

Otwarcie zawodów adwokata i radcy prawnego w Polsce po 1989 roku

Kaja Gadowska

Instytut Socjologii

Uniwersytet Jagielloński

kaja.gadowska@uj.edu.pl

Artykuł przedstawia zasady wykonywania zawodu przez prawników kwalifikowanych, tj. adwokatów i radców prawnych, w okresie zmian ustrojowych w Polsce od 1989 do 2017 roku, w szczególności zmiany zasad naboru nowych członków samorządów zawodowych prawników kwalifikowanych w kontekście, po pierwsze, dostępności usług prawnych dla obrotu komercyjnego i niekomercyjnego, a po drugie, dostępności zawodu prawnika kwalifikowanego dla absolwentów wydziałów prawa. Przez „otwarcie zawodów prawniczych” rozumiany jest trwający około 15 lat proces negocjacji społecznych oraz zmian ustawowych, który z założenia

miał doprowadzić do zasadniczego zwiększenia dostępu do zawodu adwokata i radcy prawnego, jak i do usług prawnych. W tym kontekście podejmuję próbę wstępnej oceny skutków otwarcia zawodów prawniczych oraz oceny efektywności aktualnego modelu dostępu młodych prawników do zawodów adwokata i radcy prawnego przez pryzmat ich szans na rynku usług prawnych i możliwości zaspokojenia ambicji zawodowych.

Słowa kluczowe: otwarcie zawodów, deregulacja, zawody prawnicze, adwokaci, radcowie prawni

Wstęp

Po przełomie ustrojowym 1989 roku polscy prawnicy wykonujący zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza, sędziego i prokuratora stanęli przed przełomowym wyzwaniem włączenia się w budowę nowych struktur demokratycznego państwa, którego ustrój gospo-

darczy opierać się miał na zasadach społecznej gospodarki rynkowej. Dla wielu z nich był to również czas zasadniczych zmian w życiu zawodowym, związanych niekiedy z przejściem do innej profesji prawniczej, a nawet zaprzestaniem wykonywania zawodu, lub podjęciem aktywności w sferze publicznej. Zmiana ustroju gospodarczego państwa stworzyła korzystne warunki dla rozwoju rynku usług prawnych. Dla większości prawników rozpoczął się okres bardzo dobrej koniunktury związanej ze wzrostem zapotrzebowania na świadczone przez nich usługi. Dla wielu młodych osób studia prawnicze jawiły się jako przepustka do sukcesu zawodowego w nowej sytuacji społeczno-gospodarczej.

W czasach gospodarki planowej, będącej ekonomiczną podstawą systemu społeczno-politycznego panującego w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej w latach 1945–1989, zapotrzebowanie na usługi prawne było ograniczone, bowiem dominującą rolę w kreowaniu reguł życia społecznego i gospodarczego odgrywały decyzje polityczne partii robotniczej, uzupełniane działaniami aparatu państwowego skupionego na ich realizacji.

Z chwilą zmian ustrojowych w 1989 roku w Polsce zawód adwokata i radcy prawnego, mającego uprawnienia do występowania przed sądami powszechnymi, tj. w polskich warunkach zawód adwokata i zawód radcy prawnego, wykonywało łącznie ok. 18 tys. osób, w tym ok. 4 tys. adwokatów (NRA 2018; KRRP 2018)¹. Na 100 tys. obywateli Polski przypadło zatem ok. 47 kwalifikowanych prawników. Należy przy tym podkreślić, że uprawnienia zawodowe radców prawnych w zakresie świadczenia zastępstwa procesowego przed sądami powszechnymi dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej były zasadniczo ograniczone, co oznaczało, iż dostępność pomocy prawnej dla podmiotów spoza obrotu

¹ Należy zaznaczyć, że liczba prawników uprawnionych do posługiwania się tytułem adwokata lub radcy prawnego i liczba prawników wykonujących te zawody nie są tożsame. Ta ostatnia liczba jest mniejsza, bowiem nie uwzględnia emerytów lub osób, którym prawo do wykonania zawodu zostało z różnych przyczyn, w tym przede wszystkim na wniosek prawnika kwalifikowanego, zawieszono.

komercyjnego w praktyce była znacząco mniejsza i wynosiła ok. 10 adwokatów na 100 tys. obywateli. Aktualnie liczba czynnych zawodowo adwokatów i radców prawnych wynosi ok. 51 tys. osób, w tym ok. 17 tys. adwokatów (MS 2018d), na 100 tys. obywateli przypada zatem ok. 132 kwalifikowanych prawników².

W Polsce w zakresie profesji prawniczych można wyróżnić z jednej strony prawników kwalifikowanych uprawnionych do zastępowania stron przed sądami, tj. adwokatów i radców prawnych, a ponadto notariuszy i doradców podatkowych jako zawody zaufania publicznego w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, z drugiej zaś będących funkcjonariuszami publicznymi prawników pełniących funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości, tj. sędziów i prokuratorów oraz działających pod nadzorem sądu komorników. Ci ostatni w pewnym zakresie uznawani są jednocześnie za zawód zaufania publicznego. Ustrojowe zasady działania samorządów zawodów prawniczych wynikają z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd zawodowy, reprezentujący osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, sprawuje pieczę nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Artykuł ogniskuje się na procesie otwarcia zawodów adwokata i radcy prawnego w wyniku swoistych negocjacji pomiędzy samorządami zawodowymi a światem polityki, a w zasadzie w rezultacie narzucenia samorządom określonych rozwiązań przez system polityczny. Analogiczne procesy dotyczyły zawodów notariusza i komornika sądowego. Odrębne mechanizmy kształtowały zmiany w dostępie do zawodu sędziego i prokuratora.

Zawód radcy prawnego, tj. prawnika mającego zapewniać obsługę prawną przedsiębiorstw państwowych, od 1982 roku został uregulowany na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych w formie samorządu zawodowego. Upraw-

² Liczba mieszkańców Polski na dzień 31 grudnia 1989 roku wynosiła 37,988 mln mieszkańców, a na dzień 31 grudnia 2016 roku – 38,433 mln mieszkańców (GUS 2017a).

nienia zawodowe radców prawnych na przestrzeni ostatnich 25 lat stopniowo zrównywały się z uprawnieniami zawodowymi adwokatów. Obecnie zostały w zasadzie zrównane, a jedyna różnica polega na możliwości wykonywania zawodu radcy prawnego i świadczenia pomocy prawnej na podstawie stosunku pracy, co nie jest dopuszczalne w przypadku wykonywania zawodu adwokata. Jak dotąd próby ustawowej unifikacji zawodu radcy prawnego i adwokata nie powiodły się, głównie z powodu oporu samorządu adwokatów wynikającego w dużym stopniu z przywiązania do wielowiekowej tradycji adwokatury polskiej oraz mniejszej liczebności adwokatów względem radców prawnych. W związku z powyższym charakterystyczną cechą struktury zawodów prawniczych w Polsce jest występowanie na szczeblu krajowym jednocześnie dwóch odrębnych samorządów zawodowych, zrzeszających obowiązkowo prawników kwalifikowanych o dwóch różnych tytułach zawodowych, ale o takim samym zakresie uprawnień zawodowych.

W artykule zamierzam przedstawić zasady wykonywania zawodu przez prawników kwalifikowanych w okresie zmian ustrojowych w Polsce od 1989 do 2017 roku, w szczególności zaś zmiany zasad naboru nowych członków samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych w kontekście, po pierwsze, dostępności usług prawnych dla obrotu komercyjnego i niekomercyjnego, a po drugie, dostępności zawodów adwokata i radcy prawnego dla absolwentów wydziałów prawa. Przez tytułowe „otwarcie zawodów prawniczych” rozumiem trwający około 15 lat proces negocjacji społecznych oraz zmian ustawowych, który z założenia miał doprowadzić do zasadniczego zwiększenia dostępu do zawodu prawnika kwalifikowanego, jak i do usług prawnych. Celem artykułu jest dokonanie wstępnej oceny skutków otwarcia zawodów prawniczych oraz oceny efektywności aktualnego modelu dostępu młodych prawników do zawodów adwokata i radcy prawnego przez pryzmat ich szans na rynku usług prawnych i możliwości zaspokojenia ambicji zawodowych. Interesowałam mnie przy tym wpływ zmian zasad dostępu do zawodów prawniczych i okoliczności, w jakich zmiany te wprowadzano na poziom

kapitału społecznego będącego udziałem prawniczych samorządów zawodowych i prawników kwalifikowanych. Stawiam tezę, że jednym z negatywnych skutków otwarcia zawodów adwokata i radcy prawnego jest utrata istotnej części kapitału społecznego posiadanego przez środowiska prawnicze przejawiająca się spadkiem zaufania w relacjach między prawnikami i klientami, jak i między samymi członkami prawniczych samorządów zawodowych. Pojęcie kapitału społecznego rozumiane jest tu zgodnie z definicją sformułowaną przez Roberta Putnama w głośnej książce *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech* (1995). Odwołując się do funkcjonalistycznej koncepcji Jamesa Colemana (1990), twierdził on, że „kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społeczeństwa jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania: »Tak jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwi bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło. [...] Na przykład grupa, której członkowie wykazują, że są godni zaufania i ufają innym będzie w stanie osiągnąć znacznie więcej niż porównywalna grupa, w której brak jest zaufania.« [...] Spontaniczna współpraca jest łatwiejsza dzięki społecznemu kapitałowi” (Putnam 1995: 258; Coleman 1990: 302, 304). W ujęciu Putnama kapitał społeczny stanowi zatem dobro publiczne, nie prywatne (1995: 263) i przypisywany jest grupom społecznym. Podobne do Putnama rozumienie kapitału społecznego prezentuje w książce *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu* Francis Fukuyama (1997). Utożsamiając kapitał społeczny z zaufaniem, dowodzi on, że sukces gospodarczy i zdolności rozwojowe kraju skorelowane są z poziomem zaufania w danym społeczeństwie. Zaufanie przyczynia się bowiem do redukcji kosztów transakcyjnych, a w efekcie – do wzrostu wydajności ekonomicznej. W innym miejscu Fukuyama definiuje kapitał społeczny jako „zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie. Jeżeli przedstawiciele danej grupy mają

podstawy sądzić, że inni członkowie będą postępować wobec nich w sposób uczciwy i rzetelny, to zaczną darzyć się wzajemnym zaufaniem. Zaufanie działa niczym smar, który zwiększa wydajność funkcjonowania każdej grupy lub instytucji” (2003: 169)³.

W badaniach wykorzystane zostały metody o charakterze jakościowym i ilościowym. Szczegółowa analiza treści aktów prawnych w postaci ustaw regulujących zasady dostępu do zawodów adwokata i radcy prawnego uzupełniona została o analizę treści orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w badanym zakresie. Przeprowadzono analizę treści artykułów publikowanych na łamach czasopism samorządów prawniczych oraz prasy ogólnopolskiej. Przy zastosowaniu narzędzi statystyki opisowej analizie poddano sprawozdania Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych oraz dane Ministerstwa Sprawiedliwości. Wykorzystano

³ Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w sposób odmienny definiuje kapitał społeczny Pierre Bourdieu (1986). W jego ujęciu kapitał społeczny stanowi „zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej instytucjonalizowanych związków opartych na wzajemnej znajomości i uznaniu (lub, innymi słowy, z przynależnością do grupy), która zapewnia każdemu ze swych członków wsparcie w postaci współposiadanego przez zbiorowość kapitału oraz »referencji«, które dają im dostęp do kredytu w szerokim tego słowa znaczeniu” (Bourdieu 1986: 248). Wielkość kapitału społecznego będącego w dyspozycji danej jednostki zależy od rozmiaru sieci, którą potrafi ona efektywnie zmobilizować, oraz od wielkości kapitału symbolicznego, kulturowego i ekonomicznego, posiadanego przez każdą z osób, z jakimi jest ona powiązana (s. 249). W rozumieniu Bourdieu zatem, inaczej niż w ujęciu Putnama, kapitał społeczny stanowi raczej zasób poszczególnych jednostek niż zbiorowości i służy reprodukowaniu i zdobywaniu statusu. Co istotne, podczas gdy w ujęciu Colemana i Putnama kapitał społeczny stanowi dobro o bezdyskusyjnie pozytywnym charakterze, kapitału społecznego w rozumieniu Bourdieu nie daje się jednoznacznie określić z punktu widzenia dobra ogólnospołecznego, skutki jego posiadania przez jednostki bądź grupy mogą być bowiem różne. W późniejszej książce *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych* (2008) Putnam dokonuje rewizji koncepcji kapitału społecznego zwracając uwagę, że ma on „zarówno aspekt indywidualny, jak i zbiorowy – oblicze prywatne i publiczne” (s. 35). Zauważa, że „Spośród wszystkich wymiarów, wedle których różnicują się formy kapitału społecznego, być może najważniejsze jest rozróżnienie na łączące (*bridging*) i spajające (*bonding*), czyli ekskluzywne” (s. 40), dostrzegając tym samym niejednoznaczne konsekwencje obu form kapitału dla jednostek i grup.

ponadto wybrane dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny.

Artykuł składa się z dziesięciu części. W pierwszej przedstawiono dane obrazujące trendy w kształceniu uniwersyteckim w zakresie prawa w Polsce po 1989 roku. Część druga opisuje strukturę organizacyjną i uprawnienia ustawowe samorządów zawodowych w zakresie kształtowania dostępu do zawodu adwokata i radcy prawnego na tle wyzwań, jakie stanęły przed środowiskiem prawniczym po przełomie ustrojowym, związanych przede wszystkim z koniecznością sprostania wzrastającemu popytowi na usługi w zakresie pomocy prawnej dla uczestników obrotu gospodarczego. W części trzeciej omówiono pokrótce kwestię rozszerzenia zakresu uprawnień zawodowych radców prawnych na mocy ustawy z 1997 roku. Część czwarta stanowi przegląd prezentowanych przez absolwentów wydziałów prawa wspieranych przez polityków ówczesnej opozycji parlamentarnej argumentów na rzecz otwarcia dostępu do zawodów prawniczych. Omawia ponadto będące praktyczną realizacją sformułowanych przez te środowiska postulatów zmiany prawne wprowadzone mocą ustawy z 2005 roku o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw. W kolejnej części artykułu analizie poddano proces wdrażania zmian wprowadzonych ustawą z 2005 roku oraz zmiany wprowadzone mocą ustawy nowelizującej z 2009 roku przyjętej w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z 2006 roku, w następnej zaś – dalszą deregulację zawodów prawniczych na podstawie przepisów ustawy z 2013 roku. W części siódmej omówiona została obecna sytuacja adwokatów i radców prawnych, dalej zaś – inne formy świadczenia usług prawniczych. Część dziewiąta zawiera próbę oceny realizacji celów ustawowych i wskazuje widoczne słabości przyjętych rozwiązań. W zakończeniu analizowane są konsekwencje zmian mających na celu otwarcie dostępu do zawodów prawniczych oraz formułowane postulaty na przyszłość.

System kształcenia w zakresie prawa w Polsce

Wielkość rynku prawniczego, rozumianego jako liczba osób mających wykształcenie prawnicze w zakresie prawa polskiego i wykonyjących pracę prawnika, jest pochodną systemu kształcenia prawników w Polsce i zasad wykonywania przez nich pracy zawodowej związanej ze stosowaniem przepisów prawa.

Przez ostatnie 30 lat zasady studiów prawniczych pozostają co do zasady niezienne i obejmują pięcioletni tryb studiów jednolitych zakończony egzaminem magisterskim i nadaniem tytułu magistra prawa. Z chwilą wejścia Polski na drogę zasadniczych przemian ustrojowych w 1989 roku, na podstawie przyjętej rok później ustawy o szkolnictwie wyższym, obok nieodpłatnej nauki na wydziałach prawa uniwersytetów państwowych pojawiła się możliwość studiowania na wydziałach prawa oferujących odpłatne studia prawnicze w ramach uczelni wyższych niepaństwowych⁴. Zachodzące w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Polsce przemiany gospodarcze rozbudziły aspiracje edukacyjne młodzieży. W roku akademickim 2005/2006 w szkołach wyższych wszystkich typów kształciło się 1,954 mln studentów. W porównaniu z rokiem akademickim 1990/1991, w którym w 112 szkołach wyższych kształciło się 403,8 tys. studentów, liczba studentów wzrosła niemal pięciokrotnie (o ponad 384%).

W roku akademickim 2004/2005 na kierunku prawnym studioowało łącznie 56,5 tys. osób, z czego niemal 85% na uczelniach państwowych, a ponad 15% na uczelniach niepaństwowych. W 2005 roku prawo ukończyły łącznie 8662 osoby, z których 86% stanowili absolwenci uczelni państwowych, a 14% – niepaństwowych. Był to rekordowy rok pod względem liczby absolwentów tego kierunku, co wzmogło presję na zwiększenie dostępu do zawodów prawniczych. Począwszy od roku akademickiego 2006/2007 z przyczyn demograficznych liczba studentów w szkołach wyższych w Polsce systema-

⁴ Na gruncie obowiązującej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 roku jest mowa o uczelniach publicznych i niepublicznych.

tycznie maleje, jednak w przypadku studentów prawa liczba ta rosła do roku akademickiego 2008/2009 włącznie, kiedy prawo studiowało łącznie niemal 60 tys. osób, z czego 80% na uczelniach publicznych, a 20% na uczelniach niepublicznych. W ostatnich latach z uwagi na znaczące zmniejszenie się populacji osób w wieku 19–24 lata (w 2016 roku spadek o 31% w stosunku do roku 2005) nastąpił spadek liczby studentów, w tym również studentów prawa. W roku akademickim 2016/2017 na kierunku prawnym studiowało łącznie 53,2 tys. osób, z czego 75% na uczelniach publicznych, a 25% na uczelniach niepublicznych. W 2016 roku studia w zakresie prawa ukończyły 8632 osoby. Zmiany liczebności absolwentów wydziałów prawa w latach 1990–2015 przedstawia wykres 1 zamieszczony w aneksie. Sukcesywnie rośnie liczba osób podejmujących studia doktoranckie, w tym w dziedzinie prawa. Podczas gdy w roku akademickim 2005/2006 łączna liczba uczestników studiów doktoranckich w dziedzinie prawa wynosiła 2356 osób, w roku akademickim 2016/2017 liczba ta wzrosła do 3860 osób (GUS 2005; GUS 2006; GUS 2008; GUS 2017b).

Ukończenie studiów magisterskich na kierunku prawo i uzyskanie tytułu magistra prawa stanowi wymóg podjęcia pracy w zawodach związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa. Jest również warunkiem koniecznym do przystąpienia do egzaminów na aplikacje kształcące prawników w zawodach sędziego, prokuratora, adwokata, radcy prawnego, notariusza, komornika i doradcy podatkowego.

Lata 1989–1997. Nowe wyzwania. Wolność gospodarcza

Powrót, w 1989 roku, do zasad gospodarki rynkowej spowodował konieczność odtworzenia infrastruktury niezbędnej dla funkcjonowania podmiotów gry rynkowej, w tym obsługi prawnej rodzącego się sektora prywatnego. W przypadku zawodów prawniczych potrzebą chwili stało się wykształcenie nowych zastępów adwokatów i radców prawnych, którzy zdolni byłiby sprostać wzrastającemu popytowi na

usługi w zakresie pomocy prawnej dla uczestników obrotu cywilnego, a przede wszystkim gospodarczego.

Dla zobrazowania dynamiki zmian społeczno-gospodarczych, jakie zaszły w Polsce w okresie od 1990 roku do 2017 roku, należy wskazać, że podczas gdy w 1990 roku działalność gospodarczą prowadziło 1,135 mln podmiotów, w 1997 roku liczba ta wzrosła do 2,090 mln, w 2005 roku do 2,776 mln, w 2011 roku do 2,871 mln, w 2016 roku zaś do 2,969 mln, a zatem odpowiednio o 84%, 145%, 153% i 161% w stosunku do stanu z 1990 roku. W analogicznym okresie liczba spółek prawa handlowego zarejestrowanych w Polsce wzrosła natomiast z 36,267 tys. w 1990 roku do 126,465 tys. w 1997 roku, 230,588 tys. w 2005 roku, 322,744 tys. w 2011 roku i 501,056 tys. w 2016 roku, to jest odpowiednio o 249%, 536%, 789% i 1282% w stosunku do stanu z 1990 roku. Jednocześnie liczba spraw rozpatrywanych przez sądy powszechne w 1990 roku wyniosła 2,767 mln spraw, natomiast w 1997 roku już 6,552 mln, w 2005 roku 11,325 mln, w 2011 roku 15,285 mln, w 2016 roku zaś 17,210 mln, wzrastając odpowiednio o 137%, 309%, 452% i 522% w stosunku do liczby spraw rozpatrywanych w 1990 roku (GUS 2017c; MS 2012; MS 2017).

Jak już wspomniano, w momencie przełomu ustrojowego zawód adwokata wykonywało ok. 4 tys. osób, a zawód radcy prawnego ok. 14 tys. osób (NRA 2018; KRRP 2018). Proces kształcenia przyszłych adwokatów i radców prawnych pozostał w 1989 roku w rękach samorządów zawodowych. Wynikało to w dużym stopniu z wręcz oczywistej potrzeby powrotu do tradycji niezależnej adwokatury, zasłużonej we wspieraniu opozycji demokratycznej w poprzednim systemie społeczno-politycznym oraz jednocześnie z utrzymania trendu, zapoczątkowanego w 1982 roku, zwiększania uprawnień samorządowych dla radców prawnych. Koncepcja szerokich uprawnień samorządu zawodowego wpisywała się w czas radości z odzyskanej wolności politycznej i gospodarczej, czego skutkiem była wola polityczna przekazania jak największych kompetencji w ręce obywateli tworzącej się III Rzeczpospolitej.

Początkowo prawnicze samorządy zawodowe funkcjonowały w Polsce w oparciu o znowelizowane ustawy „samorządowe”, tj. ustawę z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze, ustawę z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych oraz o utrzymaniu na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku art. 5 ustawy konstytucyjnej z 1952 roku, odwołujący się do zasady popierania rozwoju „różnych form samorządności”. Samorządy prawnicze miały ustawowo zagwarantowaną niezależność w wykonywaniu swych zadań, podlegały jedynie przepisom prawa, a przynależność adwokatów (i aplikantów adwokackich) oraz radców prawnych (i aplikantów radcowskich) do samorządów była obowiązkowa. Powyższe rozwiązanie systemowe zostało następnie potwierdzone i umocnione w postanowieniach art. 17 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 2 kwietnia 1997, wskazującego, że „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytyim wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Organami adwokatury są Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka (NRA), Wyższy Sąd Dyscyplinarny oraz Rzecznik Dyscyplinarny Adwokatury. Do zakresu działania NRA należy m.in. reprezentowanie adwokatury oraz nadzór nad działalnością okręgowych rad adwokackich i nad kształceniem aplikantów przez te rady, a ponadto udzielanie opinii o projektach aktów prawodawczych oraz przedstawianie wniosków i postulatów w zakresie tworzenia i stosowania prawa. Istnieją 24 okręgowe izby adwokackie, które stanowią adwokaci i aplikanci adwokaccy, mający siedzibę zawodową na terenie izby, której zasięg terytorialny określa NRA, biorąc pod uwagę w szczególności podział terytorialny administracji sądowej. Organami izb adwokackich są okręgowa rada adwokacka, sąd dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny.

Organami samorządu radców prawnych są natomiast Krajowy Zjazd Radców Prawnych, Krajowa Rada Radców Prawnych (KRRP), Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Główny Rzecznik Dyscyplinarny, rady

okręgowych izb radców prawnych, okręgowe sądy dyscyplinarne oraz rzecznicy dyscyplinarni. Do zadań samorządu radców prawnych należy m.in. reprezentowanie radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz ochrona ich interesów zawodowych, współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa, przygotowywanie aplikantów radcowskich do należytego wykonywania zawodu radcy prawnego oraz doskonalenie zawodowe radców prawnych, jak również nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich. Istnieje 19 okręgowych izb radców prawnych, które tworzą radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu. O ich utworzeniu i terenie działania decyduje w drodze uchwały KRRP, biorąc pod uwagę zasadniczy podział terytorialny państwa

Samorządy zawodowe prawników, a w praktyce lokalne izby tych samorządów, działając na podstawie uprawnień ustawowych decydowały o zasadach egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze i limitach naboru na aplikacje, w poszczególnych latach szkoleniowych w poszczególnych regionach kraju. Kandydaci na kwalifikowanych prawników, którzy co do zasady muszą się legitymować ukończeniem pięcioletnich uniwersyteckich studiów prawniczych, przyjmowani byli na trwającą średnio trzy i pół roku aplikację⁵ po uprzednim pozytywnym zaliczeniu egzaminu wstępnego, który składał się z części pisemnej oraz części ustnej, obejmującej również zagadnienia dotyczące ogólnego poziomu wykształcenia kandydata i będącej w praktyce podstawą dla oceny jego przydatności do zawodu. Program aplikacji, obejmujący zajęcia teoretyczne i część praktyczną, na którą składały się bezpośrednio obserwacja pracy organów wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie czynności zawodowych pod nadzorem patrona, miał przygotować aplikantów do złożenia egzaminu dopuszczającego do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego.

⁵ Początkowo aplikacja adwokacka trwała cztery lata, zaś radcowska trzy lata. W 1997 roku czas trwania obu aplikacji został zrównany do trzech lat i sześciu miesięcy, a w 2009 roku – skrócony do trzech lat.

Aplikacja adwokacka była początkowo bezpłatna, aplikacja radcowska natomiast – płatna, a wysokość opłat określana była w drodze uchwały przez rady okręgowych izb radców prawnych. Obie aplikacje kończyły się egzaminem zawodowym, którego przeprowadzenie pozostawało w kompetencji właściwych samorządów zawodowych. W przypadku niepomyślnego wyniku, egzamin mógł być powtórzony tylko raz. Ówczesne przepisy znacząco ograniczały możliwość pozaaplikacyjnego dostępu do wykonywania zawodu. Z wymogu odbycia aplikacji i złożenia egzaminu zawodowego, stanowiącego co do zasady warunek wpisania na listę odpowiednio adwokatów lub radców prawnych, zwolnieni byli jedynie profesoria i doktorzy habilitowani nauk prawnych, osoby, które przez co najmniej trzy lata zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora bądź notariusza oraz – odpowiednio – osoby, które przez co najmniej trzy lata wykonywały zawód radcy prawnego, i adwokaci.

Rok 1997. Rozszerzenie zakresu uprawnień zawodowych radców prawnych

Odpowiedzią na rosnące potrzeby rynku usług prawniczych z jednej strony, z drugiej zaś wynikiem zwiększającej się aktywności środowiska radców prawnych – przy jednoczesnym braku zgody środowiska adwokatów na połączenie się samorządu adwokackiego z samorządem radców prawnych celem unifikacji zawodu adwokata i zawodu radcy prawnego – była presja na ustawodawcę, mająca na celu poszerzenie zakresu uprawnień zawodowych radców prawnych. W następstwie powyższego doszło do istotnych zmian na mocy ustawy z dnia 22 maja 1997 roku o zmianie ustawy o radcach prawnych, które umożliwiały 2377 radcom prawnym – z wykluczeniem tych radców prawnych, którzy pozostawali w stosunku pracy, z którego to ograniczenia ustawodawca zrezygnował dopiero w 2005 roku – świadczenie usług zastępstwa procesowego przed sądami powszechnymi również na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. W wyniku powyższej nowelizacji

ustawy o radcach prawnych oraz kilku kolejnych zmian ustawowych w latach 1997–2005, uzupełniających wyżej wymienioną regulację, zakres uprawnień zawodowych radców prawnych i adwokatów został w praktyce zrównany, a jedynie czynności obrony procesowej w postępowaniach karnych i w postępowaniach w sprawach karnoskarbowych pozostały wyłącznie w kompetencji adwokatów.

Zatem przy dokonywaniu ocen dostępności usług prawnych w Polsce w praktyce dopiero od 1997 roku można przyjmować, że pomoc prawną osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej zapewniali nie tylko adwokaci, ale także ok. 6700 radców prawnych⁶. Natomiast dopiero od 2005 roku można zaliczać wszystkich radców prawnych do grupy prawników kwalifikowanych, uprawnionych do pełnej obsługi osób fizycznych, z wyłączeniem obrony w sprawach karnych i karnoskarbowych.

Jak wskazują przytoczone dane statystyczne, w ciągu pierwszych siedmiu lat nowego porządku społecznego w Polsce nie nastąpił oczekiwany przez rynek znaczący wzrost liczby wykwalifikowanych prawników. Liczba adwokatów wykonujących zawód wzrosła bowiem w tym okresie o 17% (z 3932 w 1990 roku do 4594 w 1997 roku), liczba radców prawnych zaś w praktyce pozostała niezmienną. Po zmianach ustawowych w 1997 roku w Polsce usługi prawne świadczyło łącznie około 18 600 kwalifikowanych prawników, a zatem na 100 tys. obywateli przypadło ok. 48 kwalifikowanych prawników. Jednak dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej liczba ta była ograniczona do ok. 11 300 kwalifikowanych prawników, a zatem dostępność pomocy prawnej była w tym segmencie rynkowym znacznie niższa (NRA 2018; KRRP 2018). Przyrost liczby adwokatów ogółem oraz czynnie wykonujących zawód latach 1999–2017 obrazuje wykres 2, natomiast przyrost liczby radców prawnych ogółem oraz czynnie wykonujących zawód w latach 1999–2017 przedstawia wykres 3 (zob. aneks).

⁶ Na dzień 31 grudnia 1997 roku spośród 14 037 radców prawnych wykonujących zawód 7345 pozostawało bowiem w stosunku pracy (KRRP 2018).

Należy jednak dostrzec, że doszło do postępu w zakresie dostępności usług prawnych dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, natomiast nie nastąpił istotny wzrost liczby prawników przygotowanych do świadczenia pomocy prawnej dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Mając na uwadze wzrost liczby spraw zawisłych w sądach powszechnych oraz wzrost liczby podmiotów w obrocie gospodarczym, można założyć, że celem utrzymania poziomu dostępności obsługi prawnej na poziomie z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku liczba kwalifikowanych prawników powinna się co najmniej podwoić.

Lata 1997–2005. Dążenie do otwarcia zawodów

W zasadzie począwszy od połowy lat dziewięćdziesiątych, również z powodów demograficznych, zwiększyła się znacznie liczba absolwentów uniwersyteckich wydziałów prawa w Polsce. Od 1995 roku do 2005 roku wzrosła ona o 142% (GUS 1996, 2006)⁷. Brak precyzyjnych danych dotyczących naboru na I rok aplikacji adwokackiej, natomiast liczba absolwentów dopuszczonych na I rok aplikacji radcowskiej w 1997 wyniosła 514, w 2000 – 669, a w 2004, ostatnim, w którym egzaminy na aplikacje przeprowadzone zostały przez samorządy zawodowe na podstawie ustalanych przez nie same zasad – 1003⁸. W wyroku z dnia 18 lutego 2004 roku Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy upoważniające NRA i KRRP do określania w drodze uchwał zasad przeprowadzania konkursów na aplikacje za niezgodne z Konstytucją RP. Stwierdził, że organy samorządów adwokatów i radców prawnych, prowadząc nabór, nie mogą korzy-

⁷ W 1990 prawo ukończyły łącznie 2073 osoby, w 1995 roku – 3582, w 2000 roku – 7222, w 2005 roku – 8662, w 2010 roku – 8347 osób, a w 2015 roku – 8477 osób (GUS 1991; GUS 1996; GUS 2001; GUS 2006; GUS 2011; GUS 2016; zob. wykres 1 w aneksie).

⁸ W roku 2005 nabór na aplikacje przeprowadzały po raz ostatni samorządy, jednak zgodnie z zasadami określonymi przepisami przejściowymi ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku. Nie ma dostępu do danych dotyczących liczby przystępujących do egzaminów na poszczególne aplikacje, a co za tym idzie, poziomu zdawalności egzaminów na aplikacje sprzed 2006 roku.

stać na zasadzie wyłączności z upoważnień do samoistnego określania istotnych wymogów stawianych kandydatom na aplikacje. Selekcja kandydatów na aplikantów i ich kwalifikowanie winny być przeprowadzane wyłącznie według zasad ustawowych i na podstawie jednoznacznie sprecyzowanych kryteriów.

W roku 2005 w stosunku do roku 1997 liczba adwokatów wykonujących zawód wzrosła z 4594 do 6191, tj. o 35%, co oznacza, że średniorocznie zwiększała się o ok. 4,35%. Liczba osób odbywających aplikację adwokacką wzrosła z 561 w 1997 roku do 1245 w 2004 roku, tj. o 122%. Liczba radców prawnych wykonujących zawód wzrosła z 14 037 w 1997 roku do 17 501 w 2005 roku, tj. o 25%, co oznacza, że średniorocznie zwiększała się o 3,08%. Liczba osób odbywających aplikację radcowską zwiększyła się z 1595 osób w 1997 roku do 3086 osób w 2004 roku, tj. o 93,5% (NRA 2018; KRRP 2018).

Z początkiem XXI wieku pojawiła się presja społeczna i polityczna w kierunku dokonania zasadniczego otwarcia zawodów prawniczych, prowadzącego do zwiększenia naboru na aplikacje prawnicze. Podstawowa argumentacja ze strony rosnącej liczby absolwentów uniwersyteckich wydziałów prawa, wspieranych przez polityków opozycyjnych partii parlamentarnych, odwoływała się do konieczności ograniczenia władztwa samorządów zawodowych w zakresie zasad i praktyki dopuszczania młodych prawników do odbycia aplikacji prawniczej jako warunku wstępnego wykonywania zawodu. W szczególności sprzeciw budziły niewspółmiernie małe corocznie limity przyjęć na poszczególne aplikacje prawnicze w stosunku do zasadniczo wzrastającej liczby absolwentów wydziałów prawa, jak też w relacji do zwiększającego się rynku usług prawnych. W następstwie frustracji setek czy wręcz tysięcy prawników nieprzyjętych na aplikacje prawnicze pojawiały się wobec władz samorządów prawniczych zarzuty faworyzowania kandydatów spokrewnionych z dotychczasowymi członkami samorządów⁹.

⁹ Przemówienie sejmowe posła Prawa i Sprawiedliwości Przemysława Gosiewskiego. Zapis dyskusji sejmowej z dnia 11 lipca 2003 roku podczas pierwszego czytania projektu o zmia-

Likwidacja opisanych ograniczeń systemowych miała prowadzić do realizacji liberalnego postulatu weryfikacji przez rynek wiedzy i umiejętności większej liczby wykwalifikowanych prawników po ukończeniu przez nich aplikacji pod nadzorem ministra sprawiedliwości. Państwo miało stać na straży zapewnienia równych szans absolwentom wydziałów prawa przy jednoczesnym programowym znacznym zwiększeniu naboru absolwentów na poszczególne aplikacje.

Środowiska optujące za radykalnymi zmianami ustawowymi wyrażały wolę zwiększenia naborów na aplikacje prawnicze, zgłaszając jednocześnie postulaty wskazujące na konieczność ustawowego pozytywnego potwierdzenia dopuszczalności świadczenia pomocy prawnej przez prawników niebędących członkami samorządów prawniczych, działających na zasadach swobody działalności gospodarczej. W praktyce takie postulaty zmierzały do ustawowego wykreowania wobec adwokatów i radców prawnych konkurencyjnej, uproszczonej drogi do wykonywania zawodu prawnika, w ramach wykonywania zawodu niestanowiącego zawodu zaufania publicznego. Powyższe stanowisko wynikało w istocie z niejasnego stanu normatywnego, który stanowił przedmiot orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyroki z dnia 21 maja 2002 roku i dnia 26 listopada 2003 roku). Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że świadczenie pomocy prawnej przez prawników bez przynależności do samorządu zawodowego nie jest sankcjonowane karnie i jako takie jest dopuszczalne do czasu jego uregulowania przez odpowiednie ustawy. W następstwie takiego stanu prawnego rozwinął się w Polsce rynek usług prawnych wykonywanych przez prawników działających poza standardami wynikającymi z ustawodawstwa Unii Europejskiej¹⁰. W szczególności usługi wykonywane przez

nie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1694).

¹⁰ To znaczy poza standardami wyznaczonymi przez Dyrektywę 98/5/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 1998 roku w sprawie ułatwienia stałego wykonywania zawodu prawnika w innym państwie członkowskim niż to, w którym uzyskano kwalifikacje.

prawników spoza samorządów prawniczych dotyczyły i dotyczą świadczenia usług prawnych w prostych sprawach cywilnych i gospodarczych, usług prawnych towarzyszących usługom windykacji należności oraz działalności tzw. kancelarii odszkodowawczych, zajmujących się dochodzeniem roszczeń z tytułu uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia. Z uwagi na ograniczenia wynikające z postanowień kodeksu postępowania cywilnego, a określających pozytywnie krąg osób mogących działać przed sądami jako pełnomocnicy stron, powyżej określone usługi w mniejszym stopniu obejmują bezpośrednie zastępstwa poszkodowanych w procedurach sądowych.

Zasadniczym postulatem środowisk optujących za zmianami było przeniesienie uprawnień w zakresie organizowania naboru na aplikacje z organów samorządu zawodowego na ministra sprawiedliwości wraz z jednoczesnym ustanowieniem takich kryteriów, które w praktyce spowodują znaczące zwiększenie naboru na aplikacje. W miejsce samorządów zawodowych organizujących do tej pory zarówno egzaminy wstępne na aplikacje, jak i egzaminy zawodowe to minister sprawiedliwości jako organ odpowiedzialny za organizację egzaminów wstępnych miał mieć decydujący wpływ na liczbę aplikantów, a w konsekwencji na liczbę prawników uprawnionych do wykonywania zawodu radcy prawnego lub adwokata. Jednocześnie postulowano wprowadzenie dla niektórych grup prawników dysponujących określonym doświadczeniem zawodowym lub też posiadających określony stopień naukowy możliwości przystąpienia do egzaminu zawodowego lub wręcz wpisu na listę kwalifikowanych prawników bez konieczności odbycia aplikacji lub odpowiednio bez konieczności zdawania egzaminu zawodowego¹¹.

Ze strony przedstawicieli samorządów prawniczych padały w dyskusji argumenty wskazujące na zagrożenia dla klientów pływ-

¹¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i o zmianie niektórych innych ustaw, zawarty w druku sejmowym nr 1694 z 2003 roku, tzw. projekt Klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość i Stowarzyszenia Fair Play.

nące z proponowanej możliwości świadczenia pomocy prawnej przez nowych członków korporacji, którzy nie odbyli uprzednio odpowiedniej aplikacji prawniczej, a mogliby skorzystać z uproszczonych procedur dopuszczenia do zawodu, a ponadto z usankcjonowania przez państwo świadczenia usług prawnych przez prawników co do zasady spoza samorządu zawodowego. W uzupełnieniu powyższych zarzutów wskazywano, że przeniesienie kompetencji w zakresie prowadzenia naboru na aplikacje i prowadzenia egzaminów wstępnych na ministra sprawiedliwości spowoduje osłabienie niezależności samorządu oraz utrudni konstytucyjny obowiązek samorządów zawodowych sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego (Agacka-Indecka 2005).

W 2005 roku po burzliwych dyskusjach w parlamencie i na forum publicznym doszło do uchwalenia ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, w wyniku czego doszło do nowelizacji ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze, ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych oraz ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku – Prawo o notariacie, która w praktyce obejmowała realizację postulatów środowiska absolwentów w całości.

W efekcie przyjętych w 2005 roku zmian to minister sprawiedliwości stał się odpowiedzialny za przeprowadzanie egzaminów wstępnych na aplikacje i egzaminów zawodowych, korzystając jedynie z pomocy przedstawicieli samorządów prawniczych. Komisja odpowiedzialna za przygotowanie pytań konkursowych na egzaminie wstępnym składała się przy tym z trzech członków delegowanych przez ministra sprawiedliwości oraz dwóch członków danego samorządu, a ustawowym wymogiem stało się zapewnienie jednakowego poziomu sprawdzenia wiedzy kandydatów. W skład siedmioosobowych komisji egzaminacyjnych wchodziło trzech przedstawicieli ministra sprawiedliwości, dwaj przedstawiciele samorządów, jeden profesor lub doktor habilitowany z zakresu nauk prawnych i jeden prokurator. Wprowadzono sztywny mechanizm ustawowy, wskazujący, że uzyskanie powyżej 190 pkt na 250 pkt odpowiadają-

cych 250 pytaniom (próg zdawalności 76%) możliwych do uzyskania w ramach egzaminu wstępnego jest równoznaczne z pozytywnym zaliczeniem egzaminu i uprawnia do wpisu na listę aplikantów radcowskich lub adwokackich. Jednocześnie co do zasady nie ustalono z góry corocznych limitów miejsc na aplikacjach. W praktyce zatem skala trudności pytań testowych oraz stan przygotowania przystępujących do egzaminu wstępnych kandydatów decydują corocznie o liczbie aplikantów na aplikacjach prowadzonych przez lokalne izby radców prawnych lub adwokatów.

Równocześnie to samorządy prawnicze zostały obarczone obowiązkiem zorganizowania i prowadzenia zajęć aplikacyjnych dla zasadniczo większej liczby aplikantów z nowych kolejnych naborów, przy czym liczba aplikantów w kolejnych rocznikach co do zasady jest zmienna, a sama formuła aplikacji jako szkolenia obejmującego część teoretyczną oraz zajęcia w organach wymiaru sprawiedliwości wraz z praktyką zawodową pod nadzorem prawnika kwalifikowanego nie została zmieniona.

Przeprowadzane raz w roku państwowe egzaminy adwokacki i radcowski składać się miały z części pisemnej i ustnej, przy czym sporządzanie zestawów pytań i tematów egzaminacyjnych powierzone zostało ministrowi sprawiedliwości, który sposób ich przygotowywania określić miał w drodze rozporządzenia. Rola NRA i KRRP ograniczona została do opiniodawczej.

Na mocy nowelizacji do egzaminu adwokackiego i radcowskiego dopuszczono osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych przez co najmniej pięć lat zatrudnione były na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa, bądź wykonywały osobiście i w sposób ciągły usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa na podstawie umów zlecenia, bądź też prowadziły działalność gospodarczą, której przedmiot obejmował świadczenie pomocy prawnej. Jeszcze bardziej liberalnie potraktowano osoby, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny lub – odpowiednio – radcowski lub adwokacki: taka osoba mogła ubiegać się o wpis na listę odpowied-

nio – adwokatów lub radców prawnych bez względu na to, czy mogła wykazać się jakąkolwiek praktyką zawodową i jak dawno zdawała któryś z powyższych egzaminów¹².

Należy przy tym dodać, że część z wprowadzonych zmian ustawowych została następczo zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 8 listopada 2006 roku i w tym zakresie doszło do uchylecia odpowiednich przepisów ustaw samorządowych¹³. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niezgodne z konstytucją są te zmiany z 2005 roku w ustawach o samorządach prawniczych, które dopuszczały świadczenie pomocy prawnej w zakresie objętym wykonywaniem zawodu adwokata i radcy prawnego przez inne osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, bowiem mogły one wprowadzać potencjalnych klientów w błąd co do rzeczywistych kwalifikacji prawnika. Za niekonstytucyjny uznany został brak ustawowego wymogu stażu zawodowego oraz nieokreślenie przez ustawodawcę maksymalnego czasu, jaki upłynął od złożenia przez osoby ubiegające się o wpis na listy adwokatów i radców prawnych innych egzaminów prawniczych, a także przepisy dopuszczające do egzaminu adwokackiego i radcowskiego osoby o niesprawdzonych obiektywnie umiejętnościach zawodowych bez uprzedniego odbycia aplikacji. Za niezgodne z ustawą zasadniczą Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto przepisy nowelizacji w zakresie, w jakim pozbawiły one samorządy wpływu na

¹² Na marginesie warto wspomnieć, że na mocy nowelizacji z 2005 aplikacja adwokacka, do tej pory bezpłatna, stała się odpłatna, przy czym co do zasady wysokość opłaty rocznej, ustalonej przez ministra sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii NRA, nie może być wyższa niż sześciokrotność minimalnego wynagrodzenia. W praktyce początkowo od 2006 roku wynosiła ona 4-krotność, obecnie zaś 2,6-krotność minimalnego wynagrodzenia. Aplikacja radcowska była płatna także przed 2005 rokiem, przy czym wysokość opłat określana była w drodze uchwały przez rady okręgowych izb radców prawnych. Od 2005 roku wysokość opłaty rocznej za aplikację radcowską określa minister sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii KRRP, i kształtuje się ona na tym samym poziomie co wysokość opłaty za aplikację adwokacką.

¹³ W wyroku z dnia 26 marca 2008 roku Trybunał Konstytucyjny zakwestionował również część znowelizowanych mocą ustawy z 2005 roku przepisów ustawy – Prawo o notariacie.

ustalanie zasad składania egzaminów zawodowych odpowiedniego do sprawowanej pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu adwokata i radcy prawnego.

Lata 2005–2011. Wdrażanie zmian – otwarcie aplikacji. Druga transza zmian. Ustawa z 2009 roku

Pierwszy egzamin wstępny na aplikacje przez ministra sprawiedliwości został zorganizowany w 2006 roku. W okresie od 2006 roku do 2017 roku uprawnienie do wpisu na aplikacje adwokackie i radcowskie łącznie nabyło 48 749 absolwentów wydziałów prawa. Łącznie w latach 2006–2017 do egzaminu na aplikację adwokacką przystąpiło 40 627 osób, z których wynik pozytywny uzyskało 19 456 osób, tj. 47,9%. Do egzaminu na aplikację radcowską w analogicznym okresie przystąpiło zaś 67 234 osoby, z których wynik pozytywny uzyskało 29 292 osób, zatem średnia zdawalność kształtowała się na poziomie 43,6%. Poziom trudności pytań okazywał się jednak w kolejnych latach różny. W 2008 roku zdawalność egzaminu na aplikację adwokacką i radcowską wyniosła odpowiednio 11,7% i 11,8%, natomiast rok później – 78,7% i 76,5% (MS 2018a; MS 2018b). Wyniki egzaminów na aplikację adwokacką w latach 2006–2017 zawiera wykres 4, a wyniki egzaminu na aplikację radcowską w latach 2006–2017 przedstawia wykres 5 (zob. aneks).

Z analiz Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w latach 2008–2017 do egzaminów wstępnych na aplikacje adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą przystępowało średnio ok. 53% absolwentów wydziałów prawa z danego roku. Liczba przystępujących corocznie do egzaminów na aplikacje była (i jest) jednak znacznie większa. Spośród ogółu przystępujących do egzaminów na aplikacje we wskazanym okresie absolwenci kończący studia w roku, w którym odbywał się egzamin stanowili w różnych latach od 28% do 46%. Z danych statystycznych wynika jednocześnie, że szanse na uzyskanie pozytywnego wyniku na egzaminie maleją z każdym kolejnym podejściem (MS 2018a).

Na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie ustawodawca, w nawiązaniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 roku, z dnia 8 listopada 2006 roku i 26 marca 2008 roku, zdecydował o dalszych zmianach w ustawach o prawniczych samorządach zawodowych, polegających między innymi na doprecyzowaniu wymogów formalnych w zakresie odpowiedniej praktyki zawodowej uprawniających do wpisu na listy adwokatów i radców prawnych osób, które odbyły aplikacje sądowe lub prokuratorskie, jak też w zakresie dopuszczenia do egzaminu zawodowego prawników mających doświadczenie pracy w zakresie stosowania prawa, ale niemających odbytej aplikacji prawniczej¹⁴.

¹⁴ Z wymogu odbycia aplikacji i złożenia egzaminu zawodowego jako warunku wpisu na listę adwokatów lub radców prawnych zwolnione zostały osoby, które zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora lub wykonywały zawód notariusza lub odpowiednio radcy prawnego lub adwokata oraz osoby, które złożyły egzamin sędziowski lub prokuratorski oraz w okresie pięciu lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów lub radców prawnych, łącznie przez okres co najmniej trzech lat zajmowały stanowisko asesora sądowego, asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, aplikanta sądowno-prokuratorskiego, asystenta sędziego, asystenta prokuratora lub wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, kancelarii radcy prawnego spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, a także osoby, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych i spełniają analogiczne warunki jak w przypadku osób, które złożyły egzamin sędziowski i prokuratorski.

Prawo do złożenia egzaminu adwokackiego lub radcowskiego bez obowiązku odbycia aplikacji przyznano natomiast osobom, które przez co najmniej pięć lat w okresie nie dłuższym niż osiem lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu zatrudnione były na stanowisku referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora, osobom, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych przez co najmniej pięć lat w okresie nie dłuższym niż dziesięć lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, lub w kancelarii radcy prawnego, spółce

Ponadto wprowadzono zmiany w wymogach egzaminacyjnych, polegające na zmniejszeniu liczby pytań na egzaminie wstępnym z 250 do 150 i obniżeniu progu zdawalności egzaminu do 100 punktów z 150 punktów możliwych do uzyskania, tj. 66% oraz zasadę wcześniejszej publikacji wykazu aktów prawnych, które stanowią podstawę opracowania pytań testowych. Wyżej opisane zmiany, niezależne od wypełnienia postulatu zwiększenia przejrzystości i przewidywalności pytań egzaminacyjnych stanowiły niewątpliwie dalsze rozluźnienie wymogów kwalifikacyjnych na aplikacje prawnicze.

Sam czas trwania aplikacji adwokackiej i radcowskiej został przy tym skrócony z trzech lat i sześciu miesięcy do trzech lat. Wprowadzono również zmiany w formule egzaminów zawodowych. Ustawodawca zrezygnował z części ustnej. Spośród pięciu części egzaminu pisemnego pierwsza polegała odtąd na rozwiązaniu testu składającego się z zestawu 100 pytań, a kolejne cztery na rozwiązaniu zadań z określonej dziedziny prawa (karnego, cywilnego, gospodarczego i administracyjnego)¹⁵. W okresie 2010–2015 zdawalność egzaminu adwokackiego w poszczególnych latach kształtowała się na poziomie od 68,4% do 83,6%, a radcowskiego od 62,2% do 82,4%, przy czym poziom zdawalności egzaminu przez osoby, które ukończyły aplikacje był znacząco wyższy niż przez osoby uprawnione do przystąpienia do egzaminu z innych tytułów (MS 2016).

W 2010 roku w stosunku do 2005 roku liczba adwokatów i radców prawnych wykonujących zawód zwiększyła się o 24% (z 23 692 do 29 428), a zatem średniorocznie zwiększała się o 4,84% w porów-

cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, a także osobom, które w analogicznym okresie były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz tych urzędów, ponadto zaś osobom, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski lub notarialny.

¹⁵ Na mocy nowelizacji z 2005 roku usunięty został przepis stanowiący, że w razie niepożądanego wyniku egzaminu zawodowy może być powtórzony jeden raz. W 2009 roku prowadzono natomiast zasadę, że przypadku nieuzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu zawodowego, zdający może przystępować do kolejnych egzaminów, z tym że egzamin ten zdaje w całości.

naniu do średniorocznego tempa wzrostu w latach 1997–2005 utrzymującego się na poziomie 3,40%¹⁶. W praktyce od 2010 roku do zawodów prawniczych licznie wchodzi kolejne roczniki prawników, którzy rozpoczęli aplikację już na nowych zasadach. Skokowy wzrost liczby osób przystępujących do egzaminu zawodowego, jaki faktycznie nastąpił w 2013 roku, kiedy to do egzaminu adwokackiego przystąpiło 2585 osób, a do egzaminu radcowskiego 4840 osób, był skutkiem zwiększonego naboru na aplikacje od 2009 roku prowadzonego na zmienionych zasadach. Rezultatem był znaczący wzrost liczby prawników kwalifikowanych. W 2013 roku w stosunku do roku poprzedniego liczba adwokatów wykonujących zawód wzrosła o 2091 osób (o 19,8%), a radców prawnych o 2891 osób (o 12,4%) (NRA 2018; KRRP 2018; MS 2016; zob. wykres 2 i wykres 3 w aneksie).

Dalsza deregulacja zawodów prawniczych na podstawie przepisów ustawy z 2013 roku

Z początkiem 2012 roku pojawiła się kolejna inicjatywa polityczna, tym razem forsowana przez ówczesną koalicję rządową Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, mająca na celu przy okazji deregulacji szeregu profesji zawodowych doprowadzić do jeszcze szerszego otwarcia zawodów adwokata, radcy prawnego i notariusza (zob. Nalewajko i in. 2016). Najistotniejszą zmianą wprowadzoną na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów było dalsze poszerzenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania wpisu na listę adwokatów lub radców prawnych bez wymogu odbycia aplikacji i złożenia egzaminu zawodowego, natomiast w odniesieniu do osób uprawnionych do przystąpienia do egzaminu bez odbycia aplikacji, skrócenie okresu wymaganej praktyki zawodowej z pięciu do czterech lat przy jednoczesnym rozszerzeniu katalogu składających

¹⁶ W 1997 roku zawód adwokata lub radcy prawnego wykonywało łącznie 18 631 osób.

się na nią czynności¹⁷. Modyfikacji uległa również forma egzaminu zawodowego. Zlikwidowano część testową, dodając jednocześnie zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu lub zasad etyki.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy wskazywano, że wprowadzane zmiany mają służyć zwiększeniu konkurencyjności wśród przedstawicieli zawodów prawniczych poprzez ułatwienie mobilności między nimi, przyczyniając się jednocześnie do spadku cen i wzrostu jakości usług prawnych. Podkreślano, że wychodzą one naprzeciw społecznym oczekiwaniom (druk sejmowy nr 806). W praktyce proponowane zmiany, w części wprowadzającej nowe możliwości formalne przystąpienia do egzaminu zawodowego bez uprzedniego odbycia aplikacji, stawiają pod znakiem zapytania atrakcyjność aplikacji organizowanej przez samorządy zawodowe jako podstawowej ścieżki dostępu do zawodu prawniczego. Wpro-

¹⁷ O wpis na listę adwokatów lub radców prawnych mogą ubiegać się obecnie również osoby, które przez okres co najmniej trzech lat wykonywały zawód komornika, oraz o osoby, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski lub notarialny oraz przez co najmniej trzy lata były zatrudnione w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym lub też w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw i rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, a także osoby posiadające stopień naukowy doktora nauk prawnych, które przez co najmniej trzy lata były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw i rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

Do egzaminu zawodowego bez konieczności odbycia aplikacji dopuszczono osoby, które przez okres co najmniej czterech lat w okresie nie dłuższym niż sześć lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu 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, osoby, które po ukończeniu aplikacji legislacyjnej w analogicznym okresie 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 oraz osoby, które zdały egzamin komorniczy. Analogiczne rozwiązania wprowadzono do Prawa o notariacie.

wadzenie owych zmian może doprowadzić do nasilenia tendencji do wyodrębniania się dwóch grup prawników kwalifikowanych – tych, którzy ukończyli aplikację pod nadzorem patrona i samorządu, oraz pozostałych, którzy takiej aplikacji nie odbyli.

System kształcenia prawników kwalifikowanych w Polsce stoi zatem w obliczu zmian, które przy uwzględnieniu uwarunkowań konstytucyjnych mogą stanowić próbę odejścia od modelu edukacyjnego opartego na relacji mistrz – uczeń (jako wzoru wykształconego w Europie począwszy od wieków średnich), utrzymywanego obecnie w ramach aplikacji prawniczej pod postacią obowiązkowego patronatu, oraz od istotnego wpływu samorządu na proces kształcenia prawników kwalifikowanych na rzecz modelu opartego o weryfikację wiedzy prawników kwalifikowanych w drodze egzaminów państwowych, poprzedzonych często trudno weryfikowalną praktyką, obejmującą różnego rodzaju czynności związane ze stosowaniem prawa.

Adwokaci i radcowie prawni – sytuacja na rynku usług prawniczych

Na koniec 2016 roku zawód adwokata wykonywało 16 094 osób, a zawód radcy prawnego 30 938 osób, zatem w stosunku do stanu z 2005 roku, kiedy to zawód adwokata wykonywało 6191 osób, a zawód radcy prawnego 17 501 osób, liczba adwokatów wzrosła o 160%, natomiast radców prawnych – o 77%. Łączna liczba przedstawicieli tych profesji wzrosła o 99% (NRA 2018; KRRP 2018). Powyższe dane wskazują zatem na zwiększoną podaż usług prawnych w Polsce. Obecnie liczba czynnych zawodowo adwokatów i radców prawnych wynosi ok. 51 tys. osób, w tym ok. 17 tys. adwokatów (MS 2018d), na 100 tys. obywateli przypada zatem ok. 132 kwalifikowanych prawników¹⁸ (zob. wykres 2 i wykres 3 w aneksie). Według danych CEPEJ z 2014 roku dotyczących liczby prawników

¹⁸ Dane uzyskane bezpośrednio z Naczelnej Izby Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych różnią się nieznacznie od danych przesłanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, w Polsce na 100 tys. obywateli przypadało 137 prawników, co sytuowało nasz kraj nieco poniżej średniej unijnej, która wynosiła wówczas 149 prawników na 100 tys. obywateli (CEPEJ 2016)¹⁹. Należy wskazać, że z uwagi na dużą liczbę prawników będących w trakcie odbywania aplikacji wskaźnik nasycenia rynku kwalifikowanymi prawnikami będzie skokowo rósł i można się spodziewać, że Polska wejdzie wkrótce do pierwszej dziesiątki krajów unijnych pod względem liczby wykwalifikowanych prawników przypadających na 100 tys. mieszkańców.

Jeśli zaś chodzi o przepływ między zawodami prawniczymi, to największą grupę osób wykonujących inne zawody prawnicze przed uzyskaniem wpisu na listy adwokatów stanowią radcowie prawni. W latach 2009–2017 wpis na listy adwokatów uzyskało łącznie 363 radców prawnych, 134 prokuratorów, 63 sędziów, 15 notariuszy oraz 139 komorników, przy czym największe zainteresowanie wykonywaniem zawodu adwokata przypada na lata 2009 i 2010, kiedy to na listy adwokatów wpisało się odpowiednio 72 i 57 radców prawnych oraz 46 i 34 prokuratorów. Inaczej wygląda kwestia zainteresowania wykonywaniem zawodu radcy prawnego. W latach 2009–2017 wpis na listy radców prawnych uzyskało łącznie 652 adwokatów, 27 prokuratorów, 9 notariuszy, 19 sędziów i 10 komorników, przy czym zainteresowanie adwokatów zawodem radcy prawnego systematycznie rośnie. W 2015 roku na listę radców prawnych wpisało się 114 osób wykonujących wcześniej zawód adwokata, w 2016 roku liczba ta wzrosła do 138, a w 2017 roku do 160 osób. Dla sędziów i prokuratorów zawody adwokata i radcy prawnego nie wydają się finansowo atrakcyjne. W latach 2009–2017 do zawodu notariusza przeszło łącznie 162 radców prawnych i 68

¹⁹ Istotne zaburzenie w prawidłowym odczytaniu statystyk dostępności usług prawnych w Polsce wynika z podawania zamiennie liczby prawników uprawnionych do posługiwania się tytułem radcy prawnego lub adwokata bądź liczby radców prawnych i adwokatów aktualnie wykonujących zawód. Ta ostatnia liczba, jak już była mowa, jest mniejsza z uwagi na to, że nie uwzględnia emerytów oraz osób, którym z różnych przyczyn, w tym przede wszystkim na wniosek prawnika, zawieszono prawo do wykonania zawodu.

adwokatów, przy czym nieco większe zainteresowanie wykonywaniem zawodu notariusza widoczne było w latach 2009–2011, kiedy to wpis na listy notariuszy uzyskało odpowiednio 42, 31 i 29 radców prawnych oraz 13, 9 i 9 adwokatów²⁰ (MS 2018c). Wzmożony przepływ adwokatów do zawodu radcy prawnego można tłumaczyć zachwianiem relacji popytu i podaży na rynku usług prawnych, w szczególności związanych z obsługą osób fizycznych, oraz pogorszeniem się możliwości płatniczych klientów indywidualnych kancelarii. Spektrum aktywności zawodowej radców prawnych, którzy mogą pozostawać w stosunku pracy i jednocześnie świadczyć usługi w ramach kancelarii jest większe. Możliwość pracy na etacie staje się w ostatnich latach coraz bardziej atrakcyjnym rozwiązaniem. Według danych na koniec grudnia 2016 roku pośród 30 938 radców prawnych wykonujących zawód 13 623 (44%) pozostawało w stosunku pracy, przy czym 8373 (27%) wykonywało zawód jednocześnie w stosunku pracy i kancelarii bądź spółce (KRRP 2018).

Zmiany na rynku usług prawniczych są pochodną kilku czynników. W wyniku otwarcia zawodów prawniczych, przede wszystkim poprzez zwiększenie naboru na aplikacje, nastąpił znaczący wzrost liczby prawników kwalifikowanych, a co za tym idzie – podaży usług prawnych. Jednocześnie zmiany technologiczne, których rezultatem jest ułatwienie dostępu do treści aktów prawnych, opracowań dotyczących prawa i porad prawnych, powodują ograniczenie społecznego zapotrzebowania na usługi świadczone przez prawników. Inaczej niż zakładano, wzrostowi zamożności polskiego społeczeństwa nie towarzyszyło wykształcenie się kultury szerokiego korzystania z usług prawnych przez obywateli. Można się spodziewać, iż zwiększona liczba prawników kwalifikowanych przy niezmiennym popycie na usługi wymusi dalsze zmiany zasad wykonywania

²⁰ Ministerstwo Sprawiedliwości dysponuje jedynie zbiorczymi danymi obrazującymi zainteresowanie objęciem urzędu sędziego sądu powszechnego przez przedstawicieli innych zawodów prawniczych. W 2009 roku zgłosiła się rekordowa liczba 1015 kandydatów, w kolejnych latach było to od 124 do 285 kandydatów, w 2017 zaś zainteresowanie objęciem urzędu sędziego wyraziło zaledwie 47 przedstawicieli innych zawodów prawniczych.

zawodu adwokata i radcy prawnego, m.in. w kierunku zezwolenia na szeroką reklamę usług prawnych.

Inne formy świadczenia usług prawnych

Poza zawodem adwokata, radcy prawnego, notariusza i komornika, wymagającymi obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego, absolwenci studiów prawniczych wykonują czynności związane ze stosowaniem prawa jako tzw. doradcy prawni, prawnicy zatrudnieni w tzw. firmach windykacyjnych, kancelariach odszkodowawczych lub innych przedsiębiorstwach, a także w urzędach organów władzy publicznej. Opisując zmieniający się rynek usług prawnych w Polsce oraz wybory zawodowe dokonywane przez absolwentów wydziałów prawa, należy zauważyć, że w konsekwencji braku odpowiednich regulacji istnieje i rozwija się rynek usług prawnych świadczonych przez osoby prowadzące działalność gospodarczą, w przeważającej mierze posiadające wykształcenie prawnicze i określające się jako doradcy prawni. Z informacji prezentowanych na stronach internetowych Stowarzyszenia Doradców Prawnych wynika, że Stowarzyszenie szacowało liczbę doradców prawnych w 2011 roku na około 20 000 (SDP 2017), co wydaje się być liczbą znaczenie zawyżoną. Jak już wspomniano, z uwagi na ograniczenia wynikające z postanowień kodeksu postępowania cywilnego, a określające pozytywnie krąg osób mogących działać przed sądami jako pełnomocnicy stron, aktywność doradców prawnych przed sądami powszechnymi jest co do zasady ograniczona. Od wielu lat, wraz z kolejnymi propozycjami reform zasad dostępu do zawodów prawniczych środowisko doradców prawnych próbuje bezskutecznie lobbować na rzecz ustawowego uregulowania zasad wykonywania zawodu doradcy prawnego jako zawodu zaufania publicznego.

Ograniczenia co do formy i zasad wykonywania zawodów zaufania publicznego, w tym ograniczenia lub zakaz reklamowania usług prawników kwalifikowanych, przyczyniły się do dynamicznego rozwoju różnego rodzaju podmiotów zajmujących się windykowaniem

wymagalnych wiarygodności, zwłaszcza tzw. wiarygodności masowych. W części podmioty te, głównie w ramach postępowań sądowych o zapłatę i egzekucyjnych, korzystają z usług profesjonalnych prawników kwalifikowanych jako podwykonawców. W efekcie takiego rozwoju rynku, przy, szczególnie początkowo, niewystarczającej kontroli ze strony organów władzy państwowej, w tym organów odpowiedzialnych za ochronę konkurencji i konsumentów, firmy windykacyjne stały się podmiotami o znaczącej sile finansowej i kapitałach własnych.

Z podobnych w dużym stopniu przyczyn rozwinął się, w zasadzie bez jakiegokolwiek kontroli ze strony państwa, rynek kancelarii odszkodowawczych, tj. różnego rodzaju podmiotów zajmujących się dochodzeniem, zarówno na etapie przedsądowym, jak i sądowym, roszczeń o wypłatę odszkodowań i zadośćuczynienia należnych ofiarom wypadków komunikacyjnych. Głównym adresatem takich roszczeń są zakłady ubezpieczeniowe. Również i w tym przypadku prawnicy kwalifikowani występują często jako podwykonawcy lub pracownicy, ale również udziałowcy i akcjonariusze, takich podmiotów.

Realizacja celów ustawowych. Widoczne słabości

Porównanie badanych okresów 1997–2005, 2005–2017 wskazuje, że po zmianach stanowiących otwarcie zawodów prawniczych w 2005 roku prawników kwalifikowanych przybywało znacznie więcej niż gdyby utrzymał się trend z lat 1997–2005. Jednocześnie liczba prawników w Polsce w relacji do liczby mieszkańców kraju wzrosła obecnie na tyle, że na tle innych państw należących do Unii Europejskiej Polska lokuje się w środku rankingu²¹. Został również

²¹ Należy pamiętać, że dane dotyczące dostępności pomocy prawnej w krajach Unii Europejskiej, podawane przez CEPEJ (zob. CEPEJ 2016) mogą być mylące i trudno porównywalne ze względu na odrębności wynikające z różnych modeli obsługi prawnej w poszczególnych krajach oraz braku informacji czy prezentowane dane obejmują prawników będących członkami samorządów czy też prawników wykonujących zawód.

zrealizowany postulat zapewnienia przejrzystości zasad naboru na aplikacje prawnicze poprzez wprowadzenie wyłącznie egzaminów pisemnych, jednolitych dla całego kraju i ocenianych punktowo z zachowaniem anonimowości osób egzaminowanych. Należy zatem stwierdzić, że podstawowe cele ustawodawcy, który w 2005 roku dokonał jednostronnie otwarcia zawodów prawniczych, tj. zwiększenie dostępności aplikacji prawniczych dla młodych prawników, przy jednoczesnym zapewnieniu przejrzystych zasad naboru na aplikację oraz zwiększenie dostępności profesjonalnych usług prawnych dla obywateli został zrealizowany. Efekt ten zostanie wzmocniony w ciągu następnych lat, po zakończeniu aplikacji przez obecnych kilka tysięcy aplikantów. Na podkreślenie zasługuje fakt, że cele ustawodawcy nie zostałyby osiągnięte bez istotnego wysiłku organizacyjnego prawniczych samorządów zawodowych, które zaakceptowały wymuszone na nich zmiany i podołały wyzwaniom związanym ze szkoleniem znacznie większej liczby aplikantów.

Brak górnych limitów naboru na poszczególne lata aplikacji w praktyce powoduje przerzucenie na Komisję powoływaną przez ministra sprawiedliwości, do której kompetencji należy przygotowanie pytań egzaminacyjnych i organizacja egzaminu wstępnego, odpowiedzialności za kształtowanie polityki naboru na aplikacje. Skutkuje to corocześnie zmienną skalą trudności egzaminu wstępnego²² i znacznymi, falowymi wahaniami w liczbie osób uprawnionych corocznie do wpisu na aplikacje prawnicze, co stwarza istotne trudności organizacyjne związane z koniecznością zapewnienia przez samorządy zawodowe należytego poziomu zajęć aplikacyjnych, w szczególności w zakresie utrzymania tradycyjnego modelu szkolenia w relacji patron – uczeń.

Wzrostowi liczby wykwalifikowanych prawników nie towarzyszyły w wystarczającym zakresie działania państwa i partnerów społecznych zmierzające do pogłębienia nawyków, zarówno wśród

²² Wymogi egzaminacyjne były obniżane przy okazji kolejnych nowelizacji ustaw samorządowych.

osób fizycznych jak i przedsiębiorców, korzystania z wykwalifikowanej pomocy prawnej. Brak odpowiedniej kultury prawnej, jak i ograniczone możliwości finansowe społeczeństwa skutkują często brakiem uprzedniego konsultowania istotnych życiowo lub finansowo transakcji z prawnikami kwalifikowanymi. Powoduje to szereg konfliktów społecznych, w których to obywatele lub przedsiębiorcy podejmują próby przerzucenia na państwo odpowiedzialność za powstałe szkody²³.

Jednocześnie plany wprowadzenia przez kolejne rządy systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego dla ubogich przez wiele lat nie były realizowane. Dopiero 1 stycznia 2016 roku po wielu latach debat i przygotowań organizacyjnych weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy przyjęte regulacje miały na celu zapewnić osobom fizycznym o niskim statusie materialnym uzyskanie dostępu do finansowanej przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, a ponadto zapewnić powszechny dostęp do nieodpłatnej informacji prawnej celem poszerzania świadomości i kultury prawnej społeczeństwa (druk sejmowy 3338). Z punktu widzenia funkcjonowania rynku prawnego ustawa miała stanowić odpowiedź na skokowe zwiększenie się podaży usług prawnych świadczonych przez kolejne roczniki wykwalifikowanych prawników, kończących aplikacje radcowskie lub adwokacie i nabywających uprawnienia do wykonywania zawodu. Jednak, jak wynika z raportu z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, okazał się on wysoce nie-

²³ W przypadku upadłości firm deweloperskich, skutkujących utratą środków finansowych przez osoby planujące zakup mieszkania na podstawie umów, które przenosiły ryzyko kredytowe na klientów i co do zasady nie zabezpieczały ich interesów, przy jednoczesnym braku odpowiednich zabezpieczeń ustawowych, osoby te oczekiwały pomocy ze strony państwa. W przypadku tzw. opcji walutowych przedsiębiorcy, którzy zawierali w 2008 roku ryzykowne transakcje na rynku walutowym, próbowali celem uniknięcia strat uzyskać pomoc Państwa, przy czym często nie korzystali oni z odpowiedniej pomocy prawnej przed zawarciem ryzykownych transakcji, w toku normalnej działalności gospodarczej.

efektywny. W ciągu pierwszego roku obowiązywania ustawy z systemu skorzystało mniej niż 3% uprawnionych obywateli. Średnio jeden punkt pomocy prawnej świadczył jedną usługę dziennie, przy czym najczęściej polegała ona jedynie na udzieleniu informacji, a nie rzeczywistej porady prawnej (zob. ISP 2016).

Równocześnie głośna kampania polityczna i medialna towarzysząca otwarciu zawodów prawniczych w 2005 roku, rozpoczęta już z początkiem 2001²⁴, przyczyniła się znacznie do naruszenia aury samorządów zawodowych, jak i samych prawników kwalifikowanych (Tatomir 2008)²⁵. Obraz prawnika kwalifikowanego, jako osoby zaufania publicznego wykonującego usługi wymagające specjalistycznej wiedzy, ale i skrupulatnego przestrzegania zasad etyki wykonywania zawodu, został na kilka lat zastąpiony wizją zamkniętej korporacji uprzywilejowanych prawników, którzy w imię swoich partykularnych interesów uniemożliwiali wprowadzenie przejrzystych reguł naboru do zawodu oraz sztucznie ograniczali podaż usług prawniczych. Nie spowodowało to zwiększenia popytu na usługi prawne ze szkodą dla rozwoju rynku usług prawnych, a zapewne też i dla potencjalnych klientów, których sprawy nie zostały we właściwy sposób poprowadzone.

²⁴ Za inicjatorów procesu otwarcia zawodów prawniczych można uznać Stowarzyszenie Fair Play, którego inicjatywę wsparła ówczesna partia opozycyjna w parlamencie Prawo i Sprawiedliwość.

Na temat spadku zaufania do prawników zob. Ośrodek Badania Opinii Publicznej TNS OBOP na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych „Zawody prawnicze w opinii i doświadczeniu Polaków”. Luty 2009.

Na temat upadku etosu zawodu prawnika wśród studentów prawa zob. Kopania 2012. Artykuł przygotowany na podstawie wyników badań przeprowadzonych w październiku 2009 przez Ośrodek Badania Opinii Publicznej TNS OBOP na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych „Opinie studentów prawa na temat przyszłości zawodów prawniczych” oraz analizę badań omówionych w publikacji pod redakcją naukową Krystyny Łojko *Studenci prawa o studiach i perspektywach zawodowych*, Warszawa 2011.

²⁵ W 2015 roku podobną kampanię polityczną, dezawuuującą przedstawicieli zawodu, rozpoczęto wobec sędziów.

Uczestnicy aplikacji radcowskiej i adwokackiej ponoszą znaczne opłaty za aplikację, jak również wysiłek organizacyjny i intelektualny skierowany na przystąpienie do egzaminu wstępnego, odbycie aplikacji i przystąpienie do egzaminu zawodowego. Jeżeli aplikacje prawnicze będą postrzegane jako kosztowne i nieefektywne drogi do zawodów prawników kwalifikowanych, które nie gwarantują odnalezienia się na rynku pracy, nasili się tendencja do korzystania z alternatywnych ścieżek dostępu do zawodu, dopuszczonych na mocy obowiązujących przepisów.

Równocześnie wysokość średnich zarobków radców prawnych lub adwokatów w pierwszych trzech latach po zdaniu egzaminu zawodowego stoi w znacznej rozbieżności z oczekiwaniami aplikantów (Banasik 2012; Jaraszek 2011). Co więcej, przed 2005 rokiem w zasadzie nie istniało zjawisko bezrobocia wśród kwalifikowanych prawników, a jeśli istniało, to miało marginalny charakter. Przedstawiciele samorządu radców prawnych w Krakowie, już kilka lat temu zauważyli, iż „można stwierdzić z dużym prawdopodobieństwem, że obecnie blisko 20% osób posiadających kwalifikacje do wykonywania zawodu radcy prawnego [z liczby 467 radców prawnych wpisanych na listę w 2010 i 2011 roku – przyp. K.G.] nie znalazło miejsca na rynku usług prawnych” (Grelewicz-La Mela, Wyszogrodzka 2011: 5)²⁶. Wskazywali ponadto, iż „z analiz statystycznych wynika, że popyt na profesjonalną obsługę prawną nie wzrasta proporcjonalnie do podaży usług prawnych. Wydaje się, że »wchłonięcie« takiej ilości radców prawnych nie będzie już możliwe. Pośrednio potwierdzają tę tendencję zgłoszenia od »nowych« radców prawnych, wpływające obecnie do Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie, w których radcowie prawni wnioskuje o zwolnienie ich

²⁶ Zgodnie z art. 8 ust 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych radca prawny ma obowiązek zawiadomić organ samorządu zawodowego o podjęciu wykonywania zawodu i formach jego wykonywania, o adresie i nazwie kancelarii lub spółki, a także o każdej zmianie tych informacji. Zatem brak takiego zawiadomienia może z jednej strony stanowić zaniechanie obowiązków ustawowych, ale zapewne w znacznej części stanowi znak że dany radca prawny w praktyce nie wykonuje zawodu.

z obowiązku uiszczania składki członkowskiej i ubezpieczeniowej z powodu pozostawania bezrobotnymi albo zawiadamiają o niewykonywaniu zawodu” (s. 5). Również władze krajowego samorządu radcowskiego wskazywały, że według ich stanu wiedzy w 2012 roku około kilkuset radców prawnych, zarówno tych w wieku przedemerytalnym, jak i młodych adeptów zawodu z ostatnich roczników dopuszczonych do zawodu, było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne (Sałajewski 2012).

Zatem już w pierwszych latach po realnym wdrożeniu nowego systemu dostępu do zawodów prawniczych pojawiają się symptomy jego częściowej nieefektywności w postaci braku możliwości wykorzystania nabytej wiedzy specjalistycznej przez znaczną część prawników kwalifikowanych lub niedopasowaniu profilu zawodowego takiej liczby prawników kwalifikowanych do aktualnych potrzeb rynku usług prawniczych.

Pojawia się zatem pytanie o organizacyjną i ekonomiczną efektywność zasad dostępu do zawodów prawniczych po 2005 roku i o rolę państwa w stymulowaniu podaży i popytu na rynku usług prawnych. W praktyce liczba prawników kwalifikowanych stanowi obecnie pochodną decyzji Komisji Ministerstwa Sprawiedliwości, określającej stopień trudności pytań egzaminacyjnych na egzaminie wstępnym na aplikacje. W chwili obecnej ani państwo, ani samorządy zawodowe nie dysponują racjonalnym mechanizmem pozwalającym na ewentualny wpływ na liczbę młodych prawników dopuszczanych do wykonywania zawodu, bowiem zgodnie z założeniem ustawodawcy to wolny rynek ma pełnić rolę weryfikatora przydatności prawników kwalifikowanych do wykonywania zawodu.

Jednocześnie młodzi prawnicy kwalifikowani napotykają barierę popytu na usługi prawne. Sytuacja ta może powodować marnotrawienie energii społecznej związanej z koniecznością odbycia wieloletnich specjalistycznych studiów, wynikające z wadliwie funkcjonującego doradztwa zawodowego, ze zbyt licznych naborów zarówno na bezpłatne studia na wydziałach prawa, jak i na odpłatne studia prawnicze na uczelniach prywatnych i z braku uwzględniania przez

młodych ludzi realiów wykonywania zawodów prawniczych w Polsce. Jest to zjawisko charakterystyczne nie tylko dla polskiego czy europejskiego rynku usług prawnych, ale również notowane na terenie Stanów Zjednoczonych. „The legal-job market in America remains dire. But the numbers applying to law school are still soaring, and students are taking out ever bigger loans as tuition fees grow faster than lawyers' salaries. Increasingly, they are graduating into a world of overblown expectation and debt” („The Economist” 2010).

Wskazać zatem należy, że brak efektywnej współpracy państwa i partnerów społecznych w procesie zwiększania naboru młodych prawników do samorządu adwokatów i samorządu radców prawnych w latach 1990–2005 spowodował w 2005 roku otwarcie zawodów prawniczych bez uwzględnienia argumentów wskazujących na konieczność zapewnienia młodym adwokatom i radcom prawnym realnych możliwości odnalezienia się na rynku usług prawnych oraz szans na wdrożenie się do wykonywania zawodu z poszanowaniem racjonalności poniesionych kosztów ekonomicznych i społecznych przy jednoczesnym zachowaniu wytworzonego przez samorzady zawodowe kapitału społecznego.

Zakończenie. Konsekwencje zmian i postulaty na przyszłość

Począwszy od 2003²⁷ roku samorzady zawodowe prawników kwalifikowanych były często traktowane przez część polityków jako podmioty życia społecznego zamykające się w sobie, czy wręcz ograniczające prawa konstytucyjne pozostałych obywateli do wolnego wyboru rodzaju aktywności zawodowej oraz prawa do otrzymania pomocy prawnej. Jednocześnie władze samorządów zawodowych

²⁷ W tym czasie, jak już wspomniano, rozpoczęły się intensywne prace nad projektem zmiany ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw, mające na celu otwarcie zawodów prawniczych.

nie były w stanie nawiązać dialogu społecznego i dokonać z własnej inicjatywy takich zmian w ramach swojej działalności, przede wszystkim poprzez znaczne zwiększenie naboru na aplikacje, które byłyby pozytywnie odebrane przez środowiska absolwentów wydziałów prawa i opinię publiczną.

Osłabienie wizerunku samorządów zawodowych, postrzeganych przez część polityków i media jako korporacje, które priorytetowo traktują swoje własne interesy ekonomiczne kosztem interesów młodzieży prawniczej i klientów, doprowadziło do utraty istotnej części kapitału społecznego zgromadzonego przez środowiska prawnicze. Mam tu na myśli kapitał społeczny definiowany przez Francisa Fukuyamę jako „zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie” (Fukuyama 2003: 174). Konsekwencje tej sytuacji są tym bardziej istotne, że grupa ok. 51 tys. prawników kwalifikowanych, wykonujących zawód, który konstytucja z 1997 roku kwalifikuje jako zawód zaufania publicznego winna aspirować do bycia postrzeganą jako grupa mająca „dodatni promień zaufania”, która wpływa na „wzrost więzi zaufania (a co za tym idzie, kapitału społecznego) również poza własnym środowiskiem” (s. 174). Tymczasem w następstwie politycznych działań społeczne zaufanie do zawodu adwokata i radcy prawnego zostało naruszone.

Ponadto część polityków zapewniała młodzież prawniczą, że istnieje w zasadzie nieograniczony popyt na usługi prawnicze, zaś jedyną przeszkodą w dostępie do tego dobra są limity naboru na aplikacje. Jednak znaczne powiększenie liczby członków samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych przy jednocześnie ograniczonym popycie na usługi prawne niesie z sobą ryzyko ograniczenia zaufania i degeneracji dotychczasowych więzi pomiędzy członkami samorządu zawodowego, opartych formalnie na zasadach etyki zawodowej, ale też w dużym stopniu wynikających ze wspólnych doświadczeń związanych z odbywaniem wieloletnich zajęć aplikacyjnych. Co więcej, w przypadku odejścia od modelu

aplikacji zawodowej prowadzonej i nadzorowanej przez samorząd zawodowy, jedynym spoiwem łączącym nowych członków poszczególnych izb samorządu zawodowego pozostanie wspólne doświadczenie przystąpienia do egzaminu zawodowego i sformalizowane zasady etyki wykonywania zawodu.

Znaczne zwiększenie liczby kwalifikowanych prawników ponad potrzeby wynikające z oczekiwań rynku usług prawnych, któremu będzie towarzyszył brak jasnych i przede wszystkim tożsamy dla wszystkich procedur dostępu do zawodów prawniczych może doprowadzić do utraty możliwości spontanicznego generowania kapitału społecznego, zarówno w relacjach pomiędzy członkami samorządu zawodowego, jak i w relacjach z klientami²⁸. W szczególności dotkliwe skutki, wiodące do kontestacji rozwiązań systemowych mogą dotknąć tych spośród uczestników aplikacji prawniczych, którzy ponieśli znaczne nakłady finansowe na opłaty za aplikację oraz koszty wieloletniej nauki zawodu, a którzy spotykają się na otwartym rynku usług prawniczych z koleżankami i kolegami, którzy skorzystali z innych, mniej kosztownych i mniej wymagających ścieżek dostępu do zawodu. Większa podaż usług prawniczych przy stałym popycie generuje większą presję na konkurencję i spadek cen, co może doprowadzić do pogorszenia jakości świadczonych usług, a w rezultacie do utraty zaufania klientów do prawników kwalifikowanych ze względu na niesatysfakcjonujące załatwianie ich spraw. Z punktu widzenia klientów taka sytuacja skutkować będzie wzrostem tzw. kosztów transakcyjnych²⁹, związanych z koniecznością głębszej weryfikacji kwalifikacji adwokata lub radcy prawnego, z którego usług zamierza się skorzystać.

Samorząd radców prawnych na mocy uchwały nr 73 /VIII/2011 z dnia 9 listopada 2011 roku, dostrzegając pojawiające się ryzyka

²⁸ Por. tamże, s. 186. Fukuyama zwraca uwagę, że zbyt ni wzrost liczebności grupy nieuchronnie prowadzi do pojawienia się problemów związanych z dobrami publicznymi.

²⁹ Koszt transakcyjny rozumiany jest w tym przypadku jako suma obciążeń finansowych i niefinansowych klienta związanych z procedurą wyboru odpowiedniego prawnika. O kosztach transakcyjnych m.in. Fukuyama 2003: 170–171.

i oczekiwania aplikantów, wprowadził istotne zmiany do programu aplikacji radcowskiej, polegające m.in. na zwiększeniu nacisku na zapoznanie aplikantów z praktycznymi aspektami wykonywania zawodu radcy prawnego, w tym umiejętnościami retorycznymi, negocjacyjnymi i zarządzania konfliktami, na permanentnym szkoleniu aplikantów w zakresie zasad etyki i wykonywania zawodu radcy prawnego, a także na wprowadzeniu części egzaminów w formie ustnej. Również samorząd zawodowy adwokatów na mocy uchwały nr 55/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 roku zmienił program aplikacji adwokackiej, odchodząc od tradycyjnego modelu wykładowego na rzecz zasadniczego zwiększenia liczby zajęć warsztatowych mający na celu praktyczną naukę zawodu.

Niezależnie od powyższego, w przypadku kontynuowania zmian zasad naboru do zawodów prawniczych bez uwzględnienia głosu samorządów zawodowych oraz realiów rynkowych, państwo będzie miało za partnerów społecznych zatomizowanych prawników kwalifikowanych, nie mających większego wpływu na sposób doboru nowych członków samorządu zawodowego i wykazujących mniejszą wiarę w efektywność i sprawność organów samorządowych i niższy poziom wewnątrzgrupowego zaufania. Zarówno prawnikom kwalifikowanym, jak i samorządom zawodowym może być trudniej zachować niezależności w relacjach z państwem i jego organami w ramach świadczenia pomocy prawnej na rzecz obywateli. Istnieje obawa, iż silna konkurencja, która może przerodzić się w pewnych segmentach rynkowych w walkę o klienta, wpłynie ujemnie na skłonność do stawiania na priorytetowym miejscu zasad wykonywania zawodu przez wszystkich członków samorządu. W konsekwencji nastąpić może dalsza erozja budowanego latami kapitału społecznego w rozumieniu, jakie nadali temu pojęciu Robert Putnam i Francis Fukuyama (Putnam 1995, 2009; Fukuyama 1997, 2003).

Celem zachowania spójności systemu i w trosce o należyłą sprawność funkcjonalną samorządu zawodowego oraz o odpowiednie relacje jego członków wydaje się zasadne ograniczenie dróg wejścia do zawodów prawniczych, co do zasady, do ścieżki aplikacyjnej.

Kilkuletnia aplikacja prawnicza pod nadzorem samorządu zawodowego, na podstawie intensywnej współpracy w relacji aplikant – patron powinna jednocześnie zasadniczo ułatwić wejście na rynek usług prawnych młodych prawników kwalifikowanych i stanowić dla nich swojego rodzaju promesę realnego wejścia do zawodu już z chwilą zaliczenia egzaminu wstępnego na aplikację. Można bowiem przyjąć, że uczestnik aplikacji prawniczej, który już w czasie jej odbywania ma realną szansę budowy swojej pozycji rynkowej i reputacji zawodowej pod nadzorem patrona i sprawnie działającego samorządu zawodowego, ma znacznie większe szanse na rynku usług prawniczych niż prawnik, którego kontakt z samorządem zawodowym i praktyką wykonywania zawodu ogranicza się do zaliczenia egzaminu zawodowego. Jednocześnie w warunkach dużego naboru na aplikacje coraz trudniejsze staje się wykonywanie patronatu na dotychczasowych zasadach. W obliczu zwiększenia liczby aplikantów coraz powszechniejsze stają się wolnorynkowe praktyki polegające na przyjmowaniu do renomowanych kancelarii tych, którzy gotowi są pracować za darmo bądź za minimalne wynagrodzenie, często niewystarczające na utrzymanie. Dla aplikantów, którzy nie mogą liczyć na wsparcie rodziny, stanowi to istotny problem.

Innymi słowy, po czasie reform z 2005, 2009 i 2013 roku, zapewniającej młodzieży prawniczej szeroki dostęp do aplikacji prawnych, nadszedł czas rozważenia rozwiązań, które poza przyznaniem formalnych tytułów zawodowych umożliwią młodym prawnikom kwalifikowanym znalezienie miejsca na rynku usług prawnych. Jak od kilku lat wskazują władze samorządów zawodowych, m.in. na podstawie badań socjologicznych wśród studentów prawa, potrzebą chwili są zmiany programów studiów prawnych w kierunku zwiększenia ilości zajęć praktycznych oraz zajęć budujących umiejętności interpersonalne przyszłych prawników (Łojko 2011). Nowe programy aplikacji przygotowane przez samorządy zawodowe radców prawnych i adwokatów stanowią krok we właściwym kierunku, któremu powinna towarzyszyć próba ustawowej stabilizacji liczby aplikantów przyjmowanych corocznie na apli-

kacje prawnicze w celu umożliwienia samorządom zapewnienia odpowiedniego poziomu zajęć aplikacyjnych oraz skutecznego systemu opieki patronackiej nad aplikantami.

Warunkiem ochrony kapitału społecznego, jaki stał się dorobkiem prawniczych samorządów zawodowych, jest także przygotowanie i wdrożenie zmian zasad regulacji zawodów adwokata i radcy prawnego, które będzie stanowiło kompromis pomiędzy prawniczymi samorządami zawodowymi a państwem.

BIBLIOGRAFIA

- Agacka-Indecka J., 2005, *W sejmie i w senacie. Sprawozdanie z zakończenia prac parlamentarnych nad zmianami ustawy – Prawo o adwokaturze*, „Palestra”, 9–10: 267–272.
- Banasik M., 2012, *Dużo prawników, ale nie wykształconych*, „Gazeta Wyborcza”, 2 marca.
- Bourdieu P., 1986, *The Forms of Capital*, w: J.G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, s. 241–258.
- Coleman J.S., 1990, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts–London, Harvard University Press.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fukuyama F., 2003, *Kapitał społeczny*, w: L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, Poznań, Zysk i S-ka, s. 169–187.
- Grelewicz-La Mela M., Wyszogrodzka M., 2011, *Nowi radcowie prawni na start*, „Biuletyn Informacyjny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie”, 4, październik–grudzień: 4–6.
- Jaraszek A., 2011, *Aplikacja nie gwarantuje dobrej pracy w zawodzie*, „Rzeczpospolita”, 13 lipca.
- Kopania B., 2012, *Studenci prawa w badaniach socjologicznych*, „Radca Prawny”, 123, marzec: 12–14.
- Łojko K. (red.), 2011, *Studenci prawa o studiach i perspektywach zawodowych*, Warszawa, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji.
- Nalewajko E., Post B., Radiukiewicz A., Maranowski P., 2016, *Społeczne światy elity administracji państwa*, Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Putnam R.D., 1995, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków–Warszawa, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Putnam R.D., 2009, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Saławajewski D., 2012, *Deregulacja bez dezorientacji*, „Radca Prawny”, 124, kwiecień: 4.
- Skuczynski P., 2016, *Etyka adwokatów i radców prawnych*, Warszawa, Wydawnictwo CH Beck.
- Tatomir T., 2008, *Zmniejsza się zaufanie do prawników*, „Gazeta Prawna”, 5 lutego.
- „The Economist”, 2010, *Trouble with the Law*, 11 listopada.

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

- CEPEJ (European Commission for the efficiency of Justice), 2016, *European Judicial Systems. Efficacy and Quality of Justice*. CEPEJ Studies No 12. <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny), 2017a, *Rocznik demograficzny*. file:///D:/Download/rocznik_demograficzny_2017%20(3).pdf.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny), 1991, 1996, 2001, 2005, 2006, 2008, 2011, 2015, 2016, 2017b, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. Absolwenci studiów magisterskich i zawodowych według grup kierunków studiów – grupa prawna*.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny), 2017c, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON*. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/>.
- ISP (Instytut Spraw publicznch), 2016, *Raport z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*, Warszawa, grudzień.
- KRRP (Krajowa Rada Radców Prawnych), 2018, *Ruch kadrowy radców prawnych i aplikantów radcowskich 1998–2017*. Dane udostępnione na prośbę autorki artykułu.
- MS (Ministerstwo Sprawiedliwości, Wydział Statystyki), 2012, Dane zawarte w piśmie Naczelnika Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 20 marca 2012 roku, przesłanym drogą elektroniczną w odpowiedzi na zapytanie autorki artykułu.
- MS (Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej), 2016, *Analiza wyników zawodowych egzaminów prawniczych adwokackiego i radcowskiego przeprowadzonych w dniach 11–13 marca 2015 r.* <http://slideplayer.pl/slide/12395408/>.
- MS (Ministerstwo Sprawiedliwości), 2017, *Ewidencja spraw 2011–2016*. <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.
- MS (Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej), 2018a, *Analiza wyników egzaminów wstępnych na aplikacje: adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą 30 września 2017 r.* [http://www.wpia.uj.edu.pl/documents/41601/139083185/analiza-wynikow-egzaminow-wstepnych-na-aplikacje-adwokacka-radcowska-notarialna-i-komornicza--30-wrzesnia-2017-r_\(2\).pdf](http://www.wpia.uj.edu.pl/documents/41601/139083185/analiza-wynikow-egzaminow-wstepnych-na-aplikacje-adwokacka-radcowska-notarialna-i-komornicza--30-wrzesnia-2017-r_(2).pdf).
- MS (Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej), 2018b, *Wyniki egzaminów na aplikacje adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą w latach 2006–2017*. Dane przesłane drogą elektroniczną na prośbę autorki artykułu.
- MS (Ministerstwo Sprawiedliwości, Wydziału Komunikacji społecznej i promocji), 2018c, *Dane dotyczące liczby osób wykonujących inne zawody prawnicze przed uzyskaniem wpisu na listy adwokatów, radców prawnych i notariuszy*. Dane zawarte w piśmie Głównego Specjalisty Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 16 lutego 2018 roku, przesłanym drogą elektroniczną w odpowiedzi na zapytanie autorki artykułu.
- MS (Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej), 2018d, *Dane dotyczące liczby adwokatów, radców prawnych i notariuszy wpisanych na listy w latach 1999–2017*. Dane przesłane drogą elektroniczną na prośbę autorki artykułu.
- NRA (Naczelna Rada Adwokacka), 2018, *Stany osobowe adwokatury za okres 1989–2017*. Dane udostępnione na prośbę autorki artykułu.

Kaja Gadowska, Otwarcie zawodów adwokata i radcy prawnego w Polsce po 1989 roku

SDP (Stowarzyszenie Doradców Prawnych), 2017, *Doradca prawny – nowoczesny prawnik*.
<http://www.doradcyprawni.org>.

TNS OBOP, 2009, na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych, *Zawody prawnicze w opinii i doświadczeniu Polaków*, luty.

TNS OBOP, 2009, na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych, *Opinie studentów prawa na temat przyszłości zawodów prawniczych*, październik.

AKTY PRAWNE

Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 1998 roku w sprawie ułatwienia stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż to, w którym zostały uzyskane kwalifikacje (Official Journal L 077, 14/03/1998 P. 0036 – 0043)

Ustawa z dnia 22 lipca 1952 roku Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1952 r. Nr 33, poz. 232 ze zm.)

Ustawa z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (DzU z 1982 r. Nr 16, poz. 124 ze zm.)

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (DzU z 1982 r. Nr 19, poz. 15 ze zm.)

Ustawa z dnia 14 lutego 1991 roku – Prawo o notariacie (DzU z 1991 r. Nr 22, poz. 91 ze zm.)

Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, tzw. „Mała Konstytucja” (DzU z 1992 r. Nr 84, poz. 426 ze zm.)

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z dnia 22 maja 1997 roku o zmianie ustawy o radcach prawnych (DzU z 1997 r. Nr 75, poz. 471)

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (DzU z 2005 r. Nr 163, poz. 1361)

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 roku o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (DzU z 2009 r. Nr 37, poz. 286)

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (DzU z 2013 r., poz. 829)

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (DzU z 2015r., poz. 1255)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. Sygn. Akt P 21/02 (DzU z 2004 r. Nr 34, poz. 303)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2002 r. Sygn. akt K 30/01 (DzU z 2002 r. Nr 78, poz. 714)

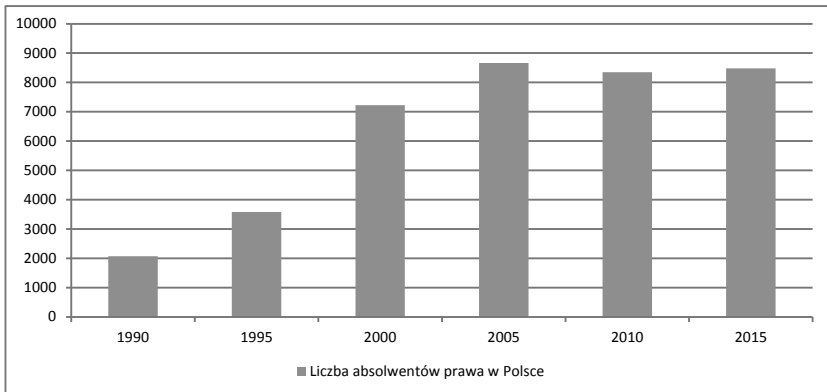
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2003 r. Sygn. akt SK 22/02 (DzU z 2003 r. Nr 206, poz. 2012)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r. Sygn. akt K 30/06 (DzU z 2006 r. Nr 206, poz. 1522)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2008 r. Sygn. akt K 4/07 (DzU z 2008 r. Nr 57, poz. 348)

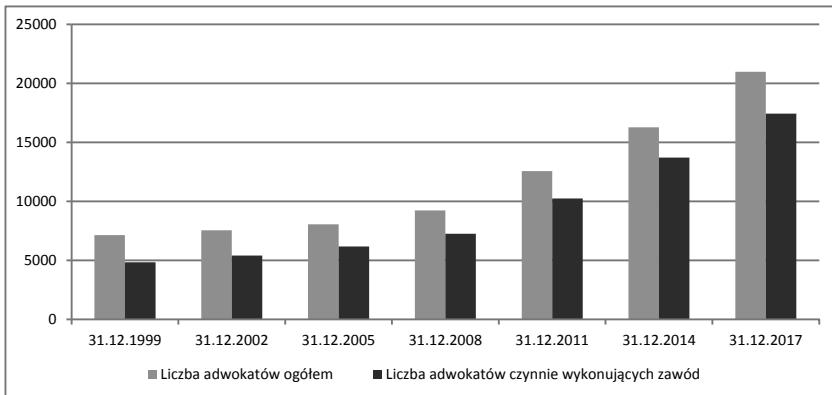
Aneks

Wykres 1. Liczba absolwentów wydziałów prawa w latach 1990–2015



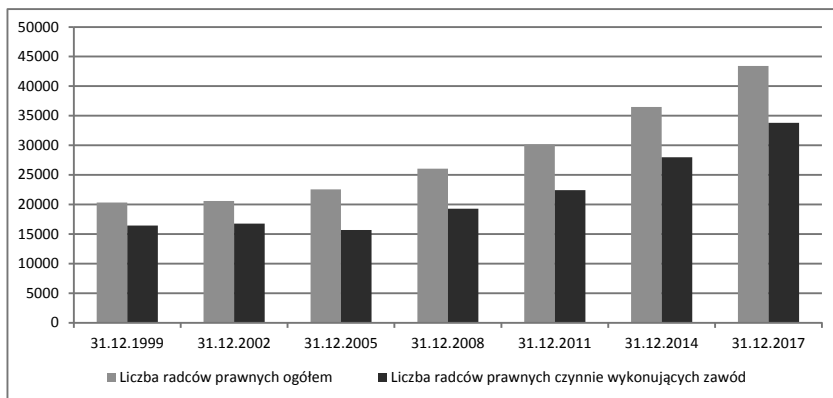
Źródło: GUS 1991; GUS 1996; GUS 2001; GUS 2006; GUS 2011; GUS 2016.

Wykres 2. Liczba adwokatów ogółem i czynnie wykonujących zawód w latach 1999–2017



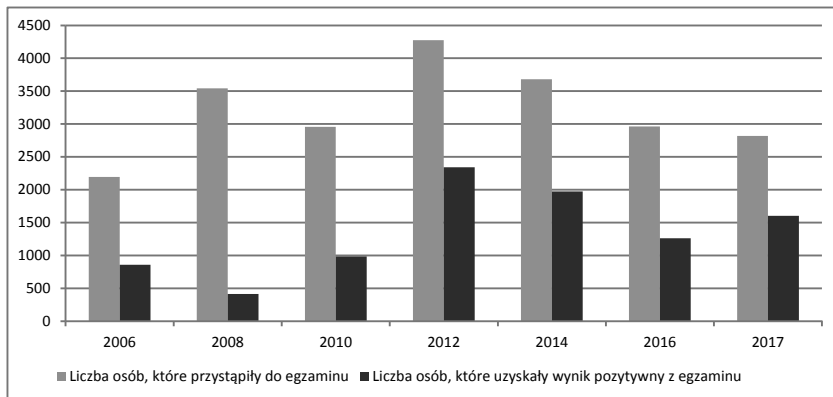
Źródło: MS 2018d.

Wykres 3. Liczba radców prawnych ogółem i czynnie wykonujących zawód w latach 1999–2017

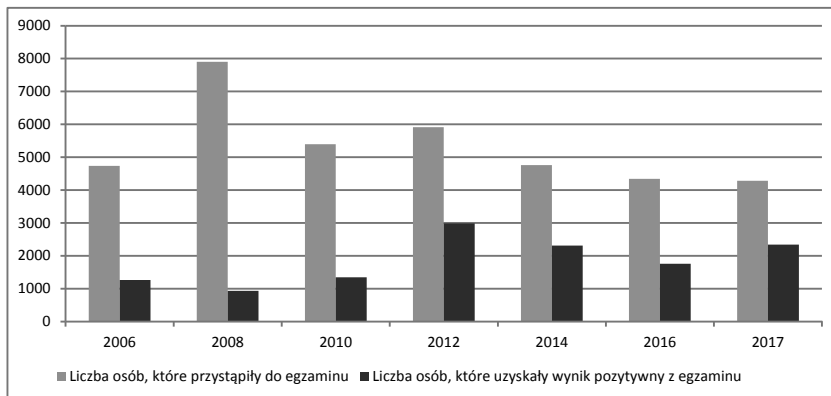


Źródło: MS 2018d.

Wykres 4. Wyniki egzaminu na aplikację adwokacką w latach 2006–2017



Źródło: MS 2018b.

Wykres 5. Wyniki egzaminu na aplikację radcowską w latach 2006–2017

Źródło: MS 2018b.

Summary

Opening legal professions in Poland after 1989

The paper presents the rules binding upon qualified lawyers, i.e. advocates and attorneys at law, to pursue their profession during the period of political changes in Poland from 1989 to 2017, in particular the changes in the principles of recruitment of new members of self-governing councils of qualified lawyers in the context of, first, availability of legal services for commercial and non-commercial operations, and second, availability of the profession of qualified lawyer for law graduates. The title ‘opening of legal professions’ is understood here as an approximately 15-year process of social negotiations and statutory changes which by definition was to lead to a definite enhancement in access to the profession of qualified lawyer and to legal services. In this context, I make a preliminary assessment of the consequences of opening up legal professions and evaluate the effectiveness of the current model of access of young lawyers to the professions of advocate and attorney at law through their opportunities in the legal services market and satisfying their vocational ambitions.

Key words: opening professions, deregulation, legal professions, advocates, attorneys at law

