



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13/03/2019

Adam Bodnar

II.510.197.2019.MH

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W moim stałym zainteresowaniu pozostaje problematyka kosztów postępowania sądowego, w szczególności jej aspekt związany z kosztami, które musi ponieść osoba niebędąca stroną postępowania.

Wnioski obywateli wpływające do mojego Biura pokazują, że w zakresie kosztów, które musi ponieść wezwany do stawienia świadek, przepisy zarówno postępowania cywilnego, jak i karnego są obecnie nieprzystające do rzeczywistych warunków społeczno-gospodarczych.

Osoba stawiająca się w sądzie lub prokuraturze w charakterze świadka musi zwykle poświęcić na ten cel znaczną ilość czasu. Należy tu uwzględnić nie tylko czas potrzebny na samo złożenie zeznań, lecz także oczekiwanie na wywołanie sprawy lub przesłuchanie pozostałych świadków (w przypadku wezwania kilku osób na tę samą godzinę) oraz dojazd do siedziby wzywającego organu oraz powrót do miejsca pracy. W efekcie, w większości przypadków konieczność składania zeznań uniemożliwia osobie wezwanej wykonywanie w pracy lub prowadzenie innej działalności zarobkowej przez znaczną część dnia pracy albo wręcz przez jego całość.

Przepisy dotyczące kosztów postępowania karnego i cywilnego przewidują rozwiązania mające zapewnić osobie wezwanej w charakterze świadka zwrot utraconego dochodu lub wynagrodzenia (odpowiednio art. 618b Kodeksu postępowania karnego oraz art. 86 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹, dalej: „u.k.c.”). Art. 618b § 1 k.p.k. oraz art. 86 ust. 1 u.k.c. stanowią, że „świadkowi przysługuje zwrot zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu.” Jednocześnie art. 618b § 3 k.p.k. oraz art. 86 ust. 3 u.k.c. przewidują ograniczenie maksymalnej wysokości tego zwrotu, wskazując, że górną granicę tej należności stanowi równowartość 4,6% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa. Zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r., ten maksymalny pułap zwrotu był więc równy kwocie 82,31 zł².

W doktrynie prawa pojawiają się głosy, że w przypadku osoby niebędącej pracownikiem, w szczególności przedsiębiorcy, ustawa posługuje się terminem „dochodu”, a zatem powyższa kwota oznaczać winna wartość przychodu pomniejszoną o koszty jego uzyskania. Miałyby być to zatem wartość, od której należałoby jeszcze odjąć inne należności publicznoprawne, w tym składki na ubezpieczenie społeczne i podatki (a zatem kwota brutto). Z kolei w przypadku pracownika mowa jest o zarobku, a więc należy ją odczytywać jako kwotę netto, a więc tyle, ile faktycznie pracownik otrzymałby „na rękę”³.

Z powyższym stanowiskiem nie sposób jednak się zgodzić. Wskazać należy, że dla ustalania wysokości kwoty należnej pracownikowi, przepisy art. 618b § 2 k.p.k. oraz art. 86 ust. 2 u.k.c. odsyłają do sposobu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, a zatem 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 urlop⁴ (zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 173 Kodeksu pracy). Zasady obliczania ekwiwalentu określone w § 14-19 tegoż rozporządzenia za podstawę przyjmują wynagrodzenie pracownika (§ 6 w

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 300 ze zm.

² Zob. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291), art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

³ P. Feliga, M. Uliasz, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, LEX/el. 2019, komentarz do art. 86, pkt 11.

⁴ Dz. U z 1997 r. Nr 2, poz. 14 ze zm.

zw. z § 14 rozporządzenia), a zatem przysługujące mu wynagrodzenie brutto. Przepisy te nie wskazują w żadnym miejscu, aby należało je pomniejszyć o należne daniny publiczne, takie jak zaliczki na podatek dochodowy, czy też składki emerytalne, zdrowotne lub inne potrącenia. Paragraf 6 rozporządzenia wskazuje jedynie jakich dodatkowych składników nie wlicza się do podstawy wynagrodzenia określanego w celu ustalenia wysokości ekwiwalentu (np. gratyfikacji jubileuszowych, nagród z zakładowego funduszu nagród, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, odpraw emerytalnych).

Ponadto trudno przyjąć za zasadną konstatację, że racjonalny ustawodawca zróżnicował sytuację świadka w zależności jedynie od podstawy prawnej uzyskiwania przez niego przychodu, w jednym przypadku przyznając mu zwrot kwoty netto, w innym kwoty brutto.

Stwierdzić więc należy, że określony zgodnie z art. 618b § 3 k.p.k. oraz art. 86 ust. 3 u.k.s. maksymalny pułap zwrotu dotyczy kwoty zarobku lub dochodu przed odliczeniem należności związanych z obowiązkowymi składkami i podatkiem dochodowym, a zatem kwoty brutto.

Taka kwota – maksymalnie 82,31 zł brutto za cały dzień utraconego zarobku lub dochodu – jest rażąco niska jeśli weźmie się pod uwagę warunki gospodarcze na rynku polskim, a nawet przepisy dotyczące wynagrodzenia minimalnego. Jest ona bowiem znacznie niższa nawet od przeciętnego dziennego wynagrodzenia osoby otrzymującej płacę minimalną. W 2018 i 2019 r. wysokość płacy minimalnej wynosiła odpowiednio 2.100 zł⁵ i 2.250 zł⁶, co daje roczne wynagrodzenie w kwocie 25.200 zł i 27.000 zł. Przy założeniu, że w roku kalendarzowym przypada średnio 250 dni roboczych oznacza to, że osoba pobierająca wynagrodzenie minimalne winna otrzymać przeciętne dzienne wynagrodzenie w wysokości 100,80 zł w 2018 r. oraz 102,80 zł w 2019 r.

Art. 618b k.p.k. i obecne brzmienie art. 86 ust. 3 u.k.s. zostały wprowadzone ustawą z dnia 21 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych

⁵ § 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. (Dz. U. poz. 1747).

⁶ § 1 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. poz. 1794).

innych ustaw⁷. Uzasadnienie projektu tejże ustawy wspomina jedynie, że maksymalna wysokość zwrotu utraconego dochodu lub zarobku została określona w drodze bezpośredniej recepcji rozwiązań obowiązujących poprzednio, tj. § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie wysokości należności świadków i stron w postępowaniu sądowym⁸.

Wskazać należy, że utrzymywanie w systemie prawnym maksymalnej stawki zwrotu utraconego dochodu lub zarobku na poziomie identycznym, jak w 1990 r. (a więc niemal 30 lat temu) nie znajduje uzasadnienia. Wzrost płac, w szczególności płacy minimalnej, następuje w innym tempie, niż waloryzacja kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, do której odwołują się art. 618b § 3 k.p.k. i art. 86 ust. 3 u.k.s. (dalej: „kwota bazowa”). Podkreślenia wymaga, że wysokość wynagrodzenia minimalnego i kwoty bazowej wynikają z dwóch odrębnych aktów prawnych, odpowiednio z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów i ustawy budżetowej. Jak pokazuje praktyka ostatnich lat, Prezes Rady Ministrów wydaje swoje rozporządzenie około września roku poprzedniego, zaś ustawa budżetowa zwykle przyjmowana jest na początku roku kalendarzowego, którego dotyczy. Nie jest zatem w praktyce możliwe zapewnienie waloryzacji wynagrodzenia minimalnego i kwoty bazowej dokładnie na tym samym poziomie. Na przestrzeni niemal 30 lat musiało więc w naturalny sposób dojść do desynchronizacji tych poziomów, czego praktyczną konsekwencją jest zbyt nisko określony maksymalny pułap zwrotu utraconego zarobku lub dochodu.

Wydaje się, że ten stan prawny wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Osoba wezwana w charakterze świadka nie może co do zasady uwolnić się od obowiązku stawienia i zeznawania (art. 177 § 1 k.p.k., art. 261 § 1 k.p.c.). Usprawiedliwienie niestawienia wymaga przedstawienia zaświadczenia wystawionego przez lekarza sądowego (art. 117 § 2a k.p.k., art. 214¹ § 1 k.p.c.). Osoba wezwana jest zatem obowiązana do takiego rozplanowania swoich obowiązków zawodowych, aby móc uczynić zadość wezwaniu; w przypadku pozostawania w stosunku pracy, podstawę udzielenia takiej osobie zwolnienia stanowi § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja

⁷ Dz. U. poz. 1101.

⁸ Dz. U. Nr 48, poz. 284 ze zm. Rozporządzenie to stanowiło akt wykonawczy wydany na podstawie art. 16 dekretu z dnia 26 października 1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym (Dz. U. Nr 49, poz. 445).

1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy⁹.

Konieczność składania zeznań wiązać się może dla osoby wezwanej z istotną utratą przychodu, w szczególności jeśli przesłuchanie trwa więcej niż jeden dzień. Choć konieczność złożenia zeznań jest dopuszczalnym obowiązkiem nałożonym na obywatela w demokratycznym państwie prawnym, art. 31 ust. 3 Konstytucji przemawia za tym, aby związane z tym ujemne konsekwencje dla świadka zostały w rozsądnym stopniu wyrównane. Choć samo wprowadzenie pewnego maksymalnego pułapu zwrotu w istocie uznać należy za zasadne (w przeciwnym przypadku przesłuchanie osób szczególnie dobrze zarabiających mogłoby przekroczyć możliwości finansowe sądów i prokuratur), należy stwierdzić, że obecnie obowiązująca górna granica jest rażąco zbyt niska.

Zaznaczyć tu trzeba, że prawa majątkowe podlegają ochronie konstytucyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do żądania zwrotu utraconego dochodu lub wynagrodzenia z powodu stawiennictwa w roli świadka stanowi takie właśnie prawo i tym samym podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP¹⁰.

Brak pełnego, czy nawet proporcjonalnego, zwrotu utraconego przychodu może zniechęcać osoby wezwane w charakterze świadka do stawiennictwa. Brak stawiennictwa świadka z kolei prowadzić może do konieczności wezwania go ponownie, a w tym celu wyznaczenia dodatkowego terminu rozprawy. Ponadto, może być konieczne przedsięwzięcie czynności związanych z zatrzymaniem i przymusowym doprowadzeniem świadka (art. 285 § 2 k.p.k., art. 274 § 1 k.p.c.). Wszystkie te konsekwencje same w sobie generują koszty dla sądu lub prokuratury prowadzących postępowanie oraz mogą prowadzić do przedłużania się postępowań. Podwyższenie maksymalnego pułapu zwrotu utraconego zarobku lub dochodu może doprowadzić do zwiększenia skuteczności wezwań do stawiennictwa i tym samym do oszczędności związanych z brakiem konieczności wyznaczania dodatkowych terminów, a także do przyspieszenia postępowań w ogólności.

Podkreślić należy, że obecny stan prawny nosi znamiona pewnej nielojalności ze strony prawodawcy wobec obywatela. Wymogi formalne warunkujące przyznanie zwrotu

⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1632.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2011 r., sygn. akt SK 13/08.

utraconego zarobku lub dochodu są bowiem dość daleko idące. Z jednej strony wymaga się od osoby wezwanej wykazania zarówno faktu, jak i wysokości rzeczywiście utraconych zarobków lub wynagrodzenia (art. 618b § 4 k.p.k., art. 86 ust. 4 u.k.s.) oraz przewiduje niezwykle krótki 3-dniowy termin na złożenie stosownego wniosku (art. 618k § 1 i 2 k.p.k., art. 92 ust. 1 i 2 u.k.c.), a także skrócony, 3-letni okres przedawnienia roszczenia o ich zwrot¹¹ (art. 618k § 3 k.p.k., art. 92 ust. 3 u.k.c.). Ponadto ustawodawca obliuguje osobę wezwaną do stawiennictwa, w przypadku jego braku, organ prowadzący postępowanie może nałożyć na świadka grzywnę, a nawet ukarać go porządkową karą aresztu (art. 285 § 1 i art. 287 § 2 k.p.k. oraz art. 274 § 1 k.p.c.). Z drugiej jednak strony, nawet w przypadku spełnienia wszystkich wspomnianych wymogów, prawodawca uniemożliwia świadkowi uzyskanie zwrotu faktycznie utraconych przychodów, ograniczając ich zwrot do poziomu poniżej tego, który ten sam prawodawca uznaje za wynagrodzenie minimalne. Takie rozwiązania można ocenić jako niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa określona w art. 2 Konstytucji RP. Dbałość o interes finansowy Skarbu Państwa w tym przypadku przyjmuje charakter nieproporcjonalny do dolegliwości wyrządzonej świadkowi.

Przypomnieć jednocześnie należy, że w przypadku podniesienia maksymalnego pułapu zwrotu określonego w art. 618b § 3 k.p.k. oraz art. 86 ust. 3 u.k.s., jeśli świadek faktycznie utracił niższą kwotę (np. ponieważ stawiennictwo było krótkie), należeć mu się będzie oczywiście kwota rzeczywiście utracona.

W związku z powyższym wydaje się zasadne podjęcie działań zmierzających do zmiany opisanego wyżej stanu prawnego i podwyższenia, a tym samym urealnienia, maksymalnej kwoty zwrotu utraconego wynagrodzenia lub dochodu. Przedstawiając Panu Ministrowi ten postulat zwracam się jednocześnie z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o zajętych przez Pana stanowisku w tej sprawie.

Z wyrazami szacunku

¹¹ Zasadą w przypadku roszczeń majątkowych jest 6-letni termin przedawnienia (art. 118 k.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1104).