

# Witold Dąbrowski

---

## Centralne finansowanie jako system gospodarki finansowej zespołów adwokackich

---

Palestra nr 2, 13-21

---

1956

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WITOLD DĄBROWSKI  
adwokat

## Centralne finansowanie jako system gospodarki finansowej zespołów adwokackich

Od 1 stycznia 1955 r. Rada Adwokacka w Warszawie wprowadziła dla wszystkich czynnych na terenie Izby Adwokackiej zespołów adwokackich nowy system gospodarki finansowej, polegający na ustaleniu jednakowej stawki procentowej kosztów utrzymania zespołu. System ten otrzymał potoczną nazwę „centralne finansowanie“.

Przed przystąpieniem do rozważania zasad centralnego finansowania — należy pokrótce zapoznać się ze stanem gospodarki zespołów adwokackich, poprzedzającym wprowadzenie tego systemu.

Tworzenie zespołów adwokackich rozpoczęło się w drugiej połowie 1952 roku. W tym to roku utworzono 16 zespołów adwokackich: 10 zespołów w Warszawie i 6 w woj. warszawskim, do których wstąpiło 195 adwokatów. Jakkolwiek Rada Adwokacka postawiła sobie za cel uspołecznienie całej adwokatury przez włączenie wszystkich jej członków do zespołów adwokackich, to jednak tworzenie zespołów następowało nie według jakiegoś z góry określonego planu, lecz w miarę konkretnych potrzeb i możliwości życiowych. Kandydatów do zespołów w pierwszych miesiącach ich powstawania zgłosiło się b. dużo. Zgłaszali się zarówno adwokaci o dużej praktyce, jak i adwokaci o małej ilości prowadzonych spraw a także adwokaci, którzy ograniczyli wykonywanie zawodu do udzielania pomocy prawnej jednostkom gospodarki uspołecznionej. Ze zgłaszających się kandydatów tworzone były zespoły w miarę uzyskiwania lokali. W skład tych pierwszych zespołów włączono przede wszystkim adwokatów o dużej ilości spraw i zarobków, co nie wymaga specjalnych tłumaczeń. Adwokaci ci na ogół rozwijali swoją praktykę, łącząc ją z nowonabytą

w siedzibie, promieniując w znacznym stopniu na zakres spraw i zarobków innych członków zespołów adwokackich. Powstały więc zespoły silne finansowo, czego nie można powiedzieć o następnie utworzonych, których obroty były mniejsze. Koszty utrzymania tych zespołów pochłaniały stosunkowo znacznie większy odsetek wpływów niż to miało miejsce we wcześniejszych powstałych. W konsekwencji powodowało to starania o pozyskanie adwokata więcej zarabiającego, nawet drogą przeniesienia go z innego zespołu. Powodując się tymi samymi względami, w obawie o obniżenie wpływów, nie zgadzano się na przejście takiego adwokata z dotychczasowego zespołu adwokackiego. Wywiązała się walka o „rekinów“ przynosząca zespołom nie wiele zaszczytu.

W niektórych przypadkach Rada Adwokacka, dążąc do zapewnienia nowotworzącemu się zespołowi minimum wpływów, zmuszona była przenieść do niego adwokata o dużych zarobkach. Wywoływało to z reguły rozgoryczenie zarówno wśród członków dawnego zespołu, jak i u samego przenoszonego adwokata.

W wyniku różnic pomiędzy wysokością zarobków poszczególnych zespołów — powstawały wahania w kosztach ich utrzymania w wysokości od 21% do 35%. Jak zaznaczyliśmy wyżej o wysokości współczynnika tych kosztów w przeważającej mierze decydowały nie względy oszczędnej gospodarki, lecz okoliczności prawie całkowicie od zespołu niezależne, a przede wszystkim skład zespołu, fakt istnienia w jego gronie mniejszej lub większej ilości „rekinów“. Przy takim układzie przypadkowy przydział adwokata do takiego czy innego zespołu adwokackiego decydował, jaki procent kosztów z jego wynagrodzenia będzie potrącany na pokrycie wydatków zespołu.

Sytuacja ta uzależniała rzeczywisty zarobek adwokata nie tylko od jego nakładu pracy, lecz w znacznym stopniu od przypadkowych okoliczności, jak np. obrót innych członków zespołu w danym miesiącu, zmniejszenie się obrotów zespołu w dobie urlopów, przejściowe zwiększenie wydatków administracyjnych itp.

Te dysproporcje uwidoczni najlepiej zestawienie cyfrowe: np. adwokat, który osiągnął przychód w wysokości 3.000 zł przy kosztach wynoszących 35% obrotu otrzyma taką samą kwotę, jaką miał inny adwokat przy przychodzie 2.500 zł i kosztach wynoszących 21%.

Przez utworzenie zespołów i włączenie do nich w pierwszym rzędzie adwokatów dobrze i średnio zarabiających, powstał na terenie Izby Warszawskiej w końcu 1954 r. taki stan, że tworzenie dalszych zespołów bez reorganizacji już istniejących, nie dawało im gwarancji normalnych wa-

runków rozwojowych pod względem gospodarki finansowej. Zespoły nowe mogłyby istnieć jedynie przy ogromnych kosztach własnych.

Na terenie Izby w końcu 1954 r. było jeszcze 136 adwokatów, wykonywających zawód indywidualnie (696 w zespołach), 297 adwokatów, którzy ograniczyli wykonywanie zawodu do pomocy prawnej jednostkom gospodarki uspołecznionej oraz 112 — ograniczonych w wykonywaniu zawodu na zasadzie art. 123 ustawy o ustroju adwokatów. Istniało już 25 zespołów w Warszawie i 17 na terenie woj. warszawskiego.

Spośród wyżej wymienionej liczby adwokatów, prawie wszyscy niezespoleni i część radców prawnych wnieśli podania o włączenie ich do zespołów adwokackich. Naczelna Rada Adwokacka wielokrotnie wyraziła w swoich uchwałach pogląd, że nie można odmówić przydzielenia adwokata do zespołu z tego tylko względu, iż brak jest miejsca.

Należało więc szukać wyjścia z tej sytuacji. Wyjściem tym mogło być tylko centralne finansowanie.

Drugim, również ważnym postulatem, przemawiającym za reorganizacją finansowania była sprawa uproszczenia i ustabilizowania rozliczeń między adwokatem a zespołem adwokackim. Bez ustalonej stałej stawki potrąceń adwokat nigdy nie wiedział, ile z zarobionych przez niego pieniędzy będzie stanowiło jego realny dochód. Określenie jednolitej stawki na okres roczny daje adwokatowi pewne zabezpieczenie jego sytuacji, daje gwarancję, że bez względu na wydatki zespołu i jego ogólny obrót, z zarobków adwokata będzie potrącany zawsze taki sam procent.

Wyżej wymienicne stanowisko zostało sformułowane we wstępie do uchwały Rady z dnia 30 grudnia 1954 r., wprowadzającej zasadę centralnego finansowania: „w celu racjonalnego rozłożenia kosztów utrzymania zespołów adwokackich... właściwego rozmieszczenia adwokatów w zespołach adwokackich, udogodnienia rozliczeń między adwokatami i zespołem adwokackim“ postanowiono...

Sama treść uchwały jest krótka i brzmi następująco:

1) wprowadza się z dniem 1 stycznia 1955 r. we wszystkich zespołach adwokackich w Warszawie i w województwie warszawskim jednolitą stawkę od osiągniętego przez adwokata — członka zespołu, przychodu w wysokości 21,5% na koszty utrzymania zespołu. W stawce tej mieści się również składka na potrzeby Rady Adwokackiej,

2) wydatki w zespole adwokackim mogą być dokonywane jedynie w ramach zatwierdzonego przez Radę Adwokacką preliminarza budżetowego i w granicach ustalonych planem miesięcznym i kwartalnym,

3) za wszelkie przekroczenia preliminarza budżetowego oraz planów kwartalnych i miesięcznych odpowiada kierownik zespołu,

4) skarbnik Rady opracuje instrukcję finansową, ustalającą sposób przeprowadzenia rozliczeń między członkami zespołu i zespołem, zespołem i Radą Adwokacką,

5) wykonanie uchwały zleca się skarbnikowi Rady.

A więc zgodnie z powyższą uchwałą centralne finansowanie to:

- a) ściśle budżetowanie zespołów adwokackich,
- b) ustalanie na dany rok jednolitej stawki potrąceń na koszty utrzymania zespołu,
- c) kontrola Rady nad wykonaniem preliminarza budżetowego przez zespoły,
- d) odpowiedzialność kierownika zespołu za wszelkie przekroczenia wydatków,
- e) odprowadzanie nadwyżek na specjalny fundusz wyrównawczy i odpowiednie pokrywanie z niego niedoboru danego miesiąca.

Podstawą prawidłowego funkcjonowania centralnego finansowania są należycie ułożone preliminarze budżetowe poszczególnych zespołów adwokackich. Bez należycie ułożonego preliminarza budżetowego zespołów, zarówno po stronie wpływów jak i wydatków nie można sobie wiele po tym systemie obiecywać. Większą zresztą trudność sprawia określenie wysokości wpływów, ponieważ ustala się je na cały rok z góry, a trudno jest przecież przewidzieć naprzód wszystkie okoliczności, które wpłyną na zwiększenie lub zmniejszenie przychodów. Jest to jednak trudność tylko pozorna. Doświadczenie wskazuje, że ogólna pula wpłat na wynagrodzenie adwokatów jest co roku mniej więcej równa i dlatego opierając się na przychodach poprzednich lat — z pewną korektą wynikającą z jakiejś specjalnej sytuacji danego zespołu — można w przybliżeniu ustalić wpływy.

Zwrócić należy uwagę, że niektóre zespoły uchwalając preliminarz budżetowy przejawiają tendencję do wykazywania jak największych wpływów. Większe wpływy — to możliwość prelimitowania wyższych wydatków. Niezdrowe dążenie zespołu do podwyższania przychodu spotyka się tam, gdzie lokalny „patriotyzm“ zespołowy uzyskuje przewagę nad troską o wpływy i zarobki ogółu adwokatury. Niedopuszczenie do takich i tym podobnych błędów stanowi obowiązek rady adwokackiej, a w pierwszym rzędzie skarbnika.

Z rozliczeń centralnego finansowania za rok 1955 w Izbie Warszawskiej wynika, że osiągnięto wpływy o 1,6% większe niż zapreliminowano.

W ciągu pierwszego kwartału 1956 r. wpływy były wyższe od zapreliminowanych o 4,5<sup>0</sup>%, co jednak nie jest błędem preliminarzy, ponieważ powszechnie wiadomo, iż miesiące zimowe dają większe wpływy niż miesiące letnie. Nadwyżka wpływów niestety napewno pochłonięta zostanie przez słabsze finansowo miesiące letnie.

Przy preeliminowaniu wydatków kierowano się ogólnymi wytycznymi Naczelnej Rady Adwokackiej, dążąc do ustalenia wydatków osobowych w granicach 9 — 10<sup>0</sup>% wpływów, rzeczowych 3 — 4<sup>0</sup>%, podatek obrotowy 4<sup>0</sup>% i składka na rzecz Rady Adwokackiej w ustalonej na dany rok wysokości.

Rada ustaliła na rok 1955 składkę w wysokości 4,5<sup>0</sup>% (zmniejszoną od połowy roku do 4<sup>0</sup>%), a na rok 1956 w wysokości 4<sup>0</sup>%.

Ogólnym dążeniem przy uchwalaniu preliminarzy budżetowych po stronie wydatków jest ustalenie ogółu wydatków w kwocie nie wyższej niż ustalona na dany rok stawka potrąceń.

Nie we wszystkich zespołach udało się zastosować wyżej podany stosunek wydatków. Zespoły słabsze finansowo miały większy procent wydatków osobowych, a tym samym wyższy ogólny wskaźnik kosztów. Zespoły nowopowstałe miały przeważnie wyżej ustalone wydatki rzeczowe. Przy rozważaniu preeliminowanych wydatków należy szczególnie zwrócić uwagę na problem stwarzania pozycji budżetowych, które chociaż zasadne nie są jednak konieczne. Niektóre zespoły licząc na centralne finansowanie nie określają wydatków według własnych możliwości, lecz wykorzystując jednolitą stawkę, chcą przeprowadzić niektóre wydatki z ogólnej puli centralnego finansowania. Z uznaniem należy podkreślić, że przy preeliminowaniu w zespołach Izby Warszawskiej takich rażących przekroczeń nie było. Preliminowano b. oszczędnie.

Ażeby przy uchwalaniu i zatwierdzaniu preliminarzy budżetowych możliwie uniknąć błędów — prace te prowadzi się z dużą ostrożnością.

Pierwsza część prac dokonywana jest w zespole. Preliminarz budżetowy układa kierownik zespołu razem z księgowym, a zatwierdza cały zespół.

Następnie uchwalony przez zespół adwokacki preliminarz budżetowy wędruje do rady adwokackiej, gdzie omawia się go na wspólnej konferencji skarbnika i księgowego Rady oraz kierownika i księgowego zespołu. Na tej konferencji następuje pierwsza korekta przedłożonego preliminarza. Jeżeli kierownik zespołu wyraża zgodę na poprawki, proponowane przez skarbnika, preliminarz referowany jest na komisji finansowej Rady do ostatecznej korekty. O ile poszczególne pozycje preliminarza nie zostały uzgodnione pomiędzy skarbnikiem a kierownikiem zespołu — preli-

minarz rozpatrywany jest w całości przez komisję finansową, lecz z udziałem kierownika zespołu, który ma możliwość obrony przedłożonego preliminarza. Dodać należy, że skład komisji finansowej Rady Adwokackiej w Warszawie jest następujący: przewodniczący — skarbnik rady, członkowie: 2 kierownicy zespołu, 2 adwokaci — członkowie zespołu, 1 adwokat — radca prawny, 1 adwokat ograniczony w wykonywaniu zawodu z art. 123 ustawy o ustroju adwokatury, 1 księgowy zespołu i przedstawiciel wydziału finansowego Rady.

Ostatecznie skorygowane preliminarze budżetowe komisja finansowa przedstawia do zatwierdzenia radzie adwokackiej.

Po ostatecznym ustaleniu preliminarzy budżetowych — na podstawie ogólnego, skumulowanego preliminarza, wyprowadza się wskaźnik kosztów budżetowych, który stanowi stosunek procentowy wydatków do przychodów. Tak ustalony wskaźnik stanowi właśnie jednolitą stawkę kosztów utrzymania zespołów adwokackich, potrącaną od uzyskiwanego przychodu.

Stawka taka określana jest przez radę adwokacką na dany rok budżetowy.

Na rok 1955 — stawka ta ustalona została na 21,5% wpływów. Przy wykonaniu rocznym stawka wyniosła 21,8%. Różnica ta jest właściwie uzasadniona. W ciągu roku 1955 powstało kilka nowych zespołów, dla których nie można było przewidzieć w sposób właściwy ani wysokości wpływów ani wydatków. Ponieważ stawka już była ustalona — powstała stosunkowo niewielka omyłka po stronie wydatków w wysokości 0,3%. Za pierwszy kwartał 1956 r. przy ustalonej stawce rocznej 21% wydatki wyniosły 20,5%, co spowodowane zostało w pierwszym rzędzie zwiększonymi wpływami (patrz wyżej).

Tutaj należy podkreślić, że pewność należytego wykonania zasad centralnego finansowania tam tylko może istnieć, gdzie zostało zakończone zespalandie adwokatów. Centralne finansowanie daje efekty, o których mowa, oraz nie dopuszcza do powstawania zasadniczych omyłek rozliczeniowych w tych Izbach, w których zasadniczo nie jest przewidziane tworzenie nowych zespołów, gdzie istnieje stabilizacja organizacyjna.

Centralne finansowanie nie może „grać“ w sposób należyty, jeżeli nie będą kontrolowane wydatki. Z tego więc względu skarbnik rady adwokackiej musi bacznie czuwać nad należytym wykonywaniem preliminarzy wydatków, aby nie były one przekraczane nie tylko w poszczególnych pozycjach, ale aby zachowana była również pewna rytmiczność wykonywania budżetu, żeby wydatki poszczególnych miesięcy nie tylko były uzasadnione, ale i nie różniły się od siebie w sposób rażący.

Dla celów kontroli przy zatwierdzaniu preliminarzy budżetowych ustala się miesięczne (kwartalne) wskaźniki kosztów w liczbach bezwzględnych zarówno po stronie wydatków osobowych jak i rzeczowych. Wydatki, których charakter i wysokość nie usprawiedliwiają całkowitego zarachowania na koszty bieżącego miesiąca, należy księgować na koncie rozliczeń międzyokresowych (35) i przez kilka miesięcy spisywać na koszty (opał, materiały piśmienne, ruchomości itp.).

Nie należy przecież zapominać, że wydatki preliminarza są podane w liczbach stałych, a nie procentowych i dlatego preliminarz budżetowy po stronie wydatków nie może być przekroczony bez względu na osiągnięte wpływy. W przypadku przekroczenia preliminarza po stronie wpływów — po stronie wydatków mogą być przekroczone tylko te pozycje, które są ściśle zależne od obrotów tj. podatek i składka na rzecz Rady.

O ile zachodzi potrzeba dokonania wydatku, który może spowodować przekroczenie preliminarza, wówczas kierownik zespołu obowiązany jest uzyskać na piśmie zezwolenie skarbnika rady na dokonanie tego wydatku.

Dla formalnego wykonywania kontroli: a) zespoły adwokackie składają co miesiąc sprawozdanie z wykonania preliminarza budżetowego za miesiąc ubiegły, b) dokonywana jest przez przedstawiciela rady adwokackiej kontrola działalności finansowej zespołu.

W przypadku stwierdzenia przekroczeń budżetowych — wymaga się pisemnego wyjaśnienia, a gdy wyjaśnienie takie jest niewystarczające a sam wydatek nieuzasadniony, istnieje możliwość obciążenia kwotą nieślusnie wydatkowaną kierownika zespołu. W czasie półtorarocznej praktyki stosowania centralnego finansowania zaszedł na terenie Izby Warszawskiej tylko jeden przypadek, gdy wystąpiono z wnioskiem o obciążenie kierownika zespołu bezpodstawnie wydatkowaną kwotą.

Objęcie wszystkich zespołów adwokackich centralnym finansowaniem tj. ustalenie jednolitej stawki kosztów własnych bez względu na rzeczywiste koszty poszczególnych zespołów, zmusiło do stworzenia specjalnego funduszu rozliczeniowego.

W tym celu utworzony został przez instrukcję o centralnym finansowaniu — fundusz wyrównawczy centralnego finansowania. Na fundusz ten składają się kwoty wpływające z tych zespołów, w których: 1) preliminarz budżetowy przewiduje wydatki mniejsze niż ustalona stawka, 2) w okresie sprawozdawczym osiągnięto wpływy większe niż przewidziano. Zadaniem funduszu jest pomoc tym zespołom, które miały wydatki większe niż ustalona stawka względnie, które nie osiągnęły zapreliminowanych wpływów, a tym samym nie są w stanie pokryć wydatków budżetowych. Fundusz



ten jednak tylko w granicach rzeczywistych konieczności stanowi ogniwo pośrednie pomocy udzielanej słabszym zespołom przez silniejsze. W pozostałej części wraca on do zespołów, które osiągnęły lepsze wyniki finansowe.

Po upływie każdego półrocza Rada Adwokacka przeprowadza rozliczenia nadwyżki funduszu wyrównawczego. Zasada rozliczenia nadwyżki na koniec okresu stanowi rodzaj premii dla tych zespołów, które zwiększyły swoje obroty, względnie które oszczędnie zapreliminowały swoje wydatki. Zespół dążąc do powiększenia obrotów i zmniejszenia kosztów — osiągnąć może z tego tytułu zyski w formie otrzymania większej sumy w końcu okresu rozliczeniowego.

Mogą zająć i takie okoliczności, że jednolita stawka ustalona na dany rok jest niewystarczająca. Wówczas rada adwokacka bądź udzieli dotacji na pokrycie niedoboru bądź w inny sposób będzie się starała wyrównać straty funduszu wyrównawczego centralnego finansowania.

Dodać należy, że sprawa potrącania jednolitej stawki we wszystkich zespołach adwokackich na koszty utrzymania zespołu uzyskała akceptację Ministerstwa Finansów.

Dla całkowitego obrazu centralnego finansowania wskazane jest zajęcie się sprawą jego wykonania. Otóż w ciągu roku 1955 w Izbie Warszawskiej wpływy i wydatki kształtowały się w sposób następujący:

w styczniu osiągnięto 99,5% prelimitowanych wpływów, lutym — 95,8%, marcu — 105,4%, kwietniu — 94,3%, maju — 101,3%, czerwcu — 103,3%, lipcu — 91,1%, sierpniu — 86,7%, wrześniu — 104,6%, październiku — 110,9%, listopadzie — 114,3%, grudniu — 115,3%,

wydatki natomiast przyjmując jako wskaźnik 21,5% wpływów kształtowały się w poszczególnych miesiącach w sposób następujący:

styczeń — 20,7%, luty — 21%, marzec — 21%, kwiecień — 21,7%, maj — 21,1%, czerwiec — 21,4%, lipiec — 22,4%, sierpień — 22,5%, wrzesień — 20,8%, październik — 19,9%, listopad — 20,2%, grudzień — 21,1%.

W miesiącach letnich zmniejszenie się wpływów przyczyniło się do podwyższenia w odpowiednim stopniu kosztów, które przekroczyły 22%. Miesiące zimowe wykazują tendencję niższą wydatków wobec zwiększenia się wpływów.

Rada adwokacka licząc się z ogólnymi tendencjami wydatkowania w ostatnich miesiącach roku (listopad, grudzień) wszystkich sum niewykorzystanych kredytów — podjęła uchwałę zezwalającą na wydatkowanie w tych miesiącach jedynie do wysokości 1/12 części zatwierdzonego pre-

liminarza budżetowego. Wszelkie wydatki, które mają przekraczać tę sumę, mogą być dokonane tylko za zgodą skarbnika rady.

Z powyższych ustaleń widoczny jest nie tylko właściwy sposób preliminarzowania, ale i właściwe wydatkowanie przez zespoły adwokackie. Osiągnąć to można tylko przez duże zdyscyplinowanie finansowe zespołów adwokackich oraz właściwy poziom pracy księgowych.

Przy rozważaniu kwestii centralnego finansowania trzeba zwrócić uwagę, iż system ten nie wprowadza żadnych specjalnych oszczędności kosztów własnych zespołów adwokackich. Ułatwia jedynie i upraszcza sprawę rozliczeń przez objęcie jednolitą stawką potrąceń wszystkich adwokatów zespolonych w danej Izbie, a tym samym stanowi dalszy krok naprzód w kierunku ich uspołecznienia. Centralne finansowanie ustala zasady, że wszyscy adwokaci danej Izby stanowią jedną całość, wszyscy ponoszą jednakowe koszty utrzymania organów adwokatury i zespołów adwokackich. Nie ma i nie powinno być takiej sytuacji, aby poszczególni adwokaci w tej samej Izbie, czy nawet w tym samym mieście, przez przypadkowy przydział do silniejszego finansowo zespołu — ponosili mniejsze koszty. Jedność Izby jest silniejsza, gdy spojona zostaje również i węzłem finansowym.