

**RECENZJA POPRAWIONEJ ROZPRAWY DOKTORSKIEJ MGR MICHAŁA
TOMASZA MASIORA PT. "REGULACJE RYNKU USŁUG PRAWNYCH W
POLSCE"**

OCENA OGÓLNA

Przedmiotowa branża to usługi prawnicze tradycyjnie świadczone przez adwokatów i radców prawnych. Inspiracją do podjęcia tematu stały się, co sam Autor zaznacza na wstępie, zmiany legislacyjne po 2004 roku, wzbudzone ustawami o swobodzie działalności gospodarczej i niektórych zawodach prawniczych. Polegały one przede wszystkim na obniżeniu barier dostępu do rynku usług prawnych (prawniczych). Warunki dostępu do zawodu adwokata i radcy prawnego wprowadzone w latach 2005-2013 jak dotąd obowiązują.

Wersja, której dotyczą poniższe uwagi, została istotnie poprawiona po recenzji z września 2023 roku i ocena tych zmian jest pozytywna. Autor dokonał zmian o znaczeniu zasadniczym dla pracy naukowej, która „ustawia” problem badawczy oraz wskazuje na teoretyczne inspiracje przydatne do jego rozwiązania. Wszystkie te kluczowe informacje zostały zawarte w rozdziale 1. Rozdział ten pomieścił także wszystkie najważniejsze dla tematu definicje.

Centralne zagadnienie to pytanie, czy odnośne zmiany legislacyjne po 2004 roku leżały w interesie publicznym czy prywatnym; czym interesom odpowiadała przeprowadzona deregulacja. Teorie interesu grupowego nasuwają Autorowi na myśl hipotezę, że deregulacja została dokonana niekoniecznie w interesie publicznym, lecz wiązała się z poszukiwaniem renty politycznej przez grupę interesu i egoistycznymi celami polityków, czyli interesem prywatnym (s.109 -110). Autor zauważa, iż „istnieje ryzyko (...) że prawnicza grupa interesu będzie głównym zagrożeniem dla regulacji maksymalizującej realizację interesu publicznego” (s.110) i stwierdza, iż państwo tak powinno przeprowadzić deregulację, aby ograniczyć siłę tej grupy i poprawić sytuację większości. Formułuje tym samym własne stanowisko badawcze. Aby zbadać, czy tak się stało po przeprowadzeniu odnośnych reform, formułuje kryterium oceny. Przymiarka do tego znajduje się na ostatniej stronie rozdziału 1. Mianowicie prawo, aby przybliżać do optimum społecznego, powinno nie tylko służyć celom polityki państwa (przy założeniu, że jest ono wyrazicielem interesów społecznych), ale także



zapewniać dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej. Niedobrze się dzieje, kiedy zostanie ono sprowadzone do roli narzędzia interesów prywatnych. Dostępność usług ma zatem stanowić ważną wskazówkę, czy deregulacja leżała w interesie publicznym. Natomiast w ocenie, na ile deregulacja sprzyjała interesom prywatnym, duża waga została przywiązana do konkurencji na rynku. Przesłanka ta została sformułowana przez Autora następująco: „Im powszechniejsze są działania prawników ograniczające konkurencję i ich skala, tym większa dominacja interesu prywatnego prawników, a gorsza realizacja interesu publicznego.”(s. 114)

Podkreślić należy dbałość o niezbędne definicje. Autor w sposób raczej klarowny wyjaśnia sens używanych pojęć. Interes jest dobrem towarzyszącym realizacji określonego celu, które może mieć charakter materialny bądź idealny (s. 52). Grupa interesu to dobrowolne stowarzyszenie osób w celu wywierania wpływu (inaczej grupa nacisku, lobby)(s.57). W badanej branży usług prawnych przykładem jest samorząd zawodowy, powołany do reprezentacji interesów grup prawników - „interesów prywatnych”. Interes publiczny to wprowadzanie rozwiązań zwiększających dobrobyt społeczny (s. 50). Takie określenie jest wprawdzie kłopotliwe ze względu na powiązanie z trudno uchwytym pojęciem dobrobytu społecznego, ale wydaje się, że Autor znajduje zadowalające wyjście z tej sytuacji. Mianowicie, rozwiązania zwiększające dobrobyt społeczny w wielu miejscach rozprawy oznaczają takie urządzenia instytucjonalne, które generują pozytywne efekty zewnętrzne (w tym dobra publiczne) i minimalizują negatywne, powodując poprawę sytuacji większości podmiotów w gospodarce (należałoby by mówić: w społeczeństwie).

Jest to zarazem rozwiązanie dylematu, jak rozumieć dalsze koncepty, kluczowe dla tematu i również ściśle związane z pojęciem dobrobytu społecznego. Jednym z nich jest koncept „regulacje”, definiowany jako instytucje zapobiegające/proces zapobiegania stracie dobrobytu spowodowanej zawodnością rynku (s.29, 32 i 36). Kolejnym kluczowym dla tych rozważań konceptem jest taka zmiana instytucjonalna, jaką można by uznać za efektywną; i w tym przypadku o efektywności decyduje wzrost dobrobytu (s.27).

W rozdziale 1 zaprezentowana została również teoria interesu grupowego, która dostarczyła inspiracji do autorskiego podejścia do tematu. To teoria grup nacisku Garry’ego Beckera i jej główne przesłanie, że na rynku politycznym, gdzie powstają regulacje, liczy się nacisk grup interesu. Konkurencyjnym sposobem wyjaśnienia przyczyn powstawania i treści regulacji jest teoria interesu publicznego. Obie, zgodnie z deklaracją Autora, stanowią intelektualne zaplecze tezy głównej, która brzmi: „, dokonane zmiany na rynku usług prawnych przyczyniły się do realizacji zarówno interesów prywatnych prawników, jaki i interesu publicznego, a w konsekwencji przyczyniły się do zwiększenia dobrobytu społecznego.”(s.81) Interesujące



rozwińnięcie tej tezy stanowi rozróżnienie interesów prawników zrzeszonych w samorządach i posiadających uprawnienia zawodowe już przed główną reformą z 2005 roku oraz interesów absolwentów prawa, i twierdzenie, że reforma spowodowana została naciskami tej drugiej grupy interesu i to jej przyniosła korzyści (s.14). Oto jak Autor rozprawy widzi użyteczność teorii grup nacisku: „Teoria G. Beckera okazała się całkiem przekonująca dla wyjaśnienia momentu i kierunku deregulacji, gdyż istotnie absolwencka grupa interesu, konkurencyjna dla adwokackiej i radcowskiej wywarła skuteczny nacisk na polityków kontrując nacisk samorządów.” (s. 378)

Oceniam, że podejście do tematu nosi znamiona oryginalności, problem badawczy został sformułowany dostatecznie jasno i z zachowaniem koniecznych zasad pracy naukowej.

Sposób rozwiązania analizowanego problemu budzi niekiedy wątpliwości, co wiąże się z logiką układu treści.

Rozdział 1 bardzo dobrze spełnia rolę wprowadzenia do naukowej analizy. Oprócz omówionych już wyżej zagadnień, zawiera prezentację przykładów ekonomicznych teorii regulacji innych niż wspomniana teoria G. Beckera. Autor słusznie to uzasadnia „potrzebą wyjaśnienia kluczowych kontekstów”.

Rozdział 2 zawiera elementy teorii rynku usług prawniczych, czyli zawężenie odpowiednie do obranego tematu. Po zwartej i interesującej treści rozdziału, prezentującej m.in. typy i zawodności tego rynku, część końcowa wprowadza zamieszanie. Zamiast podsumowania, całkiem nieoczekiwanie pojawiają się odniesienia do teorii Beckera, które byłyby na miejscu w rozdziale 1 i, jak zaraz pokażę, w rozdziale 3. W związku z tym nasuwa się pewien komentarz, który przedstawię dalej w uwagach szczegółowych.

Mimo tego zaburzenia, rozdział 2 stanowi logiczne przygotowanie do rozdziału 3, zawierającego instytucjonalną charakterystykę rynku usług prawnych w Polsce. To najważniejsza merytorycznie część pracy, oprócz rozdziału 1, bowiem odnosi się do podstawowego zagadnienia, mianowicie „jak reformy (...) przełożyły się na sytuację prawników: młodszych i starszych (interes prywatny) i całego społeczeństwa (interes publiczny)” (s. 206). W szczególności wartościowa jest sekcja 3.4, gdzie podejście teoretyczne Beckera próbuje się wykorzystać do oceny polskich reform branży prawniczej. Przed obniżeniem barier dostępu do rynku usług prawnych w latach 2004-2005 samorządy prawnicze (adwokacki i radcowski) miały kompetencje do przeprowadzania egzaminów oraz naboru na aplikacje czyli - możliwości ograniczania dopływu kandydatów do branży. Autor stwierdza, odwołując się do treści reform w latach 2004-2005, co następuje:



- Służyły one prawnikom a nie ich klientom, bowiem ograniczyły się do kwestii prawa dostępu do zawodu (warunki aplikacji i egzaminów) a praktycznie pomijały zagadnienie zwiększenia dostępu do pomocy prawnej dla ludności (s. 250).
- Oznaczały ograniczenie siły rynkowej grupy interesów prawników z uprawnieniami adwokackimi i radcowskimi, ponieważ uszczupliły autonomię i wyłączność tej grupy stowarzyszonej w samorządach zawodowych (s. 252).
- Oznaczały realizację prywatnych interesów absolwentów prawa, żądających równych i uczciwych warunków dostępu do zawodu (s. 254).

W ten sposób Doktorant, opierając się na posiadanej znajomości przypadku, dochodzi do wniosku, że dokonane zmiany przyczyniły się bezpośrednio do realizacji interesów prywatnych pewnej grupy prawników. Niemniej, argumentuje dalej, nowa regulacja oznacza także korzyści klientów prawa, którzy „stanowią większość (raczej niema w toku deregulacji), najlepiej reprezentują interes publiczny.” (s. 254). Jednak główne argumenty (większa dostępność usług prawnych dzięki wzrostowi liczby usługodawców i ich odpowiednia jakość dzięki gwarancjom) na tym etapie wydają się kontrowersyjne.

Rozdział 4 weryfikuje argument o odpowiedniej jakości usług prawnych. Autor tak opisuje problem: „Nagły napływ nowych do zawodów adwokata i radcy prawnego wywołany nową regulacją oraz napływ na rynek prawników nie należących do samorządu (poza kontrolą dyscyplinarną i społeczną) rodzi wątpliwości, czy aby profesjonalizm prawników na rynku przeciętnie rzecz ujmując nie doznał uszczerbku (...) Gdyby tak było, to ucierpiliby konsumenci, sądy, inni uczestnicy postępowań, praktyka stosowania prawa, itp. – oznaczałoby to pogorszenie sytuacji większości podmiotów w gospodarce, a zatem i mniejszy dobrobyt społeczny.” (s.256) Na podstawie analizy wyników ankiet oraz dostępnych zbiorów danych stwierdza, że „jakość usług prawnych mimo wszystko nie spadła w wyniku przeprowadzonych zmian instytucjonalnych” (s. 256). Świadczą o tym następujące wyniki:

- Częstotliwość skarg na adwokatów spadła, a częstotliwość kar dyscyplinarnych wobec radców i adwokatów nie uległa zmianie (s. 295).
- Jakość usług postrzegana przez klientów ani się nie polepszyła, ani pogorszyła po deregulacji (s. 295).

Wartość wykonanej pracy pomniejsza jednak brak formalny; zabrakło mianowicie informacji o liczbie prób osób badanych (skargi na prawników i opinie prawników), a bez tego

trudno wyrobić sobie opinię o reprezentatywności wniosków z badań. Pozytywny wyjątek stanowi badanie satysfakcji klientów.

Rozdział 5 powinien mieć charakter zbiorczej rekapitulacji, co rzeczywiście obiecuje klarowna struktura odpowiednia do centralnego pytania pracy. Odnotować należy, że w następstwie recenzji z 2023 roku struktura tego rozdziału została przebudowana, jednak materiał empiryczny pozostał bez zmian. W rozdziale poruszane są m.in. takie kwestie: jak pod wpływem reform 2004-2005 zmieniła się profesjonalność usług prawnych; jak zmieniły się podaż, ceny usług i dochody prawników; jak szacować zapotrzebowanie na te usługi oraz stratę dobrobytu; czy konkurencja między usługodawcami wzrosła. Większość tekstu zawiera argumenty jakościowe i osobiste sądy. Taki charakter mają próby uzasadnienia korzyści klientów prawa tym, że wzrosła dostępność usług prawnych i zachowana została ich odpowiednia jakość dzięki wzmożonej konkurencji między usługodawcami. Ostatni podrozdział (5.2.8) jest próbą kwantyfikacji straty dobrobytu i opiera się na zastosowaniu ekonometrii. Wyliczona za jego pomocą strata dobrobytu wydaje się „niema”: nie widać aby malała po 2004 roku (rys. 30 s.314), więc jakie wnioski mamy wyciągnąć na temat reform? Zamiast rekapitulacji rozdział kontynuuje próby uprawdopodobnienia tezy głównej i dostarcza nowych kontrowersji.

W sumie argumentacja na rzecz tezy, że odnośne reformy zwiększyły dobrobyt społeczny (lub ekonomiczny), stanowi wyrażnie tę mniej przekonującą część całej pracy. Trudno jest przyjmować dobrobyt za kryterium operacyjne i jest to trudność obiektywna. Autor świadom, że istnieją teoretyczne próby kwantyfikacji i maksymalizacji dobrobytu, wskazuje na dorobek ekonomii dobrobytu i teorii wyboru społecznego (odpowiednio s. 50 i 108) i podejmuje własną próbę opartą na bardzo uproszczonych zasadach. Mimo bardziej lub mniej teoretycznych prób należy się zgodzić, iż kwantyfikacja dobrobytu jest zadaniem praktycznie niewykonalnym. Tym trudniej byłoby skwantyfikować wzrost dobrobytu pod wpływem zmiany instytucjonalnej, która sama jest obciążona wysoką niepewnością. Mając to na względzie, efektu wysiłków Doktoranta idących w tym kierunku nie należałoby traktować jako porażki.

W sferze teorii Doktorant porusza się sprawnie i wykazuje rozległą wiedzę. Dobrze rozpoznaje on i dokumentuje różne teorie, i te miejsca pracy są najbardziej interesujące. Rozdział 1 dość wyraźnie pokazuje różnice między teoriami Mancura Olsona, George’a Stiglera, Sama Pelzman’a i Garry’ego Beckera. Relacjonując teorie interesu publicznego i teorię przechwycenia, wprowadza argumenty zarówno przemawiające na rzecz danej teorii



jak argumenty kwestionujące teorię, co świadczy o zainteresowaniach teoretycznych Doktoranta.

Co ważne, Autor także selekcjonuje wspomniane teorie z uwagi na przydatność każdej z nich do wykonania obranego zadania. Teorię przechwycenia Stiglera wyklucza brak agencji regulującej rynek usług prawnych (którą mieliby przechwycić politycy). Z kolei teorie ekonomicznej regulacji w wariacie Pelzman wyklucza względnie bierna rola polityków (s.378). Zgodnie z poglądem Autora, wpływ polityków na funkcjonowanie rynku usług prawnych jest ograniczony, natomiast rynek nie jest bynajmniej wolny od zawodności ani działalności grup interesów (s.81). Z tego powodu teoria grup interesów G. Beckera najlepiej odpowiada wybranemu do analizy rynkowi.

Autor znajduje właściwe uzasadnienie, dlaczego teorie, które nazywa ekonomicznymi teoriami regulacji, dostarczają merytorycznych inspiracji, kiedy tematem jest zmiana regulacji. Teorie te (nawiasem mówiąc, właściwie byłoby to stwierdzenie odnieść do ekonomicznych teorii *polityki*) „wyjaśniają, dlaczego zmiany instytucjonalne to nie tylko modyfikacja instytucji formalnych, lecz skutek poparcia decyzyjnego ośrodka władzy i dominujących grup interesu. Układ instytucjonalny oparty na zbieżności interesów będzie trwalszy, bardziej odporny na zmiany niż wynikałoby to tylko z jego pozycji prawnej.” (s. 82).

Natomiast zabrakło jasnego wyboru i konsekwencji zastosowania w innej podstawowej kwestii. Mianowicie ostatecznie nie zostało wyjaśnione, jak Autor rozumie efektywność w odniesieniu do nowych regulacji. W różnych miejscach pracy znajdują się różne deklaracje co do tego, jakie kryterium ma pierwszorzędne znaczenie dla oceny, czy zmiana regulacji była efektywna. Najpierw takie znaczenie przyznaje się efektywności adaptacyjnej (s.27). Trafność takiego wyboru wydaje się potwierdzać dorobek instytucjonalistów stosujących to właśnie pojęcie do zmiany instytucjonalnej. Kryterium wydaje się na miejscu, jeżeli efektywność adaptacyjną pojmować w myśl zasady: Od „wpasowania” regulacji w kontekst/środowisko instytucjonalne zależy skuteczność danej regulacji. Nawiasem mówiąc, zupełnie nie tłumaczy sensu definicja, na którą Autor powołuje się na s. 109. Potem jednak Autor zapewnia, że bynajmniej nie chodzi o pojmowanie efektywności jako skuteczności w realizacji zamierzonych celów i pisze, że kluczowe jest kryterium „efektywności ekonomicznej”. Tę należy rozumieć w myśl zasady: „[S]koro prawo reguluje interakcje społeczne, to powinno to robić w sposób maksymalizujący dobrobyt.” (s.107). Zgodnie z objaśnieniem znajdującym się w innym miejscu, chodzi o efektywność alokacyjną w rozumieniu Kaldora-Hicksa, tj. kiedy zmiana prowadzi do poprawy dla większości podmiotów w gospodarce, generuje pozytywne

efekty zewnętrzne i minimalizuje negatywne (s.376). Wreszcie, wyniki autorskiej analizy są prezentowane jako dowód na efektywność pierwszego bądź drugiego rodzaju według niezrozumiałego klucza, którego Autor nie ujawnia (zob. s.381).

Jakość teoretycznych partii opracowania, mimo tych zastrzeżeń, sugeruje, że Autor jest dobrze rokującym kandydatem zdolnym ubiegać się o stopień naukowy. Ponad to opracowanie zawiera dojrzałe uwagi o specyfice branży usług prawnych i sposobach regulacji zawodów prawniczych. Szczególnie interesująco opisane zostały „modele” regulacji zawodu, które były przedmiotem publikacji Doktoranta w latach 2018 i 2019. Tematyka dość licznych publikacji Michała Masiora z tych lat wskazuje, iż jego wiedza o rynku usług prawnych w Polsce i za granicą (Anglia, Walia) jest ugruntowana.

Mimo wyrażonych wcześniej wątpliwości co do sposobu rozwiązania analizowanego problemu, uważam, że **Doktorant wykazał umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej**. Usterki merytorycznego poprowadzenia pracy powinno łagodzić godne uznania opanowanie przez Doktoranta metod różnych dyscyplin, konieczne do podjęcia interdyscyplinarnego tematu. W pracy wykorzystał on metody analizy ekonomicznej (m.in. modelowanie ekonometryczne), analizy prawnej (porównawcza analiza regulacji zawodowych) i analizy socjologicznej (m.in. badania ankietowe). Za pomocą modelu ekonometrycznego zaprezentowana została specyficznie rozumiana strata dobrobytu, której przyczyną ma być niedobór prawników na rynku. Ten z kolei oszacowany został na podstawie wyliczonej elastyczności liczby prawników względem wielkości PKB i liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Do przeprowadzenia tego intelektualnego ćwiczenia posłużyły kolejne zebrane przez Autora materiały, mianowicie statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości, publikowane badania opinii publicznej, baza danych Ministerstwa Finansów. Należy docenić inicjatywność Doktoranta w zbieraniu tych danych statystycznych oraz nakład czasu włożony w ich opracowanie.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Właściwie chcę zgłosić jedną tylko uwagę szczegółową. Dotyczy ona szeroko praktykowanego na uczelniach szablonu dla prac doktorskich, polegającego na formułowaniu tzw. hipotez pomocniczych. Ćwiczenie to, z reguły prezentowane na początku dzieła, ma prawdopodobnie przysłużyć się dyscyplinowaniu dalszych treści. Przedstawiona do oceny praca jest kolejnym w mojej praktyce recenzenckiej przykładem, że ta słuszną skądinąd zasada okazuje się w najlepszym razie niefunkcjonalna.



W przypadku recenzowanej pracy przykładem może być „hipoteza” nr 2 o brzmieniu „Regulację usług prawnych w Polsce dobrze wyjaśnia teoria grup nacisku G. Beckera.” Skrupulatny czytelnik pracy, za którego się uważam, zauważy, że jest to przesłanka badań a nie teza do weryfikacji, stąd moje ujęcie słowa w cudzysłów. Jest to wskazówka, że tzw. hipotezy nie zawsze są formułowane z dostateczną starannością, co nie obywat się bez konsekwencji dla dalszego przebiegu pracy.

Rozdział 2 jest przykładem na to, jak do tego sformułowania poczynionego we wstępie próbuje się potem nawiązać na siłę. Według zapowiedzi (s.114) rozdział ów ma jakoby sprawdzić, czy regulacja usług prawnych w sensie ogólnym koresponduje ze schematem zachowań nakreślonym w teorii Beckera. Następnie wątek teorii Beckera powraca i zostaje rozbudowany w części kończącej rozdział (s.202-203). Wszystko to bez widocznego związku z zawartością pomiędzy. Czy jest to może skuteczna obrona przed ewentualnym zarzutem braku spójności pracy? Nie wygląda na to. Wysiłek potrzebny do sformułowania „hipotez” i „pytań pomocniczych” nie tylko nie czyni projektu klarownym, ale skutkuje zbędnym zamieszaniem w tekście. Korzystniejszy byłby głębszy namysł nad treścią, którą chce się pokazać, i refleksjami, które chce się przekazać.

KONKLUZJA

Powyższą recenzję sporządziłam po zapoznaniu się z przedłożoną poprawioną wersją dzieła i jego autorskim streszczeniem. Sumaryczna ocena prowadzi do wniosku, że w tej wersji praca spełnia wymogi wynikające z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 poz. 1789 z późn. zm.). Rekomenduję zatem przedstawienie dzieła w tej postaci do obrony.

Anna Ząbkowicz

Anna Ząbkowicz

Warszawa, 6.08.2024