

Krystyna Nizioł*

DEREGULACJA ZAWODÓW PRAWNICZYCH I JEJ WPŁYW NA KONKURENCJĘ NA RYNKU USŁUG PRAWNICZYCH

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza związku między deregulacją prawniczych zawodów zaufania publicznego a konkurencją na rynku usług prawniczych w Polsce. Konkurencja jest istotnym elementem rynku, również rynku usług prawniczych. Zawody prawnicze (adwokata, radcy prawnego, notariusza) są zawodami zaufania publicznego. Przesłanki ich deregulacji mają charakter ekonomiczny. Zamknięcie dostępu do tych zawodów może bowiem spowodować wiele negatywnych skutków ekonomicznych, takich jak wzrost stopy bezrobocia czy wzrost cen usług prawniczych z jednoczesnym pogorszeniem ich jakości.

Słowa kluczowe: deregulacja, zawody zaufania publicznego, konkurencja, prawo ochrony konkurencji

Wprowadzenie

Konkurencja jest kluczowym elementem rynku. Występuje również na rynku usług prawniczych, który jest specyficzny ze względu na to, że zawody prawnicze, takie jak zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza, są zawodami zaufa-

* dr hab. Krystyna Nizioł prof. US, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, adres e-mail: krystyna.niziol@usz.edu.pl

nia publicznego. Zaufanie publiczne implikuje to, że opierają się one na zaufaniu między radcą prawnym, adwokatem czy notariuszem a osobą zwracającą się do nich o pomoc prawną¹. Cechą charakterystyczną dla zawodów zaufania publicznego jest bowiem powierzanie przez osoby korzystające z oferowanych przez nich usług informacji z życia prywatnego (które są objęte tajemnicą zawodową)². W Polsce wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest ponadto związane z istnieniem samorządu zawodowego (a w praktyce z obligatoryjną przynależnością do niego osób wykonujących zawód zaufania publicznego o charakterze prawniczym). Wynika to z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ (dalej: Konstytucja RP), zgodnie z którym „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Specyfika zawodu zaufania publicznego przejawia się również w tym, że w jego ramach wykonuje się zadania o szczególnym charakterze z uwagi na interes publiczny⁴.

Wszystkie te cechy prawniczych zawodów zaufania publicznego sprawiają, że są to zawody, w których świadczone usługi są związane z informacjami dotyczącymi życia prywatnego klientów. Jednocześnie osoby wykonujące te zawody działają na rynku usług prawniczych, na którym obowiązują – podobnie

¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/2005, Dz.U. nr 124, poz. 871.

² P. Antkowiak, *Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1, s. 131. Inne cechy wolnego zawodu to: „szczególna doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania – istotnego z racji znaczenia jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji konieczności zapewnienia gwarantowanej Konstytucją ochrony prawa podmiotowych jednostki”, objęcie osób dysponujących tajemnicą zawodową „w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; (...) korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. zdrowie, wolność, godność, dobre imię); (...) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej; (...) występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękojmnia należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywaniu zawodu, gwarantowaną z jednej strony przez wysokie bariery dostępu do zawodu”, a z drugiej „sprawowaną w interesie publicznym pieczę organów samorządu zawodowego”. A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Warszawa 2013, s. 13 i n.; zob. też E. Kosiński, *Prawny status zawodu lekarza. Wybrane zagadnienia*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 11 i n.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 3.

jak na każdym innym rynku – określone reguły konkurencji. Do udziału w tej konkurencji są dopuszczeni tylko ci przedsiębiorcy, którzy uzyskali prawo do wykonywania danego zawodu prawniczego. W związku z tym zasady dostępu do zawodu mogą determinować liczbę przedsiębiorców, którzy wykonują dany zawód prawniczy. W tym kontekście deregulacja zawodów prawniczych może zwiększyć liczbę przedsiębiorców, którzy konkurują ze sobą po stronie podaży. Jednak ponieważ usługi prawnicze są usługami specyficznymi, gdyż mają charakter profesjonalny, w ich przypadku czynniki wpływające na konkurencję mają z reguły charakter pozacenowy. W praktyce zatem cena nie jest głównym czynnikiem decydującym o wyborze danego przedsiębiorcy.

W związku z tym celem niniejszego opracowania jest określenie, czy można powiązać dokonaną w Polsce deregulację zawodów prawniczych ze zmianami konkurencji na rynku usług prawniczych.

Istota deregulacji i jej cele

W piśmiennictwie deregulacja jest definiowana m.in. jako likwidacja lub ograniczenie „kontroli państwowej nałożonej na jednostki prowadzące działalność gospodarczą. Samo pojęcie deregulacji jest antonimem „regulacji”, która stanowi stały element wielu koncepcji ekonomicznych”⁵. W związku z tym punktem wyjścia do rozważań dotyczących deregulacji jest analiza zagadnień związanych z regulacją⁶. W naukach ekonomicznych brak jest jednoznacznej definicji pojęcia „regulacji”, także w aspekcie ekonomicznym. Z reguły jest ona związana z oddziaływaniem państwa na gospodarkę lub też usuwaniem niesprawności mechanizmu rynkowego, w tym poprzez stanowienie norm prawnych usprawniających jego działanie. Podstawowym celem tak rozumianej regulacji jest „zastąpienie przez państwo zasad wolnej konkurencji na rynku poprzez wyspecjalizowane organy regulacyjne oraz stanowienie odpowiednich przepisów prawnych i norm”⁷. Regulacja może również oznaczać oddziaływanie państwa na gospodarkę w formie stosowania prawa, a więc za pomocą decyzji administra-

⁵ *Ibidem*, s. 11.

⁶ O ujmowaniu pojęcia regulacji w naukach prawnych i ekonomicznych zob. też E. Kosiński, *Regulacja sektorowa – stałość czy zmienność pojęcia?*, w: *Prawne instrumenty oddziaływania państwa na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016, s. 97–120.

⁷ Z. Szalbierz, J. Kott, *Regulacje instytucjonalne w sektorach infrastrukturalnych*, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372, s. 368.

cyjnych, które nakazują przedsiębiorcom wykonanie określonych obowiązków dotyczących stanu konkurencji na rynku, ale tylko gdy konkurencja nie działa na nim sprawnie⁸. Ponieważ cele regulacji (a w konsekwencji również deregulacji) mają charakter ekonomiczny, można się również posłużyć pojęciem ekonomii regulacji, a więc stanowieniem takich regulacji, które realizują określone skutki społeczno-gospodarcze. W pojęciu ekonomii regulacji mieści się bowiem także celowe oddziaływanie interwencyjne państwa (za pośrednictwem stanowionego prawa) na gospodarkę – przede wszystkim, aby przeciwdziałać określonym niesprawnościom rynku, które powodują konieczność publicznej regulacji państwa⁹. Jednocześnie oddziaływanie to powinno uwzględniać cele społeczne. Należy mieć na uwadze, że publiczną regulację, którą podejmuje państwo, cechują określone słabości opisane w literaturze ekonomicznej¹⁰.

W naukach ekonomicznych wyróżnia się podejście pozytywne (regulacja uznawana jest za towar) i normatywne (przyjmujące zawodność rynku w dwóch sferach: w osiągnięciu efektywnej alokacji zasobów oraz realizacji innych niż efektywność ekonomiczna celów społecznych). W związku z tym można wyróżnić regulację ekonomiczną i regulację społeczną. W ramach regulacji ekonomicznej ujmuje się regulację struktury rynków oraz regulację zachowań podmiotów działających na rynkach. Natomiast celem regulacji społecznej jest m.in. zapewnienie społecznie pożądanym sposobów wykorzystania zasobów, ochrona osób przed określonymi rodzajami ryzyk występującymi w gospodarce rynkowej. W konsekwencji, w zależności od celów realizowanych przez politykę gospodarczą danego państwa, można przyznać prymat albo wartościom ekonomicznym, albo wartościom społecznym¹¹.

⁸ W. Hoff, *Prawo wobec zjawisk ekonomicznych – regulacja sektorowa*, „Master of Business Administration” 2008, nr 3, s. 18.

⁹ W praktyce wybór danej polityki gospodarczej determinuje przyjęty zakres regulacyjnej interwencji państwa w gospodarce i tym samym określa model gospodarki, zob. *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Gdańsk 2004, s. 22 i n. W związku z tym przyjęcie określonej koncepcji roli państwa w gospodarce wpływa również na cele ekonomiczno-społeczne unormowań. Tymczasem problem roli państwa w gospodarce jest niejednolicie ujmowany w naukach ekonomicznych, w których wyróżnić można dwa główne, przeciwstawne stanowiska: liberalne postulujące minimalny udział państwa w gospodarce oraz interwencjonistyczne zakładające celowe oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze; zob. K. Nizioł, *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007, s. 34 i n.

¹⁰ Zob. np. M. Ratajczak, *Prywatyzacja i deregulacja w sferze infrastruktury*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, z. 1, s. 74 i n.; G. Przesławska, *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, w: *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. II, red. B. Polszakiewicz, J. Bohelke, Toruń 2006, s. 35 i n.

¹¹ B. Borkowska, *Regulacja – wartości – ramy instytucjonalne*, „Ekonomia” 2013, nr 4, s. 200 i n.

Odnosząc te dwa podejścia do deregulacji, wydaje się, że w jej przypadku bliższe będzie podejście pozytywne, a więc deregulacja będzie uznawana za towar. Deregulacja ekonomiczna zmierza bowiem do deregulacji struktury rynków oraz deregulacji zachowań podmiotów na nich działających. Za przyjęciem takiego poglądu przemawiają przesłanki deregulacji, które mają charakter ekonomiczny, w tym również związany z konkurencją. Deregulacja jest bowiem przeprowadzana w celu przeciwdziałania niekorzystnym skutkom zamykania dostępu do zawodów, w tym wypadku do zawodów prawniczych. Skutki te to m.in. wzrost poziomu bezrobocia, wzrost biurokracji i kosztów funkcjonowania państwa, ograniczanie dostępu do nich. Ponadto wzrost cen i spadek jakości usług prawniczych może prowadzić do braku skutecznej konkurencji. Ogół tych niekorzystnych rezultatów ekonomicznych może się w konsekwencji przełożyć negatywnie na wzrost gospodarczy¹².

Specyfika rynku usług prawniczych

Charakterystyka usług prawniczych

W piśmiennictwie z zakresu nauk ekonomicznych usługi nie są pojmowane jednoznacznie. Najczęściej wskazuje się na ich niematerialność, rodzaj wartości użytkowej powstającej w wyniku pracy ludzkiej¹³. W odniesieniu do usług prawniczych wymienia się takie ich cechy, jak kooperacyjne podejście do konkurentów rynkowych, brak zagwarantowania z góry wyniku świadczenia. Powoduje to, że na rynku usług konkuruje się jakością usług i sposobem obsługi¹⁴.

W przypadku usług prawniczych świadczonych przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (adwokata, radcę prawnego, notariusza) ich charakter określają ustawy regulujące wykonywanie tych zawodów. W przypadku adwokata i radcy prawnego usługi prawne polegają na świadczeniu pomocy prawnej, co stanowi też istotę wykonywania tych zawodów. Radca prawny świadczy ją w celu ochrony prawnej podmiotów, na rzecz których pomoc tę

¹² Zob. A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 11.

¹³ G. Rosa, *Rynek usług jako przedmiot badań*, w: *Konsument na rynku usług – ujęcie teoretyczne*, red. G. Rosa, Warszawa 2015, s. 16.

¹⁴ M. Gnusowski, *Sposoby konkurowania kancelarii prawnych z obszaru Wielkopolski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2015, z. 4, s. 252.

wykonuje. Może ona przybierać w szczególności formę udzielania porad i konsultacji prawnych, sporządzania opinii prawnych, opracowywania projektów aktów prawnych oraz występowania przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika lub obrońcy¹⁵. Podobny jest zakres pomocy prawnej świadczonej przez adwokata¹⁶. Z kolei notariusz, jako osoba zaufania publicznego, dokonuje czynności (notarialnych), dla których wymagana jest z mocy prawa forma aktu notarialnego albo którym taką formę pragną strony nadać. Również notariusz jest obowiązany udzielać stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej¹⁷.

Model rynku usług prawniczych i jego cechy

Rynek usług można definiować na dwa sposoby. Po pierwsze, jako „ogół podmiotów, na które składają się usługodawcy i usługobiorcy oraz występujące między nimi związki i relacje”¹⁸. Na rynku usług prawniczych występują usługodawcy – prawnicy (wykonujący zawody zaufania publicznego) i usługobiorcy, czyli różne podmioty korzystające ze świadczonych przez nich usług prawnych (m.in. osoby fizyczne, osoby prawne). Drugi sposób zdefiniowania rynku usług określa go jako „ogół procesów kształtujących się w ramach funkcjonowania tego układu”¹⁹. W tym ujęciu rynek usług prawniczych będzie obejmował procesy dotyczące kształtowania relacji między prawnikami wykonującymi zawody zaufania publicznego a ich usługobiorcami, a więc m.in. zasady dotyczące etyki wykonywania zawodu (tajemnica zawodowa, ograniczenia reklamowania usług prawniczych, reglamentowanie ich ceny w określonych przypadkach itp.).

Rynek usług prawniczych można przypisać do określonej struktury rynku. W naukach ekonomicznych wyróżnia się następujące rodzaje struktur rynku: rynek doskonały (konkurencja doskonała) oraz rynki niedoskonałe – konkurencja monopolistyczna, oligopol i monopol. Każdy z tych modeli rynku różni się określonymi cechami, wpływającymi na istniejące na nim warunki konkurencji.

¹⁵ Art. 2, 4 i 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1870 z późn. zm.

¹⁶ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 146, poz. 1188 z późn. zm.

¹⁷ Art. 1 § 1 i art. 80 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1796 z późn. zm.

¹⁸ G. Rosa, *op. cit.*, s. 22.

¹⁹ *Ibidem*, s. 22.

Należą do nich liczba firm działających na rynku, swoboda wejścia na rynek, cechy produktów, wpływ na cenę²⁰.

W przypadku rynku usług profesjonalnych, a więc również rynku usług prawniczych, jest to rynek konkurencji monopolistycznej, na którym występuje wiele podmiotów, wysoki stopień zróżnicowania produktu (usług prawniczych), bariery wejścia naturalne są średnie, a regulacyjne – wysokie, natomiast korzyści skali są niskie²¹. Na tym rynku wiele podmiotów świadczy zróżnicowane usługi, posiadające swoiste cechy, co powoduje, że przedsiębiorcy mogą ustalać ceny usług niezależnie od konkurencji. Jednocześnie występowanie substytutów sprawia, że ceny podobnych usług nie mogą być zbyt zróżnicowane. Podmioty świadczące usługi (prawnicy) konkurują ze sobą przede wszystkim czynnikami pozacenowymi, takimi jak kreowanie marki, budowanie wizerunku²².

Na rynku usług mogą wystąpić bariery naturalne i regulacyjne. W przypadku rynku usług profesjonalnych (do których należą usługi prawnicze) za naturalną barierę wejścia na rynek można uznać wymóg posiadania dobrej reputacji, co może być trudne dla przedsiębiorcy-prawnika wchodzącego na ten rynek²³. Natomiast wprowadzenie regulacyjnych barier wejścia na rynku usług profesjonalnych – w postaci systemu kontroli kwalifikacji usługodawców – ma na celu przeciwdziałać negatywnej selekcji i moralnemu ryzyku²⁴. W przypadku rynku usług prawniczych, na którym funkcjonują prawnicy wykonujący zawody zaufania publicznego, istotną cechą regulacji jest ograniczenie konkurencji w obrębie danego zawodu. Polega ono m.in. na obowiązku świadczenia usług w ustawowo określonych sytuacjach, reglamentacji wynagrodzenia, ograniczeniach reklamowania usług prawniczych²⁵, zakazie publicznego informowania o specjalizacji w ramach wykonywanego zawodu, obowiązku przestrzegania reguł etycznych

²⁰ *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, E. Kwiatkowski, Warszawa 2005, s. 143 i n.

²¹ D. Mongiało, *Czynniki wpływające na strukturę rynku usług*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 3, s. 96.

²² *Ibidem*, s. 96.

²³ Zob. D. Mongiało, *op. cit.*, s. 89 i n.

²⁴ *Ibidem*, s. 92 i n.

²⁵ W przypadku zawodów prawniczych można wyróżnić ograniczenia konkurencji o różnym stopniu restrykcyjności – w zależności od rodzaju prawniczego zawodu zaufania publicznego. Dotyczą one m.in. zakazu reklamowania usług, co ogranicza dostęp klientów do informacji o usługach, w tym o cenach usług prawniczych. Zob. *Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2004, s. 12 i n.

określonych dla danego zawodu²⁶. Rynek usług prawniczych jest zatem rynkiem specyficznym, ponieważ posiada cechy rynkowego modelu konkurencji monopolistycznej, a jednocześnie występują na nim określone ograniczenia konkurencji rynkowej związane z tym, że podaż reprezentują osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (a więc poddane określonej regulacji).

Konkurencja na rynku usług prawniczych – istota, znaczenie i ograniczenia

Konkurencja jest jednym z najważniejszych elementów mechanizmu rynkowego, który wpływa na optymalną ekonomicznie alokację dóbr w gospodarce. Dlatego też ochrona konkurencji przyczynia się do wzrostu gospodarczego, zwiększenia produktywności, a więc polepszenia dobrobytu ekonomicznego²⁷. Konkurencja jest zatem elementem rynku rozumianego jako „pewien proces, w ramach którego kupujący i sprzedający określają co mają zamiar kupować i sprzedawać oraz na jakich warunkach”²⁸. Stosuje się różne kryteria klasyfikacji rynku. Można wyróżnić np. rynki cząstkowe w oparciu o kryterium geograficzne oraz kryterium przedmiotowe²⁹. W niniejszym opracowaniu wyodrębniono rynek cząstkowy – usług prawniczych, które są świadczone przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego o charakterze prawniczym, tj. adwokata, radcę prawnego i notariusza – posiadający opisane wcześniej cechy modelu rynkowego konkurencji monopolistycznej.

W znaczeniu ekonomicznym konkurencja jest związana z walką przedsiębiorców o korzyści związane ze sprzedażą towarów i usług, walką o rynki zaopatrzenia, zbytu, siłę roboczą. Konkurować mogą ze sobą przedsiębiorcy działający na rynku tych samych lub podobnych towarów. Mogą to być również powiązania pionowe między przedsiębiorcami (dostawcami, odbiorcami) a konsumentami³⁰. Konkurencja jest to zatem „proces, za pomocą którego uczestnicy rynku, dążąc do realizacji swych interesów, próbują przedstawić korzystniejsze od innych oferty pod względem ceny, jakości lub innych charakterystyk, wpływających na

²⁶ S. Sykuna, *Zakaz nieuczciwej konkurencji z perspektywy etyki prawniczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXVI, s. 398 i powołana tam literatura.

²⁷ Zob. K. Hüschelrath, N. Leheyda, *A Methodology for the Evaluation of Competition Policy*, „Discussion Paper” No. 10-081, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp10081.pdf> (dostęp 30.11.2017), s. 6.

²⁸ *Mikroekonomia*, red. D. Kopycińska, Szczecin 1996, s. 31 i n.

²⁹ *Ibidem*, s. 33 i n.

³⁰ *Leksykon prawa konkurencji*, red. A. Powałowski, Warszawa 2010, s. 90.

decyzję zawarcia transakcji”³¹. Wszystkie możliwe formy konkurencji można podzielić na dwie główne kategorie: konkurencję cenową i pozacenową. Szczególnie konkurencja cenowa stanowi przedmiot zainteresowania ekonomistów, ponieważ jest postrzegana jako siła koordynująca, prowadząca do zgodności między wielkością produkcji a ilością towarów, które chcą nabyć konsumenci³².

Konkurencja pozacenowa, mająca istotne znaczenie właśnie w przypadku usług prawniczych, sprowadza się do wykorzystania w konkurowaniu przesłanek pozacenowych, które wpływają na decyzje nabywców usług. W odniesieniu do usług prawniczych do takich pozacenowych czynników konkurencyjności można zaliczyć m.in. różnicowanie produktów, popularyzację marki³³, jakość usług, sposób obsługi klienta, formę płatności, właściwe kształtowanie relacji z klientami, wynik w postaci wygranej sprawy, wiedzę merytoryczną prawników, specjalizację, doświadczenie³⁴. W przypadku rynku usług prawniczych w piśmiennictwie zdefiniowano ją w odniesieniu do konkurencyjności kancelarii prawnych (adwokackich i radcowskich) jako „ich zdolność do pozyskiwania i utrzymywania klientów wyższą niż zdolność osiągnięta przez konkurentów”³⁵. Definicję tę można odnieść również do konkurencyjności osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego (wykonują je bowiem w formie kancelarii adwokackiej, radcowskiej, notarialnej).

W okresie poprzedzającym podjęcie pierwszych działań w celu deregulacji zawodów prawniczych konkurencja na rynku usług prawniczych nie funkcjonowała optymalnie. W latach 1997–2002 bowiem liczba adwokatów i radców prawnych rosła bardzo wolno. Jednocześnie znacznie wzrosła w tym okresie liczba spraw cywilnych, karnych i rodzinnych, co jednak nie wpłynęło w istotny sposób na zmianę liczby prawników. Potwierdza to tezę o silnie antykonkurencyjnym charakterze ograniczeń, które wówczas obowiązywały w tym segmencie sektora zawodów zaufania publicznego. Uwzględniając to, że w tym okresie występowały jednocześnie duże dysproporcje między podażą wykwalifikowanych prawników a kreującą popyt na ich usługi liczbą spraw wpływających do sądów, można uznać, że wystąpiło wtedy istotne zakłócenie rynkowego mechanizmu konkurencji w sektorze usług prawniczych. Sytuacja taka istniała mimo rosnącej

³¹ D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1993, s. 47.

³² *Ibidem*, s. 48.

³³ *Podstawy ekonomii...*, s. 163.

³⁴ M. Gnusowski, *op. cit.*, s. 253 i n.

³⁵ *Ibidem*, s. 252.

presji na wzrost liczby adwokatów i radców prawnych od strony popytu (wzrost liczby spraw sądowych) oraz podaży (wzrost liczby absolwentów prawa). Może to wskazywać na to, że istniały wtedy zbyt wysokie bariery wejścia do sektora, oraz na to, że korporacje zawodowe przyjmując nowe osoby do zawodu, kierowały się nie bieżącą sytuacją rynkową, a własnym uznaniem³⁶. Uwzględniając te okoliczności, można sformułować tezę, że przeprowadzona deregulacja prawniczych zawodów zaufania publicznego powinna otworzyć dostęp do zawodu, a tym samym wpłynąć na poprawę konkurencji na rynku usług prawniczych. O ile jednak można ustalić, w jakim stopniu deregulacja wpłynęła na otwarcie się zawodów prawniczych, to jednak już ocena, jak wpłynęło to na konkurencję na rynku prawniczym, nie jest taka jednoznaczna. Powodem takiego stanu rzeczy jest m.in. pozacenowy charakter tej konkurencji, a więc to, że prawnicy rywalizują głównie jakością usług prawniczych, a nie ich ceną. Niewątpliwie deregulacja zawodów prawniczych otworzyła do nich dostęp szerokiej grupie osób, co potwierdzają dane statystyczne przytoczone w dalszej części opracowania. W pewnym stopniu mogło to również wpłynąć na obniżenie ceny usług prawniczych, brak jest jednak danych, które potwierdzałyby, w jakim stopniu mogło to nastąpić.

Zakres deregulacji zawodów prawniczych i jego konsekwencje

Zakres deregulacji określono w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów³⁷ (dalej: ustawa deregulacyjna). Należy wskazać, że nie jest to jedyna zmiana, która ułatwiła dostęp do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Poprzedzały ją ustawy z lat 2005³⁸ i 2009³⁹, na mocy których wprowadzono nowy model dostępu do tych zawodów, a także egzaminów wstępnych i zawodowych⁴⁰. Ustawę deregulacyjną można zatem uznać za kolejny etap otwierania dostępu do przedmiotowych zawodów prawniczych. Jej zakres zaprezentowano w tabeli 1.

³⁶ *Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów...*, s. 37 i n.

³⁷ Dz.U. poz. 829.

³⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 163, poz. 1361.

³⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, Dz.U. nr 37, poz. 286.

⁴⁰ K. Napiórkowska-Piłat, *op. cit.*

Tabela 1. Zakres deregulacji zawodów prawniczych (dokonany na mocy ustawy deregulacyjnej)

Zawód	Zakres deregulacji
Adwokat, aplikant adwokacki, radca prawny, aplikant radcowski	<ul style="list-style-type: none"> – poszerzenie katalogu osób uprawnionych do wpisu na listy adwokatów i radców prawnych bez konieczności odbycia odpowiedniej aplikacji i złożenia odpowiednich egzaminów zawodowych, – poszerzenie katalogu osób uprawnionych do przystąpienia do tych egzaminów bez wymogu odbycia aplikacji, – skrócenie okresu stażu umożliwiającego przystąpienie do ww. egzaminów bez wymogu odbycia aplikacji, – likwidacja części testowej egzaminów zawodowych
Notariusz, aplikant notarialny	<ul style="list-style-type: none"> – likwidacja asesury notarialnej, – wydłużenie aplikacji notarialnej do 3 lat i 6 miesięcy, – wprowadzenie instytucji zastępcy notarialnego, – możliwość powołania notariusza bezpośrednio po egzaminie notarialnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie uzasadnienia do ustawy deregulacyjnej, druk Sejmu RP nr 806, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=806 (dostęp 12.12.2017), s. 20 i n. oraz K. Napiórkowska-Piłat, *Otwarcie dostępu do zawodów prawniczych*, „Na Wokandzie” 2016, nr 28, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-28/aplikacja-i-kariera-14-numer-28/otwarcie-dostepu-do-zawodow-prawniczych.html> (dostęp 12.12.2017).

Analizując zakres dokonanej deregulacji w 2013 r., można zauważyć, że deregulacja zawodów adwokata i radcy prawnego koncentruje się na dwóch elementach. Pierwszym z nich jest poszerzenie katalogu osób, które mogą od razu starać się o wpisanie na listę osób wykonujących te zawody. Wpis ten jest konieczny do uzyskania prawa do wykonywania ww. zawodów zaufania publicznego, a więc po jego uzyskaniu osoby te mogą je wykonywać, powiększając liczbę osób już je na rynku wykonujących. W ten sposób dochodzi do bezpośredniego wzrostu liczby adwokatów i radców prawnych świadczących usługi na rynku prawniczym. Drugim elementem deregulacji jest poszerzenie katalogu osób, które mogą przystąpić do egzaminu zawodowego adwokata i radcy prawnego

bez obowiązku odbycia aplikacji. Takie osoby muszą zdać egzamin zawodowy, aby starać się o wpis na listę osób wykonujących jeden z zawodów prawniczych. Również to rozwiązanie wpływa na wzrost liczby adwokatów i radców prawnych na rynku prawniczym, ale w tym wypadku ich liczba ogranicza się do osób, które zdały przedmiotowe egzaminy.

Deregulacja wpłynęła także na wzrost liczby notariuszy na rynku. Możliwe jest bowiem powołanie notariusza bezpośrednio po egzaminie notarialnym, którego pozytywny wynik umożliwia wykonywanie tego zawodu. Natomiast do uzyskania statusu zastępcy notarialnego konieczne jest łączne spełnienie trzech przesłanek: uzyskanie pozytywnego wyniku z egzaminu, otrzymanie zaświadczenia oraz złożenie ślubowania⁴¹.

Dokonana deregulacja zawodów prawniczych wpłynęła na wzrost wykonujących je osób, co ilustrują dane liczbowe ujęte w tabeli 2.

Tabela 2. Liczba adwokatów, radców prawnych i notariuszy w latach 2005 i 2015

Zawód\rok	2005	2015	Zmiana (%)
Adwokat	6179	14 980	142,43
Radca prawny	17 501	30 547	74,54
Notariusz	1694	3293	92,03
Łącznie	25 374	48 820	92,40

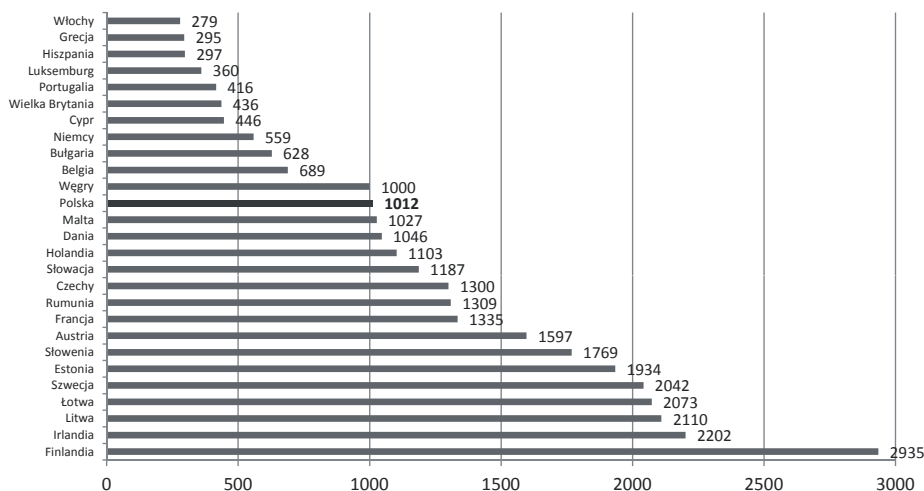
Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Napiórkowska-Piłat, *op. cit.*

Z analizy danych liczbowych zawartych w tabeli 2 wynika, że w porównaniu do 2005 roku, w 2015 roku liczba adwokatów, radców prawnych i notariuszy wzrosła o 92,4%, a więc prawie dwukrotnie. Najwyższą dynamiką cechował się wzrost liczby adwokatów (o 142,43%), następnie notariuszy (wzrost o 92,03%) oraz radców prawnych (wzrost o 74,54%). Tak znaczna dynamika nie jest zapewne wynikiem jedynie zmian deregulacyjnych wprowadzonych w 2013 roku, ale również – jak wcześniej wskazano – zmian wprowadzonych w latach wcześniejszych⁴². Można zatem uznać, że deregulacja zawodów prawniczych wpłynęła w sposób istotny na wzrost liczby osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego i notariusza, co – uwzględ-

⁴¹ A. Oleszko, *Charakter oraz status prawny zastępcy notarialnego*, cz. I, „Nowy Przegląd Notarialny” 2013 nr 4, s. 7 i n

⁴² Zob. K. Napiórkowska-Piłat, *op. cit.*

nijając odmienną tendencję w poprzednim okresie – można ocenić pozytywnie. Wzrost liczby uczestników rynku po stronie podaży powinien bowiem skutkować zwiększeniem konkurencji na danym rynku, co wpływa również na obniżenie cen świadczonych usług (z opisanymi wcześniej zastrzeżeniami dotyczącymi specyfiki konkurencji na rynku usług prawniczych). Taki skutek deregulacji zawodów prawniczych można więc uznać za korzystny dla podmiotów korzystających z usług prawniczych, ponieważ zwiększa on dostępność do profesjonalnej pomocy prawnej (przed deregulacją liczba mieszkańców przypadających na jednego prawnika, tj. adwokata i radcę prawnego, była niższa, co zaprezentowano na wykresie 1).



Dane dla państw Unii Europejskiej z dnia 10 listopada 2008 r., a dla Polski z końca 2009 r.

Wykres 1. Liczba mieszkańców przypadających na jednego prawnika posługującego się tytułem zawodowym zgodnie z dyrektywą 98/5/EC⁴³ (adwokaci i radcy prawni)

Źródło: *Ilu naprawdę jest prawników w Polsce? Raport o dostępności pomocy prawnej*, Naczelna Rada Adwokacka, 12 stycznia 2010 r., www.adwokatura.katowice.pl (dostęp 12.12.2017), s. 4.

⁴³ Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 77 z 14.3.1998, s. 36.

Z wykresu 1 wynika, że w 2009 roku w Polsce na 1 prawnika (adwokata i radcę prawnego) przypadało 1012 mieszkańców. Po deregulacji wskaźnik ten uległ poprawie. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce w 2015 roku było 38 478 602 osób⁴⁴. Podzielenie tej liczby przez łączną liczbę adwokatów, radców prawnych i notariuszy z 2015 roku (48 820) wykazało, że na 1 prawnika przypadało 788 mieszkańców. Oznacza to, że dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej wskutek deregulacji znacznie się poprawił. Jednak, jak wcześniej wskazano, usługi prawnicze mają charakter usług profesjonalnych, a ich cena nie jest głównym czynnikiem decydującym o wyborze usługi danego adwokata, radcy prawnego czy notariusza. Potwierdzają to dane dotyczące kryteriów, którymi kierują się klienci kancelarii prawnych na terenie województwa wielkopolskiego. Badanie ilościowe (ankietowe) przeprowadzone od maja do czerwca 2014 roku w 115 kancelariach prawnych (adwokackich i radcowskich) z obszaru Wielkopolski wykazało, że najbardziej istotnymi czynnikami konkurencyjności kancelarii prawnych były takie czynniki o charakterze jakościowym (świadczące o solidności świadczonych usług), jak np. rzetelność, dotrzymywanie złożonych klientom zobowiązań, umiejętność udzielania praktycznych porad. Natomiast stosunkowo nisko jako czynnik konkurencyjny oceniana była niska cena usług⁴⁵. Pozwala to stwierdzić, że w przypadku badanych kancelarii prawnych znaczenie miał związek między jakością świadczonych usług prawniczych a konkurencyjnością tych podmiotów. Przewaga konkurencyjna jest zatem budowana poprzez świadczenie usług wyższej jakości niż konkurenci. „Z uwagi na specyfikę usług prawnych, w których nie można zagwarantować klientom osiągnięcia oczekiwanego rezultatu, usługodawcy konkurują przede wszystkim przez zwracanie uwagi na jakość świadczonych usług oraz doskonalenie sposobu obsługi nabywców. Dzięki temu możliwe jest budowanie trwałych relacji z klientami zamiast wykorzystywania tychże klientów do prowadzenia walki z konkurentami”⁴⁶. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że wpływ deregulacji na konkurencję na rynku usług prawniczych jest zdeterminowany przez czynniki, które decydują o specyfice rynku usług prawniczych (chodzi tu przede wszystkim o pozacenowy charakter konkurencji na tym rynku).

⁴⁴ *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 17.

⁴⁵ M. Gnusowski, *op. cit.*, s. 254 i n.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 263.

Podsumowanie

Rynek usług prawniczych jest rynkiem konkurencji monopolistycznej. Cechą charakterystyczną dla tego modelu rynku jest duża liczba podmiotów (prawników wykonujących zawody zaufania publicznego), które świadczą zróżnicowane usługi prawnicze. W tym modelu rynku konkurencja ma charakter pozacenowy, a więc rywalizuje się takimi elementami usług o charakterze jakościowym, jak marka, wizerunek, obsługa klienta, rzetelność przy świadczeniu usług. Fakt, że konkurują ze sobą osoby wykonujące prawnicze zawody zaufania publicznego, również wpływa na funkcjonujące na rynku usług prawniczych ograniczenia konkurencji (m.in. obowiązek świadczenia usług w ustawowo określonych sytuacjach, reglamentacja wynagrodzenia, ograniczenia, reklamowania usług).

Jak wynika z danych liczbowych przytoczonych w niniejszym opracowaniu deregulacja prawniczych zawodów zaufania publicznego przyczyniła się do ich znacznego otwarcia na nowe osoby wykonujące te zawody. W ciągu 10 lat bowiem (lata 2005–2015) liczba prawników, którzy uzyskali prawo do wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, wzrosła prawie dwukrotnie. Wpłynęło to na poprawę dostępności profesjonalnej pomocy prawnej.

Można więc uznać, że przeprowadzona deregulacja poprzez otwarcie dostępu do zawodowców zaufania publicznego na rynku usług prawniczych wpłynęła w pewnym stopniu na poprawę konkurencji na tym rynku. Niemniej charakter konkurencji (pozacenowy) na rynku usług prawniczych nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, jaki był zakres tej zmiany. Na rynku usług prawniczych cena nie jest bowiem głównym czynnikiem wpływającym na konkurencję. Takimi czynnikami są elementy pozacenowe o charakterze jakościowym, jak na przykład rzetelność, dotrzymywanie złożonych klientom zobowiązań, umiejętność udzielania praktycznych porad. Zatem z faktu, że głównym czynnikiem decydującym o przewadze konkurencyjnej na rynku usług prawniczych jest jakość usług, a więc czynnik pozacenowy, wynika, że wzrost liczby prawników świadczących zawody zaufania publicznego niekoniecznie wpłynął na poprawę konkurencyjności cenowej. Możliwe, że przyczynił się do obniżenia ceny usług prawniczych, choć jej stopień wymagałby przeprowadzenia dalszych badań. Niewątpliwie jednak ponad dwukrotny wzrost liczby osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego przyczynił się do zaostżenia konkurencji w aspekcie jakościowym.

Literatura

- Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2004.
- Antkowiak P., *Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów*, „Przeгляд Politologiczny” 2013, nr 1.
- Borkowska B., *Regulacja – wartości – ramy instytucjonalne*, „Ekonomia” 2013, nr 4.
- Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, Warszawa 2015.
- Gnusowski M., *Sposoby konkurowania kancelarii prawnych z obszaru Wielkopolski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2015, z. 4.
- Hoff W., *Prawo wobec zjawisk ekonomicznych – regulacja sektorowa*, „Master of Business Administration” 2008, nr 3.
- Hüschelrath K., Leheyda N., *A Methodology for the Evaluation of Competition Policy*, „Discussion Paper” No. 10-081, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp10081.pdf>.
- Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Gdańsk 1993.
- Kosiński E., *Prawny status zawodu lekarza. Wybrane zagadnienia*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 3.
- Kosiński E., *Regulacja sektorowa – stałość czy zmienność pojęcia?*, w: *Prawne instrumenty oddziaływania państwa na gospodarkę*, red. A. Powalowski, Warszawa 2016.
- Krasnowolski A., *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2013.
- Leksykon prawa konkurencji*, red. A. Powalowski, Warszawa 2010.
- Mikroekonomia*, red. D. Kopycińska, Szczecin 1996.
- Mongiało D., *Czynniki wpływające na strukturę rynku usług*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 3.
- Napiórkowska-Piłat K., *Otwarcie dostępu do zawodów prawniczych*, „Na Wokandzie” 2016, nr 28, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-28/aplikacja-i-kariera-14-numer-28/otwarcie-dostepu-do-zawodow-prawniczych.html>.
- Nizioł K., *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007.
- Oleszko A., *Charakter oraz status prawny zastępcy notarialnego*, cz. I, „Nowy Przegląd Notarialny” 2013, nr 4.
- Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, E. Kwiatkowski, Warszawa 2005.
- Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Gdańsk 2004.
- Przesławska G., *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, w: *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. II, red. B. Polszakiewicz, J. Bohelke, Toruń 2006.

- Ratajczak M., *Prywatyzacja i deregulacja w sferze infrastruktury*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, z. 1.
- Rosa G., *Rynek usług jako przedmiot badań*, w: *Konsument na rynku usług – ujęcie teoretyczne*, red. G. Rosa, Warszawa 2015.
- Sykuna S., *Zakaz nieuczciwej konkurencji z perspektywy etyki prawniczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXVI.
- Szalbierz Z., Kott J., *Regulacje instytucjonalne w sektorach infrastrukturalnych*, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, red. T. Kocowski, J. Gola, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 77 z 14.3.1998.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 146, poz. 1188 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1870 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1796 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 163, poz. 1361.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, Dz.U. nr 37, poz. 286.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/2005, Dz.U. nr 124, poz. 871.

**THE DEREGULATION OF LEGAL PROFESSIONS AND ITS INFLUENCE
ON THE COMPETITION ON LEGAL SERVICES MARKET**

Summary

Competition is an important part of the market, also the legal services market. Legal professions such as advocate, solicitor and notary are liberal professions. The aims of the deregulation have an economic background. Closing the access to these professions may cause such negative economic consequences as the increase rate of unemployment, or cost of state's functioning. Moreover, the prices of legal services can rise and the quality if it can decline at the same time, which would affect the competition in a negative way. Therefore, the aim of the paper is to analyze if there are connections between the deregulation of legal professions and the competition on legal services market in Poland.

Keywords: deregulation, liberal professions, competition, competition law