



Warszawa, 14-04-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.197.2019.DC

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze

Problematyka kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów stawienia świadka, jest jednym z zagadnień poruszanych w sprawach wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Kwestia ta była już sygnalizowana w wystąpieniach generalnych¹, których skutkiem było rozpoczęcie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany art.

¹ Por.: Wystąpienie do przewodniczącego Senackiej Komisji Ustawodawczej z 11.09.2020 r.: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-podwyzszyc-rekompensate-dla-swiadka-za-utracony-zarobek-wskutek-zeznan>; wystąpienie generalne do Ministra Sprawiedliwości z 13.03.2019 r.: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/swiadek-dostaje-zbyt-ma%C5%82y-zwrot-zarobku-utraconego-wskutek-zeznan-rpo-apeluje-o-zmiane>.

618b § 3 k.p.k.² i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³, ale senacki projekt zmian w w/w przepisów nie został uchwalony⁴.

Konieczność zainicjowania zmiany w/w przepisów nie straciła na aktualności.

Obecnie obowiązujące przepisy przewidują zwrot kosztów stawiennictwa świadka w sądzie (art. 86 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i art. 618b § 1 k.p.k.) lub na wezwanie organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze (prokuratora, Policji lub innych organów prowadzących postępowanie przygotowawcze – art. 618b § 1 k.p.k.). Wynagrodzenie za utracony zarobek lub dochód za każdy dzień udziału w czynnościach postępowania przyznaje się świadkowi w wysokości jego przeciętnego dziennego zarobku lub dochodu. W przypadku świadka pozostającego w stosunku pracy, przeciętny dzienny utracony zarobek oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu należnego pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za urlop (art. 618b § 2 k.p.k. i art. 86 ust. 2 ustawy o kosztach w sprawach cywilnych). Jednocześnie, przepisy ustaw wprowadzają górną granicę należności dla świadka, która wynosi równowartość 4,6 % kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa.

W 2025 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynosi 1.878,89 zł⁵, co oznacza, że maksymalna kwota zwrotu kosztów stawiennictwa

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks postępowania karnego, t.j.: Dz.U. z 2025, poz. 46.

³ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych; t.j.: Dz.U. z 2024, poz. 959. Przepisy ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stosuje się także w postępowaniu administracyjnym – art. 56 § 1 k.p.a.

⁴ Druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 921. Projekt został skierowany do pierwszego czytania, ale po negatywnej opinii rządu, nie kontynuowano prac legislacyjnych. Zob. przebieg procesu legislacyjnego: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=921>.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.; Dz.U. z 2025, poz. 63.

świadka wynosi 86,43 zł brutto⁶. Jednocześnie, minimalne wynagrodzenie za pracę w 2025 r. wynosi 4666 zł brutto, a minimalna stawka godzinowa za pracę – 30,50 zł brutto⁷. Przyjmując, że średnio w każdym miesiącu jest 21 dni roboczych, średnie dzienne wynagrodzenie dla pracownika zatrudnionego na umowę o pracę wynosi 222,19 zł brutto (co daje średnio 27,77 zł brutto wynagrodzenia za godzinę pracy dla pracownika zatrudnionego na umowie o pracę). Oznacza to, że kwota, jaką może odzyskać świadek w związku ze stawiennictwem na wezwanie sądu albo innego organu, w 2025 r. wynosi mniej niż połowę dziennego zarobku w 2025 r. (dokładnie 38,90% dziennego zarobku).

Świadek w każdej z procedur – karnej, cywilnej i administracyjnej – ma trzy zasadnicze obowiązki: stawić się na wezwanie, złożyć zeznania oraz mówić prawdę i nie zatajać prawdy. Ustawodawca obliuguje osobę wezwaną do stawiennictwa. W przypadku jego braku organ prowadzący postępowanie może nałożyć na świadka karę porządkową pieniężną do 3000 zł, zatrzymać i przymusowo doprowadzić, egzekwując obowiązek stawiennictwa, a nawet ukarać go porządkową karą aresztu (art. 285 § 1 i art. 287 § 2 k.p.k. oraz art. 274 § 1 k.p.c.). Usprawiedliwienie niestawiennictwa wymaga przedstawienia zaświadczenia wystawionego przez lekarza sądowego (art. 117 § 2a k.p.k., art. 214¹ § 1 k.p.c.). Dodatkowo, osoba wezwana w charakterze świadka musi

⁶ W Wystąpieniu Generalnym do Przewodniczącego Senackiej Komisji z dnia 11 września 2020 r. wskazano, że przepisy k.p.k. i ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych odsyłają do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. 1997 nr 2 poz. 14). Zgodnie z tymi przepisami, ekwiwalent obliczany jest od kwot brutto. Jednocześnie, odwołując się do koncepcji racjonalnego ustawodawcy, wskazano, że nie jest możliwa do zaakceptowania sytuacja, kiedy dla części osób suma pieniężna wypłacana na podstawie art. 618b § 3 k.p.k. i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, raz jest podawana w kwocie brutto (dla pracowników), a raz w kwocie netto (dla przedsiębiorców i samozatrudnionych). Zob. uwagi:

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20Przewodnicz%C4%85cego%20Komisji%20Ustawodawczej%20Senatu%20RP%2C%2011.09.2020.pdf>, s. 2-3.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r.; Dz.U. 2024 poz. 1362.

tak rozplanować swoje obowiązki zawodowe⁸, by stawić się w dniu i godzinie wyznaczonej przez organ sądowy. W praktyce, doliczając dojazd do sądu, czas oczekiwania na rozprawę, oczekiwanie na wezwanie do złożenia zeznania, uniemożliwia to świadczenie pracy przez większą część dnia. W sprawach złożonych, w tych sytuacjach, kiedy świadek składa obszernie zeznania albo w sprawach, kiedy wszyscy świadkowie zostali wezwani na jedną godzinę i czas oczekiwania na złożenie zeznania jest wydłużony, osoba wezwana do stawienia się nie będzie świadczyła pracy w ogóle.

Dodatkowo, możliwość uzyskania zwrotu kosztów stawienia się obwarowana jest surowymi wymogami formalnymi: świadek musi złożyć wniosek w terminie 3 dni od daty stawienia się, we wniosku konieczne jest wykazanie zarówno faktu, jak i wysokości rzeczywiście utraconych zarobków lub wynagrodzenia (art. 618b § 4 k.p.k., art. 86 ust. 4 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych), a roszczenia przedawniają się z upływem 3 lat⁹. Dodatkowo, ustawodawca wprowadził górną granicę (maksymalny limit) możliwej do odzyskania kwoty, która nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Stopień formalizacji procedury uzyskania wynagrodzenia za utracony zarobek lub dochód w powiązaniu z niewielką kwotą, jaką może otrzymać świadek, w praktyce może zniechęcać do składania wniosków z art. 618b § 1 k.p.k. i art. 86 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

W wyroku wydanym w sprawie ozn. sygn. akt SK 13/08, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „racjonalne unormowania dotyczące zwrotu kosztów stawienia się na wezwanie sądu bez wątplenia mają wpływ na sposób wykonywania przez świadka jego ustawowych obowiązków, a nierówność w zakresie zwrotu tych kosztów w postępowaniu karnym i cywilnym godzi w sprawność wymiaru sprawiedliwości. Może bowiem negatywnie nastawiać świadków do realizacji obowiązku składania zeznań

⁸ Por. § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy

⁹

przed sądem”¹⁰. Obecnie obowiązujące przepisy nakładają na świadka obowiązki, z wykonania których w praktyce nie może zostać zwolniony, ich niewykonanie może wiązać się z nałożeniem kar porządkowych, a wykonanie – ze stratą materialną, która nie zostanie w pełni zrekompensowana. Takie unormowania godzą nie tylko w prawa majątkowe osoby wezwanej do stawienia się w charakterze świadka (art. 64 ust. 2 Konstytucji), ale także noszą znamiona niełojalności prawodawcy wobec obywatela, co jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Dbłość o interes finansowy Skarbu Państwa ma charakter nieproporcjonalny do dolegliwości wyrządzonej świadkowi.

Świadek realnie może uzyskać ekwiwalent utraconego zarobku poniżej poziomu, który prawodawca uznaje za wynagrodzenie minimalne, ponieważ przepisy uzależniają wysokość zwrotu od kwoty bazowej wskazanej w ustawie budżetowej. Od momentu wejścia w życie przepisów art. 618b k.p.k. i art. 86 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹¹, tj. od 5 listopada 2012 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe niewiele się zmieniła. W 2012 r. wynosiła ona 1.766,46 zł¹², a w 2025 – 1.878,89 zł¹³. W tym samym czasie minimalne wynagrodzenie wzrosło z 1500 zł w 2012 r.¹⁴ do 4666 zł w 2025 r.¹⁵ W okresie, kiedy podstawa wyliczenia zwrotu kosztów utraconego zarobku lub dochodu zmieniła się o 112,43 zł, wysokość minimalnego wynagrodzenia wzrosła ponad trzykrotnie.

Wydaje się, że intencją ustawodawcy było zagwarantowanie świadkowi najwyższej możliwej kwoty wynagrodzenia za utracony zarobek lub dochód. Trudno było bowiem

¹⁰ Wyrok TK z 22 marca 2011 r., SK 19/08.

¹¹ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2012, poz. 1101

¹² Zob. art. 13 ust. 1 pkt 2a ustawy budżetowej na rok 2012; Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.; Dz.U. 2012 poz. 273.

¹³ Zob. art. 9 ust. 2a ustawy budżetowej na rok 2025; Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.; Dz.U. z 2025, poz. 63.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2012 r.; Dz.U. z 2011, nr 192, poz. 1141.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r.; Dz.U. z 2024, poz. 1362.

przewidzieć, że zmiany w kwocie wynagrodzenia bazowego nie będą zharmonizowane ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia.

W związku z powyższym konieczne jest podjęcie działań zmierzających do zmiany art. 618b § 3 k.p.k. i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i podwyższenia, a tym samym urealnienie, maksymalnej kwoty zwrotu utraconego wynagrodzenia lub dochodu.

We wcześniejszych wystąpieniach generalnych proponowano, by zwiększyć do 10% procentowy przelicznik z art. 618b § 3 k.p.k. i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Możliwy do uzyskania zwrot kwoty utraconego wynagrodzenia lub dochodu wynosiłby maksymalnie 187,90 zł. W okresie, kiedy proponowano podwyższenie procentowego przelicznika, tj. w 2019 i 2020 r., takie rozwiązanie było korzystniejsze dla obywatela – umożliwiało uzyskanie zwrotu w wysokości przekraczającej minimalne dzienne wynagrodzenie. W 2019 r. minimalne wynagrodzenie wynosiło 2.250 zł, a w 2020 – 2.600 zł¹⁶. Kwota bazowa w 2019 r. i 2020 r. była taka sama i wynosiła 1789,42 zł¹⁷. Zgodnie z ówczesną propozycją Rzecznika Praw Obywatelskich, osoba wezwana mogłaby otrzymać maksymalnie 178,94 zł brutto, przy średnim minimalnym dziennym wynagrodzeniu 107,14 zł brutto w 2019 r. i 123,80 zł brutto w 2020.

Biorąc pod uwagę nieharmonijny wzrost wynagrodzeń – kwoty bazowej i wysokości minimalnego wynagrodzenia – obecnie, w 2025 r., pierwotne propozycje również nie zapewniają realnego zwrotu utraconych zarobków przez świadka. Dla zachowania intencji – zarówno prawodawcy, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich – celowe byłoby rozważenie zwiększenia przelicznika do 15% kwoty bazowej. Osoba wezwana do

¹⁶ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1794) i Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1778).

¹⁷ Zob. art. 9 ust. 1 pkt 2a ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 198), art. 9 ust. 1 pkt 2a ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 571).

stawiennictwa w 2025 r. mogłaby wówczas liczyć na zwrot wynagrodzenia lub dochodu w maksymalnej wysokości 281,83 zł brutto (przy średnim dziennym wynagrodzeniu dla pracownika zatrudnionego na umowę o pracę wynoszącym 222,19 zł brutto). Przepisy art. 618b § 3 zd. 1 k.p.k. i art. 86 ust. 3 zd. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych brzmiałyby wówczas *„Górną granicę należności, o których mowa w § 2 (ust. 2), stanowi równowartość 15% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa”*.

Alternatywnie, możliwe jest rozważenie powiązania procentowego przelicznika z art. 618b § 3 k.p.k. i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie z kwotą bazową z ustawy budżetowej, ale z minimalnym wynagrodzeniem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów. W 2025 r. osoba wezwana do stawiennictwa mogłaby domagać się ekwiwalentu w maksymalnej wysokości 222,19 zł brutto. To drugie rozwiązanie – choć mniej korzystne dla osób, których zarobki przekraczają kwotę minimalnego wynagrodzenia – tworzyłoby bardziej stabilny mechanizm określenia zwrotu wynagrodzenia lub dochodu w związku z udziałem w czynnościach w postępowaniu (administracyjnym, cywilnym i karnym). Wysokość możliwego zwrotu byłaby powiązana z aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą i nie byłoby konieczne, cykliczne nowelizowanie art. 618b § 3 k.p.k. i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z uwagi na dysharmonię i nierównomierny wzrost kwoty bazowej w porównaniu z minimalnym wynagrodzeniem. W tym drugim wariantie przepisy art. 618b § 3 zd. 1 k.p.k. i art. 86 ust. 3 zd. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych brzmiałyby *„Górną granicę należności, o których mowa w § 2 (ust. 2), stanowi równowartość 4,6% wysokości minimalnego wynagrodzenia, ustalonego w rozporządzeniu Rady Ministrów wydawanym na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667)*.

Rozważenia wymaga także celowość wprowadzenia *expressis verbis* zwrotu kosztów udziału w czynnościach w postępowaniu w formie zdalnej. Obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają uzyskanie zwrotu kosztów stawienia na wezwanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze (art. 618b § 1 k.p.k. i art. 86 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych). Przepisy procedury cywilnej¹⁸ i karnej¹⁹ dopuszczają możliwość przeprowadzenia zdalnego przesłuchania, tj. przesłuchania przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Wydaje się, że taka forma przeprowadzania czynności procesowych będzie zyskiwała na znaczeniu ze względu na digitalizację postępowań – cywilnego, karnego i administracyjnego. Z perspektywy możliwości świadczenia pracy przez świadka nie ma jakościowej różnicy w składaniu zeznań na rozprawie w sądzie, a zdalnym składaniem zeznań. W czasie oczekiwania na wezwanie do złożenia zeznania, jak i podczas ich składania, nie świadczy on pracy, a zatem powinien mieć możliwość otrzymania wynagrodzenia za utracony zarobek lub dochód. Konkludując, proszę uprzejmie Pana Ministra o zajęcie stanowiska wobec poruszonego zagadnienia i rozważenie zainicjowania stosownych działań legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (ePUAP)

¹⁸ Art. 263¹ k.p.c.

¹⁹ Art. 177 § 1a k.p.k.

Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP
(ePUAP).