

Michał Klonowski*

Maciej Onasz**

Wpływ pandemii COVID-19 na realizację samorządu przez obywateli na przykładzie wyborów i referendum w trakcie kadencji w Polsce

The impact of the COVID-19 pandemic on the implementation of local government by citizens on the example of elections and referenda during the term of office in Poland

Abstract: The article is an attempt to estimate the impact of the COVID-19 pandemic on the course of local elections and referenda in Poland. All election processes (i.e. supplementary, re-election and early elections) as well as local referenda that took place from the last local government election in October 2018 until May 15, 2021, i.e. until the formal lifting of the state of the epidemic in Poland, were taken into account. The authors are trying to check to what extent the pandemic limited the freedom to implement the idea of self-government among the inhabitants, how much longer was the waiting period for the successors of those local government officials who for some reason lost their seats, and how much more difficult it was for the inhabitants to hold referendums.

Keywords: pandemic, mid-term elections, local referendum, local elections, local democracy

Streszczenie: Artykuł stanowi próbę oszacowania wpływu, jaki na przebieg wyborów i referendum lokalnych w Polsce miała pandemia COVID-19. Wzięto pod uwagę wszystkie procesy wyborcze (a więc wybory uzupełniające, ponowne i przedterminowe) oraz referenda lokalne, które odbyły się w okresie od ostatniej elekcji samorządowej w październiku 2018 r. aż do 15 maja 2021 r., czyli do momentu formalnego zniesienia stanu epidemii w Polsce. Autorzy starają się sprawdzić, w jakim stopniu pandemia ograniczyła swobodę realizacji idei samorządu wśród mieszkańców, jak bardzo wydłużył się okres oczekiwania na następców tych samorządowców, którzy z jakiegoś powodu utracili mandat, i o ile trudniej było mieszkańcom doprowadzić do przeprowadzenia referendum.

Słowa kluczowe: pandemia, wybory w trakcie kadencji, referendum lokalne, wybory lokalne, demokracja lokalna

* Michał Klonowski – dr, Uniwersytet Łódzki, Łódź, Polska, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0226-6593>, e-mail: michal.klonowski@wsmip.uni.lodz.pl.

** Maciej Onasz – dr, Uniwersytet Łódzki, Łódź, Polska, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4062-1253>, e-mail: maciej.onasz@wsmip.uni.lodz.pl.

Wstęp

Pandemia COVID-19, która – począwszy od marca 2020 r. – opanowała świat, całkowicie zmieniła wiele dotychczasowych procesów i reguł. Zwłaszcza ogłaszanie kolejnych lockdownów, zamykających ludzi w domach i bardzo mocno ograniczających swobodę poruszania się, przeobraziło dotychczasowe życie całych społeczności i społeczeństw¹. Powszechna stała się praca na odległość czy załatwianie spraw urzędowych on-line. Pewne obszary z różnych względów oparły się jednak tym trendom i pozostały zależne od bezpośredniego kontaktu – np. procedury wyborcze. Istnieją, co prawda, pewne możliwości techniczne przeprowadzenia wyborów bez osobistego stawiennictwa, jak chociażby e-voting czy głosowanie korespondencyjne, ale z różnych powodów nie uzyskały one wystarczającego poziomu bezpieczeństwa, który przekonałby do nich społeczeństwo. W ostatnim czasie pojawiły się ciekawe pozycje mówiące o wpływie nadzwyczajnej sytuacji² wynikającej z pandemii na wybory władz na poziomie kraju (parlamentarne, prezydenckie). Autorzy niniejszego opracowania skupili się na procesach zachodzących na poziomie najbliższym obywatelowi – wyborów i referendum lokalnych, które odbywają się w trakcie kadencji.

Jak widać w tabeli 1, skala wyborów w trakcie kadencji jest duża, a ponadto wykazuje stałą tendencję wzrostową. Od kadencji 2010-2014 do obecnej liczba samych wyborów uzupełniających do rad gmin wzrosła o ponad 39%. Wzrosła także liczba referendum lokalnych, zwłaszcza o odwołanie rad gmin. Jedynym istotnym wyjątkiem są referenda o odwołanie wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta³, których w kadencji 2018-2023 odbyło się nieco mniej niż w okresie 2010-2014.

- 1 Szerzej o obostrzeniach: E. Kancik-Kołtun, *Poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli podczas pandemii COVID-19 w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 19(2021), z. 1, s. 227-230, DOI: <https://doi.org/10.36874/RIESW.2021.1.12>.
- 2 Choć, bez najmniejszych wątpliwości, pandemia wywołała nadzwyczajną sytuację, nie należy tego utożsamiać z warunkami stanu nadzwyczajnego (stanów nadzwyczajnych) w sensie prawnym. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych miałoby inne konsekwencje dla funkcjonowania wspólnot lokalnych. Szerzej: L. Jańczuk, *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. Ujęcie ustrojowe*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 14(2016), z. 5, s. 363-374.
- 3 Dalej: WBP.

Tabela 1. Wybory i referenda na poziomie samorządu w toku kadencji od 2010 r.

Rodzaj procesu	2010-2014	2014-2018	2018-2023*
Wybory uzupełniające			
Rady gmin	927	1110	1290
Wybory ponowne			
Rady gmin	18	53	60
Rady powiatów	5	3	7
Sejmiki województw	0	0	0
WBP	6	4	2
Wybory przedterminowe			
Rady gmin	4	2	3
Rady powiatów	0	0	1
Sejmiki województw	0	0	0
WBP	50	37	57
Referenda lokalne			
Odwołanie rady gminy	6	1	20
Odwołanie rady powiatu	1	0	0
Odwołanie sejmiku	0	0	0
Odwołanie WBP	60	31	53

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i KBW.

* Do 15.05.2022 r.

Z punktu widzenia istotności problemu badawczego jeszcze ważniejsza jest tabela 2, pokazująca, jak duże znaczenie dla przebiegu procesów wyborczych i referendalnych miała pandemia COVID-19. Odsetek wyborów „pandemicznych” w odniesieniu zarówno do rad gmin, jak i WBP był bardzo wysoki, zaś w przypadku referendów lokalnych okres ten był w ogóle kluczowy, ponieważ aż 65 z łącznej liczby 73 referendów przypadło na badany przedział czasowy.

Tabela 2. Wybory i referenda w trakcie kadencji 2018-2023 w okresie do 15.05.2022

	Cała kadencja	w tym w pandemii	
		liczba	%
Wybory			
Rady gmin	1353	778	57,50%
uzupełniające	1290	772	59,84%
ponowne	60	4	6,67%
przedterminowe	3	2	66,67%
Wójtowie	78	61	78,21%
ponowne	2	1	50,00%
przedterminowe (I tura)	57	43	75,44%
przedterminowe (II tura)	19	17	89,47%
Rady powiatów	8	0	0,00%
ponowne	7	0	0,00%
przedterminowe	1	0	0,00%
Wybory suma:	1439	839	58,30%
Referenda w sprawie odwołania organu JST			
Odwołanie WBP	53	48	90,57%
Odwołanie rady gminy	20	17	85,00%
Referenda suma:	73	65	89,04%
Wybory i referenda suma:	1512	904	59,79%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i KBW.

Wpływ pandemii COVID-19 na funkcjonowanie procesów wyborczych był w ciągu ostatnich lat przedmiotem badań w odniesieniu do kwestii zarówno ogólnych, jak i szczegółowych. Wśród tych pierwszych warto wspomnieć prace Landmana i Di Gennaro Splendore⁴, Johnsona,

4 T. Landman, L. Di Gennaro Splendore, *Pandemic Democracy: Elections and COVID-19*, „Journal of Risk Research” 2020, no. 23(7-8), s. 1060-1066, DOI: <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1765003>.

Pollocka i Rauhausa⁵, Alacio Garcii⁶, Jamesa⁷ czy analizę International IDEA⁸. Badania szczegółowe dotyczyły zaś zagadnień z zakresu bezpieczeństwa organizacji wyborów (Weibrecht, Rößler, Bicher, Emrich, Zauner, Popper⁹, Coll¹⁰), szeroko rozumianych aspektów prawnych (Grogan i Donald¹¹), głosowania osób niepełnosprawnych (Amrurrobbi i Sutrisno¹²) czy wpływu wyborów na rozwój pandemii (Palguta, Levinsky, Škoda¹³). Wiele opracowań dotyczyło wyborów pandemicznych w poszczególnych krajach, jak Stany Zjednoczone (Pop¹⁴), Holandia (Żelichowski¹⁵), Rumunia (Kajcsa¹⁶) czy nawet Trynidad i Tobago (Piękoś, Hadała-Skóra¹⁷). Sporo pozycji dotyczyło także Polski, a zwłaszcza wyborów prezydenckich w 2020 r. Wśród nich warto wymienić prace

- 5 A.F. Johnson, W. Pollock, B. Rauhaus, *Mass Casualty Event Scenarios and Political Shifts: 2020 Election Outcomes and the U.S. COVID-19 Pandemic*, „Administrative Theory and Praxis” 2020, no. 42(2), s. 249-264, DOI: <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1752978>.
- 6 R.Y. Alacio García, *Organización de elecciones mundiales y acontecimiento sanitario de 2020*, „Utopia y praxis Latinoamericana” 2020, no. EXTRA 8, s. 52-72, DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4081874>.
- 7 T.S. James, *New Development: Running elections during a pandemic*, „Public Money & Management” 2021, no. 41(1), s. 65-68, DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1783084>.
- 8 International IDEA, *Global overview of COVID-19: Impact on elections*, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> [10.05.2022].
- 9 N. Weibrecht, M. Rößler, M. Bicher, Š. Emrich, G. Zauner, N. Popper, *How an election can be safely planned and conducted during a pandemic: Decision support based on a discrete event model*, „PLoS ONE” 2021, no. 16(12), DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0261016>.
- 10 J. Coll, *Waiting to vote safety: How Covid-19 safety measures shaped in-person voter wait times during the 2020 election*, „Social Science Quarterly” 2022, no. 103(2), s. 380-398, DOI: <https://doi.org/10.1111/ssqu.13124>.
- 11 J. Grogan, A. Donald, *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*, London 2022, DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003211952>.
- 12 A.A. Amrurrobbi, E.L. Sutrisno, *Local elections Turing the Covid-19 Outbreak: Inclusivity and Challenges for Voters with Disabilities*, „Politicon” 2022, no. 4(1), s. 17-52, DOI: <https://doi.org/10.15575/politicon.v4i1.16142>.
- 13 J. Palguta, R. Levinsky, S. Škoda, *Do elections accelerate the COVID-19 pandemic?*, „Journal of Population Economics” 2022, no. 35, s. 197-240, DOI: <https://doi.org/10.1007/s00148-021-00870-1>.
- 14 I.D. Pop, *COVID-19 crisis, voters' drivers, and financial markets consequences on US residential election and global economy*, „Finance Research Letters” 2022, no. 44, s. 1-8, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.frl.2021.102113>.
- 15 R. Żelichowski, *Polityka w cieniu koronawirusa. Wybory parlamentarne w Królestwie Niderlandów*, „Politeja” 2021, nr 18(75), s. 119-141, DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.18.2021.75.06>.
- 16 A. Kajcsa, *Elections In Romania during COVID-19. An analysis through the perspective of the extra-legal sources of law*, „Juridical Current” 2021, no. 4, s. 13-20.
- 17 K. Piękoś, A. Hadała-Skóra, *Wybory parlamentarne w okresie pandemii COVID-19 na przykładzie Trynidadu i Tobago*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021, nr 4(19), s. 117-129, DOI: <https://doi.org/10.15584/polispol.2021.4.9>.

Michalaka¹⁸, Musiał-Karg¹⁹, Suli, Madej i Błaszczynskiego²⁰, Tatarczyka i Wojtasika²¹ czy Onasza²². Wśród nielicznych opracowań dotyczących wyborów lokalnych w tym okresie należy wskazać prace Noury, François, Gergaud i Garel²³ oraz Clarka i Jamesa²⁴.

1 Hipotezy badawcze

W celu zbadania wpływu sytuacji kryzysowej wynikającej z pandemii COVID-19 na funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego Autorzy postawili hipotezy badawcze, które poddano weryfikacji.

1. Warunki pandemii wpłynęły negatywnie na możliwość przeprowadzenia wyborów organów JST oraz referendów w przedmiocie odwołania organu JST, ograniczając tym samym możliwość realizacji samorządu przez mieszkańców (H1).
2. Pandemia wpłynęła na model rywalizacji politycznej w samorządach, ograniczając skłonność do ubiegania się o funkcje publiczne, a przez to ograniczając prezentowaną mieszkańcom ofertę wyborczą (H2).

18 B. Michalak, *Koronawirus a wybory prezydenckie. Czy grozi głosowanie podczas pandemii?*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20dei/B_Michalak_Koronawirus%20a%20wybory.pdf [06.05.2022].

19 M. Musiał-Karg, *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2(60), s. 31-48, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.02.02>.

20 P. Sula, M. Madej, K. Błaszczynski, *In the shadow of plagues: 2020 presidential elections in Poland*, „Przegląd Politologiczny” 2021, nr 3, s. 27-45, DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2021.26.2.3>.

21 D. Tatarczyk, W. Wojtasik, *The Incumbency Advantage during the COVID-19 Pandemic: Examining the 2020 Polish Presidential Election*, „East European Politics and Societies” 2022, DOI: <https://doi.org/10.1177/08883254221085307>.

22 M. Onasz, *Quality of democratic election process during the COVID-19 pandemic: the Schedler's chain of democratic choice perspective*, „Athenaeum” 2021, no. 72(4), s. 188-210, DOI: <https://doi.org/10.15804/athena.2021.72.11>.

23 A. Noury, A. François, O. Gergaud, A. Garel, *How does COVID-19 affect electoral participation? Evidence from the French municipal elections*, „PLoS ONE” 2021, no. 16(2), DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0247026>.

24 A. Clark, T.S. James, *Britain: postponement, complexity and sub-national elections in the COVID-19 pandemic*, <https://www.idea.int/sites/default/files/britain-postponement-complexity-and-sub-national-elections-in-the-covid-19-pandemic-en.pdf> [15.05.2022].

2. Dane badawcze

W celu weryfikacji postawionych hipotez Autorzy posłużyli się dokumentami oraz bazami danych dotyczącymi wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego w trakcie kadencji (ponownych, uzupełniających oraz przedterminowych) oraz referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego²⁵ w trakcie kadencji. W szczególności należy do nich zaliczyć:

1. Zarządzenia w przedmiocie wyborów ponownych i uzupełniających organów JST wydawane przez wojewodów, w tym zarządzenia zmieniające.
2. Rozporządzenia w przedmiocie wyborów przedterminowych organów JST wydawane przez Prezesa Rady Ministrów, w tym rozporządzenia zmieniające.
3. Postanowienia w przedmiocie zarządzenia referendum w sprawie odwołania organu JST wydawane przez Komisarzy Wyborczych.
4. Dokumenty stwierdzające wygaśnięcie mandatu członka organu stanowiącego JST lub organu wykonawczego gminy (postanowienia komisarzy wyborczych, uchwały organów stanowiących JST, wyroki sądów, w nielicznych przypadkach – zarządzenia zastępcze wojewodów).
5. Obwieszczenia komisarzy wyborczych o wynikach wyborów, w tym o obsadzeniu mandatu bez głosowania (z powodu zgłoszenia liczby kandydatów równej liczbie mandatów).
6. Obwieszczenia komisarzy wyborczych o nieprzeprowadzeniu wyborów (z powodu niewpłynięcia żadnego zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, braku kandydatów, rezygnacji wszystkich kandydatów etc.).
7. Zestawienia zbiorcze (bazy danych) wyborów i referendum przeprowadzanych w trakcie kadencji: 2010-2014, 2014-2018, 2018-2023.

Wyżej wymienione dokumenty publikowane są przez Komisarzy Wyborczych (na stronach internetowych właściwych delegatur Krajowego Biura Wyborczego), jak również w dziennikach urzędowych właściwych dla poszczególnych województw (w odniesieniu do aktów wydawanych przez Komisarzy Wyborczych, Wojewodów oraz organów JST), w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (w odniesie-

25 Dalej: JST.

niu do aktów Prezesa Rady Ministrów) oraz na stronach Biuletynów Informacji Publicznej.

Wspomniane dokumenty i bazy danych posłużyły ustaleniu wartości parametrów istotnych z punktu widzenia przeprowadzonego badania:

1. Liczby wyborów (oraz mandatów przeznaczonych do rozdysponowania).
2. Terminów:
 - zaistnienia przesłanki do przeprowadzenia wyborów lub referendum (wraz z jej ewentualnym uprawomocnieniem),
 - zarządzenia wyborów lub referendum,
 - głosowania w wyborach i referendach wraz z ewentualnymi zmianami wartości tego parametru w czasie.
3. Faktu przeprowadzenia wyborów (lub podjęcia decyzji o ich nieprzeprowadzaniu).
4. Faktu głosowania w wyborach i referendach (lub rozstrzygnięciu wyborów bez głosowania w konsekwencji zgłoszenia kandydatów w liczbie równej liczbie mandatów przeznaczonych do rozdysponowania).

W trakcie agregacji danych Autorzy napotkali szereg trudności związanych z ich kompletnością oraz jakością. W szczególności: w odniesieniu do części procesów wyborczych nie zdołano ustalić daty zaistnienia przesłanki ich przeprowadzenia (wygaśnięcia mandatu) ani jej charakteru (w tym – organu stwierdzającego wygaśnięcie). Należy również zwrócić uwagę na brak standaryzacji udostępnianych danych oraz ich częstą niekompletność. Sposób publikowania danych dotyczących wyborów i referendum w trakcie kadencji przez poszczególne delegatury KBW jest skrajnie niejednorodny, ponadto występują braki w publikowanych danych, w tym: brak wskazania przesłanki do przeprowadzenia wyborów lub referendum²⁶, brak aktu zarządzenia wyborów lub referendum, a nawet brak dokumentów stwierdzających wyniki głosowania i wyniki wyborów²⁷. W większości przypadków dane te zdołano uzupełnić dzięki dziennikom urzędowym

26 Np. wybory uzupełniające do rad gmin: Żółkiewka (zarządzone 21.01.2019), Dynów (30.11.2018) czy Pelpin (20.11.2018).

27 Np. Czerwieńsk (zarządzone 26.03.2020).

lub biuletynom informacji publicznej JST, natomiast w skrajnych przypadkach dzięki analizie doniesień medialnych z obszaru danej jednostki. W kilku przypadkach nie zdołano ustalić daty zaistnienia przesłanki do przeprowadzenia wyborów (8-krotnie w przypadku wyborów uzupełniających do rad gmin²⁸) i referendum (w jednym przypadku brak daty zawiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendum w sprawie odwołania organu JST²⁹, w dwóch przypadkach brak daty złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum w tym przedmiocie³⁰). Te procesy wyborcze zostały wykluczone z części badania dotyczącej czasu między zaistnieniem przesłanki a przeprowadzeniem głosowania w wyborach lub referendach. Wątpliwości budziła również jakość danych dotyczących wyborów i referendum w toku kadencji 2014-2018, w szczególności niezgodność treści zestawień zbiorczych publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą³¹ z danymi publikowanymi na stronach właściwych delegatur Krajowego Biura Wyborczego (nieuwzględnienie części wyborów i referendum w zestawieniu zbiorczym, ale również brak dokumentów oraz informacji dotyczących części wyborów i referendum widniejących w zestawieniu zbiorczym na stronach właściwych delegatur KBW³²). W odniesieniu do kadencji 2010-2014 podobny problem dotyczył niezgodności między zestawieniami zbiorczymi publikowanymi przez właściwe delegatury KBW a publikowanymi przez nie danymi szczegółowymi. Autorzy dołożyli wszelkich możliwych starań dla zagregowania danych możliwie wiernie odwzorowujących rzeczywistą strukturę procesów wyborczych we wzmiankowanych okresach.

28 Wybory uzupełniające do rad gmin: Rogów (zarządzone 04.01.2019), Komarów-Osada (23.06.2020), Kobyła Góra (05.07.2021), Lubawa (10.09.2019), Rakszawa (31.07.2019), Poświętne (28.10.2019), Dobryńsk Duży (15.07.2021), Michałów (zarządzone 12.03.2021 ze zmianą terminu głosowania zarządzeniem z dnia 06.05.2021).

29 Referendum w przedmiocie odwołania wójta gminy Siemyśl (zarządzone 31.05.2021).

30 Referendum w przedmiocie odwołania wójta w gminach: Siemyśl (zarządzone 31.05.2021) oraz Skąpa (25.05.2020).

31 Państwowa Komisja Wyborcza, *Terminarz wyborów do organów samorządu terytorialnego przeprowadzanych w trakcie kadencji 2014-2018*, <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2014-2018/terminarz-wyborow-do-organow-samorzadu-terytorialnego-przeprowadzanych-w-trakcie-kadencji-2014-2018> [22.05.2022 r.].

32 Referendum w sprawie odwołania Burmistrza i Rady Miasta Poręba (zarządzone 18.11.2015) czy referendum w sprawie odwołania Wójta Gminy Wilczęta (zarządzone 25.08.2016).

3. Metody badawcze

Postawione hipotezy zostały zweryfikowane z wykorzystaniem właściwych im metod:

H1 oraz H2. Dla weryfikacji hipotez wyodrębniono dwie grupy procesów wyborów i referendów: grupę badaną stanowiły wybory i referenda, w których pierwotny termin głosowania został zarządzony na dzień przypadający w okresie pandemii; grupę kontrolną stanowiły wybory i referenda, w których pierwotny termin głosowania został ustalony poza okresem pandemii. Na potrzeby badania przyjęto, że okres pandemii jest równoznaczny z okresem trwania stanu epidemii w Polsce, który został ogłoszony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.³³ oraz odwołany tożsamym rozporządzeniem z dnia 12 maja 2022 r.³⁴ Z przyjętych założeń wynika, że okres pandemii (w rozumieniu badania, nie zaś w rozumieniu medycznym³⁵) trwał od 20 marca 2020 r. do 15 maja 2022 r.

H1: Dla weryfikacji hipotezy zbadano:

1. Częstość nieodbycia się głosowania w wyborach i referendach w pierwotnie zarządzonym terminie³⁶ w grupie badanej oraz w grupie kontrolnej wraz z przyczynami zmiany.
2. Okres między zaistnieniem przesłanki do przeprowadzenia wyborów (stwierdzenie wygaśnięcia mandatu) a terminem głosowania. Badanie przeprowadzono rozłącznie dla trzech rodzajów procesów: wyborów uzupełniających do rad gmin, przedterminowych wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz dla referendów w przedmiocie odwołania organu JST. Badania nie przeprowadzono dla wyborów ponownych organów JST (do rad oraz wójtów) z uwagi na ich specyfikę (potrzeba ich przeprowadzenia wynika z orzeczenia sądu, z możliwością odwołania się strony), zróżnicowanie czynności wyborczych, które podjęto ponownie

33 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 491.

34 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2022 poz. 1027.

35 Pandemia została ogłoszona przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) 11 marca 2020 r. i stan ten nie został odwołany do chwili obecnej.

36 W tym, pomijając pandemię, nieprzeprowadzenie wyborów w konsekwencji niewpłynięcia żadnego zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, braku kandydatów, rezygnacji wszystkich kandydatów oraz z innych przyczyn.

(np. wyłącznie powtórne przeprowadzenie losowania w trybie art. 444. §1 ust. 2)³⁷), jak i ich skumulowanie w okresie poza pandemią (w okresie pandemii przeprowadzono jedynie 5 z 69); wyborów przedterminowych do rad JST z uwagi na niewielką ich liczbę (4 procesy wyborcze, z czego 2 w okresie pandemii). Mimo że badanie przeprowadzono dla referendum w sprawie odwołania organu JST, do tych wyników należy podchodzić w ostrożnością – z uwagi na odmienność procedury, szczególnie narażonej na efekty psychologiczny i mechaniczny pandemii³⁸, jak i ich skumulowanie w okresie pandemii³⁹. Jako datę przesłanki przyjęto datę wydania właściwego aktu prawa, pomijając okres uprawnomocnienia się go. Z analizy wyłączono natomiast te procesy wyborcze i referendalne, na których wydłużenie (względem zaistnienia przesłanki) mogły wpłynąć dodatkowe czynniki, takie jak zaskarżenie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu czy powtórzenie wyborów w konsekwencji przerwania poprzedniego procesu wyborczego, dotyczącego tego samego mandatu, z powodu niewpłynięcia żadnego zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, braku kandydatów, rezygnacji

37 Wybory ponowne do rady powiatu opolskiego (w województwie lubelskim) zarządzone 13.11.2019.

38 Dotyczy to realnego utrudnienia spełnienia wymogu przedstawienia podpisów poparcia nie mniej niż 10% uprawnionych do głosowania w wyborach danego organu JST (w przypadku próby odwołania sejmiku województwa – 5%). Zbieranie podpisów w trakcie pandemii – z uwagi na ryzyko zakażenia się przy okazji kontaktu z innymi osobami lub przedmiotami dotykany przez inne osoby – jest wyraźnie utrudnione w porównaniu z sytuacją normalną. Więcej o wpływie pandemii na proces wyborczy: M. Onasz, *Quality of democratic election proces...*

39 Poza okresem pandemii przeprowadzono jedynie 8 z 73 referendum (wliczono wyłącznie procesy referendalne, w których udało się skutecznie doprowadzić do zarządzenia głosowania), przy czym jeden z przypadków referendum poza okresem pandemii był pod jej faktycznym wpływem – referendum w przedmiocie odwołania wójta gminy Boguszowa-Gorc zostało przeniesione ze względu na pandemię, mimo że głosowanie wyznaczono na 15.03.2020 – zatem przed wprowadzeniem stanu epidemii. Komisarz Wyborczy w Wałbrzychu, podejmując tę decyzję na 2 dni przed głosowaniem, powoływał się na „zagrożenie sanitarno-epidemiologiczne związane z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2”, w związku z pismem Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wałbrzychu z tego samego dnia. Postanowienie nr 27/2020 Komisarza Wyborczego w Wałbrzychu I z dnia 13 marca 2020 r. o zawieszeniu głosowania w referendum gminnym w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc przed upływem kadencji, zarządzzonego postanowieniem nr 1/2020 Komisarza Wyborczego w Wałbrzychu I z dnia 13 stycznia 2020 r. o przeprowadzeniu referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc przed upływem kadencji, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 2118.

wszystkich kandydatów (wybory zarządzane na podstawie art. 386. §2. Kodeksu wyborczego⁴⁰).

H₂: Dla weryfikacji hipotezy zbadano częstość występowania rozstrzygnięcia wyborów do rad gmin (ponownych, uzupełniających oraz przedterminowych) bez głosowania – tzw. *uncontested seats*⁴¹ (sytuacji, w której liczba kandydatów jest równa liczbie mandatów przeznaczonych do rozdysponowania w danej elekcji)⁴². Badanie przeprowadzono zarówno dla podstawowych przyjętych grup wyborów (badawczej i kontrolnej), jak i z wyłączeniem tych procesów wyborczych, w których głosowanie zostało przynajmniej jednokrotnie przesunięte.

4. Prezentacja wyników

H₁: Badaniu poddano częstość nieodbycia się głosowania w wyborach i referendach w pierwotnie zarządzonym terminie w grupie badanej oraz w grupie kontrolnej wraz z przyczynami zmiany. Wyniki zostały przedstawione w tabeli 3.

Przedstawione dane potwierdzają negatywny wpływ pandemii na możliwość sprawnego przeprowadzenia procesów wyborczych. Przesunięciu uległy terminy głosowania w więcej niż co czwartym (27,10%) procesie wyborczym lub referendalnym, który miał miejsce w okresie pandemii, co stanowi radykalny wzrost w porównaniu z wyborami i referendum sprzed tego okresu (2,63%). Co więcej, wyraźnej zmianie uległa również struktura przyczyn nieprzeprowadzenia głosowania w pierwotnym terminie. W okresie poza pandemią były to w praktyce wyłącznie przerwanie procesu wyborczego spowodowane niewpłynięciem żadnego zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (jedeny wyjątek związany jest

40 W takiej sytuacji mandat pozostaje nieobsadzony, a wybory uzupełniające powtarza się między 6 a 9 miesiącem od pierwotnie planowanego dnia głosowania.

41 Więcej: P. Squire, *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 2000, no. 25(1), s. 131-146, DOI: <https://doi.org/10.2307/440396>; M. Mazurkiewicz, *Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 79(1), s. 97-113, DOI: <https://doi.org/10.7366/1509499517905>.

42 Zaistnienie takiej sytuacji w wyborach uzupełniających do rad gmin różni się od sytuacji, w której zgłoszono wyłącznie jedną kandydaturę w wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W przypadku rad gmin nie przeprowadza się wtedy głosowania. W drugim przypadku głosowanie jest przeprowadzane, a wyborcy mogą opowiedzieć się „za” lub „przeciw” kandydaturze.

z pandemią – patrz przypis 37). W okresie pandemii co piąty proces wyborczy lub referendalny (20,35%) uległ przesunięciu bezpośrednio w wyniku zagrożenia pandemicznego. W odniesieniu do wyborów do rad gmin zjawisko to dotyczyło wyłącznie wyborów uzupełniających, przy czym z powodu pandemii przesunięto więcej niż co szóstą elekcję, natomiast z innych powodów prawie co dwunastą. Należy postawić pytanie, czy niewpłynięcie żadnego zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach w trakcie pandemii należy wiązać z wynikającymi z niej warunkami kryzysowymi. Wyraźny (prawie trzykrotny) wzrost odsetka takich sytuacji skłania ku stwierdzeniu, że było to spowodowane strachem obywateli przed prowadzeniem kampanii (i uczestnictwem w procesie wyborczym w ogóle). Wpływ pandemii w jeszcze większym stopniu obrazują przesunięcia wyborów wójtów. W pierwotnym terminie nie odbyła się połowa wyborów⁴³. Znacznie wyższy współczynnik niż w przypadku wyborów uzupełniających do rad można wytłumaczyć zasięgiem elekcji – obejmujących mieszkańców całej gminy, a nie jedynie niewielkiej (w znacznym przybliżeniu 1/15) ich części. Udział całej społeczności lokalnej w procesie wyborczym (nawet potencjalny), w szczególności w głosowaniu, stanowi z oczywistych względów większe zagrożenie aniżeli udział jedynie niewielkiej jej części.

Również wartości zaobserwowane dla referendum w przedmiocie odwołania organu JST potwierdzają wyraźny wpływ pandemii. Oprócz przeprowadzania na obszarze całej gminy (podobnie jak wybory WBP), w przypadku referendum należy zaznaczyć ich bardzo istotną, specyficzną cechę. W przeciwieństwie do wyborów (niezależnie od ich rodzaju), referenda w przedmiocie odwołania organu JST są obarczone wymogiem frekwencyjnym pod rygorem nieważności⁴⁴. W okresie pandemii przesunięciu uległo blisko 2/5 referendum w przedmiocie odwołania WBP oraz niemalże połowa dotyczących odwołania organu stanowiącego w gminie.

43 Zważywszy, że wybory ponowne planowane w okresie pandemii zostały przesunięte w zakresie pierwszego głosowania, natomiast 17 głosowań w tzw. „drugiej turze” można potraktować jako ciąg dalszy procesu, zatem nie jako odrębne procesy wyborcze.

44 „Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”. Art. 55. Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985 z późn. zm.

Tabela 3. Wybory i referenda w toku kadencji 2018-2023, w których głosowanie nie odbyło się w pierwotnym terminie

Wybory	CAŁA KADENCJA				W tym w pandemii				W tym w pandemii przeniesione		W tym poza pandemią	
	liczba	z powodu pandemii	%	z innego powodu	%	przeniesione	suma	%	liczba	przeniesione	%	%
Rady gmin	1353	778	135	17,35%	61	7,84%	196	25,19%	575	15	2,61%	
uzupełniające	1290	772	135	17,49%	61	7,90%	196	25,39%	518	15**	2,90%	
*ponowne	60	4	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	56	0	0,00%	
*przedterminowe	3	2	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0	0,00%	
Wójtowie	78	61	22	36,07%	0	0,00%	22	36,07%	17	0	0,00%	
*ponowne	2	1	1	100,00%	0	0,00%	1	100,00%	1	0	0,00%	
*przedterminowe (I tura)	57	43	21	48,84%	0	0,00%	21	48,84%	14	0	0,00%	
*przedterminowe (II tura)	19	17	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	0	0,00%	
Rady powiatów	8	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	8	0	0,00%	
*ponowne	7	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	7	0	0,00%	
*przedterminowe	1	0	0	0,00%	0	0	0	0,00%	1	0	0,00%	
Wybory suma:	1439	839	157	18,71%	61	7,27%	218	25,98%	600	15	2,50%	
Referenda w sprawie odwołania organu JST												
Odwołanie WBP	53	48	19	39,58%	0	0,00%	19	39,58%	5	1***	20,00%	
Odwołanie rady gminy	20	17	8	47,06%	0	0,00%	8	47,06%	3	0	0,00%	
Referenda suma:	73	65	27	41,54%	0	0,00%	27	41,54%	8	1	12,50%	
Wybory i referenda suma:	1512	904	184	20,35%	61	6,75%	245	27,10%	608	16	2,63%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i KBW.

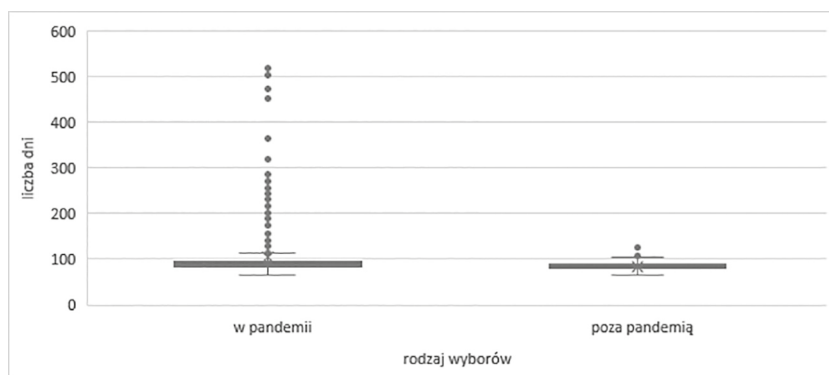
* Brak komitetów (58), złożenie rezygnacji przez wszystkich kandydatów (2), inne (1).

** Brak komitetów (15).

*** Przeniesione z powodu zagrożenia Sars-COV-2 przed ogłoszeniem stanu epidemii.

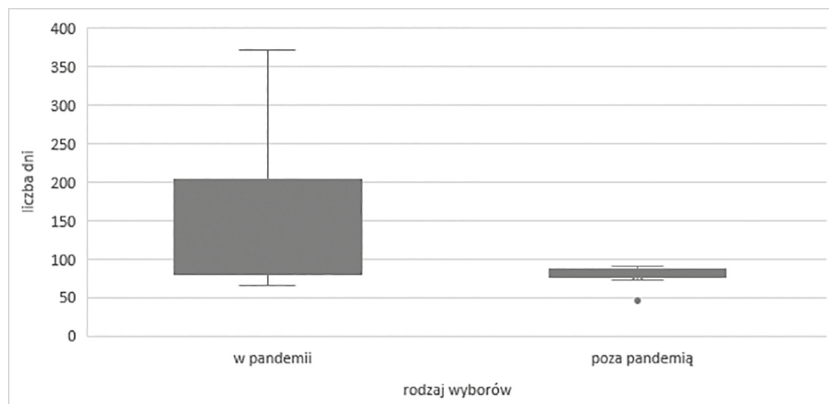
Badaniu poddano długość okresu między zaistnieniem przesłanki do przeprowadzenia wyborów (stwierdzenie wygaśnięcia mandatu) a terminem głosowania. Badanie przeprowadzono rozłącznie dla trzech rodzajów procesów: wyborów uzupełniających do rad gmin, przedterminowych wyborów WBP oraz referendów w przedmiocie odwołania organu JST. Wyniki zostały przedstawione na wykresach 1. (wybory uzupełniające od rad gmin), 2. (wybory WBP) oraz 3. (referenda).

Wykres 1. Czas między zaistnieniem przesłanki do przeprowadzenia wyborów uzupełniających do rady gminy a dniem, w którym przeprowadzono głosowanie w kadencji 2018-2023



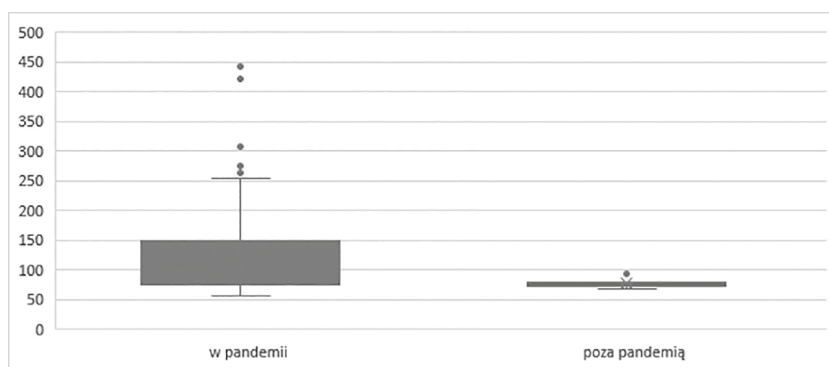
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i KBW.

Wykres 2. Czas między zaistnieniem przesłanki do przeprowadzenia wyborów przedterminowych wójta, burmistrza, prezydenta miasta a dniem, w którym przeprowadzono głosowanie w kadencji 2018-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i KBW.

Wykres 3. Czas między zaistnieniem przesłanki do przeprowadzenia referendum lokalnego w przedmiocie odwołania organu JST a dniem, w którym przeprowadzono głosowanie w kadencji 2018-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i KBW.

Wartość tego parametru uległa wyraźnej zmianie w okresie pandemii. O ile w warunkach normalnych czas między zaistnieniem przesłanki a głosowaniem charakteryzuje się wysokim poziomem stabilności (w przypadku rad połowa obserwacji zawierała się w zakresie od 79 do 89 dni, w przypadku WBP – od 76 do 87 dni, referendum – od 73 do 80), a wyniki odstające występowały bardzo rzadko, o tyle pandemia zupełnie zmieniła reguły gry. Poszczególne okresy uległy wydłużeniu, a zróżnicowanie ich trwania wzrosło. W przypadku wyborów do rad środkowa połowa obserwacji zawiera się w zakresie od 82 do 95 dni, przy czym wyniki odstające stały się wyraźnie częstsze, a wyniki maksymalne przekroczyły czas 500 dni. Jeszcze wyraźniejszy wpływ został zaobserwowany w przypadku wyborów WBP – środkowa połowa obserwacji zawiera się w przedziale od 80 do 203 dni, a wyniki spoza tego zakresu sięgnęły 271 dni. W przypadku referendum środkowa połowa obserwacji zawiera się w przedziale od 75 do 130 dni, a wyniki spoza tego zakresu osiągnęły pułap 450 dni. Mediana w poszczególnych typach procesów wzrosła z 86 do 88 (rady), z 82,5 do 90 (WBP) oraz z 75,5 do 84 (referenda). Średnia – z 84,39 do 105,02 (rady), z 79,86 do 136,22 (WBP) oraz z 77,13 do 132,97 (referenda).

Wydłużenie oraz wyższy poziom zróżnicowania czasu, który upływa od powstania przesłanki przeprowadzenia wyborów (lub referendum) do faktycznego podjęcia decyzji zbiorowej (głosowanie), ma

poważne konsekwencje dla realizacji władztwa przez wspólnoty lokalne, w szczególności:

W przypadku wyborów uzupełniających oraz ponownych do rad gmin: utrzymuje się stan, w którym część wyborców nie posiada reprezentacji w organie uchwałodawczym gminy. Pośrednio – wpływa to również na możliwość sprawnego funkcjonowania danego organu (całej rady).

W przypadku wyborów WBP oraz wyborów przedterminowych organu stanowiącego⁴⁵: przedłużeniu ulega wakat na danym stanowisku, a przez to czas, w którym funkcje danego organu są pełnione przez osobę wskazaną przez Prezesa Rady Ministrów⁴⁶, czego nie sposób uznać za realizację samorządu przez wspólnotę lokalną.

W przypadku referendum w przedmiocie odwołania organu JST: wydłużeniu ulega czas, w którym dany organ funkcjonuje bez faktycznej możliwości przerwania jego działalności przez członków wspólnoty lokalnej. Co więcej, w szczególności zważywszy na wymóg frekwencyjny, zarówno chaos spowodowany (kolejnymi) zmianami terminu, jak również upływ czasu mogący powodować „okrzepnięcie” emocji związanych z akcją referendalną (szczególnie w przypadku referendum rozpisanego na wniosek mieszkańców), mogą wpływać dodatkowo negatywnie na skuteczność realizacji samorządu przez mieszkańców.

Ponadto, zróżnicowanie długości poszczególnych okresów wraz z ich nieprzewidywalnością w znaczącym stopniu utrudnia przystosowanie się do reguł gry wyborczej przez aktorów politycznych i planowanie poszczególnych działań (w tym np. planowanie wydatkowania środków przeznaczonych na działania w kampanii). Może być również dezorientujące dla wyborców.

H2: Badaniu poddano częstość występowania rozstrzygnięcia wyborów do rad gmin (ponownych, uzupełniających oraz przedterminowych) bez głosowania. W pierwszej kolejności badanie przeprowadzono dla wyborów do rad gmin bez wyłączenia procesów wyborczych, w których głosowanie przeniesiono. Wyniki zostały przedstawione w tabeli 4.

45 Choć w tym ostatnim zakresie przesunięć terminów nie zaobserwowano.

46 Art. 67. Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985 z późn. zm.

Tabela 4. Wybory niekonkurencyjne do rad gmin (uzupełniające, ponowne i przedterminowe) w kadencji 2018-2023

	CAŁA KADENCJA	W tym w pandemii			W tym poza pandemią		
		liczba mandatów	rozstrzygnięte bez głosowania	%	liczba mandatów	rozstrzygnięte bez głosowania	%
Rady gmin	1395	806	377	46,77%	537	173	32,22%
*uzupełniające	1290	772	362	46,89%	466	172	36,91%
*ponowne	60	4	1	25,00%	56	1	1,79%
przedterminowe	45	30	14	46,67%	15	0	0,00%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i KBW.

Uwzględniono wyłącznie zakończone procesy wyborcze.

* 3 rady po 15 mandatów.

Częstość występowania wyborów niekonkurencyjnych do rad gmin uległa wyraźnemu wzrostowi w trakcie pandemii. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku wyborów uzupełniających oraz przedterminowych zaobserwowane wartości były wyraźnie wyższe niż częstość wyborów niekonkurencyjnych w wyborach do rad JST przeprowadzonych 21 października 2008 r., gdy wyniosła ona 9,52%⁴⁷. Jedynie w przypadku wyborów ponownych wartości zaobserwowane są niższe, co należy wiązać z ich specyfiką⁴⁸. Należy zaznaczyć, że w przypadku wyborów uzupełniających (najczęściej przeprowadzanych), brak konkurencyjności dotyczył prawie co trzeciego przypadku poza okresem pandemii oraz prawie połowy w jej czasie.

W dalszej kolejności badaniu poddano częstość występowania rozstrzygnięcia wyborów do rad gmin (ponownych, uzupełniających oraz przedterminowych) bez głosowania z wyłączeniem procesów wyborczych, w których głosowanie przeniesiono. Pozwala to na wykluczenie

47 W wyborach do rad gmin do 20 000 mieszkańców, przeprowadzonych w związku z upływem kadencji rad, wybierano 32 175 radnych w okręgach jednomandatowych. W 3062 przypadkach liczba zgłoszonych kandydatów była równa liczbie mandatów w okręgach (1), ponadto w dwóch okręgach nie zgłoszono żadnego kandydata. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z 25 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych 21 października 2018 r., Dz.U. 2018 poz. 2069.

48 Są to wybory zarządzone w wyniku postanowienia sądów, w konsekwencji nieprawidłowego przebiegu pierwotnego procesu wyborczego lub jego elementów. Siłą rzeczy są one znacznie bardziej prawdopodobne w sytuacji, w której zgłoszono przynajmniej 2 kandydatów i przeprowadzono głosowanie (istniała rzeczywista rywalizacja o dany mandat między przynajmniej dwoma środowiskami politycznymi).

tych przypadków, które nie przebiegały w sposób standardowy. Należy ponadto podkreślić, że organ władny do zmiany terminu głosowania (właściwy wojewoda) każdorazowo posiadał wiedzę o liczbie zgłoszonych komitetów oraz kandydatów, co umożliwiało dostosowanie podejmowanych działań do konkretnej sytuacji. W przypadku, gdy zgłoszono wyłącznie jeden komitet wyborczy lub wyłącznie jeden ze zgłoszonych komitetów zarejestrował kandydata, przeniesienie terminu byłoby nieuzasadnione z uwagi na brak potrzeby przeprowadzania głosowania (najbardziej ryzykownego, z punktu widzenia warunków pandemii, elementu procesu). Wyniki zostały przedstawione w tabeli 5.

Tabela 5. Wybory niekonkurencyjne do rad gmin (uzupełniające, ponowne i przedterminowe) w kadencji 2018-2023 w grupie wyborów, których termin głosowania nie uległ zmianie ani proces wyborczy nie został zakończony bez rozstrzygnięcia

	CAŁA KADENCJA	W tym w pandemii			W tym poza pandemią		
		liczba mandatów	rozstrzygnięte przez głosowanie	%	liczba mandatów	rozstrzygnięte bez głosowania	%
Rady gmin	1132	610	373	61,15%	522	173	33,14%
*uzupełniające	1027	576	358	62,15%	451	172	38,14%
*ponowne	60	4	1	25,00%	56	1	1,79%
przedterminowe	45	30	14	46,67%	15	0	0,00%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i KBW.

Uwzględniono wyłącznie zakończone procesy wyborcze.

* 3 rady po 15 mandatów.

Przedstawione wyniki w jeszcze wyraźniejszy sposób obrazują wpływ pandemii na proces wyborczy, choć zmiany wartości dotyczą wyłącznie wyborów uzupełniających (w pozostałych przypadkach nie nastąpiło przeniesienie głosowania). O ile w odniesieniu do wyborów poza okresem pandemii zmiana wynika głównie z pominięcia tych procesów wyborczych, w których nie zgłoszono powstania żadnego komitetu (patrz tabela 3.), o tyle w przypadku okresu pandemii wyłączeniu podlegały również procesy przełożone bezpośrednio w wyniku zagrożenia związanego z pandemią. Szczególnie w trakcie pandemii zaobserwowane wartości uległy wyraźnemu wzrostowi. Rozstrzygnięciu bez głosowania podlegały prawie 2/3 wyborów uzupełniających do rad gmin, w których nie zmieniono terminu głosowania lub od niego nie odstąpiono (poza okresem pandemii 1/3).

Przedstawione wyniki potwierdzają wpływ pandemii na model rywalizacji politycznej, a w szczególności – na chęć kandydowania.

W wyniku istotnych zmian w otoczeniu procesu wyborczego (zagrożenie zdrowia i życia wynikające z aktywności społecznych) gotowość do podjęcia rywalizacji wyborczej uległa wyraźnemu obniżeniu. Może to wpływać na ograniczenie reprezentatywności organów stanowiących, jeśli uzna się, że warunki nadzwyczajne wytworzyły pozaprawną (i pozasystemową) barierę czynnego uczestnictwa w procesach wyborczych.

Podsumowanie

Analizując zebrany materiał badawczy, Autorom udało się udowodnić postawione we wstępie hipotezy. Przyjrzyjmy się im jednak bardziej szczegółowo.

H1: Warunki pandemii spowodowały ogólne wydłużenie, a także większą randomizację czasu upływającego od powstania przesłanki do momentu głosowania. W związku z tym doszło do obniżenia poziomu demokracji lokalnej. Liczne grupy wyborców, przez okres zauważalnie dłuższy niż w normalnych warunkach, nie posiadały swojej reprezentacji w organach stanowiących samorządu. Jeszcze większy wpływ na to zjawisko miały przedłużające się okresy sprawowania funkcji organu stanowiącego w gminach przez osobę wskazaną przez Prezesa Rady Ministrów, wobec braku możliwości wdrożenia przewidzianych ustawą procedur wyboru właściwego reprezentanta mieszkańców. Za szczególnie niebezpieczne dla realizacji idei samorządu należy uznać duże utrudnienie w procesach referendalnych, co zmniejszyło zakres kontroli obywatelskiej nad wybranymi przez nich organami władzy lokalnej. Zarówno wydłużenie terminów, jak i praktyczne utrudnienia w prowadzeniu kampanii referendalnych, zwłaszcza w przypadku referendów z inicjatywy mieszkańców, dawały nadmierny handicap organom, o których odwołanie zabiegali wyborcy.

H2: Model rywalizacji politycznej i reprezentatywność wybranych organów władzy mają kluczowe znaczenie dla realizacji idei demokracji lokalnej. Znaczne zwiększenie liczby procesów wyborczych rozstrzyganych bez faktycznego aktu głosowania w okresie pandemii stanowiło istotny cios dla tej idei. Widać tu wyraźnie ograniczenie skłonności do ubiegania się o funkcje publiczne. Dowodzi tego zarówno znaczne zwiększenie częstości występowania zjawiska *uncontested seats*, jak również znacznie częstsza konieczność przesuwania wyborów

ze względu na zupełny brak komitetów wyborczych. Otwarte pozostaje oczywiście pytanie, czy ta zmiana modelu rywalizacji okaże się stała, czy też po zakończeniu pandemii strach przez zwiększoną szansą na zarażenie ustąpi.

Bibliografia

Dokumenty

Państwowa Komisja Wyborcza, *Terminarz wyborów do organów samorządu terytorialnego przeprowadzanych w trakcie kadencji 2014-2018*, <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2014-2018/terminarz-wyborow-do-organow-samorzadu-terytorialnego-przeprowadzanych-w-trakcie-kadencji-2014-2018>.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2022 poz. 1027.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 491.

Artykuły oraz publikacje naukowe

Alacio García R.Y., *Organización de elecciones mundiales y acontecimiento sanitario de 2020*, „Utopia y praxis Latinoamericana” 2020, no. EXTRA 8, s. 52-72, DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4081874>.

Amrurobbi A.A., Sutrisno E.L., *Local elections Turing the Covid-19 Outbreak: Inclusivity and Challenges for Voters with Disabilities*, „Politicon” 2022, no. 4(1), s. 17-52, DOI: <https://doi.org/10.15575/politicon.v4i1.16142>.

Clark A., James T.S., *Britain: postponement, complexity and sub-national elections in the COVID-19 pandemic*, <https://www.idea.int/sites/default/files/britain-postponement-complexity-and-sub-national-elections-in-the-covid-19-pandemic-en.pdf>.

Coll J., *Waiting to vote safely: How Covid-19 safety measures shaped in-person voter wait times during the 2020 election*, „Social Science Quarterly” 2022, no. 103(2), s. 380-398, DOI: <https://doi.org/10.1111/ssqu.13124>.

Grogan J., Donald A., *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*, London 2022, DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003211952>.

International IDEA, *Global overview of COVID-19: Impact on elections*, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

James T.S., *New Development: Running elections during a pandemic*, „Public Money & Management” 2021, no. 41(1), s. 65-68, DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1783084>.

- Jańczuk L., *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. Ujęcie ustrojowe*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 14(2016), z. 5, s. 363-374.
- Johnson A.F., Pollock W., Rauhaus B., *Mass Casualty Event Scenarios and Political Shifts: 2020 Election Outcomes and the U.S. COVID-19 Pandemic*, „Administrative Theory and Praxis” 2020, no. 42 (2), s. 249-264, DOI: <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1752978>.
- Kajcsa A., *Elections In Romania during COVID-19. An analysis through the perspective of the extralegal sources of law*, „Juridical Current” 2021, no. 4, s. 13-20.
- Kancik-Kołtun E., *Poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli podczas pandemii COVID-19 w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 19(2021), z. 1, s. 213-237. DOI: <https://doi.org/10.36874/RIESW.2021.1.12>.
- Landman T., Di Gennaro Splendore L., *Pandemic Democracy: Elections and COVID-19*, „Journal of Risk Research” 2020, no. 23(7-8), s. 1060-1066, DOI: <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1765003>.
- Mazurkiewicz M., *Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 79(1), s. 97-113, DOI: <https://doi.org/10.7366/1509499517905>.
- Michalak B., *Koronawirus a wybory prezydenckie. Czy grozi głosowanie podczas pandemii?*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/B_Michalak_Koronawirus%20a%20wybory.pdf.
- Musiak-Karg M., *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2(60), s. 31-48, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.02.02>.
- Noury A., François A., Gergaud O., Garel A., *How does COVID – 19 affect electoral participation? Evidence from the French municipal elections*, „PLoS ONE” 2021, no. 16(2), DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0247026>.
- Onasz M., *Quality of democratic election process during the COVID-19 pandemic: the Schedler's chain of democratic choice perspective*, „Athenaeum” 2021, no. 72(4), s. 188-210, DOI: <https://doi.org/10.15804/athena.2021.72.11>.
- Pelguta J., Levinsky R., Škoda S., *Do elections accelerate the COVID-19 pandemic?*, „Journal of Population Economics” 2022, no. 35, s. 197-240, DOI: <https://doi.org/10.1007/s00148-021-00870-1>.
- Piękoś K., Hadała-Skóra A., *Wybory parlamentarne w okresie pandemii COVID-19 na przykładzie Trynidadu i Tobago*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021, nr 4(19), s. 117-129, DOI: <https://doi.org/10.15584/polispol.2021.4.9>.
- Pop I.D., *COVID-19 crisis, voters' drivers, and financial markets consequences on US residential election and global economy*, „Finance Research Letters” 2022, no. 44, s. 1-8, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.frl.2021.102113>.
- Squire P., *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 2000, no. 25(1), s. 131-146, DOI: <https://doi.org/10.2307/440396>.

- Sula P., Madej M., Błaszczński K., *In the shadow of plagues: 2020 presidential elections in Poland*, „Przegląd Politologiczny” 2021, nr 3, s. 27-45, DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2021.26.2.3>.
- Tatarczyk D., Wojtasik W., *The Incumbency Advantage during the COVID-19 Pandemic: Examining the 2020 Polish Presidential Election*, „East European Politics and Societies” 2022, DOI: <https://doi.org/10.1177/08883254221085307>.
- Weibrecht N., Rößler M., Bicher M., Emrich Š., Zauner G., Popper N., *How an election can be safely planned and conducted during a pandemic: Decision support based on a discrete event model*, „PLoS ONE” 2021, no. 16(12), DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0261016>.
- Żelichowski R., *Polityka w cieniu korona wirusa. Wybory parlamentarne w Królestwie Niderlandów*, „Politeja” 2021, nr 18 (75), s. 119-141, DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.18.2021.75.06>.