INTERENTOWY PRZEGLĄD NAUK O ADMINISTRACJI
NR 1(1)
ROK 2018

WARUNKI NIEZALEŻNOŚCI RADNEGO GMINY W PRAWIE POLSKIM I BRAZYLIJSKIM

Michał Kiedrzynek[1]

Abstrakt: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym o charakterze unitarnym. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP przewiduje na mocy swoich przepisów funkcjonowanie samorządu terytorialnego, którego podstawą jest gmina. Dopiero na gruncie ustawowym określone zostały szczegółowo kwestie funkcjonowania tej jednostki samorządu terytorialnego wraz ze statusem radnego. Z kolei w przypadku Federacyjnej Republiki Brazylii mamy do czynienia z państwem o charakterze federacyjnym. Konstytucja Brazylii również przewiduje funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Co więcej - konstytucyjnie uregulowane zostało wiele szczegółowych kwestii, w tym także wysokość dochodów radnego. Porównanie statusu radnego w obu porządkach prawnych pozwala na wyciągnięcie szeregu wniosków, które mogą być przyczynkiem do ulepszenia regulacji zarówno polskich, jak i brazylijskich. Na szczególną uwagę zasługują kwestie związane z immunitetem radnego, jego uposażeniem czy zakazami związanymi z pełnioną funkcją, które wydają się dobrze spełniać swoją funkcję. Ważnym pytaniem jest, czy tego rodzaju kwestie należy regulować w ustawie zasadniczej.

Abstract: The Republic of Poland is a democratic state ruled by law, with a unitary system. The current Constitution provides under its laws, the functioning of local government, which is based on the municipality. Only on the basis of a statutory defined in detail issues of the functioning of the local government units, along with

[1] Magister, Uniwersytet Wrocławski, michal.kiedrzynek@gazeta.pl.

the status of councilor. On the other hand, in the case of the Federative Republic of Brazil, we have to deal with the state of a federation. Brazil's constitution also provides for the operation of local government. What's more - constitutionally regulated, numerous specific issues, including the amount of income councilor. Comparing the status councilor in both legal orders allows you to draw a number of conclusions that could be a contribution to improve the regulation of both Polish and Brazilian. Particularly noteworthy are the issues of immunity councilor, the wages of the prohibitions related to their function, which seem to well fulfill its function. An important question is whether such issues should be regulated in the Basic Law.

Słowa kluczkowe: prawo administracyjne, samorząd terytorialny, gmina, radny, komparatystyka

Keywords: administrative law, local government, municipality, councilors, comparative studies

Wstęp

Federacyjna Republika Brazylii jest państwem federalnym, położonym w Ameryce Południowej. W przeszłości obszar Brazylii należał przez 300 lat do terytorium Portugalii, czego pozostałością jest używanie języka portugalskiego jako języka urzędowego. Państwo to uzyskało niepodległość w 1822, początkowo będąc cesarstwem, a od 1889 roku republiką federacyjną. Obecnie Brazylia składa się z 26 stanów (port. *estado*) oraz dystryktu federalnego (port. *Distrito Federal*). Tylko w przypadku dystryktu federalnego władza sprawowana jest przez władze federalne, nie jest on podzielony na gminy[2]. W pozostałych 26 stanach władze sprawują gubernatorzy oraz zgromadzenia ustawodawcze. Stany z kolei dzielą się na gminy. Zgodnie z Konstytucją Federacyjnej Republiki Brazylii z 1988 r. również i te jednostki lokalnego samorządu mają swoje władze: prefekta oraz Izbę Gminną.

[2] J. Spyra, *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001, s. 52.

Izba Gminna jest organem kolegialnym, w którym zasiadają radni wybrani w powszechnych wyborach.

Rzeczpospolita Polska jest z kolei państwem unitarnym, położonym w Europie środkowej. W Polsce ustanowiony został z kolei trójstopniowy podział administracyjny państwa. Gmina jest najniższym szczeblem podziału administracyjnego państwa oraz jedynym typem jednostki samorządu terytorialnego, która została wspomniana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku[3]. Oprócz tego samorząd terytorialny tworzą powiaty, składające sie z obszaru kilku lub kilkunastu gmin oraz województwa, które również składają sie z terenów wielu powiatów[4]. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym organami gminy są wójt (burmistrz, prezydent miasta) będący organem władzy wykonawczej oraz rada gminy, która jest organem uchwałodawczym i kontrolnym[5]. W przypadku tego drugiego w skład rady gminy wchodzą wybierani w powszechnych wyborach radni. Wybrani na czteroletnią kadencję radni tworzą wraz z mieszkańcami kolegialne władze gminy[6].

Pozycja radnego gminy w obu krajach jest jednak inna. Wynika to z odmiennych typów porównywanych państw. W polskiej nauce prawa administracyjnego wskazuje się, że "samorządu terytorialnego w odniesieniu do istniejącego systemu prawnego i społecznego nie możemy rozpatrywać jako autonomicznego podmiotu"[7]. Tak jak Polska jest państwem unitarnym, w którym wszystkie gminy działają w jednakowych warunkach prawnych, tak w Brazylii jako państwie federalnym gminy mogą działać w zróżnicowanym otoczeniu prawnym. Na gruncie Konstytucji Federacyjnej Republiki Brazylii uregulowano szereg istotnych zagadnień dotyczących radnych gmin począwszy od zadań, poprzez zakazy łączenia stanowisk i immunitet, aż po sposób wynagradzania. Federalny typ

[3] Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[4] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004 r., s. 322 i n.
[5] Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594.
[6] A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015 r., s. 208.
[7] M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008 r., s. 78

państwa mógł być przyczyną przeniesienia przepisów dotyczących pozycji radnego oraz elementów wpływających na jego niezależność na grunt ustawy zasadniczej. W przypadku polskiego porządku prawnego pozycja radnego gminy jest określona tylko na gruncie ustawowym. Tematem niniejszego opracowania będzie porównanie tej funkcji i gwarancji niezależności w obu krajach. Skupienie uwagi na wskazanych trzech elementach jest kluczowe do oceny prawnego środowiska działania radnych w obu państwach. Zakazy łączenia stanowisk pozwalają na uniknięcie negatywnego oddziaływania na radnego lub przez radnego na inne podmioty. W przypadku wolności słowa, jej gwarancje pozwalają na najwyższą jakość świadczonej służby społecznej, nieskrępowaną przez niepożądane czynniki (np. możliwość odebrania głosu opozycyjnemu radnemu przez przewodniczącego rady pochodzącego z obozu rządzącego). Z kolei w przypadku uposażenia radnego pozwala na przejrzyste zapewnienie wynagrodzenia dla osoby sprawującej funkcję radnego. Celem niniejszej publikacji będzie więc wyciągnięcie wniosków i sformułowanie postulatów w kierunku prawodawcy polskiego w zakresie regulacji pozycji radnego gminy. Dla rozpoznania, analizy i oceny pozycji radnego w obu porządkach prawnych wystarczającym będzie przeanalizowanie samych regulacji i pominięcie aspektu praktycznego funkcjonowania (kwestia częstotliwości występowania korupcji czy niegospodarności może być polem badań z obszarów innych nauk społecznych).

Uposażenie radnego

Pierwszą kwestią dotyczącą radnego gminy jest kwestia wyboru radnego gminy w obu państwach. Z godnie z art. 29 brazylijskiej ustawy zasadniczej kadencja rady gminy trwa 4 lata od momentu wyborów, które odbywają się równocześnie w całym kraju[8]. Analogiczne rozwiązanie zastosowano w Polsce. Zgodnie z art. 16 ustawy o samorządzie gminnym "kadencja rady gminy trwa 4 lata

[8] J. J. Canotilho, *Direito constitucional*, Rio de Janeiro 2010 r., s. 1127.

licząc od dnia wyboru". Okres czterech lat jest częstym określeniem długości kadencji wybieranych w wielu krajach organów. Nasuwa się wniosek, że jest to najbardziej optymalna długość kadencji dla organów władzy, gdyż po takim okresie można już rzetelnie ocenić działalność osób sprawujących określone funkcje.

W związku z okresem kadencji radnego gminy związana jest kolejna istotna kwestia, na którą należy zwrócić uwagę porównując jego pozycję oraz warunki niezależności działania w obu krajach. Brazylijska konstytucja przewiduje szczególne rozwiązanie dotyczące ustalania wynagrodzeń dla radnych, które zostały bardzo szczegółowo określone w przepisach ustawy zasadniczej[9]. Ta wysoka szczegółowość wynika także z tradycji konstytucyjnych Brazylii, gdzie unormowania ustaw zasadniczych drobiazgowo regulowały poszczególne zagadnienia[10].

Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii wprowadza jeszcze dodatkowe ograniczenia dotyczące uposażenia członków Izby Gminnej. Pierwsze z nich znajduje się w art. 29 ust. VII Konstytucji, w myśl którego "suma wydatków związanych z wynagrodzeniem radnych nie może wynosić więcej niż pięć procent dochodów gminy"[11]. Całość wydatków na uposażenia radnych i wynagrodzenia

[9] Zgodnie z art. 29 pkt VI. "uposażenie radnych ustalane jest przez właściwe Izby Gminne podczas każdej kadencji na okres następnej kadencji, zgodnie z przepisami niniejszej Konstytucji i kryteriami określonymi we właściwej ustawie organicznej oraz z następującymi ograniczeniami: a) w gminach liczących do dziesięciu tysięcy mieszkańców maksymalne uposażenie radnych wynosi dwadzieścia procent uposażenia deputowanych stanowych; b) w gminach liczących od dziesięciu do pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców maksymalne uposażenie radnych wynosi trzydzieści procent uposażenia deputowanych stanowych; c) w gminach liczących od pięćdziesięciu do stu tysięcy mieszkańców maksymalne uposażenie radnych wynosi czterdzieści procent uposażenia deputowanych stanowych; d) w gminach liczących od stu do trzystu tysięcy mieszkańców maksymalne uposażenie radnych wynosi pięćdziesiąt procent uposażenia deputowanych stanowych; e) w gminach liczących od trzystu do pięciuset tysięcy mieszkańców maksymalne uposażenie radnych wynosi sześćdziesiąt procent uposażenia deputowanych stanowych; f) w gminach liczących ponad pięćset tysięcy mieszkańców maksymalne uposażenie radnych wynosi siedemdziesiąt pięć procent uposażenia deputowanych stanowych".

[10] zob. K. Wojtyczek, *Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*, Warszawa 2004 r., s. 16.

[11] Dodatkowe ograniczenie wynika również z art. 29 A Konstytucji Brazylii, w myśl którego: "suma wydatków gminnej władzy ustawodawczej obejmująca uposażenia radnych, ale nie obejmująca wydatków na personel w stanie spoczynku, nie może przekraczać następujących proporcji procentowych, odnoszących sie do całości wpływów z podatków i przekazów, przewidzianych w § 5 art. 153 oraz w artykułach 158 i 159, rzeczywiście uzyskanych w poprzednim roku budżetowym: I - osiem procent dla gmin liczących do stu tysięcy mieszkańców; II - siedem procent dla gmin liczących od stu do trzystu tysięcy mieszkańców; III- sześć procent dla gmin liczących od trzystu do pięciuset tysięcy mieszkańców; IV - pięć procent dla gmin liczących ponad pięćset tysięcy mieszkańców".

personelu nie może z kolei przekroczyć więcej niż siedemdziesiąt pięć procent dochodów Izby Gminnej. Zgodnie z § 3 tego samego artykułu przekroczenie przez przewodniczącego Izby Gminnej ustanowionych w konstytucji limitów stanowi delikt konstytucyjny. Na podstawie powyższych przepisów można zauważyć, że w Brazylii Izba Gminna posiada swój osobny budżet. Jest to rozwiązanie odmienne od polskich warunków, gdzie obowiązuje zasada jedności budżetu[12].

W polskim porządku prawnym zagadnienie dotyczące uposażenia radnego gminy reguluje ustawa o samorządzie gminnym w art. 25. Zgodnie z ust. 6 tego artykułu "wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 1456)". Z kolei art. 25 ust. 7 jest odesłaniem do rozporządzenia Rady Ministrów, które określa maksymalną wysokość diety radnego. Maksymalna wysokość diety radnego w tym przypadku stanowi maksymalną kwotę, jaką może uzyskać radny w największej gminie. Szczegółowe określenie wysokości oraz dodatków do diety ustawodawca powierzył radzie gminy, pozostawiając jedynie dyrektywę, aby przy ustalaniu wysokości diety uwzględniać pełnione przez radnego funkcje. Jedną z takich funkcji może być pełnienie obowiązków przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy czy też zasiadanie w komisjach rady[13].

Z porównania obu porządków prawnych daje się zauważyć, że w Brazylii uposażenia radnych są relatywnie wysokie, skoro nie mogą one sięgać pięciu procent budżetu gminy. Można odnieść wrażenie, że brazylijski ustrojodawca przywiązuje wielką wagę do godziwego wynagrodzenia członków Izby Gminnej. Godne wynagradzanie za pełnione funkcje publiczne sprzyja doborowi osób

[12] więcej na temat zasady jedności budżetu: R. Kowalczyk [w:] R. Mastalski, E. Fojcik - Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011 r., s. 59 i n.
[13] zob. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010 r. s. 202 i n.

o wysokich kompetencjach i jednocześnie stanowi czynnik zmniejszający ryzyko korupcji. Jest to ważne z uwagi na fakt, że radni decydują o kwestiach związanych z gospodarowaniem mieniem czy też o czynnikach mających wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Pomimo iż uposażenia dla członków samorządu terytorialnego są ważnym zagadnieniem, nie wydaje się być zasadnym uregulowanie tej kwestii na poziomie ustawy zasadniczej. Powodem wprowadzenia tak szczegółowych i sztywnych regulacji na gruncie ustawy zasadniczej były najprawdopodobniej trudności, z jakimi musiała niegdyś mierzyć się Brazylia w związku z zadłużeniem na poziomie stanów i jednostek samorządu terytorialnego[14]. Z kolei polski ustrojodawca postanowił kwestie dotyczące uposażeń osób sprawujących funkcje z wyboru w organach samorządu terytorialnego uregulować aktami prawnymi rangi ustawowej co powinno zasługiwać na aprobatę.

Zakaz łączenia stanowisk

Kolejną kwestia którą należy porównać jest zagadnienie dotyczące zakazu łączenia stanowisk przez osoby pełniące mandat radnego w Polsce oraz w Brazylii. *Incompatibilitas* jest znaną od dawna instytucją, która zmierza do zwiększenia zaufania do władzy publicznej i jednocześnie ochrony interesu prawnego państwa i obywateli[15]. Pozwala ona także na skupienie się na pełnionej funkcji przez piastuna danego stanowiska oraz zwiększenia jego niezależności. Na gruncie polskiego oraz brazylijskiego porządku prawnego instytucja jest odmiennie uregulowana.

Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii reguluje zakaz łączenia stanowisk w art. 29 ust. IX. Zgodnie z treścią tego przepisu "ograniczenia i zakazy

[14] A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Część II. Przypadek brazylijskich stanów*, [w:] *Finanse Komunalne*, 2008 r. nr 4, s. 69-79.
[15] więcej na temat interesu prawnego w prawie administracyjnym [w:] A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008 r.

łączenia stanowisk podczas sprawowania funkcji radnego na szczeblu gminnym są analogiczne, na ile jest to możliwe, do tych, które zostały określone w niniejszej Konstytucji dla członków Kongresu Narodowego i w Konstytucji właściwego stanu dla członków Zgromadzenia Ustawodawczego". Ograniczenia dotyczące deputowanych i senatorów zostały określone w art. 54 brazylijskiej Konstytucji. Zgodnie z nim "deputowani i senatorowie nie mogą: I - od momentu uzyskania zaświadczenia o nabyciu mandatu: a) podpisywać umowy ani pozostawać związani umową zawartą z osobą prawną prawa publicznego, organem lokalnym, przedsiębiorstwem publicznym, spółką mieszaną lub przedsiębiorstwem posiadającym koncesję na usługi publiczne, z wyjątkiem przypadku, gdy umowa podlega klauzulom typowym; b) uzyskiwać lub sprawować płatnego urzędu, funkcji lub stanowiska, w tym także takiego, z którego mogą zostać odwołani *ad nutum* w jednostkach wymienionych w podpunkcie poprzednim; II - od momentu objęcia mandatu: a) być właścicielami, podmiotami dominującymi ani dyrektorami przedsiębiorstw, które korzystają z przywilejów wynikających z umowy z osobą prawną prawa publicznego, ani sprawować funkcji za wynagrodzeniem; b) piastować funkcje lub stanowiska, z których mogą zostać odwołani *ad nutum*, w jednostkach wymienionych w punkcie I a; c) popierać sprawy, w której interes miałyby którakolwiek z jednostek wymienionych w punkcie I a; d) piastować więcej niż jeden urząd lub publiczny mandat wybieralny".

Z powyższych przepisów wynika, że wraz z wysokimi uposażeniami ustrojodawca nałożył szerokie ograniczenia, które mają zapewnić niezależność i uczciwość radnego. Regulacja ta zdaje się wyczerpywać całościowo omawiane zagadnienie, jednak dodatkowe ograniczenia mogą wynikać także z regulacji przyjętych na poziomie poszczególnych stanów.

Natomiast w Polsce zakaz łączenia stanowisk radnego został uregulowany w art. 24 a oraz 24 b. W myśl pierwszego z tych przepisów radny nie może być zatrudnionym w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat oraz nie może być

kierownikiem lub zastępcą kierownika gminnej jednostki organizacyjnej[16]. Polski ustawodawca precyzyjnie określił kiedy radny nie może łączyć swojej funkcji z zatrudnieniem w innych podmiotach. Oznacza to jednocześnie, że radny może pracować na każdym innym stanowisku w gminnej jednostce organizacyjnej. Zakaz pracy w urzędzie gminy oraz na kierowniczych stanowiskach miał za zadanie uniemożliwić powstanie sytuacji, gdy radny będąc członkiem kolegialnego organu kontrolnego w stosunku do wójta (burmistrza, prezydenta) nie był jednocześnie jego podwładnym. Ustawodawca zdawał sobie sprawę z tego, że taka sytuacja może podważać rzetelność działań takiego radnego. Jednak pozostawienie takiej luki niweczy ten zamiar ustawodawcy. Znane są przypadki, gdy organ wykonawczy zatrudniając radnego w gminnej jednostce organizacyjnej nagradza go w ten sposób za odpowiednie głosowanie czy bierność. Zakaz wprowadzony na gruncie polskiego prawa jest wiec *de facto* martwym przepisem ponieważ nie spełnia on przewidzianej dla niego roli.

Porównując oba porządki prawne dostrzec można, że brazylijski ustrojodawca przykłada dużą wagę do przejrzystości życia politycznego zarówno w wymiarze ogólnokrajowym jak i lokalnym. System konstytucyjny wraz z systemami poszczególnych stanów pozwalają na dużą transparentność życia publicznego, choć nie zawsze gwarantuje to uczciwość osób piastujących funkcje publiczne[17]. Natomiast w Polsce regulacje dotyczące przejrzystości życia publicznego pozostawiają wiele do życzenia - można odnieść wrażenie, że lukę tą ustawodawca pozostawił wyłącznie w tym celu, aby władza wykonawcza jednostki samorządu terytorialnego mogła podporządkowywać sobie członków organów stanowiących i kontrolnych. Nie zmienia tego także art. 24 d, zgodnie z którym "wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat,

[16] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009 r., s. 73-74.
[17] http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1590816,Korupcja-w-Brazylii-Zatrzymano-bylego-prezydenta [dostęp 12.05.2017 r.].

wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej", ponieważ nie jest zabronione powierzenie jej na podstawie przepisów zawartych w Kodeksie pracy[18].

Immunitet radnego

Ostatnim porównywanym zagadnieniem jest ochrona prawna radnego. Na gruncie brazylijskiego porządku prawnego przewidziany jest immunitet, który został uregulowany w art. 29 tamtejszej Konstytucji. Z kolei w polskich warunkach prawnych ustawodawca przewidział jedynie ochronę analogiczną jak w przypadku funkcjonariusza publicznego na gruncie przepisów prawa karnego. Nie można więc w jego przypadku mówić o ochronie niezależności jego działalności oraz samej osoby radnego. Na gruncie doktryny prawa karnego pod pojęciem immunitetu rozumie się "bezwarunkowe uchylenie karalności pewnych osób, albo wyłączenie warunkowe uzależnione od zgody określonego organu"[19]. Wyróżnia się dwa typy immunitetu: materialny oraz formalny. Pierwszy rodzaj immunitetu oznacza stałe i bezwarunkowe wyłączenie karalności czynu zabronionego popełnionego przez określone osoby w niektórych sytuacjach. Z kolei immunitet formalny (procesowy) oznacza czasowe wyłączenie karalności - dopiero na wniosek określonego podmiotu immunitet może zostać uchylony.

Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii stanowi, że "radnym przysługuje nietykalność za poglądy, wypowiedzi i sposób głosowania podczas sprawowania mandatu na obszarze gminy". Jest to kolejny krok brazylijskiego ustrojodawcy zmierzający do poprawy jakości życia publicznego w tym kraju. Dzięki immunitetowi radny może bez skrępowania działać z pożytkiem dla mieszkańców danej gminy. Jednak pozostaje kwestia ograniczenia terytorialnego tego immunitetu. Ochrona przewidziana jest tylko na obszarze gminy. Należy zadać sobie pytanie,

[18] więcej: E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009 r.
[19] Z. Sienkiewicz [w:] M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2010, s. 400 i n.

czy poza obszarem gminy radny przestaje być już nietykalny za poglądy i sposób głosowania? Brakuje także określenia zakresu czasowego tej ochrony, co mogłoby dodatkowo wzmocnić pozycję przedstawiciela lokalnej społeczności.

W Polsce przewidziano jedynie ochronę, która przysługuje funkcjonariuszowi publicznemu, która obejmuje także radnych organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego. Została ona uregulowana na gruncie Kodeksu karnego. Wspomniany akt prawny w art. 115 § 13. wymienia szereg podmiotów, którym przysługuje ochrona prawna funkcjonariusza publicznego[20]. Kodeks karny przewiduje zazwyczaj surowsze kary w stosunku do osób popełniających przestępstwa na szkodę funkcjonariusza publicznego. Natomiast polski porządek prawny nie przewiduje odpowiedniej ochrony radnego przed reperkusjami związanymi z jego działalnością, a które bezsprzecznie, z uwagi na decydowanie o wielu istotnych sprawach, mogą wystąpić[21]. Jest to niewątpliwie kwestia, która powinna znaleźć swoje uregulowanie na poziomie ustawy zasadniczej lub też ustawy o samorządzie gminnym. Katalog przestępstw i związane z nimi sankcje nie wydają się być wystarczającymi środkami chroniącymi niezależność i prawidłowość działania radnych gminy stąd wzorce zawarte w konstytucji Brazylii warte są wzięcia pod uwagę.

Podsumowanie

Brazylijska Konstytucja przewiduje szereg rozwiązań, które warte są wzięcia pod uwagę. Regulacje związane z uposażeniem radnych zasługują na aprobatę. Jednolite kryteria dotyczące uposażeń, jak również szereg ograniczeń pozwalają na powstrzymanie ich niekontrolowanego wzrostu. Również zakazy łączenia stanowisk, które przewiduje brazylijska konstytucja należy ocenić lepiej niż unormowania, które obecnie obowiązują w Polsce. Kolejną kwestią wartą

[20] Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.
[21] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006 r., s. 230.

naśladowania jest zagadnienie immunitetu radnego. Federacyjna Republika Brazylii chroni prawem rangi konstytucyjnej niezależność osób pełniących mandat radnego Izby Gminnej. Pomimo ograniczenia się do analizy jedynie obowiązującego prawa, (bez refleksji nad praktycznymi aspektami, t.j. skutkami jego obowiązywania w Brazylii) można wysunąć szereg postulatów w stronę polskiego ustawodawcy. W polskim porządku prawnym brakuje uregulowania, które chroniłoby radnego przed wywieraniem na niego nacisku w związku z działalnością w radzie. Dla brazylijskiego ustrojodawcy ważną kwestią jest więc samorząd i jego rola w życiu publicznym. Obserwując w tym zestawieniu polskie rozwiązania można odnieść wrażenie, że samorząd terytorialny jest tylko terenowym organem władzy o określonych kompetencjach, zaś sam radny jest jedynie kategorią powoływanego urzędnika. Tak jak szczegółowe uregulowanie takiego zagadnienia na szczeblu konstytucyjnym wydaje się być zbyteczne, tak w polskich warunkach koniecznym jest więcej unormowań na gruncie Konstytucji, zwłaszcza dotyczące immunitetu radnego gminy.

Bibliografia

1) Babczuk A. *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Część II. Przypadek brazylijskich stanów*, [w:] *Finanse Komunalne*, 2008 r. nr 4, s. 69-79.
2) Bojarski M., Giezek J., Sienkiewicz Z., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2010 r.
3) Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010 r.
4) Canotilho J. J.*, Direito constitucional*, Rio de Janeiro 2010 r.
5) Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009 r.
6) Duda A.*, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008 r.
7) Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008 r.
8) Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009 r.
9) Mastalski R., Fojcik - Mastalska E., *Prawo finansowe*, Warszawa 2011 r.
10) Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004 r.
11) Spyra J., *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001 r.
12) Wierzbowski M. *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015 r.

13)Wojtyczek K., *Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*, Warszawa 2001 r.
14)Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006 r.
15)http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1590816,Korupcja-w-Brazylii-Zatrzymano-bylego-prezydenta [dostęp 27.04.2018 r.].