



Prawnik dla każdego.

Czy należy urzędowo ograniczać ceny usług prawniczych?

Michał Kocur, Ryszard Sowiński

Raport Instytutu Sobieskiego nr 28/2007



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>



GRYNHOFF | WOŻNY | WSPÓLNICY
K A N C E L A R I A P R A W N A



INSTYTUT SOBIESKIEGO

Kancelaria prawna Grynhoff, Woźny i Wspólnicy jest partnerem merytorycznym Instytutu Sobieskiego.
Kancelaria specjalizuje się w obsłudze prawnej przedsiębiorstw działających
w regulowanych sektorach gospodarki. Główna aktywność kancelarii skupia się na rynku komunikacji
elektronicznej, zaś w ramach współpracy merytorycznej z Instytutem Sobieskiego na sektorze energetycznym.

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP.....	4
2. ISTOTA PROPOZYCJI.....	5
3. UZASADNIENIE PROPONOWANYCH REGULACJI	7
4. LOGIKA KSZTAŁTOWANIA CEN USŁUG PRAWNICZYCH	8
5. ROZWIĄZANIA PRZYJĘTE W INNYCH KRAJACH	16
6. OCENA ZAŁOŻEŃ PROJEKTU	16
7. KONSTYTUCYJNOŚĆ PROPOZYCJI MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI.....	20
8. PROPOZYCJE MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W ŚWIETLE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO	22
9. SKUTKI PROPOZYCJI MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI	24
10. PROPONOWANE ROZWIĄZANIA.....	28

Michał Kocur

michal.kocur@sobieski.org.pl

Ryszard Sowiński

ryszard.sowinski@sobieski.org.pl

1. WSTĘP

Minister Sprawiedliwości przedstawił projekty aktów prawnych regulujących zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych za świadczone przez nich usługi prawne³ (**Projekt**). Projekt dotyczy zarówno usług dokonywanych przed organami wymiaru sprawiedliwości (np. rejestracja spółki) jak i niedokonywanych przed takimi organami (np. sporządzenie pisemnej opinii prawnej). Deklarowanym celem projektu zmian w przepisach jest umożliwienie osobom o średnich i niższych zarobkach dostępu do usług prawnych.

Niniejszy raport stanowi próbę oceny propozycji Ministra Sprawiedliwości. W trakcie ich analizy Autorzy doszli do wniosku, że wprowadzenie regulowanych stawek usług prawniczych jest z wielu powodów niewskazane. Dostęp do usług prawniczych może być zwiększony jedynie dzięki zwiększeniu podaży tych usług – a więc ułatwieniu absolwentom studiów prawniczych zdobywania tytułów zawodowych uprawniających do samodzielnego świadczenia usług prawniczych.

¹ Michał Kocur jest ekspertem Instytutu Sobieskiego w obszarze prawa. Prowadzi badania z zakresu prawa spółek, arbitrażu handlowego i postępowania cywilnego.

² Dr Ryszard Sowiński jest członkiem zarządu i ekspertem Instytutu Sobieskiego w obszarze finansów publicznych. Prowadzi badania z zakresu prawa podatkowego.

³ Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw; Projekt rozporządzenia w sprawie wysokości opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości oraz wysokości opłat za niektóre czynności adwokackie nie dokonywane przed organami wymiaru sprawiedliwości; Projekt rozporządzenia w sprawie wysokości opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości oraz wysokości opłat za niektóre czynności radców prawnych niedokonywane przed organami wymiaru sprawiedliwości (<http://www.ms.gov.pl/projekty/projekty.shtml>).

2. ISTOTA PROPOZYCJI

Zasady **wynagradzania adwokatów i radców prawnych** proponowane przez Ministra Sprawiedliwości polegają na **wprowadzeniu cen maksymalnych** za świadczone przez przedstawicieli obu zawodów **usługi prawnicze**. Prócz wynagrodzenia adwokatom i radcom prawnym przysługiwałby zwrot udokumentowanych kosztów związanych z prowadzeniem sprawy.

W poniższej tabeli podano, dla przykładu, niektóre stawki proponowane w Projekcie.

Czynność	Maksymalne wynagrodzenie
Prowadzenie sprawy o roszczenia pieniężne	stawka malejąca (regresja szczeblowa) od 15% do 3% w zależności od wartości przedmiotu sporu
Prowadzenie sprawy o rozwód i unieważnienie małżeństwa	1.000 PLN
Prowadzenie sprawy o zniesienie wspólności majątkowej między małżonkami	1.000 PLN
Prowadzenie sprawy o naruszenie posiadania	450 PLN
Prowadzenie sprawy o stwierdzenie nabycia spadku	180 (jeżeli przedmiotem postępowania jest również ważność testamentu - 1 000 PLN)
Prowadzenie sprawy o ochronę dóbr osobistych i ochronę praw autorskich	1.000 PLN
Prowadzenie sprawy z zakresu postępowania układowego lub upadłościowego	3.600 PLN
Prowadzenie sprawy o rejestrację spółki	2.400 PLN
Prowadzenie sprawy o uchylenie uchwały wspólników bądź akcjonariuszy i o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników bądź akcjonariuszy	1.000 PLN
Prowadzenie sprawy o wyłączenie wspólnika	1.000 PLN

Prowadzenie sprawy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy	180 PLN
Prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym	20 % stawki ostatecznej, a jeżeli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam radca prawny - 30 % stawki ostatecznej, w obu wypadkach nie mniej niż 120 PLN i nie więcej niż 1 000 PLN
Sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej oraz udział w rozprawie przed Sądem Najwyższym	25 % stawki ostatecznej, a jeżeli w drugiej instancji nie prowadził sprawy ten sam radca prawny - 50 % stawki ostatecznej, w obu wypadkach nie mniej niż 120 PLN i nie więcej niż 2 000 PLN
Prowadzenie sprawy o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie	360 PLN
Udzielenie porady lub sporządzenie pisma upominawczego	100 PLN, a jeżeli czynność połączona jest ze zbadaniem akt, ksiąg wieczystych lub rejestrów - 500 PLN.
Sporządzenie pozwu, aktu oskarżenia lub zażalenia (jeżeli jest to czynność jednorazowa)	300 PLN
Sporządzenie pisemnej opinii prawnej,	2.000 PLN
Sporządzenie projektu umowy	1.000 PLN

Wymienione wyżej przykłady cen maksymalnych proponowanych przez Ministra Sprawiedliwości stanowią jedynie niewielką część czynności uregulowanych Projektem.

W sprawach nieuregulowanych w Projekcie Minister Sprawiedliwości proponuje ustalenie maksymalnej stawki za godzinę pracy adwokata i radcy prawnego.

⁴ przez stawkę ostateczną zgodnie z Projektem należy rozumieć maksymalną stawkę, jaką radca prawny lub adwokat może pobrać od klienta za dokonanie czynności.

Stawka ta nie mogłaby przekraczać 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę⁵.

Wprowadzenie stawek maksymalnych na usługi prawnicze jest niewątpliwie najważniejszym elementem propozycji Ministra Sprawiedliwości. Warto jednak odnotować, że w projektach zawarto też inne propozycje dotyczące:

- **odroczenia wypłaty wynagrodzenia** w sprawach przed organami wymiaru sprawiedliwości i **uzależnienia zapłaty od wyniku sprawy**;
- wprowadzenia **obligatoryjnej pisemnej formy umowy** pomiędzy klientem a radcą prawnym lub adwokatem;
- **obowiązku składania oświadczeń majątkowych**, które mają być analizowane przez organy samorządu zawodowego, oraz przekazywane do urzędu skarbowego;
- obowiązku **przyjmowania wpłat wynagrodzeń na rachunek bankowy** (z wyjątkiem kwot niższych niż 250 zł.);
- obowiązku prowadzenia **księgi umów** w formie pisemnego rejestru;
- zasad wynagradzania za udzielenie pomocy prawnej z urzędu.

3. UZASADNIENIE PROPONOWANYCH REGULACJI

Minister Sprawiedliwości w uzasadnieniu Projektu przytacza szereg argumentów mających przemawiać za koniecznością uregulowania zasad wynagradzania radców prawnych i adwokatów. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że w obecnym stanie faktycznym i prawnym obserwuje się następujące negatywne zjawiska:

- zbyt mała liczba radców prawnych i adwokatów w stosunku do ludności kraju;
- utrzymywanie się wysokich cen usług prawnych, co skutkuje ograniczeniem dostępu do pomocy prawnej osób o średnich i niższych dochodach;

⁵ Obecnie minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 936 PLN (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2006r. w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2007r. Dz.U. 2006 nr 171, poz. 1227), 30% tej kwoty to 280, 80 PLN.

- brak możliwości uzyskania przez stronę wygrywającą proces pełnego zwrotu poniesionych kosztów pomocy prawnej;
- nieprzejrzystość i nieprzewidywalność wysokości kosztów obsługi prawnej;
- brak powiązania wysokości wynagrodzeń prawników z efektywnością ich pracy.

Minister Sprawiedliwości zwraca uwagę, że w Polsce rośnie popyt na usługi prawnicze – wynika to z rozwoju gospodarczego kraju. Jednocześnie, w związku z potrzebą przyspieszenia i uproszczenia procedur sądowych, coraz więcej obowiązków procesowych nakłada się na strony postępowania. Powoduje to konieczność coraz częstszego korzystania z pomocy profesjonalnych doradców.

Zważywszy na powyższe Minister Sprawiedliwości stwierdza, „*że dotychczasowa praktyka, pozwalająca na swobodne kształtowanie wysokości wynagrodzeń adwokatów i radców prawnych, bez określenia górnej granicy, musi ulec zmianie. Konieczne jest wprowadzenie nowych uregulowań pozwalających na kontrolę i ograniczenie wysokości wynagrodzeń adwokatów i radców prawnych. W sytuacji bowiem, gdy podaż usług prawniczych jest niewspółmiernie niska w stosunku do popytu na te usługi, to reguły wolnego rynku i swoboda kształtowania umów nie mogą być jedynym regulatorem wysokości dochodów prawników*”.

Głównym celem Projektu „*nie jest zmniejszanie dochodów prawników, ale takie ich dostosowanie do cech polskiego rynku usług prawnych, które pozwoli na zdecydowane poszerzenie dostępu obywateli do tych usług.*” W uzasadnieniu Projektu stwierdza się również, iż „*zapropozowane w projekcie ustawy zmiany idą w kierunku zwiększenia dostępności usług prawniczych, przy jednoczesnym zachowaniu dochodów adwokatów i radców prawnych na godziwym poziomie*”.

4. LOGIKA KSZTAŁTOWANIA CEN USŁUG PRAWNICZYCH

Sektor usług prawniczych⁶ charakteryzuje się różnorodnością podmiotów świadczących pomoc prawną. Działają w nim zarówno samodzielni prawnicy (tzw. „wolni strzelcy”), kancelarie zatrudniające kilku – kilkunastu prawników jak i kancelarie, w których zatrudnienie znajduje 50-100 prawników. Na potrzeby niniejszego raportu można przyjąć podział rodzajów podmiotów świadczących usługi doradcze na kilka grup.

⁶ Pominięto tu usługi prawne świadczone przez notariuszy, komorników, doradców podatkowych. W raporcie skoncentrowano się na usługach świadczonych przez radców prawnych i adwokatów.

Ze względu na kryterium ilości zatrudnionych prawników można wyróżnić trzy grupy kancelarii:

- A. małe i indywidualne kancelarie adwokackie i radcowskie obsługujące sprawy cywilne i karne;
- B. średniej wielkości polskie kancelarie nastawione na obsługę biznesu;
- C. duże międzynarodowe kancelarie i największe polskie kancelarie obsługujące zagranicznych inwestorów i największe polskie podmioty.

Przed dokonaniem analizy czynników wpływających na ceny usług prawnych warto scharakteryzować te kancelarie biorąc pod uwagę następujące kryteria:

- liczba zatrudnianych prawników (łącznie z prawnikami bez tytułów zawodowych);
- rynki geograficzne, na których działają te kancelarie;
- rodzaj obsługiwanych klientów;
- sposób organizacji i zarządzania kancelariami.

Grupa kancelarii	Liczba prawników	Rynek geograficzny	Rodzaj klientów	Organizacja i zarządzanie
A	1-3	cały kraj	mali przedsiębiorcy, osoby nieprowadzące działalności gospodarczej	brak biura, małe biuro, brak lub minimalna obsługa administracyjna
B	4-30	duże i średnie miasta	średni i duzi przedsiębiorcy, osoby nieprowadzące działalności gospodarczej w przypadku dużych i skomplikowanych spraw	średnie lub duże biuro, rozbudowana administracja, procedury zarządzania,
C	30-100	Warszawa, duże miasta dzięki biurom regionalnym	duzi przedsiębiorcy	duże biura, rozbudowana administracja, procedury zarządzania

Warto również zauważyć, że pomoc prawną można uzyskać również poza kancelariami opisanymi powyżej. W tej kategorii mieści się:

- pomoc prawna świadczona przez prawników nieposiadających uprawnień zawodowych;
- pomoc prawna doradców podatkowych i biur rachunkowych w zakresie doradztwa podatkowego;
- pomoc prawna firm windykacyjnych;
- pomoc prawna organów administracji publicznej, które zobowiązane są na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej do informowania obywateli o przysługujących im prawach i obowiązkach.

Ceny usług prawnych świadczonych przez kancelarie z grup A-C cechują się dużą różnorodnością, a kancelarie stosują rozmaite systemy rozliczeń. Można jednak z całą pewnością stwierdzić, że w sektorze usług doradztwa prawnego wykształciły się w ciągu ostatnich lat reguły ustalania cen za usługi prawnicze.

Na ceny usług prawnych wpływają czynniki zewnętrzne (rynkowe), jak i wewnętrzne. Do pierwszej grupy czynników należy zaliczyć podaż usług prawnych na lokalnym rynku (liczba kancelarii prawnych na poszczególnych rynkach geograficznych różni się w istotny sposób) i popyt na usługi prawne na lokalnym rynku – zależy on przede wszystkim od wielkości miejscowości, poziomu rozwoju gospodarczego danego rynku, ilości podmiotów gospodarczych funkcjonujących na lokalnym rynku.

Do czynników wewnętrznych należy zaliczyć przede wszystkim sposób organizacji kancelarii, strukturę kosztów oraz strategię cenową przyjętą przez daną kancelarię. Istotny wpływ na ceny usług ma także renoma kancelarii i prawnika oraz stopień specjalizacji w danej dziedzinie – czynniki te wpływają na wielkość popytu na usługi konkretnej kancelarii czy prawnika.

Na cenę usługi prawnej wpływają także czynniki związane ze specyfiką konkretnej sprawy. Do czynników takich należy zaliczyć przede wszystkim:

- nakład pracy liczony ilością godzin poświęconych na pracę;
- kwalifikacje i koszty wynagrodzenia prawnika bezpośrednio wykonującego pracę;
- ryzyko związane z prowadzeniem sprawy (np. ryzyko błędnej wykładni);
- prawdopodobieństwo wygrania sprawy (w przypadku np. spraw sądowych);
- wartość przedmiotu sporu lub wartość transakcji;
- termin załatwienia sprawy.

Złożoność czynników wpływających na taką, a nie inną cenę usługi doradczej sprawia, że ceny nawet bardzo podobnych usług różnią się znacznie między sobą.

Ponadto warto zauważyć, że prawnicy stosują różne systemy rozliczeń z klientami. Spośród wielu metod ustalania ceny za usługi prawne należy wyróżnić trzy dominujące – system ryczałtowy, system godzinowy oraz wynagrodzenie uzależnione od sukcesu.

Wynagrodzenie godzinowe jest najczęściej stosowaną metodą rozliczeń – metoda ta uwzględnia bowiem zarówno nakład pracy potrzebny do wykonania określonego zadania, jak i „wartość rynkową” wykonującego zlecenie prawnika – im większe doświadczenie i kompetencje, tym wyższe koszty godziny pracy, ale też wyższa efektywność i, w konsekwencji, możliwość stosowania wyższych stawek. System godzinowy ma również tę zaletę, że umożliwia ustalenie wynagrodzenia w sytuacji, w której nakład pracy potrzebny do doprowadzenia sprawy do końca nie jest z góry określony. Ustalenie ilości godzin czasu pracy potrzebnych do prowadzenia sprawy sądowej lub przygotowania opinii prawnej jest czasami niemożliwe. Wtedy system rozliczeń godzinowych najlepiej godzi interesy klienta i prawnika – ostateczna cena odzwierciedla nakład pracy. Wadą systemu godzinowego jest to, iż koszt obsługi prawnej nie jest z góry określony.

Wynagrodzenie ryczałtowe nie zawiera podstawowej wady systemu godzinowego – cena usługi prawniczej jest z góry znana klientowi. Określając wysokość wynagrodzenia ryczałtowego prawnicy kierują się jednak przede wszystkim szacowanym nakładem pracy. Ponieważ szacunek taki rzadko odpowiada ostatecznemu nakładowi pracy, przy wynagrodzeniu ryczałtowym (w porównaniu do godzinowego) jedna ze stron

umowy o usługi doradcze traci – albo prawnik, w przypadku niedoszacowania nakładu pracy albo klient – w przypadku przeszacowania.

W systemie wynagrodzenia uzależnionego od sukcesu – wynagrodzenie ustalone jest w oparciu o wartość przedmiotu sporu i szacowany nakład pracy, a następnie dyskontuje się je biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo wygranej. W takim przypadku, przy niskim prawdopodobieństwie wygrania sprawy, procentowo określona premia od sukcesu może być bardzo wysoka.

Wracając do wewnętrznych czynników kształtujących wysokość wynagrodzenia za godzinę pracy warto zwrócić uwagę na szczególnie istotny czynnik – czynnik kosztów. Każdej godzinie pracy prawnika na rzecz klienta towarzyszą koszty potrzebne do utrzymania biura i pracowników merytorycznych i administracyjnych. Koszty te można przypisać godzinom pracy i w ten sposób określić, kiedy doradztwo dla danego klienta jest opłacalne, a kiedy cena usług nie przekracza progu rentowności.

Koszty przypisywane godzinom pracy można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- koszty utrzymania biura i obsługi administracyjnej;
- koszty wynagrodzenia prawników wykonujących pracę.

Koszty administracyjne przypadające na godzinę pracy dla klienta oblicza się dzieląc ogólny poziom kosztów (bez wynagrodzeń prawników) przez łączną liczbę godzin zarejestrowanych przez prawników. W średniej wielkości kancelarii (w zależności od polityki kosztowej i miasta a także od sposobu organizacji kancelarii) koszty te mogą wahać się w granicach 40-60 złotych na godzinę.

Natomiast w przypadku wynagrodzeń prawników koszt godziny zależy od kosztów wynagrodzenia danego prawnika i ilości czasu pracy, jaki wykazuje w rozliczeniach. Koszt ten może wahać się od 35⁷ do nawet 300 złotych (w dużych kancelariach dla doświadczonych prawników) na godzinę.

Podane wyżej kwoty mają jedynie charakter orientacyjny, ale oparte są na rzeczywistych danych pochodzących z kancelarii prawnych. W związku z powyższym można

⁷ Przeciętnie prawnik rejestruje dla klientów co najmniej ok. 100 godzin pracy * 35 zł = 3.500 zł, co odpowiada wynagrodzeniu netto na poziomie ok. 2.000 zł.

stwierdzić, że uśredniony koszt na godzinę średniej wielkości kancelarii w średniej wielkości mieście może wynosić ok. 100-150 złotych – będzie on nieco niższy przy kancelariach jednoosobowych w małych miejscowościach i dużo wyższy w dużych kancelariach w dużych miastach. Biorąc pod uwagę godzinowe stawki proponowane przez kancelarie prawne oraz fakt, że nie wszystkie godziny zarejestrowane są godzinami fakturowanymi – rentowność operacyjna kancelarii prawnych może wynosić ok. 15-30% przychodów netto. Oznacza to, że redukcja wynagrodzeń o taki procent doprowadzić może do pojawienia się strat z działalności gospodarczej. Kwestia rentowności operacyjnej kancelarii prawnych została ustalona przez autorów raportu w wyniku rozmów z przedstawicielami średnich i dużych kancelarii prawnych. Autorzy raportu nie weryfikowali danych empirycznych na reprezentatywnej grupie kancelarii, ze względu na ograniczoną dostępność takich danych, natomiast możliwe było dotarcie do podstawowych wyników działalności niektórych dużych polskich kancelarii prawnych.

Na poniższej tabeli zaprezentowano dane dotyczące rentowności sprzedaży netto (zysk netto/przychody ze sprzedaży).

Kancelaria (rok)	Przychody (tys. zł)	Zysk netto (tys. zł.)	Rentowność netto (%)
Clifford Chance (2005)	52.286	21.926	42
Cameron McKenna (2004)	64.631	13.766	21
Salans (2004)	35.992	1.714	5
White & Case (2005)	55.877	12.085	22
Gide Loyrette Nouel (2005)	28.077	3.652	13
Baker & McKenzie (2004)	51.353	12.379	24
Wardyński i Wspólnicy (2005)	43.213	12.977	30

Z przedstawionych wyżej danych można wyciągnąć wniosek o dużym zróżnicowaniu rentowności netto poszczególnych kancelarii. Rentowność ta (z jednym wyjątkiem) nie przekracza jednak 30%. Biorąc pod uwagę, że prezentowane kancelarie należą do największych w Polsce (co powinno oznaczać niski poziom kosztów stałych i inne korzyści skali) można uznać twierdzenie o przeciętnej rentowności operacyjnej kancelarii prawnych na poziomie 15-30% za uprawdopodobnione.

W celu weryfikacji Projektu Autorzy raportu przeprowadzili badanie cen usług losowo wybranych kancelarii prawnych w 3 miastach Polski – Białymstoku, Wrocławiu i Warszawie. Wybór takich a nie innych miast nie był przypadkowy – Białystok uznano za mały, Wrocław za średni a Warszawę za duży rynek usług prawniczych. W każdym z wybranych miast przeprowadzono rozmowy z partnerami 10 losowo wybranych kancelarii prawnych. Wśród kancelarii znalazły się zarówno małe – 1-3 osobowe kancelarie, jak i lokalni liderzy. W trakcie badania zadano respondentom 4 pytania. Pytania dotyczyły:

- ceny godziny pracy prawników kancelarii;
- orientacyjnych kosztów zarejestrowania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (przy założeniu, że jest to prosta, standardowa rejestracja);
- orientacyjnych kosztów sporządzenia opinii prawnej (pytano o rozpiętość cen za opinie prawne wydane w ciągu ostatnich dwóch lat)

	Stawka godz. – radca prawny/ advokat	Stawka godz. - prawnik	Założenie sp. z o.o.	Koszt opinii prawnej	Liczba prawników
Białystok	50	50	1000	150-300	3
Białystok	50	50	1200	100-200	3
Białystok	100	100	1500	100-4000	5
Białystok	100	100	1200	200-1500	4
Białystok	100	100	1000	300-800	3
Białystok	100	100	1500	100-3000	4
Białystok	120	120	1500-2500	120-3000	6
Białystok	150	80	1000-2000	50-1000	9
Białystok	350	200	2000-5000	500-4000	21
Białystok	500	100	2000-5000	500-5000	3
Warszawa	150	150	3000	1000-4000	4
Warszawa	300	100	3000	1500-9000	7
Warszawa	350	350	3500	1000-10000	2
Warszawa	400	200	3000	1000-3000	7
Warszawa	400	320	2500	1000-10000	13

Warszawa	400	150	4500	1800-14000	7
Warszawa	500	500	3500	500-15000	3
Warszawa	600	200	4000	1500-12000	16
Warszawa	1000	600	5000	600-15000	12
Warszawa	1400	250	6000	2500-40000	80
Wrocław	120	120	2000	250-4000	7
Wrocław	140	100	2500	500-8000	8
Wrocław	150	150	3000	800-5000	6
Wrocław	150	50	1000	100-5000	3
Wrocław	150	150	1500	390-2000	29
Wrocław	200	200	500-1500	800-10000	4
Wrocław	200	100	2000	1000-15000	13
Wrocław	300	100	500-3000	100-15000	14
Wrocław	350	120	1500-5000	1000-12000	18
Wrocław	600	400	3000-4000	1000-20000	15

Analizując powyższe dane warto pamiętać, że chociaż badaniu metodą wywiadu telefonicznego poddano losowo wybrane kancelarie z danego miasta, uzyskane wyniki nie są wynikami reprezentatywnymi. Pomimo tego, uzyskane dane prowadzą do co najmniej następujących wniosków.

Po pierwsze – ceny usług prawniczych są ściśle związane z rodzajem rynku, na którym konkurują kancelarie prawne. Wynika to przede wszystkim z cech charakterystycznych rynku – w większych miastach istnieje popyt na duże, profesjonalnie zarządzane kancelarie, a potencjalni klienci mają większą zdolność płatniczą. Na wyższą cenę usług prawniczych wpływa również różny poziom kosztów ponoszonych w poszczególnych miastach.

Po drugie – poziom stawek godzinowych jest skorelowany z wielkością kancelarii. Relacja ta wynika po pierwsze z większej efektywności pracy prawników dużych kancelarii (większa specjalizacja i lepszy dostęp do informacji), a po drugie z lepszą kulturą organizacyjną umożliwiającą pozyskiwanie i obsługę większych przedsiębiorstw.

Po trzecie – w większości kancelarii cena usług prawnych nie jest skorelowana z rodzajem prowadzonej sprawy, ale z pracochłonnością – ilością godzin pracy poświęconych na prowadzenie sprawy. Nawet jeżeli stawki wynagrodzenia określone są ryczałtowo – uwzględniają one szacowany nakład pracy. I tak na przykład w przypadku rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ceny usług w poszczególnych miastach są zbliżone (choć i tu występują pewne różnice). Natomiast koszty sporządzenia opinii prawnej (od minimalnych do maksymalnych) są bardzo zróżnicowane.

Podane wyżej dane są ważnym elementem pozwalającym na ocenę propozycji Ministra Sprawiedliwości – określenie maksymalnych cen za usługi prawne danego rodzaju pozwala bowiem na dość precyzyjne ustalenie przy jakim nakładzie pracy prowadzenie takich spraw będzie opłacalne a przy jakim kancelaria będzie zmuszona odmówić obsługi prawnej ze względu na ewentualne straty z nią związane.

5. ROZWIĄZANIA PRZYJĘTE W INNYCH KRAJACH

Rozwiązania proponowane w Projekcie w zakresie bezwzględnie obowiązujących stawek maksymalnych nie mają odpowiednika w żadnym z państw europejskich. W większości europejskich systemów prawnych wygradzenia prawników, podobnie jak obecnie w Polsce, określa umowa stron. W niektórych państwach (np. w Belgii, w Luksemburgu) przepisy lub kodeksy etyczne zabraniają pobierania „wygórowanych” stawek, nie precyzując jednak, jakie wynagrodzenie jest „wygórowane”. Najbliższe propozycjom Ministra Sprawiedliwości są rozwiązania przyjęte w Niemczech oraz we Włoszech. W obu tych państwach obowiązują zarówno maksymalne, jak i minimalne stawki wynagrodzenia adwokatów. Zasadniczą różnicą pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi w **Niemczech i we Włoszech** oraz rozwiązaniami wynikającymi z Projektu, jest okoliczność, iż w obu tych **państwach strony mogą w drodze umowy ustalić stawki wyższe od maksymalnych**. Zgodnie z Projektem strony nie mogą umówić się na stawki wyższe niż określone w rozporządzeniu. Proponowane więc polskie rozwiązanie uznać należy za najbardziej restryktywne z punktu widzenia swobody umów.

6. OCENA ZAŁOŻEŃ PROJEKTU

Projekt oparty jest na kilku przesłankach, opisanych w uzasadnieniu, które wymagają analizy. Zasadność tych przesłanek oraz wniosków, które są z nich wyciągane, jest wysoce dyskusyjna.

Podstawową przesłanką mającą uzasadnić proponowane rozwiązania jest zbyt **mała liczba radców prawnych i adwokatów w stosunku do ilości mieszkańców**. Istotnie, proporcja ta w Polsce przedstawia się niekorzystnie. Jest to efektem zarówno

wieloletnich zaniedbań ze strony państwa, jak i zamknięcia się przed nowymi członkami przez korporacje adwokatów i radców prawnych. **Na dostęp do zawodu Minister Sprawiedliwości ma jednak w chwili obecnej decydujący wpływ** poprzez regulowanie poziomu egzaminów wstępnych na aplikacje. Należy zauważyć, iż liczba aplikantów w ostatnich latach znacząco wzrosła⁸. Szeroki dostęp na aplikacje w ciągu kilku lat winien doprowadzić do sytuacji, gdzie liczba praktykujących prawników nie będzie zależała od barier dostępu do zawodów prawniczych, lecz od popytu na te usługi. Ponadto, należy zauważyć, iż statystyki, na których opiera się Minister Sprawiedliwości, nie oddają rzeczywistego stanu rzeczy. Nie uwzględniają bowiem znacznej grupy osób, które świadczą usługi doradztwa prawnego. Po pierwsze, nie obejmują one doradców podatkowych, a po drugie, osób z wykształceniem prawniczym, które świadczą takie usługi w ramach kancelarii prawniczych lub indywidualnie. Bez wątpienia działalność tych osób ma znaczący wpływ na kształtowanie się cen usług prawniczych. W świetle powyższych uwag odwoływanie się do argumentu zbyt małej ilości prawników dla radykalnego ograniczenia swobody umów jest wątpliwe.

Argumentem przedstawianym łącznie z argumentem małej ilości prawników jest twierdzenie, **iż ceny usług prawnych są zbyt wysokie**. Uzasadnienie Projektu nie zawiera odwołania do żadnych rzetelnych badań empirycznych w tym zakresie. W uzasadnieniu podano przykładową stawkę za prowadzenie sprawy rozwodowej (nie jest jasne jednak, czy jest to stawka przyjęta tylko w jednej kancelarii, stawka powszechnie stosowana w Polsce, stawka w dużym czy w małym mieście). Należy więc uznać, iż przygotowując Projekt i ustalając stawki urzędowo **Minister Sprawiedliwości pozostawał w niewiedzy co do realiów rynkowych**. Stąd uzasadnienie Projektu w tym zakresie nie może być uznane za poważny argument w dyskusji. Nawet jednak przyjmując, iż rzeczywiście usługi prawnicze są drogie dla znacznej części społeczeństwa, należy zastanowić się w pierwszym rzędzie, w jaki sposób można zaradzić problemowi niedostępności usług prawniczych dla tych właśnie podmiotów, których on dotyczy. Kierując się zasadą konieczności i proporcjonalności należy przyjąć, iż **niemożność korzystania z usług prawników przez osoby o średnich zarobkach** (Minister Sprawiedliwości przyznaje, iż osoby ubogie i osoby bogate mają dostęp do pomocy prawnej – odpowiednio z urzędu i z wyboru) **nie może uzasadniać rozwiązań, które dotyczą wszystkich odbiorców usług prawniczych**, a w szczególności osób

⁸ Wg statystyki prowadzonej przez Naczelną Radę Adwokacką w Polsce na 7941 adwokatów 6193 czynnie wykonuje zawód, w tym: 5514 indywidualnie, 225 w zespołach adwokackich, a 454 w spółkach. Według stanu na miesiąc luty 2007r. w Polsce było 2449 aplikantów adwokackich, a egzamin konkursowy na aplikację, który odbył się 30 czerwca 2007r. zaliczyło 1477 osób. Wg statystyki prowadzonej przez Krajową Izbę Radców Prawnych na dzień 31 grudnia 2006r. w Polsce na 24 485 radców prawnych czynnie zawód wykonywało 18 421, a aplikację radcowską odbywało 3700 aplikantów. Egzamin konkursowy na aplikację radcowską, który odbył się 30 czerwca 2007r. zaliczyło 2907 osób.

prawnych będących przedsiębiorcami. Stąd powyższe założenie przejęte przez Ministra Sprawiedliwości nie uzasadnia rozwiązań proponowanych w Projekcie.

Wskazuje się również, iż konieczność urzędowej regulacji cen za usługi prawnicze wynika z faktu, iż zasadniczo **osoba, która wygrywa proces, nie otrzymuje od strony przegrywającej zwrotu wszystkich kosztów pomocy prawnej**. Sąd bowiem zasądza od strony przegrywającej zwrot kosztów nie według rzeczywistych kosztów, lecz według stawek określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Argument ten należy poddać krytycznej ocenie. Oznacza on bowiem w istocie, iż Minister Sprawiedliwości uzasadnia konieczność ograniczenia stawek okolicznością, iż stawki, które ustalił w rozporządzeniu są nieadekwatne do stawek rynkowych. Właściwym sposobem rozwiązania tej kwestii jest uzależnienie kwoty kosztów zastępstwa procesowego od rzeczywistych, udokumentowanych wydatków. Sądy winny mieć jednak prawo miarkowania zasądzonych kosztów według z góry określonych reguł, tak by koszty te nie były zbyt wysokie. Każda ze stron procesu wybierając drogiego (w założeniu lepszego) prawnika winna ocenić z jednej strony jaką wartość dla niej przynosi pomoc takiego prawnika, z drugiej zaś winna liczyć się, że zysk w postaci wygranej w sporze obciążony jest kosztem, którego nie odzyska w całości od drugiej strony. Powyższy „problem” nie jest w rzeczywistości problemem, lecz jedynie nieuniknioną konsekwencją faktu, iż ceny za usługi prawnicze różnią się od siebie.

Kolejnymi argumentami mającymi przemawiać za rozwiązaniami przyjętymi w Projekcie jest rzekoma „nieprzejrzystość” cen oraz **brak związku pomiędzy wynagrodzeniem prawnika i efektem jego pracy**. Argumenty te mają przemawiać nie tylko za urzędowym ograniczeniem cen za usługi prawnicze, lecz również za obowiązkiem sporządzenia umowy pomiędzy prawnikiem i jego klientem w formie pisemnej (połączonym z obowiązkiem złożenia tej umowy przy pierwszej czynności procesowej) oraz za uzależnieniem prawa prawnika do zapłaty wynagrodzenia od wyniku sporu sądowego. Trudno uznać, by „nieprzejrzystość” cen była rzeczywistym problemem. Skoro ceny ustalane są w drodze umowy, to „przejrzystość” ich zależy tylko od przejrzystości ustaleń między stronami umowy. Brak związku pomiędzy wynagrodzeniem i wynikiem pracy prawnika również nie stanowi rzeczywistego problemu. Powszechnie przyjętą praktyką są bowiem umowy, w których prawnicy umawiają się z klientami, iż część wynagrodzenia zależeć będzie od wyniku sprawy (łac. pactum de quota litis, ang. success fee). Narzucanie jednego modelu wynagrodzenia, w którym praktycznie całe wynagrodzenie zależy od wyniku sprawy jest drastycznym ograniczeniem swobody umów. Takie generalne ograniczenie nie leży w interesie żadnej ze stron. Klientów naraża na konieczność płacenia kwot, które są wyższe niż w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego lub godzinowego, gdyż w oczywisty sposób prawnicy dążą do powiększenia wynagrodzenia w sytuacji, gdy jego uzyskanie obciążone jest dużym stopniem ryzyka. Prawników zaś stawia w sytuacji,

gdzie w przypadku przegrania sprawy będą świadczyć usługi praktycznie bez wynagrodzenia. Autorzy Projektu zdają się nie zauważać, iż zaangażowanie, doświadczenie i profesjonalizm pełnomocnika jest tylko jednym z czynników wpływających na wynik sporu sądowego. Najistotniejszym czynnikiem są racje merytoryczne. Należy też zwrócić uwagę, iż często wytacza się procesy, w których racje merytoryczne po stronie powoda nie są zbyt mocne, lecz proces służyć ma innym celom niż uzyskanie korzystnego wyroku – np. wywarceniu wpływu na kontrahenta, polepszeniu pozycji negocjacyjnej etc. Toczenie takich sporów kosztem adwokatów i radców prawnych nie wydaje się być celem, który powinien być chroniony przez ustawodawcę.

Projekt odwraca podstawową zasadę, zgodnie z którą **umowa z prawnikiem dotycząca zastępstwa procesowego jest umową starannego działania, nie zaś umową rezultatu**. Umowy o wynagrodzenie uzależnione wyłącznie od wyniku sprawy – a takie rozwiązanie narzuca Projekt skoro przewiduje, że w przypadku przegranej prawnikowi przysługuje wynagrodzenie w stawce wstępnej nie wyższej niż 2% wartości przedmiotu sporu i nie wyższej niż 50 % minimalnego wynagrodzenia za pracę – słusznie uważa się też za korupcyjogenne. W przypadku takich umów prawnicy mogą być bardziej zdeterminowani, by osiągnąć sukces, niezależnie od środków jakimi się posłużą. Z powyższym wiąże się również kwestia czasu, w którym adwokat lub radca prawny ma być uprawniony do otrzymania wynagrodzenia. Ponieważ Projekt przewiduje, iż wynagrodzenie ostateczne ma być płatne po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, adwokaci i radcowie prawni będą zobowiązani do kredytowania swoich klientów na czas trwania sporu. Będą też ponosić wszelkie ryzyko z tym związane, a w szczególności ryzyko niewypłacalności klienta. Należy w tym kontekście przypomnieć, iż średni czas postępowania związanego z wyegzekwowaniem wierzytelności wynosi w Polsce ok. 1000⁹ dni . W świetle postanowień projektu prawnik winien więc oczekiwać prawie trzy lata na przysługujące mu wynagrodzenie. Jest to rozwiązanie wyjątkowe w polskim systemie prawnym

Powyższe założenie Projektu ma jeszcze jeden aspekt. W uzasadnieniu projektu podnosi się, iż **klienci są oszukiwani przez prawników, gdyż ci pobierają wynagrodzenie z góry i po otrzymaniu zapłaty nie dbają o interesy mocodawców**. Tego typu zachowania są oczywistą patologią i nie ulega wątpliwości, iż nie mogą stanowić powszechnego sposobu postępowania adwokatów i radców prawnych. Prowadzenie praktyki prawniczej polega w znacznej mierze na budowaniu zaufania u swoich aktualnych i potencjalnych klientów. Osoby, które dopuszczają się takich praktyk, niszczą swoją pozycję rynkową. Nie ma potrzeby, by państwo dodatkowo ingerowało w sferę, która oprócz tego,

⁹ Raport Banku Światowego przygotowany we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim „Polska: Prawne bariery dochodzenia praw z umów” <http://www.nbp.pl/publikacje/raportymif/bsnbp.pdf>, Sec1:6 (str. 14/110).

iż podlega naturalnym mechanizmom rynkowym, jest dodatkowo korygowana przez sądownictwo dyscyplinarne oraz sądownictwo powszechne.

7. KONSTITUCYJNOŚĆ PROPOZYCJI MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Badając kwestię zgodności z Konstytucją przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości aktów prawnych należy wziąć pod uwagę przede wszystkim przepisy Konstytucji wprowadzające zasadę **wolności gospodarczej** (art. 20)¹⁰. W świetle Konstytucji wolność gospodarcza może doznawać ograniczeń jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Analizując treść powołanych wyżej przepisów warto pamiętać również o szeregu innych przepisów ustawy zasadniczej, które znajdują zastosowanie w omawianej sprawie. Należy do nich zaliczyć:

- **zasadę proporcjonalności** (art. 30 ust. 3 Konstytucji) głoszącą, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.”;
- **zasadę równości i zakaz dyskryminacji** (art. 32 Konstytucji) głoszące, że „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.” oraz „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.”

Zgodnie ze stanowiskiem zarysowanym w doktrynie¹¹ prawa konstytucyjnego i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹² dla określenia granic naruszania praw i wolności należy odpowiedzieć na trzy pytania:

¹⁰ Art. 20 Konstytucji. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

¹¹ Wojtyczek K., Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Warszawa 1999r., Garlicki L. pod red., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, Warszawa 2003, t. III s. 29

¹² Wyrok z 26 kwietnia 1995 r. K11/94,) TK 1995 cz. I, s. 133-134

- czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków (**zasada przydatności**)?
- czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (**zasada konieczności**)?
- czy efekty regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (**zasada proporcjonalności sensu stricto**¹³)?

Jak wskazano w Rozdziale 9 niniejszego raportu, proponowane przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązania nie doprowadzą do założonych celów. Podstawowym argumentem jest to, że przy niezmienionej podaży usług prawniczych ustalenie ceny sztywnej doprowadzić może jedynie do odmowy obsługi prawnej w sytuacjach, gdy będzie ona nieopłacalna. Redukcja cen usług prawniczych nie doprowadzi natomiast do zwiększenia ilości czasu pracy prawników dostępnego na rynku. Natomiast prawo popytu zakłada ujemną relację pomiędzy ceną a wielkością popytu.

Jeżeli chodzi o odpowiedź na drugie pytanie (zasada konieczności) – wydaje się, iż cel jaki zamierza osiągnąć Minister Sprawiedliwości może być osiągnięty innymi sposobami, nie naruszającymi praw i wolności konstytucyjnych. Ponadto pojawia się pytanie, czy interes publiczny, który stał się podstawą proponowanych przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązań, jest na tyle istotny, że usprawiedliwia naruszenie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej i innych konstytucyjnych zasad związanych z działalnością kancelarii prawnych.

Jeżeli chodzi natomiast o odpowiedź na trzecie pytanie (zasada proporcjonalności) – to w świetle uwag dotyczących możliwości faktycznego osiągnięcia celów zakładanych przez Ministra Sprawiedliwości – odpowiedź wydaje się również negatywna. Nowe regulacje nakładają na podmioty świadczące usługi prawne obowiązki, których spełnienie może być niemożliwe dla większości średnich i dużych kancelarii prawnych.

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na niekonstytucyjność przepisów dotyczących deklaracji majątkowych, które mieliby składać prawnicy, a których analiza powinna być dokonana przez organy samorządu zawodowego. Do kwestii obowiązku składania deklaracji majątkowych odniósł się już krytycznie Trybunał Konstytucyjny¹⁴ badający sprawę zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa

¹³ Garlicki L. pod red., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, Warszawa 2003, t. III s. 29

¹⁴ wyrok z dnia 20 listopada 2002r. K 41/02

i ustawy - Kodeks karny skarbowy. Pozostaje odesłać projektodawców omawianych w niniejszym raporcie przepisów do treści uzasadnienia tego wyroku.

8. PROPOZYCJE MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W ŚWIETLE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Wskazówki co do wymogów, jakie musi spełnić ustawodawstwo krajowe, by pozostawać w zgodności z postanowieniami Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską odnaleźć można w orzecznictwie ETS. W szczególności na uwagę zasługuje wyrok ETS z dnia 5 grudnia 2006r. w połączonych sprawach F. Cipolla przeciwko R. Farazi oraz S. Macrino, C. Capodarte przeciwko R. Meloni (C- 94/04 i C-202/04)¹⁵. Wyrok ten dotyczy włoskich regulacji ustanawiających minimalne stawki za usługi prawnicze. Wywody ETS odnieść jednak można do kwestii regulowania opłat za usługi prawnicze w ogólności. ETS uznał co do zasady, iż **postanowienia, zgodnie z którymi nie można umownie odstąpić od minimalnych stawek**, utrudniają dostęp do włoskiego rynku i stanowią ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty, o którym mowa w art. 49 TWE¹⁶. Dalej ETS stwierdza, że **ograniczenia takie mogą być uzasadnione w przypadku, gdy istnieją nadrzędne wymogi interesu publicznego**. Do wymogów takich należy, po pierwsze, **ochrona konsumentów**, po drugie **zapewnienie prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości**. Jednakże, by uznać, iż określona krajowa regulacja jest uzasadniona muszą być spełnione dwa wymogi. Musi ona być **niezbędna do osiągnięcia pożądanego celu** oraz **nie może wykraczać poza zakres konieczny dla osiągnięcia tego celu**.

Kwestię dopuszczalności ustanawiania przez państwo członkowskie maksymalnych stawek za usługi prawnicze reguluje Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dziennik Urzędowy L 376, 27/12/2006 P. 0036 – 0068)¹⁷ (Dyrektywa). Postanowienia Dyrektywy są zbieżne z wywodami ETS przedstawionymi powyżej. Art. 15 ust. 2 pkt g Dyrektywy przewiduje, iż Państwa członkowskie muszą sprawdzić, czy ich systemy prawne przewidują określone minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi

¹⁵

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-94/04%20&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

¹⁶ skonsolidowana opublikowana w Dz.U. UE C 321 E z 29 grudnia 2006 r.

¹⁷ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_376/l_37620061227p100360068.pdf

się stosować. Jeżeli tak, muszą one zapewnić by wymogi dotyczące minimalnych lub maksymalnych stawek były zgodne z warunkami określonymi w art. 15 ust. 3 Dyrektywy. Warunki te są następujące:

- **niedyskryminacja:** wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;
- **konieczność:** wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;
- **proporcjonalność:** wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

Dyrektywa stanowi też, iż od dnia 28 grudnia 2006 r. państwa członkowskie nie mogą wprowadzać nowych wymogów tego rodzaju, które zostały wyszczególnione w ust. 2, w tym w szczególności wymogu minimalnych lub maksymalnych stawek, do których usługodawcy muszą się stosować, chyba że wymóg taki spełnia wskazane wyżej warunki niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności (art.15 ust. 6 Dyrektywy).

Rozwiązania zawarte w projekcie naruszają zarówno pierwotne, jak i wtórne prawo wspólnotowe. Postanowienia ograniczające umowne kształtowanie cen za usługi są co do zasady niedopuszczalne. Fakt, iż od zasady tej można odstąpić w drodze wyjątku, powinien skłonić ustawodawcę do dużej ostrożności we wprowadzaniu wszelkich ograniczeń. Tymczasem, uzasadnienie Projektu nie zawiera żadnych argumentów za tym, by Projekt spełniał określone wyżej warunki. Przyczyna tego braku po części leży zapewne w okoliczności, iż autorzy uzasadnienia dokonali błędnej analizy stanu prawnego. Wskazali bowiem, iż kwestia maksymalnych stawek nie jest uregulowana we wtórnym prawie wspólnotowym, a dokonując analizy w/w wyroku nie wskazują na zakreślone przez ETS ograniczenia w regulowaniu cen za usługi.

Uważamy, iż projekt wprowadzenia maksymalnych stawek na usługi prawnicze nie spełnia warunków wskazanych powyżej. Jedynie kwestia, czy ograniczenie swobody umów w tym zakresie jest konieczne tj. uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym w postaci szerokiej dostępności usług prawniczych, jest dyskusyjna. Wydaje się, iż odpowiedź jest negatywna, choć możliwe są różne stanowiska. Istotne jest jednak, iż rozwiązania wynikające z Projektu nie spełniają dwóch pozostałych warunków, o których mowa w Dyrektywie (jak też w wyroku ETS) tj. warunku niedyskryminacji i proporcjonalności. Wprowadzenie stawek minimalnych, zgodnie ze stanowiskiem ETS,

może mieć charakter dyskryminacyjny, gdyż nie pozwala podmiotom zagranicznym na skuteczne konkutowanie z podmiotami krajowymi poprzez oferowanie niższych cen na usługi prawnicze. Analogiczną argumentację należy zastosować w przypadku stawek maksymalnych, wprowadzenie których może powstrzymać wiele podmiotów z innych państw członkowskich przed wejściem na rynek polski z uwagi na nieopłacalność świadczenia na nim usług prawniczych. Takie rozumowanie w odniesieniu do maksymalnych stawek przewidzianych w prawie włoskim podziela również Rzecznik Generalny w swojej opinii wydanej w związku z wyżej opisaną sprawą¹⁸. Nie ulega żadnej wątpliwości, iż rozwiązania zawarte w Projekcie naruszają zasadę proporcjonalności. Drastyczne ograniczenie swobody umów w dziedzinie usług prawniczych nie jest odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i daleko wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu. Odpowiednim, mniej restrykcyjnym środkiem do osiągnięcia tego celu jest dopuszczenie do wykonywania zawodu radcy i adwokata większej ilości osób. Oczywistym jest też, iż zwiększenie dostępności usług prawniczych dla osób średniozamożnych nie wymaga ograniczenia stawek na te usługi w stosunku do wszystkich potencjalnych odbiorców, w tym osób fizycznych i prawnych, które bez uszczerbku dla swojego majątku mogą nabywać usługi prawnicze po obecnych cenach rynkowych.

9. SKUTKI PROPOZYCJI MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Analizując ekonomiczne skutki proponowanej regulacji warto ocenić dwa obszary, na które regulacja ta może wywrzeć wpływ. Po pierwsze - warto przeanalizować skutki proponowanej regulacji z perspektywy rynku (klienta), a po drugie – z perspektywy kancelarii prawnych.

Jeżeli chodzi o interesy klientów kancelarii prawnych – należy pamiętać o podstawowym celu regulacji, jakim ma być ułatwienie dostępu do usług prawniczych szerszej grupie klientów, których obecnie nie stać na zawyżone, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, stawki.

¹⁸ Opinia Rzecznika Generalnego z dnia 1 lutego 2006r. w połączonych sprawach C-94/04 i C-202/04 <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-94/04%20&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> ; pkt. 66-75.

Obecna cena usług prawniczych jest ceną równowagi, albowiem kształtuje ją przede wszystkim, jeżeli nie wyłącznie, relacja popytu do podaży. O tym, że obecne ceny usług prawniczych są cenami równowagi przekonuje fakt, że w sektorze usług prawnych trudno jest mówić o zmożach cenowych (wyjątkiem jest być może korporacja notariuszy). Choć należy podzielić pogląd Ministra Sprawiedliwości, że liczba prawników z uprawnieniami do samodzielnego wykonywania zawodu jest zbyt mała w stosunku do rynkowych potrzeb, to jest ona na tyle duża, aby traktować sektor usług prawnych jako sektor konkurencyjny. Jeżeli w sektorze usług prawnych panuje konkurencja – to cena tych usług uwzględnia relację dużego i rosnącego popytu w stosunku do zbyt małej podaży.

Warto zatem odpowiedzieć na pytanie, jaka sytuacja zapanowałaby po wprowadzeniu proponowanych przez Ministra Sprawiedliwości regulacji. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest oczywiste stwierdzenie, że **wprowadzenie cen maksymalnych nie wpływa na poziom podaży usług prawnych**, a ponieważ na krzywej podaży i popytu poziom cen jest negatywnie skorelowany z poziomem popytu – spadek cen usług prawniczych spowodowany wprowadzeniem ograniczeń prawnych spowoduje wzrost popytu. Zakładając, że kancelarie dostosują się do nowych regulacji – podstawowym następstwem ich wprowadzenia będzie nie tyle zwiększenie dostępności usług prawnych, co pogorszenie jakości obsługi przejawiające się wydłużonym czasem oczekiwania na obsługę. Taka sama liczba prawników, już dzisiaj wykorzystujących w pełni czas przeznaczony na pracę zawodową, będzie musiała obsłużyć znacznie większą liczbę klientów. Kolejne ekonomiczne konsekwencje proponowanych zmian wynikają ze sposobu, w jaki na nowe regulacje zareagują kancelarie prawne – warto więc przyjrzeć się skutkom wprowadzenia cen maksymalnych z punktu widzenia interesu kancelarii.

Punktem wyjścia do oceny skutków Projektu dla kancelarii prawnych jest stwierdzenie, że proponowane przez Ministra Sprawiedliwości stawki są stawkami niższymi, niż obecna cena równowagi. Do postawienia takiej tezy przekonują choćby wyniki przeprowadzonych przez autorów niniejszego raportu badań, wynika to zresztą z podstawowych założeń projektu Ministra Sprawiedliwości. W związku z tym, należałoby przeanalizować możliwe reakcje podmiotów świadczących usługi prawne na proponowane rozwiązania. Reakcje te można ująć w trzech grupach:

- dostosowanie się do regulacji;
- rozwój szarej strefy usług prawnych oraz próby obejścia przepisów;
- zaprzestanie lub ograniczenie działalności.

Dostosowanie się do proponowanych przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązań wywoła różne skutki dla różnych rodzajów kancelarii. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie cen usług prawniczych można podzielić kancelarie na trzy grupy:

- kancelarie świadczące obecnie usługi za ceny niższe od proponowanych w Projekcie,
- kancelarie świadczące obecnie usługi za ceny zbliżone do proponowanych w Projekcie,
- kancelarie świadczące obecnie usługi za ceny wyższe od proponowanych w Projekcie.

Naturalną reakcją pierwszej grupy będzie dostosowanie się do nowych regulacji, ponieważ nie zmienia to sytuacji ekonomicznej należących do niej podmiotów. Być może część kancelarii podniesie **ceny usług prawnych** do poziomu proponowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Reakcja taka wynika z faktu zwiększenia popytu na usługi prawnicze spowodowanego spadkiem ogólnego poziomu cen. Uwaga ta nie dotyczy być może kancelarii ulokowanych w małych miastach, ponieważ w miastach tych podniesienie cen nie zostałoby zaakceptowane przez rynek

W drugiej grupie kancelarii nie powinny nastąpić istotne zmiany w sposobie funkcjonowania i zakresie świadczonych usług.

Grupą kancelarii, na których funkcjonowanie nowe regulacje wywołają istotny negatywny wpływ będą kancelarie (małe, średnie i duże) prowadzące działalność w dużych i bardzo dużych aglomeracjach. Ponieważ proponowany przez Ministra Sprawiedliwości poziom cen jest znacznie niższy niż poziom obecny, rentowność kancelarii zostanie ograniczona, zaś część z nich będzie zmuszona do **zaprzestania świadczenia usług przynoszących straty**. Ponieważ każda godzina pracy kancelarii prawnej wiąże się z ponoszeniem kosztów, po przyjęciu proponowanych przez Ministra Sprawiedliwości stawek stosunkowo łatwo będzie określić, przy jakim nakładzie pracy na prowadzenie sprawy klienta, obsługa prawna stanie się nieopłacalna. I tak, na przykład, kancelaria, która obecnie proponuje stawki na poziomie 300 złotych za godzinę pracy, a jej rentowność sprzedaży wynosi np. 33%, będzie mogła wykonywać jedynie te zlecenia, dla których iloraz ceny maksymalnej i ilości godzin nie spadnie poniżej 200 zł. Dla przykładu – opracowanie opinii prawnej będzie opłacalne tylko w przypadku takich opinii, przy których czas pracy nie przekroczy 10 godzin. Przekroczenie tego czasu będzie oznaczać bowiem ponoszenie strat tym większych, im bardziej pracochłonna będzie usługa. Podobnie kancelaria nie podejmie się napisania projektu umowy, której sporządzenie przekroczy 5 godzin. W tej trzeciej grupie

podmiotów świadczących usługi prawne podstawową reakcją będzie zatem ograniczenie zakresu działalności poprzez niepodjęcie się prowadzenia zbyt skomplikowanych spraw. Inną formą reakcji będą próby obejścia przepisów ustawy poprzez zawieranie pozornych umów, świadczenie pomocy prawnej zza granicy lub rozwinięcie się szarej strefy usług prawniczych co, szczególnie w przypadku zawodu prawnika, byłoby trudne do zaakceptowania.

Należy zwrócić uwagę na to, iż negatywne skutki dla trzeciej grupy kancelarii odbiją się niekorzystnie również na ich klientach – zostaną oni pozbawieni możliwości obsługi prawnej w skomplikowanych sprawach. Ponieważ do tej grupy klientów zaliczają się przede wszystkim średnie i duże przedsiębiorstwa – brak ochrony prawnej odczułaby cała gospodarka.

Podsumowując uwagi dotyczące ekonomicznych skutków proponowanych regulacji dla kancelarii i ich klientów należy stwierdzić:

- proponowane regulacje spowodują ograniczenie lub zaprzestanie działalności przez średnie i duże kancelarie prawne;
- proponowane regulacje nie zwiększą dostępności usług prawnych – mogą powodować natomiast ograniczenie dostępności usług dla spraw wymagający dużego nakładu pracy.

Skutkiem wprowadzenia nowych przepisów będzie **zniszczenie sektora dużych międzynarodowych kancelarii oraz średnich i dużych polskich kancelarii** a w konsekwencji powrót do małych biur prawnych które nadawały kształt sektorowi usług prawniczych do początku lat 90-tych. Tymczasem właśnie te duże kancelarie odgrywają ważną dla gospodarki rolę – zapewniają przedsiębiorcom pewność obrotu, tworzą i zarządzają wiedzą na temat nowoczesnych rozwiązań prawnych, pomagają w zapobieganiu sporom i w ich rozwiązywaniu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że przyjęcie proponowanych rozwiązań szczególnie dotkliwie mogą odczuć prawnicy sądowi. Odroczenie płatności do zakończenia sprawy spowoduje kredytowanie przez prawników ich klientów, co przy wieloletnich często procesach podważy sens prowadzenia spraw sądowych. Ponadto kwoty zawarte w Projekcie są niewspółmierne do ilości pracy, jakiej wymaga prowadzenie procesów. Projekt nie bierze pod uwagę, że procesy są coraz bardziej skomplikowane, wymagają często wieloosobowych zespołów prawników, a ich rezultat nigdy nie jest z góry określony.

10. PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Rozwiązaniem problemów, na które stara się odpowiedzieć Minister Sprawiedliwości, jest poddanie usług prawnych regułom wolnego rynku tak dalece, jak to możliwe. Przedmiotem niniejszego Raportu nie jest szczegółowa propozycja w zakresie uregulowań usług prawniczych¹⁹. Niemniej jednak jest oczywistym, iż lepszym sposobem niż „ręczne sterowanie” cenami usług prawniczych jest otwarcie tego rynku dla możliwie szerokiego grona absolwentów wydziałów prawa. Z tym otwarciem musi wiązać się jednak szereg zmian. Obecny system jest bowiem archaiczny i nieracjonalny.

Naszym zdaniem należy rozważyć następujące zmiany:

- **jednorazowe ułatwienie w dostępie do zawodu adwokata lub radcy prawnego**, dla osób które od kilku lat praktykują prawo w kancelariach prawniczych;
- zreformowanie systemu szkolenia zawodowego przez **skrócenie aplikacji** (do maksymalnie 1,5 roku), ograniczenie jej do zajęć o charakterze praktycznym (aplikacja w obecnym kształcie stanowi w znacznej mierze powtórzenie kursów uniwersyteckich);
- **przekształcenie egzaminu kończącego aplikację w egzamin z umiejętności praktycznych** (pisanie umów, pozwów, apelacji, opinii prawnych);
- wprowadzenie **jasnych reguł oceny tego egzaminu** przez procentowe ustalenie ilości osób, które go złożą z wynikiem pozytywnym (np. ustalenie, iż 20% osób z najniższym wynikiem nie zalicza egzaminu), co powinno uniemożliwić regulowanie ilości osób dopuszczonych do wykonywania zawodu poprzez manipulowanie poziomem egzaminu;

¹⁹ Istnieje szereg pomysłów co do dalszych uregulowań rynku prawnego, z których szerzej znany jest Projekt Nowa Adwokatura www.nowaadwokatura.org. Zob. też W. Daniłowicz, Powinna powstać jedna korporacja prawnicza, Rzeczpospolita z 20 kwietnia 2007r.; artykuł dostępny na stronie <http://prawo.money.pl/aktualnosci/okiem-eksperta/arttykul/przyszlosc;zawodow;pawnicznych,50,0,244018.html>. Nasze propozycje w znacznym zakresie pokrywają się w znacznym zakresie z propozycjami, o których mowa powyżej. Należy też wskazać na propozycję Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczącą utworzenia trzeciej, oprócz radcowskiej i adwokackiej, korporacji, zob. projekt ustawy o zasadach świadczenia usług prawniczych i o licencjach prawniczych dostępny na stronach http://www.ms.gov.pl/projekty/proj07024_b.rtf.

- **połączenie korporacji radców prawnych i adwokatów w jedną korporację;** dalsze utrzymywanie tego podziału nie ma bowiem innego uzasadnienia poza sentymentem obecnej adwokatury do nieco mitycznej roli, jaką lubi sobie przypisywać;
- **ułatwienia w przejściach pomiędzy zawodem sędziego, adwokata i notariusza;**
- **wyraźne unormowanie statusu osób nieposiadających tytułu adwokata w zakresie świadczenia usług doradztwa prawnego,** z wyłączeniem prawa do zastępowania stron przed sądami.

Powyższe zmiany powinny w stosunkowo krótkim terminie, 2-3 lat, doprowadzić do znacznego zwiększenia ilości prawników uprawnionych do świadczenia usług prawnych i zastępstwa procesowego. W konsekwencji, należy też oczekiwać zwiększenia konkurencji i przynajmniej w „niższych” segmentach rynku obniżenia cen za usługi prawnicze.

Środki te wydają się być wystarczające dla osiągnięcia celu jakim jest zwiększenie dostępności usług prawnych. Zwłaszcza unormowanie statusu osób z wykształceniem prawniczym nieposiadających tytułu zawodowego, które świadczą usługi prawne, powinno znacząco wpłynąć na ceny usług największego segmentu rynku tj. doradztwa niezwiązanego ze sprawami sądowymi. W okresie „przejściowym” do czasu, gdy powyższe propozycje dadzą efekt w postaci zwiększenia ilości usługodawców w zakresie usług zastępstwa procesowego, można ewentualnie rozważyć dwa rozwiązania. Po pierwsze, należy przeanalizować **możliwość rozszerzenia zakresu pomocy prawnej z urzędu** na osoby o niskich dochodach, których obecnie sądy nie kwalifikują jako uprawnione do takiej pomocy (co wydają się rozwiązaniem słuszniejszym niż przerzucanie kosztów urzędowego obniżenia cen na wąską grupę zawodową adwokatów i radców prawnych). Po drugie, możliwe jest **wprowadzenie stawek maksymalnych na kształt tych proponowanych w Projekcie,** z tym jednakże ograniczeniem, iż dotyczyć one będą osób, których dochody nie przekraczają określonej kwoty. Weryfikacji stanu majątkowego dokonywałby sądy na tych samych zasadach jakie stosuje się obecnie przy orzekaniu o zwolnieniu z kosztów procesu. Ponieważ jednak rozwiązania takie mogą prowadzić do nadużyć, a dodatkowo ich późniejsze „wycofanie” (nawet gdy odpadną powody ich wprowadzenia) spotka się zapewne z oporem społecznym, należy ich wprowadzenie poddać rzetelnej dyskusji publicznej.