

Ryszard Marek

Jeszcze o stanie obsługi prawnej jednostek gospodarki uspołecznionej

Palestra 11/1(109), 118-123

1967

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

RYSZARD MAREK

Jeszcze o stanie obsługi prawnej jednostek gospodarki uspołecznionej

W „Przeglądzie Ustawodawstwa Gospodarczego” (nr 8—9/66) został zamieszczony artykuł Zbigniewa Rachwałda pt.: Obsługa prawna jednostek gospodarki uspołecznionej, zawierający cenne informacje o aktualnym stanie tej obsługi. Autor tej publikacji w sposób wyczerpujący i wnikliwy dokonał oceny oraz analizy zmian wprowadzonych w omawianym zakresie w stosunku do jednostek objętych uchwałą nr 533 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1961 r. (Mon. Pol. Nr 96, poz. 406), wykazując przy tym dużą znajomość poruszanego zagadnienia. Wartość tej publikacji jest tym większa, że — jak słusznie podkreśla autor — wiele z dotychczasowych wypowiedzi było opartych na „subiektywnych doświadczeniach i obserwacjach wąskiego kręgu zainteresowanych”.

Oparcie więc publikacji na danych statystycznych dotyczących całego kraju było jak najbardziej celowe i pożyteczne, jednakże nie wszystkie wnioski wyciągnięte z przytoczonych danych liczbowych można uznać za słuszne.

1. Jak wynika z wypowiedzi autora, rezygnacja z zajmowanych stanowisk radcowskich przez blisko 1 000 adwokatów oraz sam „proces rozdziału adwokatury od radcostw, wbrew niektórym pesymistycznym przewidywaniom, przebiegały bardzo spokojnie i bez poważniejszych zaburzeń w organizacji obsługi prawnej”, braki zaś w obsadzie stanowisk radców prawnych zostały uzupełnione przez nowe kadry, rekrutujące się przeważnie spośród egzaminowanych pozaetatowych aplikantów arbitrażowych. W dalszym ciągu swych wywodów autor zajmuje mogące budzić zastrzeżenia stanowisko, że przed rozdziałem adwokaci „nigdy” nie stanowili podstawowej grupy radców prawnych i że rozdział spowodował rezygnację z obsługi prawnej tylko niespełna tysiąca adwokatów.

Zgodnie z przytoczonymi przez autora danymi, według stanu na dzień 31.XII.1965 r. było ogółem 4 951 radców prawnych. Nie od rzeczy jednak będzie tutaj przytoczyć dane ze sprawozdania z posiedzenia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 26 marca 1966 r. („Palestra” nr 5/1966), według którego w dniu 31.XII.1965 r. 1 234 adwokatów pełniło obowiązki radców prawnych. Z zestawienia tych danych wynika, że już po exodusie tysiąca adwokatów z radcostw, pozostali przy wykonywaniu obsługi prawnej jednostek gospodarki uspołecznionej adwokaci stanowili 24,92% ogólnej liczby radców prawnych. Nie bez znaczenia jest tu okoliczność, że wskaźnik ten został obliczony według stanu na dzień 31.XII.1965 r., tzn. już po wypełnieniu luki wytworzonej przez odejście wymienionej wyżej liczby adwokatów z radcostw.

Wprawdzie zarówno autor omawianej publikacji, jak i ja nie dysponujemy dokładnymi danymi liczbowymi co do tego, jak kształtował się przed rozdziałem udział adwokatów w wykonywaniu obsługi prawnej, jednakże w świetle przyto-

zonych wyżej liczb nie będzie chyba przesadą twierdzenie, że udział ten orientacyjnie wyniósł przeszło 50% w stosunku do ogólnej liczby radców prawnych przed rozdziałem, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę, że w latach 1964—1965 miał miejsce również (według danych wskazanych przez Z. Rachwałda) wzrost liczby zajmowanych przez radców prawnych stanowisk (koniec roku 1963 — 7 858 stanowisk, koniec roku 1965 — 9 944).

Tak więc trudno się zgodzić ze stanowiskiem autora, że przed rozdziałem adwokacji „nigdy” nie stanowili podstawowej grupy radców prawnych. W szczególności stanowisko to należałoby uznać za nietrafne, jeśli byśmy się cofnęli do okresu organizowania przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej w pierwszych latach po wyzwoleniu.

Nie wolno nam zapominać, że w tych pierwszych latach powojennych nie istniały ogólnie obowiązujące przepisy o wykonywaniu czynności radcy prawnego, natomiast wydane zostały dwa akty resortowe: 1) instrukcja w sprawie radców prawnych Ministerstwa Przemysłu i Handlu z dnia 31 grudnia 1948 r.; 2) instrukcja Ministerstwa Budownictwa Przemysłowego (okólnik nr 2 z dnia 15 stycznia 1952 r.). Oba te akty, aczkolwiek resortowe, ze względu na zakres podległych jednostek i zasadniczy charakter problematyki były stosowane w praktyce ogólnej. Jeśli chodzi o kwalifikacje, to pierwsza instrukcja dopuszczała do wykonywania czynności radcy prawnego tylko adwokatów wpisanych na listę i posiadających prawo do wykonywania swego zawodu oraz osoby posiadające ukończone studia prawnicze i kwalifikowane do pełnienia tego zawodu przez fakt złożenia egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego lub adwokackiego. Druga instrukcja dodała jeszcze trzecią kategorię osób, posiadających ukończone studia prawnicze, które wykażą się dostateczną znajomością przepisów prawa nabytą w ciągu co najmniej 3-letniej pracy na stanowisku o charakterze prawniczym we władzach naczelnych lub w jednostkach gospodarki uspołecznionej.

Niezależnie od przytoczonych wyżej aktów normatywnych Naczelna Rada Adwokacka w uchwale swej z dnia 20 lipca 1951 r. podkreśliła doniosłość obejmowania przez adwokatów stanowisk radców prawnych ze względu na zapotrzebowanie jednostek gospodarki uspołecznionej. Podkreślając, że „potrzeby Państwa Ludowego wymagają dopływu młodych kadr adwokackich na odcinku pomocy prawnej dla władz i jednostek gospodarki uspołecznionej”, Naczelna Rada Adwokacka stwierdziła, iż „poczęła wytwarzać się w praktyce nowa specjalność w adwokaturze, a mianowicie doradztwo prawne władz i jednostek gospodarki uspołecznionej”.

Należy więc chyba dojść do słusznego niewątpliwie wniosku, że w związku z powołanymi aktami normatywnymi oraz przedstawionym stanowiskiem Naczelnej Rady Adwokackiej, do czasu uregulowania stanu prawnego przez powołaną na wstępie uchwałą nr 533 Rady Ministrów (tzn. przed rozdziałem), właśnie adwokaci stanowili podstawową grupę radców prawnych. Nic więc dziwnego, że według publikacji z roku 1955 około 3 600 adwokatów na terenie kraju wykonywało funkcje radców prawnych (w artykule Z. Rzepki pt.: Nowe zasady obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, ogłoszonym w „Przeglądzie Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 1/1962, wymieniona jest liczba 2 750 adwokatów pełniących wówczas funkcje radców prawnych). Z powyższych danych wynikałoby jednak, że chyba więcej adwokatów niż 1 000 zrezygnowało z radcostw po ogłoszeniu uchwały nr 533.

Jeśli przed dniem 1 stycznia 1964 r., jak podaje Z. Rachwałd, radcą prawnym mógł być każdy prawnik (a był nim niekiedy i nieprawnik), to należy uznać, że mogło to wynikać jedynie z braku dostatecznej liczby adwokatów, zwłaszcza na prowincji, chętnych do podjęcia się trudnej i odpowiedzialnej pracy radcy praw-

nego. Znany był w ówczesnym okresie wypadek, że z powodu niemożności rejonizacji obsługi prawnej na terenie województwa warszawskiego pewien centralny zarząd wyraził na naradzie przez usta swego radcy prawnego pogląd w sensie stworzenia formy „nacisku” na adwokatów na prowincji, by przyjmowali radcostwa, albowiem brak wykwalifikowanych sił prawniczych uniemożliwia obsadę zaprojektowanych stanowisk.

Fakty zatrudniania przed rozdziałem na stanowiskach radców prawnych nieprawników, o których wspomina Z. Rachwałd, nie wymagają komentarzy, ponieważ miały one charakter objawów patologicznych, graniczących niejednokrotnie z nadużyciami.

2. Autor omawianej publikacji nadmienia, że sam proces rozdziału adwokatury od radcostw przebiegał „bardzo spokojnie i bez poważniejszych zaburzeń organizacyjnych”. Istotnie, należy chyba zgodzić się z tym stanowiskiem. Z drugiej jednak strony należy sobie zdać sprawę z tego że trudno byłoby ustalić, jakie to mogłyby być objawy dostrzegalne, gdyby rozdział przebiegał niespokojnie i połączony był z zaburzeniami organizacyjnymi.

Spokojny przebieg rozdziału należy zawdzięczać, moim zdaniem, jedynie sprawnej i sprężystej organizacji prac w tym zakresie przez kierownictwo arbitrażu, które dzięki wydanemu zarządzeniu nr 14 Prezesa Głównej Komisji Arbitrażowej z dnia 29 listopada 1962 roku (nie publikowanego), opartemu na upoważnieniu zawartym w § 23 pkt 2 uchwały nr 533 Rady Ministrów, wprowadziło jednoroczną pozaetatową aplikację arbitrażową.

Obecnie — w perspektywie czasu — należałoby się zastanowić, czy zorganizowanie jednorocznej aplikacji arbitrażowej spełniło swoje zadanie.

Otóż jeśli chodzi o doraźne usunięcie skutków rozdziału, to wobec odbycia tej aplikacji w latach 1963—1965 przez 938 osób, swego rodzaju awaryjna sytuacja wynikła na skutek odejścia z radcostw znacznej liczby adwokatów została niewątpliwie doraźnie zlikwidowana, aczkolwiek niedobory kadrowe w tym zakresie w ośrodkach powiatowych, a nawet w niektórych wojewódzkich (Zielona Góra, Szczecin, Koszalin, Olsztyn) dają się odczuwać do chwili obecnej, co można stwierdzić na podstawie wyników lustracji przeprowadzanych przez te jednostki centralne, którym podlegają jednostki terenowe w całym kraju.

Czy jednak jednoroczna aplikacja arbitrażowa spełniła swoje zadanie w zakresie zapewnienia jednostkom gospodarki społecznej obsługi prawnej przez pełnowartościowo wykwalifikowanych radców prawnych? Wydaje się, że na to pytanie może być udzielona jedynie odpowiedź przecząca.

W świetle danych wynikających z rozwoju obsługi prawnej w omawianym zakresie należy podkreślić, że zarówno pracownicy b. Prokuratury Generalnej, jak i pracownicy b. Urzędu Zastępstwa Prawnego musieli się — dla wykonywania swych czynności w ramach obsługi prawnej — legitymować stażem pracy, aplikacją i egzaminem, które odpowiadały kwalifikacjom wymaganych od adwokatów, czego dowodem chociażby była możliwość uzyskiwania przez nich, po odejściu z tych instytucji, wpisu na listę adwokatów. Według tych kryteriów ujęte były zasady obsługi prawnej w powołanych wyżej instrukcjach Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz Ministerstwa Budownictwa Przemysłowego. Należy przy tym zaznaczyć, że ta druga instrukcja wprowadziła możliwość wykonywania czynności radcy prawnego przez osobę, która się wykaże dostateczną znajomością przepisów prawa nabytą w ciągu co najmniej 3-letniej pracy na stanowisku o charakterze prawniczym, co stanowi chyba kryterium całkowicie odmienne od przyjętego w § 6 ust. 2 uchwały nr 533, ustalającego wymagania jedynie zatrudnienia na jakimkolwiek stanowisku.

Na podkreślenie również zasługuje fakt, że pracownicy b. Prokuratorii Generalnej i b. Urzędu Zastępstwa Prawnego byli wyznaczeni w zasadzie wyłącznie do prowadzenia spraw procesowych.

Nie może chyba budzić wątpliwości pogląd, że w obecnym układzie obowiązków radcy prawnego jednoroczna aplikacja arbitrażowa z 3-letnim zatrudnieniem na jakimkolwiek stanowisku w jednostce gospodarki uspołecznionej nie spełnia pokładanych w niej nadziei, a głosy krytyczne na temat tych braków były już nie raz publikowane.¹

Nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że w obecnej sytuacji organizacyjnej jednostek gospodarki uspołecznionej radca prawny może posiadać o wiele niższe kwalifikacje od referendarzy b. Prokuratorii Generalnej i b. Urzędu Zastępstwa Prawnego lub od tych radców prawnych, do których miała zastosowanie np. instrukcja Ministerstwa Przemysłu i Handlu z dnia 31.XII.1948 r. W obecnym bowiem układzie obowiązków radcy prawnego nie może on ograniczać swych kwalifikacji do znajomości procedury arbitrażowej i niektórych specjalistycznych przepisów z zakresu gospodarki uspołecznionej. Jak wynika z katalogu obowiązków radcy prawnego zawartego w uchwale nr 533 oraz w zarządzeniu nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 1962 r. w sprawie ogólnych zasad organizacji obsługi prawnej², powinien on posiadać dokładną znajomość prawa cywilnego (wszystkich jego działów), prawa administracyjnego, finansowego, ubezpieczeń społecznych, karnego, prawa pracy, rodzinnego i opiekuńczego³ oraz wielkiej ilości przepisów o charakterze gospodarczym (często nie publikowanych i sprzecznych ze sobą).

Dostatecznej znajomości tych wszystkich dziedzin prawa w żadnym razie nie może posiadać radca prawny po odbyciu tylko jednorocznej aplikacji arbitrażowej. Nie mogą przecież mieć miejsca tego rodzaju redakcje odwołań arbitrażowych, w których radca prawny, w związku z ograniczeniem zaskarżalności orzeczeń w sprawach dotyczących sporu poniżej 10 000 zł, wskazuje jako podstawę odwołania „istotne naruszenie prawa znanego Komisji” (wypadek znany mi osobiście).

Już obecnie dają się zauważyć przy angażowaniu radców prawnych, legitymujących się oprócz studiów prawniczych jedynie jednoroczną aplikacją arbitrażową, opory ze strony przedsiębiorstw, których dyrekcje poważnie traktują zagadnienia obsługi prawnej. Uzasadnione byłyby zastrzeżenia co do tworzenia kadry radców prawnych, do których odnoszono by się z pewną nieufnością ze względu na ich kwalifikacje zawodowe.

Wydaje się jednak, że nawet sam arbitraż uważa wydanie zarządzenia nr 14 za podyktowane jedynie awaryjnością sytuacji wytworzonej w wyniku przeprowadzonego rozdziału. Do wniosku takiego można dojść na podstawie wypowiedzi Z. Rachwałda o zamiarze przeorganizowania dotychczasowej jednorocznej aplikacji pozaetatowej na dwuletnią, obejmującą w znacznie szerszym niż dotychczas stopniu tematykę sądową.

Czy jednak byłoby to wystarczające? W trosce o zapewnienie jednostkom gospodarki uspołecznionej pełnowartościowej obsługi prawnej byłoby pożądane rozwiązanie możliwości takiego zorganizowania aplikacji, chociażby nawet 3-letniej, która by gwarantowała zapewnienie dopływu młodego narybku o wysokich kwalifikacjach. Obecnie gdy już minęła awaryjna sytuacja z lat 1963—1965, można

¹ Józef Stopnicki: Srodki poprawy obsługi prawnej, „Palestra” nr 1/1966, str. 61; Edmund Mazur: Obrady, nadary i... co dalej?, „Palestra” nr 8/1966, str. 15.

² Mon. Pol. Nr 57, poz. 270.

³ E. Mielcarek: Zagadnienia prawa rodzinnego w praktyce przedsiębiorstw uspołecznionych, PUG nr 11/64.

by chyba pokusić się o to. Nie jest wykluczone, że problem ten można by rozwiązać przez ustalenie obowiązku odbycia wyłącznie aplikacji adwokackiej zakończoną odpowiednim egzaminem adwokackim — oczywiście po uprzednim zreformowaniu tej aplikacji przez rozszerzenie jej zakresu o zagadnienia związane z gospodarką uspołecznioną i postępowaniem arbitrażowym.

Nie bez znaczenia jest okoliczność, że swym szerokim i specjalistycznym wachlarzem zagadnień praca radcy prawnego przewyższa z pewnością zakres codziennej pracy adwokata-cywilisty. Ponadto praca radcy prawnego, podobnie jak i adwokata, wymaga rzutkości, niezależności sądu oraz dodatkowo, oparcia się — w ocenie prawnej — naciskom dyirekcji przedsiębiorstwa, często niesłusznym czy oportunistycznym. W szczególności w naszych niezbyt precyzyjnie uregulowanych i skomplikowanych stosunkach prawnych, obciążonych często balastem sprzecznych przepisów, znalezienie właściwego ujęcia prawnego, zdobycie pewnej dalekowzroczności w wydawaniu opinii prawnych, mogących się stać w przyszłości źródłem procesu — wymaga dużego doświadczenia ze strony prawnika, obytego doskonale z obrotem gospodarczym i arbitrażowym w aspekcie prawnym.

Reasumując, należy stwierdzić, że podstawowym zadaniem powołanych do tego czynników na przyszłość powinno być zapewnienie dopływu nowych kadr radców prawnych o pełnowartościowych kwalifikacjach, a obietcje dotyczące obciążenia większymi kosztami gospodarki uspołecznionej w związku z zamierzoną reformą aplikacji nie powinny mieć decydującego znaczenia przy regulowaniu tego zagadnienia.

3. Istotnym również problemem przy omawianiu aplikacji arbitrażowej jest zagadnienie, czy dotychczasowy tryb ustalania zasad tej aplikacji w formie nie publikowanych zarządzeń Prezesa Komisji Arbitrażowej, uzależnionych w poszczególnych okresach od podaży i popytu na rynku pracy w tej dziedzinie, jest właściwy?

W tymże 8—9 numerze „Przeglądu Ustawodawstwa Gospodarczego” z br. C. Przymusiński dochodzi do słusznego wniosku (str. 277), że przepisy dotyczące obsługi prawnej jednostek gospodarki uspołecznionej należą do kategorii przepisów o wykonywaniu zawodu na równi z przepisami regulującymi wykonywanie zawodu adwokata, rzecznika patentowego, lekarza, farmaceuty, dziennikarza, głównego księgowego, tłumacza przysięgłego itp. W związku z takim stanowiskiem należy dojść do dalszego wniosku, że uregulowanie zasad aplikacji arbitrażowej, jako stanowiące składową część przepisów o wykonywaniu zawodu radcy prawnego, powinno mieć ustabilizowaną formę normy prawnej, publikowanej w odpowiednim organie promulgacyjnym, oraz że zasady tej aplikacji powinny się odznaczać pewną stałością i niezmiennością w ciągu pewnego czasu.

Poruszone zagadnienie należy zaliczyć do zasadniczych, nie pozostających bez wpływu na kształtowanie się dopływu nowych kadr radców prawnych.

Biorąc przykładowo zawód sędziego, adwokata, prokuratora lub arbitra państwowego arbitrażu należy stwierdzić, że kandydaci na te stanowiska mogą być już w czasie odbywania studiów prawniczych dokładnie zorientowani co do stopnia stabilizacji przepisów określających zasady i okres aplikacji poprzedzających objęcie tych stanowisk. Taka stabilizacja przepisów pozwala jeszcze studiującemu powziąć decyzję, jakiemu kierunkowi pracy prawniczej poświęci się on w przyszłości, co w konsekwencji pozwoli mu na wcześniejsze wybranie specjalizacji w czasie studiów.

Zarządzenia Prezesa GKA wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w § 23 pkt 2 uchwały nr 533, nigdzie nie publikowane, a ponadto mogące

ulegać zmianom w zależności od fluktuacji różnych okoliczności, nie mogą być uznane za spełniające swe zadanie. A ma to istotne znaczenie dla dopływu nowych kadr.

Dotychczasowy stan prawny w omawianym zakresie nie może stanowić zachęty do wyboru przez studiującego zawodu radcy prawnego, rezultatem zaś tego jest przypadkowość podejmowanych decyzji przez osoby zainteresowane wyborem kierunku pracy prawniczej. W zasadzie obranie zawodu radcy prawnego po ukończeniu studiów prawniczych uzależnione jest od znalezienia zatrudnienia na jakimkolwiek stanowisku w jednostce gospodarki uspołecznionej, administracji gospodarczej, w organach prezydiów rad narodowych lub w innych organach państwowych, od wykonywania w dacie zgłoszenia wniosku o dopuszczenie do aplikacji funkcji referenta prawnego lub czynności dotyczących zagadnień prawnych związanych z działalnością zatrudniającej jednostki oraz od ewentualnego przedstawienia jej zgody na zwolnienie od pracy na dwa dni w tygodniu (zarządzenie Prezesa GKA nr 14). Należy przy tym zaznaczyć, że okres wspomnianego wyżej zatrudnienia jest ustalony w § 6 pkt 2 uchwały nr 533 na 3 lata, a w § 4 pkt 2 zarządzenia nr 14 Prezesa GKA — na 2 lata.

W świetle przedstawionych wyżej przesłanek trudno przypuszczać, żeby dopływ nowych kadr radców prawnych obejmował te osoby, które z zamiłowaniem lub w wyniku nabytej specjalizacji w czasie studiów pragnęłyby się poświęcić z góry zaplanowanemu zawodowi radcy prawnego. Raczej należy przypuszczać, że w warunkach tak ujętej aplikacji arbitrażowej dopływ nowych kadr będzie przypadkowy i będzie on obejmował osoby, które spotkało niepowodzenie przy staraniach na inne kierunki pracy prawniczej (sąd, prokuratura, adwokatura, arbitraż).

Z tych względów w razie ewentualnej reformy aplikacji arbitrażowej powinny być rozważone przytoczone wyżej okoliczności w imię troski o właściwy dopływ nowych kadr radców prawnych, w szczególności w zakresie ustabilizowania przepisów dotyczących uzyskania kwalifikacji po odbytych studiach prawniczych oraz nadania im właściwej formy, jak to ma miejsce przy ustalaniu zasad wykonywania innych zawodów prawniczych.

Nadmienić należy, że przedstawione wyżej ujemne strony dotychczasowej pozatratowej aplikacji arbitrażowej były przedmiotem dyskusji na odbytej w dniu 20 czerwca br. w Warszawie krajowej naradzie radców prawnych przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej. Poruszenie tych spraw w niniejszym artykule spowodowane zostało wzmianką w omawianej publikacji Z. Rachwałda o zamierzeniach arbitrażu w sprawie przeorganizowania dotychczasowej jednorocznej aplikacji pozatratowej.

PYTANIA I ODPOWIEDZI PRAWNE

I.

PYTANIE:

1. Czy sąd opiekuńczy władny jest regulować zakres osobistej styczności rodzica z dzieckiem oraz na podstawie jakiego przepisu prawnego?