnianą już zasadą wyłączności ustawodawczej parlamentu, nie mogą obecnie ingerować w treść ustaw i uchwał Izby Ludowej, ani też regulować spraw, dla których w konstytucji lub w ustawach zwykłych przewidziana jest wyraźnie forma ustawy. W związku z tym też dekrety (*Erlasse*) nie zostały w nowej konstytucji określone jako akty normatywne z mocą ustawy. Różnią się zatem w sposób istotny od dekretów z okresu poprzedniego, chociaż zachowały nadal charakter samoistnych aktów prawotwórczych. W systemie źródeł prawa NRD zajmują miejsce zaraz po ustawach, są podobnie jak ustawy ogłaszane w części I „Dziennika Ustaw NRD” i muszą być w dalszym ciągu przedkładane Izbie Ludowej do zatwierdzenia. W praktyce będą przy ich pomocy regulowane przede wszystkim sprawy nie objęte ustawami i uchwałami parlamentu, a w szczególności te, dla których unormowania forma dekretu lub w ogóle właściwość prawodawcza Rady Państwa została w konstytucji lub ustawach wyraźnie przewidziana⁸³. Będzie to w istocie drugi nurt prawodawstwa, uzu-

⁸² Por. przypis 14.

⁸³ Sama konstytucja tylko w jednym wypadku odsyła *expressis verbis* do bliż-

pełniący (subsydiarny) w stosunku do głównego nurtu, wytyczanego przez działalność ustawodawczą Izby Ludowej.

Ani konstytucja, ani regulamin wewnętrzny Izby Ludowej nie określają bliżej, kto podpisuje dekrety (w dotychczasowej praktyce czynił to przewodniczący Rady Państwa wspólnie z jej sekretarzem). Nie wypowiedają się też na temat trybu postępowania przy zatwierdzaniu przez Izbę dekretów Rady oraz skutków prawnych ewentualnej odmowy zatwierdzenia obowiązującego już dekretu. Wypadek taki nie miał zresztą w praktyce konstytucyjnej NRD dotąd miejsca.

Z bezpośrednią działalnością prawotwórczą Rady Państwa wiąże się z kolei ściśle jej prawo stosowania powszechnie obowiązującej wykładni konstytucji i ustaw. Jest to wszakże uprawnienie subsydiarne: przysługuje ono Radzie w zakresie, w jakim nie skorzysta z niego Izba Ludowa (art. 71 ust. 3 konstytucji). Stanowi ono poniekąd wyłom w ogólnej zasadzie, że parlament jest wyłącznym organem ustrojodawczym i ustawodawczym państwa. W świetle literatury naukowej NRD kompetencja ta należy subsydiarnie do Rady Państwa, ponieważ jest to organ, który w okresach między posiedzeniami Izby wykonuje wszystkie zadania, jakie wynikają z ustaw i uchwał parlamentu, a tym samym musi też rozwiązywać wyłaniające się na tym tle problemy interpretacyjne⁸⁴. Wydaje się jednak, że prawo Rady Państwa do wykładni także konstytucji nie mieści się w przytoczonych ramach interpretacyjnych. Dodajmy zarazem, że poprzednia konstytucja (w brzmieniu z 1960 r.) przyznawała Radzie Państwa jedynie prawo wiążącej wykładni ustaw (art. 106). Mogła ona natomiast podnosić zarzut, że ustawa jest sprzeczna z konstytucją (art. 66). Obecnie — jak już powiedziano — bada jedynie projekty ustaw na okoliczność ich zgodności z konstytucją⁸⁵.

Rada Państwa podejmuje też uchwały o zasadniczym znaczeniu w sprawach obrony i bezpieczeństwa kraju, a w szczególności decyduje w wypadku nie cierpiącym zwłoki — w zastępstwie Izby Ludowej — o zaistnieniu stanu obrony (*Verteidigungszustand*)⁸⁶. W myśl uchwalonej już 20 IX 1961 r. ustawy o obronie NRD ustalenie takie może nastąpić jedynie w razie agresji z zewnątrz lub jej bezpośredniej groźby, względnie w związku z wykonaniem przez Niemiecką Republikę Demokratyczną jej międzynarodowych zobowiązań sojuszniczych⁸⁷. Chodzi tu więc w zasadzie o stan wojny, z którym mogą się wszakże wiązać pewne elementy stanu wojennego, czyli stanu wyjątko-

szego uregulowania w drodze dekretu, a mianowicie w art. 105, dotyczącym zadań i uprawnień komisji zażaleńowych (*Beschwerdekommisionen*) przy terenowych przedstawicielstwach ludowych. Ponadto jednak przewiduje także w innych sprawach kompetencje prawodawcze Rady Państwa, jak np. uchwalanie amnestii (art. 77).

⁸⁴ Por. przypis 19, Band 2, ss. 324 - 325.

⁸⁵ Art. 65 ust. 2 nowej konstytucji.

⁸⁶ Art. 52 i 73 ust. 1 konstytucji.

⁸⁷ Gesetz zur Verteidigung der DDR, vom 20 IX 1961 („GBI”, I, s. 175, § 4 i n.).

wego w czasie wojny⁸⁸. Stosownie bowiem do cytowanej ustawy Rada Państwa może w czasie trwania stanu obrony określić prawa obywateli oraz przepisy dotyczące wymiaru sprawiedliwości w sposób odmienny od konstytucji, a podyktowany wymaganiami obrony⁸⁹.

Do tej grupy uprawnień Rady Państwa należy też ustalenie przez nią stopni wojskowych, rang dyplomatycznych i innych tytułów specjalnych (honorowych) oraz ustanawianie orderów i odznaczeń⁹⁰.

W kolejną czwartą grupę trzeba wyodrębnić uprawnienia nadzorcze w stosunku do innych organów państwowych.

I tak Rada Państwa sprawuje z ramienia Izby Ludowej stały nadzór (*ständige Aufsicht*) nad Sądem Najwyższym i prokuratorem generalnym, a ściślej nad tym, by działalność tych organów była zgodna z konstytucją i ustawami (art. 74 konstytucji). Rozpatruje też skargi na ich działalność kierowniczą (art. 104 ust. 2). Przepisy te nawiązują do wynikającej z dotychczasowej praktyki konstytucyjnej roli Rady Państwa w zakresie kształtowania polityki prawnej i podkreślają jej wpływ na ustalanie zasad wymiaru sprawiedliwości. Stosownie też do ustawy z 17 IV 1963 r. o ustroju sądów NRD, Sąd Najwyższy składa Radzie Państwa sprawozdania z rozwoju orzecznictwa, przedkłada jej m. in. projekty w zakresie wykładni ustaw i dekretów oraz wnioski w sprawie zmian w obowiązującym ustawodawstwie⁹¹. Podobne sprawozdania — w myśl ustawy o prokuraturze NRD z tej samej daty — składa Radzie Państwa prokurator generalny w swym zakresie działania⁹². W myśl postanowień art. 93 ust. 3 i 98 ust. 4 konstytucji, obydwie te naczelne organa państwowe ponoszą też odpowiedzialność przed Izłą Ludową, a w okresach między jej posiedzeniami — przed Radą Państwa. Jeśli przy tym chodzi o prokuratora generalnego, Rada Państwa może na podstawie § 3 ust. 4 ustawy o prokuraturze nie tylko wystąpić do Izby Ludowej z wnioskiem o jego odwołanie przed upływem kadencji, lecz także sama go „czasowo odwołać”, czyli zawiesić w urzędowaniu. Zakres odpowiedzialności sędziów i ławników Sądu Najwyższego kształtuje się — w świetle obowiązującej i uwypuklonej w konstytucji (art. 96 ust. 1) zasady niezawisłości sędziowskiej w zakresie orzekania — nieco odmiennie. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy tematyczne niniejszego artykułu.

⁸⁸ Szczegółowiej pojęcia „stanu wojny” i „stanu wojennego” wyjaśnia podręcznik *Prawo państwowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Praca zbiorowa PWN, Łódź-Warszawa 1964, ss. 138 - 139.

⁸⁹ Ustawa nie zawiera szczegółowych postanowień na ten temat. Nie wynika z niej np., czy podjęte w tym trybie decyzje Rady Państwa winny mieć formę dekretu, a więc aktu podlegającego *ex post* zatwierdzeniu przez parlament, niemniej ogólne założenia konstytucji na taką właśnie formę wskazują.

⁹⁰ Art. 75 ust. 2 i 76 konstytucji.

⁹¹ Gesetz über die Verfassung der Gerichte der DDR — Gerichtsverfassungsgesetz, vom 17 IV 1963 („GBl.”, I, s. 45) — § 12 i in.

⁹² Gesetz über die Staatsanwaltschaft der DDR, vom 17 IV 1963 („GBl.”, I, s. 57) — § 5 - 6 i in.

Rada Państwa nie wydaje wytycznych wymiaru sprawiedliwości. Kompetencja ta należy do Sądu Najwyższego (art. 93 ust. 2 konstytucji), któremu może ona jednak w ramach wspomnianego nadzoru udzielać odpowiednich założeń. Uchwala ona natomiast amnestie oraz wykonuje prawo łaski w wypadkach indywidualnych (art. 77). Samo prawo uchwalania amnestii należałoby przy tym zaliczyć do grupy uprawnień prawodawczych Rady Państwa.

Określone kompetencje nadzorcze przysługują jej także w stosunku do terenowych organów władzy państwowej. Nowa konstytucja nie wypowiada się co prawda *expressis verbis* na temat zwierzchniego nadzoru nad terenowymi przedstawicielstwami ludowymi, których samodzielność, jako organów wybieranych bezpośrednio przez ludność, skądinąd uwypukla. Wynika on jednak z ogólnych założeń, a w szczególności z podkreślonej w niej silnie zasady centralizmu demokratycznego. W myśl dotychczasowych przepisów ustawowych nadzór ten należy do Izby Ludowej, która sprawuje go od 1960 r. za pośrednictwem Rady Państwa⁹³, wskutek czego Rada Państwa stała się też praktycznie wierzchołkiem w systemie organizacyjnym terenowego aparatu władzy. Zarządza ona wybory do przedstawicielstw ludowych i powołuje dla ich przeprowadzenia Komisję Wyborczą Republiki, może też uchylać sprzeczne z prawem uchwały przedstawicielstw terenowych (przede wszystkim okręgowych) i wykonuje szereg innych funkcji związanych z ich działalnością⁹⁴.

Osobny rodzaj stanowią wreszcie jej uprawnienia w zakresie spraw zagranicznych. Są one przy tym stosunkowo wąskie. Rada Państwa decyduje bowiem jedynie (*entscheidet*) o zawarciu lub wypowiedzeniu umów państwowych (art. 66 ust. 2 konstytucji), z tym że warunkiem dojścia do skutku umów, które ingerują w treść obowiązujących ustaw, jest — jak już powiedziano — wyrażenie na nie ponadto zgody przez Izbę Ludową⁹⁵. Pewne kompetencje w tej dziedzinie posiada natomiast przewodniczący Rady Państwa, o czym będzie mowa w dalszym ciągu artykułu.

Z rozważań dotychczasowych wynika, że poszczególne uprawnienia Rady Państwa różnią się także charakterem ich umocowania. Pod tym względem dzielą się one na dwie zasadnicze kategorie. Pierwszą z nich stanowią specyficzne własne kompetencje Rady Państwa, tj. takie, które jej wyłącznie przysługują, jak np. zarządzanie wyborów do przedstawicielskich organów władzy,

⁹³ Por. przypisy 7 - b i 51.

⁹⁴ Bliżej na ten temat por. przypis 3 (zwłaszcza ss. 147 - 150 i 269 - 272). Ramy tematyczne niniejszego artykułu nie pozwalają na szersze omówienie tego zagadnienia, które wiąże się ściślej ze strukturą i działalnością terenowych organów władzy państwowej.

⁹⁵ Sposób wykonywania swych uprawnień w tym zakresie określiła sama Rada Państwa w dekreście z 30 I 1961 r. o zawieraniu i wypowiedzaniu umów międzynarodowych (Erlaß des Staatsrates der DDR über den Abschluss und die Kündigung von internationalen Verträgen der DDR, vom 30 I 1961. „GBI”, I, s. 5), por. także przypis 3, ss. 151 - 154.

zwoływanie parlamentu na posiedzenia, cała grupa uprawnień kreacyjnych, wydawanie dekretów, opiniowanie projektów ustaw na okoliczność ich zgodności z konstytucją, decydowanie o zawarciu lub wypowiedzeniu umów państwowych, uchwalanie amnestii, stosowanie prawa łaski i in.

Do drugiej kategorii należy natomiast zaliczyć jej kompetencje subsydiarne, tj. te, które Rada Państwa wykonuje w zastępstwie Izby Ludowej. Można tu z kolei wyróżnić trzy rodzaje, a więc: 1) Uprawnienia realizowane przez Radę Państwa stale z ramienia lub na zlecenie (*im Auftrag*) Izby Ludowej (nadzór nad zgodnością działania Sądu Najwyższego i prokuratury z konstytucją i ustawami oraz zwierzchni nadzór nad terenowymi przedstawicielstwami ludowymi), 2) Kompetencje o charakterze konkurencyjnym, przysługujące równocześnie Izbie Ludowej i Radzie Państwa, z tym, że Rada realizuje je, jeśli nie skorzysta z nich sama Izba (np. ustalanie terminów posiedzeń Izby i projektów ich porządku dziennego, przekazywanie projektów ustaw do właściwych komisji lub pod dyskusję publiczną i in.), 3) Zadania, które Rada Państwa realizuje w okresach, gdy Izba nie obraduje (np. wyrażanie zgody na ograniczenie poselskiego immunitetu nietykalności, stosowanie wiążącej wykładni konstytucji i ustaw, sprawowanie pieczy ogólnej nad Sądem Najwyższym i prokuratorem generalnym oraz podejmowanie w wypadkach nagłych uchwały o stanie obrony).

Różnica między poszczególnymi rodzajami kompetencji tej kategorii jest zresztą raczej formalna, jeśli uwzględnimy, że Izba Ludowa zbiera się (jest zwoływana) jedynie co pewien czas na jedno- lub kilkudniowe posiedzenia. W praktyce zatem uprawnienia te realizuje przeważnie — (realizować będzie) Rada Państwa.

Organu tego nie można wszakże uważać za generalnego zastępcę Izby Ludowej w okresach między jej posiedzeniami, nie przysługują mu bowiem kompetencje zastrzeżone wyłącznie Izbie. Nie jest to jednak również organ w stosunku do niej jedynie wykonawczy. Rada Państwa partycypuje bowiem w szeregu funkcji najwyższego przedstawicielstwa ludowego, co więcej — oddziałuje w istotny sposób na jego funkcjonowanie, a ze względu na swój reprezentatywny skład osobowy zapewnia — jak podkreśla się w literaturze NRD — jednolitość kierownictwa państwowego. Konstytucja tylko Radę Państwa określa też jako „organ Izby Ludowej”. Jest to zatem drugi i jedyny obok najwyższego organu władzy państwowej republiki naczelny organ tej władzy, ściśle zarazem z Izbą Ludową sprzężony.

Omawiając miejsce Rady Państwa w systemie najwyższych organów NRD nie można pominąć szczególnego stanowiska, jakie zajmuje jej przewodniczący. Posiada on bowiem określone własne kompetencje w sprawach tak wewnętrznych, jak i zagranicznych, które usankcjonowała nowa konstytucja. I tak kieruje on pracami Rady Państwa, zarządza ogłoszenie ustaw w „Dzienniku Ustaw NRD”, obwieszcza (na podstawie uchwały Izby Ludowej albo Rady Państwa) stan obrony, przedstawia Izbie Ludowej kandydata na prze-

wodniczącego Rady Ministrów, odbiera przysięgę od szefa i członków rządu, nadaje order, odznaczenia i tytuły honorowe.

Jego kompetencje w sprawach zagranicznych wywodzą się z tego, że reprezentuje on Niemiecką Republikę Demokratyczną na zewnątrz. Wysyła w związku z tym i odwołuje własnych oraz przyjmuje obcych przedstawicieli dyplomatycznych, a także ratyfikuje umowy państwowe⁹⁶. Dodajmy, że te dwa ostatnie uprawnienia przysługiwały pierwotnie (w myśl ustawy z 12 IX 1960 r.) Radzie Państwa i zostały przez nią uchwałąmi z 30 I 1961 r. przekazane przewodniczącemu Rady⁹⁷. Może on wszakże ratyfikować umowy tylko wówczas, jeśli zostały one zawarte na podstawie wcześniejszej decyzji Rady Państwa oraz gdy (w określonych wypadkach) wyraziła na nie także zgodę Izba Ludowa⁹⁸.

Przewodniczący Rady Państwa posiada zatem uprawnienia, które tradycja konstytucyjna wiąże zazwyczaj z szefem państwa. Są one poniekąd reminiscencją dawnego urzędu prezydenta republiki i sprawiają, że przewodniczący Rady Państwa NRD jest w pewnej mierze samodzielnym organem. W doktrynie NRD uważa się też, że pełni on jednoosobowo funkcje głowy państwa (*Staatsoberhaupt*)⁹⁹. Przeszły na niego zresztą również uprawnienia i przywileje, które przysługiwały prezydentowi republiki na podstawie innych przepisów¹⁰⁰.

W NRD podkreśla się także wysoki osobisty autorytet przewodniczącego Rady Państwa i I sekretarza KC SED Waltera Ulbrichta i jego wpływ na wyniki działalności tego kolegiального organu, a także na kształtowanie nowych form kierownictwa w całym aparacie państwowym, odpowiadających zasadom marksistowsko-leninowskiej strategii i taktyki¹⁰¹.

Pewne szczególne kompetencje, głównie w stosunkach między Radą Państwa a Izbą Ludową, posiada — jak już zaznaczono — sekretarz Rady Państwa. Jemu też podlega jej organ pomocniczy, tj. Kancelaria Rady Państwa.

⁹⁶ Art. 65 ust. 5, 66 ust. 2, 69, 75 ust. 1 i 80 ust. 1 i 3 nowej konstytucji.

⁹⁷ Por. dekret cytowany w przypisie 95 oraz dekret z tej samej daty o ustanowieniu, przyznawaniu i odwoływaniu rang dyplomatycznych (Erlaß des Staatsrates der DDR über die Festlegung, die Verleihung und die Aberkennung von Rängen im Auswärtigen Dienst, vom 30 I 1961. „GBI”, I, s. 6).

⁹⁸ Por. także przypis 95.

⁹⁹ Por. przypis 19, Band 2, ss. 303 i 307-308. Pod tym względem podobna sytuacja istniała w pewnej mierze w Polsce w okresie Krajowej Rady Narodowej, kiedy to przewodniczący (prezydent) KRN pełnił zarazem samoistną funkcję głowy państwa.

¹⁰⁰ Por. np. § 5 ustawy z 4 X 1960 r. o dostosowaniu przepisów ustawowych do utworzenia Rady Państwa NRD (Gesetz über die Anpassung von gesetzlichen Bestimmungen an die Bildung des Staatsrates der DDR, vom 4 X 1960, „GBI”, I, s. 532).

¹⁰¹ Przypis 19, Band 2, s. 316. Por. także wypowiedź W. Stopha w Izbie Ludowej w dn. 17 IV 1963 („Neues Deutschland” nr 106 z 18 IV 1963) oraz pismo KC SED z okazji 75-rocznicy urodzin W. Ulbrichta („Neues Deutschland” nr 179 z 30 VI 1968).

V. NARODOWA RADA OBRONY

Instytucja ta (*Nationaler Verteidigungsrat*) wiąże się ściśle z działalnością Rady Państwa, chociaż powstała chronologicznie nieco wcześniej. Została bowiem utworzona ustawą z 10 II 1960 r.¹⁰² i stosownie do niej składa się z przewodniczącego oraz z co najmniej 12 członków. Nowa konstytucja nie zawiera żadnych szczegółowszych postanowień o Narodowej Radzie Obrony. Określa jedynie sposób jej powołania oraz stwierdza, że Narodowa Rada Obrony jest odpowiedzialna równocześnie tak przed Izbą Ludową, jak i przed Radą Państwa i że przy jej pomocy Rada Państwa organizuje obronę kraju (art. 73).

Całkowite podporządkowanie Rady Obrony Radzie Państwa znajduje swe uzasadnienie w tym, że Rada Państwa podejmuje zasadnicze uchwały dotyczące spraw obrony i bezpieczeństwa republiki. Równoległa pełna odpowiedzialność Rady Obrony przed Izbą Ludową wynika natomiast nie tylko z założeń ogólnych, lecz niewątpliwie także z faktu, że przewodnictwo Rady Państwa i Narodowej Rady Obrony spoczywa w jednym ręku: przewodniczącym obu tych organów jest bowiem od początku ich istnienia I sekretarz KC *SED* Walter Ulbricht. Rozwiązanie to stało się elementem trwałej praktyki konstytucyjnej w NRD.

Dodajmy, że akty normatywne Narodowej Rady Obrony, chociaż noszą nazwę zarządzeń (*Anordnungen*), podlegają ogłoszeniu w części I „Dziennika Ustaw NRD”, tak jak ustawy, dekrety oraz uchwały Izby Ludowej i Rady Państwa. Wiążą one wszystkie centralne i terenowe organa państwowe. Niemniej Rada Obrony spełnia w istocie funkcje wykonawcze, co sprawia, że jest swoistym naczelnym organem administracyjnym, pomocniczym — przede wszystkim w stosunku do Rady Państwa.

VI. RADA MINISTRÓW

Rząd NRD przeszedł od początku powstania tego państwa poważną ewolucję. Istotnym momentem w tym rozwoju było utworzenie w 1960 r. kolejno Narodowej Rady Obrony i Rady Państwa. Do tego czasu był on bowiem drugim poza Izbą Ludową naczelnym organem państwowym, jeśli pominąć urząd prezydenta republiki, który istotniejszych uprawnień konstytucyjnych nie posiadał (w systematyce konstytucji z 1949 r. zajmował też miejsce dopiero po rządzie).

Począwszy od 1960 r. Rada Ministrów (bo taką nazwę organ ten z czasem przyjął), realizując funkcję gospodarczo-organizacyjną i kulturalno-wychowawczą państwa, koncentrowała swą uwagę coraz bardziej na zagadnieniach planowania i zarządzania gospodarczego, a w szczególności na doskonaleniu ekonomicznego systemu kierowania gospodarką narodową. Dała temu wyraz ustawa z 17 IV 1963 r. o Radzie Ministrów, która zastąpiła szereg wcześniej-

¹⁰² Gesetz über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates, vom 10 II 1960 („GBl”, I, s. 89). Zmiana: „GBl”, I z 1964 r. nr 19.

szych aktów normatywnych w tym zakresie¹⁰³. W ślad za nowelą z 19 X 1962 r. do ustawy o Radzie Ministrów z 1958 r. ustawa z 17 IV 1963 r. nie wymienia już poszczególnych członków rządu (ministerstw). Ich liczba, określana każdorazowo przy powołaniu rządu na początku kadencji Izby Ludowej i przez Izbę zatwierdzana, mogła odtąd ulegać i — jak dalej zobaczymy — faktycznie ulegała zmianom w zależności od bieżących potrzeb i zadań, stosownie do ustaleń Rady Państwa lub samej Rady Ministrów. W myśl ustawy z 1963 r. członków rządu powoływał na podstawie uchwał Rady Ministrów jej przewodniczący. Musieli oni rzecz jasna posiadać zaufanie Izby Ludowej (§ 2 ust. 3).

W myśl nowej konstytucji, Rada Ministrów (*Ministerrat*) składa się z przewodniczącego, z zastępców przewodniczącego i ministrów. Pełnią oni swe funkcje w okresie kadencji Izby Ludowej oraz po jej upływie, tj. aż do powołania nowego rządu przez następną Izbę Ludową. Wyłaniają też ze swego łona Prezydium Rady Ministrów (*Präsidium des Ministerrates*). Pracami Rady i Prezydium kieruje przewodniczący Rady Ministrów. Stosownie do konstytucji z 1949 r. wyłaniała go najsilniejsza frakcja Izby Ludowej, czyli praktycznie frakcja *SED*. Obecnie zaś kandydata na przewodniczącego przedstawia Izbie — jak już o tym była mowa — przewodniczący Rady Państwa, którym wszakże w świetle praktyki konstytucyjnej NRD jest — jak wiadomo — I sekretarz tej właśnie partii¹⁰⁴. W odróżnieniu od swej poprzedniczki z 1949 r. (art. 92 ust. 3) nowa konstytucja nie wymaga, by członkowie rządu (ministrowie) byli posłami do Izby Ludowej. Wymogu takiego nie zawiera zresztą ustawa o Radzie Ministrów z 17 IV 1963 r. I tak np. na 38 członków Rady Ministrów, powołanej w 1967 r. — 15 nie piastuje mandatu poselskiego.

Każdy członek rządu ponosi za swój zakres działania i za całokształt pracy Rady Ministrów odpowiedzialność przed Izbą Ludową¹⁰⁵. Należy tu dodać, że ustawa z 17 IV 1963 r. określiła rząd jako organ wykonawczy zarówno Izby Ludowej, jak i Rady Państwa, przed nimi pospołu odpowiedzialny (§ 2). Nowa konstytucja stwierdza jedynie, że Rada Ministrów jest odpowiedzialna przed Izbą Ludową i obowiązana do składania jej sprawozdań. Podkreślona została w ten sposób szczególna pozycja Rady Ministrów jako wierzchołka administracji w państwie. Niemniej pewne podporządkowanie rządu Radzie Państwa wynika z tego, że Rada Państwa wykonuje w okresach, gdy parlament nie obraduje, podstawowe zadania, wynikające z jego ustaw i uchwał. Ona też rozpatruje skargi związane z działalnością kierowniczą rządu¹⁰⁶. Ponadto elementem kontroli rządu przez Radę Państwa, a ściślej —

¹⁰³ Gesetz über den Ministerrat der DDR. Vom 17 IV 1963 („GBI”, I, s. 89).

¹⁰⁴ Art. 80 ust. 1 — 5 i ust. 8 nowej konstytucji.

¹⁰⁵ Art. 80 ust. 1, 6 i 7 konstytucji.

¹⁰⁶ Art. 104. Dotyczy to — jak wspomniano — także skarg na działalność Sądu Najwyższego i prokuratora generalnego. Skargi na działalność centralnych organów administracji państwowej rozpatruje natomiast sama Rada Ministrów.

kontroli polityki zagranicznej rządu są kompetencje Rady Państwa w zakresie zawierania umów państwowych i uprawnienia ratyfikacyjne jej przewodniczącego. Rada Państwa nie może natomiast w żadnym czasie ani odwołać szefa lub członka (względnie członków) rządu, ani też obsadzać opróżnionych stanowisk w Radzie Ministrów¹⁰⁷. Jest to zupełnie zrozumiałe, jeśli się zważy, że w Radzie Państwa mogą zasiadać członkowie rządu, a jego szef jest jednym z jej wiceprzewodniczących.

Między tymi organami istnieje też wyraźna odrębność kompetencyjna. W myśl nowej konstytucji, Rada Ministrów wykonuje z polecenia (*im Auftrag*) Izby Ludowej i stosownie do jej ustaw, a także dekretów i uchwał Rady Państwa, wszystkie polityczne, ekonomiczne, kulturalne, społeczne i (powierzone jej) obronne zadania¹⁰⁸, spoczywające na państwie. Ustala też naukowo uzasadnione prognozy rozwojowe państwa, kształtuje ekonomiczny system socjalizmu i kieruje planowym rozwojem gospodarki narodowej (art. 78). Ona więc organizuje realizację aktów normatywnych obu naczelných organów władzy państwowej i nią kieruje. Działa przy tym, jak to podkreśliła ustawa z 1963 r., także w oparciu o Program *SED* i uchwały Komitetu Centralnego tej partii, dotyczące spraw państwowych (§ 4 ust. 1).

Rada Ministrów posiada również określone kompetencje związane z funkcjonowaniem Izby Ludowej i Rady Państwa. Obok inicjatywy ustawodawczej (art. 65 ust. 1 konstytucji) przysługuje jej prawo przedkładania Radzie Państwa projektów dekretów (§ 4 ust. 2 ustawy z 1963 r.). W myśl regulaminu wewnętrznego Izby Ludowej z 1969 r. rząd jest obowiązany przedstawiać Izbie wszystkie sprawy, które w świetle postanowień konstytucji należą do kompetencji uchwałodawczej parlamentu. Rada Ministrów winna też informować Radę Państwa i komisje parlamentarne w co najmniej półrocznych odstępach czasu o swych zamierzeniach legislacyjnych oraz udostępniać im wszelkie materiały, związane z przedłożonymi projektami ustaw. Czuwa ona również nad tym, by organa państwowe uwzględniały w swej działalności wnioski i zalecenia komisji Izby Ludowej i składały odpowiednie informacje

¹⁰⁷ W ślad za naszym piśmiennictwem naukowym (por. J. Stembrowicz, *Rada państwa w systemie organów PRL*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, ss. 43-44 i 90) należy wskazać, że również w warunkach politycznych NRD kwestie personalne związane z powoływaniem i odwoływaniem członków rządu (a także innych naczelných organów państwowych) są rozstrzygane w łonie kierowniczych instancji *SED*, a jeśli chodzi o członków współpracujących z nią pozostałych partii politycznych i organizacji masowych, przez kierownictwa tych partii lub organizacji — na płaszczyźnie Bloku Demokratycznego i Frontu Narodowego. Decyzje odwoławcze organów państwowych mają w związku z tym charakter raczej formalny.

¹⁰⁸ I tak Narodowa Armia Ludowa (*Nationale Volksarmee*) podlega bezpośrednio ministrowi obrony, który organizuje siły zbrojne NRD i nimi kieruje stosownie do przepisów obowiązującego prawa i wytycznych Rady Ministrów (*Gesetz über die Schaffung der Nationalen Volksarmee und des Ministeriums für Nationale Verteidigung*, vom 18 I 1956. „GBI”, I, s. 81, §§ 2 i 3).

na ten temat przewodniczącym tych komisji (§§ 20 i 21).

W ramach obowiązujących ustaw i dekretów Rada Ministrów wydaje rozporządzenia (*Verordnungen*) i podejmuje uchwały (ogłaszane w części II „Dziennika Ustaw”). W drodze rozporządzeń ustala przy tym — w świetle dotychczasowej praktyki — powszechnie obowiązujące reguły postępowania, wynikające z jej ogólnej działalności wykonawczej i zarządzającej. W odróżnieniu od tego, uchwały Rady Ministrów posiadają określony (węższy) krąg adresatów i nie zawsze są publikowane. Rada Ministrów zawiera też i wypowiada niektóre umowy międzynarodowe, a ściślej — tzw. porozumienia rządowe (*Regierungsabkommen*). Kieruje ona pracą ministerstw i innych centralnych organów państwowych, a także działalnością rad okręgowych. Rady te bowiem — zgodnie z wyraźnie podkreśloną w Konstytucji zasadą podwójnego podporządkowania organów wykonawczych terenowych przedstawicielstw ludowych — podlegają w pionie Radzie Ministrów¹⁰⁹.

Rząd jest poza tym obowiązany do składania Izbie Ludowej corocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa w celu uzyskania absolutorium¹¹⁰.

Stosownie do wspomnianej ustawy z 17 IV 1963 r., pod nadzorem Rady Ministrów poszczególni jej członkowie wydają zarządzenia (*Anordnungen*) i przepisy wykonawcze (*Durchführungsbestimmungen*) do uchwał Komitetu Centralnego SED, dotyczących spraw państwowych oraz do aktów normatywnych i uchwał Izby Ludowej, Rady Państwa i rządu. W świetle konstytucji są oni z tego tytułu odpowiedzialni przed Radą Ministrów i obowiązani do składania jej sprawozdań¹¹¹.

Liczba członków rządu ulegała licznym zmianom. Były one głównie wynikiem szeregu kolejnych modyfikacji systemu zarządzania gospodarką narodową. Aparat państwowy NRD poszukiwał bowiem nieustannie najwłaściwszych form odpowiadających specyficznym warunkom rozwoju tego kraju.

I tak w pierwszym okresie istnienia NRD, obok resortów tzw. klasycznych, powstawały tam stopniowo ministerstwa przemysłowe (przemysłowo-gospodarcze). W 1958 r. dziewięć takich ministerstw uległo likwidacji, a funkcje bezpośredniego zarządzania gospodarczego przeszły na istniejący od 1950 r. centralny organ planowania, tj. na Państwową Komisję Planu (*Staatliche Plankommission*), a ściślej — na jej wydziały branżowe (*Abteilungen*) i częściowo na podległe im zjednoczenia przedsiębiorstw przemysłowych (VVB)¹¹².

¹⁰⁹ Art. 78 i 79 w połączeniu z art. 83 ust. 2 zdanie 2 konstytucji.

¹¹⁰ §§ 3 i 4 ustawy o ordynacji budżetowej państwa — przypis 67. Ustawa ta, podobnie zresztą jak i konstytucja, nie reguluje jednak bliżej trybu postępowania w tych sprawach, a w szczególności kwestii, czy Izba przed udzieleniem absolutorium winna wysłuchać sprawozdania partyjno-rządowego organu kontroli państwowej, tj. Komitetu Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej.

¹¹¹ Art. 80 ust. 6 konstytucji. Także § 2 zdanie 2 ustawy z 17 IV 1963 — przypis 103.

¹¹² Por. ustawę cytowaną w przypisie 11 oraz *Verordnung über die Organisation der Planung der Volkswirtschaft*, vom 13 II 1958 („GBI”, I, s. 125) i *Beschluss über*

W 1961 r. z kolei oddzielono funkcję planowania od funkcji zarządzania gospodarką, przekazując centralne kierownictwo przemysłem nowo utworzonej Narodowej Radzie Gospodarczej (*Volkswirtschaftsrat*), jej wydziałom i podległym zjednoczeniom¹¹³. Był to system podobny w pewnej mierze do istniejącego od 1957 r. w Związku Radzieckim, gdzie obok Państwowego Komitetu Planowania (*Gosplan*) działała Rada Gospodarki Narodowej, sprawująca zarząd nad przemysłem i posiadająca swe terytorialne odpowiedniki w poszczególnych republikach związkowych¹¹⁴.

W dwa lata później — dekretem z 11 II 1963 r. o planowaniu i kierowaniu gospodarką narodową przez Radę Ministrów została ponadto utworzona Rada d.s. Rolnictwa przy Radzie Ministrów (*Landwirtschaftsrat beim Ministerrat*), która wraz z działającym w jej ramach Kierownictwem Produkcji (*Produktionsleitung*) była do 1968 r. centralnym organem w zakresie jednolitego planowania, kierowania i organizacji produkcji rolnej. Przejęła ona też uprawnień Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa, które uległo likwidacji¹¹⁵.

Wymieniony dekret zainicjował poza tym na gruncie prawnopañstwowym nowy ekonomiczny system planowania i kierowania gospodarczego, oparty na zwartym systemie dźwigni (bodźców) ekonomicznych i uwypuklił znacznie zjednoczeń przemysłu (VVB). Uzyskały one szerokie uprawnienia, przeszły na pełny rozrachunek gospodarczy i stały się przewodnimi organami ekonomicznymi (*ökonomische Führungsorgane*) poszczególnych gałęzi przemysłu. Poszerzono równocześnie zakres własnej odpowiedzialności przedsiębiorstw za wyniki gospodarowania¹¹⁶.

W 1966 r. rozpoczął się drugi etap tego nowego systemu ekonomicznego, który ma w ciągu mniej więcej pięciu lat doprowadzić do dalszego rozwoju gospodarczego NRD. Zainaugurowały go kolejne zmiany organizacyjne. Okazało się bowiem, że kierowanie przemysłem z jednego ośrodka dyspozycyjnego natrafia na trudności w skomplikowanych warunkach narastającej rewolucji naukowo-technicznej. Dlatego też dekretem z 14 I 1966 r. zlikwidowano Narodową Radę Gospodarczą, a z jej wydziałów branżowych utworzono ponownie dziewięć ministerstw przemysłowych. Różnią się one jednak od swych pierwowzorów sprzed 1958 r.: mają ściśle określone kompetencje i nie mogą naruszać zakresu uprawnień zjednoczeń, wobec których są głównie organami

die Auflösung von zentralen Organen der staatlichen Verwaltung, vom 31 VII 1958 („GBI”, I, s. 619).

¹¹³ Por. Verordnung über das Statut des Volkswirtschaftsrates der DDR, vom 24 V 1962 („GBI”, II, s. 453).

¹¹⁴ Bliżej na ten temat por. przypis 3 (rozdział III/B). Tam też wskazówki bibliograficzne.

¹¹⁵ Erlass des Staatsrates der DDR über die Planung und Leitung der Volkswirtschaft durch den Ministerrat, vom 11 II 1963 („GBI”, I, s. 1).

¹¹⁶ Por. ustawę cytowaną w przypisie 103 oraz wytyczne wykonawcze Prezydium Rady Ministrów z 11 VII 1963 („GBI”, II, s. 64).

koordynacji i kontroli¹¹⁷. Likwidacja Narodowej Rady Gospodarczej podkreśliła zarazem rolę samej Rady Ministrów w bezpośrednim kierowaniu przemysłem¹¹⁸. Nie można wszakże pominąć faktu, że również i w tym wypadku nie bez wpływu na rozwiązania organizacyjne NRD pozostały kolejne zmiany, przeprowadzone jesienią 1965 r. w Związku Radzieckim, gdzie przywrócono strukturę przemysłu, opartą na produkcyjno-branżowej zasadzie zarządzania (likwidacja centralnej i terenowych rad gospodarki narodowej utworzenie 28 ministerstw przemysłowych względnie przemysłowo-gospodarczych)¹¹⁹. Wiąże się to poniekąd z istotnym dla NRD znaczeniem współpracy gospodarczej z ZSRR. W tezach na 20-lecie NRD, ogłoszonych w styczniu 1969 r. przez komitet obchodów tej rocznicy podkreślono, że współpraca ta jest dla socjalistycznego państwa niemieckiego koniecznością życiową i zadaniem skutecznego rozwiązywania problemów, dyktowanych przez wspomnianą rewolucję naukowo-techniczną¹²⁰.

W ślad za zmianami w strukturze zarządzania przemysłem nastąpiły w 1968 r. dalsze zmiany organizacyjne w administracji rolnictwa. Zostały one zainicjowane tak przez VII Zjazd SED, jak i przez X Niemiecki Kongres Chłopski¹²¹, a wdrożyła je uchwała Rady Ministrów z 31 VII 1968 r.¹²² I tak Rada d.s. Rolnictwa uległa przekształceniu w Radę d.s. Produkcji Rolnej i Gospodarki Środkami Wyżywienia NRD (*Rat für landwirtschaftliche Produktion und Nahrungsgüterwirtschaft — RLN — der DDR*). Przewodniczący Rady w randze ministra jest zarazem z urzędu członkiem Prezydium rządu. W jej ramach działa samoistny do tego czasu Państwowy Komitet Skupu Produktów Rolnych, który nosi odtąd nazwę Państwowego Komitetu Skupu i Przetwórstwa Produktów Rolnych przy RLN¹²³. Ścisłe z Radą współdziałają natomiast trzy samoistne komitety państwowe: do spraw techniki rolnej i zao-

¹¹⁷ Erlass des Staatsrates der DDR über die Weiterentwicklung und Vereinfachung der staatlichen Führungstätigkeit in der zweiten Etappe des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung, vom 14 I 1966 („GBI“, I, s. 53), zwłaszcza rozdział III, 3 i 4.

¹¹⁸ E. Guz, *Nowy etap reformy gospodarczej w NRD*. „Życie Gospodarcze” nr 5 z 30 I 1966, s. 10.

¹¹⁹ A. Ch. Machnienko, *Przebudowa systemu zarządzania przemysłem w ZSRR*. „Gazeta Poznańska” nr 139 z 14 VI 1966, s. 4. Także Z. Lewandowicz, *Radziecka reforma*. „Życie Gospodarcze” nr 43 z 24 X 1965, s. 7. I. Epsztejn, *Problemy socjalistycznego systemu zarządzania produkcją*. „Ekonomika i Organizacja Pracy” nr 11 z 1967, ss. 483 - 491.

¹²⁰ „Neues Deutschland” nr 16 z 16 I 1969, ss. 3 - 5.

¹²¹ Por. Beschluss über Massnahmen in Auswertung des X. Deutschen Bauernkongresses. Vom 26 VI 1968 („GBI“, II, s. 75). Tamże tekst uchwały kongresu.

¹²² Beschluss über Massnahmen zur weiteren Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus in der Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft in den Jahren 1969/1970. Vom 31 VII 1968 — Auszug („GBI“, II, s. 711), zwłaszcza rozdz. I/1 i 2 i II/1.0 — 1.6 załącznika.

¹²³ *Staatliches Komitee für Aufkauf und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse beim RLN der DDR*.

patrzenia materiałowo-technicznego rolnictwa, do spraw melioracji i do spraw leśnictwa. Celem tych zmian było stworzenie jednolitego systemu kompleksowego kierowania wszystkimi agendami związanymi z gospodarką rolną. W przeciwieństwie też do przemysłu Rada Ministrów nie kieruje tymi sprawami bezpośrednio.

W wyniku wszystkich przedstawionych wyżej zmian, w skład Rady Ministrów NRD wchodzi aktualnie, poza przewodniczącym, 11 zastępców przewodniczącego, z których 4 pełni zarazem funkcje resortowe: przewodniczącego Państwowej Komisji Planu, ministra gospodarki materiałowej, ministra zdrowia i ministra sprawiedliwości. Następni członkowie rządu to: 1) minister — przewodniczący Rady d. s. Produkcji Rolnej i Gospodarki Środkami Wyżywienia, 2) minister — przewodniczący Komitetu Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej oraz ministrowie: 3) spraw zagranicznych, 4) obrony narodowej, 5) spraw wewnętrznych i szef Niemieckiej Policji Ludowej, 6) bezpieczeństwa państwowego, 7) finansów, 8) szkolnictwa wyższego i zawodowego, 9) nauki i techniki, 10) edukacji narodowej (*Volksbildung*), 11) kultury, 12) komunikacji, 13) poczty i telekomunikacji, 14) handlu i zaopatrzenia, 15) gospodarki zewnętrznej, 16) budownictwa, 17) przemysłu surowców podstawowych, 18) kopalnictwa rud, metalurgii i potasu, 19) przemysłu chemicznego, 20) elektrotechniki i elektroniki, 21) budowy maszyn ciężkich i urządzeń, 22) budowy obrabiarek i pojazdów, 23) przemysłu lekkiego, 24) przemysłu terenowego okręgów i przemysłu spożywczego, 25) do spraw kierowania i kontroli rad okręgowych i powiatowych¹²⁴. Rangę ministra posiada nadto kierownik Urzędu Cen przy Radzie Ministrów, utworzonego w 1967 r. w miejsce istniejącej do tego czasu Rządowej Komisji Cen¹²⁵. Łącznie przeto w skład rządu wchodzi obecnie 38 osób, z których 30 kieruje poszczególnymi resortami.

Przewodniczący Rady Ministrów, jego zastępcy oraz niektórzy szefowie resortów (obecnie z reguły gospodarczych) tworzą Prezydium Rady Ministrów, które kieruje pracą rządu, a w okresach między jego posiedzeniami działa tak jak rząd w pełnym składzie. Skupia ono przy tym swą uwagę głównie na zagadnieniach ekonomicznych. W szczególności rozstrzyga ono ważniejsze problemy związane z przygotowaniem i operatywną realizacją rocznych narodowych planów gospodarczych, koordynuje działalność poszczególnych resortów w tym zakresie oraz przygotowuje zagadnienia o zasadniczym znaczeniu pod obrady plenarne rządu¹²⁶. W ramach Rady Ministrów działają też doradcze zespoły (gremia) problemowe takie jak: centralna grupa robocza

¹²⁴ „Neues Deutschland” 192/1967; „GBI” II/1967, s. 571. W listopadzie 1967 r. liczba zastępców przewodniczącego Rady Ministrów uległa zmniejszeniu do 11 („Neues Deutschland” 323/1967, s. 2).

¹²⁵ Por. Beschluss über die Auflösung der Regierungskommission für Preise und ihres Büros sowie die Umbildung der Zentralreferate des Büros in Aussenstellen des Amtes für Preise beim Ministerrat. Vom 6 XII 1967 („GBI., II, 1968, s. 17).

¹²⁶ Por. Beschluss des Politbüros des Zentralkomitees der SED zur weiteren Qualifizierung der Arbeit der Organe des Staatsapparates. „Neues Deutschland” nr 193

przy Prezydium Rady Ministrów, zajmująca się przede wszystkim ustalaniem prognoz rozwojowych gospodarki narodowej, osobna grupa robocza przy Prezydium RM dla podstawowych kwestii związanych z realizacją ekonomicznego systemu socjalizmu, grupa robocza przy Radzie Ministrów do spraw związanych z gospodarką rolną i aprowizacją oraz Rada Finansowa (*Finanzrat*) przy Radzie Ministrów, która pod kierownictwem ministra finansów koordynuje zagadnienia polityki finansowej państwa. W skład tych gremiów mogą być powoływane także osoby (eksperti) spoza rządu¹²⁷. Dodajmy jeszcze, że szefem rządu był od 1949 r. przez wiele lat Otto Grotewohl, a od jego śmierci w 1954 r. urząd ten piastuje Willi Stoph, członek Biura Politycznego KC *SED*. Zastępcami przewodniczącego Rady Ministrów są m. in. dzołowi przedstawiciele wszystkich pozostałych partii politycznych. Organem pomocniczym Rady i jej Prezydium jest nadal Biuro Rady Ministrów.

Wśród organów centralnych ważne miejsce zajmuje Państwowa Komisja Planu, która w II etapie nowego systemu ekonomicznego koncentruje swą uwagę przede wszystkim na ustalaniu ogólnych prognoz i nakreślaniu najbardziej efektywnych form procesu reprodukcji w gospodarce narodowej. Czyni to przy tym w oparciu o podstawowe decyzje kierownictwa partyjnego i państwowego w tym zakresie. Przewodniczący Komisji odpowiada też za jej działalność tak przed Komitetem Centralnym *SED*, jak i przed Izbą Ludową, Radą Państwa i rządem. W opracowywaniu planów współdziałają z Komisją ściśle poszczególne resorty rządowe i rady okręgów. Do nich należy też ustalanie szczegółowych elementów planów. Osobna uchwała Rady Państwa z 22 IV 1968 r. określiła plany perspektywiczne jako główny instrument kierownictwa gospodarczego. Plany roczne mają służyć odtąd jedynie realizacji planów wieloletnich i rozwiązywaniu wynikających z nich problemów szczegółowych¹²⁸. Ta sama uchwała uwypukliła zarazem konieczność dalszego rozszerzania własnej odpowiedzialności przedsiębiorstw i ich rozwiniętej formy, tj. kombinatów, stosownie zresztą do odrębnych aktów normatywnych, z 15 VII 1960. Por. S. Petzold, *Aufgaben und Funktion des Ministerrates bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik*. „Dokumentation der Zeit. Informations-Archiv“ Heft 408/1968, s. 1 i n.

¹²⁷ *Op. cit.*, jw. pod 126, s. 6. W skład grupy roboczej d.s. rolnictwa i aprowizacji wchodzi np. także przewodniczący rad okręgów lub okręgowych rad d.s. produkcji rolnej i gospodarki środkami wyżywienia i inni działacze gospodarczy. Wspomniane konsultatywne gremia robocze zostały utworzone na podstawie nie publikowanych uchwał Rady Ministrów z 22 XII 1965 r. O uchwałach tych wspomina S. Petzold, *Staatsrechtliche Aspekte der wissenschaftlichen Führungstätigkeit des Ministerrates und seiner Organe in der neuen Etappe der Planung und Leitung*. „Staat und Recht“ nr 5/1966, s. 748 i n.

¹²⁸ Por. dekret cyt. w przyp. 117 oraz Verordnung über die Aufgaben, Pflichten und Rechte der Staatlichen Plankommission. Vom 26 X 1967 („GBI“, II, s. 723), zwłaszcza §§ 1-6 ust. 1. Por. także: Beschluss des Staatsrates der DDR über weitere Massnahmen zur Gestaltung des ökonomischen Systems des Sozialismus, vom 22 IV 1968, („GBI“, I, s. 223).

wydanych w tej sprawie przez Radę Ministrów¹²⁹. Analogiczne przesłanki towarzyszyły też najnowszym zmianom organizacyjnym w rolnictwie, o których była wyżej mowa¹³⁰.

Pewne szczególne kompetencje posiada także minister finansów, który jest odpowiedzialny za przygotowanie i realizację planów finansowych i budżetu państwa oraz może w związku z tym wpływać wiążąco na działalność innych centralnych oraz terenowych organów państwowych¹³¹. On też kieruje organami Państwowej Rewizji Finansowej, które kontrolują całokształt gospodarki finansowej państwa i wyłącznie jemu na centralistycznej zasadzie podlegają¹³². Uzupełniają one działalność Komitetu Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej (*Komitee der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion*). Komitet ten — przypomnijmy — został utworzony w 1963 r. w miejsce Centralnej Komisji Kontroli Państwowej i jest, wzorowanym na rozwiązaniach radzieckich, partyjno-rządowym organem kontrolnym, który podlega bezpośrednio Komitetowi Centralnemu SED i Radzie Ministrów. Posiada własną podbudowę organizacyjną w terenie. Jego działalność opiera się zarazem na szerokiej bazie społecznej¹³³.

Zmianom podlegały formy organizacyjne nadzoru nad radami terenowymi. Przypomnijmy, że w latach 1952 - 1954 rząd (za pośrednictwem osobnego organu¹³⁴) koordynował i kontrolował działalność całego aparatu władzy i administracji w terenie. Od 1954 r. sprawuje on nadzór jedynie nad organami wykonawczo-zarządzającymi (radami). Organem pomocniczym rządu w tym zakresie był w latach 1958 - 1960 sekretarz stanu do spraw kierowania radami terenowymi¹³⁵. W 1960 r. powołano z kolei osobnego zastępcę przewod-

¹²⁹ Akty te — to m. in.: Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des volkseigenen Produktionsbetriebes, vom 9 II 1967 („GBI”, II, s. 121) oraz Verordnung über die Rechtsstellung von volkseigenen Kombinat, vom 16 X 1968 („GBI”, II, s. 963). Por. także Beschluss über die Tätigkeit des Produktionskomitees in den volkseigenen Grossbetrieben, vom 27 IV 1967 („GBI”, II, s. 495).

¹³⁰ Por. przypis 122.

¹³¹ Verordnung über das Statut des Ministeriums der Finanzen, vom 12 V 1967 („GBI”, II, s. 323).

¹³² Beschluss über die Aufgaben, die Arbeitsweise und den Aufbau der Staatlichen Finanzrevision, vom 12 V 1967 („GBI”, II, s. 329).

¹³³ Bliżej por. *op. cit.* w przypisie 3 (rozdz. III/C). Przypomnijmy tylko, że utworzenie partyjno-rządowego organu inspekcji państwowej w NRD wiąże się ściśle z kierowniczą rolą partii klasy robotniczej w stosunku do państwa i wynikającą z niej koniecznością kontroli aparatu państwowego przez partię. Jest to specyficzna (prawno-organizacyjna) forma kontroli, spod której wyjęte są kierownicze, najwyższe organa państwowe (A. Łopatką, *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego. Zasady leninowskie*. Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1963, wyd. II, s. 247 i 251).

¹³⁴ Koordinierungs- und Kontrollstelle für die Arbeit der örtlichen Organe der Staatsgewalt.

¹³⁵ Staatssekretär für die Anleitung der örtlichen Räte.

niczącego Rady Ministrów dla koordynacji i kontroli¹³⁶, który od 1962 r. był pierwszym zastępcą szefa rządu.

W maju 1964 r. utworzono natomiast urząd ministra do spraw kierowania i kontroli rad okręgowych i powiatowych¹³⁷. Minister ten posiadał początkowo prawo wydawania poleceń służbowych przewodniczącym rad okręgów. Na mocy dekretu Rady Państwa z 2 VII 1965 r. o zadaniach i metodach pracy terenowych przedstawicielstw ludowych i ich organów w warunkach nowego ekonomicznego systemu planowania i kierownictwa gospodarki narodowej polecenia takie wydaje wyłącznie przewodniczący Rady Ministrów. On też wyjaśnia podstawowe założenia polityki partii i państwa przewodniczącym rad okręgów, którzy odpowiadają przed nim osobiście za jej realizację. Ministerstwo do spraw Kierowania i Kontroli Rad Okręgowych i Powiatowych jako organ pomocniczy Rady Ministrów i jej przewodniczącego zajmuje się w szczególności sprawami kadrowymi i czuwa nad poziomem kwalifikacji przewodniczących, wiceprzewodniczących i sekretarzy rad¹³⁸.

Oprócz organów resortowych (ministerstw) istnieją w NRD organa centralne, których kierownicy nie są członkami rządu, mogą jednak posiadać niektóre ich uprawnienia i podlegają bezpośrednio Radzie Ministrów. Należy tu wymienić przykładowo samodzielny Sekretariat Stanu d. s. Geologii, Sekretariat Stanu d. s. Zachodnioniemieckich, sekretarzy stanu do spraw kościelnych oraz do zastosowań techniki elektronicznej (*Datenverarbeitung*), Państwowy Urząd Pracy i Płac (utworzony w miejsce Komitetu Pracy i Płac, który w latach 1958 - 1966 podlegał Państwowej Komisji Planu), Państwowy Urząd Szkolenia Zawodowego, Państwowe Komitety: Kultury Fizycznej i Sportu, Radiofonii, Telewizji i in., a dalej Państwowy Urząd Górniczy (*Oberste Bergbehörde*) oraz Państwowy Sąd d. s. Umów (*Staatliches Vertragsgericht*), który jest centralnym organem arbitrażu gospodarczego.

W rozważaniach naszych przedstawiliśmy w najogólniejszym zarysie system kierowniczych organów państwowych Niemieckiej Republiki Demokratycznej, tak jak kształtował się on w dotychczasowym, 20-letnim okresie jej istnienia i jak określiła go nowa konstytucja.

Będzie on z kolei w swym zasadniczym zrębie przez szereg lat narzędziem dalszego rozwoju tego państwa na etapie rozwiniętego, społecznego i ekonomicznego systemu socjalizmu.

¹³⁶ Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates für Koordinierung und Kontrolle. Szerzej na te tematy — por. *op. cit.* w przypisie jw. pod 3, s. 173 i n.

¹³⁷ Ministerium für die Anleitung und Kontrolle der Bezirks- und Kreisräte.

¹³⁸ Erlass des Staatsrates der DDR über Aufgaben und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe unter den Bedingungen des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft. Vom 2 VII 1965 („GBI”, I, s. 161). Por. także S. Petzold, *op. cit.*, w przypisie jw. pod 126, ss. 8 - 9.