



Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

**OBYWATELU MASZ PRAWO!**

Tytuł opracowania:

*Zasady praworządności w prawie wyborczym Republiki Federalnej Niemiec - struktura prawna  
(ekspertyza specjalistyczna)*

Autor opracowania:

*Prof. dr hab. Ewa Tuora-Schwierskott<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Doktor habilitowany, profesor uczelni Collegium Witelona, Prezes Deutsch-Polnische Juristen Vereinigung (Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Prawników) z siedzibą w Berlinie, ORCID: 0000-0003-0926-2173.



## Spis treści

Regulacje prawne .....	3
Proces wyłaniania kandydatów i ustalania list wyborczych .....	3
Równość wyborów .....	5
Wolność wyborów .....	6
Przebieg wyborów .....	6
Specyfika wyborów niemieckich – panaschieren i kumulieren.....	7
Wybory do Bundestagu .....	7
Drugi głos ( <i>Zweitstimme</i> ) .....	7
Wybory komunalne .....	8
Wybory kopertowe.....	9
Podsumowanie .....	11
Bibliografia.....	13



## Regulacje prawne

Proces wyborczy w ustawodawstwie niemieckim został uregulowany przez Kodeks wyborczy, Ustawie o wyborach do Bundestagu<sup>2</sup>, ustawach landowych o wyborach samorządowych, jak przykładowo Ustawie o wyborach do jednostek samorządu terytorialnego, wyborze burmistrza i przewodniczącego sejmiku w samorządzie terytorialnym (ustawa o wyborach samorządowych) z 7 listopada 2012 ostatnia zmiana 16.02.2012<sup>3</sup>, oraz Ustawie o partiach politycznych<sup>4</sup> oraz w statutach poszczególnych partii politycznych.

## Proces wyłaniania kandydatów i ustalania list wyborczych

Partyjny proces nominacji kandydatów w wyborach jest obowiązkowym elementem praworządności w niemieckim prawie konstytucyjnym. Stanowi on elementarne demokratyczne zasady wyborów. Proces wyborczy musi odpowiadać zasadom praworządności i demokratycznym zasadom wyborów od samego początku, czyli od chwili układania list kandydatów w poszczególnych wyborach – czyli w wyborach samorządowych, wyborach do Landtagów w poszczególnych landach oraz wyborach parlamentarnych do Bundestagu<sup>5</sup>.

Zasady prawa wyborczego, w szczególności powszechność, wolność i równość wyboru mają bezpośrednie zastosowanie nie tylko w wyborach parlamentarnych czy samorządowych, ale mają znaczenie już na etapie ustalania list kandydatów w wyborach wewnątrz partii, ponieważ oprócz tego, że stanowią część prawa partyjnego, to jako takie partie przedstawicielskie stanowią także część prawa wyborczego. Doktryna prawa niemieckiego reprezentuje tu pogląd, że z konstytucyjnej zasady równości wyborów zawartej w art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej wynika konieczność wyłonienia kandydatów na listy do wyborów komunalnych, landowych i parlamentarnych w głosowaniu na odpowiednich zgromadzeniach partyjnych<sup>6</sup>, czyli w swego rodzaju prawyborach<sup>7</sup>. Doktryna prawa uznaje, że wynika to bezpośrednio

<sup>2</sup> Ustawa o wyborach do Bundestagu - Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), geändert am 8. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 147, Nr. 198). <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>, dostęp z dnia 5.3.2024.

<sup>3</sup> Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz - GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2012 (BGBl. I Nr. 247) zuletzt geändert am 24. Juli 2023 (<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWG>), dostęp z dnia 21.3.2024.

<sup>4</sup> Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert am 27. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 70). <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>, dostęp z dnia 21.3.2024.

<sup>5</sup> Wissenschaftsdienste des Bundestages, Aufstellung von Listenkandidaten einer Partei - Ausarbeitung - 2008 Deutscher Bundestag WD 3 - 3000 - 404/08, s. 3-4, Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, wydanie siódme, 2002, § 21 nr brzeg. 4.

<sup>6</sup> Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Auflage 2002, § 21 nr brzeg. 4.

<sup>7</sup> Wissenschaftsdienste des Bundestages, Aufstellung von Listenkandidaten einer Partei - Ausarbeitung - 2008 Deutscher Bundestag WD 3 - 3000 - 404/08, s. 3-4, Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, wydanie siódme, 2002, § 21 nr brzeg. 4.



z postanowienia Ustawy Zasadniczej: *Członkowie niemieckiego Bundestagu wybierani są w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, wolnym, równym i tajnym. Są oni przedstawicielami całego narodu, niezwiązanymi rozkazami i instrukcjami i podporządkowanymi jedynie swemu sumieniu. Uprawnionym do głosowania jest każdy, kto ukończył osiemnaście lat; Wybrany może zostać każdy, kto osiągnął pełnoletność*<sup>8</sup>.

Taki pogląd prawny wynika także z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Demokratyczny proces wyborczy to nie tylko udział w wyborach, ale także ustalanie list kandydatów. Udział w wyborach to nie tylko prawo wyboru, ale także prawo do zgłaszania kandydatów, których obejmuje prawo do udziału w wyborach, innymi słowy, są to *cechy* terminu wybór w znaczeniu § 21 ust. 1 BWG<sup>9</sup>, który dotyczy propozycji wyborów okręgowych, ale także § 27 ust. 5 BWG dotyczy list państwowych.

Tak zatem zgłaszanie kandydatów na listy wyborcze powinno odbywać się w głosowaniu tajnym. Za zgłaszanie kandydatów do wyborów samorządowych na swoim terenie odpowiedzialne są organizacje gminne w partiach. Jeżeli nie ma stowarzyszenia lokalnego, odpowiedzialne jest organizacje powiatowe. Wybór kandydatów odbywa się na zebraniu/konwencji organizacji gminnej przez głosowanie tajne, równe po uprzednim przedstawieniu kandydatów<sup>10</sup>. Zgromadzenie gminne decyduje o miejscach kandydatów na listach do wyborów samorządowych, zgromadzenie powiatowe o miejscach kandydatów do Landtagów, zgromadzenia delegatów partyjnych w landzie o miejscach kandydatów do wyborów parlamentarnych.

---

<sup>8</sup> Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Auflage 2002, § 21 nr brzeg. 4., Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23.5.1949 zmieniona ostatnio w dniu 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, (BGBl. I S. 2478), [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_38.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_38.html), dostęp z dnia 5.3.2024, „(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt“.

<sup>9</sup> BVerfGG 41, 399 (417); 47, 253 (282); 89, 243, 251)

<sup>10</sup> § 17 Ustawy o wyborach do Bundestagu - Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), geändert am 8. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 147, Nr. 198). <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>, dostęp z dnia 5.3.2024.



## Równość wyborów

Wybory są równe, jeżeli każdy z oddanych głosów posiada taką samą wagę<sup>11</sup>. Wyborca oddaje swój głos w taki sposób, by nikt nie miał wglądu w sposób głosowania<sup>12</sup>. Oddanie głosu do urny wyborczej musi być przeprowadzony w taki sposób by została zagwarantowana tajemnica głosowania<sup>13</sup>. Według orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w wyborach bezpośrednich szczególną uwagę należy zwrócić na wielkość okręgów wyborczych, gdzie liczba głosujących powinna być do siebie zbliżona. Niemcy zostały podzielone na podstawie 24. Ustawy o zmianie ustawy o federalnej ustawie o wyborach parlamentarnych<sup>14</sup> na 299 obwody wyborcze<sup>15</sup> na potrzeby wyborów parlamentarnych. Obwody wyborcze muszą być tak podzielone, aby liczba ludności je obejmujące odpowiadała średniej liczbie ludności w poszczególnych landach i nie odbiegała statystycznie o więcej albo o mniej niż 15% od tej liczby<sup>16</sup>. Obwody wyborcze dzielone są na okręgi wyborcze, z których każdy nie może obejmować więcej aniżeli 2500 wyborców<sup>17</sup>.

Przesłanka równości wyborów nie zostanie spełniona, gdy w każdym z okręgów wyborczych zostanie wybrany jeden poseł do Bundestagu, a ilość wyborców w poszczególnych okręgach znacznie od siebie odbiega – należy bowiem uznać, że poszczególne głosy nie mają wówczas takiej samej wartości (naruszenie zasady równości głosów - *Zählwertgleichheit*)<sup>18</sup>. W przypadku wyborów proporcjonalnych dodatkowo konieczne jest zachowanie tzw. zasady równości w osiągniętym wyniku (*Erfolgswertgleichheit*), czyli każdy z głosów musi mieć taki sam wpływ na wynik wyborów i podział mandatów w Bundestagu. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał konieczność ograniczenia działania tej zasady przez stworzenie 5% progu wyborczego lub zasadę zdobycia przynajmniej trzech mandatów bezpośrednich uzyskanych w głosowaniu bezpośrednim<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt 2BvC 4/23 z dnia 19.12.2023r., Bundeswahlleiter, <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlrechtsgrundsaeetze.html>, dostęp z dnia 18.3.2024.

<sup>12</sup> Art. 18 ust. 1 GLKrWG.

<sup>13</sup> Art. 18 ust. 2 GLKrWG.

<sup>14</sup> Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, <https://dip.bundestag.de/vorgang/vierundzwanzigstes-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-bundeswahlgesetzes/261890?f.deskriptor=Wahlkreis&rows=25&pos=16>, dostęp z dnia 21.3.2024.

<sup>15</sup> Informationen des Bundeswahlleiters, <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/wahlkreiseinteilung.html>, dostęp z dnia 21.3.2024.

<sup>16</sup> § 3 ust. 1 zdanie 1 pkt 2, 3, 5 Ustawa o wyborach do Bundestagu, Bundeswahlgesetz.

<sup>17</sup> § 12, 13 Ustawy o wyborach do Bundestagu - Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung.

<sup>18</sup> Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt BVerfGE 6, 84.

<sup>19</sup> Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt BVerfGE 1, 101, Ewa Tuora-Schwierskott, Aspekty konstytucyjne wyborów samorządowych w Republice Federalnej Niemiec, [w:] Prawo samorządu terytorialnego, Lubuskie



## Wolność wyborów

Wybory są wolne, gdy państwo nie wpływa na decyzję wyborcy<sup>20</sup>; dotyczy to także biernego prawa wyborczego i możliwości zgłaszania kandydatur. Dlatego tak istotna jest rola prawyborów w poszczególnych partiach. Wprowadzenie obowiązku wyborczego nie wpływałoby zdaniem Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego na wolność wyborów<sup>21</sup>. Rząd niemiecki jest zobowiązany do ścisłego przestrzegania neutralności wyborczej podczas kampanii wyborczej<sup>22</sup>.

W Republice Federalnej Niemiec o reklamie wyborczej decydują odpowiednie statuty każdej gminy (miasta), stanowiąc o tym, że plakaty wyborcze mogą być umieszczane na sześć miesięcy przed planowanym terminem wyborów i mogą tam pozostać do 10 dni po zakończonych wyborach w określonych miejscach należących do gminy (zgodnie z prawem polskim plakaty takie są usuwane w ciągu 30 dni – art. 110 § 6 Kodeksu wyborczego). Wyłączone z możliwości plakatowania są jedynie miejsca ze względów bezpieczeństwa jak np. kolidujące ze znakami drogowymi. Udostępnienie przestrzeni należącej do gminy, także na przystankach komunikacji miejskiej jest bezpłatne<sup>23</sup>. Jest to bardzo ważna regulacja, przyczyniająca się nie tylko do wolności wyborów, ale także do ich równości.

## Przebieg wyborów

Lokale wyborcze otwarte są od godziny 8.00 do 18.00<sup>24</sup>. W wypadku, gdyby wszyscy wyborcy oddali swoje głosy wcześniej, komisja wyborcza ma prawo do wcześniejszego zamknięcia lokalu.

Pojedynczy okrąg wyborczy nie może obejmować więcej niż 2500 mieszkańców<sup>25</sup>. Nie może być tak mały, by było możliwe określenie, w jaki sposób głosowali poszczególni mieszkańcy i w ten sposób została naruszona tajemnica głosowania.

Niemiecki system wyborczy nie zna terminu ciszy przedwyborczej. Natomiast w myśl art. 20 w dniu

---

Forum Prawa Samorządu Terytorialnego, redakcja Andrzej Bisztyga, Anna Chodorowska, Anna Feja-Paszkiwicz, Uniwersytet Zielonogórski, 2019, ISBN 978-83-7842-400-0, s. 221-232.

<sup>20</sup> Bundeswahlleiter, <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlrechtsgrundsaeetze.html>, dostęp z dnia 18.3.2024.

<sup>21</sup> Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt BVerfGE 2, BvC 1/07 z 3 lipca 2008.

<sup>22</sup> Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem. 4. Aufl., Leske und Budrich, Opladen 2004, s. 36 i nast.

<sup>23</sup> Por. Statut miasta Drezna o reklamie politycznej w miejscach publicznych podczas kampanii wyborczych, Satzung der Landeshauptstadt Dresden zur Verfahrensregelung über die Werbung für politische Zwecke auf öffentlichen Straßen während der Wahlkampfzeit (Satzung Verfahrensregelung Wahlwerbung) vom 21. Februar 2008 Veröffentlicht im Dresdner Amtsblatt Nr. 10/08 am 06.03.08.

<sup>24</sup> Art. 15 ust. 1 GLKrWG.

<sup>25</sup> Art. 11 ust. 2 GLKrWG.



głosowania w budynku lokalu wyborczego ani bezpośrednio przed jego wejściem nie mogą znajdować się środki mogące mieć wpływ na wyborcę – w formie słowa, głosu, pisma, obrazu lub w jakiegokolwiek inny sposób<sup>26</sup>. Nie ogłasza się wyników analiz i prognoz podczas trwającego głosowania<sup>27</sup>.

## Specyfika wyborów niemieckich – *panaschieren* i *kumulieren*

### Wybory do Bundestagu

Niemiecki system wyborczy uważany jest za kombinację wyborów większościowych i proporcjonalnych. Każdy z wyborców posiada dwa głosy (§ 4 Federalnego Kodeksu Wyborczego). Połowa posłów do Bundestagu zostaje wybrana w wyborach bezpośrednich (tzw. pierwszy głos - *Erststimme*), a druga połowa w wyborach proporcjonalnych (tzw. drugi głos - *Zweitstimme*). Zgodnie z § 5 Federalnego Kodeksu Wyborczego w każdym okręgu wyborczym zostaje wybrany bezpośrednio jeden poseł do Bundestagu, który uzyskał najwięcej głosów w danym okręgu wyborczym.

### Pierwszy głos (*Erststimme*)

Pierwszy głos to głos oddany na bezpośredniego kandydata z danego okręgu wyborczego. W każdym okręgu wyborczym wybrany zostanie ten kandydat, który uzyska największą ilość głosów. W przypadku uzyskania tej samej liczby ważnych oddanych głosów rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego komisji wyborczej w okręgu. Oddanie pierwszego głosu służy personifikacji wyborów i bezpośredniemu kontaktowi wyborcy z kandydatem. Każdy mandat uzyskany przez partię w ten sposób oznacza jednak jednocześnie, że partia otrzymuje mniej o jeden głos z listy ogólnokrajowej<sup>28</sup>.

### Drugi głos (*Zweitstimme*)

W wyborach do Bundestagu większe znaczenie posiada drugi głos (*Zweitstimme*). Wyborca wybiera partię, która zdecydowała o rozmieszczeniu kandydatów na liście w określonym landzie. Wszystkie 598 mandaty proporcjonalne zostają rozdzielone zgodnie z wolą wyborców według głosowania drugim głosem

<sup>26</sup> Art. 20 ust. 1 GLKrWG.

<sup>27</sup> Art. 20 ust. 2 GLKrWG, § 32 Federalnego Kodeksu Wyborczego.

<sup>28</sup> Ewa Tuora-Schwierskott, System wyborczy do Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec. Połączenie system wyborów jednomandatowych z systemem wyborów proporcjonalnych, [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego, pod redakcją Bogusława Banaszaka, Andrzeja Bisztygi i Anny Feji-Paszkiwicz, Uniwersytet Zielonogórski, 2015, s. 407-423.



na partie, które uzyskały przynajmniej 5% ważnych głosów lub uzyskały przynajmniej 3 mandaty bezpośrednie przy pomocy pierwszego głosu<sup>29</sup>. Ustawodawca zamierzał w ten sposób zapobiec możliwości wykorzystania tej samej większości głosów w podwójny sposób<sup>30</sup>.

Podział mandatów odbywał się od wyborów do Bundestagu w roku 1987 według systemu Hare-Niemayer, a od wyborów w roku 2008 odbywa się według systemu Sainte-Lague/Schepers<sup>31</sup>. Dokładny podział głosów wynika z § 6 Federalnego Kodeksu Wyborczego.

### Wybory komunalne

Każdy z landów ma swoją własną ustawę o wyborach samorządowych. Ilość radnych w radzie gminy lub miasta jest zależna od wielkości gminy<sup>32</sup>. Zgodnie z ustawodawstwem w landach wyborcy przysługują tyle głosów, ile jest miejsc w radzie gminy – w gminach do 2000 mieszkańców 12 radnych a w gminach do pół miliona mieszkańców 60 radnych (w większych miastach odpowiednio więcej np. w Monachium 70 radnych)<sup>33</sup>.

Wyborca ma kilka możliwości głosowania. Może on wszystkie głosy oddać na jedną partię lub grupę wyborczą. Może także dokonać podziału głosów (*panaschieren*) lub je kumulować (*kumulieren*). Jeden wyborca może oddać na jednego kandydata maksymalnie trzy głosy. Jest to bardzo elastyczny system wyborczy pozwalający na docenienie osiągnięć w zaangażowaniu w polityce komunalnej poszczególnych kandydatów dla gminy. Sposób głosowania można sprawdzić w przygotowanej symulacji <http://www.wahlinfo.de/probewahl/bayern/index.html>.

Głosy są liczone według systemu proporcjonalnego, w którym głosy wyborców przelicza się na mandaty według reguły Hare Niemayer<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Dokument urzędowy wydany przez Przewodniczącego Federalnej Komisji Wyborczej w listopadzie 2010, [http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle\\_mitteilungen/downloads/Kurzdarst\\_Sitzzuteilung.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/Kurzdarst_Sitzzuteilung.pdf) dostęp z dnia 12.6.2015.

<sup>32</sup> Art. 31 ust. 2 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO), ostatnia zmiana z dnia 24.7.2012.

<sup>33</sup> Por. Ewa Tuora-Schwierskott, Komunalne prawo wyborcze w landach niemieckich na przykładzie Bawarii, s. Komunalne prawo wyborcze w landach niemieckich na przykładzie Bawarii, [w:] Prawo i administracja dla regionu. Zagadnienia prawnofinansowe, prawnokarne oraz administracji innych państw, red. Paweł Borszowski, Piotr Szymaniec, Teofil Moskal, rec. Mariusz Popławski, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, 2015, s. 159-169.

<sup>34</sup> <http://www.wahlrecht.de/kommunal/bayern.html>, dostęp z dnia 18.3.2024.





## Wybory kopertowe

Niemieckie prawo wyborcze przewiduje możliwość tzw. głosowanie kopertowe (*Briefwahl*; art. 3 ust. 3 punkt 3 BWG): wyborca nie musi głosować w dniu wyborów, lecz może to uczynić, wypełniając odpowiedni formularz w urzędzie meldunkowym w danej gminie. Formularz ten obywatel jest zobowiązany odebrać osobiście w gminie. Po odebraniu formularza głosowania może go wypełnić w domu i wysłać pocztą do urzędu gminy (które tworzy osobny okręg wyborczy dla tego typu wyborów) lub może zagłosować od razu na miejscu – urzędy gminy urządzają na 21 dni przed planowanym terminem wyborów urny wyborcze w swojej siedzibie.

Pierwszym etapem jest wysyłka przez urząd gminy tzw. *Wahlschein*, czyli zaświadczenia uprawniającego do głosowania. Jest to zawiadomienie o planowanym głosowaniu, a jednocześnie upoważnienie do tego, aby obywatel mógł zagłosować. Obywatel, głosując przedstawia zaświadczenie uprawniające do głosowania oraz dowód tożsamości. System ten jest wspólny dla wszystkich europejskich krajów niemieckojęzycznych: *Wahlschein* (Niemcy), *Wahlkarte* (Austria), *Stimmausweis* albo *Stimmrechtsausweis* (Szwajcaria).

Zaświadczenia uprawniające do głosowania są wydawane dla osób, które w dniu wyborów głosują w innym miejscu oraz dla osób głosujących korespondencyjnie. Za organizację wyborów korespondencyjnych odpowiedzialny jest urząd gminy, który powołuje komisje wyborcze<sup>35</sup>. Gmina ponosi odpowiedzialność za stworzenie list uprawnionych do głosowania w okręgach wyborczych<sup>36</sup>. System ten ma na celu zapewnienia, że wszyscy wyborcy zagłosują, natomiast nie ma możliwości głosowania w placówkach dyplomatycznych za granicą.

Zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania otrzymuje się w urzędzie gminnym miejsca zamieszkania. Aby uzyskać zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania, należy być uprawnionym do głosowania w danych wyborach, być wpisanym do spisu wyborców (w przypadku wyjątków należy skontaktować się bezpośrednio z gminą) oraz należy złożyć wniosek do właściwej gminy o wydanie takiego zaświadczenia do głosowania, przy czym nie jest konieczne uzasadnienie takiego wniosku<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> § 5 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen*.

<sup>36</sup> § 14 ust. 1 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen*.

<sup>37</sup> Oficjalny portal Landu Bawaria, <https://www.bayernportal.de/dokumente/leistung/030642652518?localize=false>, dostęp z dnia 18.3.2024.



Wniosek taki można złożyć ustnie na miejscu w gminie, pisemnie lub za pomocą formularza internetowego. W przypadku składania ustnego wniosku o kartę do głosowania bez korzystania z formularza należy przedłożyć dokument tożsamości ze zdjęciem (np. dowód osobisty, paszport). Taki wniosek można złożyć także za inną osobę: w takim przypadku należy przedstawić pisemne upoważnienie do złożenia wniosku i zaświadczenie do uprawnienia do głosowania<sup>38</sup>. Wniosek o wydanie zaświadczenia o uprawnieniu do głosowania złożyć do godziny 15:00 w dniu przed dniem wyborów. Osoby niepełnosprawne, które nie mogą udać się do lokalu wyborczego bez pomocy osób trzecich, mogą złożyć wniosek i otrzymać zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania w dniu wyborów do godz. 15.00<sup>39</sup>.

W celu zapewnienia tajności wyboru stosowana jest – podobnie jak w Polsce - metoda podwójnych kopert. Właściwy głos wkładany jest do pierwszej koperty i zaklejany (koperta niebieska). Zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania wraz z kopertą wkładane jest do kolejnej koperty (różowej). Znajduje się w niej zapewnienie z mocą przyrzeczenia<sup>40</sup>, że wyborca sam oddał głos – za organ wyborczy uważa się organ w znaczeniu § 156 niemieckiego Kodeksu karnego<sup>41</sup>. Podczas liczenia głosów otwierane są najpierw pierwsze koperty (różowe) – na tej podstawie dokonuje się sprawdzenia spisu wyborców. Następnie otwierane są osobno koperty z oddanymi głosami (niebieskie koperty). Karty do głosowania muszą zostać tak wysłane, by znajdowały się w lokalu wyborczym w dniu wyborów najpóźniej do godziny 18.00, czyli chwili zamknięcia lokali wyborczych<sup>42</sup>.

Jeżeli osoba uprawniona do głosowania osobiście odbierze zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania i dokumenty, które należy dołączyć do głosowania korespondencyjnego, należy umożliwić jej oddanie głosu korespondencyjnego na miejscu<sup>43</sup>. W takim przypadku gmina musi zadbać o to, aby

<sup>38</sup> § 15 ust. 1 oraz § 23 ust. 1-3 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen.

<sup>39</sup> § 23 ust. 3 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen.

<sup>40</sup> *an Eides statt zu versichern* lub *eidestaatlliche Versicherung* (zapewnienie z mocą przyrzeczenia) – szczególne zapewnienie w prawie niemieckim, w którym składający potwierdza, że jego oświadczenie jest zgodne z prawdą. Niezgodność oświadczenia z prawdą powoduje odpowiedzialność karną w myśl § 156 niemieckiego kodeksu karnego (StGB). Por. Katarzyna Styrna-Bartman, Ewa Tuora-Schwierskott, Niemiecki kodeks cywilny. Przepisy § 1-432 niemieckiego kodeksu cywilnego z wyjaśnieniami w tłumaczeniu na język polski, (...), wydawnictwo de-iure-pl, Regensburg, 2014, s. 219.

<sup>41</sup> Ewa Schwierskott-Matheson, Niemiecki kodeks karny z dnia 17.10.1964, ostatnia zmiana z 23.04.2014 (BGBl. I S. 404), tekst przepisów ustawy wraz z tłumaczeniem na język polski, Deutsches Strafgesetzbuch vom 17. Oktober 1964, zuletzt geändert 23.04.2014 (BGBl. I S. 404), Übersetzung ins Polnische, wydawnictwo de-iure-pl, Regensburg 2013.

<sup>42</sup> § 36 ust. 1 Federalnej Ustawy.

<sup>43</sup> § 27 ust. 2 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen.



uprawniony do głosowania mógł oddać głos w sposób zgodny z zasadami prawa wyborczego, czyli przede wszystkim, aby została zachowana tajność głosowania<sup>44</sup>. W tym celu już w chwili, kiedy możliwe jest złożenie wniosku o otrzymanie zaświadczenia o uprawnienie do głosowania, muszą być w gminie urządzone lokale wyborcze dla wyborów korespondencyjnych. Wynika to także z postanowienia § 32 BGW, który brzmi: W przypadku głosowania korespondencyjnego zaświadczenia o uprawnieniu do głosowania i dokumenty do głosowania korespondencyjnego należy przygotować w odpowiednim czasie, aby można było je wydać wraz z kartami do głosowania. Zagłosować można w lokalu gminy, gdzie zostaje urządzony lokal wyborczy na wybory korespondencyjne. Głosujący nie może zapłacić za wysyłkę pakietu wyborczego. Może on jednak skorzystać z usług poczty niemieckiej, która taką pocztę przekazuje do gminy bezpłatnie<sup>45</sup>.

Urny wyborcze w głosowaniu kopertowym są opróżniane każdego dnia a na pakietach wyborczych zaznacza się każdorazowo dzień głosowania<sup>46</sup>. Gmina zbiera karty do głosowania oddane w głosowaniu korespondencyjnym jako karty nieotwarte i przechowuje je do dnia głosowania w sposób zamknięty (pod kluczem).

## Podsumowanie

Do zasad praworządności w niemieckim prawie wyborczym należą zasady równości, powszechności, wolności i tajności wyborów. Rozbudowane zostały wybory korespondencyjne, które odgrywają ogromną rolę. Przez ich dostępność ustawodawca niemiecki nie uważa za konieczne stworzenia możliwości głosowania w placówkach dyplomatycznych poza granicami kraju.

Kolejnym ciekawym i praktycznym rozwiązaniem jest konieczność przeprowadzenia prawyborów przy układaniu list wyborczych, które to prawyborzy są uważane przez doktrynę prawa niemieckiego za konstytucyjną gwarancję równości wyborów.

Na uwagę zasługują rozwiązania z niemieckiego Kodeksu wyborczego, w myśl których kampanię wyborczą w postaci plakatów i banerów można prowadzić bezpłatnie w miejscach publicznych, a regulacje w tej sprawie podejmuje samorządy.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> <https://www.deutschepost.de/de/b/briefwahl.html>, dostęp z dnia 18.03.2024.

<sup>46</sup> § 70 ust. 1 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen.



W wyborach samorządowych wyborcy przysługują tyle głosów do rady gminy, ile jest miejsc w radzie gminy. Wyborca może te głosy oddać na jedną opcję polityczną albo je rozdzielać po trzy na poszczególnych kandydatów z różnych opcji politycznych. Może także oddać trzy głosy na wybranego kandydata z jednej listy a resztę swoich głosów, może oddać na inną partię polityczną. Jest to bardzo ważne rozwiązanie promujące osoby znane ze swojej działalności samorządowej, a jednocześnie świetnie sprawdza się w praktyce.

Bardzo ważnym rozwiązaniem jest możliwość głosowania korespondencyjnego. Już na 21 dni przed planowanym głosowaniem wyborca może pobrać pakiet wyborczy w gminie i tamże od razu zagłosować. Zbierane głosy są przechowywane pod kluczem i otwierane o 18.00 w dniu wyborów w chwili zamknięcia lokali wyborczych.



## Bibliografia

### Literatura przedmiotu

1. Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem. 4. Aufl., Leske und Budrich, Opladen 2004
2. Katarzyna Styra-Bartman, Ewa Tuora-Schwierskott, Niemiecki kodeks cywilny. Przepisy § 1-432 niemieckiego kodeksu cywilnego z wyjaśnieniami w tłumaczeniu na język polski, wydawnictwo de-iure-pl, Regensburg, 2014
3. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Auflage 2002, § 21
4. Ewa Tuora-Schwierskott, Aspekty konstytucyjne wyborów samorządowych w Republice Federalnej Niemiec, [w:] Prawo samorządu terytorialnego, Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego, redakcja Andrzej Bisztyga, Anna Chodorowska, Anna Feja-Paszkiwicz, Uniwersytet Zielonogórski, 2019, ISBN 978-83-7842-400-0
5. Ewa Tuora-Schwierskott, System wyborczy do Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec. Połączenie system wyborów jednomandatowych z systemem wyborów proporcjonalnych, [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego, pod redakcją Bogusława Banaszaka, Andrzeja Bisztygi i Anny Feji-Paszkiwicz, Uniwersytet Zielonogórski, wrzesień 2015, s. 407-423 (40.106 znaków), ISBN 9788378422068
6. Ewa Tuora-Schwierskott, Komunalne prawo wyborcze w landach niemieckich na przykładzie Bawarii, [w:] Prawo i administracja dla regionu. Zagadnienia prawnofinansowe, prawnokarne oraz administracji innych państw, red. Paweł Borszowski, Piotr Szymaniec, Teofil Moskal, rec. Mariusz Popławski, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, 2015
7. Ewa Schwierskott-Matheson, Niemiecki kodeks karny z dnia 17.10.1964, ostatnia zmiana z 23.04.2014 (BGBl. I S. 404), tekst przepisów ustawy wraz z tłumaczeniem na język polski, Deutsches Strafgesetzbuch vom 17. Oktober 1964, zuletzt geändert 23.04.2014 (BGBl. I S. 404), Übersetzung ins Polnische, wydawnictwo de-iure-pl, Regensburg 2013

### Analizy i ekspertyzy

1. Wissenschaftsdienste des Bundestages, Aufstellung von Listenkandidaten einer Partei - Ausarbeitung - 2008 Deutscher Bundestag WD 3 - 3000 - 404/08



## Akty prawne

2. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23.5.1949 zmieniona ostatnio w dniu 19 grudnia 2022 (BGBl. I S. 2478), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, geändert zuletzt 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478)
3. Ustawa o wyborach do Bundestagu - Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), geändert am 8. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 147, Nr. 198)
4. Ordynacja wyborcza dotyczącej wyborów samorządowych z dnia 7.11.2006, Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen vom 7. November 2006
5. Ustawa o wyborach do jednostek samorządu terytorialnego, wyborze burmistrza i przewodniczącego sejmiku w samorządzie terytorialnym Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz - GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2012 ostatnia zmiana 24. Juli 2023
6. Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert 27. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 70)

## Orzeczenie sądowe

1. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego BVerfGE 89, 243 (252 f.); Blank DVBl. 1976, 564 (569)
2. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego BVerfGG 41, 399 (417); 47, 253 (282); 89, 243, 251
3. Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt 2BvC 4/23 z dnia 19.12.2023 roku
4. Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt BVerfGE 6, 84
5. Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt BVerfGE 1, 101
6. Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt BVerfGE 2, BvC 1/07 z 3 lipca 2008



## Varia

1. [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_38.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_38.html),
2. [https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/\\_27.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_27.html)
3. <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>
4. <http://www.wahlrecht.de/kommunal/bayern.html>
5. <https://www.verkuendung-bayern.de/baymb1/2020-150/>
6. <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlrechtsgrundsaeetze.html>
7. <https://www.deutschepost.de/de/b/briefwahl.html>
8. <https://www.bayernportal.de/dokumente/leistung/030642652518?localize=false>
9. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWG>
10. <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>
11. <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/wahlkreiseinteilung.html>
12. <https://dip.bundestag.de/vorgang/vierundzwanzigstes-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-bundeswahlgesetzes/261890?f.deskriptor=Wahlkreis&rows=25&pos=16>