

**Marcin Łysko**  
Białystok

## Społeczne organy wymiaru sprawiedliwoci w Niemieckiej Republice Demokratycznej

### Geneza idei sadownictwa spolecznego w NRD

Postulat udzialu czynnika spolecznego w wymiarze sprawiedliwosci narodzil sie w XIX w. w ramach procesu demokratyzacji ustrojow panstw europejskich, ktorych wladze pod wplywem tendencji liberalnych stopniowo odchodzily od autorytarnych metod rzadzania wyksztalconych w czasach absolutyzmu monarszego. W II Rzeszy Niemieckiej zagananie wprowadzenia przedstawicieli spolecznstwa do wymiaru sprawiedliwosci wysuwal pozostajacy w opozycji wobec Cesarstwa ruch socjaldemokratyczny, jednak dopiero w Republice Weimarskiej ten postulat socjaldemokratow doczekal sie praktycznej realizacji. Udzial czynnika spolecznego w postaci lawnikow przewidziano przy rozstrzyganiu sporow z zakresu prawa pracy, poddanych kompetencji panstwowych sadow pracy<sup>1</sup>. W okresie III Rzeszy idea przedstawicieli spolecznstwa w sadownictwie ulegla wypaczeniu, gdyz lawnikow sprowadzono do roli jednego z trybow totalitarnej maszyny sprawowania rzadow nazistowskich, podobnie zreszta jak caly wymiar sprawiedliwosci. Zakończenie dzialan wojennych i podzial Niemiec na strefe okupacyjna panstw zachodnich i sektor radziecki skutkowaly powstaniem w 1949 r. dwuch panstw niemieckich, ktorych rozwój poszedl w przeciwnych kierunkach. Odmienności ustrojowe dwuch panstw niemieckich znalazly swój wyraz rowniez w praktycznej realizacji idei wspoldzialania czynnika spolecznego w wymiarze sprawiedliwosci. Funkcjonujaca na podobienstwo demokracji zachodnich Republika Federalna Niemiec nie uregulowala tej kwestii w ustawie zasadniczej. Wprawdzie konstytucje niektorych krajow zwiazkowych przewidywaly udzial kobiet i męzczyzn bez wzgledu na pochodzenie spoleczne w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwosci, lecz dopiero utworzenie w latach piecdziesiatych sadow spolecznych i reforma nizszych szczebli sadownictwa administracyjnego umozliwily praktyczna realizacje tego zalozenia na terenie calego panstwa. Zarowno w sadach spolecznych, jak tez w pierwszej instancji sadownictwa administracyjnego obywatele wystepowali w roli lawnikow, wspoldzialajac z sędziami zawodowymi sprawujacymi kierownictwo rozprawy. Z czasem udzial

---

1 G. Anschütz, R. Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, 2 Band, Tübingen 1932, s. 487.

ławników rozszerzono na sprawy z zakresu prawa pracy i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, jednak zawsze występowali oni obok czynnika fachowego<sup>2</sup>.

Budująca na wzór radziecki ustrój demokracji ludowej Niemiecka Republika Demokratyczna w znacznie szerszym zakresie niż zachodni sąsiad zrealizowała idee udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, podnosząc ją w 1968 r. do rangi zasady konstytucyjnej. Już w czasach okupacji radzieckiej podjęto pierwsze kroki w kierunku przebudowy wymiaru sprawiedliwości w duchu socjalistycznym, nie przyjmując do pracy sędziów czynnych zawodowo w czasach III Rzeszy. Zostali oni zastąpieni przez dotychczasowych urzędników państwowych, którym po krótkim szkoleniu praktycznym powierzano orzekanie w jednoinstancyjnych sądach doraźnych. Innym działaniem zmierzającym ku „nasyeniu” wymiaru sprawiedliwości czynnikiem społecznym było wydanie przez radzieckie władze okupacyjne zarządzenia wprowadzającego sędziów ludowych. Sędzią ludowym można było zostać po ukończeniu specjalnej szkoły prawniczej, do której przyjmowano jedynie kandydatów wyselekcjonowanych pod kątem właściwej postawy polityczno-ideowej, czyli dyspozycyjności wobec radzieckich władz okupacyjnych i niemieckiej partii komunistycznej. Szkolenie trwało początkowo pół roku, co okazało się okresem zdecydowanie zbyt krótkim na powierzchowne nawet przygotowanie zawodowe słuchaczy, nieposiadających z reguły wykształcenia prawniczego. Niski poziom działalności orzeczniczej sędziów ludowych skutkował wydłużeniem okresu szkolenia początkowo do roku, a pod koniec lat czterdziestych do dwóch lat. Masowe szkolenie sędziów ludowych, połączone z kształceniem w podobny sposób kadr prokuratorskich skutkowało tym, że w momencie utworzenia NRD ponad połowę sędziów i prokuratorów stanowili absolwenci specjalnych szkół prawniczych. Znaczenie przykładane przez niemieckich komunistów spod znaku Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności (SED) do kształcenia dyspozycyjnych prawników znalazło swój wyraz w Konstytucji NRD z 1949 r., która przewidywała instytucję sędziów ludowych<sup>3</sup>.

Kształcenie w pełni dyspozycyjnych wobec władzy komunistycznej sędziów i prokuratorów nie stanowiło jedynej inicjatywy SED w zakresie przebudowy wymiaru sprawiedliwości w duchu socjalistycznym. Wprowadzenie w szerokim zakresie sędziów ludowych zmieniło jego skład osobowy pod kątem pochodzenia klasowego sędziów i prokuratorów, jednak z racji zawodowego wykonywania powierzonych im funkcji nie można było przypisać tym sędziom roli czynnika społecznego. Tymczasem postulat wprowadzenia do sądownictwa przedstawicieli społeczeństwa stanowił według niemieckich komunistów ważny element „demokracji socjalistycznej”. Zwrócił na to uwagę w październiku 1945 r. ówczesny przewodniczący Komunistycznej Partii Niemiec, Walter Ulbricht, opowiadając się za wprowadzeniem do wymiaru sprawiedliwości w szerokim zakresie ławników, którzy mieli przejmować od sędziów zawodowych orzekanie w drobnych sprawach. Zamiar utworzenia sądów społecznych doczekał się praktycznej realizacji w początkach istnienia NRD, kiedy to podobnie jak w innych państwach „demokracji ludowej” powielano rozwiązania stalinowskie we wszystkich dziedzinach życia państwowego i społecznego. W oparciu o wzorce radzieckie kształtował się ustrój

2 E. Körtning, *Grundtendenzen in der Entwicklung der gesellschaftlichen Gerichte der DDR*, „Jahrbuch für Ostrecht” 1981, Band XXII, s. 104.

3 H. Benjamin, *Zur Geschichte der Strafrechtspflege der DDR 1945–1949*, Berlin 1976, s. 93 i 110.

i kompetencje wymiaru sprawiedliwości w pierwszych latach istnienia NRD, kiedy to „żadne istotne działanie w dziele tworzenia wymiaru sprawiedliwości i jego podstaw ideowych nie zostało podjęte bez uprzedniego zapoznania się z rozwiązaniami obowiązującymi w ZSRR, bez konsultacji z radzieckimi doradcami i bez sięgnięcia do doświadczeń praktyki radzieckiej”. Nie inaczej było z pierwszymi sądami społecznymi, których powstanie należy wiązać z recepcją rozwiązań radzieckich w zakresie prawa pracy, w tym także rozstrzygania sporów wynikłych ze stosunku pracy<sup>4</sup>.

Podczas II Zjazdu SED w 1952 r. przyjęto program socjalistycznej przebudowy kraju, którego jednym z elementów miało być opracowanie nowego kodeksu pracy w oparciu o doświadczenia radzieckie w tej dziedzinie. Potrzebę opracowania tego kodeksu uzasadniano faktem obowiązywania w NRD przepisów prawnych z okresu republiki weimarskiej, przewidujących rozstrzyganie sporów w tej dziedzinie przez sądy państwowe. Rozważano wprowadzenie w państwowych przedsiębiorstwach komisji konfliktowych lub sądów społecznych o charakterze niezawodowym. Ustrój i działalność komisji konfliktowych zamierzano oprzeć na doświadczeniach radzieckich, gdzie komisje tego typu z powodzeniem funkcjonowały od 1928 r. Argumentem przemawiającym za wprowadzeniem komisji konfliktowych było szybkie rozpatrzenie sprawy, gdyż tryb postępowania przed tymi organami miał stanowić przeciwieństwo zbiurokratyzowanej procedury sądowej<sup>5</sup>. Z kolei za powołaniem sądów społecznych przemawiało ich ponowne wprowadzenie w ZSRR po dłuższej przerwie celem orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny pracy. Jednak praktyka funkcjonowania tych sądów w ZSRR nie potwierdziła słuszności decyzji o ich reaktywowaniu, gdyż rozwinęły one szerszą działalność w niewielu zakładach pracy. Brak namacalnych sukcesów widoczny w braku reakcji propagandy radzieckiej na fakt reaktywowania społecznych sądów pracy skłonił władze NRD do rezygnacji z tej formy rozstrzygania sporów i pozostawienia orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny pracy w gestii kierownictwa zakładu lub sądów karnych, gdy naruszenie miało poważniejszy charakter<sup>6</sup>.

Niepowodzenie idei społecznych sądów pracy w ZSRR przesądziło o podjęciu przez kierownictwo SED decyzji o wprowadzeniu komisji konfliktowych we wszystkich zakładach pracy i urzędach. Pierwsza komisja konfliktowa została utworzona w kontrolowanej przez radzieckie władze okupacyjne kopalni uranu w Wismut przy wykorzystaniu doświadczeń funkcjonujących w ZSRR sądów koleżeńskich. W drugiej połowie 1952 r. tytułem próby związku zawodowe utworzyły komisje konfliktowe w przedsiębiorstwach kolejowych, wydobywczych i w przemyśle chemicznym. Wzorem radzieckim komisje składały się w połowie z członków delegowanych przez kierownictwo zakładów pracy oraz osób reprezentujących zakładowe związki zawodowe. Rozstrzygnięcie komisji zapadało wskutek osiągnięcia przez skład orzekający jednomyślności, chociaż w praktyce decydujący wpływ na treść orzeczenia posiadało kierownictwo zakładu pracy<sup>7</sup>.

4 H. Benjamin, *Zur Geschichte der Rechtspflege der DDR 1949–1961*, Berlin 1980, s. 194-197.

5 S. Mampel, *Die Konfliktkommissionen in den Betrieben und in den Verwaltungen in SBZ*, „Jahrbuch für Ostrecht“ 1962, Band III, s. 11.

6 K. Görner, *Die Entwicklung der Arbeitskonfliktkommissionen*, „Neue Justiz“ 1953, nr 4, s. 100.

7 W. Reiland, *Die gesellschaftlichen Gerichte der DDR. Studien des Instituts für Ostrecht*, München 1971, s. 55-56.

## Powstanie i rozwój komisji konfliktowych

Powodzenie eksperymentu z komisjami konfliktowymi skłoniło władze NRD do wydania w kwietniu 1953 r. zarządzenia<sup>8</sup> wprowadzającego te organy we wszystkich uspołecznionych zakładach pracy oraz instytucjach państwowych. W nielicznych prywatnych zakładach pracy nie przewidziano komisji konfliktowych, pozostawiając ich pracownikom dochodzenie roszczeń powstałych w związku ze stosunkiem pracy przed sądami państwowymi. Pozostali pracownicy mogli żądać wszczęcia postępowania przez sąd pracy dopiero po uprzednim rozstrzygnięciu sprawy przez komisje konfliktowe, które tym samym zaczęły pełnić funkcje organów orzekających pierwszej instancji w sprawach ze stosunku pracy. Kompetencje komisji konfliktowych zostały wyliczone w sposób enumeratywny i dotyczyły rozstrzygania sporów pomiędzy pracownikami a kierownictwem uspołecznionych zakładów pracy w sprawach praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy<sup>9</sup>. Wspomniane zarządzenie w sprawie komisji konfliktowych z kwietnia 1953 r. przewidywało roczną kadencję członków składów orzekających, spośród których dwóch było powoływanych przez zakładowe związki zawodowe, a dwóch było przedstawicielami kierownictwa zakładu pracy. Taki sposób powoływania składów orzekających komisji konfliktowych wykluczał w praktyce udział poszczególnych pracowników w procesie tworzenia tych komisji, stojąc w sprzeczności z lansowanym w NRD sloganem o społecznym charakterze komisji konfliktowych jako organu reprezentującego kolektyw pracowniczy. Zarządzenie z kwietnia 1953 r. deklorowało formalną niezawisłość członków składów orzekających komisji konfliktowych od wszelkich wskazówek i innego rodzaju sugestii pochodzących zarówno od kierownictwa zakładu pracy, jak też ze strony związków zawodowych<sup>10</sup>.

Publicznie prowadzona rozprawa kończyła się wydaniem postanowienia, które można było kwestionować w drodze wniesienia skargi do sądów powiatowych, co oznaczało powiązanie komisji konfliktowych z systemem sądownictwa państwowego. Po początkowych trudnościach wynikłych z konieczności zapoznania się członków składów orzekających ze skomplikowaną materią prawa pracy komisje konfliktowe coraz lepiej radziły sobie z rozstrzygnięciem napływających do nich spraw. O rosnącej popularności komisji konfliktowych świadczy fakt, iż w 1954 r. rozpoznały 8 384 sprawy,

8 Verordnung vom 30. April 1953 über die Bildung von Kommissionen zur Beseitigung von Arbeitsstreitfällen (GB I. S. 695).

9 Paragraf 5 zarządzenia z kwietnia 1953 r. do kompetencji komisji konfliktowych przekazywał rozstrzygnięcie sporów w sprawach:

- rozpoczęcia, istnienia, długości trwania, zmiany lub zakończenia stosunku pracy,
- kwalifikacji i awansu zawodowego,
- wypłaty wynagrodzenia za pracę
- wypłaty różnego rodzaju dodatków do wynagrodzenia,
- zobowiązania pracownika do pracy w nadgodzinach, w niedziele, dni świąteczne oraz pracy na nocną zmianę,
- prawa do urlopu wypoczynkowego,
- obowiązków pracownika w zakresie ochrony pracy (bhp),
- odpowiedzialności materialnej pracowników,
- zdania mieszkania służbowego w związku z zakończeniem stosunku pracy.

10 M. Benjamin, *Konfliktkommissionen – Strafrecht – Demokratie*, Berlin 1968, s. 31-33.

z czego jedynie 16% orzeczeń zostało zakwestionowanych przez strony w drodze żądania rozpatrzenia sprawy przez sąd powiatowy<sup>11</sup>. Powołanie komisji konfliktowych znacznie odciążyło powszechny wymiar sprawiedliwości, co było spowodowane m.in. przychylną pracownikom postawą członków składów orzekających. Nieraz potrafili oni oprzeć się naciskom politycznym i rozstrzygnąć spór wbrew oczekiwaniom kierownictwa zakładu pracy. Taka sytuacja wywoływała rosnące niezadowolenie kierownictwa SED, które w działalności orzeczniczej komisji konfliktowych upatrywało zagrożenia dla rozstrzygania spraw zgodnie z interesami partii rządzącej, której przedstawicielami byli desygnowani z klucza partyjnego kierownicy zakładów pracy. W 1957 r. władze partyjne rozważyły zmianę zasad tworzenia komisji konfliktowych, a nawet ich likwidację, jednak poprzestano na wprowadzeniu niewielkich zmian w postępowaniu przed tymi komisjami<sup>12</sup>.

Pomysł likwidacji komisji konfliktowych lub znaczącego ograniczenia ich roli legł w gruzach wskutek ustaleń tajnej narady kierownictw związków zawodowych poszczególnych krajów socjalistycznych, która miała miejsce w Moskwie pod koniec 1957 r. Podjęte podczas tej narady ustalenia zalecały wprowadzanie w krajach „demokracji ludowej” społecznych organów orzekających, wzorowanych na radzieckich sądach koleżeńskich. W nawiązaniu do ustaleń narady moskiewskiej Walter Ulbricht przedstawił podczas 4 Plenum Komitetu Centralnego SED w styczniu 1959 r. referat poświęcony komisjom konfliktowym, w którym podkreślał potrzebę rozszerzenia kompetencji tych organów. Ulbricht postulował przekazanie komisjom konfliktowym orzekania w sprawach wynikłych na tle naruszenia zasad współżycia w społeczeństwie socjalistycznym, przy czym wobec sprawców tych naruszeń miały być stosowane przede wszystkim środki wychowawcze<sup>13</sup>. Referat Ulbrichta był niewątpliwie inspirowany zaplanowanym na nadzwyczajny zjazd Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (KPZR) wystąpieniem Chruszczowa, które zostało wcześniej przekazane przywódcom poszczególnych państw socjalistycznych. Podczas mającego miejsce pod koniec stycznia 1959 r. nadzwyczajnego zjazdu KPZR, Chruszczow podkreślał znaczenie środków oddziaływania wychowawczego wobec obywateli, jako instrumentu zapobiegania i zwalczania naruszeń socjalistycznego porządku prawnego. Prezentując teorię o stopniowym ograniczaniu przymusu państwowego wraz z postępami w dziele budownictwa socjalistycznego, Chruszczow wskazywał potrzebę wzmocnienia roli organów społecznych, takich jak sądy koleżeńskie, czy też milicja ludowa. Nawiązując do referatu Chruszczowa, minister sprawiedliwości NRD Hilde Benjamin podczas KC SED zapowiedziała stopniowe przekazywanie organizacjom społecznym niektórych zadań wykonywanych dotychczas przez organy państwowe, zwłaszcza rozstrzygania sporów wynikłych na gruncie naruszeń socjalistycznego porządku prawnego<sup>14</sup>.

Nagłaśniane dla celów propagandowych wystąpienia przedstawicieli najwyższych władz NRD stanowiły zapowiedź planowanego przekształcenia komisji konfliktowych

11 L. Langner, *Über einige Fehler bei der Anwendung der Konfliktkommissions – Verordnung*, „Neue Justiz” 1955, z. 3, s. 114-115.

12 *Wesen und Entwicklung der Konflikt- und Schiedskommissionen in der DDR (1952–1969)*, „Jahrbuch für Ostrecht” 1969, Band X, s. 61.

13 W. Ulbricht, *Zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, Band VIII, Berlin, 1965, s. 61.

14 H. Benjamin, *Zum plenum des Zentralkomitees der SED*, „Neue Justiz” 1959, nr 4, s. 111.

z organów rozpatrujących wyłącznie spory z zakresu stosunku pracy w sądy społeczne. Proces ten został zapoczątkowany podjęciem przez V Kongres Związków Zawodowych pod koniec 1959 r. uchwały zawierającej wytyczne dla działalności komisji konfliktowych<sup>15</sup>, której to uchwale moc powszechnie obowiązującą nadało zarządzenie Rady Ministrów z kwietnia 1960 r.<sup>16</sup> Zarządzenie Rady Ministrów rozszerzało zakres przedmiotowy spraw rozpatrywanych przez komisje konfliktowe, poddając ich orzecznictwu konflikty wynikłe na tle naruszenia socjalistycznej dyscypliny pracy oraz moralności socjalistycznej. Ponadto przekazano do kompetencji tych komisji orzecznictwo w drobnych sprawach karnych o zabór mienia społecznego i prywatnego, o obrazę i zniesławienie, o naruszenie nietykalności cielesnej, a także inne wykroczenia dokonane przez pracowników zakładu pracy<sup>17</sup>. Przekazanie komisjom konfliktowym drobnych spraw karnych władze NRD uzasadniały potrzebą rozszerzenia walki z przestępczością na działalność profilaktyczną, która miała polegać na stosowaniu środków wychowawczych wobec sprawców drobnych naruszeń prawa. Działalność organów społecznych w obszarze prawa karnego miała odciążyć aparat ścigania od zajmowania się drobnymi sprawami, a jednocześnie zapobiegać rozwojowi przestępczości kryminalnej poprzez wychowanie obywateli w duchu poszanowania prawa. Zdaniem władz, rozszerzenie kompetencji komisji konfliktowych poza sprawy z dziedziny prawa pracy miało stanowić pierwszy krok na drodze do ich przekształcenia w społeczne organy uświadamiania i wychowania obywateli<sup>18</sup>.

Przekształcanie komisji konfliktowych w organy rozpatrujące sprawy wykraczające poza zakres prawa pracy początkowo miało miejsce w pewnej liczbie zakładów na zasadzie eksperymentu. Upowszechnienie tych doświadczeń nastąpiło w 1961 r. poprzez wydanie aktów prawnych regulujących tryb powoływania i sposób działalności komisji konfliktowych. Przyjęty 12 kwietnia 1961 r. kodeks pracy<sup>19</sup> określał komisje konfliktowe mianem organów społecznych, których sposób powoływania i funkcjonowanie miały określać wytyczne wydawane przez Kongres Związków Zawodowych. Warunkiem wejścia w życie tych wytycznych było ich zatwierdzenie przez Radę Ministrów w drodze wydania odpowiedniego zarządzenia. Korzystając z zawartego w kodeksie pracy upoważnienia, kierownictwo związków zawodowych wydało w maju 1961 r. wytyczne w sprawie wyboru i metod działania komisji konfliktowych, zatwierdzone przez Radę Ministrów w pochodzącym z czerwca tegoż roku zarządzeniu<sup>20</sup>. Zarządzenie z czerwca 1961 r. przekształcało komisje konfliktowe z organów o składzie parytetowym w organy czysto społeczne, wybierane przez załogę zakładu pracy i działające pod kierownictwem związków zawodowych. W rzeczywistości przemożny wpływ na wybór kandydatów do składów orzekających komisji konfliktowych posiadały organy administracji gospodarczej, które nieraz ustalały listę osób przewidzianych do kandydowania na członków komisji. Związki zawodowe kontrolowały proces zgłaszania kandydatów

15 *Entscheidung des 5 F.D.G.B. – kongresses*, „Die Arbeit” 1959, z. 12, s. 52.

16 Verordnung über die Konfliktkommissionen vom 28. April 1960 (GBl. I S. 347).

17 *Orzecznictwo za granicą – w Niemieckiej Republice Demokratycznej*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1961, nr 3, s. 60-61.

18 M. Rybicki, *Sądy społeczne w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1974, s. 111.

19 *Gesetzbuch der Arbeit* vom 12. April 1961 (GBl. I S. 27).

20 Verordnung über die Konfliktkommissionen vom. 1. Juni 1961 (GBl. II S. 237).

na członków składów orzekających, dopuszczając jedynie osoby w pełni dyspozycyjne, dlatego nawet poparcie ze strony załogi zakładu pracy nie gwarantowało wyboru na członka komisji konfliktowej. Listy kandydatów z reguły zawierały tyle nazwisk, ile miejsc było do obsadzenia, wobec czego nawet tajność głosowania nie miała większego wpływu na z góry przewidziany wynik wyborów<sup>21</sup>.

Wyczerpujące uregulowanie podstaw prawnych działalności komisji konfliktowych przynosi upowszechnienie tych organów w zakładach pracy i innych instytucjach państwowych, o czym świadczy funkcjonowanie w połowie 1963 r. 18 900 komisji. Wśród spraw przez nie rozpatrywanych coraz większe znaczenie zyskiwały sprawy o naruszenie dyscypliny pracy oraz drobne sprawy karne, które stanowiły trzecią część ogólnej liczby rozpatrzonych spraw<sup>22</sup>.

Kolejnym krokiem na drodze przekształcania komisji konfliktowych w sądy społeczne było wydanie przez Radę Państwa NRD w kwietniu 1963 r. dekretu w sprawie zadań i metod pracy organów wymiaru sprawiedliwości<sup>23</sup>. Dekret ten zaliczał komisje konfliktowe do systemu wymiaru sprawiedliwości. Wydana wkrótce potem ustawa regulująca ustrój wymiaru sprawiedliwości NRD<sup>24</sup> wprowadziła pomijała komisje konfliktowe w rozdziale poświęconym sądom, lecz w ogólnych postanowieniach wspominała o tych komisjach jako społecznych organach wymiaru sprawiedliwości. Pozostawienie komisji konfliktowych poza systemem sądów powszechnych uzasadniano potrzebą klarownego rozdzielenia kompetencji państwowego wymiaru sprawiedliwości i organów społecznych, rozstrzygających spory powstałe na gruncie naruszenia norm prawnych i zasad moralności socjalistycznej. Zdaniem władz NRD ścisłe powiązanie komisji konfliktowych z systemem sądownictwa powszechnego osłabiłoby społeczny charakter tych komisji, których funkcjonowanie stanowiło propagandowy wyraz udziału obywateli w życiu państwowym. Samodzielność komisji konfliktowych nie stanowiła jednak przeszkody w podporządkowaniu ich działalności jednolitej linii kierownictwa państwowego, ustalonej przez władze partyjno-państwowe w ramach zasady tzw. centralizmu demokratycznego. Konkretyzacja założeń polityki partii rządzącej w odniesieniu do sądów następowała poprzez wydawanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości, które wiązały sędziów na równi z ustawami, stanowiąc zaprzeczenie zasady niezawisłości sędziowskiej. Celem podkreślenia odrębności komisji konfliktowych upoważniono Kongres Związków Zawodowych do udzielania ogólnych wytycznych w zakresie funkcjonowania i rozstrzygania spraw przez komisje<sup>25</sup>. Ustawa regulująca ustrój wymiaru sprawiedliwości przewidywała powołanie komisji konfliktowych we wszystkich uspołecznionych zakładach pracy oraz rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Wzorem poprzednich regulacji nie przewidziano ich tworzenia w nielicznych zakładach prywatnych, gdyż zdaniem władz ich pracownicy nie wykazywali jeszcze

21 H. T. Schmidt, *Wesen und Entwicklung...*, op. cit, s. 63-64.

22 H. J. Keil, *Die Verwirklichung der Leninischen Ideen über die gesellschaftlichen Gerichten*, „Neue Justiz” 1970, z. 8, s. 239.

23 Erlaß über die grundsätzlichen Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege vom 4. April 1963 (GBl. I.S. 21).

24 Gesetz vom 17. April 1963 über die Verfassung der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik (GBl. I.S. 45).

25 O. Lehman, *Die gesellschaftlichen Bedingungen für die Verwirklichung des Rechtspflegeerlasses – bedeutungsvolle Weiterentwicklung unserer sozialistischen Demokratie*, Berlin 1963, s. 47.

dostatecznego stopnia świadomości socjalistycznej<sup>26</sup>. Podkreśleniu roli komisji konfliktowych jako społecznych organów rozstrzygających głównie sprawy sporne z zakresu stosunku pracy, służyła likwidacja dotychczas funkcjonujących sądów pracy, które posiadały samodzielną pozycję w strukturach sądownictwa powszechnego. W ich miejsce utworzono wydziały prawa pracy w sądach powiatowych i rejonowych, jedynie w Sądzie Najwyższym pozostawiono odrębną izbę prawa pracy<sup>27</sup>.

Ustawa poświęcona ustrojowi wymiaru sprawiedliwości regulowała ponadto w sposób szczegółowy niektóre kwestie proceduralne działalności komisji konfliktowych, w tym istotne z punktu widzenia ich kompetencji przesłanki przekazania drobnych spraw karnych. Decyzja w sprawie przekazania leżała w gestii organów ścigania, które mogły to uczynić, gdy stan faktyczny sprawy nie wymagał prowadzenia postępowania dowodowego, a wina sprawcy czynu była oczywista. Zgodnie z sugestią Prokuratora Generalnego NRD, W. Funka<sup>28</sup>, ustawa przewidywała zamieszczenie w postanowieniu o przekazaniu sprawy sugestii co do rodzaju środków wychowawczych, jakie powinny być orzeczone przez komisję konfliktową. Takie rozwiązanie ograniczało rolę komisji konfliktowych do napiętnowania sprawcy w drodze publicznego rozpatrzenia praktycznie rozstrzygniętej już sprawy przed kolektywem pracowniczym. Ponieważ komisje konfliktowe rozstrzygały sprawy karne w oparciu o ustalenia dokonane przez organy ścigania, a w postępowaniu przed komisjami nie obowiązywały gwarancje procesowe, to w literaturze prawniczej NRD opowiadało się za kwalifikowaniem komisji jako organów administracji gospodarczej. Podobny sposób myślenia cechował władze partyjne, gdyż nie brały one pod uwagę możliwości zakwalifikowania orzecznictwa komisji konfliktowych jako części państwowego wymiaru sprawiedliwości<sup>29</sup>.

### Powołanie komisji rozjemczych

Pomimo braku zdecydowania w zakresie przekształcenia komisji konfliktowych w sądy społeczne, władze partyjno-państwowe pozytywnie oceniały ich działalność. Doświadczenia zebrane w praktyce ponad 8-letniej działalności tych komisji zostały bowiem wykorzystane przy tworzeniu kolejnej instytucji rozstrzygającej spory przy wyłącznym udziale czynnika społecznego – komisji rozjemczych. Pierwsze tego rodzaju organy powołano w celach eksperymentalnych w 1963 r. na terenie kilku powiatów<sup>30</sup>, w oparciu o uchwałę Rady Państwa zalecającą tworzenie w sposób stopniowy komisji rozjemczych według kryterium terytorialnego w miastach, gminach, jak również w spółdzielniach produkcyjnych i prywatnych zakładach pracy. W przeciwieństwie

26 H. Benjamin, *Konfliktkommissionen – Strafrecht...*, op. cit., s. 164-165.

27 H. Haerendel, *Gesellschaftliche Gerichtbarkeit in der Deutschen Demokratischen Republik. Eine Rechts-historische Betrachtung*, Frankfurt am Main 1997, s. 115.

28 W. Funk, *Für stärkere Wirksamkeit der Strafe ohne Freiheitsentzug*, „Neue Justiz” 1964, s. 706.

29 M. Benjamin, *Die Verantwortlichkeit vor gesellschaftlichen Rechtspflegeorganen*, „Neue Justiz” 1967, nr 5, s. 118.

30 W ramach eksperymentu wybrano 4 powiaty o różnej strukturze społeczno-gospodarczej, w każdym z nich powołano 4–5 komisji rozjemczych. Na ogólną liczbę 19 komisji – 7 utworzono w osiedlach mieszkaniowych miejskich, 2 w gminach typowo rolniczych, 4 w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, 3 w rzemieślniczych spółdzielniach produkcyjnych i 1 w prywatnym zakładzie pracy. M. Rybicki, *Sądy społeczne...*, op. cit., s. 112.



do wprowadzonych w oparciu o wzorce radzieckie komisji konfliktowych, koncepcja komisji rozjemczych posiadała rdzenne, niemieckie korzenie. Niemiecki proces karny okresu międzywojennego przewidywał obok ścigania z urzędu możliwość wszczęcia postępowania w drodze wniesienia skargi przez pokrzywdzonego. Uprawnienie takie przysługiwało pokrzywdzonemu wskutek popełnienia przestępstw o niewielkim ciężarze gatunkowym, takich jak naruszenie miru domowego, zniesławienie, nieumyślne uszkodzenie ciała. Zanim prokurator wszczął postępowanie w sprawach ściganych w drodze oskarżenia prywatnego, to miała miejsce procedura pojednawcza przed specjalnie w tym celu powołanymi rozjemcami lub sędziami pokoju. Celem działalności organów rozjemczych było doprowadzenie do pojednania stron i zapobieżenie w ten sposób procesom sądowym<sup>31</sup>.

Po II wojnie światowej postępowanie prywatnoskargowe utrzymano w radzieckiej strefie okupacyjnej oraz w NRD, gdyż przewidywał je pochodzący z 1952 r. kodeks procedury karnej. Tryb wszczynania i przebieg procesu prywatnoskargowego początkowo określały w sposób odmienny przepisy prawne o lokalnym zakresie obowiązywania, w znacznej części pochodzące z okresu republiki weimarskiej. Kompleksowej regulacji tej materii w kierunku jej ujednoczenia dokonano rozporządzeniami Rady Ministrów z 1954 r.<sup>32</sup>. Stanowiły one podstawę prawną funkcjonowania instytucji rozjemców rozpatrujących wstępnie w poszczególnych gminach i miastach sprawy prywatnoskargowe o obrazę i zniesławienie celem pogodzenia stron i uniknięcia procesu sądowego. Rozjemcom przypisywano rolę społecznych organów wychowania i uświadamiania obywateli, pozostawiając ich wybór w gestii mieszkańców poszczególnych gmin na okres trzech lat. Wybrani mogli być jedynie obywatele posiadający nieposzlakowaną opinię w swoim środowisku i cechujący się właściwą postawą polityczno-ideową, czyli rekomendowani przez partię komunistyczną i jej przybudówki w postaci organizacji społecznych. Rozjemcy sprawdzili się w praktyce, gdyż przeciętnie zdołali oni doprowadzić do pogodzenia zwaśnionych stron w dwóch na trzy przypadkach. Pomimo braku temu podstaw prawnych, zakres spraw rozpatrywanych w postępowaniu rozjemczym ulegał rozszerzeniu na spory sąsiedzkie powstałe na gruncie wspólnego używania piwnicy lub klatki schodowej, trzymania w zagrodach przydomowych drobiu i świń, czy wybicia szyb przez dzieci sąsiadów. Rosnąca rola rozjemców w rozstrzyganiu sporów sąsiedzkich skłoniła władze do oficjalnego powierzenia w 1958 r. tym organom prowadzenia na wniosek jednej ze stron postępowania pojednawczego w drobnych sprawach cywilnych o niewielkiej wartości przedmiotu sporu<sup>33</sup>. Jako rozjemcy działali często byli ławnicy, którzy z racji styczności z wymiarem sprawiedliwości posiadali odpowiednie doświadczenie, przekładające się na umiejętność prowadzenia postępowania rozjemczego. Nie należały także do rzadkości przypadki jednoczesnego pełnienia funkcji ławnika i rozjemcy, co przekładało się na wysoki poziom merytoryczny działalności rozjemców i rosnące zaufanie ludności do tej instytucji. Świadczy o tym fakt, iż w 1960 r. rozjemcy rozpatrzyli 53 tys. spraw, w tym 7,5 tys. spraw cywilnych.

31 E. Körtning, *Grundtendenzen in der Entwicklung...*, op. cit., s. 107.

32 Verordnung über die Errichtung von Sühnestellen vom 24. April 1953 (GBl. S. 647), Verordnung über die Errichtung von Sühnestellen vom 20. Mai 1954 (GBl. S. 555).

33 E. Körtning, *Grundtendenzen in der Entwicklung...*, op. cit., s. 107.

W 80% spraw karnych, przede wszystkim o zniesławienie, doszło do pojednania zważnionych stron, natomiast w dziedzinie sporów cywilnoprawnych rozjemcy rozstrzygnęli definitywnie 70% spraw. Wprawdzie prowadzenie postępowania pojednawczego leżało wówczas w wyłącznej gestii rozjemcy, ale postępujący wraz rozwojem komisji konfliktowych nacisk władz na kolektywny sposób rozpatrywania spraw skutkowało stopniowym włączaniem czynnika społecznego do udziału w postępowaniu rozjemczym. Proces ten uzasadniano przy pomocy argumentów ideologicznych, takich jak „umacnianie się w NRD socjalistycznych stosunków społecznych”, które wymagały oparcia działalności rozjemców „na szerszym kolektywie i współpracy z miejscowymi organami przedstawicielskimi”<sup>34</sup>.

Czynnik społeczny był reprezentowany przez ławników, których delegowała administracja osiedli mieszkaniowych lub miejscowe komitety Frontu Narodowego<sup>35</sup>. Początkowo ławnicy doradzali rozjemcom w rozstrzyganiu sporów toczących się pomiędzy zważnionymi stronami, jednak wkrótce postępowanie rozjemcze nabrało cech rozprawy sądowej z aktywnym udziałem czynnika społecznego w wydawaniu rozstrzygnięcia. Kolegialny tryb postępowania wprowadzono w 1963 r. tytułem próby na bazie doświadczeń wyniesionych z działalności komisji konfliktowych. Pozytywna ocena tego trwającego ponad rok eksperymentu skutkowała wydaniem przez Radę Państwa w sierpniu 1964 r. wytycznych w sprawie powoływania<sup>36</sup> i funkcjonowania komisji rozjemczych<sup>37</sup>. Przy wyborze członków komisji rozjemczych w gminach i miastach pozabawiono praktycznie ludność prawa decydowania o składzie komisji, przekazując te kompetencje w ręce lokalnych organów przedstawicielskich. Jako lokalne przybudówki SED reprezentowały one interesy partii rządzącej, stąd w 1965 r. aż 52% członków komisji rozjemczych należało do partii<sup>38</sup>.

Wytyczne Rady Państwa zalecały stopniową rozbudowę sieci komisji rozjemczych według ustalonego planu<sup>39</sup> oraz regulowały zakres spraw przekazanych do kompetencji komisji i tryb postępowania przy ich rozpatrywaniu. Obok dotychczas rozpatrywanych

34 R. Winkler, *Leitfaden für Schiedskommissionen*, Berlin 1971, s. 22-24.

35 Front Narodowy NRD był pomyślany jako instancja pośrednicząca pomiędzy aparatem państwa a społeczeństwem. W jego pracach brali udział zarówno członkowie partii komunistycznej, organizacji społecznych, jak też bezpartyjni obywatele, gdyż miał on stanowić swego rodzaju forum wymiany poglądów. W rzeczywistości ścisły nadzór nad działalnością Frontu Narodowego sprawowała SED, dzięki poparciu której lokalne komitety Frontu posiadały znaczny wpływ w terenie. B. Schubel, *Geschichte und Gegenwart außerrechtlicher Erledigung von Strafsachen durch ehrenamtliche Schiedsinstanzen in den neuen Bundesländern*, Berlin 1997, s. 54.

36 Prawo wysuwania kandydatów do komisji rozjemczych posiadały w miastach i gminach organy kierownicze Frontu Narodu, w spółdzielniach produkcyjnych zarządy zgromadzenia spółdzielców, a w zakładach prywatnych kierownik zakładu pracy. Członków komisji rozjemczych w miastach i gminach wybierały organy rady narodowej, w spółdzielniach produkcyjnych zgromadzenie spółdzielców, a w prywatnych zakładach pracy zebranie załogi.

37 Richtlinie des Staatsrates der DDR über die Bildung und Tätigkeit der Schiedskommissionen vom 21. August 1964 (GBl. I S. 115).

38 H. T. Schmidt, *Wesen und Entwicklung...*, op. cit., s. 77.

39 Zgodnie z wytycznymi do 1966 r. komisje rozjemcze miały być tworzone w oparciu o kryterium terytorialne w gminach i miastach, a ponadto w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, spółdzielniach rzemieślniczych, ogrodniczych i rybackich, a także początkowo w zakładach prywatnych. Decyzje co do wielkości obszaru objętego działalnością poszczególnych komisji oraz terminów ich powoływania podejmowały powiatowe rady narodowe. *Leitfaden für Schiedskommissionen*, Berlin 1971, s. 35.

przez rozjemców spraw karnych mniejszej wagi i drobnych sporów cywilnoprawnych, komisjom rozjemczym przekazano sprawy osób uchylających się od pracy oraz sprawy wynikłe na gruncie niedopełnienia przez rodziców lub opiekunów obowiązku szkolnego. Właściwość rzeczowa komisji rozjemczych została zatem określona w sposób zbliżony do komisji konfliktowych, z tą różnicą, że nie obejmowała sporów z zakresu prawa pracy. W dziedzinie spraw karnych do wyłącznej kompetencji komisji rozjemczych należały sprawy o obrazę i zniesławienie oraz inne drobne sprawy przekazane przez organy ścigania celem zastosowania względem sprawcy środków oddziaływania wychowawczego. Sprawy cywilne pomiędzy osobami fizycznymi były przedmiotem orzecznictwa komisji, w przypadku gdy chodziło o roszczenia majątkowe poniżej 500 marek, kwestie wynikłe na tle realizacji obowiązku alimentacyjnego względem najbliższych członków rodziny oraz sprawy o nieskomplikowanym stanie faktycznym, wynikłe na tle konfliktów sąsiedzkich<sup>40</sup>.

Zawarta w postępowaniu przed komisjami rozjemczymi w sprawach cywilnych ugoda była przekazywana sądowi powiatowemu celem nadania jej klauzuli wykonalności. Sądy powiatowe sprawowały kierownictwo i nadzór nad działalnością komisji rozjemczych, który w okresie tworzenia ogólnokrajowej sieci komisji wyrażał się w delegowaniu przez sądy powiatowe specjalnych wysłanników. Sprawowana przez nich „opieka” nad nowo powstałymi komisjami polegała na instruktażu członków składów orzekających, udzielaniu porad w zakresie rozpatrywania poszczególnych spraw oraz opracowywaniu regulaminów funkcjonowania komisji. Kiedy komisje zdobyły już niezbędne doświadczenie, „opieka” sądów powiatowych przybrała formę szkolenia przewodniczących komisji w kierunku podnoszenia ich kwalifikacji. Podległość kierownictwu sądów powiatowych prowadziła do szerszego niż w przypadku komisji konfliktowych funkcjonalnego powiązania komisji rozjemczych z państwowym wymiarem sprawiedliwości. Pomimo to komisjom rozjemczym odmawiano nadania charakteru sądów społecznych, zaliczając je wraz z komisjami konfliktowymi do społecznych organów wymiaru sprawiedliwości<sup>41</sup>.

## Przekształcenie komisji w sądy społeczne

Zasadnicze zmiany w zakresie pozycji ustrojowej i kompetencji społecznych organów wymiaru sprawiedliwości przyniósł rok 1968, którego początek przynosi kompleksową kodyfikację prawa karnego NRD. 12 stycznia 1968 r. Izba Ludowa NRD uchwaliła ustawy stanowiące trzon ustawodawstwa karnego: kodeks karny, kodeks postępowania karnego oraz ustawy o wykonywaniu kar pozbawienia wolności i włączaniu zwolnionych więźniów do życia społecznego. Kompleksowa regulacja prawa karnego NRD obejmowała ponadto ustawę o zwalczaniu wykroczeń porządkowych, która weszła w życie 1 lipca 1968 r.<sup>42</sup> Nowe ustawodawstwo istotnie zmieniało dotychczasowy system niemieckiego prawa karnego, sięgający swoimi korzeniami XIX stulecia. Sztandarowy

40 H. T. Schmidt, *Wesen und Entwicklung...*, op. cit., s. 78.

41 B. Schubel, *Geschichte und Gegenwart...*, op. cit., s. 60.

42 H. Benjamin, M. Becker, K. Görtner, W. Schriewer, *Zur Herausbildung des sozialistischen Strafrechts in der Deutschen Demokratischen Republik*, „Staat und Recht” 1969, Heft 12, s. 1852.

akt prawny kodyfikacji – kodeks karny NRD<sup>43</sup> – zaliczał do przestępstw tylko zbrodnie i występki, natomiast czynom zabronionym, „naruszającym prawnie chronione interesy społeczne lub obywateli o nieznacznych skutkach czynu i o niewielkiej winie sprawcy”, odmawiał charakteru przestępstwa<sup>44</sup>. Tego rodzaju czyny karalne były traktowane jako wykroczenia, w ramach których występował podział na tzw. przewinienia oraz wykroczenia porządkowe<sup>45</sup>.

Przyjęcie nowej regulacji ustawodawstwa karnego skutkowało rozszerzeniem właściwości rzeczowej komisji konfliktowych i rozjemczych na występki, przewinienia i wykroczenia porządkowe. Społeczne organy wymiaru sprawiedliwości orzekały w sprawach o występki przekazane im przez Policję Ludową, prokuratora lub sąd powszechny, jeżeli zdaniem tych organów zastosowanie środków wychowawczych wobec sprawcy okaże się skuteczne. Nowy kodeks postępowania karnego jako warunki przekazania sprawy przewidywał niewielką szkodliwość społeczną czynu stanowiącego występki, całkowite wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy oraz przyznanie się obwinionego do naruszenia prawa<sup>46</sup>. Wśród spraw nadających się do przekazania doktryna wskazywała zwłaszcza występki przeciwko własności społecznej i osobistej, lekkie uszkodzenie ciała oraz naruszenie przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy<sup>47</sup>.

W dziedzinie przewinień kodeks karny NRD przewidywał wyłączną kompetencję komisji konfliktowych i rozjemczych w sprawach o obrazę, zniesławienie oraz naruszenie miru domowego. Rozpatrzenie sprawy następowało na wniosek pokrzywdzonego, kolektywu pracowniczego, mieszkańców domu lub wskutek przekazania sprawy temu sądowi przez policję ludową albo organy dyscyplinarne<sup>48</sup>. Przy rozpoznawaniu spraw o obrazę, zniesławienie i naruszenie miru domowego społeczne organy wymiaru sprawiedliwości dążyły do pojednania obwinionego obywatela z wnioskodawcą, przy czym w razie dojścia do pojednania nie stosowano środków wychowawczych. Sprawy o przewinienia stanowiły ważny aspekt działalności orzeczniczej komisji rozjemczych, w latach siedemdziesiątych ich udział procentowy w całościach rozpoznawanych

43 Gesetz vom 12. Januar 1968, Strafgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik (GBI I, S. 1).

44 Stanowił o tym § 1 kodeksu karnego NRD. Strafgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik – StGB, Berlin 1979, s. 10.

45 F. Müller, R. Bunsch, *Zur Regelung der Verfehlungen*, „Neue Justiz” 1967, nr 10, s. 308.

46 Przekazanie przez prokuratora lub sąd powszechny sprawy o występki do sądu społecznego zależało od spełnienia następujących warunków: sprawa została całkowicie wyjaśniona, a sprawca przyznał się do winy; z uwagi na zaistniałe skutki oraz winę nie można uznać sprawcy czynu za „społecznego w znacznym stopniu”; przekazującego wychowawcze oddziaływanie sądu będzie skuteczne. W. Hanstsche, R. Winkler, K. Gerner, *Neue Bestimmungen über die Tätigkeit der Konflikt – und Schiedskommissionen – weitere Ausgestaltung der sozialistischen Rechtsordnung*, „Neue Justiz” 1968, nr 24, s. 741.

47 Do rozstrzygnięcia przez komisje konfliktowe i rozjemcze przekazywano znaczącą część występków składających się na poszczególne rodzaje przestępstw, przykładowo w 1969 r. miało to miejsce w stosunku do 49% spraw o kradzieże i oszustwa na szkodę własności społecznej, 46,8% spraw o kradzieże i oszustwa na szkodę osób prywatnych, 33,5% spraw o naruszenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, 54,2% spraw o umyślne uszkodzenie ciała, 61,6% spraw o spowodowanie pożaru wskutek niedbalstwa, 25,9% spraw o naruszenie przepisów przeciwko bhp. M. Rybicki, *Sądy społeczne...*, op. cit., s. 121.

48 E. Korting, *Grundtendenzen in der Entwicklung der gesellschaftlichen Gerichte der DDR*, „Jahrbuch für Ostrecht” 1981, t. XXII, s. 111-112.

spraw sięgał prawie 50%<sup>49</sup>. Znacznie mniejszy, bo zaledwie kilkunastoprocentowy był udział tej grupy spraw w orzecznictwie komisji konfliktowych<sup>50</sup>, gdyż z racji funkcjonowania w uspołecznionych zakładach pracy komisje te skupiały się na sporach z zakresu prawa pracy.

Przyjęta w ramach kompleksowej regulacji prawa karnego ustawa o zwalczaniu wykroczeń porządkowych<sup>51</sup> uzależniała rozstrzygnięcie spraw z tej dziedziny przez komisje konfliktowe i rozjemcze od decyzji organów administracji. Przekazanie miało miejsce, gdy prowadzący postępowanie organ administracji doszedł do przekonania o celowości zastosowania wobec sprawcy czynu zabronionego środków wychowawczych. Komisje nie były związane wnioskiem o przekazanie, do nich należała decyzja o przyjęciu sprawy do rozpoznania lub o pozostawieniu jej w gestii organów administracji<sup>52</sup>. Praktyczne znaczenie orzecznictwa komisji w dziedzinie wykroczeń porządkowych na tle całokształtu ich działalności było znikome. W przypadku komisji konfliktowych nie przekroczyło 1%<sup>53</sup>, natomiast w odniesieniu do komisji rozjemczych 4%<sup>54</sup>. Przyczyna takiego stanu rzeczy tkwiła w biernej postawie kierowników organów administracji państwowej, którzy nie byli skorzy do dzielenia się kompetencjami w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego, traktując je na zasadzie swoistego monopolu<sup>55</sup>.

Rozszerzenie kompetencji rzeczowej komisji konfliktowych i rozjemczych nie oznaczało zmiany charakteru tych organów, które w nowo wprowadzonych kodeksach karnym i postępowania karnego określano mianem społecznych organów wymiaru sprawiedliwości. Wahania kierownictwa SED w kwestii traktowania orzecznictwa komisji jako części powszechnego wymiaru sprawiedliwości utrzymywały stan niepewności w tej dziedzinie, do którego pogłębienia przyczyniła się uchwała zebrania ogólnego Sądu Najwyższego NRD z grudnia 1967 r. Wprawdzie uchwała podkreślała, że komisje konfliktowe i rozjemcze stanowią część składową socjalistycznego wymia-

49 W 1969 r. na ogólną liczbę rozpoznanych przez komisje rozjemcze 29 701 spraw 14 498 dotyczyło przewinień, w 1971 r. liczby te wynosiły odpowiednio: 28 708 i 13 549, a w 1976 – 23 371 i 10 116. Tendencje spadkowe w latach 80. najlepiej obrazują dane z 1983 r., kiedy to na 19 834 rozpoznane sprawy zaledwie 7 070 dotyczyło wykroczeń porządkowych. B. Schubel, *Geschichte und Gegenwart...*, op. cit., s. 316-317.

50 Przykładowo w 1969 r. komisje konfliktowe rozpatrzyły 3 231 spraw o wykroczenia porządkowe na tle ogólnej liczby 33 854 rozpoznanych spraw. W roku 1975 liczby te wynosiły odpowiednio 4 197 i 55 289, a w 1980 – odpowiednio 3 862 i 58 460. Rekordowy pod względem liczby rozpatrzonych spraw – 73 303 – był rok 1985, lecz w sprawach o wykroczenia porządkowe zapadły jedynie 3 604 orzeczenia. B. Schubel, *Geschichte und Gegenwart...*, op. cit., s. 318-319.

51 Gesetz vom 12. Januar 1968 zur Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten (GBl. I Nr. 3 S. 101).

52 W. Surkau, *Übergabe von Ordnungswidrigkeitssachen an der Gesellschaftliche Gericht*, „Neue Justiz“ 1984, nr 2, s. 68.

53 W przypadku komisji konfliktowych stosunek liczby spraw o wykroczenia porządkowe do ogólnej liczby rozpoznanych – wynosił z reguły poniżej jednego procenta. W 1969 r. udział spraw o wykroczenia porządkowe wynosił 0,83%, w 1975 – 0,63%, a w 1980 r. – 0,78%. Rekordowy w działalności orzeczniczej komisji konfliktowych rok 1985 to zaledwie 83% rozpoznanych spraw o wykroczenia porządkowe. B. Schubel, *Geschichte und Gegenwart...*, op. cit., s. 318-319.

54 W całokształcie orzecznictwa komisji rozjemczych sprawy o wykroczenia porządkowe stanowiły w 1969 r. – 1,22%, w 1975 – 1,07%. W latach 80. udział spraw o wykroczenia porządkowe cechowała tendencja zwykła, np. w 1984 r. sprawy te stanowiły 3,57% ogółu rozpoznanych spraw, a w rekordowym pod tym względem roku 1987 – 4%. B. Schubel, *Geschichte und Gegenwart...*, op. cit., s. 316-317.

55 B. Schubel, *Geschichte und Gegenwart...*, op. cit., s. 92-93.

ru sprawiedliwości, ale rozpatrywanie przez nie spraw karnych należy traktować nie w kategoriach procesu karnego, lecz oddziaływania wychowawczego wobec sprawców czynów zabronionych. Przyjęty w niespełna miesiąc później kodeks karny wyrażał odmienne stanowisko, gdyż jego regulacje określały orzecznictwo komisji w tej dziedzinie jako stosowanie środków odpowiedzialności karnej<sup>56</sup>.

Oficjalne uznanie komisji konfliktowych i rozjemczych za organy sądowe nastąpiło przy okazji uchwalenia konstytucji NRD w kwietniu 1968 r. Ustawa zasadnicza w sposób niebudzący wątpliwości określała komisje mianem sądów społecznych, zaliczając je obok Sądu Najwyższego, sądów okręgowych i sądów powiatowych do wymiaru sprawiedliwości. Regulacje konstytucyjne ostatecznie rozstrzygnęły spór wokół istoty komisji konfliktowych i rozjemczych, podnosząc ich orzecznictwo do rangi wykonywania wymiaru sprawiedliwości i zrównując pozycję tych komisji z sądami państwowymi. Nową koncepcję wymiaru sprawiedliwości z oporami akceptowały sądy powszechne, wobec czego Sąd Najwyższy w orzeczeniu z sierpnia 1969 r. jednoznacznie stwierdził, że sądy społeczne nie sprawują orzecznictwa obok sądów powszechnych jako organy im podporządkowane, lecz zajmują w strukturach wymiaru sprawiedliwości równoprawną i samodzielną pozycję<sup>57</sup>.

Włączenie przez konstytucję NRD komisji konfliktowych i rozjemczych w jednolity system wymiaru sprawiedliwości zapewniło sądom społecznym silną pozycję państwowoprawną, znacznie zbliżając je do sądów powszechnych. Zbliżenie to nie oznaczało jednak przekształcenia sądów społecznych w organy państwowe ani traktowania ich jako części składowej sądownictwa powszechnego. Według poglądów wyrażanych przez naukę prawa włączenie sądów społecznych w jednolity system wymiaru sprawiedliwości oznaczało stworzenie przez konstytucję nowego systemu organów działających obok sądów powszechnych. Komisje konfliktowe i rozjemcze w dalszym ciągu miały mieć charakter organów społecznych, których podstawowe zadanie polegało na wychowaniu obywateli w ich własnym środowisku, w zakładzie pracy i w miejscu zamieszkania<sup>58</sup>.

Traktowanie sądów społecznych jako organów szeroko pojmowanego wymiaru sprawiedliwości oznaczało objęcie ich podstawowymi zasadami, na których opierała się organizacja i funkcjonowanie sądów powszechnych. Członków składów orzekających sądów społecznych dotyczyła konstytucyjna zasada wybieralności sędziów, ich odwoływalności oraz obowiązku zdawania sprawy przed wyborcami. Konstytucja przewidywała demokratyczny sposób powoływania członków sądów społecznych w drodze wyborów przez ludność lub lokalne organy przedstawicielskie oraz ich odwołanie w przypadku naruszenia prawa lub niewłaściwego wykonywania obowiązków. Członków sądów społecznych dotyczyła zasada niezawisłości w zakresie orzekania, gdyż na równi z sędziami podlegali jedynie konstytucji, ustawom i innym przepisom prawnym NRD. Obowiązywały wobec nich takie same wymagania moralno-polityczne jak w sto-

56 H. T. Schmidt, *Wesen und Entwicklung...*, op. cit., s. 80.

57 Ibidem, s. 82.

58 R. Winkler, K. Görner, *Zur Stellung und Tätigkeit der gesellschaftlichen Gerichte im System der Staats- und Rechtsordnung der DDR*, „Der Schöffe“ 1968, nr 9, s. 252.

sunku do sędziów, czyli wierność i oddanie idei socjalizmu, wiedza i doświadczenie życiowe, dojrzałość i stałość charakteru<sup>59</sup>.

### Ustawa z 1968 r. o sądach społecznych

Zwieńczeniem procesu tworzenia sądownictwa społecznego w NRD było wydanie w czerwcu 1968 r. ustawy o sądach społecznych<sup>60</sup>, która w znacznym stopniu ujednoliciła ustrój oraz działalność komisji konfliktowych i rozjemczych. Nadzór nad orzecznictwem komisji, tworzących wraz z sądami powszechnymi wymiar sprawiedliwości, sprawował Sąd Najwyższy obarczony zadaniem zabezpieczenia jednolitego stosowania prawa przez sądy na terenie całego państwa. Natomiast funkcje kierownicze w zakresie organizacji i szkolenia członków poszczególnych komisji zostały rozdzielone. W stosunku do komisji rozjemczych przysługiwały one Ministrowi Sprawiedliwości, który realizował je za pośrednictwem sądów powiatowych. Wobec komisji konfliktowych uprawnienia tego rodzaju leżały w gestii Centralnej Rady Związków Zawodowych. Koncentracja funkcji w dziedzinie kierownictwa i opieki nad sądami społecznymi w ręku dwóch różnych pionów – resortu sprawiedliwości i związków zawodowych, współgrała z przyznaniem tym organom prawa stawiania wniosków do Sądu Najwyższego o wydanie wytycznych i uchwał w sprawie działalności sądów społecznych<sup>61</sup>. W praktyce sprawowanie funkcji kierownictwa i opieki nad sądami społecznymi wykorzystywano w celu ingerencji w ich działalność orzeczniczą, co prowadziło do znacznego ograniczania gwarantowanej przez konstytucję NRD niezawisłości komisji. Szkolenia członków komisji rozjemczych przeprowadzane w sądach okręgowych, a zwłaszcza zwoływane przez związki zawodowe konferencje szkoleniowe dla członków komisji konfliktowych, często miały postać instruktażu ideologiczno-politycznego. Niezawisłość sądów społecznych ograniczał także nieformalny obowiązek składania regularnych sprawozdań z ich działalności związkom zawodowym oraz lokalnym władzom Frontu Narodowego. Negatywna ocena sprawozdań z punktu widzenia poprawności politycznej mogła stanowić podstawę złożenia wniosku o odwołanie członków sądów społecznych pod zarzutem poważnego naruszenia ich obowiązków. Członków sądów społecznych przed upływem kadencji mogły odwołać te same organy, które ich powoływały, czyli w przypadku komisji konfliktowych – zebranie załogi, a przy komisjach rozjemczych – terenowe organy przedstawicielskie<sup>62</sup>.

Ustawa o sądach społecznych utrzymywała zasadę obligatoryjnego tworzenia komisji konfliktowych w przedsiębiorstwach i instytucjach państwowych oraz opartą na kryterium terytorialnym działalność komisji rozjemczych. Przepisy regulujące sposób tworzenia komisji powtarzały w zasadzie wcześniejsze rozwiązania, jedyną istotną

59 F. Posorski, *Die verfassungsmässige Stellung der gesellschaftlichen Gerichte*, „Neue Justiz” 1969, nr 8, s. 230.

60 Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik (GBl. I Nr. 11 S. 229).

61 M. Rybicki, *Sądy społeczne...*, op. cit., s. 132-133.

62 H. A. Schönfeldt, *Gesellschaftliche Gerichte in der DDR*, [w:] *Recht im Sozialismus*, Band 2 – Justizpolitik, Frankfurt am Main 1999, s. 240-241.

zmianą było przedłużenie kadencji członków komisji rozjemczych z dwóch do czterech lat. Członków komisji konfliktowych wybierała załoga zakładu pracy w tajnym głosowaniu na dwuletnią kadencję. Prawo zgłaszania kandydatów należało do kierownictwa zakładowej organizacji związkowej. Z kolei członkowie komisji rozjemczych byli wybierani na wniosek lokalnych komitetów Frontu Narodowego przez terenowe organy przedstawicielskie na posiedzeniach plenarnych. W spółdzielniach produkcyjnych członków komisji rozjemczych wybierało zebranie spółdzielców spośród kandydatów zgłoszonych przez zarząd<sup>63</sup>. Powierzenie prawa zgłaszania kandydatów instytucjom pełniącym rolę przybudówek partii komunistycznej stało w sprzeczności z deklarowaną w konstytucji NRD zasadą demokratycznego wyboru członków sądów społecznych. Udział obywateli w społecznym wymiarze sprawiedliwości zależał nie tyle od woli wyborców, co od akceptacji ich osoby przez związki zawodowe i Front Narodowy w oparciu o kryteria właściwej postawy politycznej i moralnej. Przynależność polityczna była kryterium decydującym przy wysuwaniu kandydatów na członków sądów społecznych, chociaż oficjalnie kandydaci nie musieli należeć do organizacji skupionych w działającym pod kierownictwem SED Froncie Narodu. Praktyka tworzenia komisji konfliktowych pokazała fikcyjność tego postanowienia, gdyż w ich składach orzekających zasiadali wyłącznie pracownicy należący do związków zawodowych. Monopol związków zawodowych w zakresie obsadzania komisji konfliktowych uzasadniano przy pomocy sloganu, zgodnie z którym spory dotyczące ludzi pracy powinny być rozstrzygane przez przedstawicieli organizacji reprezentującej interesy klasy robotniczej. O ile sam sposób wyboru członków komisji konfliktowych przez załogę zakładu pracy można uznać za demokratyczny, to w przypadku komisji rozjemczych społeczeństwo nie miało bezpośredniego wpływu na proces tworzenia tych organów. Trudno zatem mówić o społecznym charakterze komisji rozjemczych, chociaż w przeciwieństwie do komisji konfliktowych nie były one tak silnie obsadzone przez członków Frontu Narodowego<sup>64</sup>. Stworzeniu wizerunku demokratycznego charakteru komisji rozjemczych, których skład personalny miał odpowiadać strukturze społecznej NRD, służyło powoływanie na członków składów orzekających osób oficjalnie określanych jako bezpartyjne. Przykładowo, w 1969 r. 50,3% członków komisji rozjemczych stanowili bezpartyjni. Wybory członków komisji konfliktowych i rozjemczych były wykorzystywane przez władze w celach propagandowych, wobec czego na dalszy plan zeszło rzetelne informowanie społeczeństwa o nowych kandydatach, czy też zamieszczanie na łamach prasy przy okazji wyborów sprawozdań z działalności komisji. Organem prasowym prezentującym bieżącą działalność komisji konfliktowych był dziennik „Trybuna” opisujący pod kątem propagandowym orzeczenia poszczególnych komisji. Komisjom rozjemczym dużo uwagi poświęcało czasopismo „Ławnik”. Zamieszczane na łamach tego czasopisma materiały miały przeważnie charakter szkoleniowy<sup>65</sup>.

Ustawa o sądach społecznych w sposób jednolity określała właściwość rzeczową komisji konfliktowych i rozjemczych, wyliczając enumeratywnie rodzaje spraw podle-

63 H. Heintze, *Gewerkschaften und sozialistisches Recht*, „Neue Justiz” 1969, nr 6, s. 198.

64 H. T. Schmidt, *Wesen und Entwicklung...*, op. cit., s. 85.

65 E. Körtning, *Grundtendenzen in der Entwicklung...*, op. cit., s. 112.



gających kompetencji sądów społecznych. Na pierwszym miejscu znalazły się sprawy wynikające ze stosunku pracy, obejmujące spory pomiędzy pracownikami a kierownictwem zakładów pracy, prawa i obowiązki wynikające ze stosunku pracy, jak również sprawy o naruszenie dyscypliny pracy. Podlegały one w zasadzie komisjom konfliktowym, które pełniły rolę podstawowego organu orzekającego pierwszej instancji, wobec czego w 1968 r. rozstrzygnęły 90% wszystkich spraw powstałych na tle stosunku pracy. Z kolei sprawy o uchylanie się od pracy przekazano do wyłącznej właściwości komisji rozjemczych, działających w miejscu zamieszkania osób, które nie chciały podjąć normalnej pracy, chociaż były ku temu zdolne. Wniosek o rozpatrzenie sprawy przez komisję rozjemczą kierowali przewodniczący rad narodowych miejskich, dzielnicowych i gminnych. Pozostałe kategorie spraw leżących w gestii sądów społecznych mogły być rozpatrzone zarówno przez komisję konfliktową, jak też komisję rozjemczą, w zależności od okoliczności wskazanych w ustawie. Jako generalną zasadę przyjęto, że sprawa podlega komisji konfliktowej wówczas, gdy naruszenie prawa miało miejsce w zakładzie pracy, a w sprawach cywilnych dotyczy sporu pomiędzy pracownikami tego samego zakładu pracy. Komisje rozjemcze rozpatrywały sprawy według kryterium miejsca zamieszkania, z reguły były to spory powstałe na gruncie stosunków sąsiedzkich. W sprawach o występki i inne czyny zabronione ścigane z oskarżenia publicznego, decyzja co do wyboru jednej z dwóch komisji tworzących system sądów społecznych spoczywała w ręku organu przekazującego sprawę<sup>66</sup>.

Wspólnej kompetencji komisji konfliktowych i rozjemczych poddano orzecznictwo w sprawach o występki, przewinienia i naruszenia przepisów prawnych, jak inaczej określano wykroczenia porządkowe. Do najbardziej typowych i masowo popełnianych wykroczeń porządkowych należało m.in. nieprzestrzeganie przepisów o ruchu drogowym, czy też naruszenie przepisów meldunkowych. Sądy społeczne rozpatrywały także sprawy powstałe na gruncie naruszenia obowiązku szkolnego, który w NRD obejmował trwającą co najmniej 10 lat naukę w zakresie szkoły podstawowej, a następnie ogólnokształcącej lub zawodowej. Odpowiedzialność za wypełnienie obowiązku spoczywała na rodzicach lub opiekunach dziecka, w razie stwierdzenia zaniedbań w realizacji tego obowiązku dyrektor szkoły w porozumieniu z komitetem rodzicielskim mógł skierować wniosek o rozpatrzenie sprawy przez sąd społeczny. Obie komisje były rzeczowo właściwe do orzekania w prostych sporach cywilnych pomiędzy obywatelami na tle majątkowym oraz innych sporach prawnych. Należały do nich przede wszystkim spory wynikłe pomiędzy obywatelami w codziennych kontaktach domowych i sąsiedzkich. Proste spory cywilnoprawne pomiędzy przedsiębiorstwem a pracownikiem należały do kompetencji komisji konfliktowych, a komisje rozjemcze rozstrzygały spory pomiędzy spółdzielnią produkcyjną a członkami spółdzielni<sup>67</sup>.

Przebieg postępowania przed sądami społecznymi określały w sposób szczegółowy pochodzące z października 1968 r. dekrety Rady Państwa, poświęcone odpowied-

66 S. Mampel, *Neue Ordnungen für die Konflikt – und Schiedskommissionen*, „Deutsche Fragen” 1968, s. 224.

67 S. Mampel, *Das Gesetz über die gesellschaftlichen Gerichte als Ausdruck veränderter Staatsauffassung*, „Deutsche Fragen” 1968, s. 142.

nio komisjom konfliktowym<sup>68</sup> i rozjemczym<sup>69</sup>. W wielu partiach dekrety te były jednoznaczne, co stanowiło konsekwencję łącznego traktowania tych organów przez ustawodawcę jako sądów społecznych. Komisje rozpatrywały sprawy w składach co najmniej czteroosobowych. Rozprawa miała charakter publiczny, wszyscy obecni mogli wyrazić swoje opinie na temat sprawy, jej charakteru i okoliczności oraz sposobu załatwienia. Cechą szczególną postępowania przed sądami społecznymi była jawność narady nad treścią orzeczenia, przy czym jawność obejmowała także głosowanie nad wydaniem końcowego rozstrzygnięcia. Wydawane przez sądy społeczne orzeczenia cechowała duża różnorodność treści, wynikająca z objęcia zakresem właściwości rzeczowej komisji konfliktowych i rozjemczych zarówno spraw karnych i karno-administracyjnych, jak też spraw ze stosunku pracy i sporów cywilnoprawnych<sup>70</sup>.

Zależnie od rodzaju rozpatrywanej sprawy komisje wydawały orzeczenia stwierdzające odpowiedzialność obwinionego za naruszenie prawa, a w przypadku sporów cywilnych – orzeczenia uznające zasadność roszczenia zawartego we wniosku. W przypadku zawarcia ugody w sprawach spornych, sądy społeczne stwierdzały zgodność przyjętych przez strony zobowiązań z zasadami socjalistycznego prawa. W sprawach o występki, wykroczenia i inne naruszenia prawa komisje mogły stosować szeroki wachlarz środków oddziaływania wychowawczego. Przewidziano możliwość odstąpienia od stosowania tych środków, gdy zdaniem komisji zachowanie obwinionego wskazywało, że zrozumiał on swoją winę i sam przebieg rozprawy wpłynął na niego wychowawczo. Postępowanie przed sądami społecznymi było wyraźnie ukierunkowane na uświadamianie obwinionego, gdyż komisje były zobowiązane do prowadzenia rozprawy w taki sposób, żeby sam obwiniony przyjął na siebie dobrowolnie konkretne zobowiązanie. Jeżeli obwiniony dobrowolnie nie podjął zobowiązania do przeproszenia pokrzywdzonego lub nie zobowiązał się do wynagrodzenia wyrządzonej szkody majątkowej, wówczas sądy społeczne nakładały na niego taki obowiązek. Surowsze w swojej wymowie były takie środki wychowawcze, jak udzielenie nagany oraz grzywna, chociaż traktowanie jej w kategorii środka wychowawczego należy uznać za dalece kontrowersyjne<sup>71</sup>.

Rozstrzygnięcia sądów społecznych mogły być kwestionowane w drodze wniesienia odwołania do sądu powiatowego, w którego okręgu znajdowała się komisja konfliktowa lub rozjemcza. Orzeczenie sądu powiatowego wydane wskutek rozpatrzenia odwołania miało charakter ostateczny, jednak nie zawsze definitywnie kończyło sprawę. Obok wydania merytorycznego orzeczenia w sprawie lub doprowadzenia do ugody stron sporu prawnego, sąd powiatowy mógł także uchylić orzeczenie sądu społecznego i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia wraz z odpowiednimi wskazówkami.

68 Erlaß des Staatsrates vom 4. Oktober 1968 über die Wahl und Tätigkeit der Schiedskommissionen (GBl. I S. 287).

69 Erlaß des Staatsrates vom 4. Oktober 1968 über die Wahl und Tätigkeit der Konfliktkommissionen (GBl. I S. 299).

70 M. Rybicki, *Sądy społeczne...*, op. cit., s. 124-125.

71 Kara grzywy miała postać zobowiązania obywatela przez sąd społeczny do zapłacenia kary pieniężnej od 5 do 50 marek w przypadku czynów stanowiących wykroczenie, a przy występkach przeciw własności – do trzykrotnej wartości spowodowanej szkody, nie więcej jednak niż 150 marek. H. T. Schmidt, *Wesen und Entwicklung...*, op. cit., s. 81.

Sąd powiatowy uczestniczył także w procesie wykonywania orzeczeń sądów społecznych, nadając klauzulę wykonalności orzeczeniom dotyczącym świadczeń pieniężnych i innych roszczeń o charakterze majątkowym. Natomiast zobowiązania przyjęte przez obwinionych w ramach stosowania przez sądy społeczne środków oddziaływania wychowawczego były obejmowane klauzulą wykonalności sądu powiatowego w razie odmowy dobrowolnego wykonania tych zobowiązań<sup>72</sup>.

### Sądy społeczne w NRD po 1968 r.

Praktyczna działalność sądów społecznych, a zwłaszcza komisji konfliktowych, różniła się z oczekiwaniami, jakie towarzyszyły procesowi ich tworzenia na bazie społecznych organów wymiaru sprawiedliwości. Na łamach prasy wschodnioniemieckiej krytykowano zwłaszcza komisje konfliktowe za biurokratyczny, szablonowy styl działania, skutkiem czego było mechaniczne wydawanie orzeczeń bez wnikliwego rozpatrzenia okoliczności i charakteru sprawy. Środowisko prawnicze wskazywało na dominację czynników natury propagandowej w praktycznym funkcjonowaniu komisji, skutkiem czego właściwe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zostało zepchnięte na dalszy plan. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywano w postawie związków zawodowych, które sprowadzały funkcje kierownictwa i opieki nad komisjami konfliktowymi do wydawania wytycznych dotyczących załatwienia danego rodzaju spraw oraz prowadzenia kampanii propagandowej przy pomocy gazetek ściennych w zakładach pracy i oficjalnych spotkań z członkami składów orzekających<sup>73</sup>. Dominacja związków zawodowych pozbawiała komisje konfliktowe samodzielności działania i zabijała wszelką inicjatywę ich członków, zmierzającą w kierunku wszechstronnego rozpatrzenia sprawy i wydania orzeczenia po przeprowadzeniu rzetelnej narady. Wypowiedzi członków składów orzekających w trakcie głosowania nad rozstrzygnięciem pozbawione były akcentów krytycznych wskazujących na braki i niedociągnięcia w ich zakładzie pracy, które z reguły stanowiły przyczynę powstania sporów pomiędzy pracownikami a dyrekcją. Szwankowała także funkcja wychowawcza komisji konfliktowych, a przecież stosowanie przez te organy środków oddziaływania wychowawczego wobec sprawców czynów zabronionych miało stanowić ważny instrument zapobiegania przestępczości kryminalnej<sup>74</sup>. Sprawy karne i karno-administracyjne stanowiły przedmiot szczególnego zainteresowania komisji konfliktowych jedynie w pierwszych latach po ich powołaniu, w drugiej połowie lat siedemdziesiątych dominowały już zdecydowanie spory z dziedziny prawa pracy. Stosowanie środków oddziaływania wychowawczego ograniczało się w zasadzie do sprawców naruszeń socjalistycznej dyscypliny pracy<sup>75</sup>.

Na wyższym poziomie działały komisje rozjemcze, co należy przypisywać sprawowaniu kierownictwa i opieki nad tymi komisjami przez sądy powszechne. Szkolenia członków składów orzekających prowadzone przez sędziów zawodowych, chociaż zawierały treści polityczno-propagandowe, to znacznie lepiej służyły podnoszeniu umie-

72 M. Rybicki, *Sądy społeczne...*, op. cit., s. 130-131.

73 *Die Konfliktkommission*, Beilage Nr. 44 zur Tribune vom 20.09.1978, s. 3.

74 *Die Konfliktkommission*, Beilage Nr. 11 zur Tribune vom 17.03.1978, s. 3.

75 *Die Konfliktkommission*, Beilage Nr. 13 zur Tribune vom 29.03.1978, s. 3.

jętności członków komisji rozjemczych i rozwojowi ich inicjatywy w zakresie samodzielnego rozpatrywania spraw. Jednak praktyczne znaczenie działających w oparciu o kryterium terytorialne komisji rozjemczych było nieporównywalnie mniejsze niż komisji konfliktowych, gdyż te ostatnie z racji funkcjonowania w zakładach pracy zajmowały się sprawami dotyczącymi stosunku pracy i sporów cywilnych pomiędzy pracownikami. Ponieważ w NRD występował obowiązek pracy, to każdy zatrudniony w uspołecznionym zakładzie pracy lub instytucji państwowej obywatel podlegał w pierwszej kolejności komisji konfliktowej, działającej w jego miejscu zatrudnienia<sup>76</sup>.

Problem niskiego poziomu funkcjonowania komisji konfliktowych siłą rzeczy stał się przedmiotem zainteresowania władz partyjnych, które utworzenie sądów społecznych traktowały w kategoriach propagandowego sukcesu na drodze budowy socjalizmu w NRD. SED zareagowała na rosnącą krytykę komisji konfliktowych postulatem wzmocnienia roli sądów społecznych, który to postulat zawarto w programie partyjnym ogłoszonym w 1976 r. podczas IX zjazdu partii. Wzmocnienie roli sądów społecznych miało polegać na rozszerzeniu ich kompetencji w zakresie zapobiegania konfliktom i naruszeniom prawa, co oznaczało położenie większego nacisku na działalność profilaktyczną, wykonywaną przy pomocy środków oddziaływania wychowawczego. Wprowadzenie w życie planów władz partyjnych nastąpiło dopiero w 1982 r., kiedy to uchwalono nową ustawę o sądach społecznych<sup>77</sup>. Ustawa rozszerzała kompetencje tych organów w trzech płaszczyznach działania. Bliżej określono zasady współdziałania sądów społecznych z lokalnymi organami Frontu Narodowego i kierownictwem zakładów pracy, co miało wzmocnić samodzielność komisji. Rozszerzeniu uległa także właściwość rzeczowa sądów społecznych, zwłaszcza w zakresie spraw cywilnych, poprzez podniesienie górnej wartości przedmiotu sporów rozpatrywanych przed tymi sądami. W prostych sprawach cywilnych kompetencja komisji była obligatoryjna, podczas gdy wcześniej na rozpatrzenie przez nią sporu musiały zgodzić się obie strony. W sprawach karnych i karno-administracyjnych podniesiono górną granicę orzekanych przez sądy społeczne grzywnien oraz określono w sposób precyzyjny warunki przekazania tym sądom spraw o wykroczenia porządkowe. Trzecim aspektem reformy funkcjonowania sądów społecznych było rozbudowanie funkcji zapobiegania konfliktom i innym naruszeniom prawa, m.in. poprzez upublicznianie motywów wydania rozstrzygnięcia i narady nad orzeczeniem. W razie wykrycia przy okazji prowadzonego postępowania braków i niedociągnięć w funkcjonowaniu zakładu pracy lub problemów istotnych z punktu widzenia lokalnych społeczności, komisje miały informować o tym kierownictwo zakładu pracy lub władze terenowe<sup>78</sup>.

Przeprowadzona w 1982 r. reforma stanowiła krok naprzód w kierunku wzmocnienia pozycji i kompetencji sądów społecznych, jednak praktyczna zależność tych organów od czynników lokalnych realizujących linię polityczną partii rządzącej, skutkowałą niewykorzystywaniem istniejących możliwości rozwojowych. Stagnacja szczególnie odczuwalna była w przypadku komisji konfliktowych, które do upadku

76 E. Körting, *Grudtendenzen in der Entwicklung...*, op. cit., s. 113-114.

77 Gesetz vom 25. März 1982 über die gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik (GBl. I Nr. 13 S. 269).

78 H. A. Schönfeldt, *Gesellschaftliche Gerichte...*, op. cit., s. 238.

NRD nie zdołały wyzwolić się spod dominacji związków zawodowych i zakończyły swoją działalność wraz z upadkiem muru berlińskiego pod koniec 1989 r. Na początku 1990 r. przestały funkcjonować komisje rozjemcze, chociaż formalne ich zniesienie nastąpiło wraz z uchwaleniem przez parlament NRD we wrześniu 1990 r. ustawy o sądownictwie rozjemczym<sup>79</sup>. Fakt likwidacji sądów społecznych wraz z upadkiem NRD nie oznacza, że należy negatywnie oceniać samą ideę udziału społeczeństwa wschodniemieckiego w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości, gdyż jej założenia uległy wypaczeniu pod wpływem czynników natury politycznej. Ingerencja przybudówek SED w postaci związków zawodowych i lokalnych organów Frontu Narodowego w znacznym stopniu ograniczała niezawisłość komisji w rozstrzyganiu podległych ich kompetencji spraw, pomimo to cieszyły się one pozytywną opinią wśród obywateli NRD. Społeczeństwo traktowało sądy społeczne jako instytucję zmniejszającą przepaść pomiędzy władzą a obywatelem poprzez umożliwienie szerokim kręgom ludności udziału w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości. O skali tego udziału niech świadczy fakt, że w 1980 r. 2% spośród liczącej 16,7 miliona populacji NRD pełniło funkcje członków sądów orzekających sądów społecznych, z czego w komisjach konfliktowych zasiadało ponad 225 tys. osób, a w komisjach rozjemczych ponad 54 tys.<sup>80</sup> Popularność sądów społecznych w byłym NRD skutkowałą wprowadzeniem w szerokim zakresie zasady polubownego rozstrzygania sporów przez instytucje rozjemcze we wschodnich landach zjednoczonych w 1990 r. Niemiec.

---

79 Gesetz von 13. September 1990 über die Schiedsstellen in den Gemeinden (GBl. I S. 1527). B. Schubel, *Geschichte und Gegenwart...*, op. cit., s. 180.

80 W 1980 r. w NRD funkcjonowało 25 358 komisji rozjemczych, które liczyły 225 623 członków. Z kolei w 5 237 komisjach rozjemczych orzekało 54 290 członków. *Statistisches Taschenbuch der DDR*, Berlin 1980, s. 20.