Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22

Michał Domagała

# Rozwój strefowych i ponadstrefowych organów niemieckich w zachodnich strefach okupacyjnych

*The development of zonal and extrazonal German bodies in the western occupation zones*

W wyniku kapitulacji III Rzeszy wszystkie prawa suwerenne przeszły na mocarstwa alianckie. Oznaczało to, że decyzje co do wewnętrznego ustroju Niemiec będą podejmowane przez rządy państw alianckich. W pierwszej kolejności obszar Niemiec został podzielony na cztery strefy, natomiast Berlin został wydzielony ze strefy radzieckiej i podzielony na cztery sektory. Celem mocarstw alianckich, potwierdzonym na konferencji poczdamskiej, było zbudowanie nowej niemieckiej władzy państwowej na wszystkich szczeblach zarządzania. Najwcześniej powołanie władz niemieckich nastąpiło na szczeblu gmin i powiatów, co było niezbędne dla administrowania sprawami bieżącymi. Kolejnym etapem rozwoju ustroju politycznego było utworzenie w poszczególnych strefach krajów jako jednostek nowego podziału terytorialnego. Przeprowadzony podział w większości nie pokrywał się z granicami dotychczas istniejących krajów niemieckich. We wszystkich trzech strefach zachodnich tworzenie krajów zostało zakończone w 1947 r. Najwcześniej nastąpiło to w strefie amerykańskiej, bo już w 1945 r. W sumie na terenie stref zachodnich utworzono 12 krajów, w tym dwa miasta–kraje: Brema i Hamburg po 4 kraje w każdej strefie. W strefie amerykańskiej utworzono następujące kraje: Bawaria, Hesja, Wirtembergia-Badenia i Brema, która kilkakrotnie zmieniała przynależność strefową. W strefie brytyjskiej były to: Północna Nadrenia–Westfalia, Dolna Saksonia, Szlezwik-Holsztyn i Hamburg, natomiast w strefie francuskiej: Nadrenia–Palatynat, Południowa Badenia, Wirtembergia-Hohenzollern oraz Saara, która w 1948 r. została przyłączona do Francji, jednakże z dniem 1 stycznia 1957 r. stała się ponownie częścią terytorium RFN. Podział ten, jak również wcześniejszy podział

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



na strefy, został dokonany przez aliantów w sposób arbitralny, bez uwzględniania tradycji historycznych i stanowiska samych Niemców. We wszystkich tych krajach zostały przeprowadzone demokratyczne wybory, począwszy od szczebla gminnego do krajowego. Na szczeblu krajów zostały powołane parlamenty w postaci Landtagów. Parlamenty te uchwaliły konstytucje krajowe, które następnie zostały zatwierdzone w drodze referendum.

Utworzone w latach 1945–1947 przez władze okupacyjne kraje stały się głównymi ośrodkami, w których koncentrował się rozwój polityczny i konstytucyjny Niemiec. Alianci nie chcieli tworzyć początkowo żadnej silnej władzy centralnej w Niemczech. Jednakże dalszy rozwój sytuacji politycznej i stosunków między aliantami spowodował odejście od koncepcji jednego państwa niemieckiego, wyrażonej w uchwałach poczdamskich i doprowadził do podziału Niemiec na dwa państwa: Republikę Federalną Niemiec i Niemiecką Republikę Demokratyczną. Działania ze strony zachodnich mocarstw okupacyjnych, zmierzające do utworzenia separatystycznego państwa niemieckiego, składającego się tylko ze stref zachodnich, zostały podjęte już na przełomie lat 1946–1947. Rozwój ten, zapoczątkowany najpierw połączeniem dwóch stref: amerykańskiej i brytyjskiej i utworzeniem niemieckich organów dwustrefowych, doprowadził przez realizację uchwał konferencji londyńskiej sześciu państw zachodnich (1948 r.) do powstania w 1949 r. odrębnego państwa niemieckiego, ograniczonego do trzech stref zachodnich. Wszystkie utworzone wcześniej kraje niemieckie (z wyjątkiem Saary, która została zespolona z Francją) stały się częściami składowymi federalnego państwa zachodnioniemieckiego.

## UTWORZENIE STREFOWYCH ORGANÓW NIEMIECKICH

Równolegle z organizowaniem krajów i tworzeniem niemieckich organów krajowych zachodnie mocarstwa okupacyjne przystąpiły do tworzenia pierwszych niemieckich organów o zasięgu ogólnostrefowym. Pozycja i kompetencje krajów w poszczególnych strefach różniły się odpowiednio do zróżnicowanego pojmowania przez aliantów problemów ustrojowych oraz formy państwowości powojennych Niemiec. Amerykanie przekazali w największym zakresie zadania państwowe organom niemieckim. Brytyjczycy zastrzegli sobie wyłącznie kompetencje ustawodawcze i przekazali znaczną część administracji, która dotychczas należała do Rzeszy, niemieckim centralnym urzędom strefowym. Były one organami pomocniczymi i wykonawczymi brytyjskiego zarządu wojskowego. Natomiast Francuzi kierowali aż do połowy 1948 r. najważniejszymi zadaniami państwowymi poprzez własne instytucje właściwe dla całej strefy, a w niektórych sprawach aż do czasu utworzenia RFN.[1]

[1] B.Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, wyd. 2, Luchterhand 1970, s. 102.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



Tworzenie wspólnych dla wszystkich krajów jednej strefy organów niemieckich zostało zapoczątkowane na obszarze strefy amerykańskiej już w październiku 1945 r. powołaniem do życia Rady Krajów, składającej się początkowo z premierów krajowych tej strefy. Również władze brytyjskie stosunkowo szybko przystąpiły do tworzenia ogólnostrefowych instytucji niemieckich, aczkolwiek odmiennych aniżeli w strefie amerykańskiej. Jedynie Francuzi zwlekali bardzo długo z tworzeniem podobnych organów niemieckich. Francuskie władze okupacyjne dokonały ścisłego rozgraniczenia kompetencji własnych od kompetencji przysługujących krajom. W ten sposób dążono do wyeliminowania organów niemieckich w skali całej strefy. Pomimo takiego ścisłego podziału kompetencji, dadzą się zauważyć również w strefie francuskiej pewne przejawy koordynacji działań rządów krajowych, co stanowiło namiastkę niemieckich instytucji ogólnostrefowych. Dopiero w połowie 1948 r., po podjęciu decyzji o utworzeniu Trizonii, władze francuskie rozpoczęły organizowanie w swojej strefie instytucji niemieckich o zasięgu ponadkrajowym. Nie nabrały one jednak większego znaczenia z powodu równoczesnego organizowania niemieckich organów trójstrefowych, które stanowiły później podstawę administracji państwowej RFN.[2]

**Strefa amerykańska – Rada Krajów**

Władze amerykańskie jako pierwsze podjęły działania zmierzające do utworzenia obok powoływanych organów krajowych, ogólnostrefowych instytucji niemieckich. Przyczyną przyspieszonych działań w tym zakresie była m.in. trudna sytuacja gospodarcza po wojnie, zwłaszcza w dziedzinie wyżywienia i zaopatrzenia ludności. Zadaniem organów ogólnostrefowych miało być udzielanie władzom okupacyjnym pomocy w przezwyciężaniu istniejących trudności oraz koordynowanie działalności niemieckich organów krajowych.[3] Powołanie pierwszego takiego organu nastąpiło zaledwie w pięć miesięcy po kapitulacji Rzeszy. Na podstawie rozkazu gubernatora wojskowego, 17 października 1945 r. w Stuttgarcie zebrali się trzej premierzy krajowi oraz prezydent Senatu Bremy pod przewodnictwem zastępcy gubernatora gen. Claya. Celem tego oficjalnego spotkania było powołanie do życia centralnego organu dla całej strefy, mającego zapewnić koordynację funkcjonowania czterech krajów i współpracę w dziedzinie gospodarki. W ten sposób zapoczątkowana została działalność instytucji Rady Krajów (Länderrat), będącej początkowo konferencją premierów krajowych. Na spotkaniu tym premierzy niemieccy opracowali tymczasowy plan utworzenia wspólnego sekretariatu krajów, który następnie został poprawiony przez stronę amerykańską i zatwierdzony 6 listopada 1945 r. jako plan utworzenia Rady Krajów z siedzibą

[2] J. Sułek, *Geneza Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1977, s. 222.
[3] L. Pastusiak, *Polityka Stanów Zjednoczonych w Niemczech 1945–1949*, Wrocław 1967, s. 448.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



w Stuttgarcie.[4] W tym samym dniu odbyło się również pierwsze posiedzenie Rady Krajów, na którym opracowano statut tego organu. Statut ten ulegał kilkakrotnym nowelizacjom, wprowadzającym zmiany organizacyjne i kompetencyjne w Radzie Krajów. Na podstawie Statutu Rada Krajów posiadała stosunkowo skomplikowaną strukturę organizacyjną, która w dodatku ulegała poważnym zmianom. Najwyższym organem była Rada Premierów złożona z czterech członków: trzech premierów krajowych i prezydenta Senatu Bremy. Do niej należało podejmowanie wszelkich decyzji, z zastrzeżeniem zasady jednomyślności, włącznie z uchwalaniem ustaw dla całej strefy. Szczególną pozycję w Radzie Premierów posiadał prezydent Senatu Bremy, który był jednocześnie reprezentowany w Strefowej Radzie Doradczej, działającej w strefie brytyjskiej, co wynikało ze zmiennych losów Bremy, jeżeli chodzi o przynależność strefową tego kraju. Przedstawiciel Bremy był więc szczególnego rodzaju łącznikiem pomiędzy organami strefowymi działającymi w dwóch różnych strefach i mógł działać na rzecz współpracy pomiędzy obydwoma instytucjami.

W wyniku nowelizacji statutu Rady Krajów z 4 czerwca 1946 r. zostało powołane Dyrektorium jako organ pozostający do dyspozycji Rady Premierów. Dyrektorium było ciałem roboczym o charakterze doradczym i składało się z delegatów rządów krajowych, przedstawicieli Rady Krajów i jej sekretarza generalnego – w sumie 9 członków.[5]

Na podstawie proklamacji nr 4 gubernatora wojskowego USA oraz kolejnej nowelizacji statutu w marcu 1947 r. została powołana przy Radzie Krajów tzw. Rada Parlamentarna w celu silniejszego powiązania parlamentów krajowych z działalnością Rady Krajów. Rada Parlamentarna składała się z delegatów parlamentów krajowych w liczbie 24: po 7 z Bawarii, Hesji i Wirtembergii–Badenii oraz 3 z Bremy, wybieranych przez Landtagi trzech krajów i Zgromadzenie Obywatelskie Bremy.[6] Powołanie tego organu pozostawało w ścisłym związku ze wzrostem zadań Rady Krajów – zwłaszcza w zakresie ustawodawstwa – oraz potrzebą zapewnienia reprezentacji parlamentarnej przy Radzie Krajów. Rada Parlamentarna była organem doradczym. Do jej kompetencji należało opiniowanie wszystkich projektów ustaw przedkładanych Radzie Krajów, zajmowała się również zagadnieniami o charakterze politycznym.[7]

Dla zabezpieczenia czynności techniczno-organizacyjnych został utworzony przy Radzie Krajów Sekretariat Generalny, w ramach którego działali pełnomoc-

[4] A. Klafkowski, *Administracyjne przygotowanie koncepcji Trizonii we wstępnym okresie okupacyjnym*, „Przegląd Zachodni", 1952, nr 3–4, s. 712. Pełna nazwa tego organu brzmiała: Rada Krajów Amerykańskiego Obszaru Okupacyjnego (Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebietes).

[5] T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, wyd. 19, München 1973, s. 4.

[6] H. Trossmann, *Der Deutsche Bundestag*, Darmstadt-Bad Homburg 1971, s. 11 oraz J. Sułek, *op. cit.*, s. 171.

[7] A. Klafkowski, *op. cit.*, s. 712.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



nicy poszczególnych krajów w celu utrzymywania stałego kontaktu z Radą Krajów. Ponadto Rada Krajów powoływała znaczną liczbę różnego rodzaju komisji, podkomisji i grup roboczych dla poszczególnych dziedzin.

Kompetencje Rady Krajów ulegały ciągłemu rozszerzaniu. Początkowo były to ograniczone możliwości koordynacyjne, następnie władze okupacyjne przekazały jej całość administracji w sprawach dotyczących całej strefy. Początkowo zadaniem Rady Krajów było ujednolicenie systemu prawnego i administracji w ramach czterech krajów, później doszły również zadania, które według Konstytucji Weimarskiej należały do kompetencji Rzeszy Niemieckiej.[8] Decyzje Rady były wiążące wobec krajów, które miały obowiązek ich realizacji; decyzje zapadały jednomyślnie, każdy kraj posiadał jeden głos.

Początkowo działalność Rady Krajów była ściśle kontrolowana przez władze amerykańskie. Członkowie organów strefowych byli wybierani przez poszczególne kraje, ale wykonywali zadania wyznaczone im przez władze okupacyjne i pod ich bezpośrednim nadzorem.[9] Dla sprawowania tego nadzoru Amerykanie utworzyli specjalny organ, tzw. Regional Government Coordinating Office, który rozpoczął swoją działalność 20 grudnia 1945 r. W okresie późniejszym Rada Krajów uzyskiwała coraz większą samodzielność i tylko niektóre jej decyzje podlegały zatwierdzeniu przez władze okupacyjne, natomiast z dniem 1 lipca 1948 r. Regional Government Coordinating Office został zlikwidowany.

Podstawowy kierunek działalności Rady Krajów polegał na ujednolicaniu ustawodawstwa w skali czterech krajów. Szefowie rządów krajowych mogli uchwalać jednogłośnie, bez udziału parlamentów krajowych, jednolite dla całej strefy ustawy w zakresie spraw, dla których według władz okupacyjnych niezbędna była jednolita regulacja prawna. Były to tzw. zoneneinheitliche Gesetze. Ustawy te, po ich zatwierdzeniu przez władze okupacyjne, podlegały publikacji w krajowych dziennikach ustaw. Jako namiastka brakującego czynnika parlamentarnego została powołana w marcu 1947 r. wspomniana już Rada Parlamentarna, składająca się z przedstawicieli Landtagów. Jednolite dla całej strefy ustawy miały pierwszeństwo przed prawem krajowym. Poza tym w praktyce wykształciła się druga kategoria ustaw wydawanych przez Radę Krajów – wiele ustaw uchwalonych przez Radę nie zostało zatwierdzonych przez władze okupacyjne z powodu uznania braku potrzeby jednolitej regulacji dla całej strefy. Ustawy takie, na polecenie Rady Krajów, były przekazywane parlamentom krajowym, a następnie zgodnie przez te parlamenty uchwalane. Były to tzw. ustawy ujednolicające – zonenangeglichene Gesetze.[10]

[8] *Ibidem*, s. 712.

[9] M. Virally, *L Administration internationale de l Allemagne*, Paris 1948, s. 144 i n.

[10] *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, wyd. 34, Bad Homburg 1980, s. 36–37.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



Z powyższego wynika, że Rada Krajów posiadała olbrzymie znaczenie dla zapewnienia jednolitości systemu prawnego strefy amerykańskiej. Rada uchwaliła łącznie 75 jednolitych ustaw ogólnostrefowych oraz 37 ustaw ujednolicających.[11] Doprowadziło to do skonsolidowania strefy amerykańskiej pod względem obowiązującego systemu prawnego, który stał się podstawą i wzorem dla późniejszego ustawodawstwa dwu- i trójstrefowego, a to z kolei w znacznej części zostało przejęte przez ustawodawstwo RFN po jej powstaniu.[12]

Obok Rady Krajów i organów z nią powiązanych w strefie amerykańskiej zostało utworzonych wiele innych instytucji o zasięgu ogólnostrefowym działających w wyspecjalizowanych dziedzinach życia gospodarczego i administracyjnego. Przykładowo można wymienić Niemieckie Koleje Żelazne (Deutsche Eisenbahnen im US-Besatzungsgebiet), Pocztę Niemiecką (Deutsche Post), służbę meteorologiczną (Wetterdienst), oraz urzędy pełnomocników do spraw rolnictwa i wyżywienia, handlu, cen itp. Większość z tych instytucji stała się w okresie późniejszym częścią składową niemieckiej administracji dwu- i trójstrefowej.[13]

Działalność i znaczenie Rady Krajów oraz instytucji z nią powiązanych uległy istotnemu ograniczeniu wraz z utworzeniem Bizonii i powołaniem organów dwustrefowych, a zwłaszcza Rady Gospodarczej.[14] Na skutek wyraźnego preferowania przez władze amerykańskie organów dwustrefowych, ograniczeniu uległy również kompetencje Rady Krajów. Większość zadań o charakterze ponadregionalnym przekazano organom dwustrefowym. Jedynie w wyniku inicjatywy strony niemieckiej działalność Rady Krajów trwała aż do czasu utworzenia naczelnych organów RFN. Według stanowiska władz amerykańskich, wyrażonego 8 kwietnia 1948 r., Rada Krajów powinna zakończyć swoją działalność jeszcze w tym samym miesiącu. W odpowiedzi na to premierzy krajowi oświadczyli, że ich zdaniem Rada Krajów mogłaby działać nadal w zakresie spraw nienależących do kompetencji organów dwustrefowych. Podobne stanowisko zajęła Rada Parlamentarna. Wobec takiego stanowiska strony niemieckiej władze amerykańskie przestały utrzymywać stosunki z Radą Krajów i pozostawiły jej ostateczną decyzję co do dalszych losów. Tym samym władze okupacyjne przestały sprawować kontrolę nad działalnością Rady Krajów, która istniała nadal, ale już tylko jako instytucja koordynacyjna i w praktyce pozbawiona była istotniejszego znaczenia. Ostateczne rozwiązanie Rady Krajów i jej organów nastąpiło we wrześniu 1949 r., czyli po utworzeniu RFN.

[11] *Ibidem*, s. 37.

[12] Art. 125 Ustawy Zasadniczej RFN stanowi, że prawo sprzed 1949 r. obowiązujące w zakresie spraw, które według tej konstytucji należą do ustawodawstwa konkurencyjnego, staje się prawem federalnym, jeżeli obowiązywało ono jednolicie na obszarze jednej lub kilku stref okupacyjnych, albo też zmieniło ono po 8 maja 1945 r. dawne prawo Rzeszy.

[13] J. Sułek, *op. cit.*, s. 173–174.

[14] *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz*..., s. 37.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



Utworzona w strefie amerykańskiej Rada Krajów z punktu widzenia prawnego nosiła cechy organu federacyjnego[15]. Świadczy o tym fakt, że ustawy uchwalane przez Radę nakładały obowiązki na poszczególne kraje, a uchwalanie ustaw odbywało się na zasadzie jednomyślności. Federalny charakter posiadała również utworzona przy Radzie Krajów Rada Parlamentarna, składająca się z przedstawicieli parlamentów krajowych. Powołanie tego organu było nawet krytykowane ze strony niemieckiej, jako próba utworzenia parlamentu strefowego, co przesądzałoby o trwałości tej instytucji.

**Strefa brytyjska**

W odróżnieniu od strefy amerykańskiej, gdzie najpierw nastąpiło utworzenie krajów i powołanie niemieckich organów krajowych, a dopiero w drugiej kolejności organów ogólnostrefowych, w strefie brytyjskiej utworzenie ogólnostrefowych niemieckich organów administracyjnych wyprzedziło ostateczne ukształtowanie krajów. Największe znaczenie polityczne miały dwie instytucje: Konferencja Premierów Krajowych oraz Strefowa Rada Doradcza (Zonenbeirat). Poza tym brytyjski zarząd wojskowy utworzył około 50 różnych strefowych urzędów administracji niemieckiej, które były organami doradczymi i pomocniczymi zarządu wojskowego. Urzędy te nie były jednak między sobą skoordynowane. Najważniejszymi wśród nich były: Centralny Urząd do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Zentralamt für Ernährung und Landwirtschaft), Centralny Urząd Gospodarczy (Zentralamt für Wirtschaft), Centralny Urząd Sprawiedliwości (Zentraljustizamt), Centralny Urząd Budżetowy (Zentralfinanzamt), Centralny Urząd Spraw Wewnętrznych (Zentralamt für Inneres), Centralny Urząd Pracy (Zentralamt für Arbeit), itp.[16]

Konferencja Premierów Krajowych strefy brytyjskiej

Podobnie jak w pozostałych strefach okupacyjnych, również w strefie brytyjskiej natychmiast po wprowadzeniu stanu okupacji wyłonił się problem koordynacji działalności władz niemieckich funkcjonujących w poszczególnych jednostkach administracyjnych pod nadzorem władz okupacyjnych. Starania w tym zakresie wychodziły ze strony niemieckiej – już w połowie 1945 r. podjęto pierwsze inicjatywy mające na celu stworzenie strefowej instytucji koordynującej. Szczególną rolę w tym zakresie odegrał Hannover, który był największym centrum administracyjnym w tej części Niemiec. Pierwszym organem była tzw. Rada Czterech, składająca się z kierowników administracji niemieckiej czterech jednostek administracyjnych: prowincji Hannover, miasta Bremy i dwu ówcze-

[15] T. Maunz, *op. cit.*, s. 4.
[16] H. Trossmann, *op. cit.*, s. 13.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



snych krajów – Oldenburg i Brunszwik. W połowie 1945 r. zaczęli oni odbywać wspólne spotkania, których celem było przezwyciężanie trudności napotykanych w pracy kierowanych przez nich instytucji.

Zdecydowanie większy zasięg i znaczenie posiadały konferencje „szefów krajów", w których uczestniczyli kierownicy administracji niemieckiej wszystkich istniejących wtedy jednostek podziału administracyjnego z obszaru strefy brytyjskiej, włącznie z prezydentem Senatu Bremy, która należała już do strefy amerykańskiej. Pierwsza taka konferencja odbyła się w Hamburgu 29 października 1945 r. Zapoczątkowało to praktykę odbywania regularnych, comiesięcznych konferencji „szefów krajów". Na pierwszej konferencji opracowano m.in. projekt statutu organizacyjnego Konferencji Szefów Krajowych i powołania Sekretariatu Generalnego. Władze brytyjskie sprzeciwiły się jednak oficjalnej instytucjonalizacji Konferencji, przede wszystkim z powodu próby usankcjonowania krajów, które jeszcze w tym okresie znajdowały się w stadium organizacji.[17] Wobec dalszego nacisku strony niemieckiej władze brytyjskie w lutym 1946 r. zdecydowały się na przyjęcie rozwiązania kompromisowego w postaci Strefowej Rady Doradczej (Zonenbeirat). Jednakże ze względu na skład i niewielkie kompetencje Rady problem koordynacji krajów i prowincji pozostał nadal nierozwiązany. Czynnikiem zachęcającym do podejmowania dalszych prób utworzenia strefowego organu koordynującego był fakt istnienia i szerokiej działalności Rady Krajów w strefie amerykańskiej.

Sytuacja zmieniła się dopiero z chwilą zmiany brytyjskiej polityki okupacyjnej i przejścia do tworzenia dużych i zwartych krajów. W tym okresie powstała również konieczność dostosowania strefy brytyjskiej do warunków funkcjonowania instytucji dwustrefowych. W efekcie doprowadziło to do akceptacji w połowie 1947 r. odpowiednich propozycji niemieckich, zmierzających do utworzenia Rady Krajów dla brytyjskiego obszaru okupacyjnego. W dniu 4 lipca 1947 r. premierzy rządów krajowych podjęli uchwałę o powołaniu takiego organu wraz ze Stałym Biurem, natomiast 22 listopada tego roku zmieniono jego nazwę na Konferencja Premierów Krajowych.[18] W skład Konferencji wchodzili premierzy trzech krajów: Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii i Szlezwiku-Holsztynu oraz prezydenci Senatów Hamburga i Bremy; ten ostatni jedynie z głosem doradczym ze względu na przynależność Bremy do strefy amerykańskiej. Kompetencje Konferencji Premierów Krajowych były stosunkowo skromne w porównaniu z Radą Krajów w strefie amerykańskiej. Zadania Konferencji polegały na koordynacji ustawodawstwa i administracji poszczególnych krajów, a także na wymianie doświadczeń pomiędzy krajami. Ze względu na fakt, że działalność Konferencji Premierów Krajowych strefy brytyjskiej przypadła na drugi okres okupacji,

[17] I. Girndt, *Zentralismus in der britischen Zone*, Bonn 1971, s. 25.
[18] J. Sułek, *op. cit.*, s. 196.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



a więc lata 1947–1949, nie mogła ona odegrać większej roli, ponieważ w tym okresie pierwszoplanowe znaczenie posiadały już dwustrefowe instytucje administracji niemieckiej. W sumie Konferencja Premierów Krajowych tej strefy nie miała takiego znaczenia integrującego jak Rada Krajów w strefie amerykańskiej. Konferencja odegrała jedynie istotną rolę w zakresie koordynacji ustawodawstwa krajowego w skali całej strefy brytyjskiej, szczególnie od połowy 1948 r., kiedy Strefowa Rada Doradcza zaprzestała swojej działalności.

## Strefowa Rada Doradcza

W odróżnieniu od Konferencji Premierów Krajowych utworzenie Strefowej Rady Doradczej nastąpiło stosunkowo szybko, bo już w lutym 1946 r., a więc jeszcze przed ostatecznymi przekształceniami terytorialnymi w tej strefie i utworzeniem nowych krajów. Powołanie tego organu było kompromisową odpowiedzią władz brytyjskich na niemieckie propozycje powołania konferencji szefów krajów zgłaszane w 1945 r., o czym była mowa powyżej. Strefowa Rada Doradcza została powołana na podstawie instrukcji nr 12 brytyjskich władz okupacyjnych z 15 lutego 1946 r. W jej skład weszły cztery grupy członków: kierownicy administracji niemieckiej istniejącej w prowincjach i krajach, przedstawiciele głównych partii politycznych, 11 przedstawicieli resortowych (odpowiednio do 11 resortów brytyjskiego zarządu wojskowego) oraz po dwóch przedstawicieli związków zawodowych i organizacji spożywców. Łącznie zostało mianowanych przez zarząd wojskowy 27 członków.[19] Siedzibą Rady został Hamburg – Rada rozpoczęła swoją działalność 6 III 1946 r.[20]

Strefowa Rada Doradcza była, jak wskazuje na to jej nazwa, tylko organem doradczym dla zarządu wojskowego, bez uprawnień ustawodawczych i bez egzekutywy. Jej decyzje w większości spraw były zależne od zatwierdzenia władz okupacyjnych. Przedmiotem obrad Rady mogły być jedynie sprawy, które zostały skierowane do niej przez władze brytyjskie lub też z inicjatywy strony niemieckiej, z zastrzeżeniem, że każda taka sprawa musiała uprzednio uzyskać akceptację władz okupacyjnych. Dla rozpatrywania konkretnych problemów Rada powoływała swoje fachowe komisje robocze. Potrzeby techniczno-organizacyjne zabezpieczał Stały Sekretariat.

Pod koniec 1946 r. Strefowa Rada Doradcza wystąpiła z koncepcją swej reorganizacji. Projekt przewidywał utworzenie dwóch nowych organów: Rady Politycznej i Rady Krajów. Do Rady Politycznej mieliby wchodzić przedstawiciele partii politycznych, natomiast Rada Krajów miała być złożona z trzech premierów krajowych oraz burmistrzów Hamburga i Bremy, na wzór Rady Krajów w stre-

[19] A. Dorendorf, *Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone*, Götingen 1953, s. 141–142.
[20] H. Trossmann, *op. cit.*, s. 13.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



fie amerykańskiej. Rada Polityczna pełniłaby kontrolę polityczną nad całością spraw strefy i byłaby organem doradczym władz okupacyjnych. Rada Krajów była pomyślana jako organ koordynujący rozwój ogólnostrefowy.[21] Propozycje te pozostawały w ścisłym związku z pracami organizacyjnymi zmierzającymi do utworzenia Bizonii. Projekt niemiecki został przyjęty przez władze brytyjskie, lecz zrealizowano go jedynie częściowo. Zmiany te zostały dokonane na podstawie zarządzenia nr 60 zarządu wojskowego z 10 czerwca 1947 r., w wyniku czego Strefowa Rada Doradcza została gruntownie przekształcona. Z propozycji niemieckich została przyjęta jedynie koncepcja Rady Politycznej, natomiast odrzucono projekt utworzenia Rady Krajów, ponieważ w tym okresie władze brytyjskie zdecydowały się na zinstytucjonalizowanie strefowej Konferencji Premierów Krajowych, która przejęła zadania koordynacji w skali ogólnostrefowej. Wprowadzone zmiany miały także charakter zasadniczy z innego powodu; do tej pory członkowie Rady byli mianowani przez władze okupacyjne, odtąd byli oni wybierani przez parlamenty poszczególnych krajów według klucza partyjnego. Ogółem Rada składała się z 37 członków; poszczególne kraje posiadały stałą liczbę przedstawicieli: Północna Nadrenia-Westfalia – 20, Dolna Saksonia – 10, Szlezwik-Holsztyn – 4 oraz Hamburg – 3. Na uwagę zasługuje brak przedstawicieli Bremy. Członkowie Rady byli wybierani przez parlamenty krajowe, jednakże z chwilą wyboru stawali się oni niezależni od parlamentu, co więcej nie musieli oni być nawet jego członkami. Ich wybór wymagał jednak zatwierdzenia ze strony władz okupacyjnych. Okolicznością decydującą o członkostwie w Radzie była przynależność partyjna. Głosowanie w Radzie odbywało się nie na zasadzie przynależności krajowej, lecz na zasadzie przynależności partyjnej.[22] W zakresie stosunku Rady do krajów, nie posiadała ona żadnych kompetencji do wkraczania w sprawy krajów; również kraje nie posiadały żadnego wpływu na działalność Rady Doradczej. Było to wynikiem uniezależnienia członków Rady od parlamentów, które ich wybrały.

Po dokonanych przekształceniach Strefowa Rada Doradcza pozostała nadal jedynie organem opiniodawczym dla władz okupacyjnych. Rada uzyskała jedynie większą samodzielność w zakresie ustalania porządku obrad i wyboru przedmiotu obrad – nie wymagało to zgody lub zatwierdzenia władz okupacyjnych. Zadania Rady zostały ograniczone do spraw politycznych i prawnych, co było uzasadniane faktem tworzenia w tym okresie organów dwustrefowych. Rada Doradcza nie posiadała więc kompetencji ustawodawczych ani wykonawczych, należały one nadal wyłącznie do władz okupacyjnych.

[21] A. Klafkowski, *op. cit.*, s. 714 oraz J. Sułek, *op. cit.*, s. 200.

[22] Przynależność partyjna członków Strefowej Rady Doradczej była następująca: SPD – 14, CDU – 12, KPD – 4, FDP – 3, DP – 2 oraz Zentrum – 2 członków (F. Klein, *Neues deutsches Verfassungsrecht*, Frankfurt 1949, s. 82).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



Połączenie strefy brytyjskiej i amerykańskiej oraz rozbudowa organów dwustrefowych spowodowały stopniowe ograniczanie możliwości działania Strefowej Rady Doradczej. Władze brytyjskie uznały za celowe rozwiązanie Rady w celu uniknięcia dublowania działalności organów strefowych i dwustrefowych. Zamiary te spotkały się jednak ze stanowczym sprzeciwem strony niemieckiej, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Rady Krajów w strefie amerykańskiej. Strona niemiecka uważała za celowe kontynuowanie działalności Rady Doradczej; rozwiązanie mogłoby nastąpić dopiero wtedy, kiedy jej zadania zostaną przekazane na wyższy szczebel administracji przyszłego jednolitego państwa niemieckiego. Utrzymanie działalności Rady, jako organu strefowego, podkreślałoby prowizoryczny charakter rozwiązań dwustrefowych i dawałoby wyraz tendencjom ogólnoniemieckim. Nacisk władz brytyjskich, aby Rada zaprzestała swojej działalności, wzmógł się w połowie 1948 r., tj. po zakończeniu obrad konferencji londyńskiej sześciu państw zachodnich dotyczącej przyszłości Niemiec i podjęciu decyzji o przystąpieniu do organizacji separatystycznego państwa zachodnioniemieckiego. W wyniku tego ostatnie plenarne posiedzenie Strefowej Rady Doradczej odbyło się 29 czerwca 1948 r., co oznaczało w praktyce zaprzestanie jej działalności.[23]

**Strefa francuska**

Po utworzeniu krajów niemieckich, jako podstawowych jednostek podziału terytorialnego, Francuzi położyli szczególny nacisk na ten szczebel niemieckiej administracji. Było to zgodne z konfederacyjną koncepcją władz francuskich, co w efekcie prowadziło do wzajemnego izolowania krajów i podkreślania ich odrębności. W przeciwieństwie do strefy amerykańskiej i brytyjskiej francuskie władze okupacyjne nie dopuszczały aż do 1948 r. do tworzenia niemieckich instytucji o charakterze strefowym. Francuski zarząd wojskowy dokonał ścisłego rozgraniczenia własnych kompetencji od kompetencji krajowych. W ten sposób zostały wyeliminowane jakiekolwiek organy niemieckie w skali całej strefy. Organami strefowymi były wyłącznie francuskie organy zarządu wojskowego, które tylko w niewielkim stopniu korzystały z pomocy personelu niemieckiego.[24] Cechą charakterystyczną, podkreślającą odmienny rozwój krajów niemieckich w strefie francuskiej, był również fakt, że konstytucje tych krajów uchwalone w 1947 r. ukształtowane zostały na zasadzie separatyzmu, jeżeli chodzi o stosunek do problemu jedności Niemiec.

Pomimo takiego podziału kompetencji pomiędzy krajami a władzami okupacyjnymi w praktyce funkcjonowały również w strefie francuskiej pewne zalążki koordynacji działalności rządów krajowych. Były to konferencje ministrów resor-

[23] J. Sułek, *op. cit.*, s. 203.
[24] A. Klafkowski, *op. cit.*, s. 716.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



towych poszczególnych krajów, a nawet premierów krajowych, zwoływane przez władze francuskie dla wspólnego omówienia konkretnych bieżących problemów. Konferencje takie zaczęto zwoływać od września 1946 r. i obradowały one pod przewodnictwem gubernatora wojskowego lub jego przedstawicieli. Konferencje te były podobne w pewnym sensie do konferencji premierów krajowych w strefie brytyjskiej, jednakże Francuzi przez dłuższy czas sprzeciwiali się formalnej instytucjonalizacji tej formy koordynacji. Jedynie 20 kwietnia 1947 r. powołano tzw. Sekretariat Konferencyjny z siedzibą w Baden-Baden, którego zadaniem było zapewnienie pod względem techniczno-organizacyjnym sprawnego przebiegu spotkań niemieckich władz krajowych z władzami okupacyjnymi.

Zmiana stanowiska władz francuskich w tym zakresie nastąpiła dopiero w 1948 r. w trakcie trwania konferencji londyńskiej dotyczącej przyszłości Niemiec i wyrażeniu przez Francję zgody na utworzenie Trizonii. W tej sytuacji Francuzi przystąpili do pospiesznego tworzenia instytucji niemieckich o zasięgu strefowym, które w praktyce nie zdążyły nabrać jednak większego znaczenia z powodu jednoczesnego organizowania niemieckich instytucji trójstrefowych.

W wyniku generalnej zmiany polityki francuskiej wobec Niemiec zarząd wojskowy 17 marca 1948 r. wyraził zgodę na formalne utworzenie stałej instytucji niemieckiej pod nazwą Konferencja Premierów Krajowych strefy francuskiej, która miała składać się z trzech premierów krajowych oraz krajowych ministrów gospodarki i finansów. Wspólne posiedzenia pozostałych ministrów krajowych wymagały nadal szczególnego zezwolenia władz francuskich.[25] Pierwsza tego rodzaju konferencja odbyła się dopiero 9 kwietnia 1948 r. W praktyce instytucja ta nie rozwinęła szerszej działalności, ponieważ w okresie tym niemieckie władze krajowe nie były już zainteresowane rozwojem instytucji strefowych, lecz przyłączeniem tej strefy do Bizonii i tworzeniem organów administracji trójstrefowej. W sumie na terenie strefy francuskiej nie utworzono żadnych instytucji strefowych o zadaniach politycznych czy ustawodawczych.[26] Podejmowane były jedynie próby utworzenia organu o charakterze koordynacyjnym; w praktyce pewną rolę odegrały tylko zwoływane od 1948 r. regularne spotkania ministrów gospodarki i finansów.

## POWSTANIE I ROZWÓJ DWUSTREFOWYCH ORGANÓW NIEMIECKICH

Po przejęciu władzy najwyższej i wprowadzeniu stanu okupacji nad Niemcami mocarstwa alianckie postanowiły w umowie poczdamskiej, że Niemcy powinny być traktowane jako jedność gospodarcza, a w przyszłości zostanie odbu-

[25] H. Trossmann, *op. cit.*, s. 15.
[26] T. Maunz, *op. cit.*, s. 4.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



dowane jedno państwo niemieckie na nowych demokratycznych zasadach. Na stanowisku jedności państwowej Niemiec stały również, w początkowym okresie okupacji, wszystkie dopuszczone do działalności niemieckie partie polityczne, nie licząc tendencji separatystycznych występujących na niektórych obszarach, np. w Bawarii. Jednakże realizacja założeń umowy poczdamskiej w tym zakresie napotykała trudności od samego początku i okazała się w praktyce niemożliwa. Pomimo ustalenia wspólnych zasad traktowania okupowanych Niemiec każde z czterech mocarstw interpretowało i realizowało program poczdamski w odmienny sposób, co wynikało z ogólnych założeń polityki danego mocarstwa i odmiennych interesów. Przykładem odmiennego podejścia do spraw niemieckich jest m.in. problematyka powołania i funkcjonowania administracji w poszczególnych strefach. Różnice te występowały nie tylko pomiędzy strefą radziecką a strefami zachodnimi, lecz również pomiędzy strefą amerykańską, brytyjską i francuską. Zróżnicowanie niemieckich instytucji administracyjnych zwiększyło się jeszcze bardziej z chwilą przystąpienia przez USA i Wielką Brytanię do kolejnego etapu tworzenia niemieckiej administracji poprzez połączenie obydwu stref i utworzenie instytucji dwustrefowych. Rozwój ten, zapoczątkowany już pod koniec 1946 r., był wyrazem odejścia od koncepcji jednego państwa niemieckiego i doprowadził ostatecznie poprzez przyłączenie trzeciej strefy, francuskiej, do utworzenia w 1949 r. odrębnego państwa niemieckiego, obejmującego trzy strefy zachodnie – Republiki Federalnej Niemiec.

Spośród mocarstw zachodnich Amerykanie pierwsi wystąpili z inicjatywą, aby doprowadzić do nowego porządku politycznego w zachodnich Niemczech. W miarę coraz bardziej zarysowującego się konfliktu w stosunkach między Wschodem i Zachodem, alianci zachodni podjęli działania zmierzające do odchodzenia od wspólnej czterostronnej polityki wobec Niemiec. Amerykański zarząd wojskowy otrzymał już w grudniu 1945 r. od rządu USA pełnomocnictwa do zawierania dwustronnych porozumień z innymi mocarstwami okupacyjnymi w zakresie tworzenia centralnej administracji niemieckiej, jeżeli niemożliwe będzie osiągnięcie porozumienia czterostronnego.[27] Kiedy kolejna konferencja ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw na przełomie lipca i sierpnia 1946 r. w Paryżu nie doprowadziła do uzgodnienia wspólnego stanowiska na temat przywrócenia jedności Niemiec, Stany Zjednoczone wystąpiły na posiedzeniu Sojuszniczej Rady Kontroli z wnioskiem o połączenie stref okupacyjnych pod względem gospodarczym w następujących dziedzinach: wyżywienia i rolnictwa, przemysłu, finansów, komunikacji oraz poczty. Inicjatywa ta spotkała się jedynie z akceptacją ze strony brytyjskiej, co oznaczało w efekcie podjęcie działań w kierunku utworzenia Bizonii. Od tej pory następuje zbliżenie organizacyjne między obydwiema strefami w zakresie wymienionych działów gospodarki. Pozostałe

[27] J. Sułek, *op. cit.*, s. 243.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



dwa mocarstwa okupacyjne nie podjęły inicjatywy amerykańskiej; ZSRR wypowiedział się przeciwko połączeniu stref amerykańskiej i brytyjskiej, bowiem było to sprzeczne z porozumieniem poczdamskim.

Wobec uzgodnionego porozumienia amerykańsko-brytyjskiego o utworzeniu Bizonii strona niemiecka uznała za wskazane, aby przedstawić władzom okupacyjnym własne propozycje w sprawie organizacji administracji dwustrefowej. Propozycje takie, uzgodnione wśród premierów krajowych strefy amerykańskiej, zostały przedstawione już 4 sierpnia 1946 r. – nie zostały one jednak przyjęte przez władze okupacyjne. Strona niemiecka, opowiadając się za połączeniem obydwu stref, składała jedynie zastrzeżenie, że porozumienia te mogą mieć wyłącznie charakter prowizoryczny i powinny być początkiem scalania wszystkich stref okupacyjnych w jedną całość.

Pierwszym etapem prac organizacyjnych zmierzających do powołania instytucji dwustrefowych było podpisanie przez niemieckich przedstawicieli z obydwu stref pięciu tzw. porozumień tymczasowych, dotyczących następujących dziedzin życia gospodarczego: wyżywienia i rolnictwa, gospodarki, finansów, komunikacji oraz poczty i łączności. Porozumienia te uzyskały uprzednią zgodę władz okupacyjnych obydwu stref i weszły w życie 1 października 1946 r. Na ich podstawie została utworzona dla wymienionych tu dziedzin życia gospodarczego niemiecka administracja dwustrefowa. Było to pięć resortów zbudowanych według identycznych lub podobnych zasad. Na czele każdego z nich stał urząd kierowany przez Radę Administracyjną (Verwaltungsrat), w której skład wchodziło po jednym przedstawicielu krajów niemieckich tworzących Bizonię. Przewodniczący poszczególnych rad byli w pewnym sensie quasi-ministrami. Tych pięć dwustrefowych rad istniało obok siebie bez jakiegokolwiek podporządkowania nadrzędnemu organowi koordynującemu lub kontrolnemu.[28]

W pierwszej fazie tworzenia instytucji dwustrefowych zarówno władze okupacyjne, jak i strona niemiecka akcentowały wyłącznie gospodarczy charakter Bizonii, co miało nie przesądzać o rozwiązaniach politycznych. W zawartych porozumieniach tymczasowych znalazły się nawet sformułowania o możliwości przystąpienia do nich pozostałych stref. W celu podkreślenia, że tworzone organy dwustrefowe nie są zaczątkiem niemieckich organów centralnych, postanowiono, że każdy z urzędów będzie miał swoją siedzibę w innym mieście. Formalnoprawną podstawą zjednoczenia obydwu stref był odpowiedni układ podpisany przez ministrów spraw zagranicznych USA i W. Brytanii, który wszedł w życie 1 stycznia 1947 r.[29] Tego rodzaju dwustronne porozumienie oznaczało w praktyce, że

[28] H. Trossmann, *op. cit.*, s. 16.

[29] *Ibidem*, s. 16. Szerzej na temat tworzenia i funkcjonowania organów dwustrefowych zob. M. Domagała, *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji*, Łódź 1990, s. 25 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



rozwiązanie problemu niemieckiego na podstawie czterostronnego układu będzie trudne do osiągnięcia, przynajmniej w najbliższej przyszłości.

Utworzone w ten sposób dwustrefowe organy administracyjne nie posiadały jednak żadnych kompetencji ustawodawczych ani wykonawczych. Organy te funkcjonowały niezależnie od siebie i podlegały pełnej kontroli ze strony władz okupacyjnych. Taka struktura władz dwustrefowych o ograniczonych kompetencjach istniała jedynie przez kilka miesięcy, tj. w pierwszej fazie organizacji Bizonii, czyli do czerwca 1947 r. Propozycje zmiany struktury organizacyjnej administracji dwustrefowej były zgłaszane przez Niemców natychmiast po podjęciu działalności przez pięć urzędów resortowych. Postulowano utworzenie odpowiedniego organu o charakterze parlamentarno-politycznym, który przejąłby kontrolę nad administracją dwustrefową; żądano również wyposażenia organów dwustrefowych w szerokie kompetencje ustawodawcze i wykonawcze.[30] Początkowo żądania te były odrzucane przez władze amerykańskie i brytyjskie, które uważały, że realizacja tych postulatów nadałaby Bizonii wyraźnie polityczny charakter i utrudniłoby to zawarcie czterostronnego układu w sprawie jedności Niemiec. Jednakże w wyniku dalszego zaostrzania się stosunków pomiędzy aliantami zachodnimi a Związkiem Radzieckim propozycje niemieckie spotkały się ze zrozumieniem ze strony władz okupacyjnych. Po kolejnej konferencji ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw w Moskwie, która nie doprowadziła do zbliżenia stanowisk w sprawie przyszłości Niemiec, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania wyraziły zgodę na rozbudowę struktury Bizonii i podjęły w tym celu odpowiednie rokowania. Doprowadziło to do zawarcia 29 maja 1947 r. układu w sprawie nowego ukształtowania instytucji dwustrefowych. W celu realizacji tego układu władze okupacyjne obydwu stref wydały odpowiednie zarządzenia, które weszły w życie z dniem 10 czerwca 1947 r. Rozpoczęło to drugi etap organizacji instytucji dwustrefowych.

Na podstawie powyższych aktów wprowadzono przede wszystkim nową nazwę dla określenia Bizonii: Zjednoczony Obszar Gospodarczy (Vereinigtes Wirtschaftsgebiet), co nadal miało podkreślać jedynie gospodarczy charakter tworzonych instytucji. Najistotniejsze zmiany polegały na utworzeniu nowych organów dwustrefowych, których powołanie postulowała strona niemiecka. Zrealizowano również postulat znacznego rozszerzenia kompetencji organów dwustrefowych (kosztem ograniczenia uprawnień organów strefowych i krajowych). W wyniku dokonanych zmian Zjednoczony Obszar Gospodarczy nabrał wyraźnie cech typowych dla organizacji quasi-państwowych o ograniczonej suwerenności, pomimo że obydwa mocarstwa okupacyjne podkreślały, iż zmiany te nie prowadzą do tworzenia organów politycznych jako reprezentacji narodowej dwu stref, lecz nadal mają na celu utrzymanie gospodarczej jedności Niemiec.

[30] A. Klafkowski, *op. cit.*, s. 718–719.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



Organami Zjednoczonego Obszaru Gospodarczego w drugim etapie jego rozwoju były: 1) Rada Gospodarcza (Wirtschaftsrat) jako quasi-parlament, 2) Rada Wykonawcza (Exekutivrat) oraz 3) Dyrektorium jako quasi-gabinet.

Rada Gospodarcza składała się z 52 członków wybieranych przez osiem parlamentów krajowych z obydwu stref.[31] Był to najwyższy organ Bizonii z kompetencjami ustawodawczymi, chociaż jego działalność podlegała kontroli władz okupacyjnych. Rada Gospodarcza była więc pierwszym powojennym niemieckim quasi-parlamentem dwustrefowym. Jej nazwa miała w dalszym ciągu podkreślać gospodarczy, a nie polityczny charakter tego tworu państwowego. Posłowie do Rady Gospodarczej zorganizowani byli we frakcje według przynależności partyjnej, a nie krajowej i uważali się za reprezentantów całej ludności niemieckiej obydwu stref, chociaż nie pochodzili z wyborów powszechnych. Poza kompetencjami ustawodawczymi Rada Gospodarcza dokonywała wyboru i odwoływała dyrektorów poszczególnych resortów, czyli tzw. ministrów dwustrefowych. Przewodniczącym Rady został Erich Köhler (CDU). Organami wewnętrznymi Rady Gospodarczej były poza tym: Prezydium, Rada Seniorów oraz 12 komisji stałych. Rada podjęła swoją działalność 25 czerwca 1947 r. i w okresie swej działalności uchwaliła 18 ustaw.[32]

Rada Wykonawcza składała się z ośmiu członków – po jednym przedstawicielu każdego rządu krajowego – był to organ działający permanentnie. Specyfika tego organu polegała na tym, że łączył on w sobie cechy drugiej izby parlamentu (późniejszej Rady Federalnej RFN) i organu kontrolnego nad administracją. Rada Wykonawcza nie pełniła jednak funkcji ustawodawczych ani też nie była rządem. Był to szczególny rodzaj przedstawicielstwa krajów mianowanego przez rządy krajowe. Głównym zadaniem Rady Wykonawczej było reprezentowanie interesów krajów, nadzorowanie i koordynowanie działalności pięciu resortów gospodarczych, które do tej pory działały niezależnie od siebie, opiniowanie projektów ustaw uchwalanych przez Radę Gospodarczą oraz składanie wniosków w sprawie powołania i odwołania dyrektorów – członków quasi-gabinetu. Poza tym Rada Wykonawcza posiadała prawo inicjatywy ustawodawczej.[33]

---

[31] Poszczególne parlamenty krajowe wybierały członków Rady Gospodarczej w następującej proporcji: Północna Nadrenia-Westfalia – 16, Bawaria – 12, Dolna Saksonia – 8, Hesja i Wirtembergia-Badenia po 5, Szlezwik-Holsztyn – 3, Hamburg – 2 oraz Brema – 1. Ilości te zostały ustalone przez władze okupacyjne. Istotniejszy był jednak podział mandatów w Radzie Gospodarczej pomiędzy partie polityczne, który przedstawiał się następująco: SPD – 20, CDU/CSU – 20, FDP – 4, KPD – 3, Zentrum – 2, DP – 2 oraz Wirtschaftliche Aufbauvereinigung /WAV/ - 1. Zob. T. Pünder, *Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946 – 1949*, Waiblingen 1966, s. 98 oraz H. Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, s. 189.

[32] F. Klein, *Neues deutsches Verfassungsrecht*, Frankfurt 1949, s. 181 i n. oraz T. Pünder, *op. cit.*, s. 99 i n.

[33] Szerzej na temat Rady Wykonawczej zob. H. Trossmann, *op. cit.*, s. 17; F. Klein, *op. cit.*, s. 182; T. Pünder, *op. cit.*, s. 104 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



Szczególny rodzaj gabinetu tworzyło pięciu dyrektorów stojących na czele istniejących już wcześniej resortów. Dotychczasowe rady administracyjne zostały zlikwidowane i zastąpione kierownictwem jednoosobowym. Dyrektorzy byli mianowani przez Radę Gospodarczą na wniosek Rady Wykonawczej. Kontrola nad ich działalnością należała do Rady Wykonawczej, jednakże prawo odwoływania przysługiwało Radzie Gospodarczej. Przy okazji pierwszej obsady stanowisk dyrektorów doszło do ostrej konfrontacji politycznej pomiędzy dwiema najliczniej reprezentowanymi partiami politycznymi w Radzie Gospodarczej. W rywalizacji tej zwycięstwo odniosła CDU/CSU w sojuszu z FDP oraz Deutsche Partei (DP), czego wyrazem było obsadzenie wszystkich stanowisk „ministrów dwustrefowych".[34] Istotną zmianą organizacyjną w porównaniu z pierwszym etapem rozwoju Bizonii było przeniesienie za zgodą władz okupacyjnych siedziby prawie wszystkich centralnych instytucji dwustrefowych do Frankfurtu nad Menem; w ten sposób Frankfurt zaczął pełnić rolę nieoficjalnej stolicy Niemiec Zachodnich.

Organizacja Bizonii w drugim stadium jej rozwoju wywołała również krytykę ze strony niemieckiej. Krytykowana była niejasność podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami, niewielki zakres kompetencji ustawodawczych Rady Gospodarczej, słabość wobec krajów oraz brak organu rozjemczego w przypadku konfliktu pomiędzy organami dwustrefowymi a strefowymi lub krajowymi. Niemcy uważali, że Rada Gospodarcza jest zbyt skromną namiastką, natomiast Rada Wykonawcza jest zbędna, ponieważ w praktyce pełniła ona rolę pośrednika pomiędzy Radą Gospodarczą a dyrektorami dwustrefowymi. Zarzuty te były zgłaszane już w kilka miesięcy po podjęciu działalności przez te organy. Strona niemiecka widziała generalną potrzebę udoskonalenia struktury organów dwustrefowych, rozszerzenia ich kompetencji oraz dokładniejszego określenia wzajemnych stosunków.[35] Postulaty te w zasadzie odpowiadały ogólnym założeniom polityki USA i Wielkiej Brytanii wobec Niemiec, które w drugiej połowie 1947 r. uznały potrzebę przyspieszenia tworzenia podstaw przyszłego państwa zachodnioniemieckiego. Jednakże ze względu na potrzebę zachowania pozorów politycznych w sytuacji, kiedy dyskusja między czterema mocarstwami w sprawie niemieckiej nie była jeszcze ostatecznie zakończona, mocarstwa anglosaskie czekały na dogodny moment przeprowadzenia kolejnej reorganizacji władz dwustrefowych. Dogodnym momentem podjęcia decyzji w tym zakresie było zakończenie konferencji ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw w Londynie (25 listopada – 15 grudnia 1947 r.). Cztery mocarstwa aliancki po raz kolejny nie doszły do wspólnego porozumienia w zakresie rozwiązania problemu niemieckiego. W literaturze niemieckiej uważa się,

[34] H.Kaack, *op. cit.*, s. 189.

[35] A. Klafkowski, *op. cit.*, s. 720; J. Sułek, *op. cit*., s. 258.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



że z chwilą zakończenia powyższej konferencji rozpoczęła się decydująca faza w historii Niemiec Zachodnich.[36] W tej napiętej sytuacji między mocarstwami Niemcy stały się istotnym elementem przetargowym i strategicznym. W wyniku narastającego konfliktu politycznego między mocarstwami zachodnimi a Związkiem Radzieckim zapadła ostateczna decyzja co do nowego kierunku w polityce niemieckiej po stronie państw zachodnich. Amerykanie byli zdecydowani umocnić stosunki polityczne i gospodarcze w Europie Zachodniej zgodnie z doktryną Trumana i planem Marshalla. Konsekwencje tych decyzji wobec Niemiec miały polegać na podjęciu działań zmierzających do utworzenia państwa zachodnioniemieckiego, składającego się z trzech stref, co doprowadziło do rozbicia jedności Niemiec. Pierwszym krokiem w tym kierunku było przeprowadzenie kolejnej reorganizacji struktury władz dwustrefowych, a następnie podjęcie starań o przyłączenie strefy francuskiej. Bezpośrednio po zakończeniu wspomnianej wcześniej konferencji przedstawiciele USA i W. Brytanii dyskutowali już na temat utworzenia prowizorycznego rządu niemieckiego dla dwu stref, a po przyłączeniu strefy francuskiej, dla trzech stref zachodnich. Zakładano rozbudowę już istniejących instytucji Zjednoczonego Obszaru Gospodarczego w celu ukształtowania efektywnych rozwiązań politycznych.[37] Wynikiem tego było zawarcie 17 grudnia 1947 r., a więc w dwa dni po zakończeniu konferencji londyńskiej, przez USA i Wielką Brytanię tzw. układu uzupełniającego do porozumienia z 2 grudnia 1946 r. o połączeniu dwóch stref, którego celem była gruntowna przebudowa instytucji dwustrefowych. Założenia tych zmian zostały zaprezentowane stronie niemieckiej i przedyskutowane na konferencji we Frankfurcie nad Menem w dniach 7–8 stycznia 1948 r. W konferencji tej, która była pierwszym po zakończeniu II wojny światowej spotkaniem aliancko-zachodnioniemieckim na najwyższym szczeblu, wzięli udział gubernatorzy wojskowi obydwu stref, gubernatorzy wojskowi ze wszystkich krajów oraz premierzy krajowi z obydwu stref i przewodniczący organów dwustrefowych. Na konferencji dyskutowany był 5-punktowy program, który następnie stanowił podstawę odpowiednich aktów prawnych obydwu zarządów wojskowych.[38] W trakcie obrad konferencji, a także dalszych pertraktacji uwidoczniły się znaczne rozbieżności stanowisk pomiędzy stroną aliancką i niemiecką. Z jednej strony propozycje alianckie nie znajdowały pełnej aprobaty niemieckiej, a z drugiej strony postulaty niemieckie były odrzucane przez mocarstwa okupacyjne.[39] Wobec powyższego gubernatorzy wojskowi wydali 5 lutego 1948 r. odpowiednie zarządzenia o reformie instytucji dwustrefowych, które w niewiel-

[36] *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle*, t. I, Boppard am Rhein 1975, s. XI.

[37] *Ibidem*, s. XIII.

[38] *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. R. Wassermann, Neuwid-Darmstadt 1984, s. 64.

[39] Szerzej na ten temat zob. J. Sułek, *op. cit.*, s. 261 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



kim stopniu uwzględniały postulaty strony niemieckiej (tzw. statut frankfurcki). W ten sposób rozpoczął się trzeci etap rozwoju instytucji dwustrefowych. Nowo utworzone organy stanowiły już zasadniczo model organów państwowych, wykazujący cechy federacyjne. Jeżeli chodzi o stanowisko głównych niemieckich partii politycznych reprezentowanych w Radzie Gospodarczej wobec dokonywanych zmian strukturalnych Bizonii, należy stwierdzić, że było ono zróżnicowane. Chadecja opowiadała się zasadniczo za przeprowadzeniem tych zmian i przyjęciem propozycji utworzenia państwa zachodnioniemieckiego, z tym zastrzeżeniem, że są to rozwiązania prowizoryczne i nie przesądzają one przyszłej formy państwowej Niemiec, która zostanie ostatecznie określona przez cały naród niemiecki. SPD zajęła natomiast stanowisko bardziej krytyczne i niechętne wobec projektowanych zmian, uważając, że wyłączną odpowiedzialność za rozwój polityczny Niemiec powinny ponosić mocarstwa okupacyjne, a nie strona niemiecka. W tej sytuacji przedstawiciele chadecji wyrazili gotowość wzięcia na siebie całej odpowiedzialności ze strony niemieckiej za dokonywaną reorganizację.[40]

Na podstawie wydanych 5 lutego 1948 r. zarządzeń władz okupacyjnych o zmianie struktury instytucji dwustrefowych, został stworzony nowy system organów niemieckich, który nazwano Administracją Zjednoczonego Obszaru Gospodarczego (Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes). System ten stanowił już model organów państwowych o cechach federacyjnych. Były to następujące organy: 1) Rada Gospodarcza, 2) Rada Krajów, 3) Rada Administracyjna, 4) Sąd Najwyższy, jak również 5) inne specjalne urzędy administracyjne.

Rada Gospodarcza (Wirtschaftsrat) składała się obecnie ze 104 posłów wybieranych przez parlamenty krajowe na dotychczasowych zasadach; nastąpiło więc podwojenie liczby członków. Zmiany polegały również na poszerzeniu kompetencji ustawodawczych Rady, chociaż nadal wszystkie ustawy wymagały zatwierdzenia ze strony władz okupacyjnych. W okresie od lutego do sierpnia 1949 r. Rada Gospodarcza uchwaliła aż 171 ustaw i tylko niewielka ich część nie uzyskała aprobaty aliantów. Ustawy Rady Gospodarczej miały pierwszeństwo przed ustawami krajowymi i ustawami uchwalanymi przez Radę Krajów w strefie amerykańskiej.[41] Do kompetencji Rady Gospodarczej należało również powoływanie i odwoływanie rządu – Rady Administracyjnej. Podstawowe znaczenie polityczne w Radzie Gospodarczej odgrywały nadal partie chadeckie, które obsadzały wszystkie stanowiska w rządzie Bizonii. CDU i CSU ściśle współpracowały z DP, FDP oraz Zentrum, chociaż nie tworzyły one formalnej koalicji. Druga najsilniejsza frakcja parlamentarna – SPD stanowiła opozycję, podobnie jak w poprzednim okresie. Opozycyjne nastawienie SPD nie było jednak do końca konsekwentne; w miarę rozwoju sytuacji socjaldemokraci zaakceptowali zachodzące przemiany

[40] *Der Parlamentarische Rat*..., s. XIV.

[41] *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesez für die Bundesrepublik*..., s. 37.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



w Niemczech Zachodnich i opowiedzieli się za kontynuacją przyjętego kierunku polityki zmierzającej do podziału Niemiec.[42]

Drugim naczelnym organem Bizonii, utworzonym dopiero w trzeciej fazie jej rozwoju, była Rada Krajów (Länderrat),[43] która zastąpiła dotychczasową Radę Wykonawczą. Był to typowy organ federacyjny spełniający funkcje drugiej izby parlamentu. Rada Krajów składała się z przedstawicieli krajów wybieranych przez rządy krajowe na zasadzie równości – po dwóch; jednym z nich był zazwyczaj premier krajowy. Układ sił politycznych w Radzie Krajów odbiegał od układu istniejącego w Radzie Gospodarczej. Skład polityczny Rady Krajów przedstawiał się następująco: SPD – 9 członków, CDU/CSU – 6 oraz FDP – 1. Do kompetencji tego organu należała inicjatywa ustawodawcza oraz prawo rozpatrywania wszystkich ustaw uchwalonych przez Radę Gospodarczą. Rada Krajów mogła ustawę zatwierdzić, wnieść poprawki lub zgłosić wobec niej sprzeciw.[44] W przeciwieństwie do swojej poprzedniczki – Rady Wykonawczej, Rada Krajów nie posiadała żadnych zadań o charakterze administracyjnym. W sumie Rada Krajów w trzeciej fazie rozwoju Bizonii odegrała niewielką rolę polityczną.[45]

Nową instytucją w systemie organów Bizonii była również Rada Administracyjna (Verwaltungsrat), spełniająca funkcje rządu dwustrefowego. Składała się ona z dyrektorów dotychczasowych pięciu resortów gospodarczych oraz koordynującego przewodniczącego – naddyrektora. Mianowanie wszystkich członków Rady Administracyjnej należało do Rady Gospodarczej, która mogła również ich odwołać w drodze uchwalenia wotum nieufności, z zastrzeżeniem, że wymagało to zatwierdzenia przez władze okupacyjne. Wszystkie stanowiska w Radzie Administracyjnej zostały obsadzone przez członków CDU. Na wniosek strony niemieckiej we wrześniu 1948 r. utworzono szósty resort gospodarczy – do spraw pracy.[46]

Kolejnym nowo utworzonym organem był Niemiecki Sąd Najwyższy dla dwóch stref z siedzibą w Kolonii (Deutsches Obergericht). Był to szczególny organ sądowy zbliżony swymi uprawnieniami do sądu konstytucyjnego, administracyjnego, a nawet kompetencyjnego. Do zakresu uprawnień Sądu Najwyższego Bizonii należało zapewnienie jednolitego stosowania ustaw Rady Gospodarczej poprzez dokonywanie ich wykładni, decydowanie o sprzeczności ustaw

[42] Szerzej na temat układu sił politycznych w Radzie Gospodarczej w trzeciej fazie jej rozwoju, zob. T. Pünder, *op. cit.*, s. 133; H. Kaack, *op. cit.*, s. 190 oraz Sułek, *op. cit.*, s. 265 – 266.

[43] Radę Krajów Bizonii należy odróżnić od nadal istniejącej Rady Krajów, jako organu strefowego dla strefy amerykańskiej. Nazwa Länderrat została zaproponowana przez stronę niemiecką na konferencji frankfurckiej, a następnie zaakceptowana przez władze okupacyjne.

[44] Rada Krajów w okresie swego istnienia zazwyczaj zatwierdzała ustawy uchwalone przez Radę Gospodarczą; jedynie w 19 przypadkach skorzystała z prawa wniesienia poprawek oraz w 22 przypadkach zgłosiła swój sprzeciw.

[45] H. Trossmann, *op. cit.*, s. 17.

[46] B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *op. cit.*, s. 103.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



krajowych i strefowych z ustawami Rady Gospodarczej, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy krajami bądź też pomiędzy krajami a organami dwustrefowymi oraz rozstrzyganie innych wyłaniających się w praktyce sporów konstytucyjnych. Jednocześnie Sąd Najwyższy w Kolonii pełnił funkcję ostatniej instancji odwoławczej od wyroków sądów niemieckich w sprawach gospodarczych. Sąd ten nie był natomiast instancją odwoławczą w sprawach pomiędzy osobami fizycznymi.[47]

Wśród innych instytucji dwustrefowych utworzonych w tym okresie należy wymienić: Bank Krajów Niemieckich (Bank Deutscher Länder), Urząd Osobowy (Personalamt), Urząd Prawny (Rechtsamt), Urząd Statystyczny (Statistisches Amt), Kolegium Sprawiedliwości (Justiz Kollegium). Były to tzw. specjalne organy administracyjne w sferze pozagospodarczej.[48] Stały się one następnie podstawą centralnych instytucji Republiki Federalnej Niemiec.

Poza omówionymi powyżej zmianami w organizacji władz centralnych Bizonii określono również w sposób bardziej precyzyjny kompetencje tych organów i ich wzajemne zależności. W związku z rozszerzeniem kompetencji organów dwustrefowych nastąpiła konieczność dokonania zmian na szczeblu obydwu stref, a zwłaszcza w strefie brytyjskiej. Wszystkie dotychczasowe organy strefowe istniały nadal, ale nastąpiło uszczuplenie ich kompetencji na rzecz organów dwustrefowych.

Wprowadzony w lutym 1948 r. nowy system niemieckich organów dwustrefowych przetrwał aż do czasu powołania naczelnych organów RFN, który opierał się w znacznym stopniu na strukturze administracji niemieckiej stworzonej w ramach Bizonii.

## POŁĄCZENIE TRZECH STREF ZACHODNICH – POWSTANIE TRIZONII

Francuska strefa okupacyjna pozostawała aż do 1948 r. na uboczu dokonywanych zmian politycznych i ustrojowych w Niemczech zachodnich. Francuzi początkowo protestowali przeciwko połączeniu stref anglosaskich i utworzeniu pierwszych organów dwustrefowych, a następnie przeciwko rozbudowie i rozszerzaniu kompetencji tych organów. Protesty Francji, zgłaszane zarówno na forum Sojuszniczej Rady Kontroli, jak i podczas czterostronnych konferencji ministrów spraw zagranicznych, kierowane były przede wszystkim przeciwko występującym tendencjom centralistycznym na obszarze Bizonii oraz przeciwko tworze-

[47] *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz*..., s. 37 oraz A. J. Kamiński, *Kronika Niemiec współczesnych*, „Przegląd Zachodni" 1948, nr 2, s. 217, a także nr 3, s. 319.

[48] H. Trossmann, *op. cit.*, s. 17 oraz *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, s. 64.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



niu namiastki centralnego rządu niemieckiego przez dwa mocarstwa okupacyjne. Zmiana stanowiska francuskiego nastąpiła dopiero na początku 1948 r. Porozumienie w tym zakresie i wzajemne ustępstwa pomiędzy trzema zachodnimi mocarstwami okupacyjnymi zostało osiągnięte na konferencji londyńskiej, trwającej od lutego do czerwca 1948 r., poświęconej przyszłości Niemiec, w której uczestniczyły również delegacje państw Beneluksu. Mocarstwa anglosaskie starały się włączyć Francję do swoich działań oraz uzyskać jej zgodę na dokonanie gospodarczej i politycznej odbudowy Niemiec w ramach trzech zachodnich stref okupacyjnych. Obrady konferencji, chociaż z wielkim trudem z powodu zastrzeżeń Francji, doprowadziły ostatecznie do uzgodnienia stanowiska co do potrzeby utworzenia państwa zachodnioniemieckiego, składającego się z trzech stref, z wyłączeniem kraju Saary, opartego na zasadzie federalizmu.[49]

W wyniku uzgodnionego w Londynie porozumienia nastąpiło stopniowe integrowanie, pozostającej do tej pory na uboczu – strefy francuskiej z Bizonią. Powstał w ten sposób nowy organizm quasi-państwowy pod nazwą Trizonia. Widocznym przejawem procesu integracji pod względem ekonomicznym było przeprowadzenie 20 czerwca 1948 r. we wszystkich trzech strefach zachodnich reformy walutowej, co doprowadziło do powstania jednolitego systemu bankowo-finansowego na obszarze całej Trizonii.[50] Dalszymi przejawami integracji trzech stref było m.in. otwarcie granic i zniesienie wszelkich ograniczeń w ruchu osobowym pomiędzy strefami zachodnimi, koordynacja handlu zagranicznego oraz podejmowanie różnego rodzaju działań mających na celu ujednolicenie polityki gospodarczej w skali trójstrefowej. W grudniu 1948 r. została utworzona we Frankfurcie nad Menem specjalna instytucja porozumiewawcza dla reprezentowania interesów krajów niemieckich z obszaru strefy francuskiej w trakcie łączenia tej strefy z Bizonią.[51]

Pełna integracja strefy francuskiej z pozostałymi i utworzenie kolejnego quasi-państwa z własnymi trójstrefowymi organami naczelnymi, okazały się w praktyce niepotrzebne. Tworzenie nowych trójstrefowych instytucji musiałoby przebiegać równolegle z działaniami przygotowawczymi zmierzającymi do utworzenia państwa zachodnioniemieckiego. Nie doszło więc już do powstania niemieckiej administracji trójstrefowej i pełnego ujednolicenia systemu gospodarczego i politycznego Trizonii, ponieważ pilniejszą sprawą i lepszym rozwiązaniem według mocarstw zachodnich i większości zachodnioniemieckich partii politycznych było możliwie szybkie utworzenie państwa niemieckiego. Tworzenie w 1948 r. przejściowego organizmu quasi-państwowego w ramach trzech stref

[49] Szerzej na temat przebiegu konferencji i występujących kontrowersjach pomiędzy Francją a Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią, zob.: *Der Parlamentarische Rat*..., s. XIV–XIX oraz *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, s. 64.

[50] H. Trossmann, *op. cit.*, s. 17.

[51] T. Pünder, *op. cit.*, s. 266.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



uznano za zbędne. Większość działań została skoncentrowana na przygotowaniu projektu i uchwaleniu konstytucji nowego państwa oraz powołaniu jego organów naczelnych.

Istniała jeszcze jedna istotna przyczyna, z powodu której niemożliwe było szybkie połączenie strefy francuskiej z dwiema pozostałymi pod względem politycznym i gospodarczym. W 1948 r., kiedy Francja zmieniła stanowisko na temat przyłączenia swojej strefy do Bizonii, strefa ta była znacznie opóźniona pod względem rozwoju niemieckich instytucji strefowych. W latach poprzednich nie zostały tutaj ukształtowane centralne urzędy i instytucje niemieckie na wzór istniejących w strefach anglosaskich; strona niemiecka pozbawiona była szerszych kompetencji i określonej samodzielności. W tej sytuacji uznano za słuszne, że dalszy rozwój państwowości niemieckiej nie będzie przebiegał według schematu „od Bizonii poprzez Trizonię do RFN", lecz przez przekształcanie administracji niemieckiej ukształtowanej w ramach Bizonii w administrację ostatecznego państwa zachodnioniemieckiego przy jednoczesnym włączaniu strefy francuskiej.[52] Całkowite połączenie strefy francuskiej z Bizonią pod względem gospodarczym i politycznym było możliwe dopiero wraz z powstaniem RFN.

Po utworzeniu Republiki Federalnej Niemiec istniejące do tej pory instytucje strefowe i dwustrefowe zostały albo rozwiązane, np. Rada Krajów w strefie amerykańskiej lub Strefowa Rada Doradcza w strefie brytyjskiej oraz Rada Gospodarcza, Rada Krajów, Rada Administracyjna i Sąd Najwyższy Bizonii, albo przekształcone we władze federalne nowo powstałego państwa. Takie przekształcenia nastąpiły np. w przypadku resortów gospodarczych i innych specjalnych organów administracyjnych Bizonii. W ten sposób powstały m.in. ministerstwa federalne: finansów, komunikacji, gospodarki, poczty i telekomunikacji, pracy i spraw socjalnych, sprawiedliwości, wyżywienia, rolnictwa i leśnictwa.[53]

## SUMMARY

The aim of allied superpowers confirmed in the Potsdam agreement was building a new German state authority on all stages of management and maintaining Germany's state unity. The earliest appointment of German authorities took place at the municipal and lower, district level. The next stage of political development was establishing of new territorial division by occupation authorities in particular countries'zones. However, further development of the political situation in Germany as well of the relations between the Allies led to departing from the conception of one German state and to the establishment of two separate countries in 1949. All the earlier formed German countries were included in new states, except for Saara, which was united with France. Along with organizing the countries and forming of German national bodies, western occupation superpowers began to establish first all-zones German institutions. The first to do it were the Americans.

[52] J. Sułek, *op. cit.*, s. 282 – 283.

[53] B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *op. cit.*, s. 104 oraz T. Maunz, *op. cit.*, s. 5.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 14:42:22



As soon as October 1945 there was called into being the States Council, which in the beginning consisted of national prime ministers. Also the British authorities started creating all-zones institutions relatively quickly; those were: the Conference of National Prime Ministers and the Zonal Advisory Council. Only the French delayed for a long time, forming similar German institutions. It was only the middle of 1948, i.e. after making the decision about the creation of Trizonia that French authorities began to arganize the extranational institution within their zone.

At the end of 1946, due to the lack of possibilities to come to agreement on working out a common stance of the four superpowers on the subject of restoring of Germany's state unity, there were undertaken actions, initiated by the USA, aimed at joining the occupation zones with regard to the economic aspect. This offer was accepted by the Great Britain only, which caused the foundation of so-called Bizonia, whose official name was the United Economic Area. The two-zonal istitutions were: the Economic Council as the quasi-Parliament, the Executive Council, later on transformed into the States Council, which had the features of the second house of Parliament, and the Directors Board, later on the Administrative Council as the quasi-office, as well as, starting from 1948, the Supreme Court. After establishing the Federal Republic of Germany, the so far existing zonal institutions were either dissolved or transformed into federal authorities of the newly created State.