

Tomasz Jaroszyński¹

Zasada równości w wyborach do organów samorządów zawodów zaufania publicznego

Słowa kluczowe: zawód zaufania publicznego, wybory, Konstytucja, równość, prawo wyborcze, zasada równości, samorząd zawodowy

Keywords: profession of public trust, equality, elections, Constitution, electoral law, principle of equality, professional self-government

Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie, że konstytucyjne zasady odnoszące się do wyborów do organów władz publicznych powinny *mutatis mutandis* być wzorcem dla wyborów do organów samorządów zawodowych. Szczególną wagę w tym obszarze należy przypisać zasadzie równości prawa wyborczego. Analiza tematu została przeprowadzona na gruncie przepisów Konstytucji RP, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz ustaw i aktów wewnętrznych normujących funkcjonowanie samorządów zawodowych. Wynika z niej, że naruszenie zasady równości w aktach wewnętrznych samorządu zawodowego może być przesłanką stwierdzenia ich niezgodności z prawem, natomiast ustawy dotyczące tych samorządów powinny umożliwiać przeprowadzenie kontroli przebiegu wyborów. Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że tematy łączące pozycję samorządów zawodowych oraz demokratyczne standardy prawa wyborczego mogą być polem interesujących badań w dziedzinie prawa konstytucyjnego.

¹ ORCID ID: 0000-0001-9654-7964, doktor, Politechnika Warszawska. E-mail: tomasz.jaroszynski@gmail.com.

Abstract**The Principle of Equality in Elections to Bodies of Self-Governments of Public Trust Professions**

The aim of this article is to demonstrate that the constitutional principles relating to elections to public authorities should *mutatis mutandis* be the benchmark for elections to the bodies of self-government of public trust professions. The principle of equality of the electoral law is of particular importance in this area. The analysis has been carried out on the basis of the Polish Constitution, the case law of the Constitutional Tribunal and the laws and internal acts regarding professional self-governments. It follows that a breach of the principle of equality in the internal acts of a professional self-government may be grounds for declaring them unlawful. Whereas, laws concerning these self-governments should enable the scrutiny of elections. The considerations lead to the conclusion that topics combining the position of professional self-governments and democratic standards of the election law can be a field of interesting research in the domain of constitutional law.

✱

I.

Zrealizowanie określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP obowiązków samorządu zawodowego, polegających na reprezentacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony², wymaga przyjęcia odpowiednich unormowań ustawowych oraz wewnętrznych. Według Trybunału Konstytucyjnego („TK”) samorząd zawodowy upodmiotowia określoną grupę zawodową i umożliwia tej grupie samodzielne rozstrzygnięcie w określonych granicach o swoich sprawach³. Wykonywanie zadań nałożonych przez ustawodawcę na dany samorząd zawodowy spoczywa na jego or-

² Więcej zob.: M. Szydło, *Objaśnienia do art. 17, [w:] Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1–86, t. 1*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 424 i n.; K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022, s. 99 i n.

³ Wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10, OTK ZU 2012, nr 3, poz. 25.

ganach, w związku z czym przepisy dotyczące wyborów do tych organów, jak i sam sposób przeprowadzenia wyborów, powinny gwarantować ich legitymizację. Co więcej, treść i stosowanie regulacji wyborczych w ramach samorządu zawodowego zawodów zaufania publicznego („samorząd zawodowy”) nie są obojętne dla oceny zgodności z prawem działalności tego samorządu.

Poszukując we wskazanym obszarze wzorca dla aktów prawa wewnętrznego samorządu zawodowego, należy sięgnąć do przepisów konstytucyjnych w dziedzinie prawa wyborczego. Wprawdzie ustawa zasadnicza wprost reguluje jedynie kwestie związane z wyborami do niektórych organów władz publicznych (Sejmu, Senatu, Prezydenta RP oraz organów samorządu terytorialnego), jednak w przypadku prawa wyborczego powinno się mieć na względzie również ogólne zasady konstytucyjne⁴. Pozycja ustrojowa samorządów zawodowych, wynikająca m.in. z umieszczenia dotyczących go postanowień w rozdziale I Konstytucji RP⁵, pozwala postawić tezę, że konstytucyjne standardy prawa wyborczego należałoby *mutatis mutandis* odnieść do wyborów do organów tych samorządów. W doktrynie wyrażany jest pogląd, że wolne wybory, przeprowadzane z poszanowaniem reguł pozwalających uczciwie uwzględnić wolę wyborców, są obligatoryjnym i fundamentalnym składnikiem ustroju demokratycznego⁶. Stwierdzenie to jest adekwatne także w stosunku do wyborów przeprowadzanych w ramach samorządu zawodowego. Pełna prezentacja problematyki stosowania zasad konstytucyjnych do tych wyborów wymagałaby obszerniejszego opracowania, dlatego w niniejszym artykule uwaga zostanie skupiona na fundamentalnej zasadzie prawa wyborczego, tzn. zasadzie równości wyborów⁷.

W pierwszej kolejności przedmiotem wywodu będzie znaczenie zasady równości w rozumieniu art. 32 Konstytucji RP, w tym problem związania tą zasadą samorządów zawodowych. Następnie zostanie wskazany kontekst, w jakim zasada równości powinna być realizowana w prawie wyborczym. Po-

⁴ Wyrok TK z 3 czerwca 1998 r., sygn. akt K 17/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48.

⁵ Por. M. Szydło, op.cit., s. 427–428.

⁶ K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 151.

⁷ Na temat znaczenia tej zasady zob. np. P. Uziębło, *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 31.

służy to za tło do pokazania, w jakim zakresie standard konstytucyjny powinien być odzwierciedlony w unormowaniach wyborów do organów samorządu zawodowego.

II.

Zgodnie z linią orzecniczą TK „konstytucyjna zasada równości wobec prawa [...] polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”⁸. Zasada ta nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, ewentualnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać na podmioty różne obowiązki bądź przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają⁹. W podobny sposób zasadę równości określa Sąd Najwyższy („SN”), wskazując, że oznacza ona „równe traktowanie obywateli znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej”¹⁰. TK uznaje zasadę równości za składową demokratycznego państwa prawnego, wyprowadzając ją również z art. 2 Konstytucji RP¹¹. Wynika z tego, że istnienie równości jest gwarancją istnienia zasady demokratycznego państwa prawnego i prawidłowego jego działania¹². Kluczowe dla rozważania zasady równości jest ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne albo odmienne. Uznanie podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny, nasuwa pytanie, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości¹³.

⁸ Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, OTK ZU 1988, nr 1, poz. 1.

⁹ Wyrok TK z 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 56/14, OTK ZU 2017, nr A, poz. 25.

¹⁰ Uchwała SN z 16 marca 2000 r., sygn. akt I KZP 56/99, OSNKW 2000, z. 3–4, s. 21.

¹¹ Wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04, OTK ZU 2005, nr 3A, poz. 24.

¹² W. Borysiak, L. Bosek, *Objaśnienia do art. 32, [w:] Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1–86, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 818.*

¹³ L. Garlicki, *Artykuł 32, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 129.*

III.

Jak zauważono w doktrynie, adresatem prawa do równego traktowania są przede wszystkim władze publiczne, co wyraźnie określa art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP¹⁴. Pojęcie „władz publicznych” ma znaczenie uniwersalne i odnosi się do wszelkich organów, urzędów i instytucji, które wykonują kompetencje władcze bądź wykonywanie tych kompetencji przygotowują lub organizują. Ponadto obejmuje ono instytucje niepubliczne, realizujące funkcje zleczone i podobne¹⁵.

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy zasady równości, w orzecznictwie TK odnosi się ją zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych oraz wszelkich innych podmiotów konstytucyjnych praw i wolności, ponieważ art. 32 Konstytucji RP nie ogranicza kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne¹⁶. Trzeba zauważyć, że w przypadku podmiotów prawa publicznego powoływanie się na zasadę równości jest niedopuszczalne¹⁷, chyba że ich różnicowanie prowadzi do nieuzasadnionych różnicowań wobec osób tworzących dany podmiot¹⁸.

TK wyróżnia dwa elementy równości wobec prawa: „równość wobec prawa *sensu stricto*”, oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz „równość w prawie” oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości¹⁹. Według TK „równość w stanowieniu prawa oznacza nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę”²⁰. Równość w stanowieniu prawa oznacza więc obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które czynią za-

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 226.

¹⁵ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 122–123.

¹⁶ Wyrok TK z 21 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, OTK ZU 2000 nr 3, poz. 89.

¹⁷ P. Tuleja, *Artykuł 32, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, s. 121.

¹⁸ Wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 182.

¹⁹ Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, OTK ZU 1988, nr 1, poz. 1.

²⁰ Wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK ZU 2010, nr 6A, poz. 60.

dość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych²¹.

W świetle powyższego można wysnuć następujące wnioski. Po pierwsze, zasada równego traktowania powinna być respektowana przez organy samorządu zawodowego, gdyż wykonując swoje zadania realizują one władzę publiczną²². Po drugie, podmiotem zasady równego traktowania są członkowie samorządu zawodowego – bezpośrednio, ale też w sytuacji gdyby odmienne traktowanie jednostki organizacyjnej samorządu prowadziło do nieuzasadnionego różnicowania jej członków względem członków innych jednostek tego samorządu. Po trzecie, szczególna rola przypada prawodawcy samorządowemu, który jest zobligowany realizować zasadę równości w aktach prawa wewnętrznego.

IV.

Jak stwierdził TK, Konstytucja RP zawiera przepis art. 32 wyrażający zasadę równości, ale z drugiej strony zawiera przepisy, które konkretyzują zasadę równości w określonych dziedzinach życia lub w odniesieniu do określonych stosunków społecznych²³. Odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady równości każdego człowieka wobec prawa jest zasada równości prawa wyborczego. Zasada ta pozostaje w bliskim związku z zasadą powszechności prawa wyborczego, ze względu na to, że decyduje o tym, na jakich warunkach głosują uprawnione osoby²⁴. W doktrynie podnosi się, że zasada równości jest filarem prawa wyborczego²⁵ i zalicza się ją do podstawowych zasad tego prawa²⁶.

Prawo wybierania należy do praw człowieka w szerokim znaczeniu i znajduje się pod ochroną Konstytucji RP. Wynikają z niego określone uprawnie-

²¹ W. Borysiak, L. Bosek, op.cit., s. 833.

²² J. Mrozek, *Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2, s. 127.

²³ Wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 28.

²⁴ T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 119.

²⁵ W. Borysiak, L. Bosek, op.cit., s. 830.

²⁶ A. Sokala, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 169.

nia dla objętych nim osób oraz związane z nim określone obowiązki władz publicznych. Najważniejszy z nich to zapewnienie warunków swobodnego realizowania prawa wybierania na jednakowych zasadach przez wszystkich uprawnionych. Zasada równości odgrywa także ważną rolę jako standard prawa wyborczego realizujący zasadę dobra wspólnego. Stanowi ona jeden z fundamentów demokratycznych wyborów, gdyż jest równocześnie zasadniczym elementem wolnych wyborów oraz odzwierciedleniem ogólnej zasady równości każdego człowieka wobec prawa²⁷.

W prawie wyborczym zasadę równości postrzega się w trzech aspektach: formalnym, materialnym i równości szans wyborczych. O równości w znaczeniu formalnym można mówić, gdy każdemu wyborcy w danego rodzaju głosowaniu przysługuje taka sama liczba głosów. Równość materialna polega na zagwarantowaniu jednolitej normy przedstawicielstwa. Inaczej rzecz ujmując, aspekt materialny zasady równości sprowadza się do dyrektywy, aby siła głosu każdego wyborcy była jednakowa. Chodzi o jak najwierniejsze odzwierciedlenie woli wyborców poprzez zapewnienie jednolitej siły głosu. Z kolei równość szans wyborczych odnosi się do nakazu zapewnienia wszystkim podmiotom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach, np. wszystkich mają dotyczyć jednakowe ograniczenia w kandydowaniu²⁸.

V.

Uregulowania odnoszące się do wyborów w ramach samorządów zawodowych znajdują się w ustawach kreujących te samorzady oraz w przyjmowanych na ich podstawie aktach wewnętrznych. Model regulacji ustawowych w tym obszarze jest w miarę ujednolicony. Standardowo ustawodawca określa, że wybory do organów samorządu zawodowego odbywają się w głoso-

²⁷ K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 160.

²⁸ Zob. K. Składkowski, *Zasada równości wyborów w polskich wyborach parlamentarnych na mocy kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 268; T. Kowalczyk, *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2016, t. XVIII, s. 98; M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019, s. 150.

waniu tajnym²⁹, co zostaje często uzupełnione o sformułowanie stanowiące o nieograniczonej liczbie kandydatów³⁰, a niekiedy także o wymóg obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania³¹. Najszerzej temat ten ujęto w ustawie dotyczącej samorządu lekarzy i lekarzy dentyków, zgodnie z którą wybory członków organów izb lekarskich i na stanowiska w organach są równe, powszechne i odbywają się w głosowaniu tajnym, przy nieograniczonej liczbie kandydatów³².

Ustawowe upoważnienia dla organów krajowych samorządów zawodowych do określenia zasad przeprowadzenia wyborów także mają modelowy charakter. Przykładowo, zgodnie z art. 57 pkt 4 ustawy o radcach prawnych³³ do Krajowego Zjazdu Radców Prawnych należy określanie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania. Podjęta na podstawie tego przepisu uchwała reguluje m.in. czynne i bierne prawa wyborcze, procedurę zgłaszania kandydatów, powoływanie organów właściwych do przeprowadzenia wyborów, sposoby głosowania oraz wygaśnięcie mandatu³⁴. Akty wewnętrzne innych samorządów zawodowych zawierają zbliżone rozwiązania³⁵, z tym że szczegółowością wyróżnia się uchwała obowiązująca w samorządzie lekarskim³⁶.

²⁹ Np. art. 38 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz.U. 2022, poz. 134).

³⁰ Np. art. 11 ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. 2020, poz. 1651 ze zm.).

³¹ Np. art. 34 ustawy z 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. 2019 poz. 1026 ze zm.).

³² Art. 12 ust. 2 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. 2021, poz. 1342 ze zm.).

³³ Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. 2020, poz. 75 ze zm.).

³⁴ Więcej na ten temat zob. T. Jaroszyński, *Komentarz do uchwały Nr 10/2010 IX Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 6 listopada 2010 r. w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także podejmowania uchwał przez organy samorządu*, Warszawa 2020.

³⁵ Por. np. uchwała Nr V/14/2008 V Krajowego Zjazdu Aptekarzy z 18 stycznia 2008 r. w sprawie regulaminu wyborów do organów samorządu aptekarskiego oraz trybu odwoływania tych organów i ich członków.

³⁶ Zob. zwłaszcza uchwała Nr 12 Krajowego Zjazdu Lekarzy z 29 stycznia 2010 r. w sprawie regulaminu wyborów do organów izb lekarskich, na stanowiska w organach i trybu odwoływania członków tych organów i osób zajmujących stanowiska w tych organach oraz wyborów komisji wyborczych.

VI.

Przegląd aktów samorządowych poświęconych przeprowadzaniu wyborów prowadzi do wniosku, że nie nasuwają one zastrzeżeń, jeśli chodzi o dochowanie standardu w zakresie równości formalnej. Nie ma w nich również postanowień, które mogłyby naruszać równość szans wyborczych, bowiem nie różnicuje się w nich warunków, na jakich każdy zainteresowany może zgłosić chęć wzięcia udziału w wyborach oraz w nich uczestniczyć.

W aspekcie równości materialnej trzeba zauważyć, że tylko w przywołanej wyżej ustawie o izbach lekarskich jest mowa o równości wyborów. Akty samorządowe wydają się wprawdzie respektować zasadę jednakowej siły głosu, jednak pole do naruszeń może być tutaj największe. Wynika to z tego, że do zachwiania jednolitej normy przedstawicielstwa mogą prowadzić regulacje, które pozornie takiego zagrożenia nie stwarzają. W generalnym ujęciu istota równości materialnej zawiera się w tym, że na taką samą liczbę ludności w danym okręgu ma przypadać taka sama liczba mandatów, co w innym okręgu o tej samej liczbie ludności. Dla zagwarantowania równości materialnej należy ustalić normę przedstawicielstwa oraz jak najuczciwiej wykroczyć okręgi wyborcze³⁷. W stosunku do wyborów do organów samorządu zawodowego twierdzenia te można odnieść do wymogu zachowania proporcji między liczbą członków jednostek organizacyjnych samorządu (izb okręgowych) a liczbą wybieranych przez nich członków organów szczebla krajowego. Chodzi o zagwarantowanie członkom samorządu zawodowego reprezentatywności, czemu służy jednolita siła ich głosów, niezależnie od przynależności do izby okręgowej.

W przypadku niektórych zawodów zaufania publicznego dysproporcje w liczbie członków między poszczególnymi izbami są znaczniejsze niż wynikałoby to z różnic demograficznych. Może to rodzić chęć wzmocnienia reprezentacji mniej licznych izb kosztem izb większych, co można osiągnąć albo poprzez przypisanie mniejszym izbom nieproporcjonalnie dużej liczby mandatów w organach krajowych, albo wprowadzenie limitu tych mandatów dla dużych izb. W konsekwencji faktyczna siła głosu członka samorządu zawodowego w jednej izbie będzie diametralnie różnić się od siły głosu oddanego w tych samych wyborach w innej izbie. Prowadziłoby to do naruszenia jed-

³⁷ T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości...*, s. 125.

nolitej normy przedstawicielstwa w skali całego kraju. Tego rodzaju regulacje należałoby uznać za niezgodne z zasadą równości wyborów. Co więcej, w świetle art. 32 ust. 2 Konstytucji RP niejednakowe traktowanie wszystkich członków danego samorządu zawodowego naruszałoby zakaz dyskryminacji, ponieważ – *de facto* w oparciu o przesłankę miejsca zamieszkania – w niczym nieuzasadniony sposób traktowano by odmiennie członków tego samego samorządu.

VII.

W świetle powyższego nasuwa się pytanie, jak zapobiegać przyjmowaniu w aktach wewnętrznych rozwiązań niezgodnych z wymaganiami konstytucyjnymi w tej dziedzinie. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na określoną ustawowo możliwość zaskarżenia do SN uchwały organu samorządu zawodowego pod zarzutem niezgodności z prawem³⁸. Zamieszczenie w uchwale normującej wybory przepisów naruszających zasadę równości stanowi przesłankę do skorzystania z tego środka przez organ nadzoru, zaś potwierdzenie zastrzeżeń przez SN powinno skutkować uchyleniem takiej uchwały.

Ponadto należy poruszyć temat kontroli procedur wyborczych w ramach samorządu zawodowego. Dochowanie wymogów w obszarze prawa wyborczego wymaga nie tylko właściwych regulacji prawnych, ale i prawidłowego ich stosowania. Rozwiązania formalnie gwarantujące prawa wyborcze mogą zostać pozbawione znaczenia poprzez działania faktyczne, np. utrudniające oddanie głosu. Przepisy ustaw o samorządach zawodowych milczą w tej materii, z wyjątkiem ustawy o izbach lekarskich, która przewiduje w art. 17, że „przeciwko ważności wyborów może być wniesiony protest z zarzutem naruszenia przepisów ustawy lub niewłaściwego ustalenia wyników wyborów”. Przywołany przepis zapewnia instrument mający zapewnić prawidłowe przeprowadzanie wyborów w samorządzie zawodowym. Wobec tego trzeba *de lege ferenda* postulować wprowadzenie analogicznych rozwiązań w pozostałych ustawach dotyczących samorządów zawodowych.

³⁸ Zob. np. art. 15 ust. 1 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. 2019, poz. 1140 ze zm.).

VIII.

Konstytucyjne zasady odnoszące się do wyborów do organów władz publicznych można uznać za wzorzec dla wyborów do organów samorządów zawodowych. Samorządy te odpowiadają za wykonywanie zadań o charakterze publicznoprawnym, a właściwemu ich funkcjonowaniu służą gwarancje zgodnego z prawem obsadzania ich organów. Szczególną rolę odgrywa tu zasada równości prawa wyborczego, która powinna być respektowana nie tylko jako istotny element tego prawa, ale także ze względu na art. 32 Konstytucji RP, który zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny.

Przepisy normujące wybory do organów samorządów zawodowych – tak na poziomie ustawowym, jak i aktów wewnętrznych – nie zawierają rozwiązań godzących w zasadę równości w wyborach. Jednak nie wprowadzono w nich postanowień zapewniających, że zasada ta, zwłaszcza w aspekcie materialnym, nie zostanie naruszona.

Dochowanie wymogów konstytucyjnych w zakresie równości prawa wyborczego powinno być badane w ramach sądowej kontroli zgodności z prawem aktów wewnętrznych samorządu zawodowego. Natomiast poszczególne ustawy stanowiące o tych samorządach warto uzupełnić o przepisy umożliwiające złożenie protestu wyborczego, a w rezultacie kontrolę przebiegu wyborów.

Omówiony temat jest tylko jednym z elementów „prawa wyborczego samorządów zawodowych”. Na jego tle można postawić tezę, że ten obszar prawa powinien być przedmiotem pogłębionych badań, które mogą prowadzić do interesujących wniosków w sprawach łączących ze sobą – ważne z perspektywy konstytucyjnej – tematy pozycji samorządów zawodowych oraz demokratycznych standardów prawa wyborczego.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Borysiak W., Bosek L., *Objaśnienia do art. 32, [w:] Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1–86*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019.
- Dąbrowski K., *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.

- Garlicki L., *Artykuł 32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Jaroszyński T., *Komentarz do uchwały Nr 10/2010 IX Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 6 listopada 2010 r. w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także podejmowania uchwał przez organy samorządu*, Warszawa 2020.
- Kowalczyk T., *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2016, t. XVIII.
- Kowalczyk T., *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2013, nr 2.
- Mrożek J., *Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2019, nr 2.
- Składkowski K., *Zasada równości wyborów w polskich wyborach parlamentarnych na mocy kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Sokala A., *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Szydło M., *Objaśnienia do art. 17*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1–86*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Artykuł 32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2018, nr 1.
- Uziębło P., *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2012, nr 2.