



KPB-4114-001-00/2014  
Nr ewid. 165/2015/I/14/006/KPB

Informacja o wynikach kontroli

## FUNKCJONOWANIE BIEGŁYCH W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI

DEPARTAMENT PORZĄDKU  
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

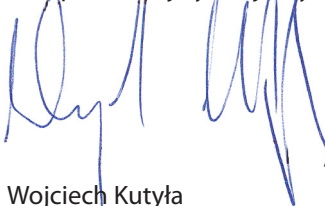
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:  
Marek Bieńkowski



**Akceptuję:**


Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 21.07.2015r

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

|   |    |
|---|----|
| WPROWADZENIE .....  | 7  |
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....   | 8  |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....   | 10 |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....  | 10 |
| 2.2. Synteza wyników kontroli.....  | 11 |
| 2.2.1. Aktualny model funkcjonowania instytucji biegłych.....   | 11 |
| 2.2.2. Projektowane zmiany przepisów o biegłych .....   | 14 |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....  | 16 |
| 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....   | 18 |
| 3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....   | 18 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli .....   | 19 |
| 3.2.1. Aktualny model funkcjonowania instytucji biegłych .....  | 19 |
| 3.2.2. Działania Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego<br>związane z funkcjonowaniem instytucji biegłych ..... | 28 |
| 3.2.3. Koszty funkcjonowania instytucji biegłych .....  | 48 |
| 3.2.4. Przygotowanie projektu założeń i projektu ustawy o biegłych sądowych.....  | 56 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE .....   | 69 |
| 4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....  | 69 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....   | 70 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI.....  | 72 |

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

|  |   |
|--|---|
| <b>Biegły <i>ad hoc</i></b>                    | osoba fizyczna posiadająca wiadomości specjalne z danej dziedziny powołana w charakterze biegłego przez organ procesowy spoza listy biegłych sądowych   |
| <b>Biegli instytucjonalni</b>                  | instytucja naukowa (instytut naukowo-badawczy) lub specjalistyczna powołana przez organ procesowy do wydania opinii w danej sprawie   |
| <b>Biegli od uzależnień</b>                    | biegłi w przedmiocie uzależnienia od alkoholu ustanawiani na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie <i>biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu</i> (Dz. U. z 2007 r. Nr 250, poz. 1883 ze zm.)               |
| <b>Biegły sądowy</b>                           | osoba wpisana na listę biegłych, prowadzoną przez prezesa danego sądu okręgowego  |
| <b>Centralna lista biegłych</b>                | projektowana lista biegłych sądowych prowadzona w systemie teleinformatycznym administrowanym i udostępnianym przez Ministra Sprawiedliwości  |
| <b>CEPEJ</b>                                   | Europejska Komisja ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości   |
| <b>Departament właściwy w sprawie biegłych</b> | Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej Ministerstwa Sprawiedliwości (od marca 2012 r.)   |
| <b>ETPC</b>                                    | Europejski Trybunał Praw Człowieka  |
| <b>HFPC</b>                                    | Helsińska Fundacja Praw Człowieka   |
| <b>IES</b>                                     | Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna, państwowa jednostka budżetowa podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca badania w dziedzinie nauk sądowych oraz opracowująca opinie na zlecenie sądów, prokuratur i innych uprawnionych organów |
| <b>Informacje roczne</b>                       | sporządzane na podstawie Pusp przez prezesów sądów apelacyjnych informacje o działalności sądów na obszarze danej apelacji  |
| <b>Instytucja biegłych</b>                     | ogół biegłych (z list biegłych sądowych, biegłych <i>ad hoc</i> i instytucjonalnych) powoływanych do udziału w postępowaniach sądowych i przygotowawczych   |
| <b>IWS</b>                                     | Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, państwowa jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Sprawiedliwości prowadząca działalność naukowo-badawczą   |
| <b>Kontrolka Wab</b>                           | urządzenie ewidencyjne używane w sądach, w którym odnotowywane są w danej sprawie m.in. informacje związane z przygotowaniem opinii przez biegłego oraz z jego wynagrodzeniem   |
| <b>Listy biegłych</b>                          | prowadzone przez prezesów sądów okręgowych listy osób ustanowionych biegłymi sądowymi przy danym sądzie okręgowym   |
| <b>Nowa procedura karna</b>                    | zasady proceduralne wprowadzone nowelizacją z dnia 27 września 2013 r. ustawy – <i>Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw</i> (Dz. U. poz. 1247 ze zm.)   |
| <b>OSR</b>                                     | ocena skutków regulacji, załącznik do projektu aktu normatywnego, który opisuje jego skutki metodą analizy kosztów i korzyści   |

|  |  |
|--|--|
| <b>Powołanie biegłego</b>                              | decyzja (postanowienie) sądu lub innego organu procesowego o zleceniu wydania opinii konkretnej osobie (instytucji) w danej sprawie  |
| <b>Projekt ustawy</b>                                  | projekt ustawy o biegłych sądowych przygotowany przez Rządowe Centrum Legislacji przy udziale Ministra Sprawiedliwości w 2014 r.   |
| <b>Projekt założeń</b>                                 | Projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 18 marca 2014 r.  |
| <b>Pusp</b>  | ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. <i>Prawo o ustroju sądów powszechnych</i> (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.)  |
| <b>Raport twinningowy</b>                              | <i>Analiza porównawcza przepisów dotyczących biegłych w państwach: Austrii, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz analiza polskich regulacji dotyczących biegłych (...), Twinnig Light Project: „Strengthening the Polish Justice System” (PL/06/IB/JH/02/TL)</i>  |
| <b>RCL</b>   | Rządowe Centrum Legislacji   |
| <b>Regulamin organizacyjny ministerstwa</b>            | zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lutego 2012 r. <i>w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości</i> (Dz. Urz. MS poz. 25 ze zm.); od 14 stycznia 2015 r. zastąpiony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w tej samej sprawie (Dz. U. poz. 1218)   |
| <b>Regulamin pracy Rady Ministrów</b>                  | Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – <i>Regulamin pracy Rady Ministrów</i> (M.P. Nr 13 poz. 221 ze zm.); od 1 stycznia 2014 – Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.) – <i>Regulamin pracy Rady Ministrów</i> (M.P. poz. 979)  |
| <b>Regulamin urzędowania prokuratury</b>               | rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. <i>regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury</i> (Dz. U. z 2010 r. Nr 49, poz. 296 ze zm.)   |
| <b>RODK</b>  | rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne   |
| <b>Rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia biegłych</b> | rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. <i>w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym</i> (Dz. U. poz. 518) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. <i>w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym</i> (Dz. U. poz. 508) |
| <b>Rozporządzenie w sprawie biegłych</b>               | rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. <i>w sprawie biegłych sądowych</i> (Dz. U. Nr 15 poz. 133)  |
| <b>SIP Libra 2</b>                                     | system informatyczny w jednostkach organizacyjnych prokuratury, służący jako narzędzie do rejestrowania spraw i czynności oraz umożliwiający generowanie ogólnych zestawień wydatków ponoszonych w prowadzonych postępowaniach   |
| <b>Skargi na przewlekłość</b>                          | skargi kierowane do prokuratur i sądów na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. <i>o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki</i> (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.)   |

|  |  |
|--|--|
| <b>Sprawność postępowań</b>                      | wskaźnik pracy wymiaru sprawiedliwości mierzony średnim czasem trwania postępowań sądowych liczony w miesiącach lub odsetkiem spraw załatwionych w stosunku do zarejestrowanych w danym roku (tzw. opanowanie wpływu); w prokuraturze średni czas trwania postępowania mierzony czasem trwania postępowań pozostających w toku na koniec okresu sprawozdawczego (w dniach) |
| <b>Sprawozdanie roczne</b>                       | przygotowywane przez Prokuratora Generalnego i przedstawiane Prezesowi Rady Ministrów roczne sprawozdanie z działalności prokuratury w danym roku  |
| <b>Ustanowienie biegłego</b>                     | decyzja administracyjna prezesa sądu okręgowego o wpisaniu danej osoby na listę biegłych sądowych w okręgu tego sądu   |
| <b>Ustawa o prokuraturze</b>                     | ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o <i>prokuraturze</i> (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.)   |
| <b>Właściwy departament legislacyjny</b>         | Departament Prawa Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości   |
| <b>Wydział właściwy w sprawie biegłych</b>       | Wydział VI Biegłych Sądowych, Syndyków, Doradców Podatkowych, Biegłych Rewidentów i Rzeczników Patentowych (od listopada 2013 r.), wcześniej Wydział V Tłumaczy Przysięgłych, Biegłych Sądowych i Biegłych Rewidentów w Departamencie Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej  |
| <b>Wymiar sprawiedliwości</b>                    | pojęcie użyte w znaczeniu powszechnym i szerokim, tj. rozstrzyganie sporów i karanie przestępców wykonywane przez sądy powszechne i organy ścigania  |
| <b>Zarządzenie w sprawie prac legislacyjnych</b> | zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie <i>prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości</i> (Dz. Urz. MS poz. 118 ze zm.)   |
| <b>ZSRK</b>                                      | Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr – działający w sądach i w ministerstwie system informatyczny do obsługi pionów administracyjno-finansowych  |

Rozwój nauki, postęp technologiczny i wynikający z nich stopień skomplikowania zagadnień rozstrzyganych przez sądy wymagają coraz większej specjalistycznej wiedzy. Rośnie udział i rola biegłych, którzy taką wiedzą dysponują.

Liczba biegłych sądowych szacowana była przez Ministra Sprawiedliwości na ok. 15 tysięcy osób. Wydatki budżetowe związane z udziałem biegłych w postępowaniach sądowych i przygotowawczych z roku na rok rosły i w 2014 r. przekroczyły 350 mln zł. Stanowiły one odpowiednio: 26% kosztów ogółem postępowań sądowych oraz 71% kosztów postępowań prowadzonych przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.

Udział biegłych w postępowaniach przygotowawczych i sądowych, a zwłaszcza czas oczekiwania na opinie, ich jakość oraz koszt, mają istotne znaczenie dla prawidłowości i sprawności działania wymiaru sprawiedliwości. Praktyka wymiaru sprawiedliwości wskazuje, że dowód z opinii biegłego ma szczególne znaczenie w procesie, nierzadko przesądzając o treści wyroku. Szczególnie w sprawach karnych nierzetelna opinia może mieć decydujący wpływ na sytuację oskarżonego. W ostatnich latach media donosiły o przypadkach rażącej niekompetencji biegłych, a w konsekwencji – pomyłkach sądowych i niesprawiedliwych wyrokach. Na negatywny wpływ funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości, zwłaszcza w kontekście przewlekłości postępowań, zwracał Ministrowi Sprawiedliwości uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich. Kwestia ta wielokrotnie była przedmiotem interpelacji poselskich.

Obecny model funkcjonowania biegłych od lat był przedmiotem krytyki środowisk prawniczych i naukowych zajmujących się problematyką biegłych, a także stowarzyszeń i organizacji skupiających ekspertów różnych specjalności.

W marcu 2014 r. Rada Ministrów przyjęła przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości *projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych*. Na jego podstawie w październiku 2014 r. Rządowe Centrum Legislacji, z udziałem Ministra Sprawiedliwości, opracowało projekt ustawy o biegłych sądowych. Celem tej inicjatywy legislacyjnej było uregulowanie problematyki biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów, co powinno wpłynąć na usprawnienie toku postępowań sądowych oraz przygotowawczych. Prace nad projektem wymienionej ustawy do czasu opracowania niniejszej informacji nie zostały zakończone.

Biorąc pod uwagę społeczne znaczenie omawianej problematyki, powszechną krytykę obowiązujących rozwiązań, a także dyskusję odnośnie kierunków zmian aktualnych przepisów Prezes NIK podjął decyzję o przeprowadzeniu kontroli – *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości*. Kontrola miała dostarczyć materiałów do przeprowadzenia analiz w ww. zakresie oraz ewentualnego sformułowania wniosków co do utrwalonej praktyki bądź zmian obowiązujących przepisów.

### Temat kontroli

Kontrola doraźna, problemowa nr I/14/006 – *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

### Cel główny kontroli

Sprawdzenie jaki wpływ na sprawność wymiaru sprawiedliwości miał obecny system funkcjonowania instytucji biegłych.

### Cele szczegółowe

1. Ocena aktualnego modelu funkcjonowania instytucji biegłych w kontekście ich wpływu na sprawność wymiaru sprawiedliwości.
2. Ocena faktycznych i całkowitych kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa na korzystanie z instytucji biegłych.
3. Ocena wpływu działań podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości na funkcjonowanie instytucji biegłych.
4. Ocena wpływu działań podejmowanych przez Prokuratora Generalnego na funkcjonowanie instytucji biegłych w zakresie w jakim korzystają z niej powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.
5. Ocena działań organów państwa, w tym Ministra Sprawiedliwości w zakresie przygotowania projektu założeń oraz projektu ustawy o biegłych sądowych.

### Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

### Zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie: organizacji aktualnego modelu funkcjonowania instytucji biegłych, w szczególności dotyczące wynagradzania biegłych, ewidencji ich pracy (w szczególności w zakresie dokumentowania czasu sporządzania opinii) oraz wpływu biegłych na przewlekłość postępowań sądowych; nadzoru Ministra nad nadzorem prezesów sądów okręgowych nad biegłymi sądowymi m.in. w związku z weryfikacją kwalifikacji kandydatów na biegłych sądowych i odwoływaniem ich z funkcji, nadzorowaniem terminowości pracy, rozpatrywaniem skarg i wniosków dotyczących biegłych; przygotowania analiz funkcjonowania biegłych jako podstawy do podjęcia prac legislacyjnych oraz przebiegu prac nad *projektem założeń oraz projektem ustawy o biegłych sądowych* (dalej: *projekt ustawy*). Kontrola objęła także działania Prokuratora Generalnego dotyczące udziału biegłych w postępowaniach przygotowawczych, w szczególności związane z analizą wpływu biegłych na koszty tych postępowań oraz ich przewlekłość, a także sposób sprawowania nadzoru przez Prokuratora Generalnego w powyższym zakresie.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. (dalej: ustawa o NIK).



W kontroli pominięty został aspekt procesowego korzystania z opinii biegłych np. zasadności powoływania biegłych w konkretnych sprawach, czy rzetelności wydawanych w jednostkowych sprawach opinii, z uwagi na poszanowanie konstytucyjnej zasady niezawisłości sądów oraz prokuratorską niezależność. Poza zakresem kontroli pozostał także pion wojskowy prokuratury i sądownictwa oraz pion śledczy Instytutu Pamięci Narodowej, z uwagi na ich specyfikę (np. zakres przedmiotowy postępowań) i sposób finansowania, odpowiednio: z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej oraz IPN. W informacji wykorzystano analizy dokumentacji i wyjaśnień uzyskanych na etapie przygotowania kontroli oraz w trakcie kontroli, od podmiotów niekontrolowanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK<sup>2</sup>.

### Okres objęty kontrolą

Kontrola została przeprowadzona od dnia 8 września 2014 r. do dnia 19 lutego 2015 r. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 16 stycznia 2015 r. Uwzględniono w niej ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po ww. okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

---

<sup>2</sup> Informacje w ww. trybie uzyskano z: Rządowego Centrum Legislacji, Ministerstwa Finansów, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna, Polskiego Centrum Akredytacji, Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych Sp. z o.o., Instytutu Genetyki Sądowej w Bydgoszczy.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli oceniła<sup>3</sup>, że:

- **aktualny model funkcjonowania biegłych nie gwarantuje powoływania w postępowaniach sądowych i przygotowawczych osób, które zapewniają wydawanie prawidłowych merytorycznie, rzetelnych i terminowych opinii. W szczególności nie zapewnia on odpowiedniego procesu weryfikacji kompetencji kandydatów na biegłych sądowych, jak również umożliwia powoływanie jako biegłych osób niedających rękojmi należytego wykonywania czynności biegłego. Powyższe miało negatywny wpływ na sprawność prowadzonych postępowań sądowych i przygotowawczych, a tym samym na realizację prawa obywateli do rzetelnego procesu, w rozsądnym terminie;**
- **zaproponowane w projekcie ustawy o biegłych sądowych zmiany przepisów są niewystarczające dla zagwarantowania prawidłowego i efektywnego funkcjonowania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości. Wypracowany z udziałem Ministra Sprawiedliwości kształt projektu ustawy o biegłych sądowych może w niewielkim stopniu spełnić założony cel oraz niesie ryzyko konieczności szybkiej jego nowelizacji. Ponadto nie odpowiada on na wyzwania, jakie pociąga za sobą zmiana procedury karnej od 1 lipca 2015 r.**

Nadto, w ocenie NIK, działania Ministra Sprawiedliwości w latach 2012–2014 nie były wystarczające dla zapewnienia efektywnego nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez prezesów sądów okręgowych nadzoru nad biegłymi sądowymi. Zaś brak rzetelnych i pełnych analiz funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości, w tym zwłaszcza analiz kosztów funkcjonowania biegłych negatywnie wpłynęły na przebieg i wynik prac nad *projektem ustawy*. Sytuacja budżetu państwa, ale także brak należytej staranności, w powyższym zakresie, po stronie Ministra zaowocowały wyłączeniem z przygotowywanego *projektu założeń* (potem *projektu ustawy*) kwestii regulacji wynagrodzeń biegłych, istotnej dla zapewnienia dostępu do biegłych o najwyższych kwalifikacjach.

Działania nadzorcze Prokuratora Generalnego dotyczące funkcjonowania instytucji biegłych, w zakresie w jakim korzystają z nich powszechne jednostki organizacyjne prokuratury, podejmowane w latach 2012–2014, umożliwiły identyfikację barier ograniczających sprawność prowadzonych postępowań karnych. Niepokojącymi zjawiskami były jednak: stały wzrost liczby długotrwałych postępowań oraz wzrost liczby skarg na tzw. przewlekłość postępowania przygotowawczego. Dokonując powyższej oceny Izba uwzględniła, iż bez koniecznych zmian systemowych, w tym legislacyjnych<sup>4</sup>, działania podejmowane przez Prokuratora Generalnego w celu usprawnienia współpracy między prokuratorami a biegłymi ograniczały ich skuteczność.

Pozytywnie ocenić należy samo podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości prac nad uregulowaniem funkcjonowania instytucji biegłych aktem prawnym rangi ustawowej oraz kierunek proponowanych zmian – zwłaszcza wprowadzenia uregulowań w odniesieniu do instytucji specjalistycznych powoływanych w charakterze biegłych, proceduralnego wzmocnienia procesu weryfikacji kandydatów na biegłych i nadzoru prezesów nad już ustanowionymi biegłymi sądowymi.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

<sup>4</sup> Inicjatywa w tym zakresie należy do Ministra Sprawiedliwości.

Na uwagę zasługuje również podjęcie działań w celu przeprowadzenia kompleksowych badań w zakresie funkcjonowania instytucji biegłych; w zakresie budowy i wdrażania zintegrowanego systemu gromadzenia danych oraz prac nad stworzeniem centralnej listy biegłych sądowych.

## 2.2 Synteza wyników kontroli

### 2.2.1. Aktualny model funkcjonowania instytucji biegłych

**I.** Źródłem wiedzy Ministra Sprawiedliwości w zakresie identyfikacji problemów dotyczących funkcjonowania biegłych były listy biegłych sądowych, zawiadomienia o postępowaniach karnych przeciwko biegłym, informacje roczne o działalności sądów, wpływające do ministerstwa wnioski, skargi, zapytania, interpelacje, dane uzyskiwane w toku postępowań odwoławczych od decyzji prezesów sądów okręgowych, a także w trakcie konsultacji publicznych projektów aktów prawnych. Minister nie posiadał jednak podstawowych danych o funkcjonowaniu instytucji biegłych, w tym o liczbie opinii zasięganym w danym roku, czy o liczbie biegłych sądowych ustanowionych przez prezesów sądów okręgowych i wpisanych na listy biegłych. Szacował on, iż biegłych sądowych było ok. 15 tys. i takie dane prezentował opinii publicznej oraz instytucjom rządowym. Faktyczna liczba osób ustanowionych biegłymi sądowymi była niższa, np. we wrześniu 2014 r. – jak ustaliła NIK – wynosiła ok. 13,2 tys. osób. Minister nie dysponując pełnymi i rzetelnymi danymi, nie miał możliwości prowadzenia analiz, niezbędnych dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania instytucji biegłych, a także skutecznego pośredniczenia w przekazywaniu informacji o dostępnych biegłych sądowych sądom i innym organom procesowym (s. 19–28).

**II.** Zmienne koncepcje i wolne tempo prac legislacyjnych powodowały, iż mimo krytycznych ocen, Minister Sprawiedliwości utrzymywał niefunkcjonalny model działania biegłych, tj. nie zapewniający powoływania w postępowaniach sądowych osób w pełni gwarantujących wydawanie rzetelnych i terminowych opinii. Obowiązujące przepisy nie dawały gwarancji wpisywania na listy biegłych osób o najwyższych kwalifikacjach zawodowych. Nieuregulowana była kwestia weryfikacji kwalifikacji biegłych ubiegających się o kolejne pięcioletnie kadencje – na listach biegłych NIK zidentyfikowała osoby ustanowione jeszcze w latach 60. i 70. minionego stulecia. Wielość dziedzin (specjalności), w których ustanawiani byli biegli, obiektywnie utrudniała weryfikację ich kompetencji. Sprawdzanie kwalifikacji kandydata na biegłego sądowego ograniczało się do strony formalnej, przede wszystkim z uwagi na brak realnych mechanizmów takiej weryfikacji oraz wiedzy specjalistycznej sędziów dokonujących tej oceny. W odniesieniu do instytucji naukowej lub specjalistycznej nie określono wymogów, które musiałaby ona spełniać, np. jakiejś formy certyfikacji. Ustalenia NIK potwierdzały stanowiska prezesów sądów okręgowych. Korespondowały z nimi wyniki przeprowadzonych przez Izbę badań ankietowych<sup>5</sup> – 75% pytanych zgodziło się z poglądem, że *obecny model weryfikacji kandydatów na biegłych sądowych nie gwarantuje w żadnym stopniu lub zapewnia tylko w niewielkim, ustanawianie biegłymi osób o wysokich kwalifikacjach w danej specjalności*. Minister Sprawiedliwości dostrzegał potrzebę zmiany tego modelu, o czym świadczą uzasadnienia projektów aktów normatywnych, które za cel przyjmowały m.in. uregulowanie problematyki ustanawiania biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów oraz zasady ustanawiania i weryfikacji tzw. biegłych instytucjonalnych, a także sprawowania nad nimi nadzoru (s. 19–28, 59–63).

<sup>5</sup> Opis badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK przedstawiony został w części 4.1. Informacji.

**III.** Na ok. 880 wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich ponad 375 dotyczyło przewlekłości postępowań sądowych i sądowno-administracyjnych<sup>6</sup>. Jakkolwiek wpływ biegłych na sprawność postępowań był trudny do zwymiarowania, to oceniany był przez Ministra Sprawiedliwości jako oczywisty. Świadczą o tym treść *projektu założeń* oraz uzasadnienia do *projektu ustawy o biegłych sądowych* wskazujące, iż celem proponowanych zmian było m.in. usprawnienie toku postępowań sądowych i przygotowawczych. W latach 2012–2014 do sądów apelacyjnych i okręgowych wpłynęło 339 skarg na przewlekłość, których przyczyną była *zwłoka wykonania opinii przez biegłych albo zasięgnięcie 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 i przygotowawczych (s. 39–44).

**IV.** W latach 2012–2014 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 prokuratora. Do obiektywnych przyczyn długotrwałości postępowań zaliczyć można m.in. trudności z szybkim uzyskiwaniem opinii biegłych o odpowiednim poziomie merytorycznym, brak biegłych w niektórych specjalnościach np. z zakresu rachunkowości czy medyków sądowych (czas oczekiwania na ich opinie sięgał nawet 2 lat). W przygotowanej w listopadzie 2012 r. dla Prezesa Rady Ministrów kompleksowej *Informacji Prokuratora Generalnego o działaniach powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej w latach 2007–2012*<sup>7</sup>, wskazano m.in., że trudności z pozyskaniem biegłych z zakresu prawa gospodarczego, finansowego czy podatkowego przyczyniły się do porażek prokuratury w prowadzonych postępowaniach (s. 43–44).

**V.** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie biegłych<sup>8</sup> Minister Sprawiedliwości winien być niezwłocznie zawiadamiany przez prezesów sądów okręgowych o wszczęciu wobec biegłych sądowych postępowania karnego albo o ubezwłasnowolnienie. Powyższy obowiązek w odniesieniu do postępowań karnych nie był rzetelnie realizowany. W latach 2012–2014 (do września) do ministerstwa wpłynęło 16 zawiadomień o toczących się przeciwko biegłym sądowym postępowaniach karnych, podczas gdy – według danych Prokuratury Generalnej – w tym okresie jednostki prokuratury prowadziły 33 postępowania przygotowawcze dotyczące umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub przestępstw skarbowych, w których 34 biegłym przedstawione zostały zarzuty. W przypadku 21 podejrzanych zarzuty wiązały się z przyjęciem korzyści majątkowej lub osobistej w związku z poświadczeniem nieprawdy w dokumencie lub oszustwem. Ponadto NIK ustaliła fakty i zdarzenia wskazujące na występowanie nietransparentnych, bądź budzących wątpliwości, nie tylko pod względem etycznym, praktyk stosowanych przez biegłych związanych z ich

<sup>6</sup> Dane na styczeń 2013 r. w „Notatka informacyjna na temat wykonywania wyroków ETPC przez Polskę” – [http://bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/bip/prawa\\_czlowieka/notatka\\_z\\_wyk\\_25012013.pdf](http://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/notatka_z_wyk_25012013.pdf)

<sup>7</sup> W dniu 21 sierpnia 2012 r. Prezes Rady Ministrów działając na podstawie art. 10e ustawy o prokuraturze, w związku z informacjami o postępowaniu przygotowawczym dotyczącym spółki Amber Gold i innych podmiotów określanych jako „parabanki”, zwrócił się do Prokuratora Generalnego o przedstawienie informacji za okres od 2007 r. do sierpnia 2012 r. o działaniach podejmowanych przez podległe jednostki organizacyjne prokuratury w zakresie szeroko rozumianej działalności gospodarczej.

<sup>8</sup> rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz. U. Nr 15 poz. 133)

udziałem w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych i nadzorowanych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, takich zwłaszcza jak: możliwość podzlecenia opinii<sup>9</sup>, czy wykonywanie opinii przez biegłych sądowych podczas pracy w jednostce budżetowej lub z wykorzystaniem jej aparatury badawczej. Powyższe świadczyć mogło o braku należytej uwagi i staranności w eliminowaniu tych praktyk po stronie prowadzących i nadzorujących postępowania przygotowawcze prokuratorów (s. 45–48).

**VI.** Rozporządzenie w sprawie biegłych obligowało prezesów sądów okręgowych do niezwłocznego zawiadamiania Ministra Sprawiedliwości o każdej zmianie na listach biegłych. Minister nie reagował na nierzetelne wywiązywanie się przez prezesów sądów z tego obowiązku, zwłaszcza w odniesieniu do osób zwolnionych z funkcji biegłego i w konsekwencji skreślonych z listy. Według danych ministerstwa w 2013 r. zwolniono z funkcji zaledwie 90 biegłych sądowych, zaś w I półroczu 2014 r. – 33 osoby. Z danych przekazanych NIK przez prezesów sądów okręgowych wynikało, iż w ww. okresie liczba biegłych zwolnionych z funkcji była ponad dwukrotnie wyższa. Ponadto zdarzały się przypadki biegłych zwolnionych z funkcji prawomocnymi decyzjami, a następnie skreślonych z list, z powodu nienależytego wykonywania czynności biegłego, którzy byli następnie powoływani do wydawania opinii jako biegli *ad hoc* (s. 24–27, 35–37).

**VII.** Czas rozpatrywania przez Ministra Sprawiedliwości odwołań od decyzji prezesów sądów okręgowych o odmowie ustanowienia biegłym sądowym oraz od decyzji o zwolnieniu z funkcji w kontrolowanym okresie wahał się od 11 do 169 dni. Odsetek odwołań rozpatrzonych przez Ministra Sprawiedliwości z naruszeniem zasady określonej w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>10</sup>, tj. w ciągu powyżej miesiąca od dnia otrzymania odwołania, wyniósł 72% (70 na 97). Podjęte działania naprawcze wpłynęły na poprawę terminowości wydawanych przez Ministra decyzji (s. 35–37).

**VIII.** Według danych ministerstwa wydatki z budżetu państwa na biegłych 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. Minister Sprawiedliwości nie posiadał jednak pełnej i rzetelnej wiedzy o skali i strukturze kosztów ponoszonych przez sądy w związku ze sporządzanymi opiniami (s. 48–50).

**IX.** 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 m.in. przestępstw gospodarczych, zabójstw i innych przestępstw kryminalnych, wymagających opinii biegłych; wzrost liczby biegłych sądowych będących czynnymi podatnikami podatku VAT; konieczność zasięgania opinii biegłych komercyjnych w związku z długim okresem oczekiwania na opinie laboratoriów kryminalistyki przy Komendach Wojewódzkich Policji. W związku z zasadami

<sup>9</sup> Analiza danych zarejestrowanych w systemie informatycznym prokuratury wskazała, że ponad 70 biegłych wykonało w latach 2012–2014 (do 30 czerwca) powyżej 500 opinii, tj. uwzględniając pracę w dni robocze, więcej niż jedną opinie dziennie.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

określonymi w regulaminie urzędowania prokuratury<sup>11</sup>, ustawie o finansach publicznych<sup>12</sup> i ustawie o rachunkowości<sup>13</sup>, kierujący prokuraturami apelacyjnymi i okręgowymi wprowadzali stosownymi zarządzeniami ograniczenia w zakresie zaciągania zobowiązań na wydatki z tytułu opinii biegłych. W uchwale odwołującej się do działań oszczędnościowych wprowadzonych przez Prokuratora Okręgowego w Częstochowie, Krajowa Rada Prokuratury podniosła jednak, że *uzgodnienie zasadności dopuszczenia dowodu z opinii biegłego względnie opinii instytucji naukowej lub specjalistycznej w postępowaniach prowadzonych w jednostkach prokuratur okręgu częstochowskiego, w których koszt przekroczyłby 2 tys. zł*<sup>14</sup> stanowi naruszenie niezależności prokuratorów określonej w ustawie o prokuraturze<sup>15</sup>. Uchwała ujawniła konflikt kompetencyjny pomiędzy niezależnością prokuratorów, a działaniami oszczędnościowymi kierowników jednostek prokuratury (s. 48–51).

**X.** Wynagradzanie biegłych oparte jest głównie o system stawek godzinowych zależnych od stopni i tytułów naukowych ekspertów i waha się w granicach od ok. 23 do ok. 70 zł za godzinę. Niski poziom wynagrodzeń był m.in. jedną z przyczyn braku zainteresowania części ekspertów opiniowaniem. W państwach UE normą jest wynagradzanie biegłych na poziomie porównywalnym ze stawkami, jakie specjaliści osiągają w pracy zawodowej. Ma to przyciągać najlepszych ekspertów do udziału w postępowaniach, by gwarantować jak najwyższą jakość orzeczeń. Problem ten stanie się jeszcze bardziej nabrzmiały, po wejściu 1 lipca 2015 r. w życie nowelizacji kodeksu postępowania karnego dopuszczającej korzystanie przez strony z tzw. opinii prywatnych<sup>16</sup> (s. 51–54).

**XI.** Postanowienia w sprawie wypłaty wynagrodzenia biegłym były przekazywane pionom finansowym sądów okręgowych i rejonowych nawet w ciągu powyżej roku od ich wydania. Zwłoka w przekazywaniu przez wydziały merytoryczne sądów do ich oddziałów finansowych prawomocnych postanowień o przyznaniu wynagrodzenia biegłym (nawet powyżej roku od ich wydania) 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 (s. 55–56).

### 2.2.2. Projektowane zmiany przepisów o biegłych

**I.** W ostatniej dekadzie Minister Sprawiedliwości prowadził prace nad kilkoma projektami ustawy o biegłych sądowych. Uregulowanie tej problematyki ustawą było oczekiwane przez ekspertów, sędziów i przedstawicieli organów procesowych uprawnionych do powoływania biegłych. Takie rozwiązanie rekomendowali także autorzy raportu „Biegli sądowi w Polsce”, przygotowanego w 2014 r. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Polską Radę Biznesu<sup>17</sup>. Prace nad projektami

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. *regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury* (Dz. U. z 2010 r. Nr 49, poz. 296 ze zm.).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 ze zm.).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2013, poz. 330 ze zm.).

<sup>14</sup> <http://krp.gov.pl/uchwaly-artykuly/uchwaly-krajowej-rady-prokuratury-wydane-w-dniach-2-4-wrzesnia-2014-roku.html#VUeVUBDWHZA>

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

<sup>16</sup> Magdalena Tomaszewska-Michalak „Modele funkcjonowania instytucji biegłego w wybranych krajach Unii Europejskiej w kontekście ich wpływu na sprawność wymiaru sprawiedliwości”, s. 20, ekspertyza na zlecenie NIK, maj 2015 r.

<sup>17</sup> [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/04/HFPC\\_PRB\\_biegli-sa%CC%A8dowi\\_w\\_polsce.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/04/HFPC_PRB_biegli-sa%CC%A8dowi_w_polsce.pdf)

ustawy o biegłych sądowych przerywane były zmianami rządów, koncepcji oraz nowelizacjami aktów normatywnych, które oddziaływały na problematykę biegłych. Ostatnie projekty (założeń oraz ustawy) procedowane były od 2012 r. i pomimo upływu 3 lat nie doczekały się dotąd przedłożenia Sejmowi. Wpływ na powyższą sytuację miało m.in. uwzględnienie stanowiska Ministra Finansów co do skutków finansowych projektowanej regulacji (s. 56–58).

**II.** Minister Sprawiedliwości podjął prace nad *projektem założeń* bez przeprowadzenia szczegółowych analiz. Dopiero w grudniu 2013 r., gdy projekt założeń był na etapie uzgodnień, ówczesny Podsekretarz Stanu, odpowiedzialny za nadzór nad pionem legislacji, zwrócił się do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości (dalej: IWS) o przeprowadzenie w 2014 r. badań: *biegły w postępowaniu sądowym – kompleksowa ocena systemu. Projekt założeń* przewidywał wejście w życie ustawy w III kwartale 2014 r., a IWS planował zakończenie badań w I półroczu 2015 r (s. 30–32).

**III.** Nieprzygotowanie kompleksowej analizy funkcjonowania instytucji biegłych przed podjęciem prac legislacyjnych w 2012 r. pozbawiło Ministra Sprawiedliwości, w toku uzgodnień projektowanych przepisów, argumentów do podjęcia merytorycznej dyskusji z Ministrem Finansów i zaowocowało wyłączeniem z projektu regulacji wynagrodzeń biegłych. Podkreślić należy, że do 2013 r. sam Minister Sprawiedliwości uważał wzrost wynagrodzeń biegłych za niezbędny warunek reformy. Wyniki konsultacji publicznych *projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych*<sup>18</sup> (dalej: *projekt założeń*), a następnie *projektu ustawy o biegłych sądowych*<sup>19</sup> wskazały, iż pominięcie tej kwestii będzie miało negatywny wpływ na szanse zrealizowania jednego z celów ustawy, tj. *zapewnienia dostępu do korpusu biegłych sądowych o najwyższych kwalifikacjach* (s. 56–68).

**IV.** Istniejące w sądownictwie powszechnym narzędzia ewidencji biegłych nie obrazowały rzetelnie zakresu wiedzy, w której specjalizowali się poszczególni biegli, nie pozwalały 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 rejestrem ich opinii. Stworzenie centralnego rejestru biegłych rekomendowano Ministrowi Sprawiedliwości już w raporcie z projektu Twinning Light Project *Strengthening the Polish Justice System* w 2008 r.<sup>20</sup> Na niezbędność powstania centralnej listy biegłych wraz z rejestrem ich opinii wskazali autorzy raportu „Biegli sądowi w Polsce”. Równoległe Minister przygotował projekt przepisów zakładających utworzenie centralnej listy biegłych sądowych w ramach ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*<sup>21</sup> i rozpoczął wdrażanie tego rozwiązania. Nie zaplanowano jednak stworzenia centralnego rejestru opinii oraz centralnego wykazu biegłych instytucjonalnych (s. 29–31).

**V.** Kierunek zmian proponowanych w przyjętym przez Radę Ministrów w marcu 2014 r. *projekcie założeń* odpowiadał na część mankamentów i nieprawidłowości zidentyfikowanych w funkcjonowaniu instytucji biegłych. Wskazać należy: wprowadzenie uregulowań w odniesieniu do instytucji

<sup>18</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/68660/68692/68696/dokument111729.pdf>

<sup>19</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259063/259064/dokument136046.pdf>

<sup>20</sup> „Analiza porównawcza przepisów dotyczących biegłych w państwach: Austrii, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz analiza polskich regulacji dotyczących biegłych (...)”, Twinning Light Project: „Strengthening the Polish Justice System” (PL/06/IB/JH/02/TL), (dalej: raport twinningowy), [http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/bip/ue\\_koop/Manual\\_Polen\\_pl.pdf](http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_koop/Manual_Polen_pl.pdf)

<sup>21</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2680>; projekt ustawy został uchwalony przez Sejm w dniu 20 lutego 2015 r.; w dniu 14 marca 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją m.in. przepisów tworzących podstawy prawne do prowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości centralnego rejestru biegłych.

specjalistycznych powoływanych w charakterze biegłych; proceduralne wzmocnienie weryfikacji kandydatów na biegłych sądowych oraz nadzoru prezesów nad ustanowionymi biegłymi. Wyniki konsultacji publicznych projektu ustawy, dowodzą jednak (zgłoszono 338 uwag), iż jego kształt niesie ryzyko szybkiej nowelizacji. Wskazywano np. na niespójność przepisu stanowiącego, że *biegłym sądowym jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna ustanowiona przez prezesa sądu okręgowego* z przepisami innych aktów normatywnych. Zwracano uwagę, że przepis stanowiący, iż sąd lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze *zaleca wykonanie czynności biegłego w pierwszej kolejności biegłym sądowym* koliduje z przepisami proceduralnymi. Wątpliwości w tych kwestiach podzieliło kierownictwo resortu (s. 59–68).

**VI.** *Projekt ustawy* nie uwzględnił wejścia w życie w dniu 1 lipca 2015 r. przygotowanej przez Ministra Sprawiedliwości nowelizacji z dnia 27 września 2013 r. ustawy – *Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*<sup>22</sup>, której zasadniczym celem jest usprawnienie postępowania karnego. Nowa, kontradyktoryjna procedura karna dopuszcza m.in. możliwość przedstawiania przez strony tzw. prywatnych opinii. Może to istotnie wpłynąć na funkcjonowanie instytucji biegłych, na co zwrócono uwagę Ministrowi w toku konsultacji publicznych *projektu ustawy* (np. Instytut Ekspertyz Sądowych, Polskie Towarzystwo Kryminologiczne). Problem ten jest przedmiotem ożywionej dyskusji naukowej. Wskazuje się m.in. na brak mechanizmów weryfikacji kompetencji powoływanych przez strony biegłych, a w konsekwencji kryteriów gwarantujących jakość przedstawianych opinii oraz, że ze względu na finansowanie przez strony mogą być one dalekie od obiektywizmu<sup>23</sup>. NIK identyfikuje te kwestie jako ryzyka w obszarze konstytucyjnych gwarancji rzetelnego procesu (s. 65–68).

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

**Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na długotrwałość i niską jakość prac legislacyjnych dotyczących koniecznego uregulowania funkcjonowania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości aktem prawnym rangi ustawowej. Przyczyną był w szczególności brak pogłębionej rzetelnymi analizami wiedzy o dotychczasowym funkcjonowaniu biegłych, w tym o pełnych kosztach generowanych w związku z udziałem biegłych w postępowaniach sądowych i przygotowawczych. Skutkiem zaś utrzymywanie niefunkcjonalnego modelu tej instytucji, a także pominięcie w przygotowywanych rozwiązaniach prawnych istotnych kwestii, np. regulacji wynagrodzeń, co wpłynąć może na realizację celu przyszłej ustawy, tj. zapewnienie dostępu do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów, a w konsekwencji usprawnienie toku postępowań sądowych oraz przygotowawczych.**

**W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Sprawiedliwości o:**

- ♦ podjęcie działań mających na celu dokonanie niezbędnych zmian w *projekcie ustawy o biegłych sądowych*, uwzględniających wyniki analiz, a w szczególności badań zleconych Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości oraz uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji powyższego projektu, w tym uwzględniających zmiany w procedurze karnej<sup>24</sup>;

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 1247 ze zm.

<sup>23</sup> Por.: M. Tomaszewska-Michalak, „Modele funkcjonowania instytucji biegłego...”, s. 20.

<sup>24</sup> NIK zauważa, że nawet w przypadku nieuchwalenia powyższego *projektu ustawy o biegłych sądowych* ustalenia i wnioski z kontroli dotyczące zakresu koniecznych zmian pozostaną aktualne.



- ♦ 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, w ramach posiadanych kompetencji, 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.

**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, poprzedzonych analizą praktyki prokuratorskiej, usprawniających dostęp do biegłych deficytowych specjalności, jak również eliminowania niepożądanych praktyk w funkcjonowaniu instytucji biegłych;
- ♦ ustalenie skali zjawiska i podjęcie stosownych działań wobec konfliktu kompetencyjnego pomiędzy niezależnością prokuratorów, a kierownikami jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie podejmowanych programów oszczędnościowych w związku z korzystaniem z opinii biegłych.

### 3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Biegły to rola procesowa – każda osoba posiadająca specjalistyczną wiedzę, instytucja naukowa (instytut naukowo-badawczy) lub specjalistyczna, może zostać powołana przez sąd lub inny organ procesowy do wydania opinii w danej sprawie. W szczególności w charakterze biegłego powołany może być biegły sądowy, ustanowiony i wpisany na listę biegłych przez prezesa sądu okręgowego. Regulacje dotyczące funkcjonowania instytucji biegłych rozproszone są w przepisach kilku ustaw oraz wydanych do nich aktach wykonawczych i odnoszą się generalnie do: ustanawiania, pełnienia czynności i zwalniania z funkcji biegłych sądowych; udziału biegłych w postępowaniach sądowych i przygotowawczych oraz wynagradzania biegłych. Należą do nich:

- art. 193–203 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*<sup>25</sup>; art. 278–291 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*<sup>26</sup> dotyczące powoływania biegłych w procesie;
- art. 157 Pusp, na podstawie którego prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę; tryb ustanawiania biegłych sądowych, pełnienia przez nich czynności oraz zwalniania ich z funkcji Minister Sprawiedliwości określił rozporządzeniem w sprawie biegłych sądowych;
- rozporządzenia 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<sup>27</sup> oraz w postępowaniu cywilnym<sup>28</sup> odnoszące się do wynagrodzeń biegłych.

Status biegłego w polskim systemie prawa określić można mianem pomocnika sądu<sup>29</sup>, który powołany postanowieniem organu procesowego, na jego rzecz i w wyznaczonym przez niego zakresie, wykonuje czynności, których efektem jest opinia – dowód w sprawie. W kontynentalnym systemie prawa regułą jest powoływanie biegłych przez sądy, ale w niektórych państwach UE, np. Hiszpanii biegły jest w istocie podmiotem gospodarczym świadczącym usługi polegające na wydawaniu opinii na zlecenie organu procesowego, ale także innych uczestników postępowania, gdyż prawo dopuszcza dowody z opinii prywatnych.<sup>30</sup> Z kolei w systemie anglosaskim biegły ma status „uczonego świadka”<sup>31</sup>, zazwyczaj powoływanego przez strony (zleceniodawcę) i na ich koszt, który składa ustne zeznania (nie opinie) przed sądem. Porównanie funkcjonowania instytucji biegłego w różnych krajach europejskich napotyka zatem na trudności z uwagi na różne rozumienie tego pojęcia oraz brak porównywalnych danych np. o liczbie ekspertów<sup>32</sup>.

Minister Sprawiedliwości kontroluje prawidłowość sprawowania przez prezesów sądów nadzoru nad biegłymi sądowymi. Jest on także organem wyższego stopnia w sprawach odwołań od decyzji prezesów sądów okręgowych w przedmiocie ustanowienia biegłym sądowym oraz zwolnienia z tej funkcji. Tworzy także ramy prawne i organizacyjne dla korzystania przez organy procesowe

<sup>25</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 508.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 518.

<sup>29</sup> Tadeusz Widła „Status prawny biegłego i jego konsekwencje” w: Problemy Współczesnej Kryminalistyki, Tom XII, 2008 r. s. 347–357.

<sup>30</sup> Tamże, s. 348.

<sup>31</sup> Jak wyżej, s. 347–348.

<sup>32</sup> M. Tomaszewska-Michalak, „Modele funkcjonowania instytucji biegłego...”, s. 1.

z biegłych *ad hoc* i tzw. biegłych instytucjonalnych. Ponadto odpowiada za realizowanie działań w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu w części 15/00 – Sądy powszechne. Prokurator Generalny sprawuje zwierzchni nadzór służbowy nad prokuratorami apelacyjnymi i koordynuje nadzór prokuratur apelacyjnych nad okręgowymi, w tym sprawuje nadzór procesowy związany z realizacją uprawnień Prokuratora Generalnego w postępowaniu przygotowawczym. Odpowiada także za sprawowanie nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową podległych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego związanego z przedmiotem kontroli została przedstawiona w dalszej części informacji w odniesieniu do omawianych kolejno szczegółowych kwestii wynikających z zakresu kontroli. Wykaz ważniejszych aktów prawnych zawiera załącznik nr 2.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Aktualny model funkcjonowania instytucji biegłych

**Liczba biegłych oraz liczba opinii.** Minister Sprawiedliwości nie gromadził w latach 2012–2014 (I półrocze) danych o liczbie biegłych powoływanych do wydania opinii w postępowaniach sądowych oraz o liczbie opinii. Zasięgnięcie takich przekrojowych danych możliwe było w poszczególnych sądach np. z tzw. kontrolek „Wab” prowadzonych na podstawie zarządzenia w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych<sup>33</sup>.

Źródłem danych mógł być także uruchomiony w 2014 r. w ministerstwie i we wszystkich sądach Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr, w którym prowadzona była ewidencja wynagrodzeń, w tym biegłych<sup>34</sup>. Umożliwia on pozyskiwanie z poziomu ministerstwa danych ze wszystkich sądów powszechnych, takich jak: imię i nazwisko biegłego w powiązaniu z sygnaturą sprawy, w której biegły został powołany, jego specjalności, trybu powołania (*ad hoc* czy z listy), rodzaju wynagrodzenia wypłacanego biegłemu oraz informacji o datach m.in. wydanych postanowień i dokonanych płatności.

Minister nie posiadał precyzyjnych danych co do liczby biegłych sądowych ustanowionych przez prezesów sądów okręgowych i wpisanych na listy biegłych, pomimo iż zgodnie z rozporządzeniem w sprawie biegłych (§ 9) w styczniu każdego roku prezesi przekazywali do jego wiadomości aktualne listy biegłych oraz byli zobowiązani do informowania go o zmianach na tych listach (np. o zwolnieniu danej osoby z funkcji biegłego). Minister szacował, iż biegłych sądowych było ok. 15 tys. osób i takie dane prezentował opinii publicznej oraz instytucjom rządowym<sup>35</sup>. Liczba wpisów na listach biegłych sądowych przekraczała 17,5 tys. Jednak – jak ustaliła NIK – faktyczna liczba osób ustanowionych biegłymi sądowymi nie odpowiadała tym danym i np. we wrześniu 2014 r. wynosiła ok. 13,2 tys. osób<sup>36</sup>. Spowodowane to było m.in. brakiem centralnej listy biegłych.

<sup>33</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.). Analizowanie kontrolek „Wab” uznano jednak za niewykonalne m.in. z uwagi na małą liczebność kadr służby nadzoru w ministerstwie.

<sup>34</sup> Celem wdrożenia systemu było usprawnienie działania sądów powszechnych w zakresie zarządzania finansami i kadrami, w tym przeprowadzanie złożonych analiz finansowych i kadrowych. Realizacja projektu finansowanego ze środków unijnych miała się zakończyć w połowie 2014 r., Instytucja Zarządzająca zaakceptowała jego wydłużenie do dnia 30 czerwca 2015 r.

<sup>35</sup> Np. w teście regulacyjnym do projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych oraz w ocenie skutków regulacji projektu ustawy o biegłych sądowych.

<sup>36</sup> Obowiązujące przepisy dopuszczały ustanowienie tej samej osoby biegłym sądowym w więcej niż jednym okręgu sądowym, a także w więcej niż jednej dziedzinie. NIK w toku analizy list biegłych sądowych z 45 sądów okręgowych wykluczyła osoby powtarzające się na tych listach.

W oparciu o powyższe, nieprecyzyjne dane Departament Strategii i Deregulacji Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: departament strategii) dokonał oceny skutków regulacji projektowanej ustawy o biegłych sądowych w zakresie jej wpływu m.in. na rynek pracy (zaznaczając, że dotyczy ok. 15 tys. biegłych) oraz sektor finansów publicznych – w zakresie kosztów wynagrodzenia komisji i ekspertów, którzy w przyszłości mają weryfikować kwalifikacje kandydatów na biegłych sądowych. Założono, że corocznie na 5-letnią kadencję wpisywanych będzie jedna piąta ogólnej liczby, czyli ok. 3 tys. biegłych, a z tej liczby 20% poddanych zostanie weryfikacji przez ekspertów lub komisje.

Minister Sprawiedliwości nie przedstawił także danych o liczbie opinii, w tym o liczbie opinii zasięgniętych w różnych pionach orzeczniczych i różnych rodzajach postępowań<sup>37</sup>. Nie posiadał ich m.in. z uwagi na brak jednolitego, ogólnokrajowego systemu ewidencyjnego. Według szacunków NIK tylko sądy okręgowe zasięgnęły w I półroczu 2014 r. blisko 70 tys. opinii biegłych<sup>38</sup>. Dla porównania w tym samym okresie powszechne jednostki organizacyjne prokuratury zasięgnęły<sup>39</sup> – 52,5 tys. opinii, policja – 78,1 tys.; Służba Celna – 1,3 tys.

W trakcie kontroli NIK i już po opracowaniu projektu ustawy<sup>40</sup>, w listopadzie 2014 r., Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: DZP, departament właściwy w sprawie biegłych) zwrócił się do podległego Ministrowi Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z prośbą o poszerzenie prowadzonych przez Instytut badań dotyczących biegłych o dane w zakresie liczby opinii wydanych przez biegłych na potrzeby postępowań sądowych i przygotowawczych w latach 2013 i 2014 (w ramach postępowań sądowych z podziałem na pionory orzecznicze: cywilny, karny, gospodarczy, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych).

**Listy biegłych sądowych.** Po wydaniu decyzji o ustanowieniu<sup>41</sup> biegli sądowi wpisywani są na listy, prowadzone przez prezesów. Uprawnieni są oni do wydawania opinii na zlecenie sądu lub organów prowadzących postępowania karne po złożeniu przyrzeczenia. W myśl § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie biegłych, listy biegłych sądowych są dostępne dla zainteresowanych w sekretariatach sądowych. W szczególności listy te udostępnia się stronom, uczestnikom postępowania oraz organom prowadzącym postępowanie przygotowawcze.

Listy pełnią funkcję informacyjną, ale również rekomendacyjną, gdyż są zbiorem informacji o osobach o określonych kompetencjach, posiadających specjalistyczną wiedzę w danej dziedzinie. Ta wiedza potwierdzana jest autorytetem prezesów sądów okręgowych, którzy odpowiadają

<sup>37</sup> W statystyce publicznej wyróżnia się następujące pionory orzecznicze: cywilny, gospodarczy, karny, prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, rodzinny; w pionie cywilnym wyróżnia się np. sprawy podlegające rozpoznaniu w postępowaniu procesowym oraz nakazowym i upominawczym itd.

<sup>38</sup> Dane pozyskane z ZSRK obejmują opinie wydane przez biegłych sądowych oraz biegłych *ad hoc*, pokryte z wydatków budżetu państwa. Powyższe dane zostały zweryfikowane na podstawie raportów księgowych przekazanych NIK przez sądy okręgowe. Z kolei dane z ZSRK za 10 miesięcy 2014 r. w odniesieniu do wszystkich sądów wskazywały na wydatkowanie środków za sporządzenie minimum 288 tys. opinii. Obarczone są jednak trudnym do oszacowania błędem z uwagi na nieprzestrzeżenie przez sądy zasad rejestracji w okresie wdrożenia systemu.

<sup>39</sup> Obliczenia na podstawie danych zaciągniętych z Systemu Informatycznego Prokuratury Libra 2 z wyłączeniem prokuratury wojskowej i pionu śledczego IPN oraz opinii związanych z badaniami ambulatoryjnymi i obserwacją sądowo-psychiatryczną podejrzanych. W okresie 2012–2014 (I połowa) biegli wydali 285 508 opinii w 181 875 postępowaniach karnych (97% opinii zasięgnęły prokuratury rejonowe).

<sup>40</sup> Rządowe Centrum Legislacji przekazało Ministrowi Sprawiedliwości projekt ustawy 31 października 2014 r., następnie został on poddany konsultacjom publicznym.

<sup>41</sup> Od odmowy wpisu na listę (także zwolnienia z funkcji biegłego) służy odwołanie do Ministra Sprawiedliwości.

za weryfikację kompetencji biegłych sądowych. Od funkcjonalności informacji zawartych na listach biegłych sądowych oraz rzetelności ich prowadzenia zależy dobór (powołanie) biegłych w konkretnych sprawach, a więc – pośrednio – jakość procesowych rozstrzygnięć.

Rozporządzenie w sprawie biegłych obligowało prezesów sądów okręgowych do niezwłocznego zawiadamiania Ministra Sprawiedliwości o każdej zmianie na listach. Nie reagował on na nierzetelne wywiązywanie się przez prezesów sądów z tego obowiązku, zwłaszcza w odniesieniu do osób zwolnionych z funkcji biegłego i w konsekwencji, po uprawomocnieniu się takiej decyzji, skreślonych z listy, co spowodowane było m.in. nieefektywnym wykorzystaniem narzędzi nadzoru oraz brakiem jednolitego standardu narzędzi informatycznych używanych w sądach. Według danych Ministerstwa w 2013 r. zwolniono z funkcji<sup>42</sup> 90 biegłych sądowych, zaś w I półroczu 2014 r. – 33 osoby. Według danych przekazanych NIK przez prezesów sądów okręgowych w ww. okresie liczba biegłych zwolnionych z funkcji była ponad dwukrotnie wyższa<sup>43</sup>.

Minister przekazywał wprawdzie informacje o biegłych wpisanych na różne listy sądom i innym organom procesowym, czynił to jednak nieskutecznie. Powyższe spowodowane było m.in. brakiem jednej, ogólnopolskiej listy biegłych, co skutkowało długotrwałym i czasochłonnym poszukiwaniem biegłych np. rzadkich specjalności. Zwracali na to uwagę prezesi sądów okręgowych. Podkreślić należy, że Minister prowadzi i udostępnia w BIP np. ogólnopolskie listy tłumaczy przysięgłych<sup>44</sup>.

Listy biegłych sądowych winny być prowadzone przez prezesów sądów okręgowych według poszczególnych gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innych umiejętności, zawierać adres biegłego i termin, do którego został ustanowiony, a także dane dotyczące jego specjalizacji<sup>45</sup>. Te wymogi nie były jednolicie stosowane przez prezesów sądów okręgowych. I tak, nie we wszystkich sądach za datę początkową okresu ustanowienia biegłym przyjmowano datę decyzji o ustanowieniu i konsekwentnie wskazywano na listach rok kalendarzowy, z końcem którego upływało 5 lat od tej daty<sup>46</sup>. NIK ustaliła też, że 6 z 45 sądów podawało na listach informacje dotyczące daty ustanowienia, a nie upływu kadencji biegłych. Stwierdzono też przypadki list, na których widnieli biegli, których kadencje już upłynęły, a na listach 6 sądów w ogóle nie odnotowywano upływu kadencji.

Uznając, że zakres danych, jakie mają zawierać listy biegłych określa rozporządzenie w sprawie biegłych, a za prawidłowość zamieszczanych danych – zgodnie z § 8 rozporządzenia – odpowiadają prezesi sądów okręgowych, wydział właściwy w sprawie biegłych sądowych<sup>47</sup> weryfikował je tylko wybiórczo, najczęściej przy udzielaniu informacji dotyczących funkcjonujących biegłych określonej specjalności. Jednocześnie właśnie listy biegłych sądowych były dla Ministra Sprawiedliwości głównym źródłem wiedzy o tych biegłych.

<sup>42</sup> W myśl § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych prezes sądu okręgowego zwalnia z funkcji biegłego: *na jego prośbę; jeżeli biegły utracił warunki do pełnienia tej funkcji albo gdy zostanie stwierdzone, że w chwili ustanowienia warunkom tym nie odpowiadał i nadal im nie odpowiada. Prezes może zwolnić z funkcji biegłego z ważnych powodów, w szczególności jeżeli nienależycie wykonuje on swoje czynności.*

<sup>43</sup> Dane przekazane NIK przez prezesów sądów okręgowych w Polsce.

<sup>44</sup> <http://bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/tlumacze-przysiegli/lista-tlumaczy-przysieglych/search.html>

<sup>45</sup> § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie biegłych

<sup>46</sup> § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie biegłych – *biegłych ustanawia się na okres 5 lat; okres ustanowienia upływa z końcem roku kalendarzowego.*

<sup>47</sup> Wydział Biegłych Sądowych, Syndyków, Doradców Podatkowych, Biegłych Rewidentów i Rzeczników Patentowych w Departamencie Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej.

Brak dodatkowych regulacji (zarządzeń, wytycznych) Ministra Sprawiedliwości w zakresie kategoryzacji poszczególnych gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innych umiejętności zapewniało „płynne”, bez konieczności zmiany przepisów, wpisywanie na listy biegłych w nowych specjalnościach, powstających w związku z postępowaniem nauki i techniki (np. w zakresie kryminalistyki). Z drugiej strony, pozostawienie dowolności w kategoryzowaniu specjalności przez sędziów, a w praktyce biegłym, którzy sami je definiowali, miało negatywny wpływ na funkcjonalność list, gdyż utrudniało wybór poprzez porównanie kompetencji biegłych. Z analizy NIK wynika (por. tabela poniżej), że specjalności biegłych klasyfikowane były w skrajnych wypadkach do trzeciego poziomu szczegółowości (dziedzina, specjalizacja, zakres wydawanych przez biegłego opinii). Taka praktyka zwielokrotniała liczbę wpisów na listach np. na liście Sądu Okręgowego w Lublinie jeden z biegłych sądowych wpisany został w 32 różnych zakresach (specjalnościach).

Tabela nr 1

## Wybrane informacje z list biegłych

| Sąd okręgowy     | Liczba biegłych na liście | Liczba wpisów na liście | Liczba dziedzin na liście  |
|------------------|---------------------------|-------------------------|--|
| <b>Warszawa</b>  | 852                       | 1 116                   | 123 (+31 specjalności wyodrębnionych w dziedzinie <i>nauki medyczne</i> )                  |
| <b>Gdańsk</b>    | 644                       | 1 048                   | 138 (+60 specjalności wyodrębnionych dziedzinach: <i>kryminalistyka i nauki medyczne</i> ) |
| <b>Bydgoszcz</b> | 504                       | 558                     | 47 (+36 specjalności wyodrębnionych w dziedzinie <i>nauki medyczne</i> )                   |
| <b>Opole</b>     | 311                       | 377                     | 53   |
| <b>Legnica</b>   | 219                       | 272                     | 68   |
| <b>Suwałki</b>   | 102                       | 102                     | 74   |

Źródło: Listy biegłych sądowych i dodatkowe informacje pozyskane z sądów w trybie art. 29 ustawy o NIK we wrześniu 2014 r. (wybrane zostały po dwa przykładowe sądy z trzech grup: dużych – gdzie ustanowiono 600–905 biegłych sądowych; średnich – 300 – 599; małych – do 299 biegłych na listach).

Na brak jednolitego określenia dziedzin i opisu specjalizacji biegłych zwracali uwagę autorzy raportu „Biegli Sądowi w Polsce”<sup>48</sup> oraz autorka pracy naukowej poświęconej opiniom biegłych w sprawach gospodarczych<sup>49</sup>.

W marcu 2014 r. departament właściwy w sprawie biegłych opracował zestawienie 156 podstawowych dziedzin i specjalności (w dziedzinie „medycyna” wyróżniono dodatkowo 67 specjalności), w ramach których ustanawiani winni być biegli sędziowie. Podstawą tego opracowania były listy biegłych nadsyłane Ministrowi Sprawiedliwości przez prezesów sądów okręgowych oraz wykaz dziedzin załączony do projektu rozporządzenia w sprawie podstawowych dziedzin dla biegłych sądowych oraz instytucji specjalistycznych przygotowany w 2009 r.<sup>50</sup>. Lista dziedzin nie została zalecona sądom do stosowania. Stanowiła ona podstawę do prowadzonych w 2014 r. prac programistycznych dotyczących stworzenia centralnej, elektronicznej listy biegłych sądowych.

<sup>48</sup> Barbara Grabowska, Artur Pietryka, Marcin Wolny, „Biegli sędziowie...”, s. 20.

<sup>49</sup> Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, iż konsekwentnie mylone i utożsamiane ze sobą są pojęcia księgowość, rachunkowość i ekonomia. Brak jest klarownego podziału na poszczególne specjalności biegłych gospodarczych, w: Małgorzata Hrehorowicz, „Opinia Biegłego w sprawach karnych gospodarczych i jej ocena sądowa”, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2013, s. 341.

<sup>50</sup> W marcu 2009 r. Minister Sprawiedliwości przygotował projekt ustawy o biegłych sądowych oraz projekty aktów wykonawczych do tej ustawy.

Niektóre sądy – w celu ułatwienia dostępu do biegłych określonych specjalności – prowadziły odrębne listy dla biegłych sądowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (np. Sąd Okręgowy w Płocku) oraz nauk medycznych (Sąd Okręgowy w Krośnie), a Sąd Okręgowy w Poznaniu – osobny wykaz instytucji specjalistycznych sporządzających opinie na potrzeby wymiaru sprawiedliwości.

**Biegli w przedmiocie uzależnienia od alkoholu.** W 13 przypadkach (na 45)<sup>51</sup> listy biegłych sądowych ujmowały też biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu ustanawianych na podstawie przepisów szczególnych, tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. *w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu*<sup>52</sup>. Liczba biegłych ustanowionych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu zależała od liczby kandydatów zgłoszonych prezesowi sądu okręgowego przez uprawnione podmioty, tj. kierowników wojewódzkich ośrodków terapii uzależnienia od alkoholu i współuzależnienia – w odniesieniu do psychologów oraz specjalistów psychoterapii uzależnień oraz konsultantów wojewódzkich w dziedzinie psychiatrii, w odniesieniu do lekarzy psychiatrów. Listy, z których wynikała liczba ustanowionych biegłych winny być publikowane w dziennikach wojewódzkich (§ 3 rozporządzenia *w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu*).

Liczby biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu wykazywane na listach biegłych sądowych nie były tożsame z liczbami publikowanymi w dziennikach wojewódzkich (ponadto w 2013 r. w dziennikach opublikowanych zostało tylko 27 list, a w 2014 r. – 30). Wobec zasygnalizowania przez NIK braku wiarygodności przedstawianych danych departamenty prawne Ministerstwa Sprawiedliwości podniosły, iż biegli od uzależnienia od alkoholu stanowią *inną kategorię* biegłych. Wyłączny nadzór nad nimi sprawują prezesi sądów okręgowych, a Minister nie może sprawować kontroli prawidłowości wykonywania tego nadzoru, gdyż nie są to biegli sądowi. W przypadku zwalniania z funkcji powyższych biegłych stosowane były jednak zasady określone w rozporządzeniu w sprawie biegłych sądowych.

Niejasny status biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu ma uregulować projektowana ustawa o biegłych sądowych przenosząc do niej dotychczasowe regulacje dotyczące ich ustanawiania i rozciągając na nich pozostałe przepisy dotyczące biegłych sądowych.

**Biegli z rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych.** Na listy biegłych sądowych wpisywani byli pracownicy rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (dalej: RODK), co zostało odnotowane na 13 z 45 list. Status tych osób określony został w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>53</sup> oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. *w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych*<sup>54</sup>, a ich wynagrodzenia w Karcie Nauczyciela<sup>55</sup>. W obowiązującym w okresie kontroli stanie prawnym brak było przeszkód, by osoba zatrudniona w RODK została ustanowiona biegłym sądowym, o ile spełniała warunki przewidziane w rozporządzeniu w sprawie biegłych. Minister nie stwierdził ewentualnego konfliktu interesów w przypadku powołania

<sup>51</sup> Dane przekazane NIK przez prezesów sądów okręgowych w Polsce.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 250, poz. 1883 ze zm.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r., poz. 382).

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. *w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych* (Dz. U. Nr 97, poz. 1063).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.).

w danej sprawie w roli biegłego pracownika takiego ośrodka (za osobnym wynagrodzeniem), choć opiniowanie na potrzeby organów wymiaru sprawiedliwości należało do obowiązków ww. osób (§ 14 pkt 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i zakresu działania RODK do zadań ośrodka należy przeprowadzanie badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich oraz wydawanie na ich podstawie opinii na zlecenie sądu lub prokuratora)<sup>56</sup>.

W toku kontroli, w listopadzie 2014 r. departament właściwy w sprawie biegłych zwrócił się do IWS o ustalenie *czy na listach biegłych sądowych figurują osoby zatrudnione jednocześnie w rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych, ile jest takich osób, w jakich dziedzinach i specjalnościach są wpisane, ile w 2014 r. wydały opinii w charakterze biegłego sądowego*. Projekt ustawy o biegłych sądowych zaliczył RODK do tych jednostek organizacyjnych, którym status biegłych sądowych nadawany będzie bez koniecznej weryfikacji, co wzbudziło kontrowersje w toku konsultacji publicznych powyższego projektu.

**Weryfikacja kandydatów na biegłych sądowych.** Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem biegłym sądowym (§ 12) może być ustanowiona osoba, która spełniała 5 podstawowych wymogów: 1) korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich; 2) ukończyła 25 lat życia; 3) posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której ma być ustanowiona; 4) daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego; 5) wyraziła zgodę na ustanowienie jej biegłym. Kandydat na biegłego sądowego posiadanie wiadomości specjalnych winien jest wykazać dokumentami lub innymi dowodami, a dodatkowo jest zobowiązany do przedłożenia opinii z miejsca zatrudnienia lub w przypadku wykonywania wolnego zawodu, od organizacji zawodowej, do której należy. Ocena, czy posiadanie wiadomości specjalnych zostało dostatecznie wykazane, należy do prezesa sądu<sup>57</sup>.

Obowiązujące przepisy nie stwarzały realnej możliwości wpisywania na listy biegłych tylko osób o najwyższych kwalifikacjach zawodowych. Nie precyzowały jakie w szczególności kwalifikacje w danej specjalności powinien posiadać kandydat na biegłego, ani sposobu ich weryfikacji przez prezesów sądów okręgowych. Także wielość dziedzin (specjalności), w których ustanawiani byli biegli, obiektywnie utrudniała taką weryfikację. W tej sytuacji sprawdzanie kwalifikacji kandydata na biegłego sądowego ograniczało się do strony formalnej, a nie merytorycznej, przede wszystkim z uwagi na brak wiedzy specjalistycznej sędziów dokonujących takiej oceny. Poniżej przykładowe opinie prezesów sądów okręgowych w tej kwestii<sup>58</sup>:

- *Prezes sądu okręgowego nie posiada narzędzi, które gwarantowałyby właściwą weryfikację fachowości, odpowiedzialności ani też bezstronności biegłych. Jedyną formą sprawdzenia tych osób jest zasięgnięcie opinii oraz przedłożone dokumenty. Ocena ta została pozostawiona prezesowi, który rzecz jasna nie posiada wiedzy*

<sup>56</sup> W lipcu 2013 r. Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych. Powyższe było wynikiem sygnałów wpływających do Prokuratora Generalnego wskazujących na wadliwą praktykę sądów orzekających w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, związanych ze sposobem wykonywania władzy rodzicielskiej, polegającej na zasięgnięciu opinii RODK, mimo braku wyraźnego ustawowego umocowania do wydawania przez nie opinii w tego rodzaju sprawach. Sygn. U 6/13 – <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/2013-opiniowanie-przez-rodzinne-osrodki-diagnostyczno-konsultacyjne-w-sprawach-rodzinnych/s/u-613/>

<sup>57</sup> Sposób dokonania oceny dokumentacji przedstawianej przez kandydatów na biegłych pozostawał niedookreślony. Wyjątkiem był zapis § 13 rozporządzenia w sprawie biegłych odnoszący się do biegłych tłumaczy języka migowego, którzy musieli legitymować się m.in. posiadaniem certyfikatu „T2 – tłumacz-biegły w zakresie języka migowego” lub tytułem eksperta tego języka, wydanym przez Polski Związek Głuchych.

<sup>58</sup> Dane przekazane NIK przez prezesów sądów okręgowych w Polsce.



umożliwiającej dokonanie merytorycznej oceny.

- Przy ustanawianiu biegłych brak po stronie prezesa dobrych instrumentów do weryfikowania teoretycznych, a szczególnie praktycznych wiadomości specjalnych. Wobec bardzo dużego spektrum dziedzin, w których kandydaci ubiegają się o ustanowienie biegłymi może to prowadzić do powoływania osób niewłaściwych.
- Prezes sądu okręgowego nie dysponuje środkami, które pozwoliłyby mu zweryfikować poziom wiedzy potencjalnego biegłego. Nie posiadając wiadomości specjalnych w danej dziedzinie wiedzy, nie potrafi ocenić, czy ukończenie określonego kierunku studiów lub kursu daje należyte przygotowanie do bycia biegłym sądowym.

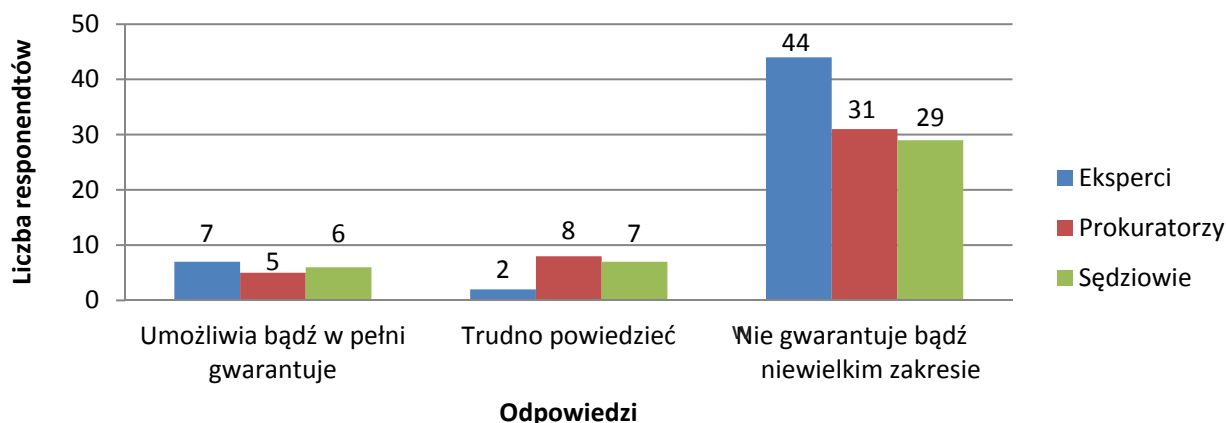
Także, autorzy raportu „Biegli sądowi w Polsce” zauważają, iż najważniejszym problemem związanym z funkcjonowaniem instytucji biegłych jest rzetelność procesu weryfikacji kompetencji kandydatów na biegłych sądowych, a prezes sądu okręgowego nie dysponuje środkami, które pozwoliłyby mu zweryfikować ich poziom wiedzy<sup>59</sup>.

Według danych przekazanych NIK w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. o wpis na listę biegłych sądowych ubiegało się ok. 2,4 tys. osób, a decyzję odmowną otrzymało ok. 11% z nich (254 osoby)<sup>60</sup>. Niski odsetek negatywnie rozpoznanych wniosków o wpis na listy potwierdzał formalny, niefunkcjonalny z punktu widzenia zapewnienia dostępu do biegłych o najwyższych kwalifikacjach, model weryfikacji kandydatów na biegłych sądowych.

W przeprowadzonych przez Izbę badaniach ankietowych (wśród sędziów, prokuratorów i ekspertów) 75% respondentów zgodziło się z poglądem, że *obecny model weryfikacji kandydatów na biegłych sądowych nie gwarantuje w żadnym stopniu lub zapewnia tylko w niewielkim, ustanawianie biegłymi osób o wysokich kwalifikacjach w danej specjalności* (por. wykres poniżej).

Wykres nr 1

Czy obecny model weryfikacji kandydatów na biegłych sądowych gwarantuje ustanawianie biegłymi osób o wysokich kwalifikacjach w danej specjalności?



Źródło: Badanie ankietowe przeprowadzone przez NIK w październiku 2014 r.

Departament właściwy w sprawie biegłych nie dysponował danymi dotyczącymi liczby osób ustanowionych i zwolnionych z funkcji biegłych sądowych w latach poprzedzających kontrolę

<sup>59</sup> „Biegli sądowi...”, s. 16–17. Według raportu HFPC w latach 2008–2012 do prezesów sądów okręgowych skierowanych zostało 5596 wniosków o wpis na listę biegłych sądowych (bez wniosków o dokonanie ponownego wpisu na listę), z czego odmówiono wpisu zaledwie 6% ubiegających się (339 osobom).

<sup>60</sup> Dane przekazane NIK przez prezesów 45 sądów okręgowych (dwa sądy przekazały dane łącznie z biegłymi ubiegającymi się o ponowny wpis na listę). Decyzje odmowne nie obejmują wniosków oczekujących na rozpoznanie.

i w 2012 r.<sup>61</sup> Z uwagi na brak ustandaryzowania dziedzin (specjalności), w jakich ustanawiani byli biegli sądowi, DZP nie dysponował także informacją ilu biegłych ustanowionych zostało w określonych specjalnościach. Ponadto, nie dysponował też informacją o liczbie kandydatów ubiegających się o ustanowienie biegłym sądowym (przy czym nie było wymogu przekazywania takich danych Ministrowi Sprawiedliwości).

Stwierdzony, formalny model weryfikacji kompetencji kandydatów na biegłych sądowych utrzymywany był przez ostatnią dekadę (tj. od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych z 2005 r.) choć Minister Sprawiedliwości dostrzegał potrzebę jego zmiany, o czym świadczą odpowiedzi na interpelacje poselskie oraz uzasadnienia przygotowywanych projektów aktów normatywnych, które za cel przyjmowały m.in. uregulowanie problematyki ustanawiania biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów wpisanych na listy biegłych sądowych.

Kwestia weryfikacji biegłych sądowych ubiegających się o ustanowienie na kolejną (bądź następną) kadencję nie została formalnie uregulowana. Na listach biegłych sądowych przekazywanych Ministrowi przez prezesów można było znaleźć biegłych ustanowionych w latach 60., 70. i 80. minionego wieku<sup>62</sup>.

W tym stanie rzeczy prezesi sądów okręgowych wprowadzali dodatkowe – nie wskazane w rozporządzeniu – wymogi, także wobec biegłych, którzy ubiegali się o ustanowienie na kolejne kadencje. Żądali przykładowo oświadczeń i zaświadczeń kandydatów o niekaralności oraz o nieprowadzeniu przeciwko kandydatowi (biegłemu) postępowania karnego; zaświadczeń wskazujących na doskonalenie praktycznych i teoretycznych kwalifikacji zawodowych w trakcie minionej kadencji. Zasięgali opinii prezesów sądów rejonowych, przewodniczących wydziałów sądowych lub innych organów prowadzących postępowania dotyczących oceny dotychczasowej pracy biegłego, np. terminowości sporządzania opinii, ich jakości, skarg na biegłego; opinii prezesów sądów okręgowych w przypadku uzyskania wiedzy o ustanowieniu biegłym sądowym (także pełnienia tej funkcji *ad hoc*) w innych okręgach.

W przypadku biegłych *ad hoc*, powoływanych przez organy procesowe w konkretnej sprawie spoza list biegłych sądowych, kwestia posiadania przez nich wiadomości specjalnych w danej dziedzinie, pozostawiona została ocenie sędziego lub innego organu powołującego biegłego. W przypadku powołania instytucji naukowej (instytutu naukowo-badawczego) lub specjalistycznej nie określono wymogów, które musiałyby one spełniać, np. dotyczących wyposażenia technicznego, czy jakiejś formy zewnętrznej certyfikacji<sup>63</sup>. Nieuregulowanie tego zagadnienia wobec otwartej definicji oraz rosnącego zapotrzebowania organów procesowych na opinie, prowadziło do zjawisk co najmniej wątpliwych z etycznego, czy prawnego punktu widzenia (np. „podzlecenia opinii” czy wykonywania opinii niezgodnie ze sztuką). Problem ten dotyczył głównie prywatnych „instytutów” („laboratoriów”, „biur ekspertyz”). Państwowe laboratoria (np. policyjne, służb specjalnych) stworzyły wewnętrzne kodyfikacje

<sup>61</sup> Celem nadsyłania informacji do ministerstwa przez prezesów sądów okręgowych było jedynie bieżące aktualizowanie list biegłych sądowych.

<sup>62</sup> Kilkunastu takich biegłych znajdowało się na liście Sądu Okręgowego w Łodzi, przede wszystkich z dziedziny medycyny, najstarszy stażem rozpoczął opiniowanie w 1967 r. (specjalność: rolnictwo i szacowanie nieruchomości).

<sup>63</sup> Opinie firmowane są przez daną instytucję, ale zgodnie z przepisami proceduralnymi za ich treść odpowiada indywidualny biegły (ekspert) – jej pracownik.

dotyczące potwierdzania kwalifikacji eksperckich swoich pracowników, częstokroć stosowały międzynarodowe standardy badań<sup>64</sup>. Organizacje i stowarzyszenia zawodowe skupiające ekspertów z danej dziedziny częstokroć mają własne systemy uznawania kompetencji zawodowych (niejednokrotnie określone ustawowo np. biegli rewidenci) oraz kodeksy etyki<sup>65</sup>.

NIK stwierdziła przypadki wydawania opinii w zakresie badań DNA, powszechnie wykorzystywanych w postępowaniach sądowych i przygotowawczych, przez podmioty, które nie były akredytowane w zakresie zgodności z normą PN/EN ISO/IEC 17025<sup>66</sup>. Według danych Państwowego Centrum Akredytacji na 29 podmiotów (wybranych przez NIK pod względem działalności statutowej obejmującej tego typu badania) wykonujących opinie na zlecenie sądów, 8 nie posiadało akredytacji. W ocenie środowisk eksperckich – podzielanej przez NIK – wykonywanie badań genetycznych na potrzeby organów procesowych przez podmioty nieposiadające akredytacji niesie ryzyko kwestionowania jakości wykonanych przez nich badań, jak również ich kompetencji. Powyższe może doprowadzić do przewlekłości postępowania, zwiększenia jego kosztów, bądź braku możliwości ponownej analizy zgromadzonego materiału genetycznego.

Departament właściwy w sprawie biegłych uznał, iż weryfikacja kwalifikacji podmiotów powoływanych w toku postępowania w charakterze biegłych należy do obowiązków sądów, a wydawanie wytycznych w tym zakresie godziłoby w sędziowską niezawisłość i zasadę swobodnej oceny dowodów. Jednocześnie jednak DZP dostrzegając rosnący udział w opiniowaniu podmiotów prywatnych, nie podlegających procedurom weryfikacyjnym, jako jeden z głównych celów *projektu założeń* przyjął uregulowanie zasad ustanawiania i weryfikacji tzw. biegłych instytucjonalnych.

**Problem dostępu do biegłych określonych specjalności.** Obok braku realnej możliwości zweryfikowania kompetencji osób ubiegających się o wpis na listy biegłych sądowych jednym z najistotniejszych problemów w funkcjonowaniu instytucji biegłych wskazywanym przez prezesów sądów okręgowych był deficyt biegłych w określonych dziedzinach i bezowocne poszukiwanie kandydatów na biegłych<sup>67</sup>. Oba te problemy łączą się ze sobą, co zdaniem NIK trafnie ujął jeden z prezesów sądów okręgowych: *przy obserwowanym od wielu lat deficycie w zakresie specjalistów różnych dziedzin, niejednokrotnie to nie kwalifikacje kandydatów, lecz brak biegłych decyduje o wpisaniu na listę biegłych. Wskazał też konsekwencje: zachęcając kogoś do zgłoszenia się na listę*

<sup>64</sup> Przykładowo: w podległym Ministrowi Sprawiedliwości Instytucie Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna przebieg postępowania kwalifikacyjnego i ustanawianie pracowników Instytutu biegłymi reguluje Zarządzenie Nr 6/2009 Dyrektora IES z dnia 5 maja 2009 r., ponadto IES jest członkiem Europejskiej Sieci Instytutów Nauk Sądowych (ENFSI) i uczestniczył w opracowaniu ogólnych standardów laboratoriów zrzeszonych w ENFSI. Dla określonych rodzajów badań kryminalistycznych członków ENFSI obowiązują standardy dotyczące metod, a ekspertów – testy biegłości. Do ENFSI należą w Polsce także Biuro Badań Kryminalistycznych ABW oraz Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji. W Policji tę problematykę regulują m.in. Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie *nadawania uprawnień do wydawania opinii oraz wykonywania czynności w policyjnych laboratoriach kryminalistycznych* (Dz. Urz. KGP z 2014 r., poz. 7), określone zostały ponadto procedury oceny jakości pracy w laboratoriach kryminalistycznych policji, standardy ich wyposażenia oraz metodyki określonych rodzajów badań.

<sup>65</sup> Por.: Tadeusz Widła, „Uwagi o przeprowadzeniu dowodu z opinii biegłego” w: *Paestra 3-4/2002*; Jan Widacki „Instytucja naukowa lub specjalistyczna w rozumieniu art. 193 § 2 Kpk” w *Państwo i Prawo 9/2013*; wywiad z prof. Ewą Gruzą w: [http://wyborcza.pl/duzyformat/1,140241,16501712,Skazani\\_na\\_bieglych.html](http://wyborcza.pl/duzyformat/1,140241,16501712,Skazani_na_bieglych.html)

<sup>66</sup> Zgodnie z Decyzją Ramową Rady Unii Europejskiej 2009/905/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie akredytacji dostawców usług kryminalistycznych wykonujących czynności laboratoryjne, od 1 grudnia 2013 r. podmioty wykonujące badania DNA winny być akredytowane na zgodność z normą PN/EN ISO/IEC 17025.

<sup>67</sup> Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez prezesów sądów okręgowych.

*biegłych trudno potem weryfikować jego umiejętności. Brak biegłych z danej dziedziny utrudnia nadto prezesowi sądu okręgowego sprawowanie nad nimi nadzoru.*

„Deficytową” grupę stanowili zwłaszcza biegli z dziedziny nauk medycznych. Wskazywano też na brak biegłych z zakresu nauk technicznych (budownictwa, geodezji), czy nauk ekonomicznych (np. księgowość, rachunkowość, wycena przedsiębiorstw). Oczekiwanie na opinie biegłych w takich specjalnościach wynosiło od kilku miesięcy do nawet 2 lat, co bezpośrednio wpływało na sprawność postępowań.

Jako podstawową przyczynę braku biegłych, i związanego z tym wydłużania się czasu oczekiwania na opinie, wymieniano niskie stawki wynagrodzenia dla biegłych sądowych, w porównaniu do stawek osiąganych przez tych samych specjalistów na rynku. Minister Sprawiedliwości, w przypadku deficytu biegłych medyków, zwracał ponadto uwagę, że w Polsce wskaźnik liczby lekarzy w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców był dużo niższy niż w rozwiniętych krajach UE<sup>68</sup>. Problem ten pogłębiały duże różnice regionalne.

W związku z brakiem biegłych sądowych – zwłaszcza w zakresie nauk medycznych – prezesi sądów okręgowych korzystali ze specjalnego trybu przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie biegłych sądowych<sup>69</sup>. Ogłoszenia, pisma kierowane np. do okręgowych izb lekarskich, rektorów uniwersytetów medycznych, placówek opieki medycznej o możliwości zgłaszania się i procedurze składania wniosków dla kandydatów do pełnienia funkcji biegłego sądowego, nie spotykały się jednak z zainteresowaniem. W okresie objętym kontrolą, tylko 7 biegłych ustanowiono po wykorzystaniu tej procedury.

Minister Sprawiedliwości do czasu kontroli NIK nie prowadził analiz przyczyn deficytu biegłych. W listopadzie 2014 r., w trakcie kontroli NIK, departament właściwy w sprawie biegłych poprosił IWS o poszerzenie prowadzonych przez Instytut badań i wskazanie: *w zakresie jakich dziedzin i specjalności oraz w jakich okręgach sądowych występuje deficyt biegłych sądowych i z jakich przyczyn, a w jakich liczba biegłych zaspokaja potrzeby organów procesowych; czynności podejmowanych w latach 2013–2014 przez prezesów sądów okręgowych na podstawie § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych; ilości rozpatrzonych negatywnie przez prezesów sądów okręgowych wniosków o ustanowienie biegłym sądowym złożonych w latach 2013–2014 r. (jakich dotyczyły specjalności i jakie były przyczyny odmowy ustanowienia).*

### 3.2.2. Działania Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego związane z funkcjonowaniem instytucji biegłych

**Dane o biegłych w ewidencjach i systemach ewidencyjnych.** Podstawowym narzędziem ewidencyjnym zawierającym informacje o biegłych sądowych (tylko o tej kategorii biegłych) są listy biegłych prowadzone przez poszczególnych prezesów sądów okręgowych. Wydział właściwy w sprawie biegłych otrzymywał i gromadził te listy w formatach elektronicznych: do wyłącznego odczytu, plików tekstowych, arkusza kalkulacyjnego, a także w formie papierowej.

<sup>68</sup> Por.: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2013-r-,1,4.html>; <http://www.nazdrowie.pl/artypul/polska-nie-jest-mekka-dla-lekarzy>; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=181F428C>

<sup>69</sup> W myśl §14 rozporządzenia w sprawie biegłych: *w razie potrzeby ustanowienia biegłego, prezes sądu okręgowego może w szczególności zwrócić się do właściwych stowarzyszeń lub organizacji zawodowych, przedsiębiorstw państwowych, instytucji, szkół wyższych oraz urzędów państwowych o wskazanie osób posiadających teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innych umiejętności.*

45 list nie zostało jednak połączonych w centralny zbiór danych o jednolitej strukturze, aktualizowany na bieżąco.

Monitoring pracy biegłych sądowych, powoływanych *ad hoc* oraz biegłych instytucjonalnych, umożliwiały tzw. kontrolki „Wab” prowadzone w poszczególnych sądach (w ok. 2 200 wydziałach) na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych. W kontrolkach „Wab” sąd, po wydaniu postanowienia o powołaniu biegłego w danej sprawie, odnotowywał m.in. nazwisko biegłego, ustalony termin złożenia opinii, datę zwrotu akt z zaznaczeniem, czy akta zostały zwrócone wraz z opinią. Zapisywano także informacje dotyczące realizacji rachunków złożonych przez biegłych, w tym informację o dacie skierowania rachunku do oddziału finansowego sądu ze wskazaniem, czy wynagrodzenie biegłego płatne było ze Skarbu Państwa, czy z zaliczek wpłaconych przez strony<sup>70</sup>. Zarządzenie dopuszczało prowadzenie powyższej ewidencji w formie elektronicznej, jednak nie wprowadzono jednolitego, ogólnokrajowego systemu repertoryjno-biurowego. Kontrolki „Wab” nie były również zintegrowane z zawiadywanymi przez Ministra systemami teleinformatycznymi.

Z dniem 1 stycznia 2014 r. ministerstwo uruchomiło ZSRK we wszystkich sądach, wszystkich apelacji, w obszarze modułów finansowych i kadrowych, które uzupełniły funkcjonujący już od 2012 r. moduł statystyczny tego systemu. Przedsięwzięcie, realizowane od marca 2008 r., którego celem było usprawnienie procesu załatwiania spraw, w szczególności poprzez rozwój systemów i sieci informatycznych usprawniających przepływ i dostęp do informacji oraz wspierających zarządzanie i bieżące funkcjonowanie jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości, nie osiągnęło do czasu zakończenia kontroli zakładanej funkcjonalności. Uniemożliwiło to ocenę jego przydatności z punktu widzenia przeprowadzenia analiz w przedmiocie biegłych.

Obecnie funkcjonujące narzędzia ewidencji biegłych nie obrazowały zakresu wiedzy środowiska ekspertów, a w szczególności nie pozwalały na efektywny dobór biegłych określonych specjalności oraz prowadzenie nadzoru nad terminowością i rzetelnością ich pracy. W ocenie NIK narzędziem, które pomogłoby wyeliminować powyższe problemy byłoby powstanie centralnego rejestru biegłych wraz z rejestrem ich opinii. Takie rozwiązanie rekomendowali również autorzy raportu „Biegli sądowi w Polsce”<sup>71</sup>.

Stworzenie centralnej listy biegłych sądowych przewidywały projekty założeń oraz ustawy o biegłych sądowych przygotowane przez Ministra Sprawiedliwości w latach 2008–2009, a także *projekt założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych z 2012 r.* Powyższe inicjatywy legislacyjne nie zostały zrealizowane. Przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2014 r. projekt założeń zakładał, iż do czasu wprowadzenia centralnej listy biegłych biegli sądowi zostaną zobligowani do prowadzenia rejestrów zawierających informacje na temat wydawanych opinii. Jednocześnie Minister przygotował projekt przepisów zakładających utworzenie centralnej listy biegłych sądowych, ale w ramach ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*

<sup>70</sup> § 122, § 123 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.).

<sup>71</sup> *Lista krajowa powinna być zintegrowana z innymi publicznymi publikatorami, prowadzonymi przez ministerstwo czy też inne organy, zawierającymi informację o biegłych, istotnych dla weryfikacji, czy dana osoba może wykonywać funkcję biegłego (np. z informacjami o zawieszeniu wykonywania danego zawodu, czy też utracie uprawnień do jego wykonywania). Jednocześnie należy postulować prowadzenie rejestru opinii sporządzanych przez biegłych na potrzeby wymiaru sprawiedliwości w: „Biegli sądowi...” s. 21.*

oraz niektórych innych ustaw i rozpoczął wdrażanie tego rozwiązania<sup>72</sup>. Prace programistyczne nie zakładały obsługi procesu obiegu dokumentów związanych z ustanowieniem biegłego np. złożenia dokumentów w wersji elektronicznej. Nie planowano stworzenia centralnego rejestru opinii wydanych przez biegłych. Nie był planowany osobny rejestr osób skreślonych z list biegłych. Prace nie obejmowały także tworzenia centralnej listy (wykazu) biegłych instytucjonalnych. Nie była przewidziana integracja centralnej listy biegłych z innymi systemami informatycznymi. Poszczególni prezesi sądów okręgowych, w celu usprawnienia systemu ewidencji biegłych, współpracy z biegłymi oraz bieżącego monitoringu ich pracy (np. obciążenia zleceniami; analizy zastrzeżeń związanych z terminowością i jakością ich opinii), wprowadzali aplikacje funkcjonujące w ramach sieci komputerowych (LAN/WAN), tzw. portale biegłego<sup>73</sup>. Powyższe działania można uznać za dobre praktyki – ich upowszechnienie w innych sądach (wobec długotrwałości działań Ministra w tworzeniu centralnej listy biegłych) mogłoby przyczynić się do usprawnienia identyfikacji problemów w funkcjonowaniu instytucji biegłych oraz wzmocnienia nadzoru nad biegłymi.

Obowiązek prowadzenia aktualnych wykazów biegłych w prokuraturach apelacyjnych i okręgowych, określony w zarządzeniu Prokuratora Generalnego w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury<sup>74</sup>, realizowany był głównie przez gromadzenie list biegłych sądowych przekazywanych przez prezesów sądów okręgowych oraz ofert osób fizycznych i instytucji zajmujących się wydawaniem ekspertyz nadsyłanych do prokuratur przez te podmioty np. w formie folderów reklamowych.

Zainstalowany w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury System Informatyczny Prokuratury Libra 2 (dalej: SIP Libra 2), służący jako narzędzie pomocnicze do rejestrowania spraw i czynności w postępowaniu przygotowawczym oraz umożliwiający generowanie ogólnych zestawień wydatków ponoszonych w prowadzonych postępowaniach, zawierał moduł „biegli”. Wymieniony moduł posiadał zakładki: „data decyzji”, „termin realizacji”, „data opinii”, „zakres opinii” oraz „uwagi”. W oparciu o powyższy system informatyczny Prokurator Generalny nie prowadził jednak analiz danych dotyczących biegłych i wydawanych przez nich opinii – m.in. z uwagi na brak dostępu ze szczebla centralnego do baz danych podległych jednostek prokuratury. Od 2014 r. w Prokuraturze Generalnej trwały prace nad budową sieci rozległej transmisji danych VPN (Prokuratura), po zakończeniu których będzie możliwa wymiana danych z podległymi jednostkami drogą elektroniczną.

**Diagnoza funkcjonowania instytucji biegłych.** Źródłem wiedzy Ministra Sprawiedliwości w zakresie identyfikacji i diagnozy 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 oraz wpływające do resortu wnioski, skargi, zapytania, interpelacje itp., a także informacje uzyskiwane w toku postępowań odwoławczych od decyzji prezesów sądów okręgowych oraz w trakcie konsultacji publicznych projektów aktów prawnych. Departament właściwy

<sup>72</sup> Prowadzone przez Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych prace programistyczne w ramach projektu PR/III/7/2013 – Wdrożenie systemu infokiosków oraz portalu informacyjnego sądów (wortal sądowy).

<sup>73</sup> Np. Prezes Sądu Okręgowego w Gliwicach w kwietniu 2012 r. wprowadził w sądach okręgu gliwickiego platformę „Portal biegłego”. Podobne rozwiązania funkcjonują także w okręgach katowickim, poznańskim, tarnowskim, warszawskim i wrocławskim.

<sup>74</sup> § 58 ust. 3 tiret 8 zarządzenia nr 5/10 Prokuratora Generalnego z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach prokuratury.

w sprawach biegłych<sup>75</sup> nie prowadził własnych analiz funkcjonowania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości np. w odniesieniu do poszczególnych pionów orzeczniczych, czy rodzajów spraw. Podnoszono, że takie analizy wymagałyby żmudnych badań aktowych. W oparciu o powyższe informacje w 2012 r. w departamencie właściwym w sprawie biegłych powstał *projekt założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych*, który uznać można za próbę diagnozy najważniejszych problemów w funkcjonowaniu instytucji biegłych<sup>76</sup>. Projekt założeń wymieniał m.in.: trudności w uzyskaniu opinii na wysokim poziomie, w krótkim czasie; niedostatecznie sprawne mechanizmy, pozwalające na właściwą weryfikację kandydatów na biegłych sądowych oraz kontrolę sposobu wywiązywania się przez biegłych z nakładanych na nich obowiązków; brak regulacji, które pozwalałyby na ocenę przygotowania podmiotów prywatnych do wydawania opinii; niezachęcające stawki wynagrodzeń dla specjalistów najwyższej klasy.

Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości (dalej: departament sądów, DSO) nie sporządzał w latach 2012–2014 przekrojowych analiz opartych na danych dotyczących udziału ogółu biegłych w postępowaniach sądowych (rejestrowanych np. w kontrolkach „Wab”), w tym analiz dotyczących np. wpływu biegłych na sprawność postępowań sądowych<sup>77</sup>. Dyrektor departamentu sądów stwierdził, że analizowanie prowadzonych w sądach kontrolek „Wab”, podobnie jak i innych urządzeń ewidencyjnych, pozostawało poza kompetencjami departamentu z zakresu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych.

Departament Strategii i Deregulacji<sup>78</sup> nie prowadził osobnych analiz związanych z problematyką funkcjonowania biegłych sądowych.

Ponadto poza obszarem zainteresowania komórek organizacyjnych ministerstwa pozostawała znacząca część biegłych, tj. biegli *ad hoc* i instytucjonalni oraz problemy związane z ich udziałem w postępowaniach. Przy czym kierownictwo resortu miało świadomość, iż gromadzenie danych służących przygotowaniu rozwiązań zmierzających do poprawy efektywności istniejącego systemu powinno obejmować również informacje dotyczące działalności biegłych tych kategorii, mimo że nie podlegały one instytucjonalnemu nadzorowi Ministra Sprawiedliwości czy prezesów sądów. Podkreślało też, że w resorcie brak było narzędzi ewidencyjnych pozwalających na zbieranie szczegółowych danych dotyczących ww. podmiotów.

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w ostatnich latach opracował 3 raporty odnoszące się do funkcjonowania biegłych sądowych. Z własnej inicjatywy Instytut przygotował opracowania: *Pozycja biegłych sądowych w wybranych krajach europejskich* (w 2006 r.) oraz *Udział biegłych*

<sup>75</sup> Do zadań departamentu należało m.in. kontrolowanie prawidłowości wykonywania przez prezesów sądów okręgowych nadzoru nad biegłymi sądowymi, w tym prowadzenie postępowań odwoławczych od decyzji prezesów sądów okręgowych w sprawach dotyczących biegłych sądowych; opracowywanie rozwiązań dotyczących biegłych sądowych.

<sup>76</sup> Projekt merytorycznie przygotowany w DZP, formalnie, w związku z wejściem w życie w marcu 2012 r. nowego regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, przedstawiony został do akceptacji kierownictwa resortu przez Departament Prawa Cywilnego, proces legislacyjny powyższych założeń został przerwany.

<sup>77</sup> Do zadań Wydziału Statystyki i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości wchodzącego w skład DSO należało m.in. współpraca z komórkami organizacyjnymi ministerstwa w zakresie definiowania (w tym ujednocniania) metodologii opracowywania wskaźników efektywności wymiaru sprawiedliwości, przekazywania wyników i prognoz; opracowywanie i prezentowanie przed Radą Statystyki sprawozdań z wykonania przez resort badań statystycznych oraz uczestnictwo w komisjach Programowo-Metodologicznych; oraz wykonywanie w cyklach kwartalnych sprawozdawczości statystycznej z działalności wymiaru sprawiedliwości w oparciu o ustawę o statystyce publicznej.

<sup>78</sup> Do zadań departamentu należało m.in. organizowanie, koordynowanie, nadzorowanie i wykonywanie zadań z zakresu statystyki publicznej związanych z działalnością Ministra Sprawiedliwości, sądów powszechnych; opracowywanie rozwiązań służących zapewnieniu adekwatnej informacji zarządczej, ze szczególnym uwzględnieniem pomiaru skuteczności i efektywności działania; organizowanie i prowadzenie prac związanych z dokonywaniem w toku prac legislacyjnych oceny skutków regulacji, w tym z przygotowywaniem testów regulacyjnych.

w sprawach o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Uwagi na temat praktyki na podstawie badań aktowych (w 2012 r.). Na zlecenie Ministra opracował raport *Prywatna opinia biegłego w postępowaniu cywilnym* (w 2009 r.). Nie powoływał się on na te opracowania w toku prac nad projektem założeń.

Dopiero w grudniu 2013 r., gdy projekt założeń był na etapie uzgodnień międzyresortowych, ówczesny Podsekretarz Stanu nadzorujący pion legislacji zwrócił się do IWS o przeprowadzenie kompleksowych badań: *biegły w postępowaniu sądowym – kompleksowa ocena systemu*. W rezultacie IWS rozpoczął trzy projekty badawcze: *status biegłego w ujęciu ustrojowym* (obejmujący m.in. analizę zasad dokonywania wpisów na listy, weryfikacji kompetencji osób podlegających wpisowi oraz efektywności korzystania z opinii biegłych); *biegły w cywilnym postępowaniu sądowym* (m.in. analiza wpływu opinii na bieg postępowań cywilnych oraz na orzeczenia kończące postępowania); *udział biegłych w postępowaniu karnym* (m.in. zasadność korzystania z opinii biegłych, koszt przygotowywanych opinii oraz ich wpływ na czas trwania postępowania karnego). Zakończenie projektów IWS planował na połowę 2015 r. NIK powyższe badania uznała za celowe, ale spóźnione. Sekretarz Stanu nadzorujący organizację działalności biegłych sądowych wyjaśnił, iż ich wyniki mogą zostać wykorzystane także do podjęcia działań innych niż legislacyjne, zmierzających do usprawnienia działalności biegłych i wymiaru sprawiedliwości. W trakcie kontroli, w listopadzie 2014 r., departament właściwy w sprawie biegłych poprosił IWS o rozszerzenie powyższych badań o szereg kwestii.

Wcześniej, zebraniu danych (statystycznych i dotyczących rozwiązań prawnych) o funkcjonowaniu instytucji biegłych służyły wspomniane badania realizowane w ramach projektu twinningowego „Wzmacnianie polskiego wymiaru sprawiedliwości” realizowane z partnerem austriackim w latach 2007–2008. Rekomendacje zawarte w raporcie zostały w części wykorzystane w pracach legislacyjnych nad kolejnymi projektami ustawy o biegłych sądowych w latach 2008–2014.

Zgodnie z art. 10e ustawy o prokuraturze Prokurator Generalny przygotowywał i przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów roczne sprawozdania z działalności prokuratury<sup>79</sup>. Problematyka korzystania z opinii biegłych przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury w sprawozdaniach za lata 2012, 2013 ujęta została w następujących sześciu kontekstach: sprawności postępowań przygotowawczych (zwłaszcza tzw. spraw długotrwałych), analiz praktyki prokuratorskiej w wybranych kategoriach spraw, prawidłowego realizowania zwierzchniego nadzoru służbowego, skarg na tzw. przewlekłość postępowań, przyczyn uniewinnień, współpracy Prokuratury z Policją i innymi służbami.

Prokurator Generalny właściwie zidentyfikował podstawowe problemy związane z udziałem biegłych w prowadzonych i nadzorowanych przez prokuraturę postępowaniach karnych. Omawiając w sprawozdaniach rocznych kwestię zwierzchniego nadzoru służbowego<sup>80</sup> Prokurator Generalny podnosił m.in. subiektywne (zależne od prowadzącego lub nadzorującego postępowanie prokuratora), okoliczności wpływające na sprawność i efektywność postępowań karnych, takie jak np. zwłoka w powoływaniu biegłych, czy nieprawidłowe określenie zagadnień wymagających opiniowania. Zarówno w 2012 r., jak i w 2013 r. jako jedną z przyczyn skarg na przewlekłość

<sup>79</sup> [http://www.pg.gov.pl/aktualnosci-prokuratury-generalnej/sprawozdanie-prokuratora-generalnego-z-rocznej-dzialalnosci-prokuratury-w-2013-r.html#VLmCykeG\\_7w](http://www.pg.gov.pl/aktualnosci-prokuratury-generalnej/sprawozdanie-prokuratora-generalnego-z-rocznej-dzialalnosci-prokuratury-w-2013-r.html#VLmCykeG_7w)

<sup>80</sup> Zwierzchni nadzór służbowy wykonywany jest przez prokuratora nadrzędnego albo jako kontrola służbowa (§74 ust. 2 regulaminu urzędowania prokuratury). Prokurator Generalny sprawuje zwierzchni nadzór służbowy nad prokuratorami apelacyjnymi i koordynuje nadzór prokuratur apelacyjnych nad okręgowymi.



postępowań w omawianych sprawozdaniach wskazano brak nadzoru lub nieprawidłowy nadzór nad terminowością sporządzania opinii przez biegłych, co zależy od jakości pracy konkretnego prokuratora. W sprawozdaniu za 2013 r. wymieniono jako jedną z obiektywnych przyczyn długotrwałości postępowań przygotowawczych – trudności z szybkim uzyskiwaniem opinii biegłych o odpowiednim poziomie merytorycznym. Podniesiono też przytaczany już w tej informacji aspekt długotrwałego oczekiwania na opinie oraz braku biegłych w kilku specjalnościach, np. z zakresu rachunkowości czy medycyny sądowej (przykładowo podawano także, że czas oczekiwania na opinie zlecane katedrom i zakładom medycyny sądowej sięga nawet 2 lat).

Ponad 90% postępowań karnych (dochodzeń i śledztw) prowadziły, pod nadzorem prokuratora (jako własne, lub wykonując w nich zleczone czynności), Policja i inne uprawnione organy<sup>81</sup>. Prokurator Generalny wskazując na problemy we współpracy z Policją wymienił w szczególności długi okres oczekiwania na opinie biegłych i ekspertyzy kryminalistyczne z policyjnych laboratoriów<sup>82</sup>, co uniemożliwiało terminowe kończenie postępowań, czego skutkiem było m.in. zlecenie opinii biegłym zewnętrznym i wzrost kosztów opiniowania. Wskazał także na niestaranność funkcjonariuszy w pozyskiwaniu opinii, co prowadzi do konieczności ich uzupełniania (powtarzania).

**Instrumenty nadzoru Ministra Sprawiedliwości.** Minister Sprawiedliwości jest obowiązany, na podstawie przepisów ustawy o działach, do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w dziale, którym kieruje, w tym przedstawiania projektów aktów normatywnych<sup>83</sup>. Minister jest także właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie nie zastrzeżonym do kompetencji innych organów i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>84</sup>. Konstytucyjna zasada separacji władzy sądowniczej od innych władz ogranicza rolę Ministra Sprawiedliwości do sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 Pusp<sup>85</sup>, polegający na zapewnieniu warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów, sprawuje on na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 37g § 1 Pusp Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego: 1) analizuje informacje roczne o działalności sądów; 2) ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych; 3) 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: 1) przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu; 2) przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu<sup>86</sup>.

Zagadnienia dotyczące biegłych sądowych zostały wyodrębnione w zakresie czynności członków kierownictwa resortu jako *nadzór w zakresie organizacji działalności biegłych*

<sup>81</sup> W 2014 r. zaledwie 2% (13 505) z 682 113 wszczętych postępowań karnych prowadzone było w całości przez prokuratorów; por.: <http://www.pg.gov.pl/sprawozdania-i-statystyki/sprawozdanie-z-dzialalnosci-powszechnych-jednostek-organizacyjnych-prokuratury-w-sprawach-karnych-za-rok-2014.html#.VTfD0xDWHzA>

<sup>82</sup> Ponad 55% opinii wywołanych postanowieniami funkcjonariuszy policji w latach 2012–2014 (I półrocze) wykonały policyjne laboratoria kryminalistyczne.

<sup>83</sup> Art. 34 ust.1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.).

<sup>84</sup> Tamże, art. 24 ust. 3.

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.).

<sup>86</sup> Nadzór Ministra został uszczegółowiony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 69 ze zm.).

sądowych<sup>87</sup>. W latach 2012–2014 w ramach podziału czynności kierownictwa resortu nadzór nad departamentem właściwym w sprawie biegłych pełniło 2 wiceministrów, a nadzór nad organizacją działalności biegłych sądowych – 4, nadzór nad departamentem, w którym procedowane były *projekt założeń*, a następnie *projekt ustawy* – 3. Dopiero od 13 listopada 2013 r. Sekretarz Stanu jednocześnie nadzorował organizację biegłych, departament, który merytorycznie zajmował się biegłymi sądowymi oraz prace nad *projektem założeń*, a następnie *projektem ustawy*<sup>88</sup>. Zadania związane z kontrolowaniem prawidłowości wykonywania przez prezesów sądów okręgowych nadzoru nad biegłymi sądowymi, w tym prowadzenie postępowań odwoławczych od decyzji prezesów dotyczących biegłych, powierzone zostały Departamentowi Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej<sup>89</sup>. W zakresie kontrolowania nadzoru prezesów działalność departamentu sprowadzała się do rozpatrywania odwołań od decyzji prezesów sądów oraz skarg (w zdecydowanej większości przekazywanych do rozpoznania sądom) oraz gromadzenia list biegłych sądowych i ewentualnego udzielania informacji o osobach znajdujących się na tych listach. DZP odpowiadał także merytorycznie za *opracowywanie rozwiązań dotyczących biegłych sądowych*. W ramach departamentu powyższe zadania wykonywało pięcioro pracowników (w tym naczelnik) Wydziału VI Biegłych Sądowych, Syndyków, Doradców Podatkowych, Biegłych Rewidentów i Rzeczników Patentowych, dzieląc je z zadaniami dotyczącymi ww. zawodów.

Zadania związane z prowadzeniem spraw z zakresu sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów, opracowywania rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania sądów powszechnych oraz nadzoru nad RODK realizowane były przez departament sądów. Oznaczało to częściowe pokrywanie się kompetencji<sup>90</sup> departamentów, wymuszało konieczność konsultacji, zwiększało obieg wewnątrzresortowej korespondencji.

Informacje roczne o działalności sądów za 2013 r.<sup>91</sup> przekazane Ministrowi przez prezesów sądów apelacyjnych nie zawierały informacji dotyczących *stricte* nadzoru nad biegłymi. Problematyka biegłych uwzględniona została jednak, w ramach kontroli sprawności postępowań sądowych, w kierunkach nadzoru wewnętrznego wyznaczonych przez prezesów sądów apelacyjnych.

Niektórzy prezesi sądów apelacyjnych jako propozycje działań, których realizacja wykracza poza kompetencje prezesa sądu, wskazywali na konieczność podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości działań o charakterze systemowym lub legislacyjnym, które zapewniłyby dostęp do kompetentnych biegłych sądowych. Np. wprowadzenie nowych zasad powoływania,

<sup>87</sup> Stałe zastępstwo Ministra Sprawiedliwości w sprawach nadzoru w zakresie organizacji biegłych sądowych w kontrolowanym okresie sprawowali kolejno trzej Podsekretarze oraz Sekretarz Stanu.

<sup>88</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu (Dz. Urz. MS. z 2013 r. poz. 291).

<sup>89</sup> § 21 pkt 12 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości Nr 12/24/BDG z 29 lutego 2012 r. – regulamin organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości. Do dnia 1 marca 2012 r. zadania te znajdowały się we właściwości ówczesnego Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>90</sup> Sprawujący nadzór w zakresie organizacji działalności biegłych sądowych Sekretarz Stanu podczas spotkania Kierownictwa Ministerstwa w dniu 23 października 2013 r. zwrócił uwagę, że sprawy dot. biegłych sądowych pozostają w części w kompetencji DZP oraz w części w kompetencji DSO, zasugerował przeniesienie wszystkich kompetencji dotyczących biegłych do właściwości DZP.

<sup>91</sup> Ponieważ rozporządzenie w sprawie nadzoru administracyjnego weszło w życie 1 lutego 2013 r., co uniemożliwiło dochowanie terminów przewidzianych na sporządzenie informacji rocznych na szczeblu sądów rejonowych i okręgowych, Minister Sprawiedliwości zezwolił na sporządzenie informacji za 2012 r. w starej formie i odstąpił od ich analizy. Analizie poddano informacje za rok 2013. Termin na przekazanie Ministrowi informacji za 2014 r. mijał po zakończeniu czynności kontrolnych, tj. 16 stycznia 2015 r.

funkcjonowania i wynagradzania biegłych sądowych w celu usprawnienia postępowania sądowego oraz wdrożenie centralnych systemów informatycznych zapewniających m. in. dostęp do zbioru biegłych z całego kraju.

Ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego ustalone przez Ministra na lata 2013 i 2014 nie obejmowały wprost problematyki biegłych, mimo że w latach wcześniejszych została ona uznana za istotną. Powyższe spowodowane było zmianą modelu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych od marca 2012 r.<sup>92</sup>. Kierunki te obejmowały jednak kwestie sprawności czynności sądowych oraz zmniejszenia zaległości poprzez monitoring spraw, co było związane m.in. z przeprowadzeniem dowodów z opinii biegłych. W okresie 2012– 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.

**Odwołania od decyzji o odmowie ustanowienia i zwolnieniu z funkcji biegłego.** W latach 2012–2014 (I półrocze) do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęło 71 odwołań od decyzji prezesów sądów okręgowych o odmowie ustanowienia biegłym sądowym, z czego 12 z rozpatrzonych odwołań strony zaskarżyły do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (dalej: WSA). Przedmiotem powyższych odwołań w 52% (37 na 71) było stwierdzenie braku wykazania wiadomości specjalnych bądź doświadczenia przez biegłego, w 39% (28 na 71) utraty rękojmi należytego wykonywania czynności przez biegłych w trakcie poprzednich kadencji, a w 6 na 71 innych przyczyn.

W tym samym czasie Minister Sprawiedliwości rozpatrzył 26 odwołań (w tym jedna sprawa została umorzona) od zwolnienia z funkcji biegłego przez prezesów sądów okręgowych, z czego 7 decyzji Ministra zostało zaskarżonych do WSA. Odwoływania te w 100% dotyczyły stwierdzenia nienależytego wykonywania czynności przez biegłych, w szczególności nieterminowego przygotowania opinii.

Czas rozpatrywania odwołań przez Ministra od decyzji prezesów sądów okręgowych o odmowie ustanowienia biegłym sądowym oraz od decyzji o zwolnieniu z funkcji w kontrolowanym okresie wahał się od 11 do 169 dni. Odsetek odwołań rozpatrzonych przez Ministra Sprawiedliwości z naruszeniem zasady określonej w art 35 § 3 Kpa, tj. w czasie dłuższym niż miesiąc od dnia otrzymania odwołania wyniósł 72% (70 na 97). W związku z zaistniałymi opóźnieniami nie wpływały jednak zażalenia.

Jako przyczynę powyższych opóźnień departament właściwy w sprawie biegłych wskazał prawie dwukrotny wzrost wpływu odwołań w 2013 r. w stosunku do lat poprzednich, zwiększenie obciążenia innymi zadaniami wydziału zajmującego się problematyką biegłych, przedkładanie jakości merytorycznej decyzji nad wydawaniem ich w wyznaczonych terminach, zmiany techniczno-organizacyjne (siedziby wydziału), absencję chorobową pracowników.

Zwolnienie z funkcji biegłego sądowego może nastąpić w przypadkach określonych w § 6 rozporządzenia w sprawie biegłych: na prośbę biegłego; jeżeli utracił warunki do pełnienia funkcji lub im nie odpowiadał w chwili ustanowienia; albo (fakultatywnie) jeżeli biegły nienależycie wykonuje swoje obowiązki. W tym ostatnim wypadku daje to instrument do zidentyfikowania nierzetelnych biegłych. Departament właściwy w sprawie biegłych nie posiadał wiarygodnych

<sup>92</sup> Zakres zewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości określony został w art. 37g Pusp, który został dodany na podstawie art. 1 ustawy o zmianie ustawy Pusp z dnia 18 sierpnia 2011 r. (Dz. U. Nr 203, poz. 1192).

danych o liczbie biegłych zwolnionych z funkcji, nie prowadził także analiz skreśleń z listy biegłych w kontekście zwolnienia ich z funkcji<sup>93</sup>. Minister Sprawiedliwości nie kontrolował zatem w tym zakresie prawidłowości sprawowania nadzoru prezesów sądów nad biegłymi sądowymi.

Tabela nr 2

## Liczba biegłych zwolnionych z funkcji

| Sąd okręgowy | Liczba biegłych na liście | Liczba biegłych zwolnionych z funkcji ogółem | Liczba biegłych zwolnionych z funkcji z powodu nienależytego wykonywania czynności |
|--------------|---------------------------|--|--|
| Warszawa     | 852                       | 11   | 1  |
| Gdańsk       | 644                       | 24   | 2  |
| Bydgoszcz    | 504                       | 17   | 0  |
| Opole        | 311                       | 9  | 2  |
| Legnica      | 219                       | 3  | 0  |
| Suwałki      | 102                       | 2  | 0  |

Źródło: Listy biegłych sądowych i dodatkowe informacje pozyskane z sądów w trybie art. 29 ustawy o NIK we wrześniu 2014 r. Dane obejmują okres 2013 r. – I półrocze 2014 r. Tabela obejmuje sześć przykładowych sądów.

Z powodu nienależytego wykonywania obowiązków w 2013 r. prezesi sądów okręgowych zwolnili w poszczególnych sądach nie więcej niż 3 osoby, przy odpowiedniej liczbie biegłych sądowych na listach – od 64 do 948. W I półroczu 2014 r. nie więcej niż 2 osoby, przy liczbie biegłych w danym sądzie od 60 do 954 (por. tabela powyżej).

Zdarzały się przypadki biegłych zwolnionych z funkcji prawomocnymi decyzjami, a następnie skreślonych z list biegłych sądowych, z powodu nienależytego wykonywania obowiązków, którzy byli następnie powoływani do wydawania opinii jako biegli *ad hoc*<sup>94</sup>.

- Przykładowo: biegły opiniujący w zakresie medycyny skreślony z listy biegłych Sądu Okręgowego we Wrocławiu w 2012 r. w latach 2013–2014 (I półrocze) przedstawił 163 opinie na zlecenie prokuratur w okręgu wrocławskim (osiągając 85 tys. zł przychodów). Ponadto skreślenie z listy jednego sądu okręgowego, z uwagi na ww. przyczynę, nie pociągało za sobą przekazania informacji prezesom innych sądów, w których dany biegły był jednocześnie ustanowiony. Z kolei biegły z zakresu geodezji i kartografii, któremu odmówiono wpisania na listę Sądu Okręgowego w Warszawie z uwagi na nieterminowe i nierzetelne wydawanie opinii oraz brak wiadomości specjalnych, będąc jednocześnie biegłym z listy Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, wydał w ciągu 10 miesięcy 2014 r. 167 opinii na łączną kwotę 396,8 tys. zł. Zatem cel zwolnienia z funkcji (skreślenia) nierzetelnych biegłych – wyeliminowanie możliwości powoływania ich w kolejnych sprawach – osiągnięty był tylko w niewielkim stopniu. W toku kontroli odnotowano przypadki biegłych, przeciwko którym prowadzone były postępowania karne, a wydawali opinie na potrzeby sądów. Wykonując wnioski pokontrolne NIK Minister zobligował prezesów sądów okręgowych do nadsyłania prawomocnych decyzji o zwolnieniu biegłych z funkcji, a Prokuratorowi Generalnemu przypomniał o obowiązku powiadamiania go o wszczętych wobec biegłych postępowaniach karnych.

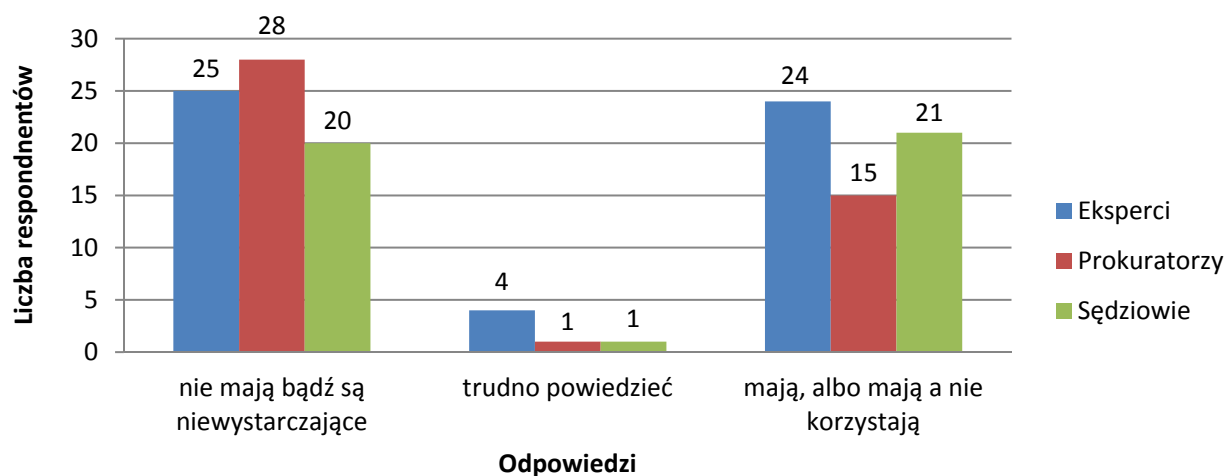
Minimalny odsetek biegłych zwolnionych z funkcji i ujawnione w toku kontroli zjawiska patologiczne świadczyły o braku właściwych instrumentów nadzoru nad biegłymi sądowymi oraz nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad prezesami sądów w tym zakresie. Ilustrują ten problem także wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK.

<sup>93</sup> Skreślenie z listy może nastąpić z chwilą zwolnienia z funkcji, ale też w razie śmierci biegłego lub upływu okresu ustanowienia, chyba że biegły zostanie ustanowiony na kolejną kadencję. Z badań autorów raportu „Biegli sądowi...” wynika, iż w latach 2008–2012 w wybranych sądach okręgowych liczba biegłych sądowych skreślonych w ciągu roku z powodu nienależytego wykonywania obowiązków wynosiła od 0 do 2 osób, przy liczbie biegłych na listach tych sądów od 244 do 974.

<sup>94</sup> Np. z 16 biegłych zwolnionych z funkcji w latach 2012–2013 – 31% (5) biegłych wydawało opinie na potrzeby prokuratury w następnym roku po skreśleniu z listy.

Wykres nr 2

Czy organy procesowe mają obecnie instrumenty by eliminować niekompetentnych, nierzetelnych biegłych sądowych?



Źródło: Badania ankietowe przeprowadzone przez NIK w październiku 2014 r.

Kwestia wzmocnienia nadzoru nad biegłymi sądowymi była także jednym z elementów akcentowanych w *projekcie założeń*, a następnie *projekcie ustawy*. Przewidywano przede wszystkim wprowadzenie instytucji zawieszenia prawa do wykonywania czynności biegłego oraz nałożenie na organy zlecające sporządzanie opinii obowiązku zawiadomiania prezesa sądu okręgowego o każdym przypadku rażących uchybień w realizacji powierzonych mu obowiązków.

**Instrumenty nadzoru Prokuratora Generalnego.** Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście bądź przez swoich zastępców, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia, przy czym nie mogą one dotyczyć treści czynności procesowych (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze). Prokurator Generalny sprawuje zwierzchni nadzór służbowy nad prokuratorami apelacyjnymi i koordynuje nadzór prokuratur apelacyjnych nad okręgowymi. Jako kierownik Prokuratury Generalnej wydaje też zarządzenia, wytyczne i polecenia w trybie § 69 regulaminu urzędowania prokuratury<sup>95</sup> (z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2 ustawy o prokuraturze). Zwierzchni nadzór służbowy wykonywany jest przez prokuratora nadrzędnego albo jako kontrola służbowa (§74 ust. 2 regulaminu urzędowania prokuratury)<sup>96</sup>. Wizytacje, lustracje, badania akt, ocena działań związanych z przekazywaniem informacji o sprawach ważnych i zawiłych, monitorowanie i koordynowanie ścigania określonej kategorii przestępstw są formą kontroli w ramach nadzoru służbowego.

W okresie objętym kontrolą Prokurator Generalny wydał 8 wytycznych w celu ujednoczenia praktyki prokuratorskiej lub usunięcia występujących w niej nieprawidłowości. Żadna z wytycznych nie dotyczyła wprost udziału biegłych w postępowaniach karnych. Ubocznie kwestia ta wystąpiła np. w wytycznych w sprawie prowadzenia przez prokuratorów postępowań o przestępstwa związane z pozbawieniem życia oraz z nieludzkim traktowaniem lub karaniem, których sprawcami są funkcjonariusze Policji lub inni funkcjonariusze publiczni.

<sup>95</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury* (Dz. U. z 2014 r., poz. 144) zastąpione od 14 stycznia 2015 r. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. w tej samej sprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1218 ze zm.).

<sup>96</sup> Kontrolą nie zostały objęte działania nadzorcze Prokuratora Generalnego, w tym polecenia wydawane w trybie nadzoru służbowego w poszczególnych sprawach, z uwagi na treść art. 8 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

W kontrolowanym okresie, Prokuratura Generalna przeprowadziła wizytacje w 7 (z 11) prokuraturach apelacyjnych: w Warszawie, Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Szczecinie, Gdańsku, Katowicach. Ponadto Prokurator Generalny zaplanował przeprowadzenie wizytacji w kolejnych prokuraturach apelacyjnych do końca 2016 r. Podczas powyższych wizytacji badania prowadzone w ramach kontroli spraw w wydziałach przestępczości zorganizowanej i korupcji oraz w wydziałach nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym dotyczyły m.in. analizy zasadności powoływania biegłych oraz poprawności pytań formułowanych do biegłych. Zalecenia powizytacyjne Prokuratora Generalnego nie odnosiły się do kwestii udziału biegłych w postępowaniach, z wyjątkiem zalecenia dla Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie z kwietnia 2012 r., w których polecił on zwrócić szczególną uwagę na przywoływanie właściwych podstaw prawnych w postanowieniach o powoływaniu biegłych.

W latach 2012–2014 Prokurator Generalny wydał 6 zarządzeń w sprawie przeprowadzenia lustracji w obszarze działalności poszczególnych prokuratur apelacyjnych. Żadna z powyższych lustracji nie była związana z udziałem biegłych w postępowaniach przygotowawczych. Ponadto na podstawie art. 10 ust. 1 Prokurator Generalny polecił podległym jednostkom prokuratury przeprowadzenie 2 lustracji dotyczących m.in. roli biegłych w postępowaniach przygotowawczych<sup>97</sup>, tj. *spraw, w których postanowienie o umorzeniu lub zawieszeniu postępowania przygotowawczego zostało wydane przed uzyskaniem opinii biegłego oraz tzw. spraw długotrwałych*. W związku z powyższym we wszystkich prokuraturach okręgowych i rejonowych w Polsce przeprowadzono lustrację spraw dotyczącą umarzania, bądź zawieszania spraw przed uzyskaniem opinii. Badania aktowe prowadzone w ramach powyższych lustracji objęły 1564 sprawy. Zakwestionowano zasadność decyzji o powołaniu biegłego w 36 sprawach. Natomiast zasadność decyzji o zawieszeniu postępowania w oczekiwaniu na opinię biegłego zakwestionowano aż w 55% (w 95% spraw z apelacji gdańskiej). Osoby przeprowadzające lustrację zauważyły, iż *w wielu badanych sprawach można było odnieść wrażenie, że pochapne umorzenia i krótkotrwałe zawieszenia postępowań spowodowane były tylko względami statystycznymi*.

Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 3 regulaminu urzędowania prokuratury do podstawowych zadań Departamentu Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury (dalej: departament organizacji) należało opracowywanie materiałów analitycznych i uogólniających dotyczących stanu przestępczości i praktyki jednostek organizacyjnych, w tym realizacji wytycznych Prokuratora Generalnego. W powyższym zakresie w kontekście udziału biegłych w postępowaniach karnych (w tym wpływu udziału biegłych na szybkość tych postępowań i jakość podejmowanych decyzji procesowych) dyrektor departamentu organizacji przedstawił: wyniki lustracji spraw umorzonych lub zawieszonych przed uzyskaniem opinii, lustracji spraw długotrwałych, polecenie z lipca 2013 r. dotyczące przestrzegania określonych zasad postępowania *w związku z występującymi w praktyce prowadzonych postępowań przygotowawczych nieprawidłowościami w zakresie wykorzystania opinii biegłych lekarzy psychiatrów*.

Monitorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach o określone rodzaje przestępstw, zgodnie z § 16 pkt 5 regulaminu urzędowania prokuratury było zadaniem Departamentu Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej. W analizie oceny praktyki prokuratorskiej

<sup>97</sup> Zarządzenia o przeprowadzeniu powyższych lustracji wydawane były przez kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury.

dotyczącej postępowań o tzw. błąd medyczny, przeprowadzonej przez ten departament, podniesiono m.in., iż długotrwałość tego typu spraw wynika z oczekiwania na opinię biegłych z katedr i zakładów medycyny sądowej. W przygotowanej w listopadzie 2012 r. dla Prezesa Rady Ministrów kompleksowej *Informacji Prokuratora Generalnego o działaniach powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej w latach 2007–2012*, wskazano m.in., że trudności z pozyskaniem biegłych z zakresu prawa gospodarczego, finansowego czy podatkowego przyczyniły się do porażek prokuratury w prowadzonych postępowaniach karnych.

Do zadań Departamentu ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej należało sprawowanie zwierzchniego nadzoru służbowego oraz nadzoru procesowego w sprawach prowadzonych w wydziałach ds. przestępczości zorganizowanej i korupcji prokuratur apelacyjnych. Jak wyjaśnił jego dyrektor, w ramach monitoringu spraw, nie wystąpiły okoliczności związane z szeroko rozumianym udziałem biegłych w postępowaniach (uchybienia i nieprawidłowości np. zwłoka w powołaniu biegłego).

**Wpływ biegłych na sprawność postępowań.** *Zwłoka wymiaru sprawiedliwości oznacza brak sprawiedliwości*<sup>98</sup>. Efektem przewlekłości są przegrane przez Polskę procesy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka<sup>99</sup> (dalej ETPC). Zgodnie z orzecznictwem ETPC *Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za opieszałość postępowania z powodu zbyt długo trwającego przygotowania opinii przez biegłego, który powierzone obowiązki wykonuje pod kontrolą organu zlecającego mu czynność i mającego dbać o sprawny przebieg postępowania*<sup>100</sup>. Przez pryzmat sprawności postępowań oceniana jest kondycja wymiaru sprawiedliwości. Także na tle międzynarodowym. Badania w tym zakresie prowadzi Europejska Komisja ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) – „Evaluation of European Judicial Systems”<sup>101</sup>. W kontekście sprawności używane są głównie wskaźniki odnoszące się do czasu postępowań np. średni czas rozpatrzenia sprawy w I instancji; liczba spraw załatwionych w stosunku do zarejestrowanych w danym okresie (tzw. opanowanie wpływu); całkowity czas rejestracji spółki z o.o. itp. Obok nich coraz częściej stosowane są wskaźniki odnoszące się do poprawy jakości tworzonego prawa (np. liczba OSR *ex-post*); dostępności instytucji wymiaru sprawiedliwości (np. odsetek elektronicznych akt sądowych), czy stopnia zaufania do sądów. W tak wielowymiarowym kontekście o sprawności wymiaru sprawiedliwości mówią też strategiczne dokumenty rządowe<sup>102</sup> oraz przyjęta lutym 2014 r. przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego „Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020”<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2014 r., s. 8 – [http://ec.europa.eu/polska/news/150309\\_tablica\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/150309_tablica_pl.htm)

<sup>99</sup> Na ok. 880 wyroków ETPC w sprawach polskich ponad 375 dotyczyło przewlekłości postępowań sądowych i sądowno-administracyjnych. Choć Komitet Ministrów Rady Europy pozytywnie ocenił Polskę za *znaczącą liczbę środków podjętych, by rozwiązać ten systemowy problem*, to w październiku 2012 r. ETPC zakomunikował Rządowi RP zastosowanie procedury wyroku pilotażowego – potwierdzającego systemowy charakter naruszeń; dane styczeń 2013 r. w: „Notatka informacyjna na temat wykonywania wyroków ETPC przez Polskę”.

<sup>100</sup> Godard i Ergon v. Francja, 12.10.1989, skarga nr 10882/84, DR 67/5

<sup>101</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf), badanie przeprowadzane jest we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy; innym często przywoływanym badaniem jest realizowane przez Bank Światowy „Doing Business”, w którym corocznie analizuje się m.in. wpływ instytucji wymiaru sprawiedliwości i procedur sądowych na działalność gospodarczą w ponad 180 państwach, w tym np. okres dochodzenia należności.

<sup>102</sup> Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (M.P. 2013, poz. 121); Strategia Rozwoju Kraju 2020 (M.P. 2012, poz. 882); Strategia Sprawne Państwo 2020 (M.P. 2013, poz. 136).

<sup>103</sup> <http://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/strategia/>

Jakkolwiek wpływ biegłych na sprawność postępowań był trudny do zwymiarowania (departament właściwy w sprawie biegłych podnosił np. że wymagałaby czasochłonnych badań aktowych<sup>104</sup>), to jednocześnie oceniany był jako oczywisty. Świadczy o tym treść *projektu założeń* oraz uzasadnienia do *projektu ustawy* wskazująca, iż celem proponowanych zmian było m.in. usprawnienie toku postępowań sądowych i przygotowawczych. Także autorzy najnowszego raportu CEPEJ uważają, iż ekspertyza może mieć istotny wpływ na skuteczność postępowania oraz jakość zapadającego w nim rozstrzygnięcia. Zwracają również uwagę, że wykorzystywane metody nadzoru nad pracą biegłych mogą mieć wpływ na czas trwania postępowania<sup>105</sup>.

Minister Sprawiedliwości przyjął jako jeden z priorytetowych celów do realizacji w latach 2013–2015 poprawę sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości<sup>106</sup>. W 2013 r. jednym z zadań służących osiągnięciu ww. celu było wdrażanie i doskonalenie nowego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. W 2014 r. – tym zadaniem było przygotowanie projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych. Minister zrealizował wymienione zadanie.

Wykładnia art. 70 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie wskazuje na obowiązek wymiarowania sposobu wpływu najważniejszych zadań na realizację celu ujętego w planie, dlatego Minister nie określił w jakim stopniu samo opracowanie projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych oddziaływało na sprawność wymiaru sprawiedliwości. Podmiot ten na 2015 r. zaplanował projekt ustawy o biegłych sądowych.

Tabela nr 3  
Średni czas trwania postępowań sądowych

| Wyszczególnienie               | 2010 r.    | 2011 r.    | 2012 r.    | 2013 r.    | 2014 r.    |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>OGÓŁEM, w tym sprawy:</b>   | <b>3,9</b> | <b>4,1</b> | <b>4,2</b> | <b>4,1</b> | <b>4,6</b> |
| <b>karne</b>                   | 3,4        | 3,3        | 3,3        | 3,3        | 3,4        |
| <b>cywilne</b>                 | 4,0        | 4,3        | 4,4        | 4,0        | 4,8        |
| <b>rodzinne</b>                | 4,0        | 4,0        | 4,1        | 4,3        | 4,5        |
| <b>prawa pracy</b>             | 5,4        | 5,6        | 5,6        | 6,3        | 6,3        |
| <b>ubezpieczeń społecznych</b> | 6,9        | 7,2        | 7,3        | 7,9        | 8,4        |
| <b>gospodarcze</b>             | 3,4        | 3,7        | 4,1        | 4,2        | 4,7        |

Źródło: Średni czas trwania<sup>107</sup> postępowań sądowych w I instancji w sądach okręgowych i rejonowych w miesiącach, na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości w: „Skarga na przewlekłość postępowania na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych i czasu trwania postępowań sądowych w latach 2010–2014”.

<sup>104</sup> Zastępca dyrektora DZP wyjaśniał: *Ocena pracy biegłego należy do organu, który powołał biegłego. W wypadku sądów jest to decyzja niezawisłego sądu, który otrzymawszy opinię ocenia jej przydatność. Pewnym wyznacznikiem jakości pracy biegłego będą sprawy, w których dopuszczano opinie uzupełniające lub dowód z opinii innego biegłego. Jednak nie zawsze takie sytuacje są wynikiem niskiej jakości pracy biegłego, gdyż wynika to także z wadliwości pytań postawionych przez organ oraz z nowych kwestii, które wyłoniły się na kanwie wydanej opinii. Analiza tego zagadnienia wymagałaby żmudnych badań aktowych.*

<sup>105</sup> M. Tomaszewska-Michalak „Modele funkcjonowania instytucji biegłego...”, s. 1.

<sup>106</sup> Plany działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość na rok 2012, 2013, 2014, 2015 <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/kontrola-zarzadcza/>.

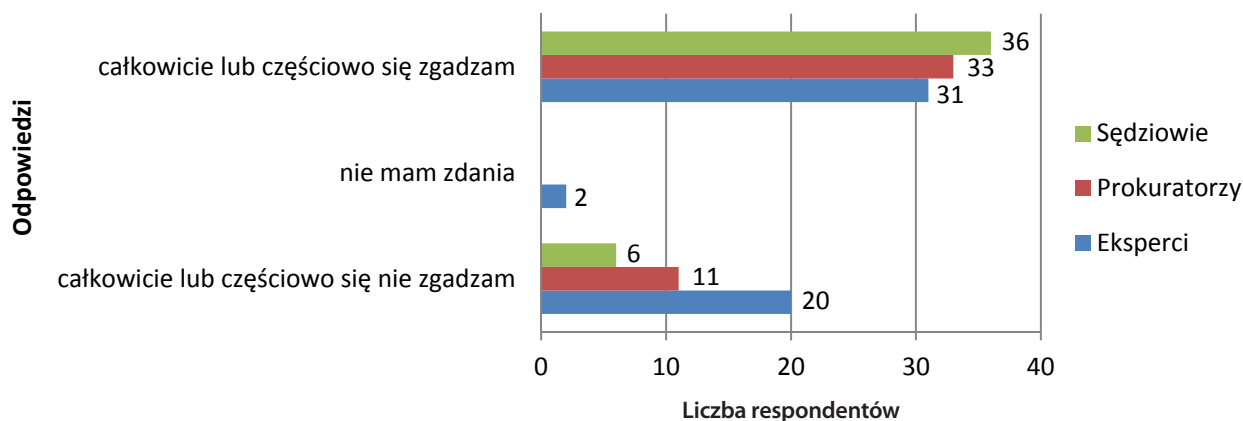
<sup>107</sup> Liczony od dnia pierwszej rejestracji do dnia uprawomocnienia się sprawy w I instancji (dla 11 kategorii spraw w sądach okręgowych i 21 w sądach rejonowych) jako średnia ważona ilorazu sumy iloczynów środków przedziałów czasowych i liczby spraw z tych przedziałów do ogólnej liczby wszystkich badanych spraw. Z analizy IWS „Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego” (2013) wynika, że średni czas trwania spraw procesowych (przede wszystkim w takich sprawach powoływani są biegli) był niemal dwukrotnie dłuższy, niż średnia ogółem.



Zwraca uwagę, iż w przeprowadzonych przez NIK badaniach ankietowych 72% respondentów zgodziło się (częściowo lub całkowicie) z twierdzeniem, iż aktualny model funkcjonowania biegłych spowalnia prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych. Pogląd ten podzieliło aż 86% odpowiadających sędziów. Natomiast w grupie ekspertów (często biegłych) odsetek ten wyniósł 58% (por. wykres poniżej).

Wykres nr 3

Czy aktualny model funkcjonowania biegłych ma negatywny wpływ (spowalnia) na szybkość postępowań przygotowawczych i sądowych?



Źródło: Badania ankietowe przeprowadzone przez NIK w październiku 2014 r.

Czas oczekiwania na wykonanie opinii przez biegłych kształtował się różnie w poszczególnych pionach orzecznich, jak również w poszczególnych instancjach i sięgał 12 miesięcy i więcej. Wszystkie sądy okręgowe wskazały, że najdłuższe terminy oczekiwania na wydanie opinii przez biegłych występują w dziedzinie nauk medycznych. Wymieniały także nauki techniczne i ekonomiczne, a zatem takie, w których występował zdecydowany brak biegłych w stosunku do potrzeb.

Minister Sprawiedliwości gromadził informacje o skargach wnoszonych do sądów okręgowych i apelacyjnych w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>108</sup> (dalej: skarg na przewlekłość). Statystyka uwzględniała m.in. przyczyny skarg oraz wysokość odszkodowań ponoszonych przez państwo z tego tytułu<sup>109</sup>.

O ile w 2014 r. zahamowany został wzrost liczby spraw wpływających do sądów (zarejestrowano ponad pół miliona spraw mniej niż w roku poprzednim), to liczba skarg na przewlekłość rok do roku wzrosła o 30% (por. tabela poniżej).

<sup>108</sup> Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

<sup>109</sup> Sprawozdania statystyczne – szczegółowe rozliczenie skargi (wykaz S) – zawierały informacje o wpływie, załatwieniu, w tym o liczbie uwzględnionych skarg, pozostałości, a także o przyczynie, dla której skarga została uwzględniona, wśród nich wyróżniona została – zwłoka wykonania opinii przez biegłych albo zasięgnięcie przez sądy kolejnych opinii.

Tabela nr 4

Skargi na przewlekłość postępowania (ogółem)

| Rok  | Ewidencja spraw w sądach powszechnych w latach 2012–2014 | Ewidencja spraw w prokuraturach w latach 2012–2014 | Ewidencja skarg na przewlekłość postępowania sądowego w latach 2012–2014 | Ewidencja skarg na przewlekłość postępowania prokuratorskiego w latach 2012–2014 |
|------|--|--|--|--|
|      | Wpływ  | Wpływ  | Wpływ  | Wpływ  |
| 2012 | 14 040 616   | 1 150 499  | 8 139  | 526  |
| 2013 | 15 169 808   | 1 130 082  | 11 905   | 627  |
| 2014 | 14 553 725   | 1 048 111  | 15 050   | 1 236  |

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań sądów okręgowych i apelacyjnych oraz sprawozdań z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

W latach 2012–2014 do sądów apelacyjnych i okręgowych wpłynęło 339 skarg na przewlekłość, w których jako przyczynę wskazano *zwłokę wykonania opinii przez biegłych albo zasięgnięcie 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 latach 2012–2014 r.) wyniosła 13 309,1 tys. zł, z czego 3% ww. kwoty (454,2 tys. zł) wygenerowały skargi związane ze *zwłoką wykonania opinii przez biegłych albo zasięgnięcie przez sądy (prokuratury) kolejnych opinii*.

NIK ustaliła również, że wśród skarg zakwalifikowanych jako *nadużywanie zawieszenia postępowania oraz beczynność w podejmowaniu czynności procesowych* mieszczą się okoliczności związane z udziałem biegłych w postępowaniach sądowych i przygotowawczych – np. poszukiwanie specjalistów, czy brak reakcji na nieterminowe przygotowanie opinii. Zwraca uwagę także bardzo duży (ponad 40%) odsetek skarg, których przyczyny zakwalifikowane zostały jako inne.

W listopadzie 2014 r. departament właściwy w sprawie biegłych poddał analizie informacje od prezesów sądów apelacyjnych o uwzględnionych skargach na przewlekłość postępowania spowodowanych *zwłoką wykonania opinii przez biegłych albo zasięgnięcia przez sądy kolejnych opinii* (za 2013 r. i I półrocze 2014 r.). Z analizy nie wynikało, w ilu przypadkach nienależyte wykonywanie obowiązków przez biegłych sądowych doprowadziło do przewlekłości postępowania, bowiem nie wszystkie sądy przekazały wyczerpujące dane w tym zakresie.

W podsumowaniu analizy departament właściwy w sprawie biegłych stwierdził, że *nie funkcjonuje obecnie spójny system przekazywania informacji o uchybieniach w pracy biegłych sądowych, w szczególności w zakresie terminowości sporządzania opinii. W wielu sprawach, których dotyczyły uwzględnione skargi na przewlekłość, prezesi sądów okręgowych nie posiadali informacji o zaistniałych uchybieniach. Nie przekazywały ich bowiem ani sądy prowadzące te postępowania, ani też sądy rozpatrujące skargi na przewlekłość. Ten stan rzeczy, bez wątpienia, utrudnia sprawowanie efektywnego nadzoru nad biegłymi sądowymi*.

Według projektu ustawy sąd lub organ prowadzący postępowanie będzie zobowiązany do informowania prezesa sądu okręgowego o każdym przypadku nienależytego wykonywania obowiązków przez biegłego sądowego (§ 6 ust. 1). Departament właściwy w sprawie biegłych postulował również wprowadzenie w ustawie o skardze na przewlekłość zapisu o obowiązkowym przesyłaniu orzeczenia – gdy jako przyczynę wskazano *zwłokę wykonania opinii przez biegłego – prezesa sądu, przy którym ów biegły został ustanowiony, a także doręczania odpisów takich orzeczeń Ministrowi Sprawiedliwości*.

Przewlekłość postępowań jest od lat jedną z bolączek funkcjonowania Prokuratury. Liczba spraw długotrwałych<sup>110</sup>, zwłaszcza pozostających w toku powyżej 2 lat, to jeden ze wskaźników, na podstawie którego oceniana była praca powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>111</sup>. Na dzień 31 grudnia 2011 r. odnotowano 541 spraw trwających od 2 do 5 lat oraz 310 prowadzonych ponad 5 lat (według okresu prowadzenia od pierwszego wpływu)<sup>112</sup> (por. tabela poniżej). Do obiektywnych przyczyn długotrwałości zaliczono m.in. oczekiwanie na opinie biegłych różnych specjalności (zwłaszcza z zakresu badania pisma ręcznego, finansów, fonoskopii, informatyki)<sup>113</sup>. Jako subiektywne, czyli zawinione przez prokuratorów prowadzących i nadzorujących postępowania, wskazano np.: brak koncepcji prowadzenia sprawy; nieuzasadnione okresy beczynności; brak nadzoru nad pracą policji; niewłaściwe decyzje (np. przedwczesne umorzenia, zawieszenia) oraz brak reakcji na przekroczenie przez biegłego terminu do wydania opinii.

Departament organizacyjny prowadził półroczne analizy statystyczne w odniesieniu do tej kategorii spraw. W 2013 r., w porównaniu z rokiem 2012, liczba spraw długotrwałych wzrosła we wszystkich kategoriach spraw; w 2014 r. (w odniesieniu do 2013 r.) także, za wyjątkiem liczby spraw o najdłuższym okresie prowadzenia (powyżej 5 lat)<sup>114</sup>. Podkreślić należy, że liczba spraw wpływających do prokuratury spada.

Tabela nr 5

## Sprawy długotrwałe w prokuraturze

| Długość prowadzenia sprawy | 2012 r. | 2013 r.<br>(wzrost/spadek w stosunku<br>do poprzedniego roku) | 2014 r.<br>(wzrost/spadek w stosunku<br>do poprzedniego roku) |
|----------------------------|---------|---|---|
| od 3 do 6 miesięcy         | 10 521  | 11 940 (+ 13%);   | 12 416 (+4%)  |
| od 6 miesięcy do roku      | 3022    | 3 463 (+ 15%)   | 3787 (+9%)  |
| od roku do 2 lat           | 655     | 787 (+ 20%)   | 927 (+18%)  |
| od 2 do 5 lat              | 358     | 389 (+ 9%)  | 474 (+22%)  |
| trwających powyżej 5 lat   | 78      | 85 (+9%)  | 77 (-9%)  |

Źródło: Sprawozdania roczne Prokuratora Generalnego.

Analizy wpływu pracy biegłych powoływanych w postępowaniach prowadzonych i nadzorowanych przez prokuratorów na jakość i czas ich trwania prowadzone były w szczególności w związku z monitoringiem spraw, w których strona wniosła skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym bez nieuzasadnionej zwłoki. Analizy tych

<sup>110</sup> Pozostających w toku powyżej 3 miesięcy, w ciągu których, zgodnie z art. 310 § 1 Kpk, śledztwo powinno zostać zakończone.

<sup>111</sup> Na polecenie Prokuratora Generalnego z dnia 29 lutego 2012 r. lustracje spraw długotrwałych (prowadzonych powyżej 2 lat) przeprowadzone zostały w 16 z 45 prokuraturach okręgowych, kilkunastu prokuraturach rejonowych oraz wszystkich wydziałach przestępczości zorganizowanej i korupcji prokuratur apelacyjnych z wyłączeniem wydziału V Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku.

<sup>112</sup> W analizach statystycznych dotyczących spraw trwających od 2 do 5 lat i ponad 5 lat opracowywanych w departamencie organizacyjnym podawane są informacje o liczbie spraw według *procesowego okresu prowadzenia* oraz według *okresu prowadzenia od pierwszego wpływu*.

<sup>113</sup> Jako obiektywne przyczyny wymieniono także m.in.: skomplikowany i wielowątkowy charakter spraw; konieczność zawieszenia postępowania z uwagi na niemożność ustalenia miejsca pobytu świadka lub podejrzanego; oczekiwanie na realizację międzynarodowej pomocy prawnej; długotrwałą analizę materiałów z kontroli operacyjnej; długotrwałe rozpoznanie środków odwoławczych w sądach.

<sup>114</sup> <http://www.pg.gov.pl/sprawozdania-i-statystyki/sprawozdanie-z-dzialalnosci-powszechnych-jednostek-organizacyjnych-prokuratury-w-sprawach-karnych-za-rok-2014.html#VTTNWBDAObg>

spraw (zwane *Informacjami*) prowadzone były w okresach półrocznych. W ewidencji Prokuratury nie zostały wyodrębnione przyczyny uwzględnienia skarg na przewlekłość postępowania<sup>115</sup>. NIK po przeprowadzeniu analizy powyższych Informacji ustaliła, iż w 20 sprawach, w których przyznano skarżącym odszkodowanie w latach 2012–2014 r. (I półrocze), sąd uznał, iż stwierdzona przewlekłość postępowania ma związek w szczególności z nienależytym nadzorem nad terminowością sporządzenia opinii lub niepodjęciem czynności zmierzających do uzyskania opinii<sup>116</sup>.

- *Przykładowo, w jednej ze spraw prowadzonych przez Prokuraturę Rejonową Warszawa-Mokotów Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził, iż przewlekłość postępowania wynikała w szczególności z braku nadzoru nad zawieszonym postępowaniem oraz braku inicjatywy w kierunku znalezienia biegłego, który mógłby wykonać ekspertyzę w krótszym terminie. Wskazał, iż na uzyskanie opinii prokuratura potrzebowała aż 10 lat oraz, że postępowanie podjęto dopiero po upływie 1 roku i 4 miesięcy od wpływu opinii. Przyznał skarżącej 5 tys. zł odszkodowania. Orzeczenie sądu uznano za zasadne i wdrożono postępowanie służbowe<sup>117</sup>.*

Łączne koszty Skarbu Państwa z tytułu przyznania sum pieniężnych w sprawach, w których przyczyna przewlekłości miała związek z powołaniem biegłych w postępowaniach przygotowawczych 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 zwrócić uwagę na nadzór nad terminowością sporządzania opinii i pracą biegłego oraz używanie dostępnych prawem środków zmierzających do zdyscyplinowania biegłych. W okresie objętym kontrolą w każdym przypadku przyznania przez sąd skarżącemu sumy pieniężnej w związku ze stwierdzoną przewlekłością postępowania prowadzone było wobec prokuratorów prowadzących i nadzorujących powyższe sprawy postępowanie służbowe. Jednak w żadnym przypadku wobec odpowiedzialnego prokuratora nie zostały wyciągnięte konsekwencje dyscyplinarne.

Odsetek uwzględnionych przez sądy skarg na przewlekłość postępowania przygotowawczego użyty został jako miernik stopnia realizacji celu – *zagwarantowanie praw obywateli w postępowaniu przygotowawczym* (w odniesieniu do zadania: terminowe realizowanie czynności w postępowaniu przygotowawczym) – w planach działalności prokuratury<sup>118</sup>. W *Planie działalności powszechnych jednostek prokuratury na rok 2014 r.* wartość miernika na koniec roku określona została na 22% (osiągnięta to 19%). Pomimo to, w planie na 2015 r. powyższy wskaźnik podwyższony został do 23%.<sup>119</sup> Minister Sprawiedliwości nie korzystał z powyższego wskaźnika dla zwymiarowania realizacji celów określonych w planach działalności w kontrolowanych latach.

<sup>115</sup> Skargi na przewlekłość zbierane i ewidencjonowane w były w rejestrach „Nps” na podstawie § 58 pkt 1 ppk 1) Zarządzenia Prokuratora Generalnego z dnia 31 marca 2010 r. Nr 5/10 w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury oraz ujawniane w drukach statystycznych PG-P1K.

<sup>116</sup> W niektórych przypadkach brak nadzoru nad terminowością pracy biegłych lub zwłoka w powołaniu biegłych była jedną z kilku stwierdzonych przez sąd przyczyn przewlekłości, ponadto wskazywano np. na przypadki zawieszenia postępowania w oczekiwaniu na opinię, co nie należy do ustawowych przesłanek zawieszenia.

<sup>117</sup> Informacja dotycząca skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym bez nieuzasadnionej zwłoki za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2012 roku.

<sup>118</sup> <http://www.pg.gov.pl/plany-dzialalnosci/plany-dzialalnosci-powszechnych-jednostek-organizacyjnych-prokuratury-1641.html>

<sup>119</sup> <http://pg.gov.pl/kontrola-zaradcza-w-prokuraturze-1326/plan-dzialalnosci-rok-2015.html#:VK6H9xDIObg>

**Skargi, wnioski, interpelacje w sprawie biegłych.** W okresie styczeń 2012 r. – wrzesień 2014 r. wpłynęło do Ministerstwa Sprawiedliwości co najmniej 199 spraw<sup>120</sup> o charakterze skarg bądź wniosków związanych z funkcjonowaniem instytucji biegłych. Zarzuty podnoszone w skargach dotyczyły w szczególności merytorycznej treści przedkładanych w postępowaniach opinii, terminowości ich sporządzania, wynagradzania biegłych, kontaktów biegłego ze stroną postępowania, sposobu prowadzenia czynności przez biegłych, czy nadużyć w posługiwaniu się tytułem biegłego sądowego.

Większość skarg została przekazana do rozpatrzenia według właściwości prezesom sądów<sup>121</sup> lub innym organom. W listopadzie 2014 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Departament właściwy w sprawach biegłych zwrócił się do IWS z prośbą o poszerzenie projektów badawczych dotyczących biegłych sądowych także o: *ustalenie liczby skarg dotyczących biegłych sądowych, które wpłynęły do prezesów sądów okręgowych w latach 2013–2014 r., z określeniem podmiotów je składających, przedmiotu skarg, czynności podjętych przez prezesów w celu ich rozpatrzenia, a także liczby skarg zasadnych i ewentualnych działań podejmowanych wobec biegłych w tych przypadkach*<sup>122</sup>.

Interpelacje poselskie, w większości wykraczające poza obszar nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami, poruszały ważne problemy, w tym zasięgania opinii RODK, kontroli opinii biegłych sądowych, wynagradzania za opinie nieprzydatne w sprawie. Tylko 7 z 38 tj. 19% wyselekcjonowanych przez NIK interpelacji<sup>123</sup> zostało przygotowanych w oparciu o materiały zgromadzone przez departament właściwy w sprawie biegłych. Pozostałe leżały we właściwości innych departamentów.

W latach 2012–2014 (do 31 października) Biuro Prokuratora Generalnego rozpatrzyło we własnym zakresie 60 skarg wniesionych w trybie Kpa, których problematyka zdefiniowana została jako „przewlekłość postępowania”. Wśród powyższych 2 skargi związane były z udziałem biegłych w prowadzonych postępowaniach m.in. dotycząca blisko trzech lat oczekiwania na opinie biegłego rewidenta przy bezczynności prokuratora jednej z warszawskich prokuratur rejonowych.

W latach 2012–2014 (do 7 listopada) Prokurator Generalny udzielił 9 informacji w sprawach będących przedmiotem interpelacji i zapytań poselskich oraz oświadczeń senatorskich w odniesieniu do udziału biegłych w postępowaniach przygotowawczych. W szczególności Prokurator Generalny zajmując stanowisko w przedmiocie oświadczenia grupy senatorów z dnia 9 listopada 2012 r., stwierdził, iż w obowiązującym systemie prawnym brak jest wystarczających i czytelnych reguł pozwalających na merytoryczną ocenę pracy biegłych.

**Postępowania karne w sprawie biegłych.** Zgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie biegłych Minister Sprawiedliwości winien być niezwłocznie zawiadamiany przez prezesów sądów okręgowych m.in. o wszczęciu wobec biegłych sądowych postępowania karnego albo o ubezwłasnowolnieniu. Powyższy obowiązek w odniesieniu do postępowań karnych nie był przez prezesów rzetelnie realizowany. W latach 2012–2014 (do września) do ministerstwa wpłynęło 16 zawiadomień o toczących się przeciwko biegłym sądowym postępowaniach karnych (dotyczyły 14 biegłych).

<sup>120</sup> Liczba nie obejmuje kolejnych skarg w ramach jednej sprawy.

<sup>121</sup> Art. 41b Pusp.

<sup>122</sup> Objęcie powyższych zagadnień zakresem badań prowadzonych przez IWS DZP uzasadnił trwającymi pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy, jak również opracowywaniem przez departament innych rozwiązań usprawniających funkcjonowanie biegłych i nadzór nad nimi.

<sup>123</sup> Wybrane interpelacje, zapytania, pytania i oświadczenia poselskie w przedmiocie systemu biegłych sądowych, na które zostały udzielone odpowiedzi w latach 2012-2014 - ze strony <http://www.sejm.gov.pl> - według stanu na 6 sierpnia 2014 r.

Liczba zawiadomień, o których wiedzę uzyskał Minister Sprawiedliwości była o ponad połowę niższa, niż liczba postępowań karnych za powyższy okres wskazana NIK przez Prokuraturę Generalną. Także według danych sądów okręgowych, tylko w okresie 2013–I półrocze 2014 r. prowadzono 21 postępowań karnych przeciwko biegłym<sup>124</sup>.

Wnioski z informacji o powyższych sprawach wykorzystane zostały przez departament właściwy w sprawie biegłych do zaproponowania w projektowanych przepisach dotyczących biegłych sądowych instytucji zawieszenia biegłego w pełnieniu funkcji m.in. w przypadku wszczęcia postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub o umyślne przestępstwo skarbowe<sup>125</sup>. Ponadto znaczna część sądów wymagała od kandydatów na biegłych sądowych, także ubiegających się o ustanowienie na kolejną kadencję, złożenia oświadczenia o niekaralności lub informacji z Krajowego Rejestru Karnego, a także oświadczenia o nieprowadzeniu przeciwko kandydatowi postępowania karnego, czego nie wymagały przepisy rozporządzenia w sprawie biegłych.

W latach 2012–2014 (do listopada) powszechne jednostki prokuratury prowadziły 33 postępowania przygotowawcze dotyczące umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub przestępstw skarbowych<sup>126</sup>, w których 34 biegłym przedstawione zostały zarzuty. Największą grupę stanowili eksperci z zakresu budownictwa, szacowania nieruchomości i rzeczoznawcy majątkowi (11 osób), a następnie z zakresu medycyny (10)<sup>127</sup>. Prokuratura skierowała do sądów 20 aktów oskarżenia, 3 postępowania zostały umorzone, 1 zawieszono, pozostałe były kontynuowane. NIK stwierdziła, że w powyższym okresie w przypadku 21 podejrzanych (na 34) postawione biegłym zarzuty wiązały się z czynnym łapownictwem, przyjęciem korzyści majątkowej lub osobistej w związku z poświadczeniem nieprawdy w dokumencie lub oszustwem. Z tego 2 postępowania prowadzone były przez wydziały przestępczości zorganizowanej i korupcji prokuratur apelacyjnych (w Gdańsku i Łodzi). Odnotowano też nietypowe sprawy np. Prokuratura Okręgowa w Ostrowie Wlk. przedstawiła biegłemu z zakresu elektroniki i informatyki m.in. zarzut kierowania zorganizowaną grupą przestępczą, która dokonała wyłudzeń nienależnego podatku VAT na kwotę ponad 5,6 mln zł. W 2013 r. podjęte zostały w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie (dalej: WSPol) badania naukowe o tematyce *Kryminologiczne i karnoprocesowe aspekty zjawisk o charakterze korupcyjnym w środowisku biegłych sądowych w związku z wydaniem fałszywej opinii w sprawach karnych*<sup>128</sup>. Głównym celem badań było określenie rozmiarów zjawiska wydawania fałszywych opinii przez biegłych oraz motywów ich działania, zwłaszcza na tle korupcyjnym oraz ocena ich wpływu na przebieg postępowań karnych. Z danych przekazanych WSPol przez Prokuraturę Generalną

<sup>124</sup> Według informacji ministerstwa oraz od prezesów sądów okręgowych w kontrolowanym okresie nie toczyły się postępowania o ubezwłasnowolnienie osób będących biegłymi sądowymi. Źródłem wiedzy prezesów sądów okręgowych o prowadzonych postępowaniach karnych były informacje przekazywane przez samych biegłych oraz przez organy prowadzące te postępowania. Niektórzy prezesi zobowiązali przewodniczących wydziałów i prezesów podległych im sądów rejonowych do sygnalizowania informacji dotyczących wszczęcia wobec biegłych sądowych postępowań karnych albo o ubezwłasnowolnienie.

<sup>125</sup> Art. 13 ust. 1 pkt 1 *projektu ustawy*; w okresie objętym kontrolą nie istniała w przepisach instytucja zawieszenia biegłego w pełnieniu funkcji.

<sup>126</sup> *Projekt założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych* z 2012 r. jako formalny wymóg ustanowienia biegłym formułował niekaralność za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; *projekt ustawy* rozszerzył ten warunek na wszystkie umyślne przestępstwa lub umyślne przestępstwa skarbowe.

<sup>127</sup> Prokuratura zaliczyła do nich 4 lekarzy sądowych, ale nie podała czy wszyscy ustanowieni byli biegłymi na listach biegłych, czy powołani zostali jako biegli *ad hoc* (opis zarzutów wskazywał, że niektórzy – nie).

<sup>128</sup> Do listopada 2014 r. nie została zrealizowana główna część projektu badawczego tj. analiza akt sądowych w sprawach karnych z art. 233 § 4 Kk.

w październiku 2013 r. wynika, iż w latach 2011–2012 prokuratury w Polsce prowadziły łącznie 369 spraw karnych o przestępstwa z art. 233 § 4 Kk, tj. przedstawienia fałszywej opinii lub tłumaczenia służącego za dowód w postępowaniu, z czego zaledwie 8 (2%) zakończyło się skierowaniem do sądu aktu oskarżenia przeciwko biegłemu. Pozostałe sprawy prokuratorzy umorzyli, bądź odmówili ich wszczęcia. Wstępna hipoteza badawcza wskazuje, iż zjawisko wydawania fałszywych opinii przez biegłych istnieje, ale przy obecnym stanie prawnym problematyczne było udowodnienie umyślności działania biegłego przy wydaniu fałszywej opinii, co jest warunkiem koniecznym zastosowania powyższej kwalifikacji.

Minister Sprawiedliwości nie zdiagnozował czynników korupcyjnych dotyczących funkcjonowania biegłych wskazując, że w ostatnich latach nie wpływały do resortu potwierdzone sygnały o przypadkach korupcji wśród biegłych sądowych. Wskazać należy, że w okresie objętym kontrolą żadna z komórek organizacyjnych ministerstwa nie miała w zakresie działania monitorowania tego typu czynników na poziomie resortowym<sup>129</sup>. Na powyższe ryzyko zwróciła uwagę Ministrowi już w 2007 r. Transparency International wymieniając jako czynnik korupcyjny m.in. bardzo niskie stawki wynagrodzeń biegłych<sup>130</sup>.

Jednakże NIK zdiagnozowała fakty i zdarzenia związane z funkcjonowaniem instytucji biegłych, wskazujące na występowanie nietransparentnych, bądź budzących wątpliwości, nie tylko pod względem etycznym, praktyk stosowanych przez biegłych związanych z ich udziałem w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych i nadzorowanych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Analiza danych zarejestrowanych w systemie SIP Libra 2 wskazała, że ponad 70 podmiotów na zlecenie prokuratury wykonało w latach 2012–2014 (do 30 czerwca) powyżej 500 opinii. 60% w tej grupie stanowiły osoby fizyczne i podmioty prywatne specjalizujące się w opiniowaniu na potrzeby prokuratury. Uwzględniając liczbę dni roboczych we wskazanym okresie oznaczało to, że poszczególni biegli wykonywali więcej niż jedną opinię dziennie. W opinii NIK można postawić hipotezę, że dochodziło w tych przypadkach do „podzlecania opinii”. Na istnienie takiej, niedopuszczalnej praktyki, zwracano wielokrotnie uwagę w publicystyce prawnej dotyczącej biegłych<sup>131</sup>.

Analiza stron internetowych sądów okręgowych wykazała, że umieszczane były na nich, poza listą biegłych sądowych, także inne informacje o osobach bądź podmiotach sporządzających ekspertyzy w różnych specjalnościach. Powyższe może budzić wątpliwości w kontekście powoływania się następnie przez te osoby lub podmioty, na swoich stronach internetowych, na rzekome „rekomendacje” poszczególnych sądów. Biegli wykorzystywali także inne portale – np. reklamujące firmy z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, społecznościowe – oferując swoje usługi. Skala tego typu informacji, z uwagi na powszechność zjawiska, nie była możliwa do określenia. Departament właściwy w sprawie biegłych uznał, iż zamieszczane dane na stronach

<sup>129</sup> Regulamin organizacyjny ministerstwa wskazywał Biuro Ochrony – Centrum Zarządzania Kryzysowego, jako odpowiedzialne za koordynowanie działań związanych z zapobieganiem korupcji. Procedura określająca działania biura w tym zakresie odnosiła się wyłącznie do ministerstwa. Z kolei komórka audytu (Samodzielne Stanowisko do spraw Audytu Wewnętrznego), odpowiedzialna za wykonywanie zadań związanych z przetwarzaniem informacji o podejrzeniu wystąpienia w Ministerstwie Sprawiedliwości zjawisk o charakterze korupcyjnym wskazała, że w latach 2012–2014 na adres Antykorupcja@ms.gov.pl nie wpłynęło żadne zgłoszenie dotyczące pracowników ministerstwa w związku z realizacją zadań w obszarze nadzoru nad biegłymi sądowymi.

<sup>130</sup> Globalny Raport Korupcji 2007. *Korupcja w systemach prawnych*, Transparency International, 2007 za: <http://www.egospodarka.pl/22270,Korupcja-w-Polsce-2007,2,39,1.html>

<sup>131</sup> Por. T. Widła, „Uwagi...” w: *Palestra* 3–4/2002; „Skazani na biegłych” wywiad z prof. Ewą Gruzą w: [http://wyborcza.pl/duzyformat/1,140241,16501712,Skazani\\_na\\_bieglych.html](http://wyborcza.pl/duzyformat/1,140241,16501712,Skazani_na_bieglych.html)

internetowych sądów *stanowią jedynie informacje, nie stwierdzono przypadków, aby zawierały one jakiegokolwiek komunikaty perswazyjne*. Dyrektor departamentu w grudniu 2014 r. zadeklarowała jednak, że wystąpi do prezesów sądów okręgowych, odpowiedzialnych za treści zamieszczane na administrowanych przez nich stronach, o zwrócenie uwagi na sygnalizowaną sytuację.

Zjawisko rekomendowania usług eksperckich świadczonych przez osoby fizyczne i podmioty gospodarcze<sup>132</sup> zaobserwowano także na stronach internetowych jednostek prokuratury. Odnotowano także gwarantowanie przez osoby wpisane na listy biegłych sądowych i zatrudnione w jednostkach organizacyjnych policji krótkich terminów wykonania ekspertyz w przypadku ich powołania. Czas oczekiwania na opinie policyjnych laboratoriów kryminalistycznych wskazywany był przez Prokuratora Generalnego jako jedna z przyczyn długotrwałości postępowań.

### 3.2.3. Koszty funkcjonowania instytucji biegłych

**Udział kosztów opinii biegłych w kosztach postępowań.** Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości wydatki Skarbu Państwa na biegłych (z list biegłych sądowych, *ad hoc* i instytucjonalnych) wyniosły szacunkowo<sup>133</sup> 169.190 tys. zł w 2012 r., 182.277 tys. zł w 2013 r. oraz 199.735 tys. zł w 2014 r. Stanowiło to w 2014 r. 26%, natomiast w 2013 r. 25% wydatków na postępowania sądowe. Wynagrodzenia biegłych w znaczącym stopniu (na drugim miejscu po wydatkach na doręczanie wezwań i innych pism) wpływają na koszty postępowań sądowych ogółem. W latach 2010–2014 wydatki na biegłych wzrosły o 48%, tj. o 64 411 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej<sup>134</sup> (dalej: departament budżetu) wskazał, iż wzrost wydatków na biegłych w 2013 r. uzależniony był od wzrostu liczby opinii w relacji do wzrostu liczby spraw sądowych ogółem, w tym załatwionych<sup>135</sup>. Podobna teza zaprezentowana została także w ocenie Ministra Sprawiedliwości wykonania budżetu w części 15/00 – Sądy powszechne za 2013 r. i odnosiła się do wzrostu załatwionych spraw w kontekście zwiększonych nakładów na sądownictwo. NIK nie podzieliła tej argumentacji. Ponadto przedłożone przez ministerstwo materiały nie pozwoliły na potwierdzenie, iż wzrost liczby wydawanych opinii był proporcjonalny do liczby spraw, w ramach których ich zasięgnięto, a tym bardziej do prowadzonych spraw sądowych ogółem. Minister nie dysponował danymi dotyczącymi liczby opinii wydanych w postępowaniach sądowych w poszczególnych latach oraz generującymi dodatkowe koszty opinii niespełniających w ocenie sądów wymogów rzetelności i jakości. Nie posiadał także pełnej i rzetelnej wiedzy

<sup>132</sup> Przykładowo: w dniu 13 listopada 2014 r. na stronach internetowych Prokuratury Okręgowej w Zielonej Górze umieszczona była lista „rekomendowanych ekspertów” pogrupowanych według 30 specjalizacji – <http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=18>

<sup>133</sup> Wydatki na biegłych ewidencjonowane są według klasyfikacji budżetowej w załącznikach do sprawozdań Rb-28 w paragrafach: 4170 – wynagrodzenia bezosobowe, w tym wynagrodzenia biegłych (w tym z zakresu ubezpieczeń społecznych); 4610 – koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, w tym należności z tytułu wydanych opinii akademii medycznych, pozostałych instytucji wyznaczonych do wydawania opinii oraz koszty sprowadzania i przewozu oskarżonego świadków i biegłych; 3030 – różne wydatki na rzecz osób fizycznych w tym zwrot utraconych wynagrodzeń biegłych oraz zwrot kosztów diet, przejazdów noclegów biegłych – w ostatniej pozycji wspólnie ewidencjonowany jest zwrot kosztów dla biegłych oraz ławników i świadków.

<sup>134</sup> Zgodnie z § 23 ust. 1 regulaminu organizacyjnego do zakresu zadań Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej należało m.in. sprawowanie nadzoru nad gospodarką finansową jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, sprawowanie kontroli realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa oraz ustalanie skutków finansowych projektowanych aktów normatywnych.

<sup>135</sup> W 2013 r. do sądów powszechnych wpłynęło ogółem 15 170 tys. spraw, tj. o 8% więcej niż w roku 2012 (ok. 1,1 miliona spraw więcej). W 2013 r. sądy powszechne załatwiły 14 576 tys. spraw, wobec 14 105 tys. spraw w roku 2012 tj. o 471 tys. więcej.



o skali i strukturze kosztów<sup>136</sup> ponoszonych przez sądy w związku ze sporządzanymi opiniami. Ponadto z danych ministerstwa wynikało, że podczas gdy wydatki na biegłych wzrosły w 2014 r. w stosunku do 2013 r. o 10%, to wpływ spraw ogółem zmalał o 4%, a liczba spraw załatwionych wzrosła o nieco ponad 1%.

Także informacje uzyskane od innych organów uprawnionych do powoływania biegłych wskazują, że nie występuje prosta zależność między liczbą spraw, w tym spraw z udziałem biegłych, a wzrostem wydatków na biegłych. Pomimo malejącej liczby spraw wpływających do prokuratury<sup>137</sup> wydatki na postępowania prokuratorskie w 2013 r. wzrosły o ponad 4% (w porównaniu z 2012 r.) i wyniosły 168 772 tys. zł. W 2014 r. osiągnęły one 177 967 tys. zł, tj. 105% wydatków z 2013 r. Wydatki związane z powołaniem biegłych (osób fizycznych i instytucji specjalistycznych) w prowadzonych postępowaniach, ujęte w sprawozdawczości budżetowej prokuratury, stanowiły w 2013 r. 67% kosztów postępowań ogółem, a w 2014 r. – 71%. Przy czym największy wzrost wydatków w porównaniu do 2013 r. dotyczył należności z tytułu wydawania opinii pozostałych instytucji i wyniósł 5 372 tys. zł (wzrost o ponad 22%).

Według szacunków NIK (opartych na danych z SIP Libra 2<sup>138</sup>) pomiędzy rokiem 2012 a 2013 nastąpił znaczący (o ponad 13%) wzrost liczby postępowań, w których wydano przynajmniej jedną opinię. Koszty opinii z zakresu kryminalistyki stanowiły 25% ogółu opinii, badania medyczne (24%), oględziny i otwarcie zwłok (19%), inny typ opinii do którego zaliczane były m.in. opinie z zakresu informatyki (19%), opinie z zakresu techniki samochodowej i ruchu drogowego (7%), po 3% udział w kosztach miały opinie z zakresu ekonomii (księgowości/rachunkowości) oraz badania psychologiczne.

W odniesieniu do kosztów postępowań, w tym kosztów opinii biegłych służby finansowo-księgowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, jak również pion finansowo-księgowy Prokuratury Generalnej prowadziły systematyczne analizy. Prokurator Generalny określił przyczyny wzrostu tych kosztów i działania, które podjąć miały jednostki organizacyjne prokuratury w celu ich obniżenia. Wnioski zostały przedstawione Ministrowi Finansów oraz Radzie Ministrów w lipcu 2014 r., w związku z ubieganiem się Prokuratora Generalnego o zwiększenie planowanych środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na 2014 r.<sup>139</sup> oraz zwiększenia planowanych środków na 2015 r. Jako przyczyny wzrostu kosztów postępowań w związku z zasięgnięciem opinii biegłych wskazano:

- zmianę sposobu wynagradzania biegłych po wydaniu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych do wydania opinii w postępowaniu karnym;

<sup>136</sup> Należy rozróżnić pojęcie kosztu i wydatku. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z kontekstem ekonomicznym środków przeznaczonych na opinie biegłych, w szczególności rachunku przepływów środków pieniężnych oraz zysków i strat. W drugim – mowa jest o rozchodzie środków wynikającym z realizacji transakcji z tytułu zaciągniętych zobowiązań.

<sup>137</sup> W 2014 r. wpłynęło do prokuratury o ponad 7% spraw mniej niż w 2013 r.

<sup>138</sup> Jednostki organizacyjne prokuratury nie przykładały należytej staranności do rejestracji kosztów w SIP Libra 2, przekładające się na błędne generowanie danych w tym zakresie. Przykładowo: opinie z zakresu badań dokumentów klasyfikowano jako opinie kryminalistyczne lub inny typ opinii. Z uwagi na brak możliwości weryfikacji tych danych na szczeblu Prokuratury Generalnej, Prokurator Generalny wystąpił do prokuratorów apelacyjnych o rozważenie przeprowadzenia przez inspektorów do spraw biurowości kontroli dotyczących rejestracji kosztów postępowań przygotowawczych w podległych im jednostkach.

<sup>139</sup> W 2014 r. Prokuratura Generalna otrzymała z rezerwy ogólnej budżetu państwa łącznie 8.970.752 zł, w tym na pokrycie kosztów postępowań prokuratorskich 8.000.000 zł oraz 970.752 zł na pokrycie kosztów związanych z wykonaniem opinii w tzw. sprawie „Amber Gold”.

- stanowisko Sądu Najwyższego zobowiązujące prokuratora do uzyskania opinii psychiatrycznej i psychologicznej w każdym przypadku kierowania do sądu wniosku o poddanie osoby leczeniu odwykowemu<sup>140</sup>;
- wzrost liczby spraw skomplikowanych, wielowątkowych, i wieloosobowych, dotyczących m.in. przestępstw gospodarczych, zabójstw i innych przestępstw kryminalnych, wymagających opinii biegłych, w tym kompleksowych opinii biegłych lub instytucji;
- wzrost liczby biegłych sądowych będących czynnymi podatnikami podatku VAT, a także objęcie podatkiem VAT czynności, które w przeszłości były zwolnione z tego podatku;
- wzrost liczby opinii psychologów (w związku z większą liczbą spraw dotyczących małoletnich pokrzywdzonych, w których przepisy nakładają obowiązek powoływania psychologa do czynności wykonywanych z ich udziałem);
- konieczność zasięgnięcia opinii biegłych komercyjnych w związku z długim okresem oczekiwania na opinie laboratoriów kryminalistyki przy Komendach Wojewódzkich Policji.

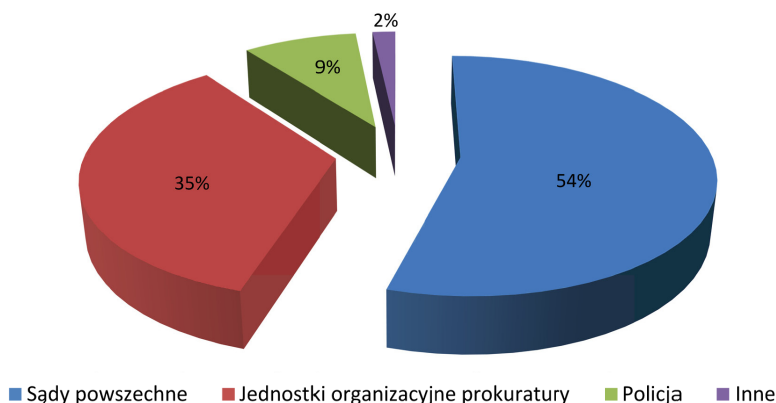
W okresie objętym kontrolą (2012– I półrocze 2014) prokuratorzy Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu zasięgnęli 120 opinii, których koszt wyniósł 579, 7 tys. zł.<sup>141</sup> W tym samym okresie wydatki poniesione na opinie i wynagrodzenia biegłych przez wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury wyniosły 5 425 tys. zł. Liczba opinii biegłych powołanych postanowieniem funkcjonariuszy Policji w postępowaniach karnych prowadzonych w latach 2012, 2013 oraz w I połowie 2014 r. (z uwzględnieniem śledztw powierzonych Policji przez prokuraturę do prowadzenia na podstawie art. 311 § 2 Kpk), wyniosła łącznie 397 976, łączne wydatki policji z powyższego tytułu wyniosły 70 967 tys. zł.

Ponadto: Służba Celna wydatkowała 5 457 tys. zł z tytułu zasięgnięcia 5 472 opinii biegłych; Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – 633 tys. zł (nie są prowadzone statystyki dotyczące liczby wydanych w toku prowadzonych postępowań decyzji o powołaniu biegłych oraz sporządzonych przez nich opinii); Centralne Biuro Antykorupcyjne – 1 179 tys. zł z tytułu zasięgnięcia 264 opinii biegłych; Straż Graniczna – 346 tys. zł z tytułu zasięgnięcia 650 opinii.

Łączne wydatki państwa z tytułu udziału biegłych w postępowaniach sądowych i przygotowawczych szacować można na kwotę ok. 350 000 tys. zł rocznie.

Wykres nr 4

Udział podmiotów w wydatkach na opinie biegłych



Źródło: Dane pozyskane w trybie art. 29 ustawy o NIK za okres 2013–I półrocze 2014 r.

<sup>140</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2013 r. sygn. IIICZP 52/13.

<sup>141</sup> Dane nie obejmują pionu Biura Lustracyjnego.

**Programy oszczędnościowe.** Zgodnie z § 36 regulaminu urzędowania sądów<sup>142</sup> prezes sądu apelacyjnego oraz prezes sądu okręgowego zawiadamia, w formie pisemnej, Ministra Sprawiedliwości o wydaniu ważniejszych zarządzeń z zakresu administracji sądu. NIK ustaliła, że w okresie kontrolowanym nie wpłynęły informacje o takich zarządzeniach obejmujących problematykę biegłych sądowych, a w szczególności związanych z wynagrodzeniami biegłych.

Kierując się zasadami określonymi w regulaminie urzędowania prokuratury, ustawie o finansach publicznych i ustawie o rachunkowości, prokuratorzy kierujący jednostkami prokuratur apelacyjnych i okręgowych wprowadzali stosownymi zarządzeniami ograniczenia w zakresie zaciągania zobowiązań na wydatki z tytułu opinii wydawanych przez biegłych. Z dokonanej przez NIK analizy ww. zarządzeń oraz z diagnozy dokonanej przez Prokuratora Generalnego wynikało, że działania skupiające się na obniżeniu kosztów postępowań w zakresie wynagrodzeń biegłych obejmowały obowiązki:

- analizowania zasadności powoływania biegłych oraz rozpoznawania rynku biegłych;
- ustalania przewidywanych kosztów i czasu wykonywania opinii, w tym dążenia do zróżnicowania stawek wynagrodzenia biegłych z punktu widzenia możliwie najniższych stawek wynikających z rozporządzenia dotyczącego wynagrodzeń biegłych, z zastrzeżeniem możliwości stosowania górnych stawek w uzasadnionych sytuacjach;
- analizy ofert przedłożonych przez kilku biegłych, w tym możliwości powołania biegłych, którzy proponują niższe koszty wykonania opinii, ale przy zachowaniu gwarancji terminowości i fachowości;
- powoływania do wydania opinii w pierwszej kolejności biegłych sądowych, a nie instytucji specjalistycznych wykonujących ekspertyzy o wyższej kosztowności;
- rzetelnym i wnikliwym analizowaniu rachunków biegłych lub innych podmiotów opiniujących, z uwzględnieniem szczegółowej weryfikacji przedstawianych przez biegłych kart pracy, a w szczególności czasu pracy w stosunku do obszerności materiału dowodowego.

Krajowa Rada Prokuratury w uchwale nr 457/2014 z dnia 3 września 2014 r. odwołującej się do działań oszczędnościowych wprowadzonych przez Prokuratora Okręgowego w Częstochowie podniosła, że *uzgodnienie zasadności dopuszczenia dowodu z opinii biegłego względnie opinii instytucji naukowej lub specjalistycznej w postępowaniach prowadzonych w jednostkach prokuratur okręgu częstochowskiego, w których koszt przekroczyłby 2 tys. zł*<sup>143</sup> stanowi naruszenie niezależności prokuratorów określonej w art. 8 ust. 2 oraz art. 8a i 8b ustawy o prokuraturze.

NIK ustaliła na podstawie analizy przekazanych zarządzeń w zakresie kontroli rachunków biegłych, iż kontekst znaczeniowy wprowadzonych zapisów przez PO w Częstochowie w zakresie nałożenia obowiązku uzyskania zgody prokuratora okręgowego na dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, której koszt opracowania przekracza ustalony próg kwotowy, stosowany był także w innych jednostkach prokuratury, np. w Gdańsku, Gliwicach, Katowicach, Bydgoszczy, Słupsku, Koszalinie.

**System wynagradzania biegłych i zmiany w tym systemie.** Wysokość wynagrodzenia biegłego określa sąd lub inny organ procesowy, który go powołał. Podstawą obliczenia stawki wynagrodzenia (za godzinę pracy i w taryfie ryczałtowej) stanowi ułamek kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, określanej ustawą budżetową<sup>144</sup>. Stawka wynagrodzenia

<sup>142</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – *Regulamin urzędowania sądów powszechnych* (Dz. U. z 2014 r., poz. 259).

<sup>143</sup> [http://krp.gov.pl/plik/2014\\_09/25aeb052a4711df01c9917083c15724.pdf](http://krp.gov.pl/plik/2014_09/25aeb052a4711df01c9917083c15724.pdf)

<sup>144</sup> Kwota bazowa wynosiła w latach 2012–2014 – 1766,46 zł.

kształtowana była w odniesieniu do stopnia skomplikowania opinii i wykształcenia biegłego. W kontrolowanym okresie wahała się w granicach od niecałych 23 zł za godzinę pracy magistra przy wykonaniu prostej opinii, do niespełna 70 zł w przypadku profesora. W razie złożonego problemu będącego przedmiotem opinii stawka mogła być podwyższona o 50 proc. Powyższe stawki daleko odbiegały od rynkowych stawek wynagrodzenia w niektórych specjalnościach, zwłaszcza w medycznych. Powodowało to niejednokrotnie konieczność długotrwałego poszukiwania biegłych, co z kolei skutkowało przewlekłością postępowań.

Na niskie zarobki biegłych w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE zwrócono uwagę m.in. w wymienionym wcześniej raporcie twinningowym. Przykładowo w Republice Austrii prawo do wynagrodzenia biegłych uregulowane jest ustawowo i obejmuje, podobnie jak w Polsce: zwrot kosztów podróży oraz pobytu w miejscu wykonywania czynności, zwrot kosztów poniesionych w związku z zatrudnieniem pomocników (czego w Polsce nie ma); zwrot wydatków na zużyte materiały, rekompensatę za utracony zarobek spowodowany nieobecnością w pracy zawodowej oraz honorarium za sporządzenie opinii („zapłata za poniesiony trud”). Przy czym w zakresie wynagrodzenia za „poniesiony trud” obowiązuje generalna zasada, iż sąd musi zapewnić biegłemu wynagrodzenie za wykonywane przez niego czynności w takim samym zakresie jak prywatni zleceniodawcy. Jeżeli nie byłoby to możliwe istniałoby niebezpieczeństwo selekcji negatywnej i nie można by było znaleźć dobrych biegłych<sup>145</sup>. W Niemczech stawka godzinowa (uregulowana ustawowo) waha się między 65 a 125 euro i zależy od wykonywanej profesji<sup>146</sup>. W Wielkiej Brytanii, gdzie biegli powoływani i opłacani są przez strony (co do zasady) średnie stawki za godzinę wynoszą 178 euro w postępowaniach karnych i 213 euro w postępowaniach cywilnych<sup>147</sup>.

Z dniem 6 maja 2013 r. Minister Sprawiedliwości wprowadził zmiany w systemie wynagradzania biegłych<sup>148</sup>. Dwa rozporządzenia zastąpiły m.in. przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1975 r. w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym<sup>149</sup>. Powyższe było następstwem zmian dokonanych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>150</sup> (dalej: uksc) oraz Kodeksie postępowania karnego. Wymienione rozporządzenia nie zmieniały zasad określania stawek wynagradzania biegłych, poza wprowadzeniem możliwości godzinowego sposobu rozliczania, w miejsce stawek ryczałtowych, pracy określonych grup biegłych<sup>151</sup>. W uzasadnieniu do wymienionych rozporządzeń Minister wskazał, że zmiana regulacji wynagrodzeń biegłych przewidywana była w projekcie ustawy o biegłych sądowych z 2012 r. Z uwagi na przerwanie procesu legislacyjnego owego projektu, takiej regulacji nie dokonano.

<sup>145</sup> „Analiza porównawcza...” s. 9.

<sup>146</sup> M. Tomaszewska-Michalak, „Modele funkcjonowania instytucji biegłego...”, s. 16.

<sup>147</sup> Tamże, s. 8–9. Sąd ma jednak prawo ograniczyć koszty wydania opinii. Według wskazówek Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawach mniejszej wagi wysokość opłat związanych z wydaniem opinii nie powinna przekraczać 750 funtów.

<sup>148</sup> Wymienione wcześniej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf ryczałtowych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym oraz w postępowaniu karnym.

<sup>149</sup> Dz. U. Nr 46, poz. 254 ze zm.

<sup>150</sup> Dz. U. 2014 r., poz. 1025 ze zm.

<sup>151</sup> Powyższa modyfikacja, dotycząca biegłych z zakresu medycyny, geodezji i kartografii oraz instytucji specjalistycznych wykonujących niektóre badania np. śladów krwi i substancji biologicznych, śladów postrzałowych, ambulatoryjnych badań psychologicznych itd., wynikała z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2012 r. (sygn. SK 24/11), w którym TK stwierdził niekonstytucyjność wcześniejszych regulacji w zakresie, w jakim ustanawiały one górną granicę wynagrodzenia dla biegłego z zakresu medycyny za wydanie opinii na podstawie akt sprawy wyłącznie w formie ryczałtowanej.

Przepisy rozporządzeń obowiązujące od maja 2013 r. usunęły obowiązującą przez prawie 37 lat w rozporządzeniu *w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym* zasadę, że jeżeli opinia została wykonana wadliwie, niezgodnie z zaleceniem sądu lub ze znacznym nieusprawiedliwionym opóźnieniem, wynagrodzenie biegłego ulega odpowiedniemu obniżeniu. Upoważnienie zawarte w art. 89 ust. 5 uksc oraz 618f § 1 i 2 Kpk nie dawało Ministrowi Sprawiedliwości podstaw do uregulowania tej kwestii rozporządzeniem. Departament właściwy w sprawie biegłych nie brał udziału w opiniowaniu projektów ustaw, które uchylily powyższy przepis. Konsultując następnie merytorycznie treść rozporządzeń *w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii* w postępowaniu cywilnym oraz w karnym, dostrzegając ograniczenia wynikające z zakresu delegacji ustawowej, zwracał jednak uwagę, iż *możliwość obniżenia wynagrodzenia stanowi skuteczny środek dyscyplinujący biegłych sądowych, wpływający zarówno na jakość opinii jak i ich terminowość*. Uwagi te nie zostały uwzględnione przez departamenty legislacyjne ministerstwa.

Dyrektor Departamentu Prawa Karnego wyjaśnił, że merytoryczna wadliwość opinii nie może być poddana ocenie w kategoriach grzywna/obniżenie wynagrodzenia z uwagi na niezależność i samodzielność biegłych przy sporządzaniu opinii, w szczególności przyjmowania przez nich konkretnych metod badawczych. Ponadto w przypadku zastrzeżeń organu zlecającego do jakości opinii jedynym legalnym środkiem dyscyplinującym jest tryb przewidziany w art. 201 Kpk w związku z art. 8 Kpk<sup>152</sup>. Wskazał też, że biegłemu przysługuje tylko wynagrodzenie za wykonaną pracę, zatem jeśli opinia nie spełnia proceduralnych wymogów to praca nie została wykonana i biegłemu wynagrodzenie nie przysługuje. Podkreślił, że najważniejszym środkiem dyscyplinującym biegłego sądowego jest zawarta w przepisach rozporządzenia w sprawie biegłych możliwość zwolnienia go z funkcji, w szczególności, gdy nienależycie wykonuje on swoje czynności. Rozporządzenie nie przewidywało jednak na poziomie prezesa sądu okręgowego mechanizmu informacyjnego, czy nadzorczego, który pozwalałby oceniać rzetelne wykonywanie czynności przez biegłych.

W trakcie kontroli NIK departament właściwy w sprawie biegłych zwrócił się z prośbą do IWS o rozszerzenie kompleksowych badań nad funkcjonowaniem biegłych sądowych o analizę *reakcji organów procesowych w przypadku uznania, że opinia biegłego jest wadliwa lub dotyczy okoliczności, które nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia (pozbawienie prawa do wynagrodzenia lub jego obniżenie, w przypadku przyznania wynagrodzenia za taką opinię – ustalenie kogo obciążały jej koszty – Skarb Państwa czy strony, powiadamianie prezesa sądu okręgowego o wydaniu przez biegłego wadliwej opinii)*.

Ponadto przygotowany merytorycznie w tym departamencie *projekt założeń* zakładał wprowadzenie obowiązku zawiadamiania prezesa sądu okręgowego przez organy procesowe zlecające opinie o każdym przypadku rażących uchybień w pracy biegłego. Rozwiązanie to zostało uznane za najważniejsze wśród 10 projektowanych przepisów przez respondentów badania ankietowego, przeprowadzonego przez NIK. Aż 86% ogółu pytanym (79% w grupie sędziów) uznała, że wprowadzenie takiego obowiązku ma duże lub zasadnicze/decydujące znaczenie

<sup>152</sup> Zgodnie z pierwszym przepisem, jeżeli opinia jest niepełna lub niejasna albo gdy zachodzi sprzeczność w samej opinii lub między różnymi opiniami w tej samej sprawie, można wezwać ponownie tych samych biegłych lub powołać innych. Drugi z przepisów stanowi, że sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu.

dla realizacji celu ustawy (por. wykres nr 6, s. 61). Art. 6 *projektu ustawy* odnoszący się do nadzoru nad biegłymi nie powtórzył jednak tego zapisu<sup>153</sup>, a w toku konsultacji publicznych zarzucono mu brak precyzji np. nie określenie trybu zawiadamiania o uchybieniach biegłych.

Omawiane zmiany sposobu wynagradzania biegłych wprowadzone rozporządzeniami z kwietnia 2013 r. objęły także sposób naliczania podatku VAT od przysługujących biegłym wynagrodzeń<sup>154</sup>. Gdy biegły jest płatnikiem podatku VAT, wynagrodzenie winno być podwyższone o wysokość tego podatku. Elementem wynagrodzenia biegłego są także – określone w przepisach Kpk oraz uksc – zwrot poniesionych przez niego wydatków niezbędnych dla wydania opinii, utraconego zarobku lub dochodu, kosztów podróży, noclegu oraz utrzymania w miejscu wykonywania czynności. Do ministerstwa wpływały sygnały wskazujące, że wynagrodzenie biegłego nie było traktowane jako łączna wartość kosztów opinii oraz poniesionych wydatków niezbędnych do jej wydania, a tym samym pozostawało niejasne czy podatek VAT winien być naliczany od obydwu ww. składników. Ponadto zarówno pionierzy finansowo-księgowi, jak sami biegli mieli wątpliwości w zakresie prawidłowego postępowania w przypadku naliczania podatku dochodowego od świadczonych przez nich usług. Potwierdza to szereg interpretacji indywidualnych wydanych w okresie objętym kontrolą przez dyrektorów Izby Skarbowych odnoszących się do wynagrodzeń biegłych, opublikowanych na portalu Ministerstwa Finansów. Powyższe wskazuje, że problematyka ta może wymagać wyraźnego uregulowania.

Z uznaniem biegłych za płatników podatku VAT (co kwestionowane było przez część środowiska biegłych<sup>155</sup>) wiąże się kwestia ich odpowiedzialności wobec osób trzecich za przedłożone opinie, oparta na interpretacji art. 15 ust. 3 ustawy o VAT<sup>156</sup> przez Ministra Finansów i jego służby. Konsekwencją są wytaczane biegłym procesy<sup>157</sup> odszkodowawcze, co zdaniem np. Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego *stoi w sprzeczności z zasadami procesowymi i funkcją biegłego w polskim systemie prawnym*<sup>158</sup>. *Projekt założeń* początkowo zakładał wyłączenie biegłych z grona płatników VAT, ostatecznie jednak kwestia ta została pominięta w *projekcie ustawy o biegłych sądowych*.

<sup>153</sup> Art. 6 ust. 1 *projektu ustawy* powtarza przepisy proceduralne nakazujące dyscyplinowanie biegłych w przypadkach nieusprawiedliwionego niestawiennictwa, opóźnienia w wykonaniu opinii lub odmowie jej wykonania albo o wykonaniu przez biegłego sądowego czynności biegłego niezgodnie z zasadami sztuki właściwymi dla jego specjalności.

<sup>154</sup> Odpowiednio: art. 89 ust. 4 uksc – *wynagrodzenie biegłego będącego podatnikiem obowiązany do rozliczenia podatku od towarów i usług podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie ze stawką tego podatku obowiązującą w dniu orzekania o tym wynagrodzeniu*; art. 618f § 4 – *wynagrodzenie biegłego i specjalisty nie będącego funkcjonariuszem organów procesowych, będących podatnikami obowiązany do rozliczenia podatku od towarów i usług, podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług, określoną zgodnie ze stawką tego podatku obowiązującą w dniu orzekania o tym wynagrodzeniu*.

<sup>155</sup> Por.: Ewa Gruza, „Deja vu – czyli kilka słów o nowym projekcie ustawy o biegłych sądowych”, wystąpienie na XV Wrocławskim Sympozjum Badań Pisma, Wrocław 19–21 września 2012 r.; Tadeusz Widła, „Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego RP z 12 czerwca 2008 r. K 50/05” w *Paestra*, 2008, nr 7–8.

<sup>156</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; biegli nie zostali wyłączeni na podstawie art. 15 ust. 3 ww. ustawy z grona podmiotów zobowiązanych do uiszczania podatku VAT z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

<sup>157</sup> Por.: Łukasz Jędruszak, „Odpowiedzialność cywilna biegłego sądowego” w *Temidium.pl* – [http://www.temidium.pl/arttykul/odpowiedzialnosc\\_cywilna\\_bieglego\\_sadowego-270.html](http://www.temidium.pl/arttykul/odpowiedzialnosc_cywilna_bieglego_sadowego-270.html)

<sup>158</sup> Polskie Towarzystwo Kryminalistyczne w uwagach do *projektu ustawy* podaje przykład żądania od 3 biegłych 150 tys. zł odszkodowania za rzekomo błędne opinie w zakresie identyfikacji podpisu. *Paradoks tej sytuacji polega na tym, że Sąd uznał za prawidłową opinię czwartą, odrzucając poprzednie 3. Według naszej oceny doszło tu do pomyłki sądowej, co jednak nie przeszkadza w żądaniu od tych biegłych wysokiego odszkodowania* – <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259063/259066/dokument143417.pdf>

**Zobowiązania i należności.** Przyznane biegłym wynagrodzenia, co do zasady, były wypłacane niezwłocznie. Wymagało to przekazania do oddziału finansowego prawomocnego postanowienia sądu o przyznaniu wynagrodzenia w czasie zapewniającym jego terminową realizację. Z analizy NIK wynikało, że postanowienia w sprawie wypłaty wynagrodzenia biegłym w trakcie niespełna 10 miesięcy 2014 r. były przekazywane pionom finansowym sądów okręgowych i rejonowych nawet w ciągu powyżej roku od ich wydania. Powyższy aspekt Izba podnosiła również w kontrolach budżetowych przeprowadzonych w sądach w 2013 r. i 2014 r.<sup>159</sup>, gdzie wskazano przypadki opóźnień w przekazywaniu postanowień liczone w latach.

W kilku przypadkach nie wypłacono biegłym wynagrodzenia w żądanej przez nich wysokości. Łączna kwota obniżonych wynagrodzeń wyniosła 47,4 tys. zł.

Zwłoka w przekazywaniu przez wydziały merytoryczne do oddziałów finansowych prawomocnych postanowień o przyznaniu wynagrodzenia biegłym była przyczyną utrzymywania się stanu zobowiązań wymagalnych w części 15/00 – Sądy powszechne w 2013 r. i 2014 r. w obszarze apelacji poznańskiej. Pomimo zwrócenia się w grudniu 2013 r. przez Ministra Sprawiedliwości w ramach nadzoru nad wykonaniem wydatków w części 15/00 budżetu państwa, do Prezesa SA w Poznaniu oraz Dyrektora SA w Poznaniu, o podjęcie działań w zakresie usprawnienia procesu przekazywania postanowień do oddziałów finansowych, w okresie styczeń–sierpień 2014 r. stany zobowiązań wymagalnych były wyższe niż w analogicznych miesiącach roku poprzedniego i wahały się od 38,1 tys. zł do 154,8 tys. zł.

Na koniec 2013 r. zobowiązania wymagalne w części 15/00 wynosiły 586,9 tys. zł, a na koniec 2014 r. osiągnęły 1 003,6 tys. zł. W latach 2012-2014 (grudzień) w jednostkach organizacyjnych prokuratury nie wystąpiły zobowiązania wymagalne w odniesieniu do wynagrodzeń biegłych.

Ministerstwo gromadziło dane o liczbie zażaleń w przedmiocie przyznania wynagrodzenia biegłym w sprawach karnych i wykroczeniowych, kierowanych do sądów apelacyjnych i okręgowych. W 2012 r. złożono 366 takich zażaleń, w 2013 r. – 377, a w 2014 r. – 283. W pozostałych sprawach (cywilnych, gospodarczych, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych) ministerstwo nie gromadziło analogicznych danych. Minister Sprawiedliwości nie ustalił także przyczyn składanych zażaleń oraz strat państwa z tytułu nieprawidłowego przyznawania wynagrodzeń biegłym; nie miało także rzetelnej wiedzy na temat grzywien (kar pieniężnych) nakładanych na biegłych<sup>160</sup>. Z przedstawionych przez dyrektorów sądów apelacyjnych danych wynika, iż w latach 2012–2014 (wrzesień) na biegłych zostały nałożone na podstawie odpowiednich przepisów Kpk i Kpc grzywny (kary pieniężne) np. za nieusprawiedliwione niestawiennictwo, uchylanie się od czynności biegłego, nieusprawiedliwione opóźnienie złożenia opinii w wysokości ok. 611,6 tys. zł<sup>161</sup>.

<sup>159</sup> W wystąpieniach pokontrolnych NIK kierowanych do prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych w latach 2013–2014 po kontrolach wykonania budżetu państwa za 2012 r. i 2013 r. podniesiono nieprawidłowości m.in.: nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych poprzez księgowanie wydatków na biegłych niezgodnie z terminami dokonanych operacji gospodarczych; wskazywanie w sprawozdaniach budżetowych (i statystycznych) nieprawdziwego obrazu zobowiązań, w tym wymagalnych; niestosowanie się do zasad instrukcji obiegu dokumentów przez wydziały merytoryczne, które z opóźnieniem przekazywały dowody księgowe do pionów księgowości; dokonywanie zapłaty biegłym po upływie terminu wymagalności. Wystąpienia pokontrolne zostały opublikowane na stronie [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

<sup>160</sup> Na podstawie art. 287 Kpc oraz art. 285 i 287 Kpk.

<sup>161</sup> Z uwagi na fakt, że nie we wszystkich sądach prowadzona jest odrębna ewidencja grzywien (kar pieniężnych) nakładanych na biegłych dane te mogą być niepełne. Kwota wpłaconych grzywien może być niższa niż kwota nałożonych, w związku z tym, że niektóre postanowienia o nałożeniu grzywien zostały zaskarżone, niektóre zażalenia zostały umorzone oraz tylko część należności została skierowana do egzekucji.

Z analizy NIK, dokonanej na podstawie 105 orzeczeń<sup>162</sup> sądów apelacyjnych i okręgowych odnoszących się do zażaleń na postanowienia w sprawie wynagrodzeń biegłych, składanych przez strony postępowania i samych biegłych wynikało, że w 41% przypadkach (43 na 105) sądy uchylły bądź zmieniły zaskarżone postanowienia na niekorzyść biegłych, m.in. z uwagi na zawyżanie przez nich czasu poświęconego na wydanie opinii (skorygowane kwoty sięgały 200 tys. zł). W połowie przypadków (53) sądy odrzuciły roszczenia, przekraczające 121 tys. zł, w tym dotyczące zażaleń biegłych, którym organy procesowe obniżyły wynagrodzenia w stosunku do przedstawionych przez nich kwot za sporządzenie opinii (na kwotę 4,3 tys. zł), a także zażalenia innych podmiotów, z tytułu kwestionowania prawidłowości sporządzenia opinii (na kwotę 21,9 tys. zł). W 10% przypadków (11 na 105) ujawnione zostały błędy organów procesowych inne, niż nierzetelne zweryfikowanie rachunków biegłych, skutkujące podwyższeniem wynagrodzeń biegłych (na łączną kwotę 11 tys. zł). W jednej trzeciej przypadków (32 na 105) sądy uznały, że przyznane biegłemu wynagrodzenie mieści się w granicach wyznaczonych przepisami prawa (roszczenia na kwotę 93,2 tys. zł). Z uwagi na to, że w powyższym zakresie nie były prowadzone analizy skala ww. zjawiska, wpływającego niekorzystnie na budżet państwa, nie była Ministrowi Sprawiedliwości znana<sup>163</sup>.

#### 3.2.4. Przygotowanie projektu założeń i projektu ustawy o biegłych sądowych

**Dekada prac nad projektami ustawy o biegłych sądowych.** Prace nad przygotowaniem ustawy o biegłych sądowych rozpoczęły się w Ministerstwie Sprawiedliwości wkrótce po wydaniu rozporządzenia z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych, toczyły się przez dekadę<sup>164</sup>. Przygotowany w 2006 r. projekt ustawy o biegłych w postępowaniu sądowym oraz innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy przyjęty został przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu RP. Prace nad tym projektem zostały przerwane po podjęciu przez Sejm we wrześniu 2007 r. uchwały o skróceniu kadencji. Następnie Minister Sprawiedliwości przygotował projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2008 r. Założenia stały się podstawą przygotowania w marcu 2009 r. projektu ustawy o biegłych sądowych wraz z aktami wykonawczymi<sup>165</sup>. Projekt nie został przekazany do uzgodnień międzyresortowych<sup>166</sup>.

W listopadzie 2010 r. kierownictwo resortu podjęło decyzję o zaproszeniu przedstawicieli środowiska biegłych do udziału w dalszych pracach i w marcu 2011 r. Minister Sprawiedliwości powołał *Zespół do kontynuowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy o biegłych sądowych*.

<sup>162</sup> Postanowień, zarządzeń i uzasadnienia sądów okręgowych i apelacyjnych w okresie wrzesień 2012 – grudzień 2014 odnoszących się do wynagrodzenia biegłych, opublikowanych na portalu orzeczeń sądów powszechnych – <http://orzeczenia.ms.gov.pl/> (według stanu na dzień 7 stycznia 2015 r.).

<sup>163</sup> Ze sprawozdań MS-S5 w sprawach karnych wynika, że w latach 2012-2014 (I półrocze) sądy apelacyjne rozpatrzyły 92 zażalenia w sprawie wynagrodzeń biegłych, a sądy okręgowe 801 takich zażaleń; sprawozdania w sprawach cywilnych, gospodarczych oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie zawierały odpowiedniej pozycji dotyczącej zażaleń na wynagrodzenia przyznane biegłym.

<sup>164</sup> Pierwsze prace nad ustawą o biegłych sądowych rozpoczęto w 2001 r., przygotowane zostały co najmniej dwa projekty – środowiska biegłych oraz rządowy, por.: Tadeusz Tomaszewski „Stary biegły w nowej szacie” w Problemy Współczesnej Kryminalistyki, tom VII, cz. I, Warszawa 2003, s. 23.

<sup>165</sup> Do projektu ustawy dołączone zostały 3 projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości: w sprawie wysokości i szczegółowych zasad wynagradzania biegłych sądowych i instytucji specjalistycznych; w sprawie podstawowych dziedzin dla biegłych sądowych oraz instytucji specjalistycznych; w sprawie sposobu i trybu uzyskiwania informacji o osobie ubiegającej się o ustanowienie biegłym sądowym.

<sup>166</sup> Przede wszystkim z uwagi na fakt, że od 1 kwietnia 2009 r. wchodziły w życie przepisy dotyczące procedury legislacyjnej, według których projekty ustaw opracowuje Rządowe Centrum Legislacji na podstawie założeń opracowanych w resortach i przyjętych przez Radę Ministrów.



Spotkania *Zespołu* odbywały się do listopada 2011 r. Po tej dacie *Zespół* zaprzestał działalności (nie przedstawił projektu ustawy) choć nie została wydana formalna decyzja o jego rozwiązaniu lub zakończeniu prac.

Niektóre rozwiązania projektu z 2009 r. oraz propozycje dyskutowane w *Zespole* były podstawą opracowania *projektu założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych*, który 1 lutego 2012 r. wpisany został do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów<sup>167</sup>. Po wejściu w życie regulaminu organizacyjnego ministerstwa, w marcu 2012 r., projekt założeń przejęty został od departamentu merytorycznego – właściwego w sprawie biegłych sądowych – przez Departament Prawa Cywilnego<sup>168</sup> i po konsultacjach wewnętrznych oraz akceptacji Ministra w październiku 2012 r. skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych oraz udostępniony na stronach BIP Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt rozesłany został do konsultacji 24 organizacjom i instytucjom, w szczególności stowarzyszeniom i organizacjom zawodowym skupiającym biegłych, lekarzy oraz sędziów<sup>169</sup>. Nie otrzymał go natomiast Prokurator Generalny, organizacje zrzeszające prokuratorów, organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką wymiaru sprawiedliwości. Pominięcie Prokuratora Generalnego, zwłaszcza w kontekście wysokości kosztów opinii sporządzanych w postępowaniach karnych, budzi wątpliwości Izby.

Powyższy projekt założeń nie został poprzedzony kompleksową analizą funkcjonowania instytucji biegłych, w tym w szczególności w zakresie wpływu obecnych i projektowanych rozwiązań na realizację celu przyszłej ustawy o biegłych sądowych, tj. *uregulowania problematyki biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów wpisanych na listy biegłych sądowych, które powinny wpłynąć na usprawnienie toku postępowań sądowych oraz przygotowawczych*. Tym niemniej, projekt zawierał diagnozę funkcjonowania instytucji biegłych i wskazywał np. na: trudności w uzyskaniu opinii na wysokim poziomie, w krótkim czasie; niedostatecznie sprawne mechanizmy, pozwalające na właściwą weryfikację kandydatów oraz kontrolę sposobu wywiązywania się przez biegłych z nakładanych na nich obowiązków; brak regulacji, które pozwalałyby na ocenę przygotowania podmiotów prywatnych do wydawania opinii; niezachęcające stawki wynagrodzeń biegłych dla specjalistów najwyższej klasy.

W ocenie autorów założeń projektowane *zwiększenie wymagań względem kandydatów na biegłych oraz zakresu kontroli nad realizacją zleconych im zadań, przy braku zwiększenia poziomu wynagrodzeń, będzie prowadzić do stałego zmniejszenia się liczby osób, gotowych podjąć współpracę z wymiarem sprawiedliwości. Jednocześnie sama zmiana obecnych stawek, stanowiących podstawę do obliczania należności biegłych, nie zagwarantuje podniesienia poziomu opiniowania. Szacunkowy koszt wprowadzenia ustawy, związany z planowanym podwyższeniem stawek, określono na ok. 75 mln zł (w części 15/00 – Sądy powszechne ok. 50 mln zł)*<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/rejestr242,dok.html?czas=1328093281>

<sup>168</sup> Do dnia wejścia w życie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2013 r. poz. 118 ze zm.) nie obowiązywał w resorcie wewnętrzny akt prawa (zarządzenie), który kompleksowo regulował procedurę prowadzenia prac legislacyjnych. Zastosowanie znajdowały zapisy regulaminu organizacyjnego ministerstwa – prace legislacyjne nad projektem aktu normatywnego albo projektem założeń projektu ustawy prowadziły co do zasady departamenty legislacyjne: Departament Prawa Karnego albo Departament Prawa Cywilnego.

<sup>169</sup> Projekt został przekazany do konsultacji np. 8 organizacjom i stowarzyszeniom skupiającym zawody medyczne oraz 7 organizacjom i stowarzyszeniom skupiającym inne specjalności biegłych.

<sup>170</sup> Projekt założeń zakładał utrzymanie obowiązującego systemu wynagradzania biegłych opartego głównie na stawkach godzinowych, przy czym miały one zostać podniesione do ok. 25–100 zł za godzinę.

W toku konsultacji międzyresortowych Minister Finansów uznał za niezasadne, z uwagi na sytuację budżetu państwa, wprowadzenie rozwiązań dotyczących wynagrodzeń biegłych. Minister Finansów zwrócił też uwagę, iż skoro zdaniem Ministra Sprawiedliwości wejście w życie ustawy przyczyni się do podniesienia poziomu wydawanych opinii, a tym samym *pozwoli zastąpić kilka wadliwych ekspertyz jedną prawidłową to należałoby podać szacunki kwot oszczędności, które miałyby powstać w następstwie przyjęcia ustawy*. Minister Sprawiedliwości poinformował jednak, że *nie jest możliwe oszacowanie kwot oszczędności z tego tytułu. Brak jest również danych statystycznych dotyczących liczby opinii wadliwych*. Uwaga Ministra Finansów, dotycząca skutków finansowych, doprowadziła do wstrzymania prac nad projektem założeń.

W marcu 2012 r. Prokurator Generalny zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z propozycją rozważenia celowości podjęcia prac legislacyjnych i organizacyjnych w celu utworzenia Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych na wzór podległego Ministrowi Sprawiedliwości Instytutu Ekspertyz Sądowych. Wynikało to z potrzeby przyspieszenia postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw gospodarczych i finansowych oraz zaobserwowanych błędów organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości wynikających z nienależytego przygotowania biegłych wykonujących ekspertyzy z dziedziny ekonomii<sup>171</sup>. Instytut, jednostka budżetowa resortu sprawiedliwości, według koncepcji Prokuratora Generalnego skupiać miałyby specjalistów z zakresu prawa podatkowego, finansów, obrotu instrumentami finansowymi, funduszy inwestycyjnych, giełd towarowych, księgowości, którzy opracowywaliby opinie biegłych na potrzeby postępowań przygotowawczych i sądowych. Inicjatywa ta rekomendowana była także w wymienionym raporcie na temat przestępczości gospodarczej przygotowanym na polecenie Premiera RP.

W dniu 9 maja 2013 r. Minister Sprawiedliwości polecił kontynuowanie prac nad projektem założeń projektu ustawy o biegłych sądowych obejmującego problematykę reguł postępowania z biegłymi, ale bez kwestii wynagrodzeń.

NIK stwierdziła, że prace nad nową wersją projektu założeń toczyły się zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych. Zgodnie z § 34a powyższego zarządzenia w resorcie powołany został Zespół ds. koordynacji prac legislacyjnych. Jednak prace Zespołu nie były dokumentowane, a ponadto Zespół nie uczestniczył w pracach legislacyjnych nad projektem założeń ustawy o biegłych. Ponadto w resorcie brak było spójnej koncepcji co do reformy systemu biegłych. Przykładowo można wymienić uwagi departamentu sądów zgłaszane do projektów założeń z 2012 r. oraz z 2013 r., w których m.in. kwestionowano jedno z podstawowych rozwiązań, tj. wyposażenie prezesów sądów w możliwość powoływania ekspertów (komisji) w celu weryfikacji kompetencji kandydatów na biegłych sądowych.

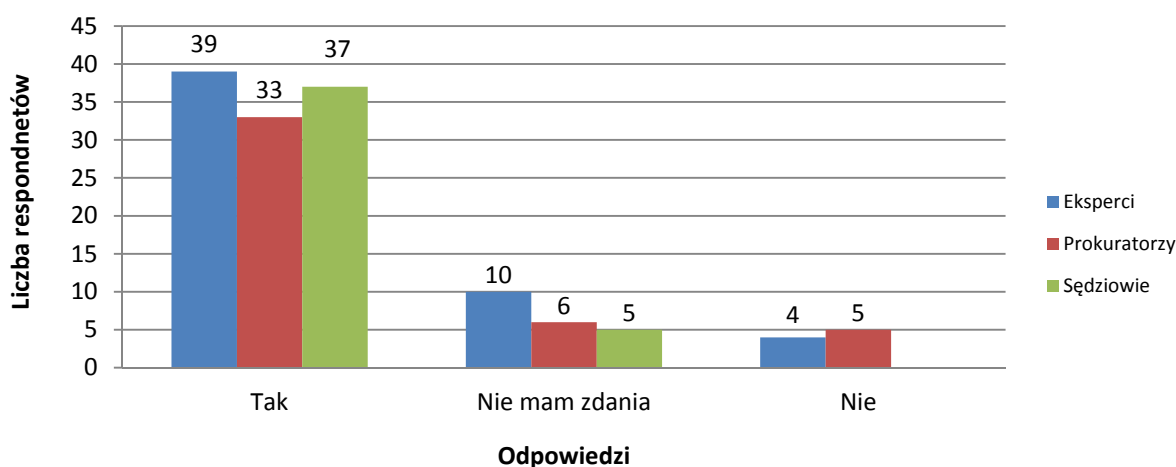
W lipcu 2013 r. projekt założeń po uzgodnieniach wewnątrzresortowych i zaakceptowaniu przez Ministra rozesłany został do konsultacji społecznych, a w październiku 2013 r. do uzgodnień międzyresortowych. W dniu 18 marca 2014 r. Rada Ministrów przyjęła przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych.

<sup>171</sup> Por. M. Hrehorowicz „Opinia biegłego gospodarczego...”. Badania autorki koncentrowały się wokół hipotezy badawczej: *Spektrum i struktura (merytoryczna i formalna) rodzajów opinii występujących w sprawach karnych gospodarczych są zdecydowanie odmienne od spektrum i struktury rodzajów opinii kryminalistycznych, występujących w sprawach o przestępstwa pospolite. Merytoryczna sądowa ocena dowodu z opinii biegłego gospodarczego, z powodu braku po stronie sędziego kwalifikacji niezbędnych do zrozumienia i kontroli specjalistycznych wywodów biegłego, jest iluzoryczna.*

**Założenia reformy funkcjonowania instytucji biegłych.** Kontrola wskazała na celowość podjętych przez Ministra Sprawiedliwości prac nad uregulowaniem funkcjonowania biegłych (w szczególności biegłych sądowych) ustawą. Wskazują na to także m.in. wyniki badań ankietowych przeprowadzone przez Izbę. 78% pytanym odpowiedziało, że *funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości należy uregulować jednym, całościowym aktem prawnym rangi ustawowej*. Zdecydowanie za taką potrzebą opowiedzieli się sędziowie – odpowiedź „tak” zaznaczyło 88% respondentów w tej grupie, żaden sędzia nie był przeciw (por. wykres poniżej).

Wykres nr 5

Czy należy uregulować funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości jednym, całościowym aktem prawnym rangi ustawowej?



Źródło: Badanie ankietowe przeprowadzone przez NIK w październiku 2014 r.

Przyjęty przez Radę Ministrów projekt założeń wskazywał dwa cele przyszłej ustawy:

- ♦ *uregulowanie problematyki biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów wpisanych na listy biegłych sądowych, które powinno wpłynąć na usprawnienie toku postępowań sądowych oraz przygotowawczych;*
- ♦ *uregulowanie zasad ustanawiania i weryfikacji „biegłych instytucjonalnych” oraz sprawowania nad nimi nadzoru.*

Za istotne dla zrealizowania celu przyszłej ustawy Minister Sprawiedliwości uznawał w szczególności:

- ♦ w zakresie statusu biegłych sądowych:
  - przyznanie biegłym sądowym ochrony prawnej, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym;
- ♦ w zakresie trybu nabywania i utraty statusu biegłego sądowego:
  - biegłych sądowych będzie ustanawiał prezes sądu okręgowego w drodze decyzji administracyjnej; kadencja biegłego będzie trwać pięć lat z możliwością ponownego ustanowienia po jej upływie; biegły sądowy będzie powoływany przy jednym sądzie 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;

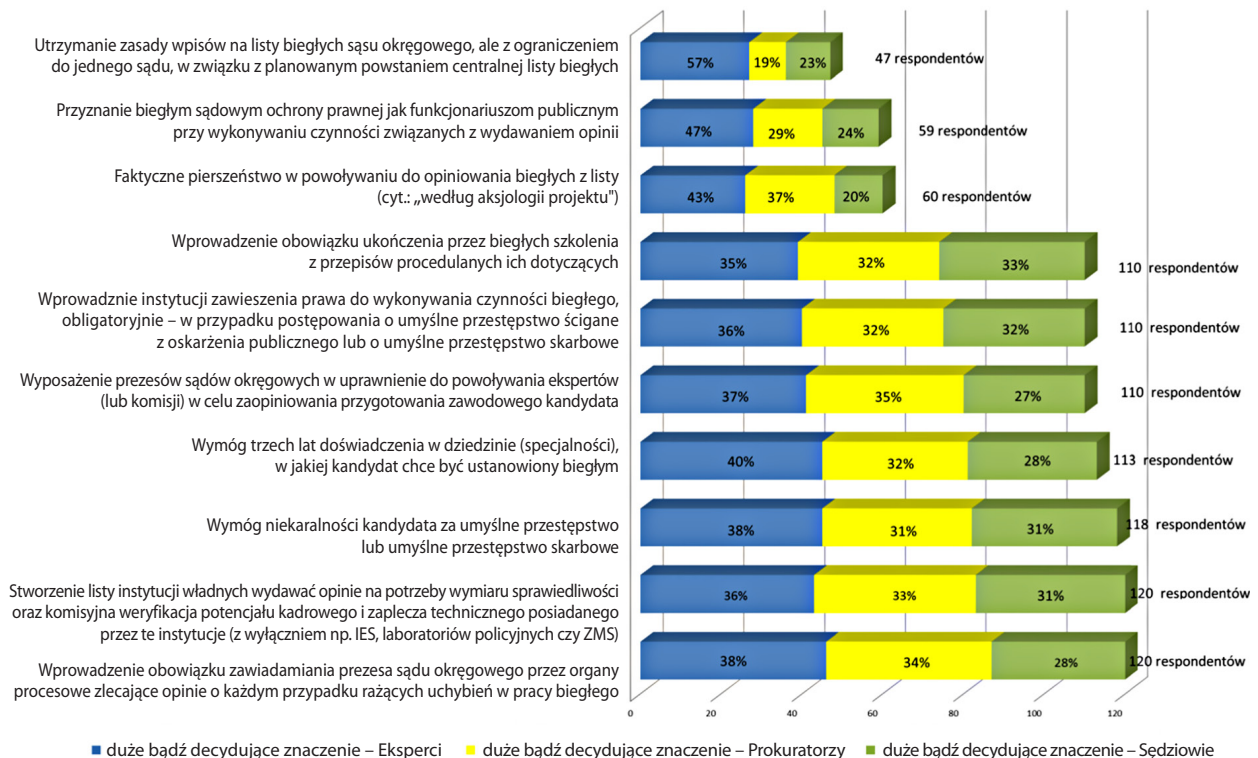
- prezes sądu okręgowego wyposażony zostanie w uprawnienie do powoływania komisji (bądź indywidualnych ekspertów) w celu zaopiniowania przygotowania zawodowego kandydata na biegłego<sup>172</sup>;
- wprowadzony zostanie obowiązek dla organów zlecających biegłemu sporządzenie opinii zawiadamiania prezesa sądu okręgowego o każdym przypadku rażących uchybień biegłego w realizacji powierzonych obowiązków;
- przesłankami skreślenia z listy biegłych będą: 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;
- ◆ w zakresie warunków nabywania, zawieszania i utraty prawa do wykonywania czynności biegłego:
  - wymóg posiadania obywatelstwa polskiego lub jednego z państw członkowskich UE, EFTA lub Konfederacji Szwajcarskiej, znajomości języka polskiego w zakresie niezbędnym do pełnienia funkcji, pełnej zdolności do czynności prawnych, posiadania teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych oraz trzyletniego doświadczenia w dziedzinie, w jakiej osoba ma być ustanowiona, braku orzeczonego zakazu wykonywania zawodu w tej dziedzinie, niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz rękopmi należytego wykonywania funkcji biegłego;
  - przesłanką obligatoryjnego zastosowania zawieszenia będzie prowadzenie przeciwko biegłemu sądowemu postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, a fakultatywnego – prowadzenie przeciwko biegłemu postępowania o nieumyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub nieumyślne przestępstwo skarbowe, prowadzenie wobec biegłego postępowania dyscyplinarnego lub w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, mogące skutkować utratą uprawnień zawodowych, a także wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie skreślenia z listy biegłych; zawieszenie uniemożliwi powoływanie biegłego do sporządzania nowych opinii;
  - przed ustanowieniem na kolejną kadencję prezes będzie zobligowany do pozyskania wyczerpujących informacji o dotychczasowym przebiegu kadencji biegłego od podmiotów, na których zlecenie biegły wykonywał czynności;
- ◆ w odniesieniu do biegłych *ad hoc*:
  - aksjologia projektu ustawy ma wskazywać pierwszeństwo biegłym wpisanym na listę, których kwalifikacje i doświadczenie zawodowe zostały zweryfikowane przez prezesa sądu okręgowego; analogiczne rozwiązanie dotyczyć będzie także biegłych instytucjonalnych nie wpisanych na listę i nie wymienionych w ustawie w kręgu podmiotów uprawnionych do opiniowania;
- ◆ w zakresie ustanawiania instytucji specjalistycznych powołanych do opiniowania:
  - instytucje takie jak 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 organizacyjnych zostaną ustanowione wymogi warunkujące wpis na listę instytucji uprawnionych do opiniowania;

<sup>172</sup> Projekt założeń przewidywał, że zasady wynagradzania komisji (ekspertów) określone zostaną w *ustawie o biegłych sądowych*, jednak na etapie prac nad założeniami na wniosek Ministra Finansów wprowadzono stałą kwotę wynagrodzenia dla członka komisji (eksperta) – 542 zł brutto, zamiast – jak chciał Minister Sprawiedliwości – stawki wynoszącej 15% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego. Koszty komisji (ekspertów) oszacowane zostały na 760 tys. zł rocznie.

- za niezbędne minimalne wymogi wpisu uznane zostaną: posiadanie odpowiedniego potencjału kadrowego, w tym zatrudnianie (bądź pozostawanie w innym stosunku prawnym np. zlecenia) osób spełniających kryteria pozwalające na ubieganie się o uzyskanie statusu biegłego sądowego w dziedzinie, w której zamierza opiniować instytucja, a także posiadanie, o ile to konieczne, właściwego zaplecza technicznego do wykonywania 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 ustanowienie (na podstawie przedłożonych przez nią dokumentów bądź przeprowadzonych oględzin);
- skreślenie instytucji specjalistycznej z listy obligatoryjnie następowaloby: na wniosek tej instytucji, w sytuacji 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;
- ◆ ponadto:
  - do czasu wprowadzenia centralnej elektronicznej listy biegli sądowi zostaną zobligowani do prowadzenia rejestrów zawierających informacje na temat wydawanych opinii;
  - wprowadzony zostanie obowiązek ukończenia przez biegłego sądowego szkolenia z zakresu przepisów dotyczących statusu biegłego, jego praw i obowiązków w procesie oraz zasad przeprowadzania dowodu z opinii; szkolenia będą organizowane przez prezesów sądów okręgowych.

## Wykres nr 6

Które z proponowanych rozwiązań mają duże bądź decydujące znaczenie do zrealizowania celu ustawy (uregulowanie problematyki biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysokokwalifikowanego korpusu ekspertów wpisanych na listę)



O opinię na temat wagi proponowanych rozwiązań Izba poprosiła sędziów, prokuratorów i ekspertów. Respondenci wskazali (por. wykres nr 6, s. 61), iż dla realizacji celów ustawy duże lub zasadnicze/decydujące znaczenie będzie miało:

- wprowadzenie obowiązku zawiadamiania prezesa sądu okręgowego przez organy procesowe zlecające opinie o każdym przypadku rażących uchybień w pracy biegłego (86% wskazań ogółem);
- stworzenie listy instytucji władnych wydawać opinie na potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz komisyjna weryfikacja potencjału kadrowego i zaplecza technicznego posiadanego przez te instytucje – 86% wskazań;
- wymóg niekaralności kandydata za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe (85%).

NIK ustaliła, że w trakcie konsultacji społecznych powyższego *projektu założeń* prezesa sądów apelacyjnych, prokuratorzy apelacyjni i okręgowi oraz przedstawiciele 15 instytucji, organizacji i stowarzyszeń przekazali ministerstwu ponad 140 uwag. Tylko 9 z nich zostało uwzględnionych w pracach nad założeniami, w szczególności:

- uzupełnienie listy indywidualnie wskazanych instytucji uprawnionych do opiniowania bez weryfikacji prezesów sądów okręgowych o zakłady medycyny sądowej uczelni medycznych i rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne<sup>173</sup>;
- wprowadzenie zasady wpisywania biegłego na listę tylko jednego sądu okręgowego w związku z planowanym powstaniem centralnego rejestru biegłych;
- uznanie za warunek ustanowienia biegłym wymogu niekaralności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, a nie – niekaralności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- rezygnację z obligowania prezesów sądów okręgowych do zasięgania opinii o kandydacie na biegłego i w to miejsce nałożenie na kandydatów obowiązku przedstawiania prezesom opinii właściwych organów samorządu zawodowego, stowarzyszeń oraz zakładów pracy;
- zastąpienie szkoleń dla kandydatów na biegłych obowiązkowymi szkoleniami dla osób już ustanowionych biegłymi sądowymi.

Zwraca uwagę zgłoszona w toku konsultacji projektu założeń opinia Dyrektora Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie (dalej: IES). Dyr. IES oceniła, iż *przyjęte w założeniach minimalistyczne cele ustawy rodzą uzasadnione obawy, że przygotowany projekt spowoduje jedynie zamrożenie istniejącego status quo* i przywołała wcześniejsze uwagi (z konsultacji wersji projektu założeń z 2012 r.). Podniosła wówczas m.in., iż fakt wycofania się przez ministerstwo z *wcześniejszych koncepcji powoływania przy prezesach sądów okręgowych stałych komisji do opiniowania przygotowania zawodowego osób ubiegających się o ustanowienie biegłym sądowym* nie zapobiegnie dalszej, tylko formalnej weryfikacji kandydatów na biegłych. Minister Sprawiedliwości postulat powołania stałych komisji uznał za niezasadny. Za niezasadną uznał on także uwagę dotyczącą potrzeby obowiązkowego (a nie fakultatywnego) sprawdzania warunków organizacyjno-technicznych instytucji specjalistycznych ubiegających się o wpis na listę, co – zdaniem Dyr. Instytutu

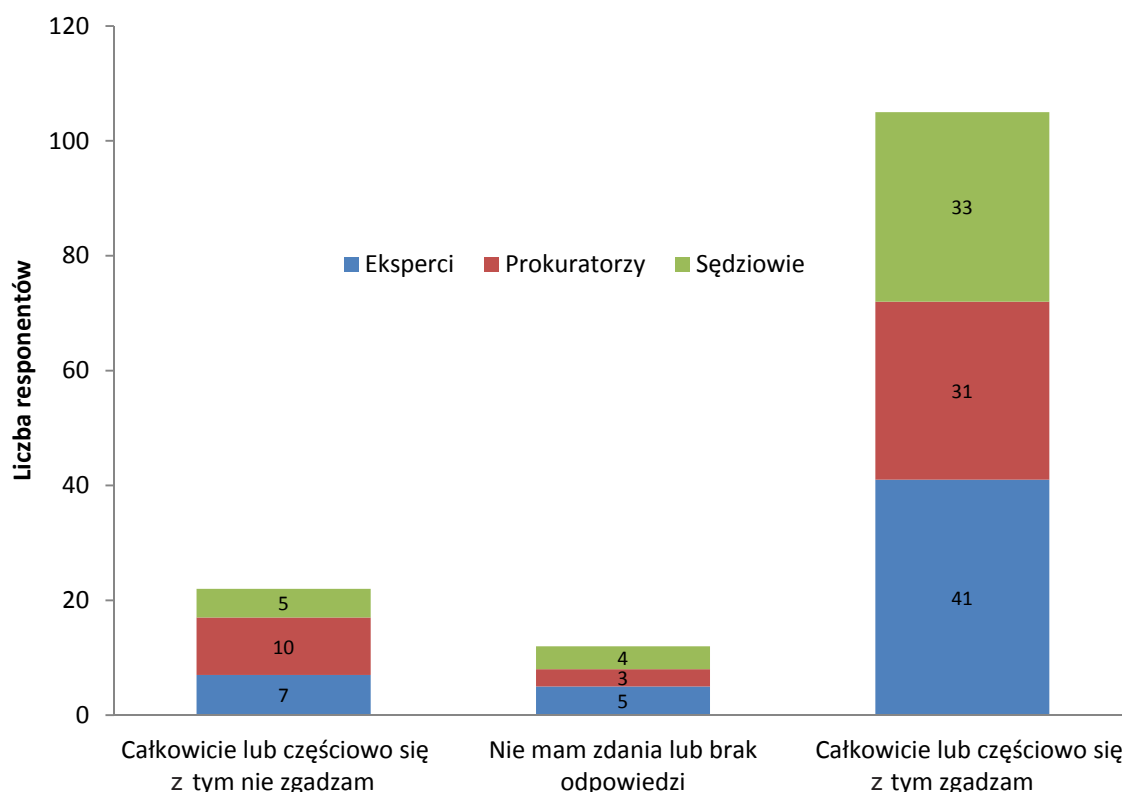
<sup>173</sup> Zrównanie RODK z instytutami badawczymi za „nie do przyjęcia” na etapie konsultacji projektu ustawy uznało m.in. Polskie Towarzystwo Psychiatrii Sądowej, argumentując, iż zatrudnieni są w nich psychologowie bez specjalizacji z psychologii klinicznej, lekarze wydający opinie jako psychiatrzy bez specjalizacji z psychiatrii oraz fakt, iż RODK nie są kontrolowane w zakresie poprawności i jakości stosowanych tam metod – <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259063/259066/dokument143421.pdf>

– mogłoby zapobiec funkcjonowaniu *na rynku eksperckim licznych podmiotów nie spełniających ku temu elementarnych przesłanek*. Dyr. IES zwróciła także uwagę, że *ustawa o biegłych sądowych powinna zawierać jednoznacznie sformułowany zakaz podzlecania wykonywania ekspertyz innym osobom lub instytucjom*. Powyższe uwagi pozostały aktualne w odniesieniu do projektu ustawy.

Podkreślić należy, iż przedstawiciele każdej z grup, z którymi Minister Sprawiedliwości konsultował projekt założeń (sędziowie, prokuratorzy, eksperci), negatywnie zaopiniowali pominięcie w nim kwestii wynagrodzeń biegłych. Także w opinii odpowiadających na ankietę przeprowadzoną przez NIK trzy czwarte respondentów (76%) częściowo lub całkowicie zgodziło się z twierdzeniem że pominięcie kwestii wynagrodzeń *będzie miało negatywny wpływ na szanse zrealizowania celu ustawy – zapewnienie dostępu do korpusu biegłych sądowych o najwyższych kwalifikacjach*, przeciwnego zdania było zaledwie 16% badanych. Te proporcje jeszcze wyraźniejsze były w grupie sędziów: aż 79% dostrzegło negatywne konsekwencje pominięcia regulacji wynagrodzeń biegłych, a przeciwnego zdania było tylko 12% (por. wykres poniżej).

Wykres nr 7

Czy pominięcie kwestii wynagradzania biegłych w projekcie założeń będzie miało negatywny wpływ na szanse zrealizowania celu ustawy – zapewnienie dostępu do korpusu biegłych sądowych o najwyższych kwalifikacjach?



Źródło: Badania ankietowe przeprowadzone przez NIK w październiku 2014 r.

**Porównania międzynarodowe i rekomendacje.** W pracach nad kolejnymi projektami ustawy o biegłych sądowych w latach 2008–2014 wykorzystany został raport z projektu twinningowego, realizowanego we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości Austrii w okresie lipiec 2007 r. – luty 2008 r.<sup>174</sup> Rekomendacje raportu obejmowały w szczególności: poprawienie procedury

<sup>174</sup> [http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/bip/ue\\_koop/Polen\\_Comprehensive\\_pl.pdf](http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_koop/Polen_Comprehensive_pl.pdf)

wpisu na listę biegłych sądowych przy zachowaniu zdecentralizowanego prowadzenia list przez prezesów sądów okręgowych; skuteczne sprawdzanie kwalifikacji kandydatów na biegłych; wprowadzenie zaświadczeń o udziale w kursach doszkalających z zakresu wiedzy fachowej i procedury sądowej; stworzenie list o jednakowej strukturze w całym kraju; połączenie list w listę ogólną w ministerstwie; wspieranie starań biegłych w organizowaniu ich reprezentacji zawodowej; stworzenie procesu recertyfikacji; wprowadzenie nowych regulacji dotyczących odpowiedzialności cywilno- i karnoprawnej biegłego z jednej strony oraz ochrony biegłego z drugiej strony; marginalizację powołań *ad hoc*; ukształtowanie na nowo systemu wynagrodzeń biegłych. Na powyższy raport Minister Sprawiedliwości powoływał się w latach 2012–2014 w testach regulacyjnych do *projektu założeń* oraz w ocenie skutków regulacji (dalej: OSR) *do projektu ustawy o biegłych sądowych* przygotowanego przez Rządowe Centrum Legislacji z udziałem Ministra Sprawiedliwości.<sup>175</sup> Z tym, że część rekomendacji nie została uwzględniona, np. wspieranie starań biegłych w organizowaniu ich reprezentacji zawodowej; stworzenie procesu recertyfikacji czy ukształtowanie na nowo systemu wynagrodzeń biegłych. Zestawienie rekomendacji różnych badań funkcjonowania instytucji biegłych w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w projekcie ustawy zamieszczone zostały w załączniku nr 3 do informacji.

W kontekście reformy procedury karnej warto zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte w W. Brytanii (Anglii i Walii), czyli kolebce europejskiego systemu kontradiktoryjnego. W celu osiągnięcia wysokiej jakości opinii wprowadzono tam szereg reguł<sup>176</sup>, a najważniejsza z nich stanowi, iż opinia ma być pomocna dla sądu, czyli obiektywna, niezależnie od tego, że została opłacona przez strony. Elementem kontroli kompetencji biegłych jest wymóg, by opinia zawierała opis kwalifikacji i doświadczenia eksperta, posiadanych przez niego akredytacji, wskazania literatury specjalistycznej, oraz przedstawienia przeciwnych poglądów naukowych (konkurencyjnych stanowisk), co świadczyć ma o posiadaniu przez eksperta aktualnej wiedzy w danej dziedzinie<sup>177</sup>. Ponadto, co istotne z uwagi na wolny rynek usług eksperckich, nad utrzymaniem standardów czuwa rządowa agenda – Forensic Science Regulator, a jednocześnie organizacje zawodowe biegłych na czele z The Academy of Experts, która skupia biegłych wypełniających kryteria *Code of Practice*. O jakości *Code of Practice* świadczy fakt, że stały się podstawą podobnego dokumentu opracowanego przez ogólnoeuropejską organizację The Organisation for European Expert Associations (EuroExpert)<sup>178</sup>.

Na uwagę – zwłaszcza w kontekście kontroli kompetencji biegłych oraz jakości ich usług – zasługują rozwiązania przyjęte w litewskiej ustawie o ekspertyzie sądowej<sup>179</sup>. Lista biegłych sądowych (zalicza się do nich biegłych zatrudnionych w państwowym Litewskim Centrum Ekspertyzy Sądowej oraz prywatnych biegłych sądowych) wpisani są na listę ogólnokrajową, prowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości. Poza spełnieniem wymogów formalnych (wykształcenie, niekaralność), aby zostać wpisany trzeba zdać dwa egzaminy – merytoryczny i z zakresu prawa. Biegli z prywatnych instytucji muszą zatem *de facto* spełniać takie same wymagania jak „państwowi” eksperci.

<sup>175</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259080/259081/dokument136056.pdf>; w ocenie skutków regulacji do *projektu ustawy o biegłych sądowych* przywołany został także raport Polskiej Rady Biznesu i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „Biegli sądowi w Polsce” z kwietnia 2014 r.

<sup>176</sup> Określonych w *Criminal Procedure Rules* oraz *Civil Procedure Rules*, por. M. Tomaszewska-Michalak „Modele funkcjonowania instytucji biegłego...”, s. 5.

<sup>177</sup> Tamże, s. 6.

<sup>178</sup> Tamże, s. 6–7.

<sup>179</sup> Większość rekomendacji z ekspertyzy przygotowanej na zlecenie NIK wskazuje, iż doświadczenia litewskie warto implementować planując w Polsce nowy system weryfikacji kompetencji biegłych.



Po pięciu latach komisja kwalifikacyjna (działająca w ramach Centrum Ekspertyzy nadzorowanym przez Ministra Sprawiedliwości) w ramach procesu recertyfikacji bada m.in. jakość opinii wydanych przez biegłego i może na tej podstawie odmówić przedłużenia uprawnień. Biegły sądowy pracujący w ramach zakładu ekspertyz sądowych ma zakaz zajmowania się prywatną działalnością ekspercką. Istnieje możliwość powoływania biegłych *ad hoc*, gdy na liście brakuje określonych specjalistów. Postanowienia komisji kwalifikacyjnej są zaskarżalne, w ostatniej instancji do sądu<sup>180</sup>.

**Uwagi do projektu ustawy o biegłych sądowych.** Zgodnie z § 112 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>181</sup> projekt ustawy o biegłych sądowych na podstawie projektu założeń przyjętego przez Radę Ministrów sporządziło Rządowe Centrum Legislacji we współpracy z organem wnioskującym tj. Ministrem Sprawiedliwości. Projekt ustawy przekazany został przez RCL Ministrowi Sprawiedliwości w dniu 31 października 2014 r.

Przyjęty przez Radę Ministrów projekt założeń wskazywał jako termin wejście w życie ustawy III kwartał 2014 r.<sup>182</sup>, tj. zakładał szybkie tempo prac po stronie rządowej i parlamentarnej. Właściwy departament legislacyjny wyjaśnił w toku kontroli, że *opóźnienie w pracach nad projektem ustawy o biegłych sądowych nastąpiło z przyczyn niezależnych od Ministra Sprawiedliwości*. Dyrektor Departamentu Prawa Administracyjnego Rządowego Centrum Legislacji zaś, że *ze względu na złożoną materię wymagającą uregulowania, takie tempo prac okazało się niemożliwe do osiągnięcia, gdyż projekt wymagał licznych i rozbudowanych uzgodnień roboczych*. Podał też okoliczności leżące po stronie ministerstwa, które przyczyniły się do wydłużenia procesu legislacyjnego, takie jak: *każdy z przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości prezentował inną koncepcję w zakresie merytorycznych rozwiązań w projekcie* (kwiecień 2014); *na spotkaniu roboczym przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości zmienili zdanie w stosunku do wcześniejszych ustaleń* (lipiec 2014 r.); *na spotkaniu w dniu 24 października opracowano wersję projektu uwzględniającą uwagi Ministra Sprawiedliwości, a następnie w dniu 28 października 2014 r. przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości przedstawił kolejne uwagi, które nie zostały jednak uwzględnione (...) gdyż zostały sformułowane nieprecyzyjnie (...) a ponadto częściowo wykraczały poza zakres założeń projektu ustawy*. Podkreślić należy, że choć projekt ustawy o biegłych sądowych przekazany został przez Ministra do konsultacji publicznych w listopadzie 2014 r., to do dnia opracowania projektu informacji tj. 29 maja 2015 r. ten etap procesu legislacyjnego nie został zakończony.

W toku konsultacji projektu ustawy zgłoszonych zostało łącznie 338 uwag<sup>183</sup>. Prokurator Generalny wskazał, iż *istotnym niedostatkim zarówno założeń, jak również projektu jest pozostawienie poza jego materią podstawowych kwestii odnoszących się do wynagrodzenia biegłych sądowych za opinie wydawane na potrzeby postępowania karnego i cywilnego*. Zaproponował przeniesienie regulacji ze stosownych rozporządzeń w sprawie stawek wynagradzania biegłych do projektowanej ustawy. Zgłosił też 7 uwag szczegółowych m.in.:

<sup>180</sup> Tamże, s. 10–13.

<sup>181</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (MP z 2013 r., poz.979).

<sup>182</sup> Gdy w kwietniu 2014 r. Minister Sprawiedliwości zwracał się do Szefa KPRM z prośbą o uzupełnienie wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów o projekt ustawy o biegłych sądowych ten termin określony został na IV kwartał 2014 r.

<sup>183</sup> Dane na podstawie zestawienia uwag do projektu ustawy o biegłych sądowych opracowanych w właściwym departamencie legislacyjnym na dzień 30 grudnia 2014 r. Zestawienie do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie zawierało odniesienia się do tych uwag departamentu merytorycznego oraz legislacyjnego.

- o potrzebie wprowadzenia obowiązku zawiadamiania właściwego prezesa sądu okręgowego o przypadkach spowodowania przez biegłego przewlekłości postępowania potwierdzonego orzeczeniem uwzględniającym skargę złożoną w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.;
- za wadliwe uznał kwotowe określenie maksymalnego wynagrodzenia członka komisji lub eksperta powołanego do oceny posiadania przez kandydata na biegłego wiadomości specjalnych (z uwagi na ryzyko konieczności nowelizacji ustawy przy zmianie „warunków ekonomicznych”);
- zwrócił też uwagę, iż projektowana ustawa eliminuje z porządku prawnego rozporządzenie w sprawie biegłych sądowych z 2005 r. obejmujące m.in. szczegółowy tryb prowadzenia list biegłych, a w projekcie brak było regulacji obligującej prezesów do prowadzenia powyższych list albo jednolitej listy na poziomie ministerstwa (co przewidziano w przyszłej nowelizacji Pusp); Prokurator Generalny zasugerował uzupełnienie *projektu ustawy* o normę zachowującą dotychczasowe listy biegłych oraz upoważniającą do wpisywania na te listy biegłych sądowych powoływanych na podstawie przepisów projektowanej ustawy, by nie utrudniać dostępu do danych biegłych.

Prokuratorzy apelacyjni i okręgowi zgłosili 35 uwag. Najwięcej do projektowanego art. 7, określającego formalne warunki ustanowienia biegłym sądowym (osoby fizycznej, jednostki organizacyjnej) oraz art. 9, stanowiącego o uprawnieniu prezesa sądu okręgowego do powołania komisji lub eksperta w celu oceny posiadania wiadomości specjalnych (po 7). Odnośnie art. 7 podnoszono zwłaszcza, iż zaledwie trzyletnie doświadczenie zawodowe nie daje podstaw do uznania danej osoby ekspertem. W przypadku art. 9 uwagi dotyczyły m.in. braku kryteriów wyboru ekspertów (członków komisji) mających weryfikować kandydatów na biegłych. Sekretarz Stanu wyjaśnił w toku kontroli: *wyбір sposobu rekrutacji oraz szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać eksperci, należeć będzie do prezesów sądów okręgowych. Prawdliwość postępowania podlegać będzie kontroli instancyjnej Ministra Sprawiedliwości. W 7 uwagach natury ogólnej prokuratorzy podnieśli m.in. konieczność recypowania do ustawy o biegłych sądowych przepisów dotyczących centralnego wykazu biegłych; brak przepisów dotyczących stałego kontrolowania ich umiejętności oraz brak regulacji odnoszących się do wynagrodzeń biegłych.*

Prezesi sądów apelacyjnych w zgłoszonych uwagach najczęściej podnosili: wątpliwości interpretacyjne dotyczące uznania za biegłego sądowego jednostki organizacyjnej; pominięcie w *projekcie* kwestii wprowadzenia centralnej listy biegłych oraz wynagrodzeń biegłych; braku ograniczenia wiekowego dla pełnienia funkcji biegłego; wprowadzenia jednolitego wzoru list biegłych (dziedzin wiedzy i specjalności); brak uregulowania trybu sprawdzania obowiązku podnoszenia kwalifikacji przez biegłych. Sekretarz Stanu ostatnią z ww. kwestii wyjaśnił: *weryfikacja w zakresie realizacji stałego podnoszenia kwalifikacji należeć będzie do prezesów sądów okręgowych, a dokonywana będzie w toku postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia biegłym sądowym na kolejną kadencję.*

Sędziowie zgłosili szczegółowe uwagi do niemal wszystkich artykułów *projektu ustawy* (15 z 19). Najwięcej (8) dotyczyło treści art. 9 dotyczącego powołania komisji lub eksperta w celu oceny posiadania wiadomości specjalnych przez kandydatów na biegłych sądowych. Zwrócono uwagę np. że zapisana w *projekcie* kwota wynagrodzenia dla ekspertów (542 zł) jest zbyt niska, może więc utrudnić znalezienie chętnych do pełnienia tej funkcji, zwłaszcza w większych miastach. Ponadto prezesi wskazali, iż niedopuszczalnym było, by takim ekspertem został biegły sądowy i oceniał konkurencję, czego *projekt* nie wyklucza. Po 7 uwag sędziowie zgłosili do art. 6 (obligującego sąd

lub organ prowadzący postępowanie do zawiadamiania prezesa sądu okręgowego o uchybieniach w pracy biegłego) oraz art. 13 (dającego prezesom uprawnienia do zawieszenia biegłego w pełnieniu funkcji i wyliczającego przesłanki tego zawieszenia), czyli przepisów określających instrumenty nadzoru prezesów sądów okręgowych nad biegłymi sądowymi.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała w uwagach, iż brak regulacji odnoszących się do wynagrodzeń biegłych oraz skrócenie (w stosunku do pierwotnych założeń *projektu ustawy*) z pięciu do trzech lat minimalnego okresu doświadczenia jakim musi legitymować się kandydat w dziedzinie, w której ma zostać ustanowiony biegłym może doprowadzić do obniżenia poziomu merytorycznego opinii sporządzanych przez biegłych sądowych.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwrócił m.in. uwagę, iż *zakres ustawy powinien zostać poszerzony o kompleksową regulację obejmującą prawa i obowiązki biegłego sądowego*. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (zgłosił 12 uwag) zauważył m.in. sprzeczności między poszczególnymi przepisami projektu w związku z zaliczeniem *jednostek organizacyjnych* do biegłych sądowych, postulując aby poprzestać na obecnych rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 290) i Kodeksie postępowania karnego (art. 193 § 2)<sup>184</sup>.

W toku konsultacji i opiniowania *projektu ustawy o biegłych sądowych* łącznie 217 uwag zgłosiło 28 podmiotów, głównie stowarzyszeń i organizacji, w których skupieni są biegli różnych specjalności. Autorzy uwag proponowali zmianę, uzupełnienie lub kwestionowali wartość merytoryczną poszczególnych zapisów w kontekście celu ustawy; proponowali wprowadzenie innych regulacji oraz podważali poprawność legislacyjną projektowanej ustawy. Np. w odniesieniu do określenia statusu biegłych w *projekcie ustawy* wątpliwości wielu podmiotów opiniujących budziło rozciągnięcie statusu biegłych sądowych (przysługującego na podstawie przepisów procesowych wyłącznie osobom fizycznym) na jednostki organizacyjne<sup>185</sup>, w tym państwowe jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Sprawiedliwości; przyznanie biegłym sądowym ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, ale bez doprecyzowania, że ochrona ta powinna przysługiwać w związku z wykonywaniem czynności biegłego; czy pominięcie w regulacji kwestii odpowiedzialności cywilnej biegłych za wydane opinie wobec osób trzecich.

- *Np. Polskie Towarzystwo Kryminalistyczne, którego członkowie na progu minionej dekady współuczestniczyli w przygotowywaniu pierwszych projektów ustawy o biegłych, a w 2011 r. wchodzili w skład Zespołu, który miał opracować nowe rozwiązania w 18 punktach opinii uwypuklili mankamenty projektu ustawy. Obok przywołanych wyżej kwestii np. statusu biegłych zwrócili uwagę, iż brak odniesienia się, a tym bardziej dostosowania projektowanej ustawy do przyjętych już zmian przepisów kodeksowych czyni w dużym stopniu iluzorycznym zamiar zwiększenia kontradyktoryjności postępowania karnego. Przykładowo, jeśli nie zapewni się ekspertom stron (zwanymi „biegłymi prywatnymi”, których opinii – jak można sądzić na podstawie znowelizowanych przepisów – będą mogły być odczytywane na rozprawie) prawa dostępu do materiałów badawczych, to trudno mówić o równych prawach stron procesowych. Jeszcze raz podkreśli też, iż zasadniczym mankamentem projektowanej ustawy jest brak regulacji wyłączających odpowiedzialność biegłego wobec osób trzecich<sup>186</sup>.*

Kontrola procesu legislacyjnego wykazała, że pozostawienie bez zmian wynagrodzeń biegłych może wpłynąć na brak zainteresowania wpisem na listy biegłych (po wprowadzeniu przepisów zastrzegających wymagania wobec biegłych), nie rozwiąże problemu deficytu biegłych określonych

<sup>184</sup> Wskazane przepisy procedury odnoszą się do powoływania przez sądy instytucji specjalistycznych oraz naukowych w charakterze biegłych.

<sup>185</sup> Takiego rozwiązania nie zakładał projekt założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych. Instytucja specjalistyczna nie jest i nie może być biegłym – podkreślała w opinii przedstawionej w toku konsultacji Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” – <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259063/259066/dokument143408.pdf>

<sup>186</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259063/259066/dokument143417.pdf>

specjalności np. z zakresu medycyny sądowej, księgowości i finansów, w konsekwencji zaś oddziaływać może negatywnie na sprawność postępowań.

Wyniki konsultacji projektu ustawy o biegłych sądowych wskazują ponadto na konieczność dalszych, pogłębionych prac legislacyjnych, a w przypadku jego przyjęcia w obecnym kształcie, niosą ryzyko konieczności nowelizacji, w zakresie m.in.:

- art. 2 ust. 1 *projektu ustawy* stanowiącego, że *biegłym sądowym jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna ustanowiona przez prezesa sądu okręgowego*, z uwagi na jego niespójność z przepisami innych aktów normatywnych;
- art. 5 *projektu ustawy*, który stanowi, iż sąd lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze *zaleca wykonanie czynności biegłego w pierwszej kolejności biegłym sądowym*, z uwagi na kolizję z przepisami procedury tak karnej, jak cywilnej<sup>187</sup>;
- art. 13, który przewiduje instytucję zawieszenia jako środek nadzoru nad biegłymi sądowymi, ale treść przepisu wyklucza, by mógł się on odnosić również do jednostek organizacyjnych zaliczonych do biegłych sądowych.

Skalę i wagę zgłoszonych do *projektu ustawy* uwag kilka uczestniczących w konsultacjach podmiotów podsumowało wnioskami wskazującymi na konieczność odrzucenia przedstawionej propozycji i podjęcia dalszych prac nad uregulowaniem problematyki funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości. Przykładowo, zdaniem dyr. IES przedłożony *projekt ustawy nie realizuje celów wskazanych w uzasadnieniu projektu i nie stanowi rzetelnej implementacji ustaleń zawartych w „projekcie założeń projektu ustawy o biegłych sądowych” zatwierdzonym przez Radę Ministrów*<sup>188</sup>. Według HFPC *funkcjonowanie biegłych sądowych w systemie polskiego prawa wymaga znacznie dalej idących reform niż zaproponowane w projekcie fragmentaryczne zmiany*. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” rekomendowało by nie wprowadzać w życie projektowanej ustawy, a zamiast niej znowelizować w niezbędnym zakresie przepisy ustaw procesowych oraz *podjąć prace nad ustawą, która kompleksowo ureguje status prawny biegłych sądowych i wszelkie kwestie z nim związane, w szczególności wynagrodzenia biegłych*.

W dniu 1 lipca 2015 r. przewidziano wejście w życie nowelizacji ustawy – *Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*, której celem jest usprawnienie postępowania karnego. Nowe regulacje zakładają zwiększenie jego kontrydiktoryjności m.in. poprzez możliwość przedstawiania przez strony dowodów sporządzonych na zlecenie uczestnika postępowania karnego, w tym tzw. prywatnych opinii<sup>189</sup>. Konsekwencje zmiany procedury, choć trudne do przewidzenia, wpłyną na funkcjonowanie instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości, czemu nie wychodzą naprzeciw projektowane przez Ministra Sprawiedliwości zmiany przepisów dotyczące biegłych<sup>190</sup>.

<sup>187</sup> Np. w opinii HFPC taki zapis stanowi nieuzasadnioną ingerencję w samodzielność jurysdykcyjną sądu, czy nawet szerzej w jego niezawisłość i niezależność – <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259063/259066/dokument154311.pdf>

<sup>188</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259063/259066/dokument143407.pdf>

<sup>189</sup> Według obowiązujących przed nowelizacją przepisów prywatna opinia nie była dowodem, a jedynie informacją o dowodzie.

<sup>190</sup> Por. Romuald Kmiecik „Kontrowersyjne unormowania w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego”, Piotr Hofmański, Janusz Śliwa „Dwugłos w sprawie nowego kształtu postępowania przygotowawczego” w „Prokuratura i prawo” nr 1–2, 2015; Agnieszka Podemska „Opinia Biegłego w nowym model postępowania karnego” w Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ, Nauki Społeczne, NR 8 (1/2014) – <http://projekty.doktoranci.uj.edu.pl/materialy/zn/zn-spo%C5%82-8.pdf>; M. Tomaszewska-Michalak, „Modele funkcjonowania...”, s. 20–21.

### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Przygotowanie kontroli doraźnej, problemowej poprzedzone zostało skierowaniem do prezesów sądów okręgowych (45) oraz szefów prokuratur okręgowych (45), Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego w trybie art. 29 ustawy o NIK prośby o przekazanie informacji i dokumentów dotyczących funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości, w szczególności: list biegłych sądowych, danych liczbowych dotyczących biegłych, danych finansowych dotyczących wydatków poniesionych za zleczone opinie, informacji o wykorzystywanych urządzeniach ewidencjonujących pracę biegłych oraz wskazanie dobrych praktyk dotyczących oceny kompetencji i jakości pracy biegłych. Otrzymane informacje zostały opracowane i wykorzystane w toku kontroli.

W trakcie przygotowania kontroli opracowana została także ankieta z pytaniami o ocenę aktualnego modelu funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości oraz wpływu wybranych propozycji *projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* przyjętych przez Radę Ministrów w marcu 2014 r. na realizację celu przyszłej ustawy o biegłych sądowych. Celem badań było uzyskanie eksperckich opinii – opartych na wiedzy i doświadczeniu – pomocnych w formułowaniu wniosków na temat wpływu instytucji biegłych na przebieg postępowań przygotowawczych i sądowych oraz ewentualnych rozwiązań korzystnych dla zbudowania wysoko wykwalifikowanego korpusu biegłych sądowych. Kwestionariusz z pytaniami został skierowany do zamkniętej grupy ekspertów: 45 prezesów sądów rejonowych, 45 prokuratorów okręgowych, przewodniczących (prezesów) 24 organizacji i stowarzyszeń zawodowych, w których znaleźć można biegłych sądowych różnych specjalności, 23 państwowych laboratoriów i instytutów badawczych (w tym. laboratoriów kryminalistycznych Policji), kierowników 12 katedr kryminalistyki szkół wyższych (często występujących jako biegli); 11 kierowników katedr i zakładów medycyny sądowej uczelni medycznych oraz szefów 10 prywatnych firm, powoływanych przez sądy w charakterze biegłych. Ankieta była anonimowa. Odpowiedzi udzielili przedstawiciele: 44 prokuratur okręgowych (98%), 42 sądów (93%), 22 organizacji i stowarzyszeń zrzeszających biegłych (92%), 18 państwowych laboratoriów i instytutów (78%), 8 zakładów medycyny sądowej uczelni medycznych (64%), 5 katedr kryminalistyki uczelni wyższych (42%) oraz 3 prywatne firmy badawcze (30%). Odpowiedzi poddane zostały analizie w toku kontroli<sup>191</sup>, a w poniższej informacji zestawione zostały z dokonanymi ustaleniami. Wyniki badań ankietowych (opinie ekspertów) stanowią odniesienie dla ocen i uwag sformułowanych w toku kontroli Ministerstwa Sprawiedliwości.

Do analizy systemów informatycznych, w tym w szczególności finansowo-księgowych stosowanych w sądownictwie powszechnym i powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, z których w toku kontroli pozyskano dane dotyczące m.in. wynagrodzeń biegłych, konieczne okazało się skorzystanie z pomocy specjalisty w dziedzinie informatyki, powołanego na podstawie art. 49 ust. 4 ustawy o NIK. W toku kontroli niezbędne było także pozyskanie informacji od jednostek

<sup>191</sup> Odpowiedzi zostały podzielone na trzy grupy: sędziów, prokuratorów i ekspertów. W tej ostatniej („eksperci”) mieszczą się wyniki odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli organizacji, stowarzyszeń, laboratoriów kryminalistycznych i instytutów, zakładów medycyny sądowej i katedr kryminalistyki. Ze względu na małą liczebność odpowiedzi z firm prywatnych nie zostały poddane analizie.

niekontrolowanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK. Informacje takie uzyskano z 12 podmiotów publicznych i prywatnych.

W przygotowaniu niniejszej informacji wykorzystana została, przygotowana na zlecenie NIK, ekspertyza naukowa: „Modele funkcjonowania biegłego w wybranych krajach Unii Europejskiej w kontekście ich wpływu na sprawność wymiaru sprawiedliwości”.

Dane statystyczne wykorzystane w informacji zostały zaktualizowane w oparciu o dostępne publicznie rejestry Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Generalnej według stanu na 31 grudnia 2014 r. W informacji wykorzystane zostały także publikacje naukowe oraz publicystyka prawna odnosząca się do problematyki biegłych. Odesłania do stron internetowych zostały zaktualizowane na dzień przygotowania projektu informacji.

#### **4.2** Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne do Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego zawierające łącznie 7 wniosków pokontrolnych.

Minister Sprawiedliwości skorzystał z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia formułując 6 zastrzeżeń, w tym 4 dotyczące wniosków pokontrolnych. Jedno zastrzeżenie Kolegium NIK uznało w części za zasadne, pozostałe 5 zastrzeżeń oddaliło. Minister Sprawiedliwości poinformował następnie o sposobie wykorzystania uwag i działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych Izby. Na dzień 28 maja 2015 r. wszystkie (4) wnioski skierowane do Ministra Sprawiedliwości były w trakcie realizacji.

#### **Minister Sprawiedliwości poinformował m.in. o:**

- zaplanowaniu konferencji uzgodnieniowej w celu rozstrzygnięcia o ostatecznym kształcie projektu oraz o ewentualnym uwzględnieniu wyników badań zleconych Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości na dalszym etapie prac legislacyjnych w związku z zakresem i wagą wniosków zgłoszonych w toku konsultacji publicznych projektu ustawy;
- zleceniu IWS poszerzenia badań dotyczących biegłych o problem oszacowania pełnych, aktualnych kosztów ponoszonych przez państwo w związku z funkcjonowaniem biegłych w wymiarze sprawiedliwości z uwzględnieniem zmian w liczbie różnych rodzajów spraw wpływających do sądów pod kątem generowania większej liczby opinii i wzrostu wydatków, oszacowania (na podstawie badań aktowych) odsetka opinii nierzetelnych i związanych z ich przeprowadzeniem kosztów, liczby spraw w których ze względu na niską jakość opinii wystąpiła konieczność powołania kolejnych biegłych; a także zbadanie rozpiętości wynagrodzeń przyznawanych biegłym przez poszczególne sądy opiniującym co do tych samych lub zbliżonych kwestii w tożsamych rodzajowo sprawach;
- planach poszerzenia zakresu danych przekazywanych przez sądy w sprawozdaniach statystycznych od 2017 r.;
- zwróceniu się do prezesów sądów okręgowych o zweryfikowanie aktualności list biegłych sądowych; poddania prezesom pod rozagę wprowadzenia – funkcjonujących w niektórych sądach – aplikacji tzw. portali biegłego, w których gromadzone są m.in. uwagi i zastrzeżenia dotyczące pracy biegłych; podjęciu działań zmierzających do zwiększenia efektywności nadzoru nad biegłymi sądowymi, w tym zobligowaniu prezesów sądów okręgowych do przekazywania Ministrowi zawiadomień o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie nieterminowego lub nierzetelnego wykonywania przez biegłych czynności; wystąpieniu do Prokuratury Generalnej

z pismem przypominającym o obowiązku powiadamiania o wszczętych postępowaniach karnych dotyczących biegłych; zobligowaniu prezesów sądów okręgowych do nadsyłania prawomocnych decyzji o zwolnieniu biegłych z funkcji; zwróceniu się do prezesów sądów okręgowych o zobligowanie biegłych do udziału w szkoleniach; zapowiedzi rozważenia poszerzenia funkcjonalności projektowanej centralnej listy biegłych m.in. poprzez dodanie centralnego rejestru opinii.

Prokurator Generalny nie skorzystał z prawa do zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia i poinformował o sposobie wykorzystania uwag i działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK. Według stanu na dzień 28 maja 2015 r. wszystkie (3) wnioski skierowane do Prokuratora Generalnego znajdowały się w trakcie realizacji, i tak:

**Prokurator Generalny poinformował m.in. o:**

- modernizacji systemu SIP Libra 2, w tym wdrożeniu do realizacji budowy dedykowanej sieci VPN dla wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury, która służyć będzie do wymiany danych w ramach wskazanego systemu oraz Systemu Digitalizacji Akt; a także o powołaniu zespołu ds. sprawozdawczości i statystyki, który ma opracować studium wykonalności systemu wymiany danych pomiędzy różnymi systemami gromadzącymi dane w jednostkach prokuratury; oraz o przygotowaniu założeń projektu e-Prokuratury, który ma umożliwić wymianę informacji z innymi organami i instytucjami oraz udostępnianie informacji zainteresowanym;
- stałym zainteresowaniu zespołów wizytacyjnych i lustracyjnych Prokuratury Generalnej (oraz jednostek niższego szczebla) problematyką udziału biegłych w postępowaniach karnych, przy czym analizy koncentrują się na najczęściej powoływanych biegłych m.in. z zakresu informatyki, co skutkowało wdrożeniem projektu pt. „Analiza śledcza (w szerokim znaczeniu)”, polegającym w szczególności na wykorzystaniu specjalistów zatrudnionych w prokuraturze do zabezpieczania i wstępnej analizy danych oraz weryfikacji opinii informatycznych przez prokuratorów (w oparciu o doświadczenia Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie i Prokuratury Okręgowej w Tarnowie);
- prowadzonych w Departamencie Organizacji, Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury pracach nad nowym zarządzeniem w sprawie *organizacji i zakresie działania sekretariatów i innych działów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*, gdzie w jednym z projektowanych przepisów przewiduje się obowiązek przekazania kopii postanowienia o powołaniu biegłego z szacunkową należnością za wydanie opinii do właściwej komórki budżetowo-finansowej z uwagi na fakt, iż wydanie takiego postanowienia jest zaciągnięciem zobowiązania finansowego (budżetowego), a jego realizacja należy do dysponenta środków budżetowych; przy tworzeniu zarządzenia wykorzystana zostanie analiza prawidłowości rejestracji kosztów postępowań w SIP Libra 2 zainicjowana kontrolą NIK; projekt zarządzenia będzie opiniowany przez Krajową Radę Prokuratury.

## Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012, poz. 392 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. 2014 r., poz. 1025 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013 r., poz. 885 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2013 r., poz. 330 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r., poz. 382).
13. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.).
14. Ustawa o biegłych sądowych (projekt z dnia 29 października 2014 r.)<sup>192</sup>.
15. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168).
16. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 259).
17. Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 69 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2014 r., poz. 144); zastąpiony od 14 stycznia 2015 r. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 11 września 2014 r. w tej samej sprawie (Dz. U. poz. 1218 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz. U. Nr 15 poz. 133).
20. 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. poz. 508).
21. 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. poz. 518).

<sup>192</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/259060/259080/259081/dokument136056.pdf>



22. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063).
23. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu (Dz. U. Nr 250, poz. 1883 ze zm.).
24. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P., poz. 979).
25. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości Nr 12/24/BDG z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z dnia 12 marca 2012 r.).
26. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2013 r., poz. 118 ze zm.).
27. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.).
28. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu (Dz. Urz. MS. z 2013 r. poz. 291).
29. Zarządzenie nr 5/10 Prokuratora Generalnego z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (niepublikowane)<sup>193</sup>.
30. Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie nadawania uprawnień do wydawania opinii oraz wykonywania czynności w policyjnych laboratoriach kryminalistycznych (Dz. Urz. KGP z 2014 r., poz. 7).

<sup>193</sup> <http://www.pg.gov.pl/wytyczne-prokuratora-generalnego-1449/wytyczne-i-zarzadzenia-2.html>

## Spis tabel i wykresów zamieszczonych w informacji

|  |    |
|--|----|
| 1. Wybrane informacje z list biegłych.....   | 22 |
| 2. Czy obecny model weryfikacji kandydatów na biegłych sądowych gwarantuje ustanawianie biegłymi osób o wysokich kwalifikacjach w danej specjalności?.....   | 25 |
| 3. Liczba biegłych zwolnionych z funkcji.....  | 36 |
| 4. Czy organy procesowe mają obecnie instrumenty by eliminować niekompetentnych, nierzetelnych biegłych sądowych?.....   | 37 |
| 5. Średni czas trwania postępowań sądowych.....  | 40 |
| 6. Czy aktualny model funkcjonowania biegłych ma negatywny wpływ (spowalnia) na szybkość postępowań przygotowawczych i sądowych?.....  | 41 |
| 7. Skargi na przewlekłość postępowania (ogółem) .....  | 42 |
| 8. Sprawy długotrwałe w prokuraturze .....   | 43 |
| 9. Udział podmiotów w wydatkach na opinie biegłych .....   | 50 |
| 10. Czy należy uregulować funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości jednym, całościowym aktem prawnym rangi ustawowej?.....   | 59 |
| 11. Które z proponowanych rozwiązań mają duże bądź decydujące znaczenie dla zrealizowania celu ustawy (uregulowanie problematyki biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysokokwalifikowanego korpusu ekspertów wpisanych na listę)?.....   | 61 |
| 12. Czy pominięcie kwestii wynagrodzeń biegłych w projekcie założeń ustawy o biegłych sądowych będzie miało negatywny wpływ na szanse zrealizowania celu ustawy – zapewnienie dostępu do korpusu biegłych sądowych o najwyższych kwalifikacjach? ..... | 63 |

## Zestawienie przykładowych rekomendacji dotyczących ustawy o biegłych sądowych

| Lp. | Twinning Light Project:<br>„Strengthening the Polish<br>Justice System”<br>(2008)  | Raport „Biegli sądowi w Polsce”<br>Helsińska Fundacja Praw Człowieka<br>oraz Polska Rada Biznesu<br>(2014)   | Rekomendacje z badań<br>nad modelami<br>funkcjonowania biegłych<br>w UE   | Rozwiązanie w projekcie ustawy<br>o biegłych sądowych  |
|-----|--|--|---|--|
| 1.  | <p><b>Listy biegłych sądowych</b></p> <p>Stworzenie list o jednakowej strukturze w całym kraju.</p> <p>Połączenie list w listę ogólną w Ministerstwie Sprawiedliwości.</p> <p>Dostępność listy dla ogółu społeczeństwa.</p>  | <p>Celowe jest wprowadzenie centralnej, mającej publiczny charakter, jednolitej listy biegłych sądowych i instytutów specjalistycznych.</p>  | <p>Powstanie centralnej listy biegłych pod nadzorem ministra (Litwa), także centralnej listy instytucji badawczych.</p>   | <p>Brak**</p>  |
| 2.  | <p><b>Procedura wpisu na listy (weryfikacja)</b></p> <p>Poprawienie procedury wpisu na listę biegłych przy zachowaniu zdecentralizowanego prowadzenia list przez prezesów sądów okręgowych.</p> <p>Skuteczne sprawdzanie kwalifikacji kandydatów na biegłych pod kątem sądowym i merytorycznym.</p> <p>Zaświadczenia o udziale w kursach doszkalających z wiedzy fachowej i sądowej.</p> <p>Wspieranie starań biegłych sądowych w organizowaniu ich reprezentacji zawodowej.</p> <p>Stworzenie procesu recertyfikacji.</p> | <p>Zmiany wymaga system ustanawiania biegłych sądowych i instytutów specjalistycznych poprzez pozostawienie decyzji o wpisie na listę prezesom sądów okręgowych, podejmowanej jednak po konsultacji z podmiotami profesjonalnymi w danej dziedzinie.</p> <p>Należy dążyć do zwiększenia współpracy organów procesowych i stron na etapie powoływania biegłych sądowych i instytutów specjalistycznych.</p> | <p>Nadzór nad wykształceniem/umiejętnościami biegłych sprawowany przez komisje (Litwa).</p> <p>Wymagania dla pracowników instytucji badawczych takie jak dla biegłych sądowych (Litwa).</p> <p>Recertyfikacja (Litwa).</p> <p>Przedstawianie przez biegłego w opinii źródeł i literatury (Anglia, Walia).</p> | <p>(art.2) Biegłym jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna*** ustanowiona przez prezesa sądu okręgowego (...).</p> <p>(art.9) W toku postępowania o ustanowienie biegłym sądowym**** prezes sądu okręgowego może powołać komisję lub eksperta w celu oceny posiadania wiadomości specjalnych (...).</p> <p>(art.11) Biegły sądowy ma obowiązek ukończenia organizowanego przez prezesa sądu okręgowego szkolenia z zakresu przepisów dotyczących jego praw i obowiązków (...).</p> |

| Lp. | Twinning Light Project:<br>„Strengthening the Polish<br>Justice System”<br>(2008)  | Raport „Biegli sądowi w Polsce”<br>Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz<br>Polska Rada Biznesu<br>(2014)   | Rekomendacje z badań<br>nad modelami funkcjonowania<br>biegłych w UE   | Rozwiązanie w projekcie ustawy<br>o biegłych sądowych   |
|-----|--|--|--|---|
| 3.  | <p><b>Wynagrodzenia biegłych</b></p> <p>Ukształtowanie na nowo systemu wynagrodzeń biegłych.</p>   | <p>Konieczne jest wprowadzenie ram finansowych, które pozwolą ukształtować wynagrodzenia biegłych i instytutów specjalistycznych na poziomie, który zachęci najlepszych specjalistów do występowania w charakterze biegłych.</p>   | <p>Stawki godzinowe dla określonych specjalności dostosowane do stawek rynkowych (Niemcy).</p>   | <p>Brak</p>   |
| 4.  | <p><b>Zapewnienie jakości opiniowania</b></p> <p>Wprowadzenie nowych regulacji dotyczących odpowiedzialności cywilno- i karnoprawnej biegłego z jednej strony oraz ochrony biegłego z drugiej strony.</p> <p>Marginalizacja powołań <i>ad hoc</i>.</p> <p>Wzmocnienie praw stron postępowania w wyborze biegłego.*</p> | <p>Konieczne jest odrębne, całościowe i ustawowe unormowanie regulacji dotyczących biegłych sądowych i instytutów specjalistycznych.</p> <p>Zasadne jest prowadzenie przy prezesach sądów okręgowych rejestrów opinii przygotowanych przez biegłych sądowych i instytuty specjalistyczne.</p> <p>Należy jasno określić uprawnienia nadzorcze prezesów sądów okręgowych w stosunku do biegłych sądowych i instytucji specjalistycznych, pozwalające kontrolować rzetelność wykonywania obowiązków oraz cechowanie się nieposzlakowaną opinią.</p> | <p>Powoływanie biegłych <i>ad hoc</i> w wyjątkowych przypadkach (Niemcy, Litwa).</p> <p>Odpowiedzialność dyscyplinarna przed podmiotem powołanym przez ministra (Litwa) lub organizacją zrzeszającą (Anglia, Walia).</p> | <p>(art.4) Biegły sądowy korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.</p> <p>(art. 5) Sąd lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze zleca wykonywanie czynności biegłego w pierwszej kolejności biegłym sądowym.</p> <p>(art.6) Sąd lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze zawiadamia właściwego prezesa sądu okręgowego o każdym nieusprawiedliwionym niestawiennictwie, opóźnieniu wykonania czynności biegłego, nieuzasadnionej odmowie wykonania czynności albo o wykonaniu czynności niezgodnie z zasadami sztuki właściwymi dla jego specjalności.</p> <p>(art.13) Prezes sądu okręgowego zawiesza biegłego sądowego w pełnieniu jego funkcji jeżeli przeciwko temu biegłemu: wszczęto postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub o umyślne przestępstwo skarbowe (...).*****</p> |

\* Zapis jak w części III raportu „Ogólne zdefiniowanie zakresu rekomendacji mających na celu poprawę systemu obowiązującego w Polsce”, pominięte zostały: pkt 13 (praktyczne propozycje odnośnie terminowego sporządzania opinii) oraz pkt 14 (praktyczne propozycje dotyczące polepszenia jakości opinii).

\*\* Centralna lista biegłych sądowych prowadzona w systemie teleinformatycznym administrowanym i udostępnianym przez Ministra Sprawiedliwości tworzona ma być na podstawie przepisów Pusp.

\*\*\* Biegłymi sądowymi, które nie podlegają procedurze weryfikacji, są także np. instytuty badawcze wchodzące w skład Policji oraz państwowe jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Sprawiedliwości.

\*\*\*\* Dotyczy także jednostek organizacyjnych ubiegających się o ustanowienie biegłym sądowym.

\*\*\*\*\* Projekt ustawy wymienia jeszcze cztery inne przestanki i zawieszenia biegłego sądowego.

## Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
10. Szef Kancelarii Prezydenta RP
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu
13. Szef Kancelarii Senatu
14. Minister Sprawiedliwości
15. Prezes Rządowego Centrum Legislacji
16. Prokurator Generalny
17. Minister Finansów
18. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
19. Komendant Główny Policji