

# Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na Orędzie



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia    marca 2013 r.

DZP-071-13/13/WP  
Dotyczy BP JP-032/90/13

Pan  
**Włodzimierz Gromski**  
**Dziekan**  
**Wydziału Prawa, Administracji**  
**i Ekonomii**  
**Uniwersytetu Wrocławskiego**

*szanowny Panie dziekanie!*

W związku z przekazanym Ministrowi Sprawiedliwości orędziem uczestników międzynarodowej konferencji naukowej „Egzamin powinien mieć sens i być sprawiedliwy. O egzaminowaniu studentów prawa, kandydatów na aplikantów, aplikantów, doktorantów i innych prawników” i zawartym w niej apelem o bezzwłoczną zmianę przepisów dotyczących egzaminów na aplikacje, z których wiele uczestnicy konferencji uznali za „niesprawiedliwe, niemoralne i sprzeczne z Konstytucją RP”, uprzejmie informuję, że Minister Sprawiedliwości takiej oceny nie podziela.

Odnośnie do zarzutu sprzeczności przepisów dotyczących egzaminów wstępnych na aplikacje z Konstytucją RP wypada zauważyć, że regulacje te były przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności, wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2006 r. (sygn. akt K 6/06) Trybunał stwierdził, że art. 75a – 75j ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (czyli przepisy dotyczące egzaminu konkursowego na aplikację adwokacką) są zgodne z art. 2 i 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Warto też przypomnieć, że uchwalenie w 2005r. ustaw zmieniających ustawę – Prawo o adwokaturze, ustawę o radcach prawnych i ustawę - Prawo o notariacie było m.in. skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r.

(sygn. akt P 21/02), w którym Trybunał uznał niezgodność z Konstytucją RP przepisów ustawy - Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, upoważniających Naczelną Radę Adwokacką i Krajową Radę Radców Prawnych do ustalania zasad przeprowadzania konkursów na aplikację adwokacką i radcowską. Trybunał podkreślił, że wymogi i kryteria, jakie powinni spełniać kandydaci na aplikację, nie mogą być określane przez samorząd zawodowy, lecz przez ustawodawcę. Trybunał przypomniał, że uchwały korporacji nie są powszechnie obowiązującym źródłem prawa, a zatem nie mogą obowiązywać osób, które nie są członkami korporacji, a ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw obywatelskich powinny być unormowane w aktach prawnych o randze ustawy.

Ustalenie przez ustawodawcę w 2005r. nowych zasad naboru na aplikację wynikało ponadto z bardzo wyraziście i stanowczo przedstawianych wówczas oczekiwań społecznych co do potrzeby otwarcia dostępu do prawniczych zawodów zaufania publicznego, co wyraziło się m.in. w silnym zaangażowaniu organizacji społecznych w toku prac legislacyjnych. Ocena, że dostęp do zawodów prawniczych (a w konsekwencji także do pomocy prawnej) jest w Polsce ograniczony wynikała również z raportu Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości CEPEJ. Raport z 2006 r. wskazywał, że w Polsce na 100 tys. mieszkańców przypada ok. 68 osób świadczących pomoc prawną, podczas gdy np. na Węgrzech liczba ta wynosiła ok. 90, w Niemczech ok. 150, w Anglii z Walią ok. 201, w Portugalii ok. 213, w Irlandii ok. 230, we Włoszech ok. 260, w Hiszpanii ok. 260, a w Grecji ok. 308. Niższe wskaźniki aniżeli w Polsce odnotowano jedynie w takich państwach jak: Azerbejdżan – 6, Litwa - 37, Mołdawia - 33, Gruzja - 22 i Federacja Rosyjska - 39.

Niska liczba czynnie wykonujących zawód adwokatów i radców prawnych w tamtym czasie (ponad 7.000 adwokatów oraz ok. 19.000 radców prawnych, z których znaczna część wykonywała zawód na podstawie umowy o pracę oraz ok. 1.700 notariuszy) była skutkiem polityki samorządów zawodowych reglamentowania dostępu do tych zawodów, m.in. poprzez ograniczenie liczby osób przyjmowanych na aplikację. Samorządowe egzaminy nie cieszyły się zaufaniem absolwentów studiów prawniczych (w efekcie niewielka ich liczba do nich przystępowała), kandydaci nie byli traktowani w sposób równy, powszechne w stosunku do egzaminów były zarzuty nepotyzmu, a na aplikacje przyjmowano niewielką liczbę osób.

Od czasu wprowadzenia państwowych egzaminów, tj. od 2006 r. na aplikację adwokacką, radcowską i notarialną przyjęto łącznie 32.300 osób, w tym na aplikację adwokacką ponad 11.000 osób, na aplikację radcowską około 19.000 osób, a na aplikację notarialną ponad 2.300 osób.

Dla porównania, w okresie, kiedy egzamin na aplikacje przeprowadzały samorządy zawodowe, w latach 2000 – 2004 na aplikację adwokacką przyjmowanych było rocznie od 202 do 385 osób, na aplikację radcowską przyjmowanych było rocznie od 661 do 1053 osób, zaś w przypadku aplikacji notarialnej w latach 2001 – 2004 przyjmowanych było rocznie od 35 do 48 osób w całym kraju.

W chwili obecnej aplikacji odbywa łącznie ponad 14.000 osób, w tym aplikację adwokacką ok. 5.500 osób, aplikację radcowską – ok. 8.000 osób oraz aplikację notarialną – niespełna 700 osób.

W okresie od 2006 r. do 2012 r. do egzaminów na aplikacje prawnicze przystąpiło łącznie ok. 75.000 osób.

Tak wysokie zainteresowanie absolwentów prawa państwowymi egzaminami wstępnymi oznacza, że egzaminy te postrzegane są przez kandydatów jako obiektywne i sprawiedliwe, dające każdemu równą i jednakową szansę uzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu, która wynika wyłącznie z posiadanej wiedzy, nie zaś z jakichkolwiek innych pozamerytorycznych przesłanek. W 2009 r. liczba osób, które przystąpiły do państwowych egzaminów wstępnych wyniosła niemal 14.000 osób, natomiast w ostatnich latach ustabilizowała się na poziomie ok. 11.000 osób.

Obecnie obowiązujące rozwiązania zapewniają zatem absolwentom studiów prawniczych dostęp do aplikacji, a jednocześnie zwiększa się – poprzez wzrost liczby prawników - dostęp społeczeństwa do profesjonalnej pomocy prawnej.

Powyższy wniosek potwierdzają dane liczbowe: na koniec 2012 r. czynnie wykonujących zawód adwokata było już ponad 10.500 osób (wzrost o 75% w stosunku do liczby adwokatów z 2005 r.), radców prawnych czynnych zawodowo ponad 27.000 (wzrost o 55% w stosunku do liczby radców prawnych z 2005 r.), a notariuszy ok. 2.350 (wzrost o blisko 40% w stosunku do liczby notariuszy z 2005 r.).

Zestawienie powyższych danych całkowicie przeczy postawionej w „Orędziu” tezie o tworzeniu w obecnie działającym stanie prawnym barier uniemożliwiających

zdobycie zawodu absolwentom prawa: jest odwrotnie – obecny system zniósł bariery, jakie istniały przed wejściem w życie ustawy z 30 czerwca 2005r. Wymaga podkreślenia, że obowiązujące od 2005r. zasady dostępu do aplikacji prawniczych są niezwykle jednoznaczne, wobec wszystkich kandydatów stosowane są identyczne zasady, a egzaminy odbywają się w każdym roku w tym samym czasie dla wszystkich zdających, którzy rozwiązują te same testy. Egzaminy są transparentne, nigdy nie postawiono im zarzutu nepotyzmu czy naruszenia zasady równego traktowania kandydatów, czy też zastosowania innego kryterium dla ustalenia wyniku egzaminu aniżeli uzyskana liczba punktów. Prawidłowość udzielonych odpowiedzi jest w pełni weryfikowalna, a w przypadku jakichkolwiek wątpliwości co do prawidłowości pytania w teście, obowiązujące przepisy prawa zapewniają możliwość skorygowania wyniku w drodze odwoławczej oraz sądownoadministracyjnej.

Należy podkreślić, że obecnie obowiązujący system przeprowadzania egzaminów wstępnych ma na celu dokonanie wyboru najlepszych kandydatów na aplikantów spośród absolwentów wydziałów prawa. Przeprowadzane od roku 2008 w Ministerstwie Sprawiedliwości analizy wyników egzaminów (w powiązaniu z informacją o ocenach kandydatów na ich dyplomach magisterskich) pokazują, że ta funkcja egzaminu jest spełniona: spośród osób, które w okresie od 2008r. do 2012r. egzamin zdały, ok. 70% stanowią absolwenci, którzy otrzymali na dyplomie ocenę bardzo dobry. Przykładowo, w 2012 r. spośród osób, które uzyskały pozytywny wynik, aż 74% stanowili absolwenci, którzy ukończyli studia prawnicze z oceną bardzo dobry. Dla porównania, absolwenci, którzy ukończyli studia prawnicze z oceną dostateczny, stanowili jedynie 0,43% osób, które egzamin zdały.

Ponadto, z przedstawionej w „Orędzie” krytycznej oceny systemu przeprowadzania egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze wynika, iż jego autorzy nie dysponują wiedzą w zakresie przyjętych i stosowanych rozwiązań.

Przykładowo należy wskazać, że odnośnie do „odstępstw dla osób niepełnosprawnych”, Minister Sprawiedliwości od 2006 r. corocznie kieruje prośby do przewodniczących komisji egzaminacyjnych o stworzenie odpowiednich warunków niepełnosprawnym zdającym i - według posiadanej wiedzy - takie udogodnienia są zapewniane. Przykładowo, drukowane były testy pismem Braille'a lub większą czcionką dla osób niewidomych lub niedowidzących. Ponadto, w styczniu 2013 r.

weszły w życie nowelizacje rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 września 2009 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego, radcowskiego oraz z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego, polegające na wydłużeniu o połowę czasu trwania każdej części egzaminu w stosunku do czasu wynikającego z obowiązujących przepisów w przypadku osób niepełnosprawnych.

Co do limitu czasu obowiązującego na egzaminach, kilkuletnia praktyka przeprowadzania egzaminów wykazała, że określony czas trwania egzaminów wstępnych jest w pełni wystarczający do zapoznania się z testem i jego rozwiązania. Z protokołów z przebiegu egzaminów wstępnych przesyłanych Ministrowi Sprawiedliwości wynika, że większość kandydatów na aplikantów kończy egzamin kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt minut przed upływem czasu trwania egzaminu wstępnego. Ponadto, taki czas jest powszechnie przyjęty podczas egzaminów w trakcie studiów prawniczych.

Co do poruszonego w „Orędziu” zakazu wymiany karty odpowiedzi wskazać przede wszystkim należy, że wymiana karty odpowiedzi oznaczałaby możliwość zmiany odpowiedzi, co jest niedopuszczalne w świetle obowiązujących regulacji. Przed rokiem 2009 dopuszczalna była możliwość zmiany odpowiedzi zakreślonej na karcie odpowiedzi, co jednak prowadziło do nadużyć tego prawa.

Normatywny zakaz dokonywania zmian odpowiedzi był m. in. konsekwencją zdarzeń, jakie miały miejsce w czasie egzaminu na aplikację radcowską w 2008 r., gdy doszło do potwierdzonej ingerencji osoby nieuprawnionej w zapis karty odpowiedzi jednej z osób zdających egzamin. Prowadzone w tej sprawie przez Prokuraturę Rejonową Warszawa-Śródmieście postępowanie karne nie ustaliło wprawdzie sprawcy przestępstwa, ale w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy potwierdzone zostało, że doszło do sfalszowania dokumentu w postaci karty odpowiedzi. Ponadto możliwość dokonywania zmian na karcie odpowiedzi niejednokrotnie prowadziła do trudności, czy wręcz niemożności ustalenia przez członków komisji kwalifikacyjnej, którą z wybranych odpowiedzi kandydat wskazał jako prawidłową. Na powyższe zwrócił uwagę również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 11/10, a także w wyroku z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 237/12,

w którym stwierdził, że „...egzamin wstępny jest egzaminem testowym, podczas którego zdający ma jedynie wybrać jedną z trzech propozycji, z których jedna jest prawidłowa, zatem możliwość dokonywania zmian prowadziłyby do trudności czy wręcz niemożności ustalenia, która z wybranych odpowiedzi jest prawidłowa. Jedną z zalet egzaminu testowego jest łatwość jego sprawdzania oraz brak czynnika subiektywnego przy ocenie jego wyników”, jak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 marca 2013 roku, sygn. akt II GSK 2428/11.

Wskazać przy tym należy, że zdający w trakcie egzaminu wielokrotnie może zmieniać swój wybór odpowiedzi na dane pytanie, dokonując zaznaczeń w samym teście. Ostateczny wybór prawidłowej odpowiedzi na pytanie zdający powinien przenieść na kartę odpowiedzi, która stanowi integralną część testu i jest wyłączną podstawą ustalenia wyniku jego egzaminu wstępnego. Ostatecznego wyboru odpowiedzi wskazanego na karcie odpowiedzi w świetle obowiązujących przepisów nie można już zmienić, zatem zdający powinien wykazać się przy przenoszeniu odpowiedzi z testu na kartę szczególną uwagą i roztropnością, co jednak nie oznacza, że w czasie egzaminu nie może zmienić wybranej odpowiedzi – o ile swojego wyboru nie przeniósł na kartę odpowiedzi.

Wprowadzenie zakazu dokonywania zmian odpowiedzi na karcie odpowiedzi wyklucza możliwość ewentualnej ingerencji osób trzecich, które w sposób nieuprawniony mogłyby takich zmian dokonywać już po egzaminie i w konsekwencji wpłynąć na zmianę wyniku egzaminu.

Odnosząc się zaś do twierdzenia, że w trakcie egzaminu zdający mają 6 godzin na zapoznanie się z aktami i przygotowanie skargi kasacyjnej, podczas gdy pełnomocnik procesowy ma na to dwa miesiące, są nieprawdziwe. Wskazany rodzaj zadania egzaminacyjnego – skarga kasacyjna – ustawy samorządowe przewidują jedynie w przypadku zadania z zakresu prawa administracyjnego, jakkolwiek w okresie kilku lat przeprowadzania państwowych egzaminów zawodowych zadanie z zakresu prawa administracyjnego nigdy nie obejmowało sporządzenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy zauważyć również, że wbrew przytoczonym twierdzeniom, termin do wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, a nie dwa miesiące. Odnosząc zaś to

twierdzenie do realiów egzaminacyjnych, trudno wyobrazić sobie jednak, że egzamin zawodowy trwałby np. miesiąc, czyli tyle, ile profesjonalny pełnomocnik ma na przygotowanie skargi kasacyjnej.

Odnosząc się do poglądu dotyczącego umiejętności szybkiego odnajdywania właściwych przepisów prawa, wskazać należy, że umiejętności takiej nie można utożsamiać z wiedzą prawniczą. Wolą ustawodawcy było, aby egzamin wstępny na aplikacje prawnicze sprawdzał wiedzę z zakresów prawa wskazanych w ustawie. Podstawowym warunkiem świadczenia profesjonalnej pomocy prawnej jest posiadanie określonej wiedzy prawniczej, której nie zastąpi umiejętność choćby najszybszego wyszukiwania przepisów. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że celem aplikacji jest praktyczne przygotowanie do zawodu, w tym wykonywanie zleconych przez patrona zadań i ćwiczeń praktycznych, uczestniczenie w zajęciach szkoleniowych (wykłady i warsztaty) oraz praktyczne zapoznanie się ze sposobem funkcjonowania sądów powszechnych i prokuratury. Mając także na względzie, że już po sześciu miesiącach aplikacji aplikant adwokacki/radcowski może zastępować adwokata/radcę prawnego przed sądami rejonowymi, organami ścigania i organami administracji publicznej, kandydat na aplikanta musi legitymować się znajomością przepisów z podstawowych zakresów prawa. Znajomość obowiązujących przepisów prawa (w zakresie wymaganym na egzaminie wstępnym) jest zatem niezbędna do udzielenia pomocy prawnej – w zastępstwie adwokata lub radcy prawnego – już w czasie aplikacji.

Jednocześnie zdziwienie budzi twierdzenie, że „żaden z tytułarnych profesorów prawa nie jest w stanie opanować pamięciowo choćby piątej części materiałów wskazanego corocznie wskazywanego kandydatom na aplikacje prawnicze”, skoro wystarczającą do zdania egzaminu wiedzę posiadają magistrowie prawa, co potwierdza średnia zdawalność egzaminów wstępnych na aplikacje, która jest wysoka (w ostatnim roku na aplikacje adwokacką i radcowską wyniosła ponad 50%, a na notarialna – ok. 28 %). Powyższe potwierdza, że dla zdania egzaminu nie jest konieczne pamięciowe opanowanie choćby części materiałów, którego – według autorów Orędzia – nie są w stanie opanować tytułarni profesorowie prawa.

Za nieuzasadnioną należy uznać także tezę o kształtowaniu „skrajnie formalistycznych” postaw prawników. Wydaje się, że obecny model egzaminowania pozwala właśnie na kształtowanie pożądanej w zawodach prawniczych cechy legalizmu – ścisłego przestrzegania przepisów prawa. Z drugiej zaś strony, sprawiedliwy, obiektywny i równy dla wszystkich egzamin wywołuje w młodych prawnikach przeświadczenie, że ich kariera zawodowa uzależniona jest wyłącznie od posiadanej wiedzy, co motywuje do posiadania jak najszerszej wiedzy prawniczej – zatem kształtuje postawy pożądane.

Powyższe argumenty wskazują, że obecne regulacje zawierają jasne i jednoznaczne zasady przeprowadzania egzaminów, umożliwiające osobom przystępującym właściwe przygotowanie się do nich, a przede wszystkim zapewniające wszystkim zdającym równe szanse w dostępie do aplikacji prawniczych. Taka ocena prowadzi do wniosku, że nie ma potrzeby zmiany przepisów dotyczących w szczególności egzaminów na aplikacje.

*Z upoważnienia*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Michał Królikowski*

Michał Królikowski  
PODSZEKRETAŃ SZANU