

Zygmunt Sekułowicz

Opiniodawstwo w świetle ustawy o radcach prawnych

Palestra 27/10(310), 42-54

1983

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.

stacji reformy czynszowej jest z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego uzasadniona, gdyż zapobiega dalszej dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych, ale ciężar jej skutków finansowych nadmiernie niewątpliwie obciąża uboższe warstwy ludności.

Oceniając wstępnie stronę ekonomiczną reformy czynszowej trzeba zauważyć, że przychody z podwyższonych czynszów najmu nadal nie pokryją pełnych potrzeb w zakresie remontów bieżących — pomijając koszty remontów kapitalnych, których przeprowadzenie będzie nadal wymagać dotacji budżetowych.

ZYGMUNT SEKUŁOWICZ

OPINIODAWSTWO W ŚWIELE USTAWY O RADCACH PRAWNYCH

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych wprowadziła w życie nowość do zasad wykonywania zawodu radcy prawnego i sprawowania obsługi prawnej. Ale czy można to odnieść do opiniodawstwa w ogólności oraz do wydawania opinii prawnych?

Autor przybliży kilka zagadnień z tym związanych. Regulacje ustawowe porównuje z poprzednimi. Zwraca uwagę na niewystarczającą literaturę i orzecznictwo. Proponuje też uzupełnienia oraz eksponuje dotychczasowe osiągnięcia praktyki.

I

Opiniodawstwo stanowi temat obszerny i wymagający szczegółowych rozważań w wielu płaszczyznach. Granice objętościowe tej pracy zdecydowały, że omówię kilka zaledwie kwestii spośród wielu godnych przybliżenia czytelnikowi.

Ustawa weszła w życie z dniem 1.X.1982 r.¹ i zastąpiła uchwałę nr 533 Rady Ministrów² oraz zarządzenie nr 62 Prezesa Rady Ministrów.³ Nie zawiera ona generalnej klauzuli derogacyjnej, co prowadzi do wniosku, że przepisy dotychczasowe zachowały swą moc w postanowieniach nie pozostających z nią w sprzeczności. Tekst końcowy jest swego rodzaju kompilacją kilku projektów⁴ i w wielu wypadkach stanowi kompromis uwzględniający częściowo różne propozycje. Niektóre rozwiązania zawarte w ustawie stanowią nowość i wyprzedzają unormowania w krajach bloku socjalistycznego.⁵

¹ Ustawa o radcach prawnych z 6.VII.1982 r., Dz. U. Nr 19, poz. 145. (w skrócie przytaczana jako „ustawa”). Użyte w ustawie określenie „jednostka organizacyjna” będzie oznaczane skrótem „j.o.”.

² Uchwała nr 533 Rady Ministrów z 13.XII.1961 r. w sprawie obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych (Mon. Pol. Nr 96, poz. 406), będzie dalej cytowana jako „uchwała nr 533”.

³ Zarządzenie nr 62 Prezesa Rady Ministrów z 3.VII.1962 r. w sprawie zasad organizacji obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, zjednoczeń i banków państwowych (Mon. Pol. Nr 57, poz. 270). Będzie dalej cytowana jako „zarządzenie nr 62”.

⁴ W początkowym okresie były to projekty przygotowywane przez PAG, a rozwiązania w nich zawarte spotykały się ze sprzeciwem środowiska zawodowego. Później powstało ich kilka. Por. w tej kwestii S. Kołodziej: Droga do własnego statusu. „Gazeta Prawn.” (dalej w skrócie „G.P.”) nr 11 z 16.IX.1982 r.; A. Łopatką: Ustawowe ukształtowanie zawodu radcy prawnego, PiP nr 9/1982, s. 3—5; A. Zabski: Status radcy prawnego, NP nr 9—10/1982, s. 42—50.

⁵ Por. J. Szczęsny: Adwokat przedsiębiorstwa, G.P. nr 3/1980, Mowa tam o pozycji radcy prawnego na Węgrzech.

II

Pojęcia opinia, opiniodawstwo są używane nie tylko w mowie potocznej, w której mają szeroki zakres znaczeniowy, ale także w wielu aktach normatywnych, które dostosowują te kategorie do określonych potrzeb.

Kodeks postępowania cywilnego⁶ zezwala sądowi na wezwanie jednego lub kilku biegłych w celu zasięgnięcia ich opinii (art. 278 § 1). Mają się oni wypowiedzieć w nich nie co do faktów, lecz służyć swymi wiadomościami specjalnymi i to właśnie odróżnia ich od świadków.⁷ Opinia powinna zawierać uzasadnienie (art. 258 § 1), sąd zaś oznaczy, czy ma być ona przedstawiona na piśmie. Może jej też zająć od odpowiedniego instytutu (art. 290 § 1).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.XI.1975 r. w sprawie postępowania arbitrażowego⁸ nie zawiera w tej kwestii szczegółowych unormowań i stanowi, że w sprawie dowodów należy stosować odpowiednio przepisy k.p.c.⁹

Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ dopuszcza jako dowód wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy. W szczególności mogą to być opinie biegłych.

Przedstawione wyczerpująco przepisy posługujące się pojęciem opinia jest przykładowe. Ich wspólną cechą jest związek opinii z postępowaniem dowodowym. Stanowią one jakby orzeczenia ekspertów, zajmujących stanowisko w sprawach wymagających wiadomości specjalnych, są wyrazem ich przekonania, zawierają niezbędne ustalenia faktyczne, ocenę i wnioski.

Opinie nie wiążą organu orzekającego, który skorzysta z nich stosownie do swych potrzeb. Wywrą one jednak wpływ na ukształtowanie się odpowiedniego poglądu, a w następstwie na treść rozstrzygnięcia. Ekspertyza złożona do akt jest w nich „obecna” i pozwala na konfrontację stanowiska biegłych z motywacją judykatu. W orzeczeniach podaje się przyczyny, dla których postąpiono tak, a nie inaczej. Wartość opinii mogą osłabiać bądź nawet ją dyskwalifikować np. uchybienia natury merytorycznej lub wady logiczne związane z dokonanymi ocenami i prezentacją wniosków.

Pojęciem opinia (i podobnymi pojęciami) posługują się również inne przepisy.¹¹

Radca prawny działa w określonym miejscu, którym jest państwowa (spółdzielcza) lub inna jednostka organizacyjna. Nie można nie dostrzegać wielkiego znaczenia wykonywanych przez niego funkcji opiniodawczych. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych¹² oraz ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego¹³ korzystają z tych pojęć wielokrotnie, wiążąc je z określonymi sytuacjami. Widoczny jest konsultacyjny charakter użytej tam terminologii. Również rozp. Rady Ministrów w sprawie zawieszenia działalności samorządu załóg robotniczych

⁶ Ustawa z 17.XII.1964 r., Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zmianami.

⁷ B. Dobrzański i inni: Kodeks post. cywilnego — Komentarz, s. 456—457.

⁸ Dz. U. Nr 39, poz. 209 (§ 38.1).

⁹ Por. J. Weiss: Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c. w arbitrażowym postępowaniu dowodowym, PUG nr 3/1967.

¹⁰ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 17.III.1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z 14.VI.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 24, poz. 141).

¹¹ Ustawa z 26.VI.1974 r. — Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 141).

¹² Ustawa z 25.IX.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. Nr 24, poz. 122 (por. art. 24.1. oraz art. 29).

¹³ Ustawa z 25.IX.1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, Dz. U. Nr 24, poz. 123.

oraz ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego nią się posługują.¹⁴

Sens i istota opinii polega na tym, że powinna ona być brana pod uwagę i wywierać rzeczywisty wpływ na decyzje, które zostaną podjęte, naruszenie zaś obowiązku ich uzyskania powinno rodzić określone skutki prawne, co niektóre z przepisów wyraźnie przewidują.

Brak jest motywacji, by pojęcia: opinia i opiniodawstwo rozumieć inaczej, niż jest to przyjęte w mowie potocznej, co jednocześnie nie eliminuje możliwości nadania mu znaczenia szczególnego z prawnego lub organizacyjnego punktu widzenia.

III

W interesujących nas kwestiach ustawa o radcach prawnych używa znacznie obszerniejszego nazewnictwa, niż czyniły to przepisy dotychczas obowiązujące. Wymienia więc ona:

- 1) opinie prawne, jakich powinien zasięgać kierownik j.o. przed podjęciem decyzji o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym (art. 6 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 13),
- 2) opinie, które wskazuje się wśród zadań radcy prawnego (art. 7 ust. 1 pkt 1),
- 3) opiniowanie pod względem prawnym (art. 7 ust. 2 pkt 1),
- 4) opiniowanie pod względem legalności aktów prawnych wydawanych przez nadzorowane jednostki (art. 7 ust. 3 pkt 3),
- 5) opiniowanie i udział w uzgadnianiu projektów aktów prawnych (art. 9 ust. 2 pkt 2),
- 6) opiniowanie projektów umów międzynarodowych (art. 9 ust. 2 pkt 3),^{14a}
- 7) opinie zawierające oceny pracy zawodowej radcy prawnego (art. 16 ust. 1), których udziela radca prawny wskazany przez radę okręgowej izby radców prawnych,
- 8) opinię rady okręgowej izby radców prawnych w kwestii rozwiązania stosunku pracy z radcą prawnym z powodu nienależytego wykonywania obowiązków wynikających z ustawy (art. 19 ust. 1),
- 9) opinie o projektach aktów prawnych, stanowiące element zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych (art. 60 pkt 2).

IV

Ustawa o radcach prawnych używa pojęcia opinia, opinia prawna bądź opiniowanie w wielu kontekstach i łączy je z różnymi przymiotnikami. Czyni to w rozdziale 2 (wykonywanie zawodu radcy prawnego) — z jednym tylko wyjątkiem, gdy w art. 60 łączy je z zakresem uprawnień Krajowej Rady Radców Prawnych. Wykładnia systematyczna nie pomoże więc nam przy próbie rozgraniczenia tych pojęć. Również dlatego, że mówi się tam nie tylko o wydawaniu opinii przez radcę prawnego, ale i o nim.

Sferę opiniodawczą można oceniać pod kątem:

¹⁴ Rozp. Rady Ministrów z 19.VII.1982 r., Dz. U. Nr 22, poz. 159.

^{14a} Opinie wymienione w pkt 5 i 6 tego wyczerpania wydaje departament lub biuro prawne naczelnego lub wojewódzkiego organu administracji państwowej.

- 1) p o d m i o t o w y m (kto może udzielać opinii), a wówczas powiemy, że uprawnienie to przysługuje:
 - a) radcy prawnemu j.o.,
 - b) radcy prawnemu zatrudnionemu w organie administracji państwowej,
 - c) departamentowi lub biuru prawnemu naczelnego lub wojewódzkiego organu administracji państwowej,
 - d) radcy prawnemu wyznaczonemu przez radę okręgowej izby radców prawnych,
 - e) Krajowej Radzie Radców Prawnych,
 - f) adwokatowi działającemu w trybie doraźnej obsługi prawnej;
- 2) p r z e d m i o t o w y m (czego opinia dotyczy).

Również ta klasyfikacja nie stwarza wystarczających przesłanek do odróżnienia opinii od opinii prawnej. Ujawniają się jednak różnice między unormowaniem ustawowym a poprzednio obowiązującym. Jest to głównie następstwem stworzenia samorządu radcowskiego jako nowej instytucji. Powiększono obecnie liczbę podmiotów uprawnionych do podejmowania działalności opiniodawczej.

Poprzednio opinie mógł wydawać: 1) radca prawny (co stanowiło zasadę), 2) referent prawny przedsiębiorstwa, nie zatrudniającego radcy prawnego, pod określonymi warunkami¹⁵, 3) wybitny specjalista lub szczególnie kwalifikowany prawnik,¹⁶ 4) zespół adwokacki, w którym zatrudniony jest niezbędny specjalista.¹⁷

Możliwość wydawania opinii prawnych (opinii) ani poprzednio, ani obecnie nie zastrzeżono wyłącznie dla radcy prawnego.

Zakres działania obsługi prawnej jest szeroki i obejmuje:

- 1) udzielanie organom j.o. [dla przedsiębiorstw państwowych będzie to ogólne zebranie pracowników (delegatów), rada pracownicza, dyrektor] opinii i porad prawnych oraz wyjaśnień co do stosowania prawa;
- 2) działalność informacyjną (dla organów j.o.) o:
 - a) zmianach w obowiązującym stanie prawnym,
 - b) uchybieniach w działalności w zakresie przestrzegania prawa i skutkach z tego wynikających;
- 3) uczestniczenie radcy prawnego w rokowaniach, których celem jest nawiązanie, zmiana lub rozwiązanie stosunku prawnego, zwłaszcza gdy chodzi o zawarcie umowy długoterminowej z partnerem krajowym, a także jej zawarcie i rozwiązanie z kontrahentem zagranicznym.
- 4) funkcje nadzorcze nad:
 - a) obsługą prawną,
 - b) egzekucją należności;
- 5) funkcje pełnomocnika w postępowaniu sądowym, arbitrażowym, administracyjnym oraz przed innymi organami orzekającymi;
- 6) udzielanie informacji o przepisach prawnych organizacjom politycznym, społecznym i zawodowym — na ich wniosek.

Radcowie prawni zatrudnieni w organach administracji państwowej oraz w naczelnym, centralnym lub wojewódzkim organie administracji państwowej, jak również obsługujący wyodrębnione departamenty lub podległe im biura prawne mają stosowne zadania dodatkowe.

Pod względem ciężaru gatunkowego działalność opiniodawcza radcy prawnego

15 Por. § 21 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 62.

16 Por. § 15.2. do załącznika nr 2 do zarządzenia nr 62.

17 Por. § 16.11 do załącznika nr 2 do zarządzenia nr 62.

wysuwa się na plan pierwszy w wykonywanej przez niego obsłudze (również w organach administracji).

Z obszernego pojęcia, jakim jest opiniodawstwo, należy wyodrębnić i zdefiniować opinie prawne. Ustawodawca bowiem tylko przy ich wydawaniu zapewnia radcy prawnemu niezawisłość, chroniącą przed wpływaniem na ich treść.¹⁸ Kierownik j.o. może co prawda wydać polecenie załatwienia sprawy w sposób odmienny, niż to wynika z opinii prawnej, ale wówczas jest zobowiązany do wydania pisemnego polecenia.

Ustawa o radcach prawnych, podobnie zresztą jak to miało miejsce pod rządem uchwały nr 533 i zarządzenia nr 62, nie zawiera normatywnej definicji opinii, podziału na rodzaje opinii oraz takich wskazówek, które pozwoliły na jednoznaczne rozumienie pojęć opinia lub opinia prawna. Obecnie sytuacja pod tym względem jest o tyle trudniejsza niż poprzednio, że nierzadko trzeba będzie wracać do przepisów dawnych, co jest usprawiedliwione brakiem generalnej klauzuli derogacyjnej.

Poważne utrudnienie w jasnym zdefiniowaniu opinii prawnych wiąże się z nieostrym i niewystarczającym określeniem również innych form pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego, a mianowicie opinii (bliżej przez ustawę nie określonej), porady prawnej oraz wyjaśnień w zakresie stosowania prawa.

Czy opinie i opinie prawne to pojęcia identyczne?

Wydaje się, że i jedno, i drugie wymagają spełnienia podobnych przesłanek. Powinny one być składane w zasadzie na piśmie i zawierać krótkie omówienie stanu faktycznego oraz powołanie się na przepisy prawa, a jeżeli zajdzie potrzeba, to również na piśmiennictwo i judykaturę. Ale te cechy zbliżają je tylko do siebie, ale nie rozróżniają. Podobne wątpliwości budzą się także przy porównywaniu z wyjaśnieniami, które dotyczą tych samych kwestii, ale stanowią inny rodzaj pomocy prawnej. Często wyprzedzają one opinie, a nierzadko potrzebę ich wydania czynią zbędną. Opinia¹⁹ znajduje miejsce w sprawach wątpliwych i wymagających wykładni prawa, natomiast wyjaśnienia ograniczają się do przytoczenia i ewentualnie do omówienia przepisów, których pytający nie znał lub nie rozumiał. Różnica, jak się przyjmuje, jest „jakościowa”, co jednak nie jest przekonujące wobec zwodniczości i płynności takiego kryterium. Zestawienie przesłanek zawartych w zarządzeniu nr 62 wystarczająco ich nie zarysowuje, ustawa zaś nie wnosi nowych. Możliwość rozgraniczenia wspomnianych obszarów nie jest wystarczająca. Wpływa to w praktyce na poszerzanie się pojmowania pojęcia opinii prawnej. Charakterystyczny tu jest fakt, że pytający z zasady zwracają się o udzielenie opinii prawnej, co jest usprawiedliwione w znacznej mierze przedstawioną wyższą argumentacją, mimo że chodzi im niekiedy tylko o informację czy wyjaśnienia.

Dotychczas dopuszczano możliwość wydawania również opinii ustnych, co zacieślało kontury granic między nimi a poradami prawnymi. Korzenie tego ujemnego zjawiska sięgają dalszej przeszłości, tj. okresu sprzed wydania uchwały nr 533 i zarządzenia nr 62, przy czym należy podkreślić, że akty te stwarzały zupełnie nową grupę przepisów i mały charakter pionierski. Pojęcia w nich zawarte miały

¹⁸ Artykuł 13.1. stanowi, że radca prawny nie jest związany poleceniem co do treści opinii prawnej.

¹⁹ Por. E. Wengerek: *Obsługa prawna j.g.u.*, Wyd. Prawn. 1970, s. 121; E. Wengerek: *Organizacja obsługi prawnej organów państwowych i j.g.u.*, PWN 1975, s. 189–191; Wyrok SN z 15.X.1971 r. I Pr. 304/71, OSPiKA z. 7–8/1972, poz. 140, s. 336 z glosą S. Grzybowski.

być wkrótce dostosowane do potrzeb życia i uściślone, ale jak dotychczas nie doczekaliśmy się bardziej precyzyjnego uregulowania tej sfery.

Powstające projekty ustawy prezentowały różne propozycje. Krakowskie środowisko zawodowe eksponowało z naciskiem konieczność prawidłowego uregulowania opiniodawstwa.²⁰ Wiele uwag, które wówczas padły, nie straciło do dziś na aktualności.²¹

Projekt ustawy o zawodzie radcy prawnego przygotowany przez Stowarzyszenie Radców Prawnych²² stwierdzał, że: 1) opinia radcy prawnego jest wiążąca dla kierowników jednostek organizacyjnych, 2) kierownik może wydać polecenie załatwienia sprawy w sposób odmienny, niż to wynika z opinii, ale powinien to uczynić na piśmie. Pierwszą z tych tez należy uznać za trafną uwzględniając, że pogląd zawarty w opinii prawnej wiąże kierownika j.o. Druga teza jest nie dokończona. Rzeczywiste znaczenie miałaby ona wówczas, gdyby stwarzała jakąś barierę ochronną, np. pokazywała uzasadnianie polecenia i przedstawianie go samorządowi pracowniczemu. Byłoby to na obecnym etapie rozstrzygnięcie optymalne, zapobiegające szkodliwym i nie kontrolowanym dowolnościom w zarządzaniu oraz zobowiązujące samorząd do zajęcia stanowiska. Omawiany projekt nie zawierał rozróżnienia zachodzącego między opinią a opinią prawną. Posługiwał się terminem „opinia radcy prawnego”.

Później Stowarzyszenie Radców Prawnych przygotowało tzw. „uzgodniony” projekt ustawy,²³ a katalog w nim zawarty jest zbliżony do terminologii stosowanej w ustawie. Projekt wprowadza pisemność opinii, nakazuje przytaczanie podstawy faktycznej i prawnej. Nie posługuje się jednak kryteriami pozwalającymi na rozróżnienie rodzajów opinii oraz oddzielenie ich od wyjaśnień i porad prawnych.

Projekt opracowany przez Zespół Radców Prawnych przy Prezesie PAG²⁴ wielokrotnie używa określeń z zakresu opiniodawstwa. Również stanowi propozycję bardzo podobną do formuły zawartej w ustawie. Stwierdza, że radca prawny jest niezależny przy wydawaniu opinii i porady prawnej, co wskazuje na zamiar objęcia immunitetem ochronnym wszelkiej działalności opiniodawczej radcy prawnego. Uznaje za konieczną formę pisemną opinii.²⁵

Pomijam omawianie innych projektów ustawy, wychodząc z założenia, że te są najbardziej reprezentatywne i dojrzałe.

Synteza, której zamierzam dokonać, sprowadza się do tego, że propozycje unormowania opiniodawstwa uznawały za konieczne podkreślenie immunitetu niezależności radcy prawnego, stojącego na straży ochrony i stosowania prawa, w mniejszym natomiast stopniu interesowały się formą opinii prawnej i innych przejawów opiniodawstwa. Sprawozdanie Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisji Spraw Ustawodawczych Sejmu o poselskim projekcie usta-

²⁰ Z. Sekułowicz: *Opinia prawna na tle form pomocy prawnej*, OMT nr 12/1981, s. 38–40; Z. Sekułowicz: *Ustawa o radcach prawnych, czy tylko blaski?*, OMT nr 2/1983.

²¹ PiZ nr 15/1981.

²² Por. art. 12 projektu przygotowanego przez Stowarzyszenie Radców Prawnych oraz art. 7 pkt 2 i art. 12 i 13.

²³ Projekt ustawy o obsłudze prawnej i samorządzie radców prawnych, uzgodniony 8.VII.1981 r. na podstawie porozumienia Stowarzyszenia Radców Prawnych i Komisji d/s Radców Prawnych Adwokatów przy NRA (por. np. art. 6.1., art. 9, art. 10.3, art. 17, art. 53.2 pkt 13). Stowarzyszenie Radców Prawnych wysłało do swych członków ankietę zawierającą 14 pytań (niektóre w układzie wariantowym) na temat problemów zawodu radcy prawnego i obsługi prawnej (pytanie nr 6 dotyczyło stopnia niezależności radcy prawnego przy wydawaniu opinii prawnych).

²⁴ Por. np. art. 3, art. 8, art. 37 tego projektu oraz § 15 projektu rozporządzenia.

²⁵ Por. s. 6 uzasadnienia tego projektu ustawy.

wy o zawodzie radcy prawnego²⁶ eksponuje obowiązek kierowników j.o. zasięgnięcia opinii prawnej przed podejmowaniem decyzji o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym, ale nie zajmuje się zagadnieniami szczegółowymi.

Czy więc opinia prawna i opinia radcy prawnego to synonimy? Można tu mówić o dwojakim charakterze znaczeniu opinii radcy prawnego, a mianowicie o:

1) opinii jako poglądzie na fakty, wyrażonej przez człowieka, który jest specjalistą w określonej dziedzinie i posiada wiadomości specjalne. Zasad pozwalających na scharakteryzowanie opinii „faktycznej” (co do faktów) nie znajdujemy ani w dawnych przepisach ani w ustawie. Ten problem teoretyczny, wcześniej dostrzegany, pojawił się ponownie wówczas, gdy Sąd Najwyższy w jednym z wyroków swych stwierdził, że opinia dotycząca zatrudnienia nie jest opinią prawną i dlatego nie odnosi się do niej immunitet ochronny.²⁷ Niektórzy utrzymują, że opinia faktyczna w ogóle nie istnieje, radca prawny nie jest uprawniony do świadczenia tego rodzaju pomocy, a samo rozróżnienie jest sprzeczne z zasadą udzielania pomocy prawnej, w konsekwencji zatem wszystkie opinie, które wydaje radca prawny, są opiniami prawnymi. Na tle ustawy pogląd taki nie znajduje jednak uzasadnienia. Jak bowiem ocenić opiniowanie pod względem prawnym projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych czy też opiniowanie pod względem legalności? Nie zatem przymiotnikowe i pochodzące od słowa „prawo” cechy zadecydują o możliwości zaklasyfikowania działalności radcowskiej do określonej grupy, lecz treść art. 6 ustawy oraz bardzo pomocne przykładowe wyliczenie decyzji o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym, które jej wymagają;

2) z opinii prawnej.

Tej ostatniej opinii wymagają decyzje dotyczące w szczególności:²⁸

- 1) wydania aktu prawnego o charakterze ogólnym,
- 2) spraw indywidualnych skomplikowanych pod względem prawnym,
- 3) zawarcia umowy długoterminowej lub nietypowej albo dotyczącej przedmiotu znacznej wartości,
- 4) rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy bez wypowiedzenia, a w spółdzielniach — wykluczenie i wykreślenie z rejestru członków,
- 5) odmowy uznania zgłoszonych roszczeń,
- 6) spraw związanych z postępowaniem przed organami orzekającymi,
- 7) zawarcia i rozwiązania umowy z kontrahentem zagranicznym,
- 8) zawarcia ugody w sprawach majątkowych,
- 9) umorzenia wierzytelności,
- 10) zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw.

Tylko pierwszy punkt tego wyliczenia nie pasuje do termiu „istotne znaczenie gospodarcze lub społeczne”. Wiadomo jednak, że wymienione wyżej sprawy wymagające opinii prawnej powinny się odnosić do: a) jednostki organizacyjnej, b) mieć istotne znaczenie społeczne lub gospodarcze.

Czy wobec tego brak jakiegokolwiek z elementów przesądza o tym, że nie mamy do czynienia z opinią prawną?

²⁶ Por.: Rzeczpospolita — Dziennik Sejmowy, Sprawozdanie z 23 plen. posiedzenia Sejmu w dniach 5—6.VII.1982 r. (wypowiedź posła W. Kupca i posła Z. Czeszejko-Sochackiego).

²⁷ Por. wyrok SN z dnia 15.XI.1971 r. Pr. 304/71, OSPiKA z. 7—8/1972, poz. 140, s. 336 z głosem S. Grzybowskięgo.

²⁸ Por. art. 6 ustawy.

Obowiązek kierownika j.o. w zakresie uzyskania opinii prawnej wiąże się z powinnością radcy prawnego do jej udzielenia. Jednakże błędne określenie nazwy pomocy, o którą się zwraca, nie stwarza obowiązku wydania opinii prawnej, lecz zobowiązuje do właściwego działania zgodnego z ustawą.

Nie wydaje się, by do form zwanych opiniami prawnymi można włączyć inne zadania radcy prawnego zatrudnionego w organie administracji państwowej (bliżej się nie odróżniającego opiniowania pod względem prawnym i opiniowania pod względem legalności) czy też przynależne departamentowi lub biuru prawnemu naczelnego albo wojewódzkiemu organowi administracji państwowej opiniowanie (...) projektów aktów prawnych opracowywanych przez inne organy i jednostki organizacyjne, lub opiniowanie umów międzynarodowych. Pomijam tu wywód, który być może w tym miejscu należałoby zamieścić, mianowicie dotyczący immunitetu niezawisłości oraz celu, jakiemu w takich okolicznościach miałyby on służyć.

Podobnie za opinię prawną nie można uznać opinii radcy prawnego, zawierającej ocenę pracy zawodowej innego radcy (art. 16).

Nie stanowią też opinii prawnej:

- opinia okręgowej rady radców prawnych co do rozwiązania, za wypowiedzeniem, umowy o pracę z radcą prawnym z powodu nienależytego wykonywania obowiązków (art. 19),
- opinia Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie aktów prawnych.

Stanowią one inną formę działania opiniodawczego, do której przylega określenie „opinia co do faktów” (faktyczna) albo też działalność konsultacyjna. Przy proponowanych zasadach segregacji jest to wystarczająca forma odróżnienia terminologicznego.

Przeprowadzone rozważania pozwalają na przyjęcie, że wszystkie opinie wydawane przez osoby uprawnione przez ustawę są opiniami prawnymi, chyba że szczególne okoliczności pozwalają na uznanie ich za opinie co do faktów (faktyczne). Wyjątki od tej zasady obejmują zwłaszcza dyspozycje opisane w art.: 7 ust. 1, 9 ust. 2 pkt 2 i 3, 16 ust. 1, 19 ust. 1 i 60 pkt 2.²⁹

Za opinię prawną w rozumieniu ustawy należy uważać pogląd radcy prawnego lub adwokata wykonującego zawód (działającego w ramach doraźnej obsługi prawnej), dotyczący wykładni i stosowania prawa, oparty na ocenie ustalonego stanu faktycznego, wskazujący przepis, który należy zastosować, i prezentujący wniosek co do sposobu załatwienia sprawy.

Istnieje również możliwość ukształtowania pojęcia opinii prawnej w oderwaniu od ustawy.

Literatura omawianego tematu jest fragmentaryczna i nie zajmuje jednolitego stanowiska. Brak — jak dotychczas — szerszego opracowania zajmującego się wyłącznie opiniodawstwem prawnym.³⁰

²⁹ Por. też § 2 załącznika nr 2 do zarządzenia nr 62.

³⁰ Por.: E. Wengerek: *Organizacja (...) w.*, s. 121 i s. 132; E. Wengerek: *Obsługa prawna (...) j.w.* s. 25; J. Piotrowski: *Miejsce i rola obsługi prawnej w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym*, Warszawa-Poznań, s. 178; J. Piotrowski: *W sprawie opinii prawnych wydawanych przez adwokatów i radców prawnych*, Pal. nr 1/1979, s. 52; Z. Sekułowicz: *Opinia prawna (...)*, j.w. OMT nr 12/1991, s. 40; J. Zieliński: *Radcą być*, Ż.G. nr 31 z 28.VII.1992 r.; Cz. Tymoczko: *Problem uregulowania statusu zawodowego radców prawnych j.g.u.* Pal. nr 10/1973, s. 71.

V

Ustawodawca w słowach „jest obowiązany” określił sytuacje, w których kierownik j.o. powinien uzyskać opinię prawną (art. 6). Od tego imperatywu może on odstąpić pod rygorem skutków wynikających z prawa cywilnego itp., a nawet prawa karnego. Skoro bowiem obsługa prawna ma na celu umacnianie porządku prawnego, ochronę interesów jednostki organizacyjnej oraz poszanowanie w jej działalności praw obywateli i innych podmiotów to trudno nie mówić o konsekwencjach, które powinny osiągnąć naruszającego przepisy o obsłudze prawnej.

Kierownik jednostki może objąć wnioskiem o wydanie opinii prawnej również inne kwestie, gdyż katalog zamieszczony w ustawie jest tylko przykładowy.³¹

Nie ma zakazu zwracania się o opinię prawną również przez innych pracowników na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych. Dyspozycja poprzednich unormowań co do ich grona nie powinna ulec zmianie. Brak jednak jasności, czy jest to ich prawo czy też obowiązek. Wydaje się, że jest to ich obowiązkiem, gdy działają na polecenie kierownika jednostki, a uprawnieniem, jeżeli zwracają się o nią sami, pragnąc poznać prawo przed zaproponowaniem zwierzchnikowi prawidłowej propozycji załatwienia.

Każdy zwracający się o opinię prawną powinien precyzować stan faktyczny, na tle którego powstała wątpliwość co do stosowania prawa.

VI

Opinia radcy prawnego nie jest załatwieniem końcowym sprawy, którą przedstawiono mu z wątpliwościami. Stanowi ona tylko jeden z elementów pomocnych przy podejmowaniu decyzji, przy czym wykładnia dotycząca stosowania prawa w niej zawarta powinna być z zasady brana pod uwagę i uznana za jedną z podstaw przesądających załatwienie sprawy.

Pomijam tu kwestie szczegółowo związane z powstawaniem i wydawaniem decyzji, jako znacznie przekraczające granice określone dla tej pracy. Nie da się „unormować” wszystkich elementów, które jako przesłanki obiektywne wywrą wpływ na treść decyzji. Nie będzie błędem stwierdzenie, że pewną ich część pozostawiono ocenie dyrektora (kierownika j.o.), co wiąże się z jego osobistym ryzykiem, jako zarządzającego, i stanowi swego rodzaju cenę za władzę, którą mu powierzono.

W literaturze eksponuje się, że opinia radcy prawnego powinna służyć do powzięcia przez kierownika j.o. prawidłowej decyzji.³² Nie zawsze jednak jest to właściwie pojmowane i odbywa się bez kłopotów i sporów. Sprawa staje się „delikatna” na gruncie obsługi prawnej spółdzielczości ze względu na jej specyficzne cechy.³³

Nie natrafiałem na wyniki badań dotyczących roli i znaczenia opinii prawnej oraz jej wpływu na podejmowanie przez dyrektorów decyzji.³⁴ Ankieta dotycząca warunków pracy radców prawnych adwokatów, przeprowadzona przez Naczelną

³¹ Por. A. Łopatka: Ustawowe ukształtowanie zawodu radcy prawnego, PiP nr 9/1982, s. 7. Por. też B. Tylkowski: Nowy model obsługi prawnej „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” nr 13/1982.

³² Por. J. Piotrowski: Ochrona praw majątkowych przedsiębiorstwa państwowego w procesie cywilnym, Wyd. Prawn. 1979, s. 49.

³³ Por. W. Chrzanowski: Swoiste cechy obsługi prawnej spółdzielczości, PUG nr 8—9/1978, s. 264 i n.

³⁴ Por.: W. Kacpura: Rola doradztwa w podejmowaniu decyzji, OMT nr 10/1978, s. 27—29; M. Gieszowska: Uczestnictwo grup społecznozawodowych w procesach decy-

Kadę Adwokacką, zawierała pytania na zbliżony temat.³⁵ Respondenci podali, że 29,64% kierowników nie zwraca się do nich o opinię prawną mimo istniejącego w tej mierze obowiązku, a zaledwie 65,25% stosuje się do niej. Materiał zawarty w analizie stanowi cenny przyczynek do zapoczątkowanych badań źródłowych. Sprawa jest wysoce interesująca i nie mniej ważna, wymaga jednak szczegółowych sondaży i opracowań.³⁶

Rosnącej roli i znaczeniu opiniodawstwa prawnego powinno towarzyszyć normatywne określenie zasad odpowiedzialności kierowników j.o. za dopuszczenie do nadmiernego ryzyka, wynikającego z niewzięcia pod uwagę sugestii zawartych w opiniach prawnych dotyczących wykładni i stosowania prawa i wydania innej decyzji. Pierwsze kroki zostały już zrobione.³⁷ Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych zawiera stwierdzenie, że dyrektor podejmuje decyzje samodzielnie i ponosi za nie odpowiedzialność.

Ustawa o radcach prawnych stanowi, że kierownik j.o. nie jest związany treścią opinii prawnej, i nakazuje wydanie pisemnego polecenia, gdy ma dojść do załatwienia odmiennego, niż to wynika z opinii prawnej. Powierza radcy prawnemu możliwość interpretowania prawa i wskazywania, jak je należy stosować, a decyzję pozostawia kierownikowi.³⁸

Wydaje się jednak, że wspomnianemu uprawnieniu dyrektora w takiej sytuacji powinien towarzyszyć obowiązek umieszczania na opinii prawnej wzmianki motywującej oraz zawiadamiania o tym radcy prawnego i samorządu pracowniczego.

VII

Opinie prawne powstają we współdziałaniu z merytorycznymi służbami zakładu zatrudniającego radcę prawnego. Ta zasada obowiązuje wszystkich zainteresowanych. Niesie to z sobą określone konsekwencje. Opinia prawna spełni bowiem tylko wówczas swoją rolę, gdy przepis prawa zostanie harmonijnie związany z działalnością j.o., w której dochodzi do jej wydania. Założenie „daj mi fakty, dam ci prawo” powinno leżeć u podstaw współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu na linii: radca prawny — inne komórki organizacyjne. Naruszenie prowadzi z zasady do wadliwych wniosków, a co za tym idzie do nieprzydatności opinii.

Ani zawarte w uchwale nr 533 i zarządzeniu nr 62³⁹ zwroty „przedkładanie” czy

zyjnych, „Zarządzenie” nr 1—2/1978, s. 10—17; ustawa z 8.X.1982 r. o związkach zawodowych. Z art. 21 tej ustawy wynika, że związki mają prawo opiniowania założeń lub projektów aktów prawnych, opinia zaś może być przedstawiona na piśmie lub w toku konsultacji.

³⁵ Por.: Omówienie badań ankietowych nad warunkami pracy adwokatów radców prawnych w PRL, nakładem NRA, Warszawa 1979; W. Chybiak: Obsługa prawna w strukturze jednostek gospodarki społecznej, NP nr 10/1979, s. 31 i n.; J. Piotrowski: Ochrona (...) jw., s. 50—51.

³⁶ Zespół Radców Prawnych przy Prezesie SW w Krakowie przygotował ankietę na omawiany temat.

³⁷ Por. J. Bafia: Unormowanie prawne pozycji przedsiębiorstwa — Problemy i kierunki prac, „Nowe Drogi” z 9/1979, s. 53—54; L. Bar: Problem ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, PUG nr 6/1978, s. 178. Por. też: Wnioski Wojewódzkiego Zespołu Radców Prawnych przy Prezesie SW w Krakowie z listopada 1978 r. w sprawie unormowania zawodu radcy prawnego.

³⁸ Por. J. Bafia: Unormowanie (...) jw., s. 54 oraz wypowiedź Ministra Sprawiedliwości J. Bafii na plenarnym posiedzeniu ZG ZPP w dniu 13.IV.1978 r. (PUG nr 6/1978, s. 201) w sprawie podniesienia rangi prawa i umacniania roli prawników w zarządzaniu gospodarką narodową.

³⁹ Por. też § 1.4. zarządzenia nr 2 Prezesa PAG z 12.XI.1977 r. w sprawie organizacji, zakresu i trybu działania zespołów radców prawnych przy Prezesie PAG i prezesach o.k.a. (niepubl.).

„sporządzanie”, ani wynikające z ustawy „zasięganie”, „udzielanie opinii”, „opiniowanie pod względem prawnym (legalności)” — nie wyjaśniają mechanizmu ich tworzenia i koniecznego współdziałania. Akty normatywne obowiązujące w j.o. powinny je precyzować. Praktyka w ten właśnie sposób stara się zapełnić lukę w unormowaniach. Komórki funkcjonalne podmiotu zatrudniającego radcę prawnego powinny przygotowywać potrzebne materiały i jeśli to możliwe — dołączać od razu do wniosku o udzielenie opinii. Zdarzają się niekiedy na tym tle kłopoty, mające z zasady charakter negatywnego sporu kompetencyjnego. Po części są one wywoływane brakiem potrzebnych informacji, jako że poprzednie przepisy, a także ustawa dotknięte są ich niedostatkami.⁴⁰

VIII

W praktyce spotyka się różne postaci pisemnych opinii prawnych, a więc:

1. widymat (widymacja), czyli stwierdzenie przez umieszczenie tylko odcisku pieczęci i podpisu radcy prawnego, że sprawę widział i co do proponowanego sposobu załatwienia nie wnosi zastrzeżeń. Ta uproszczona forma traktowania wykształciła się na tle § 15. 4. wytycznych nr 2 do zarządzenia nr 62. Pomyślana początkowo jako instytucja „aprobaty przez radcę prawnego korespondencji wychodzącej na zewnątrz” — pozostawiona normom regulaminów i instrukcji zakładowych — usamodzielniała się i nieźle zastępuje opinie w prostych sprawach;
2. klauzula opiniodawcza w rodzaju: „nie wnoszę zastrzeżeń natury prawnej”, „bez zastrzeżeń”, „bez przeszkód prawnych” itp., „umieszczana w formie odcisku pieczęci na pismach nie budzących wątpliwości, głównie nie objętych obowiązkiem uzyskania opinii prawnej; po podpisaniu przez radcę pełni również funkcję opinii prawnej;
3. opinie tekstowe. Im należy się nieco więcej uwagi. Powinny one zawierać następujące elementy konstrukcyjne:
 - a) przytoczenie i omówienie stanu faktycznego,
 - b) wskazanie mających zastosowanie przepisów prawa,
 - c) w razie potrzeby zamieszczenie orzecznictwa i wypowiedzi przedstawicieli nauki.

Przez przytoczenie stanu faktycznego należy rozumieć również jego uporządkowanie, czyli przedstawienie tego, co ostatecznie ustalono, ze wskazaniem dowodów w sposób zbliżony do orzeczenia sądowego. Ma to doniosłe znaczenie w wypadkach, gdy okazuje się, że nie wszystkie dokumenty przedstawiono radcy prawnemu do wglądu i dlatego opinia pomija ważne dla sprawy elementy.

Odpowiedź na pytanie, jakich zwrotów należy używać w opiniach prawnych, jest zagadnieniem teoretycznie spornym. Przyjmuje się, że w świetle istniejących unormowań brak jest potrzebnej jasności. Jedni uważają, że opinia ma stanowić wytyczne praworządnego działania i dlatego powinna zawierać określenia o charakterze kategoriowym, a stosowanie takich zwrotów, jak „wydaje się”, „uważam” — mija się z celem.⁴¹ Inni utrzymują, że opinia nie powinna być sformułowana sugestywnie, szczególnie w razie istnienia możliwości alternatywnych rozwiązań, gdyż w ten sposób wyłącza się w zasadzie możliwość dokonania wyboru przez dyrektora.⁴²

⁴⁰ Por. J. Piotrowski: w sprawie (...) jw., s. 51.

⁴¹ Por. J. Szymański: W sprawie (...) jw., s. 54.

⁴² J. Piotrowski: W sprawie (...), s. 54.

Zdarzają się sytuacje, w których jednoznaczne „rozstrzygnięcie” wątpliwości w treści opinii nie jest możliwe. Uważam, że wówczas należy przedstawić istniejące warianty ze wskazaniem najkorzystniejszego, który w danej sytuacji powinien znaleźć zastosowanie. Tak pojęta opinia to swego rodzaju dzieło, które wywodzi się z realizacji obowiązków zawodowych, ale także jest ona następstwem wewnętrznego przekonania sporządzającego tę opinię i daje mu poczucie zadowolenia z dobrej roboty.⁴³

Opinia nie może być sztuką dla sztuki. Nie należy jej „przeteoretyzować”. Powinna być zrozumiała i przekonywująca. Wyraz głoszonym wnioskom powinno dawać uzasadnienie. Opinia prawna musi być rzeczywistą pomocą dla pytającego. Wnioski o udzielenie opinii prawnych, które mają się stać tylko „załącznikiem do wyksięgowania”, są przez radców prawnych źle widziane.

Najczęstszym wypadkiem jest osobiste angażowanie się radców prawnych w sprawę już na etapie zbierania dowodów, przez udzielanie wskazówek, podpowiadanie, co należy zrobić, by przebiegało to sprawnie i prawidłowo. Dlatego nie tylko za porażkę prawa, lecz i za własne niepowodzenie uznają oni wypadki, gdy zupełnie nie bierze się pod uwagę rzetelnie i pracowicie przygotowanych opinii. Niestety, ani przepisy dotychczasowe nie nakładały obowiązku stosowania się do opinii prawnych, ani też nie czyni tego ustawa, słowo zaś „powinien”, określające obowiązek uzyskania opinii, bywa różnie „eksploatowane”. Brak też obowiązku informowania radcy prawnego o załatwieniu odmiennym, niż wskazano to w opinii prawnej. Toteż nie wie on, czy opinia niewygodna dla pytającego nie zakończyła swego krótkiego żywota w koszu na papiery.

Pytający bardzo nie lubią opinii, z których wynika kilka możliwości załatwienia. Wolą konkluzje na „tak” lub „nie”. Wszelkie propozycje alternatywne uważają za unik i czasem w różnorodnej formie manifestują swe niezadowolenie. Zapominają, że ocena prawna należy do radcy prawnego, a decyzja co do sposobu załatwienia — do kogo innego. Dyrektorowi (kierownikowi j.o.) pozwala się mieć inne zdanie na temat objętej opinią prawną, bez względu na posiadane w tym kierunku kwalifikacje. Takie założenie, znane z dotychczasowych regulacji, zdecydowało o tym, że również w ustawie nie sformułowano zasady podważania opinii prawnej, a wszelkie załatwienia opierają się na władzy dyrektora, czasem przekornie stosowanej, którą czerpie z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, dających mu prawo zarządzania.⁴⁴

Tę część rozważań chciałbym zakończyć wnioskiem, że wiele dobrego przyniosłoby ustanowienie trybu instytucjonalnego podważania i kontroli opinii prawnych oraz drogi, na jakiej mogłoby się to odbywać. Szczegółowe rozwiązania wymagają oczywiście konsultacji. Wydaje się, że drogę „zaskarżenia” można by upodobnić do instancyjnych środków odwoławczych, z tym wszakże uzupełnieniem, że organem właściwym do rozpoznawania powinien być Samorząd Radców Prawnych.

Opinia prawna nie zostaje wydana „na zawsze”. Można wskazać przyczyny jej nietrafności zależne od radcy prawnego i leżące poza nim, jak choćby dezaktualizacja opinii będąca następstwem późniejszych zdarzeń. Radca prawny zmieni opinię, gdy stwierdzi swą pomyłkę. Ale trafiają się sytuacje, w których weryfi-

⁴³ Por. T. Thim: Samocel, „Przegląd Techniczny” nr 16/1982.

⁴⁴ Por. J. Kweit: Niektóre kierunki unowocześnienia i usprawnienia zarządzania przedsiębiorstwem (w pracy zbiorowej pt.: Organizacja i jej usprawnianie, Katowice 1966, s. 286). Por. też art. 33 ustawy o przeds. państwowych.

kacja poglądów przez niego zaprezentowanych czy argumentów dyrektora zmierzających do odmiennego załatwienia jest konieczna, a sytuacja staje się zbliżona do procesowej, gdy od wyroku odwołują się obie strony.

IX

Przyjmuje się słusznie, że działalność opiniodawcza jest jedną z najważniejszych elementów obsługi prawnej.⁴⁵ Dlatego powinno jej towarzyszyć rzeczywiste zagwarantowanie radcy prawnemu możliwości nieskrępowanego wyrażania poglądów w całym procesie jej tworzenia i stosowania. Radca prawny jest na terenie swego zakładu rzecznikiem umacniania porządku prawnego i ochrony jego interesów. Prawidłowo pojęta samodzielność jego stanowiska i niezawisłość przy sporządzaniu opinii prawnej są istotnymi elementami właściwego wykonywania tej funkcji⁴⁶ i istotnym elementem realizacji socjalistycznego prawa. Niekiedy tych warunków się nie przestrzega. Prasa zwracała na to uwagę.⁴⁷ Niektóre ze zgłaszanych postulatów znalazły odbicie w ustawie.

Nie wolno wydawać poleceń co do treści żądanej opinii prawnej, jak również nie należy zlecać radcy prawnemu czynności wykraczających poza ramy obsługi prawnej.⁴⁸ Z bezpośrednimi naruszeniami tej zasady spotykamy się coraz rzadziej, ale niekiedy w drodze nacisku administracyjnego, składającego się z wielu elementów, próbuje się dotrzeć do zakazanego celu.⁴⁹

X

Ustawa przynosi wiele unormowań zupełnie nowych. Niektóre z dawnych — poprawia. Jest wyrazem postępu. Jednakże nie wszystko załatwiono w niej z wystarczającą celnością. Uwaga ta dotyczy w szczególności opiniodawstwa radcy prawnego. Nie można się oprzeć refleksji, że pod tym względem nie spełniła ona pokładanych nadziei. Staralem się to wykazać w swej pracy. W szczególności nie umożliwiono radcy prawnemu wydawania opinii prawnych z własnej inicjatywy i w ten sposób wkraczania tam, gdzie prawo jest zagrożone lub naruszone, jak i tam, gdzie w działalności jednostki organizacyjnej nie szanuje się praw obywateli i innych podmiotów.

Nie stworzono skutecznej bariery zapobiegającej: a) niezasięgnięciu opinii prawnych, b) nieczynieniu z nich użytku.

Ustawa nie zawiera delegacji do późniejszego uregulowania kwestii szczególnych związanych z opiniodawstwem prawnym.

⁴⁵ Por. wystąpienie posła S. Kupca oraz wystąpienie posła Z. Czeszejko-Sochackiego (cyt. w przyp. 26 Diariusz Sejmowy).

⁴⁶ Por. H. Skąpski: Wybrane aspekty organizacyjne związane z procesem decyzyjnym w ministerstwach i urzędach, OMT 11/1977, s. 20; E. Wengerek: Organizacja (...), jw., s. 101.

⁴⁷ Z. Stec: Kto obroni radcę prawnego? „Gazeta Południowa” nr 34 z 14.II.1979 r.

⁴⁸ Z. Sekułowicz: Trudności w pracy radcy prawnego, Pal. nr 8—9/1980, s. 29—30. Por. też art. 13 ust. 1 oraz art. 8 ust. 5 ustawy o radcach prawnych.

⁴⁹ W. Chybiak: Obsługa (...), jw., s. 31 i n.; M. Staniszkis: Kim chcesz być, radco prawny?, PiZ nr 18/1970; J. Kruszevska: Usytuowanie radcy prawnego, PiZ nr 16/1973; T. Sarnowski: W trosce o wyższą jakość pracy radcy prawnego, Pal. nr 5/1977, s. 83; Cz. Tymoczko: Problemy uregulowania statusu zawodowego radcy prawnego, Pal. nr 10/1973, s. 70 i 72.