



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 3 lutego 2017 r.

## INFORMACJA PRAWNA DOTYCZĄCA WYNIKÓW KONTROLI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI – FUNKCJONOWANIE BIEGŁYCH W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI

Mając na względzie znaczenie udziału biegłych w postępowaniach przygotowawczych i sądowych dla prawidłowości i sprawności działania wymiaru sprawiedliwości, powszechną krytykę aktualnego modelu funkcjonowania biegłych, a także toczącą się dyskusję odnośnie do kierunków zmian obowiązujących przepisów, Prezes NIK podjął decyzję o przeprowadzeniu doraźnej, problemowej kontroli nt. *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości*. Kontrola ta miała na celu pozyskanie materiałów niezbędnych do przeprowadzenia dalszych analiz w tym zakresie oraz do ewentualnego sformułowania wniosków co do utrwalonej praktyki bądź też pożądaných zmian przepisów prawa. W ramach celów szczegółowych wskazano natomiast na konieczność dokonania oceny:

- 1) aktualnego modelu funkcjonowania instytucji biegłych w kontekście ich wpływu na sprawność wymiaru sprawiedliwości;
- 2) faktycznych i całkowitych kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa na korzystanie z instytucji biegłych;
- 3) wpływu działań podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego na funkcjonowanie instytucji biegłych;
- 4) działań organów państwa, w tym Ministra Sprawiedliwości, w zakresie przygotowania projektu założeń oraz projektu ustawy o biegłych sądowych.

Przeprowadzenie powyżej kontroli poprzedzone zostało skierowaniem do prezesów sądów okręgowych (45) oraz szefów prokuratur okręgowych (45), Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego prośby o przekazanie informacji oraz dokumentów dotyczących funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości, a zwłaszcza list biegłych sądowych, danych liczbowych odnoszących się do biegłych, danych finansowych dotyczących wydatków

poniesionych za zlecone opinie, informacji o urządzeniach ewidencjonujących pracę biegłych oraz wskazanie dobrych praktyk związanych z oceną kompetencji i jakości pracy biegłych. Kontrolę poprzedziło również przygotowanie ankiety ewaluacyjnej adresowanej do ekspertów (45 prezesów sądów rejonowych, 45 prokuratorów okręgowych oraz przewodniczących lub prezesów 24 organizacji i stowarzyszeń zawodowych) obejmującej pytania o aktualny model funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości, jak również prognozowany wpływ niektórych propozycji zawartych w projekcie założeń projektu ustawy o biegłych sądowych przyjętych przez Radę Ministrów w marcu 2014 r. na realizację celu przyszłej ustawy o biegłych sądowych.

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 16 stycznia 2015 r. tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Ponadto uwzględniono działania i zdarzenia zaistniałe przed wskazanym okresem, a także po nim, w przypadku gdy miały one bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała opisowej oceny kontrolowanej działalności, z której wynikają następujące wnioski.

### **Obowiązujący model funkcjonowania instytucji biegłych**

1. Minister Sprawiedliwości nie posiadał podstawowych, rzetelnych danych o funkcjonowaniu instytucji biegłych, w tym o liczbie opinii zasięgniętych w danym roku oraz liczbie biegłych sądowych ustanowionych przez prezesów sądów okręgowych i wpisanych na listy biegłych<sup>1)</sup>. Mimo istnienia obowiązku corocznego przekazywania przez prezesów sądów okręgowych aktualnych list biegłych oraz informowania o zmianach na tych listach<sup>2)</sup>, Minister nie był należycie powiadamiany o wskazanych okolicznościach, ale też nie reagował na te nieprawidłowości w działaniu prezesów sądów okręgowych.

Na skutek nieprawidłowych praktyk, na listach biegłych sądowych figurowały osoby zwolnione z funkcji biegłego. Poza tym osoby takie były niejednokrotnie powoływane do wydawania opinii jako biegli *ad hoc*. Z kolei brak regulacji w zakresie jednolitego określenia dziedzin i opisu specjalizacji biegłych na listach (choćby zarządzeń czy wytycznych Ministra

---

<sup>1)</sup> Zgodnie z art. 157 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, z późn. zm.; dalej przywoływana jako p.u.s.p.), prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę.

<sup>2)</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz. U. Nr 15 poz. 133)

Sprawiedliwości), miał negatywny wpływ na funkcjonalność wspomnianych list, gdyż utrudniał wybór biegłego przez porównanie kompetencji osób wpisanych na poszczególne listy.

NIK zdiagnozował przyczynę opisywanych problemów jako nieefektywne wykorzystanie narzędzi nadzoru, brak jednolitego standardu narzędzi informatycznych oraz zbyt daleko idąca dowolność prezesów sądów w kategoryzowaniu specjalności biegłych.

2. Osobny problem stanowi niejasny jest status biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu ustanawianych na podstawie przepisów odrębnych<sup>3)</sup>. NIK ustalił, że liczby biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu wykazywane na listach biegłych sądowych nie były tożsame z liczbami ustanowionych biegłych opublikowanymi w dziennikach wojewódzkich (obowiązek taki wynika z rozporządzenia dotyczącego ustanawiania tych biegłych). Zdaniem właściwych departamentów Ministerstwa Sprawiedliwości, Minister nie jest jednak władny sprawować kontroli w tym zakresie, ponieważ biegli w przedmiocie uzależnienia od alkoholu są inną kategorią biegłych, mimo że w przypadku ich zwalniania stosuje się zasady dotyczące biegłych sądowych.

Odrębną grupą byli pracownicy rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, których wpisywano na listy biegłych sądowych, niezależnie od tego, że przeprowadzanie badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich oraz wydawanie na ich podstawie opinii na zlecenie sądu bądź prokuratora należało do RODK jako takich (potencjalny konflikt interesów<sup>4)</sup>.

3. Obowiązujące przepisy nie dają gwarancji wpisywania na listy biegłych sądowych osób o najwyższych kwalifikacjach zawodowych. Nie zostały określone kwalifikacje, jakie w danej dziedzinie specjalności winien posiadać kandydat na biegłego sądowego, ani sposób ich weryfikacji przez prezesów sądów okręgowych. Sprawdzanie kwalifikacji kandydata na biegłego sądowego ograniczało się wobec tego do strony formalnej (nade wszystko z uwagi na brak realnych mechanizmów takiej weryfikacji, jak również brak wiedzy specjalistycznej po stronie sędziów dokonujących oceny poszczególnych kandydatów). W odniesieniu do instytucji naukowych lub specjalistycznych, czyli tzw. biegłych instytucjonalnych, nie określono

---

<sup>3)</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu (Dz. U. Nr 250, poz. 1883, z późn. zm.)

<sup>4)</sup> Opisywane zagadnienie regulowane było rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063). Już po zakończeniu kontroli NIK uchwalona została odrębna ustawa poświęcona tzw. opiniodawczym zespołom sądowych specjalistów (ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r.; Dz. U. poz. 1418), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

wymogów (np. jakiejś formy certyfikacji), które musiałyby spełniać, aby pełnić funkcję biegłego. W przypadku natomiast biegłych *ad hoc*, powoływanych przez organy procesowe w konkretnych sprawach spoza list biegłych sądowych, kwestia posiadania przez nich wiadomości specjalnych w danej dziedzinie pozostawiona została ocenie sędziego lub innego organu powołującego biegłego.

4. Istotnym problemem jest także brak biegłych określonych specjalności. Deficytową grupę stanowią zwłaszcza biegli z dziedziny nauk medycznych, nauk technicznych (w tym budownictwa i geodezji) oraz nauk ekonomicznych (księgowość, rachunkowość, wycena przedsiębiorstw). Oczekiwanie na opinie biegłych w takich specjalnościach wynosiło od kilku miesięcy do 2 lat.

Jako główną przyczynę braku biegłych wskazano niskie stawki wynagrodzenia dla biegłych sądowych i to nie tylko w porównaniu do stawek obowiązujących w innych krajach, ale także tych osiągniętych przez specjalistów w ramach świadczenia usług na rynku polskim na rzecz podmiotów prawa prywatnego.

Wysokość wynagrodzenia biegłego określa sąd lub inny organ procesowy, który go powołał. Zgodnie z odpowiednimi przepisami<sup>5)</sup> podstawę obliczenia stawki wynagrodzenia stanowi ułamek kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zaś stawka ta określana jest z uwzględnieniem stopnia skomplikowania opinii i wykształcenia biegłego. Stawka obliczana jest za każdą rozpoczętą godzinę pracy, a w przypadku biegłych niektórych specjalności (medycyna, geodezja i kartografia) oraz opinii sporządzonych przez instytut naukowy lub naukowo-badawczy (instytucję naukową lub specjalistyczną w postępowaniu karnym) możliwe jest określenie wynagrodzenia biegłego według stawki godzinowej albo taryfy zryczałtowanej. Stawka godzinowa może być podwyższona o 50% w sytuacji gdy przedmiotem opinii jest kwestia skomplikowana, zaś biegły posiada dyplom ukończenia studiów wyższych lub dyplom mistrzowski oraz pełni funkcję biegłego sądowego nie krócej niż jedną kadencję lub funkcję rzeczoznawcy przez okres co najmniej 5 lat. W okresie objętym kontrolą NIK stawki wahały się od 23 zł za godzinę pracy magistra do prawie 70 zł za godzinę pracy profesora.

---

<sup>5)</sup> rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2013r. poz. 508) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2013r. poz. 518).

5. Wraz ze zmianą sposobu wynagradzania biegłych, która była skutkiem wejścia w życie rozporządzeń z 2013 r. zmienił się również sposób naliczania podatku VAT od przysługujących biegłym wynagrodzeń. Poza licznymi wątpliwościami związanymi naliczaniem VAT także od kwot stanowiących równowartość poniesionych przez biegłych wydatków niezbędnych do wydania opinii (kwestie te były przedmiotem szeregu interpretacji indywidualnych wydanych przez dyrektorów Izb Skarbowych), kontrowersje w środowisku biegłych wzbudził problem odpowiedzialności biegłego wobec osób trzecich mający swe źródło w interpretacji ustawy o VAT<sup>6)</sup>. Konsekwencją tego były procesy odszkodowawcze wytaczane biegłym w związku z przedłożonymi opiniami.

### **Działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego mające wpływ na funkcjonowanie instytucji biegłych**

Źródłem wiedzy Ministra Sprawiedliwości pozwalającym na identyfikację i diagnozę występujących problemów dotyczących funkcjonowania instytucji biegłych były przede wszystkim listy biegłych sądowych, zawiadomienia o toczących się postępowaniach karnych oraz o ubezwłasnowolnienie, informacje roczne o działalności sądów, wpływające do resortu wnioski, skargi, zapytania, interpelacje, a ponadto informacje uzyskiwane w toku postępowań odwoławczych od decyzji prezesów sądów okręgowych, jak również w trakcie konsultacji publicznych projektów aktów prawnych. Ministerstwo nie prowadziło natomiast własnych analiz funkcjonowania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości (np. odnośnie do poszczególnych pionów orzeczniczych albo rodzajów spraw). Poza obszarem zainteresowania Ministerstwa pozostali też biegli *ad hoc* oraz biegli instytucjonalni.

1. Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością sądów, polegający na zapewnieniu warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów. Zgodnie z art. 37g § 1 p.u.s.p., Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego analizuje informacje roczne o działalności sądów, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego ww. zarządzeń, Minister może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu lub przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu. Informacje

<sup>6)</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2016 r. poz. 710, z późn. zm.).

roczne o działalności sądów za 2013 r. (tylko te mogły być badane przez NIK) nie zawierały danych dotyczących bezpośrednio nadzoru nad biegłymi. Ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego ustalone przez Ministra na lata 2013 i 2014 nie obejmowały wprost problematyki biegłych sądowych, co było spowodowane zmianą modelu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych od marca 2012 r. Kierunki te obejmowały jednakże kwestie sprawności czynności sądowych oraz zmniejszenia zaległości poprzez monitoring spraw, przy czym znacząca część owych zaległości była związana m.in. z przeprowadzeniem dowodów z opinii biegłych. Niemniej w okresie 2012 r. – I półrocze 2014 r. Minister nie kierował do prezesów sądów apelacyjnych pism nadzorczych, których przedmiotem były kwestie sprawności postępowania sądowego w aspekcie funkcjonowania biegłych sądowych.

2. Od 2012 r. do I półrocza 2014 r. do Ministra Sprawiedliwości wpłynęło 71 odwołań od decyzji prezesów sądów okręgowych o odmowie ustanowienia biegłym sądowym oraz 26 odwołań od decyzji o zwolnieniu z funkcji biegłego (zwolnienie z funkcji biegłego następuje: 1) na prośbę biegłego, 2) jeżeli utracił on warunki do pełnienia tej funkcji albo 3) jeżeli biegły nienależycie wykonuje swoje obowiązki). Oprócz informacji płynących ze złożonych odwołań Ministerstwo nie posiadało wiarygodnych danych o liczbie biegłych zwolnionych z funkcji, nie prowadziło także analiz skreśleń z listy biegłych w kontekście zwolnienia ich z funkcji. W ocenie NIK, Minister Sprawiedliwości nie kontrolował tym samym prezesów sądów okręgowych w zakresie prawidłowości sprawowania przez nich nadzoru nad biegłymi sądowymi.

3. W świetle przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), obowiązującej w okresie objętym kontrolą, Prokurator Generalny – jako podmiot kierujący osobiście bądź przez swoich zastępców działalnością prokuratury oraz sprawujący nadzór służbowy nad prokuratorami apelacyjnymi i koordynujący nadzór prokuratur apelacyjnych nad okręgowymi – miał do dyspozycji takie narzędzia jak: zarządzenia, wytyczne i polecenia. W ramach samego zaś nadzoru służbowego w prokuraturze mogły być zlecane m.in. wizytacje, lustracje i badania aktowe. Z 8 wytycznych wydanych w tym czasie żadna nie dotyczyła bezpośrednio udziału biegłych w postępowaniach karnych. W trakcie przeprowadzonych wizytacji (7) dokonano natomiast analiz w zakresie zasadności powoływania biegłych oraz poprawności pytań formułowanych pod ich adresem. Pośród zleconych lustracji dwie odnosiły się do roli biegłych w postępowaniach przygotowawczych.

4. W badanym okresie liczba spraw długotrwałych w prokuraturze rosła we wszystkich kategoriach postępowań w granicach od 4% do 22% rok do roku. Wyjątkiem był spadek (o 9%) liczby postępowań karnych o najdłuższym okresie prowadzenia, tj. powyżej 5 lat w 2014 r. Przyczyną był m.in. brak nadzoru lub nieprawidłowy nadzór nad terminowością sporządzania opinii przez biegłych, co zależało od konkretnego prokuratura. Jako obiektywne przyczyny długotrwałości postępowań wskazano m.in. trudności z szybkim uzyskiwaniem opinii biegłych o odpowiednim poziomie merytorycznym (zwłaszcza w sprawach o tzw. błąd medyczny) oraz brak biegłych w niektórych specjalnościach (przykładowo w zakresie prawa gospodarczego, finansowego czy podatkowego).

5. W latach 2012–2014 do sądów apelacyjnych i okręgowych wpłynęło 339 skarg na przewlekłość, których przyczyną była zwłoka w wykonaniu opinii przez biegłego albo zasięganie przez sędziów bądź prokuratorów kolejnych opinii. Spośród nich sądy uznały za zasadne 140 skarg, tj. 41%. Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań z tytułu przewlekłości postępowań w tym okresie wyniosła 13 309,1 tys. zł, z czego 3% ww. kwoty (454,2 tys. zł) wygenerowały skargi związane z udziałem biegłych w postępowaniach sądowych tudzież postępowaniach przygotowawczych.

W prokuraturze prowadzono monitoring spraw, w których została wniesiona skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym bez nieuzasadnionej zwłoki. Łączne koszty Skarbu Państwa z tytułu przyznania sum pieniężnych w sprawach, w których przyczyna przewlekłości miała związek z powołaniem biegłego, wyniosły 81 tys. zł, co stanowi 17,5% sumy odszkodowań ogółem przyznanych z tytułu skarg na przewlekłość w okresie 2012–2014 (I półrocze). Prokurator Generalny w kolejnych latach polecał prokuratorom apelacyjnym zwrócenie uwagi na nadzór nad terminowością sporządzania opinii i pracą biegłego oraz korzystanie z przewidzianych prawem środków zmierzających do zdyscyplinowania biegłych.

6. NIK ustaliła także fakty i zdarzenia wskazujące na występowanie nietransparentnych, bądź budzących wątpliwości, nie tylko pod względem etycznym, praktyk stosowanych przez biegłych związanych z ich udziałem w postępowaniach przygotowawczych, takich zwłaszcza jak: możliwość podzlecenia opinii (niektórzy biegli wykonywali przeciętnie więcej niż jedną opinię w trakcie jednego dnia roboczego) czy też przygotowywanie opinii przez biegłych sądowych podczas pracy w jednostce budżetowej lub z wykorzystaniem jej aparatury badawczej.

7. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, Minister Sprawiedliwości powinien być niezwłocznie zawiadamiany przez prezesów sądów okręgowych o wszczęciu wobec biegłych sądowych postępowania karnego albo o ubezwłasnowolnieniu. Przedmiotowy obowiązek w zakresie postępowań karnych nie był rzetelnie realizowany. Liczba zawiadomień, o których wiedzę uzyskał Minister Sprawiedliwości w latach 2012–2014 (do września) była o połowę niższa niż liczba postępowań karnych prowadzonych w tym okresie<sup>7)</sup>.

### **Koszty funkcjonowania instytucji biegłych**

1. Według danych Ministerstwa, wydatki z budżetu państwa na biegłych (sądowych, *ad hoc* i instytucjonalnych) wyniosły szacunkowo 199 735 tys. zł w 2014 r., co stanowiło 26% wydatków ogółem na postępowania sądowe. W latach 2010–2014 wydatki te wzrosły o 48%, tj. o 64 411 tys. zł. Wynagrodzenia biegłych w znaczącym stopniu (na drugim miejscu po wydatkach na doręczanie wezwań i innych pism) wpływały na koszty postępowań. Niemniej Minister Sprawiedliwości nie posiadał pełnej i rzetelnej wiedzy o skali i strukturze kosztów ponoszonych przez sądy w związku ze sporządzanymi opiniami. W oparciu o informacje pozyskane z innych źródeł, NIK doszła do wniosku, że nie występuje prosta zależność między liczbą spraw, w tym spraw z udziałem biegłych, a

2. Pomimo malejącej liczby spraw wpływających do prokuratury wydatki na prowadzone postępowania w latach 2012–2014 wzrosły o ok. 10% i osiągnęły 177 967 tys. zł. Wydatki związane z powołaniem biegłych stanowiły w 2013 r. 67% kosztów postępowań prokuratorskich ogółem, a w 2014 r. – 71%. Prokurator Generalny jako przyczyny wzrostu wydatków na biegłych wskazał m.in.:

- wzrost liczby spraw skomplikowanych, wielowątkowych i wieloosobowych, dotyczących w szczególności przestępstw gospodarczych, zabójstw i innych przestępstw kryminalnych, wymagających opinii biegłych;
- konieczność uzyskania opinii psychiatrycznej i psychologicznej w każdym przypadku kierowania do sądu wniosku o poddanie osoby leczeniu odwykowemu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2013 r. sygn. IIICZP 52/13);

---

<sup>7)</sup> Do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęło 16 zawiadomień o toczących się przeciwko biegłym sądowym postępowaniach karnych, podczas gdy jednostki prokuratury prowadziły 33 postępowania przygotowawcze dotyczące umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub przestępstw skarbowych, w których zarzuty zostały przedstawione 34 biegłym.



- wzrost liczby biegłych sądowych będących czynnymi podatnikami podatku VAT, a ponadto samo objęcie podatkiem VAT czynności, które wcześniej były zwolnione z tego podatku;
- konieczność zasięgnięcia opinii biegłych komercyjnych ze względu na dość długi okres oczekiwania na opinie laboratoriów kryminalistyki działających przy Komendach Wojewódzkich Policji.

3. Jak nadmieniono wcześniej, wynagradzanie biegłych waha się w granicach od ok. 23 do ok. 70 zł za godzinę. Stosunkowo niski poziom wynagrodzeń był jedną z przyczyn braku zainteresowania części ekspertów opiniowaniem. W państwach UE normą jest wynagradzanie biegłych na poziomie porównywalnym ze stawkami, jakie specjaliści osiągają w swej pracy zawodowej (przykładowo w Niemczech stawki godzinowe, w zależności od profesji, kształtują się na poziomie od 65 do 125 euro, a Wielkiej Brytanii wynoszą średnio 178 i 213 euro – odpowiednio dla postępowań karnych i cywilnych). Ma to przyciągać najlepszych ekspertów do udziału w postępowaniach i w konsekwencji gwarantować jak najwyższą jakość orzeczeń<sup>8)</sup>.

4. Prawomocne postanowienia sądów w sprawie wypłaty wynagrodzenia biegłym były przekazywane pionom finansowym sądów okręgowych i rejonowych ze znacznym opóźnieniem (nawet powyżej roku od ich wydania). Zwłoka w przekazywaniu przez wydziały merytoryczne sądów do ich oddziałów finansowych prawomocnych postanowień o przyznaniu wynagrodzenia biegłym była przyczyną powstawania zobowiązań wymagalnych w części 15/00 – Sądy powszechne w 2013 r. i 2014 r. Mimo podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości działań nadzorczych stan zobowiązań wymagalnych wzrósł z 586,9 tys. zł na koniec 2013 r. do 1 003,6 tys. zł na koniec 2014 r. Przy tak wysokim stanie zobowiązań wymagalnych powstało ryzyko zaistnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

5. W prokuraturze z kolei, na tle wydanych zarządzeń mających na celu wdrożenie programu oszczędnościowego w zakresie zaciągania zobowiązań na wydatki z tytułu opinii sporządzanych przez biegłych, ujawnił się konflikt kompetencyjny – przyjęcie określonego progu kwotowego (np. 2 tys. zł), którego prognozowane przekroczenie miało wywoływać konieczność uzgodnienia z prokuratorem przełożonym zasadności powołania biegłego w danej

---

<sup>8)</sup> NIK prognozowała, że zarysowany problem niedostatecznej liczby osób skłonnych podjąć obowiązki biegłego może stać się jeszcze bardziej widoczny po wejściu w życie z dniem 1 lipca 2015 r. nowelizacji Kodeksu postępowania karnego dopuszczającej korzystanie przez strony z tzw. opinii prywatnych.

sprawie nosiło – zdaniem Krajowej Rady Prokuratury – znamię naruszenia niezależności prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze.

### **Projektowane zmiany przepisów o biegłych**

W ostatniej dekadzie Minister Sprawiedliwości prowadził prace nad kilkoma projektami legislacyjnymi dotyczącymi biegłych sądowych. Ostatnie projekty (założeń do ustawy oraz samej ustawy) procedowane były od 2012 r. Rada Ministrów przyjęła *projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* w dniu 18 marca 2014 r., natomiast projekt ustawy o biegłych sądowych przygotowany przez Rządowe Centrum Legislacji w oparciu o wyżej wymienione założenia został przekazany Ministrowi Sprawiedliwości w dniu 31 października 2014 r. Pomimo zaawansowanego stopnia prac projekt nie został przekazany Sejmowi do końca jego VII kadencji. W ocenie NIK, wpływ na to miało m.in. uwzględnienie stanowiska Ministra Finansów co do skutków finansowych projektowanej regulacji.

Projekt ustawy o biegłych sądowych opierał się na następujących założeniach:

- przyznanie biegłym sądowym ochrony prawnej, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym;
- w zakresie trybu nabywania i utraty statusu biegłego sądowego – biegłych sądowych ma ustanawiać prezes sądu okręgowego w drodze decyzji administracyjnej; kadencja biegłego będzie trwać 5 lat z możliwością ponownego ustanowienia po jej upływie; biegły sądowy będzie powoływany przy jednym sędziu okręgowym; kandydaci na biegłych sądowych zostaną zobligowani do przedstawienia prezesowi sądu okręgowego opinii właściwych organów samorządu zawodowego (ustawowego lub dobrowolnego), stowarzyszeń zrzeszających osoby wykonujące określony zawód bądź działalność oraz zakładu pracy, w którym kandydat jest zatrudniony;
- prezes sądu okręgowego będzie mógł powołać komisję lub indywidualnych ekspertów w celu zaopiniowania przygotowania zawodowego kandydata na biegłego;
- zobowiązano organ zlecający biegłemu sporządzenie opinii do zawiadamiania prezesa sądu okręgowego o każdym przypadku rażących uchybień biegłego w realizacji powierzonych obowiązków;
- określono warunki nabywania, zawieszania i utraty prawa wykonywania czynności biegłego – biegłym będzie mogła być osoba: 1) posiadająca obywatelstwo polskie albo państwa członkowskiego UE, EFTA lub Konfederacji Szwajcarskiej, 2) posiadająca znajomość języka polskiego w zakresie niezbędnym do pełnienia funkcji, 3) legitymująca

się pełną zdolnością do czynności prawnych oraz 4) mająca teoretyczną i praktyczną wiedzę specjalną i 3-letnie doświadczenie w dziedzinie, w której ma być ustanowiona biegłym, 5) mogąca wykonywać zawód w tej dziedzinie (brak orzeczonego zakazu), 6) niekarana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz 7) dająca rękojmię należytego wykonywania funkcji biegłego; zawieszenie w czynnościach biegłego będzie następować w razie prowadzenia przeciwko biegłemu postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, natomiast fakultatywnie w przypadku prowadzenia przeciwko biegłemu postępowania o nieumyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub nieumyślne przestępstwo skarbowe, prowadzenia w stosunku do biegłego postępowania dyscyplinarnego lub w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, mogącego skutkować utratą uprawnień zawodowych, jak również wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie skreślenia z listy biegłych (zawieszenie miałoby uniemożliwiać powołanie biegłego do sporządzania nowych opinii);

- określono przesłanki skreślenia z listy biegłych (prośba biegłego, utrata warunków ustanowienia biegłym, stwierdzenie, że biegły w chwili ustanowienia warunkom tym nie odpowiadał i nadal nie odpowiada lub inne ważne powody, zwłaszcza nienależyte wykonywanie czynności);
- przyjęto zasadę pierwszeństwa w powoływaniu do sporządzania opinii biegłych wpisanych na listę, których kwalifikację zostały zweryfikowane przez prezesa sądu okręgowego przed pozostałymi biegłymi;
- instytucje specjalistyczne powołane do zaopiniowania, tj. zakłady medycyny sądowej uczelni medycznych, policyjne laboratoria kryminalistyczne, jednostki badawcze działające w strukturze ABW, instytuty badawcze, rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne byłyby uprawnione do sporządzania ekspertyz bez konieczności ubiegania się o wpis na listę; w stosunku do innych jednostek zostaną ustanowione wymogi warunkujące wpis na listę (posiadanie odpowiedniego potencjału kadrowego, w tym osób spełniających kryteria pozwalające na uzyskanie statusu biegłego sądowego, odpowiednie warunki techniczne umożliwiające wykonywanie czynności związanych z przygotowaniem ekspertyz); prezes sądu okręgowego byłby dodatkowo władny powołać komisję bądź eksperta do oceny spełniania warunków organizacyjno-technicznych przez instytucję ubiegającą się o wpis; skreślenie z listy następowałoby: na wniosek tej instytucji, w razie jej likwidacji, utraty przez instytucję warunków organizacyjno-technicznych lub utraty

warunków do ustanowienia biegłym przez osobę stale współpracującą z instytucją; fakultatywnie – z ważnych powodów, w szczególności, jeżeli nienależycie wykonuje ona obowiązki;

- nałożono na biegłych sądowych obowiązek prowadzenia rejestrów zawierających dane o wydanych opiniach do czasu wprowadzenia centralnej elektronicznej listy;
- wprowadzono obowiązek ukończenia przez biegłego sądowego szkolenia z zakresu przepisów dotyczących statusu biegłego, jego praw i obowiązków w procesie oraz zasad przeprowadzania dowodu z opinii, za przeprowadzenie szkoleń odpowiedzialni będą prezesi sądów okręgowych.

Projekt nie przewidywał zmian w zakresie zasad wynagradzania biegłych, co spotkało się z negatywną oceną większości podmiotów uczestniczących w konsultacjach społecznych. Wyniki tych konsultacji wykazały, iż pominięcie tej kwestii będzie miało negatywny wpływ na szanse zrealizowania jednego z celów ustawy w postaci zapewnienia dostępu do korpusu biegłych sądowych o najwyższych kwalifikacjach.

Zdaniem NIK, istniejące w sądownictwie powszechnym narzędzia ewidencji biegłych nie pozwalają na ich efektywny dobór, a następnie prowadzenie nadzoru nad terminowością i rzetelnością ich pracy. Narzędziem, które mogłoby wyeliminować te problemy byłby centralny rejestr biegłych wraz z centralnym rejestrem ich opinii.

Nowelą p.u.s.p. z dnia 20 lutego 2015 r. (ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw) wprowadzono centralny rejestr biegłych, jednak na wniosek Prezydenta RP powołana ustawa została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z Konstytucją niektórych jej przepisów<sup>9)</sup>. Jednak ani ustawa z dnia 20 lutego 2015 r., ani ministerialny projekt ustawy o biegłych sądowych nie zawierały przepisów przewidujących stworzenie centralnego rejestru opinii oraz centralnego wykazu biegłych instytucjonalnych<sup>10)</sup>.

---

<sup>9)</sup> Wyrok TK w sprawie tej ustawy zapadł 14 października 2015 r. (sygn. akt Kp 1/15 opubl. M.P. z 2015 r. poz. 1045). Trybunał orzekł o niekonstytucyjności trzech przepisów nowelizacji uznając, że nie są one nierozdzielnie związane z całą ustawą. Zakwestionowane przepisy nie dotyczą kwestii prowadzenia centralnej listy biegłych sądowych. Stosownie do art. 122 ust. 4 Konstytucji, Prezydent RP wystąpił do Marszałka Sejmu o opinię dotyczącą wyboru jednej z dróg dalszego trybu postępowania, a mianowicie podpisania ustawy z pominięciem zakwestionowanych przepisów albo jej zwrócenia Sejmowi w celu usunięcia niespójności. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, do której zostało skierowane wystąpienie Prezydenta RP, na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2015 r. zarekomendowała to drugie rozwiązanie. Jak do tej pory nie podjęto dalszych prac legislacyjnych.

<sup>10)</sup> Inną wadą projektu przesłanego przez Ministra Sprawiedliwości do konsultacji było to, że nie uwzględniał zmian stanu prawnego wchodzących w życie w dniu 1 lipca 2015 r. na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r.

W związku z przedstawioną oceną NIK wnioskuje do:

1) Ministra Sprawiedliwości o:

- podjęcie działań mających na celu dokonanie niezbędnych zmian w projekcie ustawy o biegłych sądowych, uwzględniających wyniki analiz oraz uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji,
- rzetelne określenie kosztów ponoszonych corocznie przez państwo w związku funkcjonowaniem instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości oraz oszacowanie niezbędnych wydatków Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie;
- stworzenie sprawnego systemu gromadzenia i analizy danych dotyczących funkcjonowania instytucji biegłych sądowych;
- podjęcie działań legislacyjnych, organizacyjnych i nadzorczych niezbędnych dla zbudowania narzędzi ewidencji biegłych, które pozwalałyby na ich efektywny dobór w postępowaniach, a następnie prowadzenie skutecznego nadzoru nad terminowością i rzetelnością ich pracy.

2) Prokuratora Generalnego o:

- dokonanie oceny wdrożonego w powszechnych jednostkach prokuratury systemu informatycznego w zakresie zbierania i przetwarzania danych dotyczących udziału biegłych w postępowaniach karnych, w celu poprawy efektywności nadzoru nad terminowością i rzetelnością ich pracy;
- zintensyfikowanie działań, po uprzedniej analizie praktyki prokuratorskiej, usprawniających dostęp do biegłych deficytowych specjalności, a także eliminowanie niepożądanych praktyk w funkcjonowaniu instytucji biegłych;
- ustalenie skali zjawiska i podjęcie odpowiednich działań wobec kolizji programów oszczędnościowych wdrażanych przez kierownikami jednostek organizacyjnych prokuratury w aspekcie korzystania z opinii biegłych oraz zasady niezależności prokuratorów.

---

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, a nade wszystko dopuszczenia możliwości przedstawiania przez strony tzw. prywatnych opinii. W toku konsultacji zwrócono uwagę m.in. na brak mechanizmów weryfikacji kompetencji biegłych powoływanych przez strony, a tym samym brak kryteriów gwarantujących jakość przedstawianych opinii oraz ich obiektywizm, niezależnie od faktu ich finansowania bezpośrednio przez strony.

Konkludując – informacja o wynikach kontroli nt. *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości* zawiera skonkretyzowane propozycje zmian, aczkolwiek odnoszone w znacznej mierze do wyników prac legislacyjnych prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2006–2014. Ich ocena wymaga wszakże pogłębionej analizy merytorycznej przy udziale zarówno organów administracji publicznej, jak i organizacji zawodowych oraz stowarzyszeń skupiających specjalistów z różnych dziedzin, a ponadto organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniami z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Pod uwagę musiałby zostać wzięte również wyniki konsultacji przeprowadzonych przez Ministerstwo w 2014 r., ponieważ niosą one szereg wskazówek związanych z praktycznymi problemami, jakie ustawodawca powinien rozwiązać uchwalając nowe przepisy regulujące status biegłych oraz powierzane im zadania w obszarze związanym z postępowaniami sądowymi i przygotowawczymi. Ewentualne propozycje legislacyjne winny także odnosić się do potrzeb związanych ewidencjonowaniem biegłych i ich pracy, co z kolei niesie konieczność uwzględnienia bieżących możliwości oraz planowanych prac nad doskonaleniem narzędzi i systemów informatycznych wykorzystywanych w sądach i prokuraturze.

*Renata Bronowska*

*Główny legislator*

*Katarzyna Konieczko*

*Ekspert ds. legislacji*

  
Dyrektor  
*Roman Kapeliński*