

Bronisław Sitek

Wydział Prawa

Uniwersytet SWPS Humanistycznospołeczny w Warszawie

Rynek pracy prawników w Polsce po deregulacji zawodów prawniczych (adwokata i radcy prawnego)

Wprowadzenie

W ostatnich latach w Polsce dość popularne i często używane przez polityków i dziennikarzy słowo to „deregulacja”. Termin ten pochodzi od łacińskiego wyrazu *regulatio* – ‘uporządkowanie’, zaś z przedrostkiem *de-* oznacza pewien proces legislacyjny polegający na ograniczeniu liczby przepisów prawnych przy jednoczesnym wprowadzeniu nowych zasad czy reguł do istniejącego porządku prawnego w określonym obszarze życia społecznego, gospodarczego czy politycznego. Jeszcze inaczej mówiąc, proces deregulacji ma prowadzić do zmniejszenia liczby ograniczeń prawnych i tym samym umożliwiać szerszy dostęp do dóbr powszechnie pożądaných, w tym do zawodów dotąd limitowanych czy zamkniętych, w naszym przypadku zawodów prawniczych, w szczególności radcy prawnego i adwokata.

W Polsce w okresie przemian politycznych, społecznych i gospodarczych po 1989 r. wiele zawodów zostało dość restrykcyjnie uregulowanych i tym samym zamkniętych na nowych adeptów. Posługiwano się przy tym swego rodzaju ideologią, jak np. potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu usług. W sumie w 2011 r. w Polsce było aż 380 zawodów regulowanych. Dla porównania można podać, że w analogicznym okresie zawodów regulowanych w Niemczech było tylko 152, we Francji 150, w Holandii 134, a w Estonii jedynie 47. Taki stan rzeczy musiał rodzić niezadowolenie społeczne z jego najbardziej widocznym skutkiem, tj. bezrobociem wśród ludzi młodych i ich masowym wyjazdem z kraju w celu poszukiwania pracy. W konsekwencji negatywnie rokuje to dla systemu emerytalnego, a ponadto obciąża budżet państwa, które za pieniądze polskiego podatnika wyszkoliło wykwalifikowa-

nych pracowników, a korzystają z tego znacznie bogatsze państwa, np. Niemcy, Wielka Brytania, USA, Norwegia czy Francja¹.

Zbyt szeroka i zbyt daleko idąca reglamentacja dostępu do różnych zawodów narusza jedną z podstawowych wolności konstytucyjnych, zapisanych w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, tj. wolność wyboru i wykonywania zawodu. W perspektywie procesu deregulacji nie bez znaczenia jest również wolność wyboru miejsca pracy. Ograniczenie tej wolności może mieć miejsce jedynie ze względu na ochronę wartości wyższych, jak zdrowie czy bezpieczeństwo publiczne². Tymczasem liczba zawodów regulowanych wskazuje raczej na ochronę interesów partykularnych określonych grup zawodowych, korporacji czy wręcz rodzinnych lub towarzyskich powiązań.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie obecnego procesu deregulacji zawodów prawniczych z odniesieniem do podobnego zjawiska występującego już w antycznym Rzymie – ojczyźnie współczesnego prawa kontynentalnego. Celem zaś jest dokonanie oceny zmian, jakie zaszły na rynku pracy zawodów prawniczych (adwokata i radcy prawnego) spowodowanych deregulacją.

Zawody prawnicze od dawna wzbudzały negatywne komentarze ze względu na ich klanowość, zwłaszcza w odniesieniu do zawodów adwokata i radcy prawnego. Taki stan rzeczy był piętnowany w mediach, a nierzadko potrzeba przeprowadzenia deregulacji była przedmiotem walki politycznej. Wyraźnie mówił o tym były minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro, a ostatecznie przeprowadził ją Jarosław Gowin. Deregulacja była też przedmiotem debat naukowych, np. konferencji nt. „Deregulacja zawodów prawniczych a spory wokół modelu prawnika Rzeczypospolitej Polskiej”, która odbyła się we Wrocławiu dnia 25 stycznia 2013 r. Ze względu na wagę tematu udział w tym wydarzeniu naukowym wzięli najbardziej znani i wpływowi prawnicy w Polsce³.

Jak zaznaczyłem wcześniej, rozpocznę od rysu historycznego ukazującego drogę do zawodów prawniczych, ze szczególnym uwzględnieniem antycznego Rzymu. Już wówczas bowiem powstała kwestia potrzeby otwarcia zawodów prawniczych na większą liczbę adeptów – z pozytywnymi i negatywnymi skutkami tego zjawiska. Taka historyczna analiza może pozwolić na lepszą ocenę współczesnego procesu deregulacji zawodów prawniczych, a nawet zbudować nowe rozwiązania w tym zakresie.

Omawiany tu temat był dość często podejmowany w publikacjach naukowych. Brakuje jednak pewnego porównania tego procesu, a także jego skutków do podobnego zdarzenia z historii. Stąd też w pracy zostaną wykorzystane metody: prawno-porównawcza, historycznoopisowa i prawnodogmatyczna.

¹ Zob. S. Tyszka, *Polska ma najwięcej zawodów regulowanych w Europie*, Raport „Fundacji Republikańskiej”, 2011, [online] <<http://wpolityce.pl/polityka/118813-polska-ma-najwiecej-zawodow-regulowanych-w-europie-raport-fundacji-republikanskiej>> (dostęp: 24.07.2014).

² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 392–399.

³ Zob. T. Chłopecki, *Sprawozdanie z konferencji naukowej pt. „Deregulacja zawodów prawniczych a spory wokół modelu prawnika Rzeczypospolitej Polskiej”*, „Rejent”, 2013(23), nr 2(262), s. 170–175.

Rys historyczny dostępu do zawodów prawniczych

Bez wątpienia ojczyzną prawa jest antyczny Rzym. Stworzony wówczas system prawny stał się pierwszym systemem ponadczasowym, przetrwał istnienie państwa, w którym powstał, stając się podwaliną współczesnych kontynentalnych systemów prawnych. Jednym ze źródeł prawa rzymskiego byli prawnicy, czyli jurysprudencja rzymska. Jej początki sięgają tzw. jurysprudencji kapłańskiej okresu królewskiego. Kapłani byli grupą społecznie najlepiej wykształconą. Opanowali nie tylko prawo religijne (*fas*) i przypadki jego naruszenia (*nefas*) czy formuły religijne, ale również kalendarz będący istotnym elementem ówczesnego systemu prawnego (D. 1.2.2.6 fi.: *Omnium tamen harum et interpretandi scientia et actiones apud collegium pontificum erant, ex quibus constituebatur, quis quoquo anno praeesset privatis. Et fere populus annis prope centum hac consuetudine usus est.*). Kapłani znali technikę jego układania, a w konsekwencji terminy, w których można prowadzić spory sądowe. Dostęp do tej wiedzy był ograniczony tylko dla kapłanów. Inni mogli tylko i wyłącznie skorzystać z ich wiedzy na potrzeby dokonywania czynności prawnych czy procesowych. W tym zakresie ich działalność była podobna do współczesnego korzystania z usług prawniczych⁴.

Z biegiem czasu i wzrostu poziomu edukacji społecznej tradycyjny model znajomości przepisów prawa nie mógł się utrzymać. W 304 r. przed Chr. Gnaeus Flavius ogłosił publicznie kalendarz oraz zbiór formuł skarg procesowych (D. 1.2.2.6 pr.: *Postea cum Appius Claudius proposuisset et ad formam redigisset has actiones, Gnaeus Flavius scriba eius libertini filius subreptum librum populo tradidit, et adeo gratum fuit id munus populo, ut tribunus plebis fieret et senator et aedilis curulis. Hic liber, qui actiones continet, appellatur ius civile Flavianum...*). Publiczne nauczanie prawa wraz z udzielaniem porad rozpoczął *pontifex maximus* Tyberius Coruncanius. Tym samym nastąpiła pierwsza deregulacja i czas świeckiej jurysprudencji (D. 1.2.2.35: *Et quidem ex omnibus, qui scientiam nacti sunt, ante Tiberium Coruncanium publice professum neminem traditur: ceteri autem ad hunc vel in latenti ius civile retinere cogitabant solumque consultatoribus vacare potius quam discere volentibus se praestabant*).

Rozwój jurysprudencji rzymskiej przyniósł niespotykany dotąd rozkwit prawa. Do dzisiaj znamy prawników z tego okresu: Gaiusa, Paulusa, Ulpiana, Papinianą, Pomponiusza czy Modestyną⁵. Z drugiej jednak strony niekontrolowany wzrost liczby prawników nie szedł w parze z jakością nauki prawa i świadczonych usług. Wielu spośród *prudentes* nie reprezentowało odpowiedniego poziomu wiedzy i usług prawniczych. W związku z tym już August zaczął przyznawać tylko niektórym prawo publicznego udzielania porad – *ius respondenti ex auctoritate publicum* (D. 1.2.2.49: *Primus divus Augustus, ut maior iuris auctoritas haberetur, constituit,*

⁴ Zob. W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 27 i n.

⁵ Zob. A. Guarino, *Storia del diritto romano*, Editore Jovene, Napoli 1996, s. 458–474.

ut ex auctoritate eius responderent:...). Ten instrument nie ograniczył jednak dostępu do usług wielu słabym prawnikom. Stąd cesarz Teodozjusz II w 426 r. wydał tzw. ustawę o cytowaniu (ustawę raweńską), w której wprowadził kryteria powoływania się na opinie pięciu prawników (Ulpiana, Paulusa, Papiniana, Modestyna i Gaiusa) przed sądami (C.Th. 1.4.3). Tym samym pismom tych prawników przyznano rangę równą z prawem stanowionym. Według ustawy raweńskiej (ta druga nazwa pochodzi od miejsca jej wydania) sędziowie podczas rozstrzygania sprawy winni kierować się wyłącznie opinią tych pięciu najważniejszych prawników. Jeśli nie byli oni zgodni w danej kwestii, to sędzia winien kierować się opinią większości. Gdyby zaś żadna opina nie przeważała, to sędzia winien kierować się opinią Papiniana, którego uważano za największego prawnika okresu klasycznego prawa rzymskiego. Jeśli zaś ten w danej sprawie milczał, to sędzia był wolny co do wyboru opinii z uwzględnieniem zasady racjonalności. W 438 r. dokonano modyfikacji rozszerzającej, tj. podobny status nadano pismom jeszcze innych prawników, na których powoływali się ci wielcy⁶.

Jak widać, pierwsza deregulacja zawodów prawniczych z jednej strony przyniosła znaczące podwyższenie jakości nauki i nauczania prawa, a w konsekwencji świadczonych usług prawniczych, jednocześnie podnosząc się świadomość prawną obywateli (*cives romanorum*). Z drugiej jednak strony niekontrolowane dopuszczenie wszystkich chętnych do wykonywania zawodów prawniczych spowodowało obniżenie poziomu nauki prawa i samych usług prawniczych. Negatywne skutki tej deregulacji zauważył już Oktawian August, a Teodozjusz II nie tyle ograniczył dostęp do zawodów prawniczych, ile stworzył mierniki oceny wiedzy prawniczej na potrzeby praktyki procesowej. Dzięki temu sędzia nie tylko otrzymywał pomoc w wyborze właściwej opinii prawnika, ale również ugruntowywała się jedna linia orzecznicza w sprawach podobnych.

Zamknięcie się korporacji prawniczych na nowych członków dokonało się w średniowieczu wraz z tworzeniem się cechów zawodowych i rzemieślniczych, a wykonywany zawód praktycznie był dziedziczny. Przynależność do takiej grupy zawodowej gwarantowała liczne przywileje, w tym finansowe i stabilizację życiową.

Na ziemiach polskich grupa zastępców procesowych (*procuratores mercenarii*) wykształciła się na podstawie konstytucji krakowskiej z 1543 r. Konstytucją tą wprowadzono zasady wiążące zastępców, w tym obowiązek unikania przewlekłości postępowania sądowego, podejmowania spraw niesłusznych i wysuwania nadmiernych roszczeń w skargach o doznaną krzywdę⁷.

W czasach realnego socjalizmu zawody prawnicze w Polsce nie były należycie doceniane przez władzę. Organem stanowiącym zasady postępowania społecznego

⁶ Zob. M. Bretone, *Tecniche e ideologie dei giuristi romani*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1984, s. 44.

⁷ Zob. A. Bereza, *Rys historyczny profesjonalnego świadczenia pomocy prawnej w Polsce*, [w:] idem (red.), *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, RCL i KRRP, Warszawa 2011, s. 16.

były nie tyle normy prawne tworzone przez organy ustawodawcze, co uchwały czy postanowienia komitetu partii komunistycznej. Zresztą prawo było odzwierciedleniem polityki PZPR⁸. Polityczne i długotrwałe *désintéressement* władzy politycznej wobec zawodów prawniczych sprzyjało rozwojowi korporacyjności, a w konsekwencji narastaniu nieprawidłowości, zwłaszcza klanowości.

Przyczyny deregulacji rynku prawniczego

Jak już zostało to wspomniane, dotychczasowy ustrój korporacyjny adwokatów i radców prawnych od dawna poddawany był silnej krytyce medialnej, ale przede wszystkim politycznej, zwłaszcza w okresach przedwyborczych. Już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku podkreślano nadmierną regulację prawną tych zawodów, w tym zbyt silną ochronę prawną istniejącego *status quo*. Oba zawody (radcowski i adwokacki) stały się elitarne, dostępne głównie dla osób powiązanych więzami rodzinnymi czy klanowymi. Wskazywano na wzrost cen usług prawniczych powodujących zwiększenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym zmniejszenie jej konkurencyjności.

Krytyczne uwagi w mediach, a także narastające społeczne niezadowolenie, w szczególności młodzieży coraz liczniej kończącej studia prawnicze, sprowokowały ustawodawcę do podjęcia działań legislacyjnych. W efekcie wydano dwie ustawy, z których pierwsza najobszerniej dereguluje zawody prawnicze. O tej ustawie będzie mowa w kolejnym punkcie.

W uzasadnieniu do ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów⁹ ustawodawca wskazał na najistotniejsze przyczyny skłaniające go do zwiększeniu dostępu nowych kandydatów do zawodów prawniczych. Według projektodawcy nadmierna regulacja zawodów prawniczych ograniczała konkurencję, tworzyła zbyt skomplikowane ustawodawstwo, wprowadzała nadmierne obowiązki, przyczyniała się do rozbudowywania administracji korporacyjnej decydującej o dopuszczeniu lub odmowie prawa do wykonywania zawodu. W konsekwencji doszło do powstania wielu negatywnych społeczno-gospodarczych skutków. Na pierwszym miejscu wskazano rosnące bezrobocie wśród coraz większej liczby absolwentów prawa. Tylko nieliczni w okresie przedderegulacyjnym mogli uzyskać dostęp do wykonywania zawodu adwokata lub radcy, nierzadko dzięki znaczącemu wsparciu klanu czy rodziny. Mieliśmy zatem do czynienia ze zjawiskiem dziedziczności zawodu, tj. przekazywania zawodu prawniczego z ojca na syna. Nadmierna regulacja doprowadziła też do usztywnienia się rynku pracy prawników, a zwłaszcza do niewłaściwej alokacji fachowej siły roboczej. Przykładem tego było drastyczne niedopasowanie rosnących potrzeb na usługi prawnicze do liczby radców prawnych czy adwokatów w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

⁸ Zob. J. Wróblewski, [w:] H. Rota, (red.), *Prawo socjalistyczne*, Ossolineum, Wrocław 1989, s. 12.

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 829.

Daleko idące zamknięcie się zawodów prawniczych na nowych kandydatów doprowadziło również do wyzysku absolwentów prawa, którzy nie mając szansy na dostanie się na jedną z prawniczych aplikacji, godzili się niejednokrotnie na pracę w kancelariach prawniczych za bardzo niskie wynagrodzenie, choć wykonywali faktycznie te same zadania co kwalifikowany prawnik. Wśród korzystających z takiej „okazji” nie brakowało i profesorów prawa, którzy na osłodę ciężkiej doli młodego człowieka obiecywali pomoc w uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Kwestia ta została zauważona przez Parlament Europejski w rezolucji z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia¹⁰, wpierającej m.in. dostęp młodzieży do rynku pracy.

W uzasadnieniu do ustawy z 2013 r. zwrócono uwagę na to, że nadmierne uregulowanie zawodów, w tym prawniczych, negatywnie wpływa na rozwój gospodarki, która potrzebuje większej liczby wykwalifikowanych prawników do obsługi czynności prawnych lub rozwiązywania narosłych konfliktów. Niedobór prawników powodował wzrost cen świadczonych usług oraz spadek dostępności do nich zwłaszcza przez najuboższe warstwy społeczne.

Polska do 2004 r., a więc w okresie przed przystąpieniem do UE, znajdowała się w czołówce krajów europejskich o najmniejszej liczbie prawników w przeliczeniu na 1000 osób. Jeszcze w 2010 r., pomimo stopniowego otwierania się zawodów prawniczych, na jednego prawnika w Polsce przypadało 1012 obywateli. Polska tym samym zajmowała dopiero 11 miejsce w Europie pod względem dostępności do usług prawniczych¹¹. W wielu krajach europejskich na jednego prawnika przypada tylko kilkuset obywateli.

Prawne ramy deregulacji rynku prawniczego

W założeniach Ministerstwa Sprawiedliwości przewidziane zostały cztery transze deregulacji dostępu do zawodów. Podstawą pierwszej była wspomniana ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r., którą objęto 51 zawodów. Druga transza została wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych¹², którą objęto kolejnych 96 zawodów. Trzecia transza została przeprowadzona ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów¹³ i objęła 100 zawodów. W sumie procesem deregulacji w trzech pierwszych transzach objęto 247 zawodów, w tym 70 z nich przestało być regulowane, do pozostałych zaś

¹⁰ Dz.U. UE z 2 grudnia 2011 r., C 351 E/29.

¹¹ Zob. S. Wedziuk, *Idą ciężkie czasy dla prawników*, 2013, [online] <<http://firma.pb.pl/3234710,44883,ida-ciezkie-czasy-dla-prawnikow>> (dostęp: 26.07.2014).

¹² Dz.U. z 2014 r. poz. 768.

¹³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1505.

ułatwiono dostęp w różnym stopniu¹⁴. Ostatnią grupę zawodów zderegulowano ustawą z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu działalności gospodarczej¹⁵, która objęła 40 zawodów. Ustawa ta została przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki.

Najszersza deregulacja zawodów prawniczych dokonała się w ramach pierwszej ustawy deregulacyjnej z 13 czerwca 2013 r. Na mocy art. 2 tej ustawy dokonano zmian w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze¹⁶. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć szerszy dostęp do wykonywania zawodu adwokata przez osoby, które – pomimo iż nie odbyły aplikacji i nie złożyły egzaminu końcowego – to:

1) przez okres co najmniej 3 lat zajmowały stanowisko radcy lub starszego radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa albo wykonywały zawód komornika;

2) zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po dniu 1 stycznia 1991 r. lub egzamin notarialny po dniu 22 kwietnia 1991 r. oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat;

3) zajmowały stanowisko asesora sądowego, asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta prokuratora, asystenta sędziego lub były zatrudnione w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego;

4) wykonywały na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁷;

5) były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

Rozszerzony został również zakres osób uprawnionych do zdawania egzaminu końcowego bez odbycia aplikacji. Podstawą wpisu na listę adwokatów jest wykonywanie przez kandydata przez okres co najmniej 4 lat w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu funkcji referendarza

¹⁴ Dane pochodzą z opracowania pt. *Trzeci etap deregulacji zawodów wszedł w życie*, 2015, [online] <<http://kadry.infor.pl/wiadomosci/734597,Trzeci-etap-deregulacji-zawodow-wszedl-w-zycie.html>>.

¹⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 1662.

¹⁶ Dz.U. z 2009 r., nr 146, poz. 1188 z późn. zm.

¹⁷ Dz.U. z 2010 r., nr 10, poz. 65 z późn. zm.

sądowego, starszego referendarza sądowego, asystenta prokuratora, asystenta sędziego lub zatrudnienie w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka i wykonywanie zadań odpowiadające czynnościom asystenta sędziego.

Ten sam okres uprawniający do przystąpienia do egzaminu końcowego wymagany jest od osób, które na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wykonywały czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Takie samo prawo przyznano osobom, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych przez okres co najmniej 4 lat w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz tych urzędów. W podobnej sytuacji znajdują się osoby, które po ukończeniu aplikacji legislacyjnej przez okres co najmniej 4 lat w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego. Wpis na listę adwokatów bez egzaminu końcowego może uzyskać ponadto osoba posiadająca dokumenty zaświadczające o co najmniej trzyletnim okresie zatrudnienia w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

Z kolei w art. 3 ustawy z 13 czerwca 2013 r. wprowadzono deregulację zawodu radcy prawnego. Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁸, zawód ten może wykonywać osoba, która została wpisana na listę radców prawnych i złożyła ślubowanie. W art. 24 przewidziano wymogi formalne, a jednym z podstawowych jest odbycie aplikacji i złożenie egzaminu radcowskiego. Możliwość wpisu na listę radców prawnych zyskali komornicy wykonujący swój zawód przez okres co najmniej 3 lat, osoby, które zdały egzamin notarialny i posiadają co najmniej trzyletni okres praktyki odbytej w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym, międzynarodowym organie sądowym, w urzędach przy wykonywaniu czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów aktów prawnych. Skrócony został również okres wymagany do udokumentowania odbytej praktyki

¹⁸ Dz.U. z 2010 r., nr 10, poz. 65, z późn. zm.

zastępującej aplikację, a pozwalający na przystąpienie do egzaminu z 5 do 4 lat. Podobne prawo zyskały osoby, które ukończyły aplikację legislacyjną połączoną z czteroletnim okresem zatrudnienia w urzędach państwowych.

Ocena deregulacji rynku prawniczego i rokowania na przyszłość

Deregulacja rynku prawniczego okazała się nie tylko krokiem pożądanym przez społeczeństwo czy grupy polityczne, ale również koniecznością ze względu na rozwój gospodarczy Polski. Taka ocena jest konsekwencją oczywistych efektów deregulacji, zwłaszcza skutków ekonomicznych, społecznych i politycznych. Jest to też realizacja konstytucyjnej zasady zapisanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP o wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Z politycznego punktu widzenia deregulacja zawodów prawniczych to przejaw demokratyzacji – zasady zapisanej w art. 2 Konstytucji RP. Według tego artykułu Polska jest państwem urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Demokracja jest budowana również w oparciu o zasadę państwa prawa (art. 7 Konstytucji RP), której realizacja zakłada wdrażanie przepisów prawa międzynarodowego i międzynarodowych standardów prawnych, a w konsekwencji i ekonomicznych (art. 9 Konstytucji RP). Według ogólnoswiatowych standardów większość zawodów prawniczych jest bardzo szeroko udostępniona dla osób, które ukończyły studia prawnicze. Ze względu na dużą liczbę adwokatów w Niemczech wielu z nich wykonuje jeszcze inny zawód, np. taksówkarza, aby zarobić na życie. Takie zjawisko występuje również w USA, Włoszech, Francji czy Wielkiej Brytanii. Deregulacja zatem była przede wszystkim decyzją polityczną, która przyczyniła się do poprawy wizerunku partii rządzącej.

Deregulacja zawodów prawniczych ma duże znaczenie również ze społecznego punktu widzenia. Poszerzenie dostępu do wykonywania zawodów prawniczych pozwoliło na zmniejszenie bezrobocia wśród osób w przedziale wiekowym 23–30, które ukończyły studia prawnicze. W konsekwencji powstrzymało odpływ za granicę młodych i wykształconych ludzi, którzy powinni powiększać potencjał społeczny państwa polskiego z lepszą perspektywą rozwoju demograficznego, a tym samym i ekonomicznego.

Najważniejsze jednak efekty deregulacji uwidaczniają się na polu ekonomicznym. Większa liczba prawników to zmniejszenie cen usług prawniczych i ich większa dostępność nie tylko dla najuboższych warstw społecznych, ale także dla przedsiębiorstw – te bowiem często są jednoosobowymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą i nie posiadają wystarczającego kapitału do wynajęcia wielkiej i drogiej kancelarii prawnej. Zwiększenie liczby prawników powoduje też wzrost konkurencji i najczęściej też jakości świadczonych usług. Co prawda po deregulacji mogą też pojawić się negatywne zjawiska, zwłaszcza obniżenie jakości świadczonych usług, najważniejsze jednak jest to, że zwiększenie dostępu kandyda-

tów do wykonywania zawodów prawniczych zwiększa PKB danego kraju. Posługując się dość dawnymi danymi podanymi przez komisarza KE z poprzedniej kadencji, osoby wykonujące wolny zawód wytworzyły aż 8% PKB w Niemczech w 2002 r. Stąd konieczne jest dalsze urynkowanie tych zawodów, czyli wprowadzenie do nich zasad wolnego rynku¹⁹.

Deregulacja to niewątpliwa ingerencja państwa w stosunki społeczne i gospodarcze, działanie mogące budzić pewne obawy ze strony skrajnych liberałów, zwolenników ograniczenia, a nawet wyeliminowania państwa ze sfery gospodarczej (*laissez-faire*). Jednak mechanizmy wolnorynkowe nie zawsze się sprawdzają, m.in. mogą prowadzić do monopolizacji rynku przez korporacje, w tym prawnicze. Konieczna jest zatem interwencja państwa, której postawą jest zasada społecznej gospodarki rynkowej. Zasada ta nie została wpisana do pierwotnego tekstu projektu Konstytucji RP. Dopiero w drugim czytaniu Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego dodała art. 20 z odniesieniem się do tej zasady²⁰. Było to wyraźne odejście od modelu gospodarki planowej z jednoczesnym wytyczeniem kierunku dla przyszłych inicjatyw legislacyjnych polskiego ustawodawcy w obszarze gospodarki, która winna być gospodarką wolnorynkową z jednoczesnym uwzględnieniem uprawnień państwa do ingerencji w mechanizmy wolnego rynku ze względu na potrzeby społeczne. Odrzucono tym samym koncepcję skrajnie liberalną rozdziału państwa od gospodarki²¹.

Wnioski

Jednym z najbardziej popularnych kierunków studiów w Polsce, zaraz po medycznych, są studia prawnicze. Liczba studiujących rośnie z roku na rok, a dodatkowo co roku uczelnie publiczne i niepubliczne otwierają nowe kierunki. Popularność studiów prawniczych należy tłumaczyć nie tylko ich atrakcyjnością, ale przede wszystkim rozbudzonymi nadziejami społecznymi łatwego znalezienia pracy i stosunkowo dobrych zarobków. Tym bardziej że nadal funkcjonuje stereotyp bogatego adwokata i trochę mniej zamożnego, ale również bogatego radcy prawnego. Z tych też powodów większość absolwentów prawa podejmuje decyzję o dostaniu się na jedną z aplikacji, zwłaszcza radcowską, a w drugiej kolejności adwokacką.

Wprowadzenie transparentnych ustawowych reguł obywatela aplikacji i składania końcowego egzaminu zawodowego oraz dość szerokiej gamy możliwości pod-

¹⁹ Zob. M. Nowotnik, *Reforma prawa korporacyjnego Unii Europejskiej według Mario Montiego*, „Palestra” 2003, nr 11–12, [online] <<http://palestra.pl/old/index.php?go=artykul&id=1152>> (dostęp: 29.01.2016).

²⁰ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 1998, s. 24.

²¹ Zob. Z. Witkowski, *Principle of the Social Market Economy in the new Constitution of the Republic of Poland*, [w:] P. Sarnecki, A. Szmyt, Zb. Witkowski (red.), *The Principles of basic Institutions of the System of Government in Poland*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 110–111.

chodzenia do egzaminu końcowego bez aplikacji czy też wpisania się na listę radców lub adwokatów bez egzaminu końcowego doprowadziło do wzrostu liczby radców i adwokatów. W 2013 r. w Polsce na listach adwokackich i radcowskich wpisanych było ok. 39 tys. prawników, z czego czynnie zawód wykonuje ok. 10 tys. adwokatów i 23 tys. radców prawnych²².

Pozytywnie należy ocenić rozszerzenie osób uprawnionych do wpisania na listę radców prawnych czy adwokatów bez składania egzaminu zawodowego. Jak słusznie podkreśla Marlena Pecyna, ustawodawca w ustawie z 2013 r. nie doprecyzował licznych pojęć stosownych w tej ustawie, np. „wymagającej wiedzy prawniczej” od osób zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej. Słuszna jest również uwaga co do dopuszczenia do wykonywania zawodu prawniczego osób, które były zatrudnione PGSP, TS, ETPCz czy TK, lub też zajmowały się legislacją. Tym kandydatom nie można odmówić wiedzy prawniczej, ale jest to wiedza specyficzna, często bardzo wyspecjalizowana²³. Warto może zatem byłoby wprowadzić również możliwość specjalizacji wśród prawników.

Szerokie otwarcie korporacji na nowych kandydatów należy ocenić pozytywnie. Nie można jednak nie zauważyć negatywnych stron tego procesu. W szczególności wzrost liczby adwokatów, a zwłaszcza radców prawnych może powodować obniżenie jakości świadczonych usług. Tak się też stało w antycznym Rzymie, gdzie cesarze próbowali wprowadzić pewne dość zbiektywizowane reguły pozwalające nie tylko sędziom, ale i prostym ludziom odróżnić dobrego prawnika od słabego. Ten ostatni bowiem może wyrządzić wiele szkód tak swojemu klientowi, jak i korporacji prawniczej. Zawody zaufania społecznego muszą bowiem dbać o jakość usług.

Nadmierna podaż prawników może też prowadzić do zachowań nieetycznych, w tym nieuczciwej konkurencji. W jednej w wojewódzkich komend Policji przetarg na obsługę prawną wygrała kancelaria, która zaoferowała 17 zł za godzinę. Tak radykalnie niska cena w stosunku do cen rynkowych musi budzić duże wątpliwości co jakości usługi prawniczej. Stawka 17 zł za godzinę nie pozwala na pokrycie realnych kosztów eksploatacji choćby urządzeń niezbędnych dla prowadzenia działalności, a więc komputera, energii elektrycznej, kserokopiarki, najmu lokalu itp. Można sobie wyobrazić sytuację, że kancelaria taka będzie dążyła do wielokrotnego aneksowania umowy, narażając drugą stronę na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wobec pozytywnych, jak również negatywnych skutków deregulacji zawodów prawniczych zasadne zatem wydaje się, aby ustawodawca rozpoczął dyskusję nad wypracowaniem zbiektywizowanych reguł oceny jakości pracy adwokata czy radcy prawnego.

²² Zob. M. Rychter, *14 tys. aplikantów, 36 tys. czynnych prawników*, „Na Wokandzie” 2013, nr 16, [online] <<http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-16/wydarzenia-16/14-tys-aplikantow-36-tys-czynnych-prawnikow.html>> (dostęp: 26.07.2014).

²³ Zob. M. Pecyna, *Deregulacja, czyli rozregulowanie zamiast nowoczesnego uregulowania zawodów prawniczych*, „Iustitia” 2013, nr 3, s. 164–168.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bereza A., *Rys historyczny profesjonalnego świadczenia pomocy prawnej w Polsce*, [w:] idem (red.), *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, RCL i KRRP, Warszawa 2011.
- Bretone M., *Tecniche e ideologie dei giuristi romani*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1984.
- Chłopecki T., *Sprawozdanie z konferencji naukowej pt. „Deregulacja zawodów prawniczych a spory wokół modelu prawnika Rzeczypospolitej Polskiej”*, „Rejent”, 2013(23), nr 2(262).
- Guarino A., *Storia del diritto romano*, Editore Jovene, Napoli 1996.
- Litewski W., *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001.
- Nowotnik M., *Reforma prawa korporacyjnego Unii Europejskiej według Mario Montiego*, „Palestra” 2003, nr 11–12.
- Pecyna M., *Deregulacja, czyli rozregulowanie zamiast nowoczesnego uregulowania zawodów prawniczych*, „Iustitia” 2013, nr 3.
- Rychter M., *14 tys. aplikantów, 36 tys. czynnych prawników*, „Na Wokandzie” 2013, nr 16, [online] <<http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-16/wydarzenia-16/14-tys-aplikantow-36-tys-czynnych-prawnikow.html>>.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 1998.
- Tyszka S., *Polska ma najwięcej zawodów regulowanych w Europie*, Raport „Fundacji Republikańskiej”, 2011, [online] <<http://wpolityce.pl/polityka/118813-polska-ma-najwiecej-zawodow-regulowanych-w-europie-raport-fundacji-republikanskiej>>.
- Wedziuk S., *Idą ciężkie czasy dla prawników*, 2013, [online] <<http://firma.pb.pl/3234710,44883,ida-ciezkie-czasy-dla-prawnikow>>.
- Witkowski Z., *Principle of the Social Market Economy in the new Constitution of the Republic of Poland*, [w:] P. Sarnecki, A. Szymt, Zb. Witkowski (red.), *The Principles of basic Institutions of the System of Government in Poland*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Wróblewski J., [w:] H. Rota, (red.), *Prawo socjalistyczne*, Ossolineum, Wrocław 1989.

Summary

The lawyers' labor market in Poland after the deregulation of the legal profession (advocate and legal advisor)

Key words: deregulation, concessions, advocacy, legal advisors, Roman law, legal professions.

A few years ago the labor market of lawyers was strictly limited. Access to the judicial professions, especially to the lawyer, a notary or judge, was reserved mainly for people related to each other or for people having connections. The successive governments' policy of liberalization of market access to the judicial professions turned out to be socially right. This has led to far-reaching transformations in the field of massiveness of legal studies, the number of applicants, and finally multiplying the number of attorneys and legal advisers. The notaries growth occurs at a slower pace. There is still narrow access to the profession of judge or prosecutor.

The consequence of the liberalization of access to the legal profession is a growing number of legal advisers and advocates. The new phenomena such as unemployment among legal advisers begins to appear. The aim of the study is to show the changes taking place in the market of the legal profession and to outline possible future scenarios of solution for emerging problems with an excessive number of lawyers in Poland.