

HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Stefan Starczewski
Michał Nawrocki Mirosław Wyrzykowski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Adam Bodnar
Sekretarz: Maciej Nowicki
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dnia 22 listopada 2013 r.

4728
...../2013/ART.32/DP/JJA

Szanowny Pan

Marek Biernacki

Minister Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), jako organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną praw i wolności człowieka, pragnie zwrócić uwagę na uregulowania prawne dotyczące możliwości i sposobów zdobywania kwalifikacji zawodowych przez osoby z niepełnosprawnościami w odniesieniu do zawodów prawniczych. Podczas analizy aktualnego stanu prawnego dotyczącego warunków przeprowadzania egzaminów wstępnych na aplikacje adwokacką, radcowską, notarialną, egzaminu konkursowego na aplikację komorniczą i egzaminu komorniczego, konkursu na aplikację ogólną oraz egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego, zwróciły naszą uwagę niespójności oraz brak regulacji dotyczących możliwości wprowadzenia dostosowań dla osób z niepełnosprawnościami podczas tych konkursów lub egzaminów, co może prowadzić do naruszania praw tych osób.

Jeśli chodzi o aplikację adwokacką, radcowską i notarialną, to mamy do czynienia z odmiennymi regulacjami dotyczącymi możliwości dostosowań dla osób niepełnosprawnych na etapie egzaminów wstępnych na aplikację i egzaminów zawodowych. Natomiast w

przypadku aplikacji komorniczej, ogólnej oraz egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego brak jest jakichkolwiek dostosowań.

Jedynie w przypadku egzaminu adwokackiego¹, radcowskiego² i notarialnego³ istnieje możliwość wydłużenia o połowę czasu przewidzianego na rozwiązanie każdej części egzaminu, jeżeli zdającym jest osoba z niepełnosprawnością. Osoba taka zobowiązana jest przedstawić kopię orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴ oraz zaświadczenie lekarskie stwierdzające wynikające z niepełnosprawności trudności w dokonywaniu w toku egzaminu czynności technicznych takich jak: odczytywanie tekstu, zapisywanie rozwiązań bądź obsługa sprzętu komputerowego. Natomiast brak jest analogicznego dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych przebiegu egzaminów wstępnych na aplikacje adwokacką⁵, radcowską⁶ i notarialną⁷. Czas trwania egzaminów wstępnych został określony w sposób bezwzględny, a zarówno przepisy ustaw jak i rozporządzeń nie dają komisjom egzaminacyjnym ani jej przewodniczącym jakichkolwiek uprawnień do przedłużenia owego czasu. Taka regulacja ustawowa definitywnie wyklucza możliwość jakichkolwiek ułatwień dla osób niepełnosprawnych ze względu na stan ich zdrowia. Zadaniem komisji egzaminacyjnych jest podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie optymalnych i odpowiednich warunków przeprowadzenia egzaminów wstępnych. Jednakże w przypadku tych egzaminów, których czas został precyzyjnie określony, brak jest podstaw prawnych, które umożliwiłyby przystosowanie czasu trwania egzaminów do potrzeb osób legitymujących się odpowiednim orzeczeniem o niepełnosprawności.

¹ § 9 ust. 3a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 września 2009 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego (Dz.U. Nr 163, poz. 1301 ze zm.)

² § 9 ust. 3a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 września 2009 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu radcowskiego (tekst jedn. Dz.U.z 2013 r. poz. 1196)

³ § 20 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 września 2013 r. w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1135.)

⁴ Tekst jednolity Dz. U.z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁵ § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji adwokackiej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego (tekst jednolity Dz. U.z 2013 r. poz. 945 ze zm.)

⁶ § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji radcowskiej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego (tekst jednolity Dz. U.z 2013 r. poz. 946 ze zm.)

⁷ § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 września 2013 r. w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego (Dz.U.z 2013 r. poz. 1135)

W przepisach dotyczących egzaminu konkursowego na aplikację komorniczą i egzaminu komorniczego⁸ oraz konkursu na aplikację ogólną⁹ i egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego¹⁰ nie przewidziano żadnych ułatwień, z których mogłyby skorzystać osoby z niepełnosprawnością, zarówno podczas konkursów, egzaminów wstępnych na aplikację, jak i egzaminów zawodowych, wobec czego nie istnieje regulacja, która umożliwiłaby przystosowanie formy, czasu trwania egzaminu do potrzeb takich osób.

Ponadto należy zauważyć, iż w trakcie egzaminu adwokackiego, radcowskiego i notarialnego kandydaci mogą skorzystać z możliwości rozwiązywania zadań przy użyciu własnego sprzętu komputerowego. Sposób ten, dostępny dla każdego zdającego, pozostaje nie bez znaczenia dla osób z niepełnosprawnościami, które mogą doznawać trudności podczas ręcznego zapisywania odpowiedzi na pytania. Elektroniczna forma egzaminów i konkursów nie znajduje zastosowania w odniesieniu do pozostałych aplikacji prawniczych, gdzie przepisy w sposób wyraźny zakazują posługiwania się podczas egzaminów sprzętem komputerowym¹¹. W tym wypadku zatem szczególnie istotna jest możliwość wydłużenia czasu trwania egzaminów. Niezależnie od tego należy rozważyć ujednoczenie formy wszystkich egzaminów poprzez wprowadzenie możliwości korzystania ze sprzętu komputerowego m.in. podczas egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego i komorniczego.

Ustawodawca przewidział istotne ułatwienia dla osób z niepełnosprawnościami podczas egzaminów dotyczących jedynie niektórych zawodów prawniczych. Przegląd powyższych regulacji doprowadza do wniosku, iż obecne przepisy są niekonsekwentne i niespójne, tak w obrębie poszczególnych profesji prawniczych, jak i w ujęciu systemowym. Niezrozumiałe bowiem jest różnicowanie sytuacji osób z niepełnosprawnościami w zależności od tego jaki rodzaj aplikacji dana osoba chce odbyć i jaki zawód prawniczy w przyszłości chce wykonywać. Zadaniem ustawodawcy jest respektowanie zasady równego traktowania podczas tworzenia regulacji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) zasadę równości należy postrzegać jako obowiązek jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną (relewantną), co

⁸ § 10, § 21 oraz § 22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 września 2013 r. w sprawie komisji egzaminacyjnych oraz przeprowadzania egzaminów konkursowego i komorniczego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1078)

⁹ §14 ust.2 i §17 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania naboru na kandydatów na aplikację ogólną oraz trybu powoływania i działania zespołu konkursowego i komisji konkursowej (tekst jedn. Dz.U. Z 2012 r. poz. 1006)

¹⁰ § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego (Dz. U. Nr 51, poz. 283)

¹¹ Tak np. § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego (Dz. U. Nr 51, poz. 283)

wyklucza dyskryminujące bądź faworyzujące zróżnicowanie takich podmiotów. Drugim aspektem zasady równości jest odmienne traktowanie podmiotów, które nie mają wspólnych cech relewantnych, wobec czego dopuszczalne jest zróżnicowane traktowanie jednostek znajdujących się w różnych sytuacjach prawnych i faktycznych¹². W związku z powyższym uzasadnione jest stanowienie prawa, które w przypadku osób z niepełnosprawnościami stwarza sytuacje, w których będą mogły one korzystać z praw i obowiązków z uwzględnieniem ich ograniczeń wynikających ze stanu zdrowia.

Polski ustawodawca stanął na stanowisku, iż zawód adwokata, radcy prawnego oraz notariusza, bez uszczerbku dla jakości świadczonej w przyszłości pomocy prawnej, może wykonywać osoba, która z uwagi na swoją niepełnosprawność potrzebuje wydłużonego czasu przeznaczonego na rozwiązanie zadań podczas egzaminu końcowego. Naturalną konsekwencją takiej decyzji powinno być obowiązywanie podobnej zasady na poziomie egzaminów wstępnych, aby umożliwić takim osobom rozpoczęcie aplikacji. Ponadto skoro ustawodawca zauważył potrzebę dostosowania przebiegu egzaminów końcowych po aplikacji adwokackiej, radcowskiej i notarialnej np. poprzez wydłużenie czasu przeznaczonego na rozwiązanie zadań, to całkowicie racjonalne wydawałoby się wprowadzenie podobnego uregulowania w odniesieniu do egzaminów dotyczących pozostałych aplikacji (zarówno egzaminów wstępnych, jak również egzaminów zawodowych). Praca sędziego, prokuratora czy komornika jest rodzajowo podobna do czynności podejmowanych przez adwokatów, radców prawnych i notariuszy, gdyż także polega na pracy intelektualnej związanej ze stosowaniem prawa. Skoro niepełnosprawność aplikanta adwokackiego, radcowskiego i notarialnego, której skutki da się ograniczyć za pomocą przedłużonego czasu potrzebnego do napisania egzaminu, nie stanowi przeszkody uniemożliwiającej wykonywanie zawodu, to także taka niepełnosprawność nie powinna być barierą zamykającą dostęp do zawodu sędziego, prokuratora i komornika. Wobec czego nie można wysunąć tezy, iż wymóg pełnej sprawności kandydata do odbycia aplikacji oraz aplikanta jest rzeczywistym i decydującym wymogiem zawodowym, który mógłby uzasadniać odmienne traktowanie, skutkujące w konsekwencji pozbawieniem możliwości wykonywania zawodu. Zrozumiałym jest również, że w niektórych sytuacjach stopień i rodzaj niepełnosprawności będzie uniemożliwiał wykonywanie danej profesji.

Prawa osób z niepełnosprawnościami gwarantowane są zarówno aktami prawa krajowego, jak i prawa międzynarodowego. Artykuł 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Pol-

¹² Wyrok TK z dnia 3 lipca 2013 r. sygn. P 49/11 oraz powołane tam orzeczenia TK.

skiej¹³ stanowi, iż nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Jedną z cech, która nie może być podstawą odmiennego traktowania jest niepełnosprawność. Jednocześnie Konstytucja w art. 69 nakłada na władze publiczne m.in. obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym w przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Rozwinięcie powyższych postanowień konstytucyjnych znajduje się m.in. w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁴ (zwaną dalej ustawą równościową). Ustawa równościowa w art. 8 ust. 1 pkt. 2 ustanawia zakaz nierównego traktowania osób fizycznych m.in. ze względu na niepełnosprawność w zakresie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej. Regulację tę należy odnieść odpowiednio do możliwości wykonywania zawodu prawnika, jak również do możliwości rozpoczęcia aplikacji prawniczych, których ukończenie co do zasady jest warunkiem koniecznym uzyskania prawa do wykonywania zawodu. Uzyskanie pozytywnego wyniku podczas konkursu lub egzaminu wstępnego na aplikację nie warunkuje bezpośrednio możliwości wykonywania zawodu, jednakże bez wprowadzenia stosownych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami na tym poziomie, pozbawione zostają efektywności prawa przyznane takim osobom podczas egzaminów zawodowych, wobec czego koniecznym jest wprowadzenie kompleksowego uregulowania dotyczącego udziału osób niepełnosprawnych w procesie zdobywania wykształcenia prawniczego. Podobnie zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność dotyczy przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych (art. 8 ust. 1 pkt. 3 ustawy równościowej). Przepisy ustrojowe dotyczące zawodów prawniczych ustanawiają zasadę, iż osoby wykonujące poszczególne profesje tworzą samorzady zawodowe, w związku z powyższym uzasadnione jest twierdzenie, iż niedopuszczalne jest utrudnianie lub uniemożliwianie dostępu osobom niepełnosprawnym do tych zawodów.

Prawa osób z niepełnosprawnościami zabezpiecza również ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami¹⁵. Celem Konwencji jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Jednym z głównych założeń Konwencji, wyrażonym w art. 5, jest zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na

¹³ Dz.U.z 1997 roku Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.

¹⁵ Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U.z 2012r. poz. 1169)

niepełnosprawność, co obliguje państwa strony Konwencji m.in. do podjęcia wszelkich odpowiednich działań zmierzających do zapewnienia racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami. W art. 27 ust. 1 lit. a Konwencji państwa strony zobowiązały się popierać i chronić realizację przez osoby z niepełnosprawnościami prawa do pracy, obejmującego wszelkie formy zatrudnienia, a w art. 27 ust. 1 lit. f Konwencji państwa nałożyły na siebie obowiązek wspomagania przedsiębiorczości i możliwości samozatrudnienia takich osób.

Jednocześnie HFPC pragnie zauważyć, iż brak uwzględnienia potrzeb osób z niepełnosprawnościami na etapie odbywania aplikacji oraz niektórych egzaminów zawodowych stanowi wyłom w regulacjach odnoszących się do procesu zdobywania wykształcenia i uprawnień zawodowych. Konieczność poszanowania praw osób niepełnosprawnych znalazła odzwierciedlenie w przepisach dotyczących systemu oświaty i szkolnictwa wyższego. Polski ustawodawca słusznie zauważył potrzebę kompleksowej, jasnej i niesprzecznej regulacji sytuacji osób z niepełnosprawnościami na etapach kształcenia podstawowego, gimnazjalnego, licealnego, a także na poziomie szkolnictwa wyższego tak, aby możliwe było zastosowanie przepisów krajowych i międzynarodowych dotyczących standardów z zakresu ochrony praw osób niepełnosprawnych.

Jednym z zadań systemu oświaty jest zapewnienie możliwości pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną i niedostosowaną społecznie, zgodnie z indywidualnymi potrzebami i predyspozycjami. Cel ten jest realizowany w szczególności poprzez realizację zindywidualizowanego procesu kształcenia, odpowiednich form i programów nauczania (art. 1 pkt. 5 i 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁶). Ponadto istotne znaczenie ma możliwość dostosowania do indywidualnych potrzeb i możliwości uczniów z niepełnosprawnościami warunków przeprowadzania sprawdzianu w ostatnim roku nauki w szkole podstawowej, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego oraz egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie. Na mocy § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych¹⁷ zapewnia się możliwość odpowiedniego przedłużenia czasu egzaminu lub sprawdzianu oraz przygotowania zadań i arkuszy egzaminacyjnych dostosowanych do rodzaju niepełnosprawności. Dodatkowo przewidziane uprawnienie mogą polegać na wykorzystywaniu przez uczniów sprzętu specjalistycznego i środków dydaktycznych oraz na zapewnieniu

¹⁶ Tekst jednolity Dz.U. Z 2004 r. Nr 256, poz. 2527 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr. 228, poz. 1490 ze zm.

niu obecności odpowiedniego specjalisty podczas egzaminu, jeżeli jest to konieczne do uzyskania właściwego kontaktu z uczniem lub prawidłowej obsługi sprzętu. Dzięki powyższemu unormowaniu osoby, które ze względu na swój stan zdrowia doznają w trakcie egzaminu lub sprawdzianu utrudnień w zakresie wykonywania takich czynności, jak np. odczytywanie zadań i zapisywanie ich rozwiązań oraz innego rodzaju czynności technicznych mogą liczyć na poszanowanie prawa do równego dostępu do edukacji.

Na poziomie szkolnictwa wyższego przejawem zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami warunków niezbędnych do rozwoju jest nałożenie na uczelnie wyższe obowiązku stworzenia takim osobom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych (art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁸). Studenci z niepełnosprawnościami są traktowani tak samo, jak wszyscy inni studenci. Tworzony jest natomiast system wsparcia niezbędnego do realizacji prawa do nauki, w tym korzystania ze standardowej oferty uczelni dostępnej dla wszystkich, bez względu na przejawianą niepełnosprawność. Zasady dostosowania warunków studiowania do rodzaju niepełnosprawności powinny zostać określone w regulaminie studiów¹⁹, uchwalanym przez senat uczelni. Jednym z uprawnień, z którego mogą skorzystać osoby niepełnosprawne jest możliwość odbywania studiów według indywidualnego planu studiów i programu kształcenia, który umożliwia dostosowanie terminów zajęć dydaktycznych, zasad dokonywania oceny wiadomości studenta i przeprowadzania zaliczeń i egzaminów do możliwości i potrzeb studenta. Ponadto jednym z działań sprzyjających wyrównywaniu szans studentów z niepełnosprawnościami jest możliwość ubiegania się o pomoc materialną w postaci stypendium specjalnego (art. 173 ust. 1 pkt. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym). Jednocześnie uczelnie wyższe powołały biura ds. osób niepełnosprawnych, które mają udzielać pomocy takim osobom oraz sprawować nadzór nad realizacją praw osób z niepełnosprawnościami.

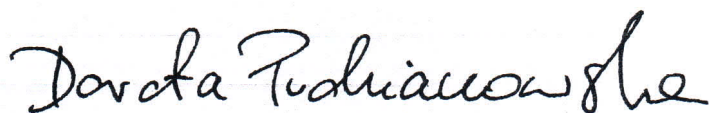
Przegląd powyższych regulacji jednoznacznie wskazuje, iż zamiarem ustawodawcy było unormowanie procesu kształcenia w zgodzie z potrzebami osób z niepełnosprawnościami. Takimi samymi względami prawodawca kierował się podczas ustanawiania reguł dotyczących przebiegu egzaminu adwokackiego, radcowskiego i notarialnego, wobec czego niezrozumiałym jest pominięcie analogicznych regulacji dotyczących egzaminów wstępnych na wyżej wymienione aplikacje oraz egzaminu konkursowego na aplikację komorniczą i egzaminu komorniczego, konkursu na aplikację ogólną i egzaminów sędziowskiego i prokuratorskie-

¹⁸ Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 527 ze zm.

¹⁹ §2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach z dnia 19 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 160, poz. 958)

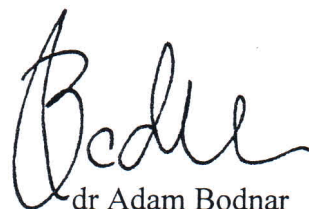
go. W świetle przedstawionych okoliczności HFPC zwraca uwagę na istniejący problem i uprzejmie prosi Pana, Panie Ministrze o podjęcie działań, które pozwolą uwzględnić prawa osób z niepełnosprawnościami podczas egzaminów wstępnych na aplikację adwokacką, radcowską, notarialną, egzaminu konkursowego na aplikację komorniczą, egzaminu komorniczego, konkursu na aplikację ogólną oraz egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego. Jednocześnie HFPC pragnie poinformować, iż HFPC zwróciła się z prośbą o interwencję w niniejszej sprawie do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych, Prezesa Krajowej Rady Notarialnej, Prezesa Krajowej Rady Komorniczej oraz Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Łączymy wyrazy szacunku,



dr Dorota Pudzianowska

Koordynatorka Programu Artykuł 32



Wiceprezes Zarządu

