

Joanna M. Salachna

Uniwersytet w Białymstoku, Polska

salachna@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5748-0170>

Urszula K. Zawadzka-Pąk

Uniwersytet w Białymstoku, Polska

u.zawadzka@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3774-4295>

Prawne instrumenty kontroli społecznej w szwajcarskim i polskim samorządzie. Studium doktrynalnoprawne¹

Legal Instruments of Social Control in Swiss and Polish Self-Government: A Doctrinal and Legal Study

Abstract: One of the basic instruments of direct democracy is the referendum, which is particularly developed in Switzerland. In Poland, due to historical conditions, there is no tradition of using referendums; however, in recent years, the participation of citizens in public co-decision has started to be implemented through the instruments of governance (participatory democracy), i.e. the village council fund and participatory budgeting. Apart from the basic function, i.e. active participation in making public decisions, all the above-mentioned instruments should also fulfill another important role: it is social control in the financial sphere. Therefore, this study attempts to answer the following research question: do the instruments of direct and participatory democracy fulfil the function of social control in the field of public financial decisions, and if so, how? According to the adopted hypothesis, both the forms of direct and participatory democracy also constitute (contain) elements of social control of the activities of public authorities. And by their very nature, these legal instruments of social control are implemented in the form of *ex ante* external control. To verify this view, the study interprets the content of foreign and domestic acts of universally binding law (cantonal constitutions, statutory provisions).

Keywords: participatory budgeting, referendums, social control, village fund

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, referendum, kontrola społeczna, fundusz sołecki

1 Badania zostały sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki w ramach projektu Sonata 8 o numerze rejestracyjnym 2014/15/D/HS5/02684.

Wprowadzenie

Demokracja z języka greckiego oznacza rządy ludu². Precyzyjniej rzecz ujmując, demokracja to ustrój polityczny oparty na założeniu, iż źródłem oraz podmiotem (piastunem) władzy zwierzchniej jest lud³. Istotna dla funkcjonowania państwa demokratycznego jest zatem zasada suwerenności narodu, polegająca na tym, że władza zwierzchnia znajduje się w rękach narodu rozumianego jako wspólnota prawna stworzona przez wszystkich obywateli⁴. Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych na przestrzeni lat stało się trzonem rozważań teoretycznych prowadzonych przez przedstawicieli nauk politycznych⁵. Tradycyjnie wyróżnia się w nich dwa rodzaje demokracji: bezpośrednią⁶ oraz pośrednią (przedstawicielską)⁷. Ponadto, jako odmienną od demokracji bezpośredniej wyodrębniono demokrację partycypacyjną. Warto zauważyć, że o ile tym ostatnim pojęciem posługują się nauki polityczne, to na gruncie zarządzania publicznego mowa jest w tym przypadku o koncepcji współzrządzenia (ang. *governance*).

W kontekście wyznaczonego obszaru badawczego wypada wyjaśnić, że zarówno demokracja bezpośrednia, jak i partycypacyjna – niezależnie od różnic – mają istotną cechę wspólną. Jest nią osobiste czynne uczestniczenie przez członków danej społeczności w podejmowaniu ważkich dla tej społeczności decyzji. Z istoty rzeczy (znaczenie dla poszczególnych osób najbliższego otoczenia, w tym warunków życia, więzi lokalnych itd.) ta aktywność społeczna najpełniej się może zmanifestować na szczeblu władz w podstawowych jednostkach administracyjnych (samorządowych).

Jeden z podstawowych instrumentów demokracji bezpośredniej – referendum, nie tylko jest szczególnie rozwinięte w Szwajcarii⁸, ale stanowi również cechę charakterystyczną ustroju tego kraju⁹. Jest to emanacja zasady suwerenności¹⁰, o ugruntowanych korzeniach w systemach demokratycznych¹¹. Ta forma demokracji bezpośredniej umożliwia społeczeństwu szwajcarskiemu aktywny udział w kontroli

2 H.C. Jent, *Demos Kratos. Democracy, Old and New*, „The Social Studies” 1967, nr 6, s. 242.

3 J. Bartyzel, *Demokracja*, Radom 2002, s. 7.

4 M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012.

5 M. Bevir, *Democratic Governance*, Princeton 2010, s. 96.

6 E. Kuźelewska, *Landsgemeinde – demokracja na świeżym powietrzu. Czy głosowanie jawne nadal ma sens?*, „Political Preferences” 2017, vol. 15, s. 73–85.

7 M. Aleksandrowicz, *Konsultacje ludowe: kilka uwag na tle rozwiązań szwajcarskich*, „Przegląd Politologiczny” 2019, nr 1, s. 65–66.

8 W Polsce doniosłe znaczenie miało referendum akcesyjne przed wstąpieniem do struktur Unii Europejskiej; por. E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.

9 M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii: historia i współczesność*, Białystok 2009.

10 K. Szwed, *Konstrukcja instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, nr 4, s. 119.

11 K. Muradishvili, *Referendum on Tax Legislation of Georgia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, nr 1, s. 175.

stanowionego prawa. Poprzez referendum obywatele szwajcarscy mogą wywierać wpływ na działalność prawotwórczą władz, akceptując bądź odrzucając wydawane przez nie akty prawne. Badania przeprowadzone w latach 1980–1998 wskazują, że obowiązkowe referenda zmniejszyły w kantonach wydatki publiczne średnio o 19 procent¹².

W Polsce, ze względu na uwarunkowania historyczne, instrumenty demokracji bezpośredniej w postaci referendum stosowane są w ograniczonym zakresie¹³, jednakże uczestnictwo obywateli we współdecydowaniu publicznym w ostatnich latach zaczęło być na szeroką skalę realizowane poprzez instrumenty współzrządzenia (demokracji partycypacyjnej), którym jest fundusz sołecki¹⁴ oraz tzw. budżet obywatelski (partycypacyjny)¹⁵. Obydwie formy objęte są szczególnego rodzaju procedurami, w ramach których mieszkańcy współtworzą część budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych.

Zauważyć trzeba, że decydowanie (instytucja referendum) czy też współdecydowanie (partycypacja), oprócz podstawowej funkcji, tj. czynnego udziału w podejmowaniu decyzji publicznych, powinny spełniać także inną istotną rolę. Jest nią kontrola społeczna. I to właśnie ta perspektywa wskazanych, prawnie uregulowanych instrumentów udziału członków społeczności w życiu publicznym będzie podstawą rozważań. Kontrola społeczna stanowi wspólny mianownik dociekań naukowych w zakresie pozornie nieporównywalnych rozwiązań z jednej strony konstytucyjnych, występujących w częściach składowych federacji (w szwajcarskich kantonach), a z drugiej w stosowanych w jednostkach pomocniczych na poziomie samorządowym w Polsce. Dodatkowo, z uwagi na szczególną wagę decyzji o charakterze finansowym obszar badawczy ograniczony będzie do tej właśnie sfery.

Mając na uwadze zaprezentowane założenia, w opracowaniu podejmiemy próbę udzielenia odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: *czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, instrumenty demokracji bezpośredniej i partycypacyjnej spełniają funkcję kontroli społecznej w zakresie publicznych decyzji finansowych?* Zgodnie z przyjętą hipotezą, zarówno formy demokracji bezpośredniej, jak i partycypacyjnej stanowią (zawierają w sobie) także elementy kontroli społecznej działalności władz publicznych. A ze swej istoty te właśnie prawne instrumenty kontroli społecznej realizowane są w formie zewnętrznej kontroli *ex ante*.

12 L.P. Feld, J.G. Matsusaka, Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons 2002, <https://ssrn.com/abstract=338300>.

13 A.K. Piasecki, Referenda w III RP, Warszawa 2005.

14 R. Trykozko, Fundusz sołecki, „Finanse Komunalne” 2018, nr 11, s. 45–54.

15 K. Darowska, Budżet partycypacyjny jako sposób wspierania i upowszechniania idei samorządowej, (w:) B. Dolnicki (red.), Sposoby realizacji zadań publicznych, Warszawa 2017, s. 205–214.

Celem weryfikacji zaprezentowanego poglądu w opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną. Istotą tej metody jest ustalenie treści obowiązującego prawa, jego analiza, wykładnia, egzegeza¹⁶. Stąd też w przeprowadzonych badaniach dokonano interpretacji treści zagranicznych i krajowych aktów prawa powszechnie obowiązującego (konstytucji kantonalnych, przepisów ustawowych).

Dokonawszy w niniejszej sekcji ogólnego wprowadzenia do problematyki badawczej, w dalszej kolejności, na gruncie przepisów prawnych, zaprezentowano: – istotę referendum finansowego w szwajcarskich kantonach (sekcja 2), – istotę funduszu sołeckiego oraz budżetu obywatelskiego w Polsce (sekcja 3); – porównanie przedstawionych instrumentów demokratycznego decydowania o wydatkach publicznych oraz zidentyfikowanie ich cech jako instrumentów kontroli społecznej (sekcja 4). Całość rozważań kończą wnioski (sekcja 5).

1. Prawne instrumenty kontroli społecznej w szwajcarskich kantonach

Konstytucje kantonalne zawierają szczegółowe przepisy dotyczące referendum organizowanego w różnych sprawach, nie tylko w sprawach finansów publicznych (w szczególności pod głosowanie w referendum poddawane są zmiany konstytucji kantonalnych, umowy międzynarodowe, ustawy etc.). Jednakże ze względu na wyznaczony obszar badawczy analizy ograniczono do referendum dotyczących finansów publicznych. W materii finansowej referenda, obligatoryjne bądź fakultatywne, mogą dotyczyć kilku kwestii, mianowicie: – ustanawiania nowych podatków lub zwiększania istniejących obciążeń podatkowych; – poprawy stanu finansów publicznych poprzez obniżanie wydatków lub podwyższanie podatków; – akceptacji zwiększania wydatków. Ten ostatni rodzaj referendum nazywany jest „referendum finansowym”, a służy ono zatwierdzeniu nowych rządowych programów, zanim pieniądze publiczne zostaną wydatkowane. Czyli już na tym etapie rozważań można uznać, że z pewnością w tym aspekcie (tj. wydatkowania publicznego) mamy do czynienia z kontrolą *ex ante*.

Konfederacja Szwajcarska składa się z 26 kantonów. Są one autonomiczne¹⁷, o ile ich autonomia nie jest ograniczona konstytucją federalną, i korzystają ze wszystkich praw, które nie są delegowane na Konfederację (art. 3 Konstytucji Federacji Szwajcarskiej¹⁸). Z tego powodu rozwiązania w zakresie referendum finansowego zastosowane w poszczególnych kantonach różnią się od siebie. Referenda finansowe mogą być organizowane wyłącznie obligatoryjnie (w dwóch kantonach), wyłącznie fakultatywnie (w dwunastu kantonach) bądź też zarówno obligatoryjnie, jak i fakultatyw-

16 K. Opalek, Problemy metodologiczne nauki prawa, Warszawa 1962, s. 61.

17 M. Aleksandrowicz, Parlament Szwajcarii: uwarunkowania historyczne i współczesność, „Przeгляд Sejmovy” 2020, nr 6, s. 18.

18 Konstytucja federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. (RO 1999 2556).

nie (w dziewięciu kantonach). Ponadto konstytucje trzech kantonów nie przewidują możliwości organizacji referendum finansowego.

Referendum wyłącznie obligatoryjne organizowane jest w kantonach Solura oraz Appenzell Ausserrhoden. Art. 35 konstytucji kantonu Solura¹⁹ przewiduje referendum obligatoryjne, w którym pod głosowanie poddawane są dekrety Wielkiej Rady (organu ustawodawczego kantonu), dotyczące wydatków nowych i jednorazowych o wysokości przekraczającej 5 milionów CHF lub wydatków corocznie odnawianych, których wysokość przekracza 500 000 CHF. Ponadto obowiązkowemu zatwierdzeniu w referendum podlegają traktaty i umowy międzynarodowe, które pociągają za sobą wydatki przekraczające powyższe limity. Z kolei art. 60 konstytucji kantonu Appenzell Ausserrhoden²⁰ przewiduje referendum obligatoryjne, którego przedmiotem mogą być nowe wydatki, pozostawiając jednak ustawodawstwu zwykłemu ustalenie limitu tych wydatków.

Referenda wyłącznie o charakterze fakultatywnym, a zatem na wniosek obywateli, mogą zostać przeprowadzone w następujących dwunastu kantonach: Argowia, Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Berno, Genewa, Obwalden, Uri, Sankt Gallen, Ticino, Valais, Zug, Zurych. Przechodząc do bardziej szczegółowego omówienia tych rozwiązań, należy zauważyć, że po pierwsze art. 63 konstytucji kantonu Argowia²¹ przewiduje referendum fakultatywne, które może dotyczyć w szczególności aktów Wielkiej Rady dotyczących nowych jednorazowych wydatków przekraczających 5 milionów CHF lub nowych, powtarzanych corocznie wydatków przekraczających 500 000 CHF. Po drugie, zgodnie z art. 31 konstytucji Bazylea-Okręg²² przedmiotem referendum fakultatywnego mogą być decyzje Wielkiej Rady dotyczące nowych i jednorazowych wydatków przekraczających 1 milion CHF lub nowych corocznie powtarzających się wydatków przekraczających 200 000 CHF. Po trzecie, zgodnie z art. 62 konstytucji kantonu Berno²³ referendum fakultatywne może zostać zorganizowane w zakresie decyzji Wysokiej Rady, których skutkiem finansowym są jednorazowe wydatki przekraczające 2 miliony CHF lub coroczne wydatki przekraczające 400 000 CHF. Po czwarte, zgodnie z art. 59 konstytucji kantonu Obwalden²⁴ pod głosowanie w referendum fakultatywnym można poddać decyzje dotyczące wszystkich jednorazowych wydatków przeznaczonych na określony cel, których wysokość przekracza 1 milion CHF oraz wydatków powtarzanych corocznie, których wysokość przekracza 200 000 CHF. Po piąte, art. 25 konstytucji kantonu Uri²⁵ przewiduje, że obywatele mogą wystąpić z wnioskiem o referendum, w którym pod głosowanie

19 Konstytucja kantonu Solura z 8 czerwca 1986 r. (RO 131.221).

20 Konstytucja kantonu Appenzell Ausserrhoden z 30 kwietnia 1995 r. (RO 131.224.1).

21 Konstytucja kantonu Argowia z 25 czerwca 1980 r. (RO 131.227).

22 Konstytucji Bazylea-Okręg z 17 maja 1984 r. (RO 131.222.2).

23 Konstytucja kantonu Berno z 6 czerwca 1993 r. (RO 131.212).

24 Konstytucja kantonu Obwalden z 19 maja 1968 (RO 131.216.1.).

25 Konstytucja kantonu Uri z 28 października 1984 r. (RO 131.214)

zostaną poddane nowe wydatki kantonalne przekraczające 500 000 CHF lub 50 000 CHF w przypadku wydatków powtarzanych co najmniej raz na 10 lat. Po szóste, art. 42 konstytucji kantonu Ticino²⁶ przewiduje referendum fakultatywne w zakresie aktów Wysokiej Rady, które pociągają za sobą jednorazowy wydatek przekraczający 1 milion CHF lub roczny wydatek przekraczający 250 000 CHF planowany na okres co najmniej 4 lat. Po siódme, art. 34 konstytucji kantonu Zug²⁷ przewiduje, że głosowaniu powszechnemu w referendum fakultatywnym mogą podlegać ustawy i dekrety Wielkiej Rady odnoszące się do nowego jednorazowego wydatku przekraczającego 500 000 CHF lub nowego wydatku corocznie powtarzanego, przekraczającego 50 000 CHF rocznie. Po ósme, art. 33 konstytucji kantonu Zurych²⁸ przewiduje referendum fakultatywne w zakresie dekretów Wielkiej Rady dotyczących nowych jednorazowych wydatków przekraczających 6 milionów CHF i nowych corocznych wydatków w wysokości ponad 600 000 CHF rocznie. Po dziewiąte, art. 31 konstytucji kantonu Valais²⁹ przewiduje, że obywatele mogą wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie referendum fakultatywnego, poddając pod głosowanie decyzje Wielkiej Rady o jednorazowym wydatku nadzwyczajnym większym niż 0,75% lub o wydatku okresowym większym niż 0,25 % wydatków zrealizowanych w minionym roku. W tym zatem przypadku pułap wydatków ustalono nie kwotowo, jak w przypadku wcześniej omówionych kantonów, lecz procentowo. Ponadto, konstytucje trzech kolejnych kantonów przewidują referendum fakultatywne (Bazylea-Miasto³⁰, Genewa³¹ Sankt Gallen³²), którego przedmiotem mogą być nowe wydatki, pozostawiając jednak ustawodawstwu zwykłemu ustalenie limitu tych wydatków.

Finansowe referenda obligatoryjne i fakultatywne mogą zostać zorganizowane w następujących dziewięciu kantonach: Appenzell Innerrhoden, Gryzonia, Fryburg, Jura, Lucerna, Nidwalden, Schwyz, Szafuza, Turgowia. Po pierwsze, art. 7 konstytucji kantonu Appenzell Innerrhoden³³ przewiduje, że decyzje Wielkiej Rady dotyczące jednorazowych wydatków w wysokości co najmniej 1 miliona CHF lub wydatków w wysokości co najmniej 250 000 CHF, powtarzających się przez co najmniej 4 lata, podlegają obowiązkowemu referendum. Ponadto może zostać zorganizowane referendum fakultatywne w przedmiocie dekretów Wielkiej Rady, które skutkują nowymi, jednorazowymi wydatkami przekraczającymi 500 000 CHF. W przypadku wydatków powtarzających się co najmniej przez 4 lata pułap ten wynosi 125 000 CHF. Po

26 Konstytucja kantonu Ticino z 14 grudnia 1997 r. (RO 131.229).

27 Konstytucji kantonu Zug z 31 stycznia 1894 r. (RO 131.218).

28 Konstytucja kantonu Zurych z 27 lutego 2005 r. (RO 131.211).

29 Konstytucja kantonu Valais z 8 marca 1907 r. (RO 131.232).

30 Art. 52 konstytucji kantonu Bazylea-Miasto z 23 marca 2005 r. (RO 131.222.1).

31 Art. 67 konstytucji Genewy z 14 października 2012 (RO 131.234).

32 Art. 49 konstytucji kantonu Sankt Gallen z 10 czerwca 2001 r. (RO 131.225).

33 Konstytucja kantonu Appenzell Innerrhoden z 24 listopada 1972 r. (RO 131.224.2).

drugie, zgodnie z art. 16 konstytucji kantonu Gryzonia³⁴ w referendum obligatoryjnym poddawane są pod głosowanie dekrety Wielkiej Rady dotyczące nowych jednorazowych wydatków w wysokości przekraczającej 10 milionów CHF lub nowych corocznie powtarzanych wydatków w wysokości większej niż 1 milion CHF rocznie. Z kolei referendum fakultatywne może dotyczyć w szczególności dekretów Wielkiej Rady ustalających nowe jednorazowe wydatki w wysokości od 1 do 10 milionów CHF lub nowe corocznie powtarzalne wydatki w wysokości od 300 000 do 1 miliona CHF rocznie. Po trzecie, na podstawie art. 23 konstytucji kantonu Lucerna³⁵ pod referendum obligatoryjne są poddawane ustawy i dekrety Wielkiej Rady upoważniające do dokonania wydatków na realizację projektów o wartości przekraczającej 25 milionów CHF. W przypadku wydatków powtarzanych corocznie należy wziąć pod uwagę całkowitą kwotę każdej raty. Jeżeli nie można tego ustalić, należy wziąć pod uwagę wydatek cykliczny pomnożony przez 10. Pod głosowanie obowiązkowe poddawane są również umowy międzykantonalne i inne porozumienia, które pociągają za sobą wydatki kantonu przekraczające 25 milionów CHF. Z kolei pod referendum fakultatywne mogą być poddane ustawy, a także dekrety Wielkiej Rady, zatwierdzające wydatki na realizację projektów o wartości od 3 do 25 milionów CHF. W przypadku powtarzających się corocznie wydatków należy wziąć pod uwagę całkowitą kwotę każdego wydatku cyklicznego. Jeżeli nie można tego ustalić, należy wziąć pod uwagę roczne wydatki pomnożone przez 10. Analogicznie jak w przypadku referendum obligatoryjnego, w referendum fakultatywnym mogą być zatwierdzane umowy międzykantonalne i inne porozumienia pociągające za sobą wydatki dla kantonu w zakresie od 3 do 25 milionów CHF. Po czwarte, zgodnie z art. 52 konstytucji kantonu Nidwalden³⁶ obowiązkowemu referendum podlegają dekrety ustanawiające jednorazowo wydatki większe niż 5 milionów CHF oraz wydatki powtarzane corocznie, przewyższające 500 000 CHF. Przedmiotem referendum fakultatywnego mogą być dekrety Wielkiej Rady, które pociągają za sobą jednorazowe wydatki w wysokości przekraczającej 250 000 CHF lub corocznie odnawiane wydatki przekraczające 50 000 CHF. Po piąte, na podstawie art. 34 konstytucji kantonu Schwyz³⁷ obligatoryjnie pod referendum są poddawane jednorazowe wydatki przekraczające 5 milionów CHF lub wydatki powtarzające się przekraczające 500 000 CHF rocznie, jeżeli w ostatecznym głosowaniu zostały one przyjęte większością mniej niż $\frac{3}{4}$ głosów członków Wielkiej Rady, którzy wzięli udział w głosowaniu. Wydatki przekraczające powyższe limity, które nie mogą być poddane pod głosowanie w referendum obligatoryjnym, mogą, zgodnie z art. 35 konstytucji kantonu Schwyz, zostać poddane pod głosowanie w re-

34 Konstytucja kantonu Gryzonia z 18 maja 2003 r. (RO 131.226).

35 Konstytucja kantonu Lucerna z 17 czerwca 2007 r. (RO 131.213).

36 Konstytucja kantonu Nidwalden z 10 października 1965 r. (RO 131.216.2).

37 Konstytucja kantonu Schwyz z 24 listopada 2010 r. (RO 131.215).

ferendum fakultatywnym. Po szóste, art. 32 konstytucji kantonu Szaфуza³⁸ przewiduje referendum obligatoryjne w zakresie decyzji, na mocy których Wielka Rada zatwierdza nowe jednorazowe wydatki przekraczające 3 miliony CHF lub nowe wydatki powtarzane corocznie przekraczające 500 000 CHF. Z kolei referendum fakultatywne może zostać zorganizowane na wniosek obywateli w kwestii decyzji, na mocy których Wielka Rada zatwierdza nowe jednorazowe wydatki przekraczające 1 milion CHF lub nowe, powtarzane corocznie wydatki przekraczające 100 000 CHF. Po siódme, art. 23 konstytucji kantonu Turgowia³⁹ stanowi, że referendum obligatoryjne jest organizowane w sprawach finansowych celem zatwierdzenia aktów Wielkiej Rady, przewidujących jednorazowe wydatki powyżej 3 milionów CHF lub okresowe wydatki roczne przekraczające 600 000 CHF. Z kolei w referendum fakultatywnym mogą być poddawane pod głosowanie decyzje przewidujące jednorazowe wydatki powyżej 1 milionów CHF lub okresowe wydatki roczne powyżej 200 000 CHF. W dwóch ostatnich kantonach (Jura i Fryburg), w których referendum finansowe może przybierać zarówno formę referendum obligatoryjnego jak i fakultatywnego, pułapy wydatków nie zostały wyrażone kwotowo, jak w powyżej opisanych kantonach, lecz procentowo. Mianowicie art. 77 konstytucji kantonu Jura⁴⁰ przewiduje referendum obligatoryjne dla każdego nieprzewidzianego przez prawo wydatku jednorazowego przekraczającego 0,05% kwoty dochodów zasilających budżet z ubiegłego roku lub wydatku okresowego przekraczającego 0,005% tej samej kwoty. Ponadto referendum fakultatywne może zostać przeprowadzone w materii nieprzewidzianej przez prawo w przypadku wydatków jednorazowych większych niż 0,005% kwoty dochodów zasilających budżet z ubiegłego roku lub wydatku okresowego przekraczającego 0,0005% tej samej kwoty. Z kolei w kantonie Fryburg, odmiennie niż w kantonie Jura, procentowy pułap wydatków odnosi się tylko do wydatków jednorazowych (rocznych). Art. 45 konstytucji kantonu Frybourg⁴¹ przewiduje poddanie pod obligatoryjne głosowanie w referendum aktów Wielkiej Rady, które pociągają za sobą nowe wydatki netto większe niż 1% wydatków kantonu, zawartych w ostatnim dostępnym sprawozdaniu zatwierdzonym przez Wielką Radę. Z kolei art. 46 konstytucji kantonu Fryburg przewiduje referendum fakultatywne, które odbywa się w sprawie aktów prawnych Wielkiej Rady, pociągających za sobą nowe wydatki netto większe niż ¼% całkowitych wydatków kantonu zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu zatwierdzonym przez Wielką Radę lub aktów, które odnoszą się do wydatków na badania o znaczeniu regionalnym lub kantonalnym.

38 Konstytucja kantonu Szaфуza z 17 czerwca 2002 r. (RO 131.223).

39 Konstytucja kantonu Turgowia z 16 marca 1987 r. (RO 131.228).

40 Konstytucja kantonu Jura z 20 marca 1977 r. (RO 131.235).

41 Konstytucja kantonu Frybourg z 16 maja 2004 r. (RO 131.219).

Wreszcie, konstytucje trzech ostatnich kantonów (Glarus⁴², Neuchâtel⁴³ oraz Vaud⁴⁴) nie przewidują referendum finansowego zatwierdzającego wydatki przekraczające określony pułap.

2. Prawne instrumenty kontroli społecznej w polskich gminach

Podstawowymi, i jedynymi w obszarze finansów publicznych, instrumentami partycypacji społecznej w polskich gminach są fundusz sołecki oraz tzw. budżet obywatelski. I jakkolwiek podstawy ich stworzenia czy szczegółowe mechanizmy są różne, to ich istota jest taka sama. Są to bowiem prawnie uregulowane mechanizmy udziału członków społeczności lokalnych w decydowaniu o przeznaczeniu, z góry określonej przez władze samorządowe, części lokalnych środków publicznych (budżetowych). Bądź też inaczej ujmując (od strony wydatkowej budżetu) – proces decyzyjny tak w funduszu sołeckim, jak i budżecie obywatelskim dotyczy przeznaczenia (celu) określonej puli/kwoty wydatków w danej gminie. Jak się wskazuje, „w obu instrumentach to sami mieszkańcy zgłaszają zadania (projekty), które mają być zrealizowane przez organy lokalnej władzy i sfinansowane ze środków samorządowego budżetu”⁴⁵.

Fundusz sołecki pojawił się w ustawodawstwie w 2009 r., a obecnie regulowany jest ustawą z 2014 r.⁴⁶ To instrument stosowany fakultatywnie w gminach (na mocy decyzji organu stanowiącego – rady gminy), które mają wydzielone jednostki pomocnicze w formie sołectw, a zatem w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich. Należy przy tym zastrzec, że pula środków w ramach tego instrumentu może w gminach wiejsko-miejskich dotyczyć wyłącznie sołectw, to bowiem zebranie wiejskie (organ uchwałodawczy sołectwa) dokonuje wyboru oraz zgłoszenia przedsięwzięć, które mają być finansowane z budżetu danej gminy. Charakterystyczne dla funduszu sołeckiego jest nie tylko sformalizowanie, ale i zobiektywizowanie zasad obliczania środków, o przeznaczeniu których mogą decydować sołectwa, jak też istnienie swoistego czynnika motywującego władze lokalne do uruchamiania tej formy partycypacji społecznej. Przepisy u.f.s. ustanawiają bowiem algorytm obliczania kwoty środków rozdysponowywanych na każde sołectwo, uwzględniający przede wszystkim liczbę mieszkańców jednostki pomocniczej oraz tzw. kwotę bazową odnoszoną do wykonanych za poprzednie okresy (3 lata poprzedzające rok budżetowy) dochodów bieżących gminy per capita. Swoistą zaś zachętą do stosowania tego instrumentu decydowania o czę-

42 Konstytucja kantonu Glarus z 1 maja 1988 r. (RO 131.217).

43 Konstytucja kantonu Neuchâtel z 24 września 2000 r. (RO 131.233).

44 Konstytucja kantonu Vaud z 14 kwietnia 2003 r. (RO 131.231).

45 A. Ostrowska, Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji obywatelskiej, (w:) I. Lipowicz (red.), System Prawa Samorządu Terytorialnego, tom 2, s. 784.

46 Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301); dalej: u.f.s.

ści wydatków władz lokalnych jest zagwarantowany gminom zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (w formie dotacji celowej z budżetu państwa), wynoszący od 20 do 40%. Stawka stosowana do ustalenia kwoty zwrotu dla danej gminy przez państwo uzależniona jest zaś od dochodów bieżących danej gminy per capita w odniesieniu do średniej krajowej takich dochodów per capita we wszystkich polskich gminach wiejskich i wiejsko-miejskich w Polsce. Im mniejsze dochody bieżące per capita w danej gminie w stosunku do średniej statystycznej – tym wyższa stawka dokonywanego zwrotu. Podkreślić jednocześnie trzeba, że ustalony w u.f.s. algorytm stosowany w przypadku decyzji o wprowadzeniu instytucji funduszu sołeckiego w danej gminie ma charakter obligacyjny, służący:

- a) z jednej strony – obliczeniu kwoty z budżetu gminy przysługującej każdemu z sołectw, a zatem kwoty minimalnej (gwarantowanej) przypadającej na każde sołectwo;
- b) z drugiej strony – obliczeniu kwoty dotacji celowej przysługującej gminie z budżetu państwa (przy zastosowaniu odpowiedniej stawki) na częściowy zwrot wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego.

Znamienne jest to, że organ stanowiący władny jest zwiększyć pulę środków funduszu dla każdego sołectwa ponad kwotę wynikającą z zastosowania z ustalonego w u.f.s. algorytmu. Jednak w takich przypadkach kwota częściowego zwrotu środków dla gminy z budżetu państwa liczona jest jedynie od kwoty wyliczonej zgodnie z algorytmem, a nie kwoty wydatków rzeczywistych.

Instytucja funduszu sołeckiego jest szeroko stosowana przez lokalne władze samorządowe. Jak wynika z danych statystycznych⁴⁷, w pierwszych latach funkcjonowania tej instytucji w polskim systemie prawnym (lata 2009–2013) ok. 55% gmin, w których funkcjonują sołectwa, zdecydowało o utworzeniu funduszu. W następnym zaś okresie oraz obecnie, czyli od uchwalenia obecnie obowiązującej u.f.s. (lata 2014–2022), oscyluje w granicach ok. 70% gmin uprawnionych do powołania tegoż funduszu.

Prawną instytucję polskiego budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) zainicjowała praktyka. W Polsce pierwsze głosowanie w ramach tej wówczas nieuregulowanej prawnie w sposób szczegółowy procedury współzrządzenia (ang. *governance*) zostało przeprowadzone w Sopocie w 2011 r. Do czasu uchwalenia stosownych przepisów polskie gminy stosowały ten instrument jako formę konsultacji społecznych, wydając stosowne uchwały i zarządzenia⁴⁸. Do ustawowego porządku prawnego budżet obywatelski został wprowadzony ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowa-

⁴⁷ Dane z: www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki (31.07.2022).

⁴⁸ Por. U.K. Zawadzka-Pąk, Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne, Białystok 2019, s. 114–115.

nia niektórych organów publicznych⁴⁹. Na mocy tej ustawy dokonano w szczególności nowelizacji trzech samorządowych ustaw ustrojowych, tj. ustawy o samorządzie gminnym⁵⁰, ustawy o samorządzie powiatowym⁵¹ oraz ustawy o samorządzie województwa⁵².

Na mocy art. 5a ust. 3 polski ustawodawca uznaje budżet obywatelski za formę konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy. W art. 5a ust. 4 u.s.g. ustawodawca precyzuje, że w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Jednocześnie ustawodawca ustalił, że w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (art. 5a ust. 5 u.s.g.). Zgodnie z art. 5a ust. 6 u.s.g. środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części. W konsekwencji w praktyce wyodrębnia się pulę środków ogólnomiejskich i dzielnicowych (osiedlowych). Z kolei art. 5a ust. 7 u.s.g. ustala, że rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, uwzględniające wymóg równości i bezpośredniości głosowania.

Przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego w powiatach i województwach są analogiczne do postanowień u.s.g. Jedyna różnica dotyczy braku odpowiednika art. 5a ust. 5 u.s.g., co jest podyktowane tym, iż w powiatach i województwach, inaczej

49 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 z późn. zm.)

50 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), dalej u.s.g.

51 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

52 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 547).

niż w przypadku gmin na prawach powiatu, budżet obywatelski nie ma charakteru obligatoryjnego.

Etapy procedury budżetu obywatelskiego są ustalane na podstawie uchwały organu stanowiącego. Na przykład w Krakowie wdrożenie i realizacja budżetu obywatelskiego składają się z następujących etapów: kampanii informacyjno-edukacyjnej, spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami, zgłaszania projektów, weryfikacji zgłoszonych projektów, głosowania, realizacji projektów. Równolegle prowadzona jest ewaluacja procesu⁵³.

W 2018 r. budżet obywatelski był stosowany w 67% gmin miejskich (w 207 z 302 gmin), w tym w 100% miast na prawach powiatu (66 gmin), w 33% gmin miejsko-wiejskich (w 207 z 628 gmin), w 2% powiatów (w 5 z 214 powiatów) oraz w 50% województw (w 8 z 16 województw).⁵⁴ Szacując odsetek wydatków budżetowych przeznaczanych na budżet obywatelski, należy stwierdzić, że przed wprowadzeniem ustawowej regulacji wynosił on od 0,1% do 1,0 % wydatków.⁵⁵ Obecnie najczęściej nieznacznie przekracza on ustawowe 0,5 % wydatków budżetowych danej j.s.t.

3. Analiza porównawcza instrumentów demokratycznego decydowania o wydatkach publicznych oraz zidentyfikowanie ich cech jako instrumentów kontroli społecznej

Przed przystąpieniem do merytorycznego uzasadnienia traktowania przedstawionych form demokracji bezpośredniej oraz partycypacyjnej jako instrumentów kontroli społecznej w sferze finansów publicznych konieczne jest dokonanie ich analizy porównawczej wedle podstawowych cech konstrukcyjnych (zob. tabela poniżej). To bowiem umożliwi systematyzację, a także ukazanie różnic oraz podobieństw, a tym samym wywiedzenie zgeneralizowanych wniosków w odniesieniu do roli i znaczenia tych instytucjonalnych form demokracji.

Tabela: Cechy stosowanych form demokracji bezpośredniej oraz partycypacyjnej w sferze finansów publicznych

Cecha konstrukcyjna	Zastosowana prawna forma/institucja demokracji		
	referendum finansowe (Szwajcaria)	fundusz sołecki (Polska)	budżet obywatelski (Polska)
podstawa prawna	ustawy ustrojowe (konstytucje kantonalne)	ustawa zwykła	samorządowe ustawy ustrojowe (formalnie: ustawy zwykłe)

53 § 4 uchwały nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa.

54 U.K. Zawadzka-Pąk, Ochrona..., *op. cit.*, s. 103.

55 *Ibidem*, s. 122–123.

terytorialny zakres stosowania	kantony	gminy wiejskie oraz wiejsko-miejskie (ale wyłącznie w odniesieniu do zadań sołectw)	wszystkie samorządy (gminy, powiaty, województwa)
charakter upoważnienia do przeprowadzenia procedury	fakultatywny i/ lub obligatoryjny	fakultatywny	– obligatoryjny w miastach na prawach powiatu; – fakultatywny w pozostałych j.s.t.
ogólny przedmiot decyzji	nowe jednorazowe i/ lub powtarzane corocznie wydatki	wydatki na zadania własne gminy	wydatki na zadania własne j.s.t.
zakres finansowy (szczegółowy przedmiot) decyzji	pułap kwotowy ustalany indywidualnie w konstytucjach kantonalnych	kwota będąca sumą wielkości ustalanych na poszczególne sołectwa wg ustawowego algorytmu; może być zwiększona przez radę gminy	w miastach na prawach powiatu – co najmniej 0,5% wydatków gminy; w pozostałych j.s.t. nie ustalono
rzeczowy (merytoryczny) zakres decyzji	wszelkiego rodzaju wydatki	wydatki dotyczące sołectwa, służące poprawie warunków życia mieszkańców i zgodne ze strategią gminy	budżet może być dzielony na części – wg wydzielonych obszarów w gminie i zadań tam realizowanych albo wg części kwotowych
czasowy zakres obowiązywania decyzji	roczny lub wieloletni	roczny	przeważnie roczny; niewykluczone jest uwzględnianie przedsięwzięć wieloletnich
podmioty decydujące	obywatele (kantonu)	zebranie wiejskie (stali mieszkańcy sołectwa, z zasady – pełnoletni)	mieszkańcy gminy (pełnoletni lub małoletni – wg kryteriów określonych przez radę gminy)
metoda decyzyjna	referendalno- plebiscytowa	deliberacyjno-plebiscytowa	konkursowo-plebiscytowa
związanie władz publicznych wynikami decyzji społecznej	obligatoryjność zastosowania się do decyzji obywateli	obligatoryjność uwzględnienia w budżecie, jeśli wydatki spełniają wymogi materialnoprawne (por. rzeczowy zakres decyzji)	obligatoryjność uwzględnienia w budżecie, jeśli wydatki spełniają wymogi materialnoprawne (por. rzeczowy zakres decyzji) i o ile przeszły wymaganą weryfikację formalną; istnieje możliwość zmiany zadań, aczkolwiek nie mogą być to zmiany istotne
zasady dokonywania wydatków	takie jak obowiązujące przy innego rodzaju wydatkach publicznych	takie jak obowiązujące przy innego rodzaju wydatkach publicznych	takie jak obowiązujące przy innego rodzaju wydatkach publicznych

Źródło: opracowanie własne

Na tle powyższego porównania można dojść do wniosku, że – pomijając wymiar *stricte* finansowy (kwot nominalnych lub realnych) – uregulowane w Polsce wprost w przepisach instrumenty demokratyczne stosowane w procesie podejmowania przez władze publiczne decyzji finansowych motywują członków społeczności do aktywności. Oczywiście w Szwajcarii referenda, także w kwestiach finansowych, mogą być

inicjowane oddolnie. Niemniej jednak tam przepisy dosyć sztywno określają, kiedy władza publiczna obowiązana jest lub może sięgać po akceptację społeczną. Tymczasem zarówno w przypadku funduszu sołeckiego, jak i budżetu obywatelskiego to członkowie danej społeczności najpierw muszą wykazać się inicjatywą w zakresie zaproponowania wydatków publicznych, a następnie uczestnictwem w głosowaniu nad konkretnymi propozycjami.

Niezależnie od powyższej konstatacji, na tle obranego tematu badawczego wypada wskazać, jakie czynniki przesądzą o tym, że taka czy inna forma współdecydowania społecznego o wydatkach (władz) publicznych spełnia także funkcje kontrolne, tym bardziej że na gruncie prawnym kontrola kojarzona jest z instytucjonalnym systemem weryfikacji stanu rzeczywistego z określonymi wymogami, najczęściej prawnymi (kryterium legalności). Jeżeli jednak odejdziemy się od takiego (tj. zinstytucjonalizowanego) postrzegania kontroli oraz jednocześnie uwzględnimy, że:

- a) kontrola może być realizowana w różnym czasie w stosunku do przedmiotu tejsze kontroli, tj. czy kontrola dotyczy decyzji przyszłych/planowanych, czy realizowana jest w toku decyzyjnym, czy też w końcu po podjęciu decyzji (kontrola prospektywna, kontrola bieżąca, kontrola retrospektywna),
- b) w ramach różnorodnych kryteriów kontroli (na czele których plasuje się legalność) występują takie indykatory, jak np. celowość, gospodarność,
- c) nierozzerwalnym elementem funkcjonowania systemów demokratycznych jest funkcjonowanie mechanizmów kontroli społecznej w różnych formach i wariantach (np. referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego w gminie, weryfikacja działalności władz publicznych poprzez wybory)

– to okazuje się, że przedstawione formy współdecydowania obywateli/mieszkańców o niektórych wydatkach publicznych wpisują się w ideę szeroko rozumianego systemu kontroli społecznej. Jest to kontrola o specyficznych cechach na tle innych sposobów weryfikacji demokratycznej, ponieważ ma charakter prospektywny (jest kontrolą *ex ante*), a jej podstawowy przedmiot jest skonkretyzowany (a nie tak ogólny, jak np. ocena działalności władzy publicznej w ogólności). W kontekście tych ustaleń podkreślenia wymaga, że instytucjonalne systemy kontroli publicznej także przewidują niejednokrotnie różne systemy weryfikacji (kontroli) planowanych operacji finansowych. Na przykład w polskich samorządach niektóre czynności o charakterze finansowym wymagają dla swej ważności kontrasygnaty (współpodpisu) głównego księgowego budżetu, czyli skarbnika danej jednostki samorządu terytorialnego. Można zatem w uproszczeniu stwierdzić, że przedstawione mechanizmy kontroli społecznej są formą kontrasygnowania decyzji wydatkowych władz publicznych.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych rozważań można sformułować poniższe wnioski ogólne.

Niezależnie od tego, czy w danym systemie prawnym, w procesie podejmowania publicznych decyzji finansowych, mamy do czynienia z instrumentami demokracji bezpośredniej czy partycypacyjnej, to instrumenty te wykazują cechy realizacji kontroli społecznej.

Kontrola społeczna, wpisująca się w instrumenty demokratyczne podejmowania publicznych decyzji finansowych, jest ich immanentnym elementem i polega na wstępnej weryfikacji (kontrola *ex ante*) celowości lub gospodarności w zakresie wydatkowania.

Mając na uwadze, że – niezależnie od obowiązujących mechanizmów współdecydowania o wydatkach publicznych – przedstawione instrumenty współdecydowania społecznego dotyczą jednak wydatków przypisywanych podmiotowo władzom publicznym, zasadne jest twierdzenie, że realizowana w ich ramach kontrola społeczna ma charakter zewnętrzny.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz M., Konsultacje ludowe: kilka uwag na tle rozwiązań szwajcarskich, „Przegląd Politologiczny” 2019, nr 1.
- Aleksandrowicz M., Parlament Szwajcarii: uwarunkowania historyczne i współczesność, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6.
- Aleksandrowicz M., System prawny Szwajcarii: historia i współczesność, Białystok 2009.
- Bartyzel J., Demokracja, Radom 2002.
- Bevir M., Democratic Governance, Princeton 2010.
- Darowska K., Budżet partycypacyjny jako sposób wspierania i upowszechniania idei samorządowej, (w:) B. Dolnicki (red.), Sposoby realizacji zadań publicznych, Warszawa 2017.
- Feld L.P., Matsusaka J.G., Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons 2002, <https://ssrn.com/abstract=338300>.
- Jent H.C., Demos Kratos. Democracy, Old and New, „The Social Studies” 1967, nr 6.
- Konstytucja Bazylea-Okręg z 17 maja 1984 r. (RO 131.222.2).
- Konstytucja federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. (RO 1999 2556).
- Konstytucja Genewy z 14 października 2012 (RO 131.234).
- Konstytucja kantonu Appenzell Ausserrhoden z 30 kwietnia 1995 r. (RO 131.224.1).
- Konstytucja kantonu Appenzell Innerrhoden z 24 listopada 1972 r. (RO 131.224.2).
- Konstytucja kantonu Argowia z 25 czerwca 1980 r. (RO 131.227).
- Konstytucja kantonu Bazylea-Miasto z 23 marca 2005 r. (RO 131.222.1).

- Konstytucja kantonu Berno z 6 czerwca 1993 r. (RO 131.212).
- Konstytucja kantonu Frybourg z 16 maja 2004 r. (RO 131.219).
- Konstytucja kantonu Glarus z 1 maja 1988 r. (RO 131.217).
- Konstytucja kantonu Gryzonia z 18 maja 2003 r. (RO 131.226).
- Konstytucja kantonu Jura z 20 marca 1977 r. (RO 131.235).
- Konstytucja kantonu Lucerna z 17 czerwca 2007 r. (RO 131.213).
- Konstytucja kantonu Neuchâtel z 24 września 2000 r. (RO 131.233).
- Konstytucja kantonu Nidwalden z 10 października 1965 r. (RO 131.216.2).
- Konstytucja kantonu Obwalden z 19 maja 1968 (RO 131.216.1.).
- Konstytucja kantonu Sankt Gallen z 10 czerwca 2001 r. (RO 131.225).
- Konstytucja kantonu Schwyz z 24 listopada 2010 r. (RO 131.215).
- Konstytucja kantonu Solura z 8 czerwca 1986 r. (RO 131.221).
- Konstytucja kantonu Szafuza z 17 czerwca 2002 r. (RO 131.223).
- Konstytucja kantonu Ticino z 14 grudnia 1997 r. (RO 131.229).
- Konstytucja kantonu Turgowia z 16 marca 1987 r. (RO 131.228).
- Konstytucja kantonu Uri z dnia 28 października 1984 r. (RO 131.214)
- Konstytucja kantonu Valais z 8 marca 1907 r. (RO 131.232).
- Konstytucja kantonu Vaud z 14 kwietnia 2003 r. (RO 131.231).
- Konstytucja kantonu Zug z 31 stycznia 1894 r. (RO 131.218).
- Konstytucja kantonu Zurych z 27 lutego 2005 r. (RO 131.211).
- Kuźelewska E., Landsgemeinde – demokracja na świeżym powietrzu. Czy głosowanie jawne nadal ma sens?, „Political Preferences” 2017, vol. 15.
- Kuźelewska E., Referendum w procesie integracji europejskiej, Warszawa 2006.
- Musiał-Karg M. Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej, Poznań 2012.
- Muradishvili K., Referendum on Tax Legislation of Georgia, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, nr 1.
- Opalek K., Problemy metodologiczne nauki prawa, Warszawa 1962.
- Ostrowska A., Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji obywatelskiej, (w:) I. Lipowicz (red.), System Prawa Samorządu Terytorialnego, tom 2, Warszawa 2022.
- Uchwała nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa.
- Piasecki A.K., Referenda w III RP, Warszawa 2005.
- Szwed K., Konstrukcja instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, nr 4.
- Trykozko R., Fundusz sołecki, „Finanse Komunalne” 2018, nr 11.

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 547).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.)

Zawadzka-Pąk U.K., Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne, Białystok 2019.