

Michał Zieliński

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-0046-6807

m.zielinski@wpia.uz.zgora.pl

Podmiotowe i przedmiotowe aspekty uczestnictwa w panelu obywatelskim

Słowa kluczowe: panel obywatelski, demokracja bezpośrednia, parytety

Streszczenie. Organizacja paneli obywatelskich odbywa się na zasadzie losowego doboru ich uczestników, co powoduje zagrożenie niereprezentatywnością panelistów. To z kolei wpływałoby ujemnie na efektywność panelu, który jako główny cel stawia sobie zapoznanie się decydentów ze zdaniem przedstawicieli licznych grup społecznych we wspólnocie samorządowej. W związku z tym akty normatywne regulujące przeprowadzanie paneli przewidują określone kryteria podmiotowe o charakterze zbliżonym do parytetów, w szczególności płeć, wiek i miejsce zamieszkania, jako główne czynniki wpływające na poglądy każdej jednostki ludzkiej. Autor analizuje owe kryteria i ich konkretyzujące ujęcie we współczesnych regulaminach odbywania paneli obywatelskich w największych polskich miastach. Jako propozycję *de lege ferenda* proponuje też dodatkowo własne kryterium odwołujące się do wysokości dochodu panelistów, gdyż jest to również okoliczność mająca duży wpływ na poglądy, a zastosowanie go spowoduje także uniknięcie sytuacji pominięcia w procesie decyzyjnym osób o różnej pozycji materialnej. W drugiej części analizuje sposoby, w jakie nowe technologie, a konkretnie środki komunikacji elektronicznej na odległość i aplikacje mobilne, mogą pozytywnie wpływać na proces organizacji i przeprowadzania panelu obywatelskiego. Stać się tak może w szczególności w zakresie przyspieszania całego procesu informowania o nich wylosowanym osobom i ułatwiania uczestnictwa w nim osobom, dla których tradycyjna metoda uczestnictwa byłaby niedostępna albo w znacznej mierze utrudniona, jak niepełnosprawni czy osoby z fobiami społecznymi.

Citizens' Panel participation – various aspects

Keywords: citizens' panel, direct democracy, quotas

Summary. The organization of citizens' panels is based on the principle of random selection of their participants, which poses a risk of the panelists being unrepresentative. This in turn would have a negative impact on the effectiveness of the panel, which sets itself the main goal of familiarizing decision-makers with the opinions of representatives of numerous social groups in the local government community. In connection with this, the normative acts regulating the conduct of panels provide for specific subjective criteria of a nature similar to parity, in particular gender, age and place of residence, as the main factors influencing the views of each individual. The author analyzes these criteria and their specific presentation in contemporary regulations for holding citizens' panels in the largest Polish cities. As a *de lege ferenda* proposal, he also proposes his own additional criterion, referring to the level of income of the panelists, because this is also a circumstance that has a large impact on views, and its application will also avoid situations where people with different financial status are omitted in the decision-making process. In the second part, he analyzes the ways in which

new technologies, specifically remote electronic communication means and mobile applications, can positively influence the process of organizing and conducting a citizens' panel. This may happen in particular by accelerating the entire process of informing the selected persons and facilitating participation in it for persons for whom the traditional method of participation would be inaccessible or significantly hindered, such as disabled people or people with social phobias.

Wstęp

Panel obywatelski przeistoczył się w element funkcjonowania wielu wspólnot samorządowych w Polsce. Wydarzenia wprost odwołujące się do idei paneli próbowały organizować również podmioty niepubliczne¹, co – choć nie tworzy wiążących zobowiązań dla organów władzy – ukazuje popularność tego narzędzia partycypacji. Organizowanie i udział w nich jest wskazywane jako gwarancja prawidłowego przebiegu, wiarygodności i niezależności samego panelu².

Jednym z zagadnień związanych z organizacją panelu jest kwestia kryteriów wyboru uczestników. Doniosłość sprowadza się do tego, iż to odpowiedni dobór gwarantuje realne urzeczywistnienie celu tej instytucji prawnej, jaką jest wystosowanie rekomendacji członków wspólnoty reprezentujących różne poglądy czy interesy. Nie byłoby to pewne w sytuacji braku kryteriów, bo groziłoby wskazaniem uczestników należących do jednej grupy społecznej lub charakteryzujących się jedną cechą, a chodzi wszak o odzwierciedlenie zdania ogółu. Ma to też zapobiegać sytuacjom, w których mała grupa przejmuje kontrolę nad panelem i doprowadza do tego, że będzie z nią błędnie utożsamiana cała zbiorowość – uznaje się, iż należy zapewnić reprezentatywność osób w nim sondowanych, a więc w miarę możliwości proporcjonalne odzwierciedlanie przez skład panelistów struktury wspólnoty samorządowej³. Z drugiej strony należy unikać przesady – sformułowanie zbyt wielu kryteriów mogłoby tworzyć sytuację, w której ciężko byłoby o różnorodność panelistów w kolejnych edycjach. Co więcej, mogłoby się zdarzyć, iż wybór reprezentatywnej grupy byłby trudny lub niemożliwy.

Druga z kwestii dotyczy charakteru udziału uczestników w panelu. Oczywiście, naturalnym sposobem uczestniczenia w panelu obywatelskim jest stawiennictwo osobiste jako sposób bezpośredni, polegający na zgromadzeniu w jednym miej-

¹ Jak chociażby w Zielonej Górze, gdzie w 2019 r. jeden z ruchów miejskich podjął próbę zorganizowania panelu klimatycznego, <https://zachod.pl/503658/zielonogorski-panel-klimatyczny/> [dostęp: 11.04.2022].

² A. Ryteł-Warzocho, *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska*, [w:] *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W.M. Iwanow, Gdańsk 2018, s. 78.

³ Co przedstawia się jako jeden z warunków brzegowych prawidłowego panelu, zob. M. Gerwin, *Standardy paneli obywatelskich*, <http://www.sopockainicjatywa.org/2017/08/01/standardy-paneli-obywatelskich/> [dostęp: 4.05.2018], cyt. za: A. Ryteł-Warzocho, *op. cit.*, s. 77.

scu i czasie wszystkich uczestników panelu i przeprowadzenie go. Tym niemniej współczesność, a w szczególności związane z nią nowe technologie w zakresie pośrednich sposobów komunikacji podmiotów na odległość, dają pewne dodatkowe możliwości w tym zakresie, które mogą stanowić lepszą formę czy chociażby ułatwienie w odniesieniu do sposobu przeprowadzania panelu bądź też uczestnictwa w nim pewnych grup panelistów. Nie sposób także zignorować tu popularności nowych technologii wśród coraz większej liczby obywateli RP i innych członków wspólnot samorządowych.

1. Główne kryteria doboru uczestników w panelach obywatelskich

Stosowanie wieku jako kryterium daje szansę na to, by z jednej strony wzięły w nim udział osoby z dużym doświadczeniem życiowym, z drugiej zaś młodsze, lepiej zorientowane w najnowszych zdobyczach cywilizacji i nieobciążone nieaktualnymi heurystykami myślowymi. Regulaminy panelu obywatelskiego w Poznaniu i we Wrocławiu idą w konkretyzowaniu tego wymogu najdalej, dzieląc uczestników na kategorie osób mających odpowiednio 18-24, 25-39, 40-64 i więcej niż 65 lat (§ 9 ust. 3 pkt 2 regulaminu poznańskiego i § 11 ust. 3 pkt 2 wrocławskiego). Jest tu więc wyróżnienie: najmłodszych dorosłych i studentów, ludzi zakotwiczących się na rynku pracy i zakładających rodziny, osób w wieku dojrzałym i wreszcie seniorów. Rozwiązanie to należy przyjąć za wzorcowe z uwagi na dokładne zakreslenie grup, podczas gdy inne regulaminy przekazują to ekspertom (np. § 4 ust 4 Regulaminu Konsultacji w Gdańsku) czy też o tym nie wspominają (np. § 8 ust. 3 Regulaminu Warszawskiego Panelu Klimatycznego). Regulaminy co do zasady zawierają *passus* o konieczności odzwierciedlenia struktury demograficznej, ale dodatkowe wskazanie ram, jak w regulaminie poznańskim, pozwala na wyodrębnienie powiązanych ze sobą grup (pokoleń), które wyznaczają światopogląd. Problem pojawia się w kwestii wyboru momentu, który należy obrać za decydujący o wieku panelisty. Chodzi o sytuację, w której kończyłby on wiek kwalifikujący go do kolejnej grupy w okresie pomiędzy ogłoszeniem informacji o panelu bądź o rozpoczęciu procesu losowania uczestników a konkretnym momentem w czasie trwania. Problem ten nie jest wydumany, podobne kwestie rozstrzygane są choćby w prawie wyborczym⁴. Nie jest też skomplikowany i prosta zmiana prawa by temu zaradziła. Rozwiązanie

⁴ Art. 99 ust. 1 i 2 i art. 127 ust. 3 Konstytucji RP wspominają o konieczności ukończenia określonego wieku przez kandydata na stanowisko w dniu wyborów, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. Z kolei art. 62 ust. 1 mówi o niezbędności osiągnięcia czynnego prawa wyborczego w dniu głosowania. Analogiczne regulacje, odnoszące się do wyborów samorządowych, odnaleźć można w kodeksie wyborczym, Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm., por. art. 10 § 1 pkt 1-3 i art. 11 § 1 pkt 1-4 i 6.

proponuje regulamin Krakowskiego Panelu Klimatycznego wspominający o dniu zakończenia rejestracji na panel (§ 6 ust. 1). Tak jak w prawie wyborczym można moment oceny wieku uczestnika określić na dzień odbycia panelu, a gdyby miał on odbywać się w ciągu więcej niż jednego dnia, co zresztą w pewnych sytuacjach się dzieje⁵, w momencie zebrania się panelistów na pierwszym spotkaniu. Pozostaje do dyskusji, czy w świetle rosnącej długości życia⁶ nie będzie wskazane wprowadzenie dodatkowej kategorii.

Kolejne z kryteriów to płeć. Często stanowi kryterium najważniejsze – w wielu regulaminach bowiem pojawia się stwierdzenie, iż w przypadku nieobecności panelisty dobór osoby z grupy rezerwowej odbywa się z uwzględnieniem płci przed pozostałymi kryteriami (§ 10 ust. 3 i 4 regulaminu poznańskiego, § 9 ust. 5 i 6 – warszawskiego, § 6 ust. 9 – krakowskiego, czy § 12 ust. 3 i 4 – wrocławskiego). Kwestią dyskusyjną jest obranie tego akurat kryterium, a nie chociażby wieku, który może być silniejszą determinantą zachowań. Celem jest urzeczywistnienie postulatu równego udziału kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych, aby panele nie powielały uznawanej za niepożądaną sytuacji znanej z tradycyjnych parlamentów, gdzie współcześnie odsetek kobiet wśród członków znacząco odbiega od ich liczby wśród ludności⁷. Dowodem na to jest też język regulaminów paneli, w których licznie pojawiają się feminatywy⁸. Kryterium płci najczęściej wymieniane jest w regulaminach na pierwszym miejscu⁹, jest też najprostsze do zastosowania w praktyce. Podział bowiem w zakresie płci (biologicznej) jest zasadniczo dychotomiczny. Aktualnie prawo polskie rozróżnia dwie płcie, co uwidocznione jest chociażby w akcie urodzenia¹⁰ i numerze PESEL¹¹.

Następnym z kryteriów jest miejsce zamieszkania, które pozwala na uniknięcie sytuacji, w której paneliści pochodzą z jednej, niewielkiej okolicy, zwłaszcza gdy przedmiotem deliberacji byłaby lokalizacja ważnej lub kontrowersyjnej inwestycji. Jako że panele organizowane są najczęściej przez miasta na prawach powiatu,

⁵ W Łodzi chociażby spotkania panelu obywatelskiego w okresie kilku miesięcy, od marca do jesieni 2020 r., <https://uml.lodz.pl/panel-obywatelski/czym-jest-panel-obywatelski/harmonogram-panelu/> [dostęp: 10.05.2022].

⁶ Pomijając przejściowe załamanie, wynikające z epidemii COVID-19, dzieje się tak systematycznie od 1991 r., za: <https://www.money.pl/gospodarka/przez-epidemie-spadla-srednia-dlugosc-zycia-polakow-w-tych-województwach-najbardziej-6665451230976800a.html> [dostęp: 20.05.2022].

⁷ Obecnie, w Sejmie IX kadencji, kobiety stanowią ~28.5% składu, w Senacie zaś 27%, co daje ~28.2% składu parlamentu, podczas gdy w społeczeństwie kobiety stanowią 51,6% ogółu, <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/DzMb5gtK8> [dostęp: 10.05.2022].

⁸ Stosowane są w tekście prawnym takie formy jak „paneliści i panelistki”.

⁹ Wyjątkiem jest regulamin gdański, gdzie zajmuje miejsce drugie, po miejscu zamieszkania.

¹⁰ Art. 60 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.

¹¹ Art. 8 pkt 9 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.

chodzić tu powinno o miejsce stałego przebywania w jego obrębie. Najczęściej stosuje się podział oparty na dzielnicach, ale bywa i taki, który odnosi się do osiedli (przykład Poznania i Wrocławia). Z kolei w Gdańsku stosuje się model, zgodnie z którym w zależności od liczby mieszkańców jednostki administracyjnej przypisywane są liczby uczestników panelu (por. § 4 ust. 3 tamtejszego regulaminu). Bardziej skomplikowany sposób wyłaniania, oparty na szczegółowych obliczeniach, stosowany był między innymi w Poznaniu (§ 9 ust. 5 regulaminu) czy we Wrocławiu (§ 11 ust. 5 regulaminu). Rozwiązanie gdańskie jest właściwsze. Pozwala się łatwo zorientować, w jaki sposób wyłaniania są paneliści. Duży problem pojawia się tu na tle kwalifikacji podmiotowej. Regulaminy wspominają jedynie o mieszkańcach, nie determinując w żaden sposób zamieszkiwania na terenie gminy przez określony czas poprzedzający panel lub losowanie. Nie odnoszą się też do kwestii czasowo przebywających osób, jak np. studentów, którzy opuszczają miasto bez intencji powrotu i skutki rozwiązań nie będą ich dotyczyły. Warto wspomnieć też o sektorze usług, gdzie pracownicy cechują się dużą mobilnością.

Ostatnie z kryteriów to wykształcenie. Wprowadzenie go pozwala na uniknięcie sytuacji, w której jedynie osoby z ukończonymi studiami wyższymi uczestniczyłyby w procesach podejmowania decyzji dotyczących całości wspólnoty samorządowej, podczas gdy w jej ramach, nawet w dużym mieście, w Polsce wśród osób pełnoletnich przeważają osoby bez wyższego wykształcenia¹². Jednocześnie nie jest to dokładniej konkretyzowane i autorzy regulaminów poprzestają na mglistym odwołaniu do proporcjonalności uczestników panelu. Nie byłoby błędem zastosowanie tu podobnego rozwiązania jak w przypadku postulowanego w przedmiocie wieku, tj. wyróżnienie kategorii posiłkując się ustawą – Prawo oświatowe¹³, czyli wykształcenie: podstawowe i gimnazjalne, zasadnicze oraz średnie, a także wyższe, zgodnie z ustawą o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁴. Sprawą o charakterze teoretycznym byłoby wprowadzenie do powyższego podziału kategorii osób bez formalnego wykształcenia. Niezależnie bowiem od tego są członkami wspólnoty samorządowej, nawet jeśli ich odsetek w niej byłby znikomy, zwłaszcza biorąc pod uwagę konstytucyjny obowiązek nauki szkolnej do osiągnięcia pełnoletniości (art. 70 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej).

Jest jeszcze kwestia osób, które nie ukończyły 18 roku życia. Podaje się, iż „orzecznictwo sądów administracyjnych oraz komentarze do ustawy o samorządzie gminnym wskazują, że skoro mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę

¹² W Polsce wykształcenie na poziomie licencjackim lub inżynierskim w przedziale 25–64 lata ma 24,5% mężczyzn i 35,3% kobiet, za: <https://stat.gov.pl/kobiety-i-mezczyzni-w-europie/bloc-2a.html?lang=pl> [dostęp: 11.05.2022].

¹³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.

samorządową, to nie jest możliwe ograniczanie w drodze uchwał rad gmin (regulaminów) wieku osób, które mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych”¹⁵. Jakkolwiek zasadniczo nie jest stosowane rozwiązanie, zgodnie z którym każdy mieszkaniec może głosować, przyjmuje się zasadę, zgodnie z którą nastolatki mogą już głosować na projekty w ramach budżetu partycypacyjnego¹⁶. Jest to do zaakceptowania, bowiem człowiek w tym wieku jest już wystarczająco dojrzały, aby wziąć udział w dyskusji na temat ważny dla wspólnoty samorządowej. Co więcej, wiele z tych, które odbyły się dotychczas, poświęconych było kwestiom zmian klimatu, a ich skutki w znacznie większej mierze dotykać będą nowego pokolenia.

2. Inne kryteria doboru uczestników

Oprócz wspomnianych pojawiają się jeszcze inne. W regulaminie poznańskim wprowadzone zostało kryterium stosunku do zmian klimatu (§ 9 ust. 3 pkt 4), z kolei we wrocławskim – najczęściej wykorzystywanego przez potencjalnego uczestnika panelu środka transportu (§ 11 ust. 3 pkt 5).

Choć intencje są zrozumiałe, wprowadzanie tego typu okoliczności modyfikujących losowanie wiąże się z nieusuwalnym problemem. Kryterium opiera się bowiem na deklaracji, której prawdziwość może być trudna i kosztowna do zweryfikowania. Nieprawdziwość z kolei stwarza niebezpieczeństwo zdominowania panelu przez osoby opowiadające się za określonymi rozwiązaniami, przez co rekomendacje nie będą odzwierciedlały rozkładu opinii zgodnie z prawdą.

Z tego względu idea wprowadzania kryteriów związanych z tematyką panelu nie wydaje się właściwa. Warto ponownie wspomnieć, że wielość kryteriów spowoduje trudność w wyłonieniu każdorazowo innej grupy uczestników, a przecież jedną z naczelných idei jest tu losowość i wynikająca z niej różnorodność osób.

3. Kryteria negatywne

Regulaminy w Poznaniu i Wrocławiu zawierają normę, zgodnie z którą o nieuczestniczenie w panelach proszeni są: radni, pracownicy obarczeni zadaniami związanymi z tematyką panelu, kierownicy w urzędzie gminy, jej jednostkach organizacyjnych i spółkach oraz osoby biorące udział w organizacji panelu (odpowiednio § 9 ust. 12 oraz § 11 ust. 6). Dalej idzie regulamin Krakowskiego Panelu Klimatycznego, który wprost zabrania uczestnictwa osobom należącym

¹⁵ Oświadczenie reprezentantów Prezydenta Lublina, cyt. za: <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/budzety-obywatelskie-w-polsce-gdzie-moga-glosowac-nieletni,92619.html> [dostęp: 16.05.2022].

¹⁶ *Ibidem*.

do tych kategorii oraz parlamentarzystom. Właśnie to rozwiązanie uznać należy za modelowe, pomijając ostatnią z wymienionych kategorii. Jakkolwiek bowiem prośba stanowi wyraz szacunku, regulaminy to akty normatywne, a te powinny operować nakazami, zakazami i uprawnieniami. W odniesieniu do ustaw wspominają o tym zasady techniki prawodawczej¹⁷; zgodnie z § 11 nie powinno się zamieszczać w nich apeli, postulatów, zaleceń czy upomnień. Zastanowić się można też nad wyłączeniem przedstawicieli władzy sądowniczej – uczestnictwo może się okazać nie do pogodzenia z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP).

Sama idea jest właściwa. Z jednej strony zapewnia udział w panelu osób niezwiązanych formalnie i bezpośrednio z organizatorem lub decydem, z drugiej zaś osoby te grają określoną rolę w procesie podejmowania decyzji jako reprezentanci wspólnoty lub działający wspólnie z nimi organizatorzy czy eksperci. Nie można więc mówić o dyskryminacyjnym wyłączeniu określonych grup. Jednocześnie jest to proste do zrealizowania: wystarczy z puli osób losowanych usunąć uprzednio te znajdujące się w zakresie przewidzianych w regulaminie wyłączeń podmiotowych.

Dodatkowo osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu nie powinny mieć dostępu do udziału w panelach obywatelskich. Tu bowiem powód zastosowania instytucji jest inny i orzeczenie w tym przedmiocie znamionuje zaistnienie po stronie osoby okoliczności, która wstrzymuje jej udział w działalności publicznej, a do niej niewątpliwie zalicza się uczestnictwo w panelu.

4. Propozycja nowego kryterium

W tym zbiorze brakuje jednak jednego z najistotniejszych kryteriów podziału ludzi w ogóle – z uwagi na sytuację materialną. Stan majątkowy danej osoby jest jednym z najważniejszych czynników determinujących poglądy i sposoby zachowania. To od niego zależy możliwość nabycia dóbr na rynku oraz ich jakość. Jest to tym donioślejsze, że ogółem osoby o niższych dochodach i niższym statusie majątkowym nie biorą szerokiego udziału w procesie podejmowania decyzji politycznych w państwie¹⁸ – a stanowią one grupę najliczniejszą.

Do tego problemu podejść można na różne sposoby. Najprostszym wydaje się odwołanie do kryterium podzielenia członków wspólnoty samorządowej w zależności od osobistego dochodu. Lepsze wszakże wydaje się zastosowanie szerszego kryterium – majątkowego, a więc branie pod uwagę również już posiadanych zasobów. To bowiem wskazuje na zasobność konkretnej osoby, niektórzy sądzą, że

¹⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.

¹⁸ Łatwo to zobrazować, zapoznając się z oświadczeniami majątkowymi parlamentarzystów.

wręcz decydującą¹⁹. To jednak implikuje trudność w ustaleniu wielkości majątku pojedynczej osoby. O ile bowiem sam dochód zmierzyć dość łatwo, o tyle sprawa robi się bardziej złożona w przypadku obliczania wartości majątku. W odniesieniu do nieruchomości rozwiązanie problemu rysuje się prościej, istnieje już bowiem ewidencja²⁰, w której mowa jest zresztą również o rejestrze cen nieruchomości, ewentualnie wpisach w prowadzonych przez sądy księgach wieczystych (art. 25 pkt 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece²¹). Jednakże w przypadku rzeczy ruchomych sprawa się komplikuje, poczynwszy od samego ustalenia, co jest, a co nie jest własnością osoby, po rozstrzygnięcie, czy wliczać do majątku rzeczy niebędące własnością osoby, a jedynie przez nią posiadane samoistnie albo z których korzysta z innych tytułów, na szacowaniu ich wartości skończywszy. To ostatnie oznaczałoby konieczność obliczenia aktualnej wartości rynkowej, uwzględniając amortyzację, pociągałoby niezbędną angażowania biegłych. Wreszcie pojawia się kwestia, czy i na jakich zasadach uwzględniać przy obliczaniu wartości majątku osoby pasywa, a także jak w tym kontekście postrzegać osoby z tzw. majątkiem ujemnym.

Poza tym pojawia się w tym zakresie jedno jeszcze zagrożenie, którego zniwelować nie sposób. Zgromadzenie takiego zasobu danych przez władze publiczne stanowiłoby bowiem dużą ingerencję w prywatność jednostki. O ile jest to uzasadnione w odniesieniu do nieruchomości, ze względu na ich szczególną rolę, o tyle w przypadku innych składników majątkowych państwo może i powinno się obywać bez tej wiedzy z uwagi na konstytucyjne prawo do prywatności (art. 47). Co więcej, potrzeba uzyskania informacji na potrzeby tylko możliwości uczestniczenia w panelu może nie stanowić wystarczającej przesłanki jego ograniczenia bądź uchylecia na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tego względu wyłanianie osób do uczestniczenia w panelu na podstawie kryterium opartego na dochodach wydaje się rozsądniejsze z uwagi na większą łatwość zastosowania i dużo mniejszy zakres ingerencji w prywatność jednostki, w dodatku dotychczas powszechnie akceptowanej. Co więcej, sytuacja dochodowa jest w Polsce w dużym stopniu powiązana z majątkową. Jedynie niewielki odsetek społeczeństwa to rentierzy.

W przypadku tego kryterium potrzebne byłoby podzielenie ogółu wspólnoty na części oparte na progach dochodowych. Najlepiej odwołać się do podziału wspólnoty na decyle, czyli 10 grup w zależności od uzyskiwanego dochodu, z których najniższa obejmuje 10% osób o dochodach najniższych, ostatnia zaś – 10%

¹⁹ Tak np. T. Piketty, który w dziele *Kapitał w XXI wieku* (polskie wydanie: Warszawa 2015), stawia tezę, iż dochody z kapitału są większe niż dochody z pracy, co stymuluje pogłębianie się nierówności.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. z 2021 r. poz. 1390.

²¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 2204 ze zm.

o najwyższych²². Żeby jednak omawiany podział nie był zbyt złożony, rozsądne byłoby na potrzeby panelu zastosowanie podziału na 5 grup, z których każda obejmowałaby 2 bezpośrednio sąsiadujące ze sobą decyle dochodowe. Dla zachowania równości z każdej z tak zarysowanych grup losowano by tę samą liczbę panelistów.

5. Nowe technologie a uczestnictwo w panelu obywatelskim

Sposób przeprowadzania panelu obywatelskiego może być też w znaczącej mierze ułatwiony przez zastosowanie nowych technologii.

Chodzić tu będzie w pierwszej kolejności, odnosząc się do etapów jego organizacji, o kwestie komunikacji z potencjalnymi uczestnikami panelu, w szczególności informowania ich o fakcie wylosowania jako zaproszonych na panel za pośrednictwem poczty e-mail, mechanizmów typu platforma ePUAP albo profilu zaufanego, względnie aplikacji w rodzaju mObywatel, ale także o przeprowadzenie samego panelu. Z uwagi jednak na brak oficjalnych bądź traktowanych jako takie adresów poczty internetowej obywateli czy mieszkańców Rzeczypospolitej Polskiej, pierwsza z wymienionych opcji w oczywisty sposób ma znaczenie czysto teoretyczne. Kolejne jednakże mają szansę pozytywnie wpłynąć na szybkość przekazywania informacji w przedmiocie wylosowania, a także obniżenie kosztów tegoż.

Nowe technologie umożliwiają bowiem wygodniejsze, a czasami wręcz jakiegokolwiek uczestnictwo określonym panelistom. Chodzi przede wszystkim o osoby z różnymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi czy choćby w znacznym stopniu utrudniającymi uczestnictwo w panelu w pełnym zakresie, przede wszystkim niepełnosprawnością ruchową. Wspomnieć należy tu także o wartości formy uczestnictwa online dla innych osób, niekoniecznie niepełnosprawnych w sensie formalnym, jak na przykład fobia społeczna²³.

Dodatkowo organizacja panelu w formie zdalnej zmniejsza koszty logistyczne, związane z transportem do miejsca zebrania uczestników. Jednakże gwoili sprawiedliwości, gdy mowa o panelach przeprowadzanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, osiągnąć w ten sposób korzyści nie są znaczne; o wiele istotniejsze byłoby to w odniesieniu do paneli o zasięgu ogólnokrajowym.

Podobnie można wskazać na pewien potencjał oszczędnościowy po stronie organizatorów panelu, odpadają bowiem obowiązki związane ze znalezieniem i przygotowaniem odpowiednio dużego miejsca do przeprowadzenia zebrania i dyskusji.

²² Szerzej: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/rozklad-dochodow-gospodarstw-domowych-wg-grup-decylowych,30,1.html> [dostęp: 20.05.2022].

²³ W klasyfikacji ICD-10 figurująca jako zaburzenie.

W przypadku panelu obywatelskiego, w założeniu mającego gromadzić losowych przedstawicieli (najczęściej) wspólnoty samorządowej, nie należy odwoływać się do skomplikowanych dla przeciętnego jej członka rozwiązań, tylko uwzględnić powszechnie znaną, utrwaloną rozpowszechnieniem pracy zdalnej podczas epidemii COVID-19 metodą spotkań zdalnych. Do rozważenia pozostaje kwestia, czy odwołać się do najbardziej znanych form (np. Zoom), czy też w trybie zamówienia publicznego wyłonić odpowiedniego wykonawcę nowego oprogramowania, skrojonego pod specyficzne potrzeby panelu obywatelskiego.

Jakkolwiek możliwość zdalnego uczestniczenia w panelu stanowi niewątpliwą korzyść dla z jednej strony organizatorów, z drugiej zaś uczestników, to niezwykle istotny aspekt przemawia za tym, ażeby nie była to podstawowa forma uczestnictwa. Bezpośredni kontakt panelistów ze sobą, a także z organizatorami, daje większą szansę wyczerpującej dyskusji, poruszającej wszystkie aspekty omawianego zagadnienia, a o taką chodzi w panelu obywatelskim. Poza tym tradycyjna forma nie jest obciążona ryzykiem problemów technicznych, które mogą utrudnić bądź uniemożliwić jakiegokolwiek uczestnictwo lub wymianę myśli w panelu. Z uwagi jednak na wskazane powyżej aspekty należy się opowiedzieć za tym, ażeby zdalne uczestnictwo istniało w porządku prawnym jako możliwość, stanowiąc pomocniczą, uzupełniającą formę przewidzianą dla uczestników obciążonych pewnymi utrudnieniami albo wykorzystywaną w sytuacjach, gdy przeprowadzenie panelu w tradycyjnej formie z powodów nie do przewyżczenia będzie niemożliwe. Jest to bowiem rozwiązanie pozwalające zachować równy dostęp do uczestnictwa w panelu dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej. W dodatku nie miałoby ono charakteru zupełnie nowatorskiego; obecność ekspertów podczas posiedzeń chociażby komisji sejmowych czy senackich jest już niekwestionowanym zwyczajem polskiego parlamentaryzmu.

Podsumowanie

Panele obywatelskie wciąż jeszcze stanowią pewną nowość na mapie urządzeń demokracji uczestniczącej i nie budzą powszechnie dużych emocji, zarówno radykalnie aprobujących, jak i wyrażających dezaprobatę wobec niego, choć dotychczasowe doświadczenia określane są jako pozytywne²⁴. Być może dzieje się tak z uwagi na brak charakteru wiążącego decydentów propozycji panelu. Powodem tego stanu rzeczy jest być może to, że z uwagi na immanentną im losowość wyłaniania uczestników ogólnie nie angażują bezpośrednio ludzi aktywnie zaangażowanych w debatę publiczną na poziomie lokalnym, którym pozostaje rola komentatorów – inaczej

²⁴ A. Rytel-Warzocha, *op. cit.*, s. 88.

niż to jest w przypadku klasycznych konsultacji społecznych, instytucji w rodzaju petycji bądź inicjatywy prawodawczej (ludowej na poziomie lokalnym) czy innych form współpracy decydentów spośród organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Możliwe też, iż współcześnie nadal funkcjonują w społecznej świadomości bardziej w charakterze ciekawostki aniżeli „pełnoprawnego” mechanizmu demokracji uczestniczącej. Może wpływa na to właściwy im fakt incydentalnego tworzenia paneli²⁵, być może też podejście do paneli zmieni się wraz ze wzrastającą liczbą doświadczeń w tym względzie; możliwe również, iż zdomowią się także w mniej zaludnionych jednostkach samorządu terytorialnego, ale jest za wcześnie, by o tym z dużą dozą pewności przesądzać.

Żeby jednak właściwie omawiana instytucja wypełniała *ratio legis* za nią stojące, nie ma wątpliwości, iż nie można zadania wyłaniania panelistów pozostawiać całkowicie ślepeму losowi, ale należy wprowadzić konieczne ograniczenia o charakterze korekcyjnym w tym względzie, tak ażeby pewna reprezentatywność uczestników została osiągnięta. Obecny stan prawny w omawianym zakresie należy ocenić jako dobry, proponowane zaś w niniejszym artykule zmiany *de lege ferenda* nie spowodowałyby rewolucji w panelach obywatelskich, a zaledwie z jednej strony ujęcie części kryteriów w pewne konkretne, acz zrozumiałe ramy, z drugiej zaś wzięcie pod uwagę innych okoliczności, dotychczas przez lokalnych prawodawców pomijanych, jednak ważnych z punktu widzenia podziałów w społecznościach. W dodatku zadośćuczynieniem zasadzie równości będzie wykorzystanie zalet nowych technologii bezpośredniej komunikacji na odległość, dzięki czemu część potencjalnych uczestników będzie miała większą łatwość uczestnictwa. Wówczas idea reprezentatywności, która mimo losowości immanentnej panelom obywatelskim powinna być spełniona, realizowana będzie na poziomie lepszym niż dotychczasowy.

Literatura

- Gerwin M., *Standardy paneli obywatelskich*, <http://www.sopockainicjatywa.org/2017/08/01/standardy-paneli-obywatelskich/>.
- Rytel-Warzocho A., *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska*, [w:] *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W.M. Iwanow, Gdańsk 2018.

Akty prawne

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 283 ze zm.
- Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.
- Ustawa – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.

²⁵ Nie jest w Polsce rozpowszechniona sytuacja znana z Aberdeen (Szkocja), gdzie instytucja panelu obywatelskiego działa permanentnie, *ibidem*, s. 78.

Ustawa o ewidencji ludności, Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.

Ustawa – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

Ustawa o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2019 r. poz. 2204 ze zm.

Ustawa o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. z 2021 r. poz. 1390.

Rozporządzenie Rady Ministrów – Zasady techniki prawodawczej, Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.

Netografia

<https://www.money.pl/gospodarka/przez-epidemie-spadla-srednia-dlugosc-zycia-polakow-w-tych-wojewodztwach-najbardziej-6665451230976800a.html>

<https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/budzety-obywatelskie-w-polsce-gdzie-moga-glosowac-nieletni,92619.html>

<https://stat.gov.pl/kobiety-i-mezczyzni-w-europie/bloc-2a.html?lang=pl>

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/rozklad-dochodow-gospodarstw-domowych-wg-grup-decylowych,30,1.html>

<https://uml.lodz.pl/panel-obywatelski/czym-jest-panel-obywatelski/harmonogram-panelu/>

<https://zachod.pl/503658/zielonogorski-panel-klimatyczny/>

<https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/DzMb5gtK8>