

## Wstępne założenia do projektu ustawy o biegłych sądowych

### A. Uwagi wstępne

1. Dotychczasowe działania Ministra Sprawiedliwości:
  - powołanie Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. biegłych sądowych (zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dn. 21.12.2023 r.)
  - powołanie Zespołu Roboczego ds. opracowania założeń projektu ustawy o biegłych sądowych (Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dn. 17.04.2024 r.) spowodowało rozpoczęcie prac przygotowujących założenia do projektu ustawy o biegłych sądowych. W ramach prac Zespołu Roboczego dyskutowane są kolejne problemy uznane za najważniejsze dla przyszłej ustawy; prace te nadal trwają, a kilka kwestii (np. problem tzw. opinii pozaprocesowych) nie zostało jeszcze rozstrzygniętych. Stąd przedstawione dalej uwagi należy traktować jako wstępne propozycje, które planuje się wprowadzić do przyszłej ustawy.
2. Do dyskusji zaproszono przedstawicieli różnych środowisk biegłych lub organizacji zawodowych, z których wywodzą się biegli sądowi – jako ważnego adresata przepisów ustawowych. Nawiązano również współpracę z Komisjami Kodyfikacyjnymi ds. Prawa Karnego i Cywilnego – dla stworzenia prawa o biegłych spójnego z założeniami systemowymi.
3. Przejęto następującą koncepcję pracy Zespołu Roboczego: przygotowanie założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych, jednak z uwzględnieniem szerszego kontekstu ogólnych regulacji ustawowych i prawa niższego rzędu dotyczących biegłych w procesie karnym i cywilnym (kodeks postępowania karnego, kodeks postępowania cywilnego, kodeks karny, ustawa - prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o kosztach w sprawach cywilnych, rozporządzenie w sprawie biegłych sądowych, rozporządzenia w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych do wydania opinii w postępowaniu karnym i cywilnym); tam, gdzie będzie tego potrzeba, zespół zaproponuje zmiany odpowiednich obecnie obowiązujących przepisów
4. Obecne regulacje zawarte w prawie o biegłych i zawarte w nich instytucje prawne nie spełniają należycie swojego zadania, gdyż:
  - brak jest rozwiązań systemowych, które kompleksowo regulowałyby problematykę funkcjonowania biegłych sądowych,
  - obowiązujące uregulowania są niekompletne i przestarzałe, wymagające nowych rozwiązań,
  - liczne przepisy występują w wielu aktach prawnych różnej rangi, uchwalanych w różnym czasie; niektóre z kwestii wymagających regulacji na poziomie ustawy zawarte są w przepisach niższego rzędu,

- brak jest ujednoczonych i dostosowanych do sytuacji prawnej i gospodarczej przepisów dotyczących m.in. statusu biegłego (w tym sądowego i „prywatnego”), ich praw i obowiązków, sposobu doboru i wpisu na listę,
  - niedostatecznie uregulowane są niektóre aspekty dotyczące opiniowania, w tym przede wszystkim weryfikacja kandydatów na biegłych sądowych bądź funkcjonowanie „biegłych instytucjonalnych”.
5. Przyjęto założenie, że brak dobrego prawa o biegłych niekorzystnie wpływa na praktykę śledczą i sądową. Zdiagnozowano (Zespół Roboczy, a także wcześniej publikowane raporty, w tym Najwyższej Izby Kontroli, Helsińskiej Fundacji Prawa Człowieka i Polskiej Rady Biznesu, Forensic Watch) następujące słabości obecnej sytuacji:
- niski poziom opiniowania w wielu specjalnościach biegłych,
  - wielu biegłych niedostatecznie przygotowanych do pełnienia funkcji biegłego sądowego od strony merytorycznej oraz znajomości prawa związanego z opiniowaniem,
  - brak mechanizmów sprzyjających należytej kontroli kwalifikacji i doświadczenia kandydatów na biegłych sądowych oraz kontroli pełnienia przez nich funkcji biegłego sądowego w toku kadencji,
  - zmniejszającą się liczbę biegłych sądowych zwłaszcza w niektórych specjalnościach (brak dopływu nowych biegłych, w tym młodych, rezygnacje już działających), co wpływa na poziom opiniowania oraz znaczące wydłużanie postępowań,
  - brak odpowiednich zachęt, w tym finansowych, do zgłaszania się kandydatów do pełnienia funkcji biegłego sądowego oraz należytego sposobu pełnienia tej funkcji,
  - niepewność co do wartości opinii w konkretnych sprawach, co wpływa na większą częstotliwość, nie zawsze uzasadnionych, powołań biegłych i uwzględniania wniosków stron w tym zakresie,
  - patologie związane z funkcjonowaniem pseudo instytucji specjalistycznych.
6. Dotychczasowe, wielokrotnie podejmowane próby przygotowania ustawy o biegłych sądowych nie były z różnych powodów skuteczne; można jednak wykorzystać niektóre z proponowanych w nich rozwiązań w obecnie przygotowywanym projekcie. W związku z tym za punkt wyjścia prac Zespołu Roboczego przyjęto, że dotychczasowe projekty ustaw o biegłych sądowych, w tym projekt ustawy przygotowanej w 2023 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości (podany do publicznej wiadomości w styczniu 2024 r.) w tej części, która nie budzi wątpliwości co do proponowanych w nich regulacji, będą traktowane jako „szkielet” obecnie przygotowywanego projektu, na który będą nałożone wyniki praca Zespołu Roboczego koncentrującego się na węzłowych problemach rzutujących na uzdrowienie obecnej praktyki korzystania z opinii biegłych (indywidualnych i tzw. instytucjonalnych) w postępowaniach karnych i cywilnych oraz innych postępowaniach przewidzianych ustawami. Przyjęto zarazem, że w niektórych obszarach funkcjonowania biegłych niezbędne są

daleko idące zmiany, stąd proponowane nowe regulacje lub nowe instytucje w obszarze opiniowania nie powinny stanowić tylko ewolucji obecnych przepisów, a stanowić przekształcenie ich w nowy kompleksowy system korzystania z pomocy biegłych w postępowaniu (w przypadku postępowania karnego – dotyczy to także postępowania przygotowawczego). Analizowano przy tym prawo i praktykę korzystania z opinii biegłych w innych krajach badając, na ile stosowane tam instytucje mogłyby znaleźć zastosowanie w warunkach polskich.

7. Główne cele przygotowywanego projektu:
  - a/ podniesienie poziomu opiniowania poprzez stworzenie korpusu odpowiednio kwalifikowanych biegłych indywidualnych i instytucji specjalistycznych,
  - b/ przyspieszenie postępowań, w których powołuje się biegłych,
  - c/ zwiększenie liczby biegłych sądowych, zwłaszcza z zakresu „deficytowych” specjalności, poprzez stworzenie warunków i zachęt do wpisywania się na listę biegłych sądowych i listę biegłych „instytucjonalnych”,
  - d/ zwiększenie zaufania do opinii biegłych zarówno ze strony organów procesowych, jak też opinii publicznej,
  - e/ podniesienie prestiżu funkcji biegłego sądowego,
  - f/ zebranie w jednym akcie prawnym rangi ustawowej przepisów dotyczących zasad funkcjonowania biegłych sądowych i certyfikowanych instytucji opiniujących, tworzących kompleksowy i spójny system opiniowania w sprawach karnych i cywilnych.
8. Jednym z zasadniczych warunków, od których zależy sukces reformy, jest powiązanie nowych regulacji dotyczących opiniowania z odpowiednim finansowaniem systemu, w tym w szczególności z podniesieniem wynagrodzeń biegłych (stawki godzinowej i tzw. ryczałtów) oraz zapewnieniem możliwości ich waloryzacji. Jest to niezbędne nie tylko dlatego, że wynagrodzenia te nie były podnoszone i rewaloryzowane w ostatnich kilkunastu latach i obecnie w podstawowej stawce są zbliżone do minimalnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ale również z tego powodu, że projektowana ustawa wprowadzi większe wymagania w stosunku do biegłych w zakresie ich kwalifikacji zawodowych i etycznych oraz dyscypliny w opiniowaniu.

## **B. Podstawowe założenia projektu ustawy**

### **I. Status biegłego sądowego**

1. Utrzymanie dotychczasowej koncepcji biegłego sądowego: nie jest to wykonywanie zawodu, a pełnienie funkcji przez osoby, które mają odpowiednie (wysokie) kompetencje w różnych dziedzinach nauki czy wiedzy, a które mogą być wykorzystane dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Kwalifikacje, kompetencje i wiedza biegłych sądowych powinny być

potwierdzone w specjalnej procedurze certyfikacyjnej, uprawniającej do wpisania na listę biegłych sądowych.

2. Biegły sądowy jest podmiotem niezależnym w opiniowaniu, działającym na zlecenie i według wskazówek organu procesowego.
3. Stosunek prawny łączący biegłego i organ procesowy ma charakter publiczno-prawny, ze zwiększonym jednak w porównaniu do dotychczasowego modelu opiniowania komponentem cywilnoprawnym. Jest to związane ze zmianami społeczno-gospodarczymi zachodzącymi w Polsce po roku 1989, w wyniku których biegły (także sądowy) staje się w mniejszym stopniu pomocnikiem organu procesowego, a bardziej wykonawcą usługi zleconej przez ten organ. Przejawem tego procesu jest m.in. dopuszczanie do wydawania opinii podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w tym niepublicznych, uznanie biegłych za podatników podatku VAT z płynącymi z tego faktu konsekwencjami („odpowiedzialność wobec osób trzecich”), wynikające z orzecznictwa sądowego zwiększanie odpowiedzialności cywilnej biegłych za wydawane opinie. Koncepcja ta sprzyja m.in. poszerzaniu możliwości negocjowania przez organ procesowy z biegłym warunków wydania opinii lub wysokości wynagrodzenia bądź dopuszczaniu opinii pozaprocesowych jako dowodu w postępowaniu.
4. Certyfikowanie biegłych sądowych i instytucji opiniujących powinno prowadzić do traktowania opinii wydawanych przez takie podmioty jako preferowanego rodzaju opinii. Dopuszczalne jest zasięganie opinii biegłych *ad hoc*, jednak w określonych prawem przypadkach (np. z powodu braku biegłych sądowych w danej specjalności, wystąpienia szczególnych wymogów dotyczących opinii bądź opiniodawcy wynikających z okoliczności sprawy); takie usytuowanie opinii biegłych certyfikowanych wymaga jednak zmian w obecnie istniejących regulacjach kodeksowych.
5. Doprecyzowania wymaga status ekspertów wydających na zlecenie strony opinie pozaprocesowe i określenie znaczenia takich opinii w procesie; obecnie tego rodzaju opinie mogą być traktowane jako co najwyżej dowód z dokumentu, zaś ich autorzy nie są biegłymi w znaczeniu procesowym. Celowe jest natomiast rozważenie zwiększenia, pod ściśle zdefiniowanymi warunkami, dowodowego znaczenia tego rodzaju opinii, pozwalającego na wzmocnienie udziału stron procesowych w kontroli opinii biegłych sądowych przy pomocy korzystania przez nie z opinii pozaprocesowych (por. dalsze uwagi).
6. Wzmocnieniu pozycji biegłych służyłoby powołanie Rady Biegłych przy Ministrze Sprawiedliwości; jej zadaniem, poza reprezentowaniem interesów biegłych i wypowiedaniem się w sprawach dotyczących biegłych, byłoby wskazywanie kandydatów do Zespołów oceniających działających w strukturze organizacyjnej organu certyfikującego biegłych sądowych i instytucje opiniujące.

## II. Weryfikacja kwalifikacji kandydatów na biegłych sądowych i już ustanowionych biegłych

1. Dotychczasowy sposób weryfikacji kwalifikacji i przydatności kandydatów na biegłych sądowych, a także ocena pracy biegłych w toku kadencji okazał się mało wydolny, prowadzący do wpisywania na listy biegłych sądowych osób o niewystarczających kompetencjach lub w specjalnościach korzystających z nieweryfikowanych naukowo metod badawczych. W konsekwencji prowadzi to do obniżenia poziomu opiniowania. Wpisujący na listę biegłych sądowych prezes sądu okręgowego nie dysponuje bowiem odpowiednimi narzędziami i możliwościami pozwalającymi na dokonanie skutecznej selekcji kandydatów na biegłych sądowych. Powoduje to konieczność poszukiwania nowych metod i procedur dokonywania weryfikacji biegłych sądowych.
2. Analizując różne teoretycznie możliwe metody weryfikacji kompetencji biegłych jako najbardziej efektywnej i spełniającej kryteria obiektywne Zespół Roboczy uznał model zbliżony do holenderskiego (*Dutch Register of Court Experts* – NRGD; obecnie podobny model wprowadzany jest także w Ukrainie), oparty na powołaniu zewnętrznego, niezależnego podmiotu prowadzącego procedurę certyfikacji biegłych. Podmiot taki – jego proponowana nazwa to Komisja Certyfikacyjna Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących – powołany byłby przez Ministra Sprawiedliwości i przez niego finansowany, jednak działałby samodzielnie poza strukturą resortu sprawiedliwości.
3. Proponowana struktura Komisji Certyfikacyjnej:
  - (1) Rada Certyfikacyjna – organ kolegialny i kadencyjny, złożony z powołanych przez Ministra Sprawiedliwości sędziów, prokuratorów oraz przedstawicieli środowiska biegłych i publicznych instytucji naukowo-badawczych zajmujących się opiniowaniem. Członkowie Rady Certyfikacyjnej nie mogliby być odwołani przed zakończeniem kadencji. Zadaniem Rady byłoby:
    - a/ sprawdzenie przebiegu procesu weryfikującego kompetencje kandydatów na biegłych (osoby fizyczne i instytucje specjalistyczne) oraz wydanie certyfikatu potwierdzającego wystarczające kwalifikacje danej osoby lub instytucji do pełnienia funkcji biegłego sądowego lub jednostki opiniującej. Podobna procedura stosowana byłaby przy przedłużaniu kadencji,
    - b/ rozpatrywanie odwołań od decyzji nieprzyznających certyfikatu lub przyznających certyfikat warunkowy,
    - c/ zatwierdzanie przygotowanych wcześniej przez Zespoły Oceniające kryteriów oceny kwalifikacji biegłych dla różnych specjalności;
  - (2) Zespoły Oceniające – kilkusobowe (np. złożone z dwóch doświadczonych ekspertów z danej specjalności i prawnika), których zadaniem byłoby prowadzenie weryfikacji kandydatów na biegłych sądowych (instytucji opiniującej) oraz ocena pracy biegłych sądowych (instytucji opiniujących)

wnioskujących o nową kadencję. Zespoły oceniające działałyby na podstawie wcześniej przygotowanych przez nie, zatwierdzonych przez Radę Certyfikacyjną i podanych do publicznej wiadomości kryteriów; kryteria te powinny dotyczyć: a/ merytorycznych kwalifikacji kandydatów na biegłych sądowych (w tym wykształcenia, wykonywanego zawodu, doświadczenia zawodowego w danej specjalności), b/ predyspozycji do wykonywania funkcji biegłego sądowego, c/znajomości prawa w zakresie niezbędnym dla biegłego sądowego, d/postawy etycznej dającej rękojmię należytego wykonywania funkcji biegłego sądowego;

(3) Biuro – administracja z dyrektorem Biura, na co dzień zarządzająca działalnością Komisji Certyfikacyjnej.

#### 4. Główne zadania Komisji Certyfikacyjnej

- weryfikacja kandydatów na biegłych sądowych i instytucji opiniujących; w obecnej sytuacji jest to najpilniejsze zadanie i ono powinno być priorytetem w początkowej fazie funkcjonowania Komisji. Ponieważ nie jest możliwe dokonanie weryfikacji dużej liczby kandydatów w jednym czasie, proces ten rozciągnięty byłby na kilka lat (np. weryfikacji w tym trybie podlegałyby najpierw osoby, które po raz pierwszy zgłaszają się do pełnienia funkcji biegłego sądowego, zaś później sukcesywnie biegli sędziowie kończący kadencję; w przypadku instytucji specjalistycznych - podlegałyby one certyfikacji niezwłocznie po złożeniu wniosku,
- przyznawanie certyfikatów kandydatom na biegłych sądowych lub instytucje opiniujące po spełnieniu przez te podmioty określonych warunków,
- standaryzacja badań w poszczególnych rodzajach ekspertyz, co prowadziłoby do ujednoczenia metod badawczych i stosowania przez biegłych wyłącznie metod akredytowanych lub akceptowanych naukowo (wg reguły *general acceptance* w teorii dowodu naukowego),
- opracowanie czasochłonności procedur stosowanych w różnych rodzajach badań.

#### 5. Procedura nadania certyfikatu i wpisu na listę biegłych sądowych i listę instytucji opiniujących

- a. procedura inicjowana przez zainteresowany podmiot; należy przyjąć, że każdy podmiot, który chciałby pełnić funkcję biegłego sądowego lub instytucji opiniującej musi poddać się weryfikacji w celu uzyskania certyfikatu. Certyfikat stanowiłby podstawę do wnioskowania przez ten podmiot o wpis na listę biegłych sądowych lub listę instytucji opiniujących. Ta sama zasada dotyczy przedłużania kadencji,
- b. weryfikacja kandydatów dokonywana przez Zespoły Oceniające, oparta na dokumentach przedstawianych przez podmioty zainteresowane, w razie potrzeby możliwość przeprowadzenia rozmowy z kandydatem. Zespół powinien uwzględniać rekomendacje i opinie wystawiane przez stowarzyszenia biegłych i organizacje zawodowe lub naukowe, a także – w przypadku zawodów regulowanych - brać pod uwagę prawo wykonywania zawodu. W przypadku biegłych sądowych już wpisanych na listę - możliwość żądania przedstawienia kopii wydanych opinii oraz korzystania z zasobów

- systemu ROBUS, w którym gromadzone byłyby informacje o sposobie wykonywania przez dany podmiot funkcji biegłego sądowego lub instytucji opiniującej,
- c. wniosek Zespołu oceniającego do Rady Certyfikacyjnej o przyznanie certyfikatu (na 5 lat) lub warunkowego certyfikatu (na 2 lata), z obowiązkiem wypełnienia warunków wskazanych przez Zespół,
  - d. po uzyskaniu certyfikatu prawo podmiotu zainteresowanego do wnioskowania o wpis na listę biegłych sądowych lub listę instytucji opiniujących. Wpisu dokonuje administrujący listami Minister Sprawiedliwości, przy czym nie miałby on prawa do odmowy dokonania wpisu,
  - e. tryb odwoławczy od odmowy nadania certyfikatu lub przyznania certyfikatu warunkowego: organem rozpatrującym odwołanie jest Rada Certyfikacyjna, po uzyskaniu opinii właściwego Zespołu Oceniającego. Decyzja Rady może być zaskarżona do sądu.
6. Dodatkowe założenia systemu certyfikacji podmiotów ubiegających się o certyfikat:
- podmioty wnioskujące o certyfikat wnoszą opłatę, której wysokość powinna być zróżnicowana w zależności od tego, czy wniosek składa osoba fizyczna czy instytucja specjalistyczna. Opłaty powinny być ustalone na takim poziomie, aby z jednej strony odciążały Skarb Państwa od nadmiernego finansowania działalności Komisji Certyfikacyjnej, a z drugiej strony z powodu nadmiernej wysokości nie zamykały drogi do wszczęcia procedury certyfikacyjnej przez zainteresowane podmioty,
  - wybrane instytucje opiniujące powinny być zwolnione od procedury certyfikacyjnej; na swój wniosek byłyby z urzędu wpisywane na listę instytucji opiniujących. Lista takich podmiotów powinna być ustalona według przejrzystych kryteriów, którymi mogłyby być: instytucje tworzone przez organy państwowe, spełniające kryteria ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy o instytutach badawczych, stosujące wewnętrzne ścisłe procedury selekcji personelu (przykładowo takimi jednostkami mogłyby być laboratoria policyjne i resortowe, Instytut Ekspertyz Sądowych, jednostki naukowe publicznych szkół wyższych),
  - włączenie do procesu certyfikowania samorządów biegłych i organizacji zawodowych zrzeszających biegłych (udział w Zespołach Oceniających, Radzie Certyfikacyjnej, przy wypracowaniu kryteriów oceniających biegłych w poszczególnych specjalnościach, przy opracowaniu standardów badań w poszczególnych rodzajach ekspertyz),
  - jednym z kryteriów uwzględnianych przy certyfikacji powinna być realizacja przez kandydatów na biegłych i ustanowionych biegłych sądowych obowiązku stałego podnoszenia kwalifikacji (kursy, szkolenia, studia podyplomowe itp.).
7. Biegli *ad hoc* nie podlegaliby certyfikacji, natomiast ich kompetencje powinny być sprawdzone przez organ procesowy powołujący biegłego bądź instytucję naukową lub specjalistyczną do wydania opinii w konkretnej sprawie.

8. Kandydaci na biegłych sądowych niebędący absolwentami studiów prawnych powinni odbyć przeszkolenie w zakresie prawa związanego z pełnieniem funkcji biegłego sądowego i wydawaniem opinii w postępowaniu karnym i cywilnym.

### III. „Biegli instytucjonalni”

1. Potrzeba ujednoczenia terminologii dotyczącej instytucji opiniującej
  - a. art. 193 k.p.k. – instytucja naukowa lub specjalistyczna
  - b. art. 290 k.p.c. – instytut naukowy lub naukowo-badawczy
  - c. art. 290(1) k.p.c. – opiniodawczy zespół sądowych specjalistówPropozycja zmiany określeń stosowanych w k.p.c. (instytut naukowy, instytut naukowo-badawczy) na określenia używane w k.p.k. (instytucja naukowa i instytucja specjalistyczna) jako zgodne z terminologią stosowaną w innych przepisach i obejmujące szerszy zakres podmiotów. Również o.z.s.s. nie jest szczęśliwym określeniem, które powinno być zastąpione innym (jest to opinia kompleksowa lub zespołowa), a dodatkowo „specjalista” jest pojęciem stosowanym w k.p.k. i mającym inne znaczenie.
2. Potrzeba zdefiniowania w ustawie (w kodeksach lub ustawie o biegłych sądowych) instytucji naukowej i zwłaszcza instytucji specjalistycznej, ze względu na konieczność wyeliminowania widocznego w ostatnich latach niekorzystnego zjawiska polegającego na tworzeniu podmiotów prawa handlowego (często jednoosobowych), uznających się za instytucje specjalistyczne, wyłącznie w celu prowadzenia działalności zarobkowej opartej na opiniowaniu bez odpowiedniego zaplecza laboratoryjnego lub technicznego oraz wykwalifikowanej kadry zatrudnionej w takich podmiotach. Podmioty takie mogłyby być traktowane jako instytucje specjalistyczne wtedy, gdy spełnią wymagania zawarte w definicji ustawowej.
  - Kryteria instytucji naukowej:
    - definicja zgodna z określeniami podanymi w innych przepisach ustawowych,
    - prowadzenie działalności naukowej, w tym badań naukowych (podstawowych lub stosowanych),
    - odpowiednia kadra i zaplecze techniczno-laboratoryjne,
    - personel instytucji naukowej powinien spełniać kryteria wymagane od biegłych sądowych, choć sami eksperci nie muszą być wpisani na listę biegłych sądowych;
  - Kryteria instytucji specjalistycznej:
    - główne pole działalności związane z opiniowaniem w danej specjalności
    - wykwalifikowana kadra ekspercka zatrudniona na umowę o pracę lub stale współpracująca; lista personelu przedstawiana organowi certyfikującemu, w razie zmiany ekspertów obowiązek informowania o tym tego organu. Eksperti instytucji specjalistycznej powinni spełniać kryteria wymagane od biegłych sądowych,



- własne zaplecze badawcze, zlecona ekspertyza prowadzona w instytucji specjalistycznej, a nie na zewnątrz (w innych podmiotach na zasadzie podzlecenia), badania wykonywane wyłącznie przez osoby wskazane na liście,
  - nadzór nad instytucją specjalistyczną prowadzony przez podmiot państwowy, którym może być organ certyfikujący (w momencie certyfikacji, przy wznawianiu kadencji oraz w trakcie prowadzenia działalności - na zasadzie sygnalizacji). Zmiany w warunkach funkcjonowania – podawane niezwłocznie do wiadomości organu certyfikującego,
  - odpowiednia struktura organizacyjna,
  - własny system weryfikacji swoich ekspertów oraz stosowanie akredytowanych lub naukowo akceptowanych metod badawczych.
3. Instytucjami naukowymi i specjalistycznymi w rozumieniu prawa o biegłych mogą być podmioty państwowe (publiczne) i prywatne, w tym spółki prawa handlowego.
  4. Instytucje naukowe i specjalistyczne powinny być poddawane certyfikacji przez organ do tego powołany i na tej podstawie - na swój wniosek - wpisane na listę instytucji opiniujących. Wybrane instytucje, tworzone przez organy państwowe i spełniające kryteria ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce lub ustawy o instytutach badawczych wpisywane na ich wniosek na listę instytucji opiniujących, ale bez procedury certyfikacyjnej.
  5. Etapy sprawdzania kompetencji „biegłych instytucjonalnych”
    - w momencie zgłoszenia wniosku do organu certyfikującego po raz pierwszy,
    - w momencie wniosku o nową kadencję,
    - w trakcie prowadzenia działalności (obowiązek sygnalizacji przez organ procesowy w przypadku stwierdzenia nierzetelnego działania w konkretnej sprawie – por. dalsze uwagi dotyczące systemu ROBUS).
  6. Kadencyjność „biegłych instytucjonalnych” - 5 lat, przy ponownym wpisie na wniosek – kolejna weryfikacja, w tym sprawdzenie dotychczasowej działalności opiniodawczej.
  7. Możliwość powoływania instytucji naukowej lub specjalistycznej *ad hoc* w szczególnie uzasadnionych przypadkach (np. gdy brakuje na liście instytucji opiniującej w danej dziedzinie wymagającej wiadomości specjalnych)

#### IV. Finansowanie opiniowania, wynagrodzenie biegłych sądowych

1. Diagnoza obecnej sytuacji w zakresie finansowania opiniowania:
  - i. stawki godzinowe dla biegłych sądowych oraz ryczałty za określone w rozporządzeniach czynności bardzo niskie, jedne z najniższych w Europie (także po ostatniej podwyżce na podstawie rozporządzeń z kwietnia 2024 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych do wydania opinii w

- postępowaniu karnym i cywilnym); powoduje to brak motywacji do wpisu na listę biegłych sądowych bądź rezygnację z pełnienia funkcji biegłego sądowego, prawdopodobnie wpływa też na jakość i rzetelność (terminowość) pracy biegłych;
- ii. niskie stawki godzinowe będące podstawą ustalania wysokości wynagrodzeń biegłych sądowych wynikają z przyjętej podstawy ich wyliczenia (kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe) i braku jej waloryzacji od kilkunastu lat, jak również z przyjętych wskaźników procentowych (te zostały zmienione w kwietniu 2024 r., tak aby stawki godzinowe wzrosły o około 30%, co tylko nieznacznie polepszyło sytuację), zatem podwyżka wynagrodzenia do „godziwej”, społecznie uzasadnionej wysokości, może być osiągnięta przez zmianę stawki bazowej lub wskaźników procentowych;
  - iii. zwiększenie wynagrodzeń biegłych powinno wpłynąć na podniesienie poziomu opiniowania i terminowe wydawanie opinii, co zmniejszy tzw. społeczny koszt opiniowania;
  - iv. niskie stawki mogą stanowić źródło nadużyć biegłych (nieuzasadnione zwiększanie liczby godzin pracy w rachunkach, co z kolei powoduje ingerencję organów procesowych w rachunki biegłych);
  - v. koszt urealnienia wysokości stawek wynagrodzenia biegłych może być porównywalny z obecnymi wydatkami na zbędne dodatkowe opinie, powtórne, weryfikujące itp.
2. Propozycje dotyczące podwyższenia wynagrodzeń i ryczałtów dla biegłych sądowych powinny uwzględniać dwa założenia wyjściowe:
    - podstawa liczenia stawki godzinowej powinna być na takim poziomie, aby gwarantowała „godziwe” wynagrodzenie biegłego oraz skutkowało realnym zwiększeniem wynagrodzeń biegłych za wydawane opinie oraz ryczałtów za czynności biegłych, przy uwzględnieniu obecnego poziomu wynagrodzeń w innych zawodach i inflacyjnego wzrostu cen w okresie pandemii,
    - podstawa liczenia stawki godzinowej i ryczałtów powinna być corocznie indeksowana.
  3. Proponowana zmiana podstawy obliczania stawki wynagrodzenia za godzinę pracy biegłego (wysokości kwoty bazowej)
    - a. Zespół Roboczy proponuje przyjęcie jako kwoty bazowej wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłaszanego corocznie przez GUS na początku każdego roku dla roku poprzedniego (w 2023 r. kwota bazowa wyniosła 7155,48 zł.) ; wskaźnik ten wydaje się odpowiedni, gdyż po pierwsze, odnosi stawki wynagrodzeń biegłych do przeciętnych wynagrodzeń w innych zawodach w całej gospodarce narodowej (a nie tylko w sektorze przedsiębiorstw, gdzie kwota bazowa jest wyższa), a po drugie, odnosi się do sfery budżetowej;
    - b. jednocześnie jako punkt wyjścia proponuje się dostosować (zmniejszyć) wskaźniki procentowe (w stosunku do obowiązujących w rozporządzeniach z

kwietnia 2024 r.), aby dostosować stawkę godzinową do pożądanej wysokości;

- c. w załączniku nr 1 przedstawiono symulację, w jaki sposób zmiana kwoty bazowej wpłynie na wysokość stawki godzinowej przy proponowanych nowych (niższych) wskaźnikach procentowych (dla porównania podano również takie wyliczenie dla aktualnej stawki bazowej (kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe) i wskaźnika procentowego, przy czym przyjęto trzy warianty wysokości docelowej stawki godzinowej biegłego sądowego (50, 65 i 85 zł.) wynikające z proponowanych nowych wskaźników procentowych (3 warianty).
4. Przy określeniu wysokości stawki godzinowej i ryczałtów dla biegłych sądowych należy uwzględnić dwa wstępne założenia:
- stawki godzinowe i ryczałty powinny być dostosowane do aktualnego poziomu wynagrodzeń oraz z uwzględnieniem wymaganych kwalifikacji biegłych i społecznej wartości ich pracy (art. 618f k.p.k. mówi, że wysokość wynagrodzenia za wykonaną pracę biegłego ustala się uwzględniając wymagane kwalifikacje, potrzebny do wydania opinii czas i nakład pracy),
  - wysokość stawki godzinowej powinna być znacząco większa niż obecnie.

W związku z tym wydaje się, że uzasadnioną i akceptowalną dla środowiska biegłych stawką godzinową byłaby dwukrotność obecnego wynagrodzenia, tj. ok. 80-110 zł /godz. dla podstawowego proponowanego w nowych przepisach wskaźnika procentowego (1,12 – 1,58 %). Odpowiednio wyższe byłyby stawki godzinowe przy uwzględnieniu pozostałych wskaźników (np. przy wskaźniku 2,23 % dla osoby ze stopniem doktora stawka godzinowa wyniosłaby ok. 160 zł., zaś przy wskaźniku 3,43 % dla osoby z tytułem profesora – stawka godzinowa wyniosłaby 245 zł.). Zestawienie proponowanych podwyżek za godzinę pracy biegłego przy przyjęciu trzech wariantów proponowanej stawki godzinowej przedstawiono w załączniku nr 1.

Proponowana wysokość podwyżki wynagrodzenia godzinowego biegłych wynika z dynamiki wzrostu wynagrodzeń w Polsce w ostatnich 10 latach. Zestawienie danych z roku 2013 i 2023 dotyczących przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej pokazuje na dwukrotny (196 %) wzrost wynagrodzeń (3650,06 zł w 2013 r. w stosunku do 7155,48 zł. w 2023 roku); analogiczne dane dotyczą przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw (194%), zaś w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę dynamika wzrostu była jeszcze większa (269%). Szczegółowe dane zawarto w tabelach podanych w załączniku nr 2. Warto przy tym wskazać, że w świetle danych odnoszących się do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w wybranych sekcjach PKD według sektorów własności w 2023 r., w obszarze „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna”, który bliski jest działalności biegłych, miesięczne wynagrodzenie w sektorze publicznym było w 2023 r.

jeszcze wyższe i wyniosło 9192,65 zł. (por. załącznik nr 3). Przyjmując zatem obecne podstawowe stawki godzinowe za pracę biegłych wynoszące 29,88 – 42,23 zł oraz pamiętając, że dolna stawka balansuje na granicy dopuszczalnego prawem minimalnego wynagrodzenia, uzasadnione jest proponowanie co najmniej dwukrotnie wyżej stawki godzinowej, tj. w granicach 80-110 zł. Podobne wyliczenie powinno dotyczyć ryczałtów za czynności niektórych kategorii biegłych. Stawka godzinowa i ryczałty byłyby indeksowane corocznie, zgodnie z komunikatem GUS o przeciętnym wynagrodzeniu w gospodarce narodowej.

5. Nowe rozwiązania powinny dawać możliwość większej elastyczności w kształtowaniu wynagrodzeń biegłych. Można to osiągnąć przez zwiększenie „widełek” we wskaźnikach procentowych służących do ustalenia stawki godzinowej dla poszczególnych kategorii biegłych. W ten sposób organ procesowy, mając do dyspozycji wyższy niż dotychczas przyjmowany poziom górnego wskaźnika procentowego, nie tylko mógłby przyznać wyższe wynagrodzenie w szczególnie trudnych przypadkach lub w odniesieniu do deficytowych specjalności (np. z zakresu niektórych rodzajów badań medycznych lub informatyki), ale dodatkowo taka możliwość zachęciłaby specjalistów z deficytowych specjalności do wpisywania się na listę biegłych sądowych. Rozwiązanie to można powiązać z proponowaną dalej regulacją pozwalającą na ustalanie z biegłym stawki godzinowej jeszcze przez wykonaniem ekspertyzy, na przykład przy wydawaniu postanowienia o powołaniu biegłego.
6. Należy utrzymać możliwość podwyższenia stawki godzinowej o 50% w razie szczególnie złożonego charakteru problemu będącego przedmiotem opinii. Jednocześnie, wobec obserwowanego po zmianie poprzednio obowiązującego kryterium przyznawania zwiększonej stawki (prawo do uzyskania wyższej o 50% stawki godzinowej przysługiwało biegłym sądowym posiadającym tytuł magistra i wykonującym funkcję biegłego sądowego drugą i następną kadencję), celowe jest wprowadzenie modyfikacji sposobu przyznawania wyższej o 50% stawki w ten sposób, że decyzja o jej przyznaniu byłaby podjęta przez organ procesowy na wniosek biegłego, po zapoznaniu się przez niego z materiałem badawczym i zadaniem ekspertyzy i stwierdzeniu szczególnie złożonego charakteru problemu będącego przedmiotem opinii, jeszcze przed rozpoczęciem przez biegłego wykonywania ekspertyzy. Powinno to zachęcać biegłych do przyjmowania ekspertyzy do wykonania, gdyż mieliby oni wtedy gwarancję otrzymania podwyższonego wynagrodzenia. Można także proponować zastosowanie zwiększenia o 50% stawki godzinowej w sytuacji, gdy biegły wyda opinię w czasie znacznie krótszym niż wskazany w postanowieniu o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego, co z kolei miałoby zachęcić do terminowej i szybkiej realizacji zlecenia.

7. Jednym z rozwiązań, które mogłyby zachęcić biegłych do podejmowania się pełnienia funkcji biegłych i wpisu na listę, zaś organowi procesowemu ułatwiałyby znalezienie biegłego w konkretnej sprawie, jest ustalanie stawki godzinowej, na podstawie której będzie wyliczone wynagrodzenie biegłego, wcześniej, przy powołaniu biegłego. Ustalanie stawki godzinowej mogłoby nawet być dokonywane w drodze negocjacji organu procesowego z biegłym bądź sam biegły mógłby występować z taką inicjatywą. Sprzyjałoby temu postulowane wcześniej poszerzenie „widełek” wskaźników procentowych, będących podstawą wyliczenia wynagrodzenia. Tego rodzaju rozwiązania istnieją już w postępowaniu cywilnym (art. 89a ust. 3 ustawy o kosztach w sprawach cywilnych – przewodniczący zlecając biegłemu sporządzenie opinii może oznaczyć wysokość wynagrodzenia lub zwrotu wydatków; art. 89b ust. 2-4 tej ustawy – prawo biegłego do żądania w wyznaczonym czasie ustalenia wynagrodzenia lub zwrotu wydatków w określonej kwocie), jednak z oczywistych powodów (koszty opinii ponosi jedna ze stron) jest to łatwiejsze w sprawach cywilnych. Można jednak postulować wprowadzenie w szczególnych przypadkach podobnych rozwiązań również w postępowaniu karnym, jeśli przemawiałby za tym interes wymiaru sprawiedliwości. Natomiast trzeba postulować eliminowanie z praktyki (zwłaszcza postępowaniach przygotowawczych) zjawiska „przetargów” na biegłych, które prowadzą do obniżenia jakości opinii i okazują się w efekcie droższe na skutek potrzeby późniejszego (z reguły w postępowaniu sądowym) powołania dodatkowego biegłego o teoretycznie wyższych kompetencjach.
8. Należy utrzymać (ponownie wprowadzić) oświadczenia biegłych dotyczące kosztów niezbędnych do wydania opinii, które nie mogą być wykazane rachunkami, oraz ryczałtów za określone czynności biegłych. Problem stał się palący w sytuacji wyłączenia możliwości składania przez biegłych takich oświadczeń i usunięcia niektórych czynności objętych ryczałtem w wydanych w kwietniu 2024 r. rozporządzeniach w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf ryczałtowych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych do wydania opinii w postępowaniu cywilnym i karnym. Ponowne wprowadzenie oświadczeń powinno być powiązane z podaniem przez biegłego uzasadnienia, dlaczego uwzględniono dane koszty i jak je wyliczono. Należy także opracować nową listę czynności, za które przysługuje ryczałt (dotyczy to czynności z zakresu medycyny i genetyki), poprzez wykreślenie niektórych, nieaktualnych już pozycji oraz wpisanie nowych procedur medycznych lub czynności biegłych.
9. Należy jasno uregulować problem wydatków niezbędnych, o których zwrot może ubiegać się biegły. Należy bowiem odróżniać wydatki niezbędne od wydatków bezpośrednich, co nie zawsze w praktyce jest należycie interpretowane i wydatki niezbędne nie są wtedy zwracane. Ta pierwsza kategoria jest szersza, gdyż nie każdy wydatek niezbędny będzie kosztem pozostającym w bezpośrednim związku z wydaniem opinii. Należy więc

zdefiniować pojęcie kosztów niezbędnych do wydania opinii – jako takich, bez których opinia nie mogłaby być wydana (wydatki na prąd, utrzymanie laboratorium, sprzęt do drukowania itp.). W analogiczny sposób przedstawił to Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15.01.2020 r. w sprawie I KZP 11/19.

10. Należy stworzyć mechanizmy, w tym określić w ustalonych przedziałach czasowych terminy do wypłaty wynagrodzenia za wydaną opinię. Istniejące w obecnie obowiązujących przepisach regulacje nie są ostre (np. art. 93 ust. 2 ustawy o kosztach w sprawach cywilnych mówi o tym, że przyznana należność należy wypłacić „niezwłocznie”). W związku z tym proponuje się wpisanie do projektu ustawy konkretnych terminów, np. termin 7 -14 dni po wpłynięciu opinii - na zatwierdzenie za nią rachunku, jeśli opinia taka zostanie uznana za niewymagającą uzupełnienia bądź poprawy, a także termin np. 30 dni po uprawomocnieniu się postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia - na wypłatę biegłemu wynagrodzenia. Dodatkowo, jeśli w postanowieniu zostanie obniżone wynagrodzenie biegłego lub przyznany niższy zwrot kosztów poniesionych na wydanie opinii, można przewidzieć regułę, że wskazany termin 30-dniowy powinien być zachowany do wypłaty części niespornej wynagrodzenia lub kosztów.
11. Należy urealnić termin na przedstawienie przez biegłego rachunku za wydaną opinię; art. 92 ustawy o kosztach w sprawach cywilnych wymaga, aby biegły złożył wniosek o przyznanie należności w terminie 3 dni od dnia zakończenia czynności z udziałem osoby uprawnionej do tych należności, w przeciwnym przypadku traci prawo do przyznania wynagrodzenia. Termin ten powinien zostać wydłużony. Warto też zwrócić uwagę, że powinien być on skorelowany z przepisami innych ustaw, m.in. przepisami podatkowymi (np. VAT-owskimi); jednocześnie należy pamiętać, że w związku z planowanym wprowadzeniem systemu e-fakturowania tego rodzaju terminy zostaną inaczej określone.
12. Zespół rekomenduje przyjrzenie się zasadom odwołania od postanowienia o przyznaniu biegłemu wynagrodzenia i zwrocie kosztów, w szczególności regulacjom dopuszczającym tzw. poziome zażalenia, brak możliwości zażalenia w postępowaniach drugoinstancyjnych, potrzebie wprowadzenia terminu na rozpatrzenie środka odwoławczego złożonego przez biegłego.
13. Wskazany jest powrót do wymogu przedstawiania przez biegłego (instytucję opiniującą) tzw. karty pracy biegłego oraz określenie, jakie pozycje taka karta powinna zawierać. Ułatwi to wyliczenie wynagrodzenia biegłego i innych kosztów związanych z wydaną opinią, ale także rozliczenie kosztów wydanej opinii w sytuacji ustalenia stawki godzinowej za pracę biegłego przed wydaniem opinii.
14. Problem zwrotu podatku VAT. Kwestia opodatkowania biegłych tym podatkiem wzbudzała wcześniej kontrowersje ze względów ustrojowych, wynikające z

obawy o naruszenie niezależności biegłego w opiniowaniu. Głównym bowiem argumentem leżącym u podstaw braku zwolnienia biegłych z tego podatku było uznanie, że biegli odpowiadają za swoją opinię wobec „osób trzecich”. Zespół Roboczy uznał, że obecnie, w związku z dotyczącym tego problemu orzecznictwem sądowym (a także stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego), nie ma miejsca i możliwości do powrotu do dyskusji na ten temat. Natomiast doświadczenia biegłych pokazują, że praktyka zwrotu im podatku VAT nie zawsze jest prawidłowa, bowiem organy procesowe niekiedy ograniczają podstawę opodatkowania jedynie do wynagrodzenia, natomiast nie zwracają podatku naliczonego od innych kosztów niezbędnych do wydania opinii. Jest to związane z rozbieżną interpretacją przepisów ustawy o kosztach w sprawach cywilnych (art. 89), które nie przewidują podwyższania wydatków o kwotę tego podatku (przy literalnej wykładni tego przepisu). W związku z tym należy ten problem jasno uregulować, w kierunku uznania, że podstawą opodatkowania pracy biegłego jest wartość całej usługi, obejmująca zarówno wynagrodzenie biegłego sądowego za wydaną opinię, jak i poniesione przez niego koszty konieczne do wykonania zlecenia organu procesowego. Wartość całego świadczenia podlega opodatkowaniu i podatek ten powinien być w całości zwrócony opiniodawcy.

15. Potrzeba uregulowania opłacenia czasu niezbędnego na dojazd biegłego do organu procesowego. Wprawdzie kwestia ta traci obecnie na znaczeniu wobec możliwości prowadzenia przesłuchania lub innych czynności z udziałem biegłego w sposób zdalny, jednak często pojawia się w skargach biegłych, zwłaszcza w sytuacji, gdy czas dojazdu znacząco przekracza czas poświęcony na złożenie opinii lub udział w czynności. Przepisy ustawy o kosztach w sprawach cywilnych przewidują zwrot utraconego zarobku lub dochodu (art. 90a), jednak jest to sposób nie zawsze możliwy do wykorzystania. Dlatego proponuje się rozważyć wprowadzenie wynagrodzenia za utracony zarobek lub dochód w formie ryczałtu.

#### V. Listy centralne – biegłych indywidualnych i instytucji specjalistycznych

1. Celowość odejścia od wielu list biegłych sądowych powadzonych w sądach okręgowych oraz zastąpienie ich jedną, elektroniczną listą centralną. Taka zmiana nie tylko stanowi usprawnienie organizacyjne, ale dodatkowo pozwoli na realizację innych jeszcze celów, takich jak:
  - ułatwienie dla organów procesowych i stron w poszukiwaniu biegłych sądowych określonej specjalności,
  - lepsza kontrola biegłych (dochowanie terminów, rzetelność opiniowania, weryfikacja kompetencji),
  - powiązanie z systemem ROBUS,
  - dyscyplinarne usunięcie biegłego z listy jest skuteczne we wszystkich sądach okręgowych i wobec wszystkich organów procesowych,

- ułatwienie w organizowaniu szkolenia biegłych.
2. Utworzenie jednej centralnej listy instytucji opiniujących (instytucji naukowych i specjalistycznych); podmioty te wcześniej nie były wpisywane na listy sądów okręgowych, jednak obecnie zakłada się, że będą one podlegały certyfikacji i po uzyskaniu certyfikatu, jeśli będą chciały prowadzić działalność opiniodawczą, będą musiały złożyć wniosek o wpis na listę ogólnopolską. Lista taka będzie pełniła podobną rolę, jak lista indywidualnych biegłych sądowych.
  3. Obie listy powinny być administrowane przez Ministra Sprawiedliwości, który będzie działał na podstawie wniosku o wpis na listę złożonego przez zainteresowany podmiot. Wobec certyfikowania kandydatów na biegłych przez niezależny podmiot zewnętrzny (Komisja Certyfikacyjna Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących) nie istnieje zagrożenie ingerencji organu administracji wymiaru sprawiedliwości w proces wpisywania na listę biegłych sądowych i instytucji opiniujących. To samo dotyczy wykreślenia biegłych i instytucji opiniujących z listy, gdyż Minister Sprawiedliwości będzie w takim przypadku działał na podstawie decyzji Komisji Certyfikacyjnej o odebraniu certyfikatu danemu podmiotowi.
  4. Zarówno lista biegłych sądowych, jak lista instytucji opiniujących powinny opierać się na jednolitym katalogu dziedzin i dyscyplin, przygotowanym na podstawie wykazu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych). Katalog taki powinien zawierać dziedziny główne i dyscypliny oraz specjalności w ramach dyscyplin. Jest to istotna zmiana w stosunku do stanu obecnego, w którym powszechną praktyką było wpisywanie na listy prowadzone przy sądach okręgowych biegłych w proponowanych przez nich specjalnościach. Konsekwencją takiej praktyki było dublowanie tych samych specjalności pod różnymi nazwami, niekompatybilność list prowadzonych przez różne sądy okręgowe w wyniku stosowania niejednakowych określeń dla tych samych specjalności (np. wobec alfabetycznego ułożenia specjalności na listach) oraz wprowadzanie na listy biegłych sądowych dziedzin lub specjalności, które nie mają podstaw naukowych. Zatem wprowadzenie uporządkowanego katalogu dziedzin i dyscyplin dorowadzi jednocześnie do weryfikacji obszarów, w jakich biegli lub instytucje opiniujące powinny opiniować. Ułatwi także organom procesowym, stronom i innym osobom korzystanie z list.
  5. Obie listy powinny być skorelowane z systemem ROBUS.

## VI. Komunikacja z biegłymi, system ROBUS

1. Należy wpisać do projektu ustawy możliwość używania w jak najszerszym zakresie nowoczesnych środków komunikacji biegłych z organem



procesowym i administracją go wspomagającą, w tym poczty mailowej, przesłuchania na odległość, wydawania opinii w formie elektronicznej, stosowania podpisu elektronicznego przez biegłego itp.

2. Należy wykorzystać dla celów opiniowania testowany aktualnie system ROBUS (Rejestr Osób Biorących Udział w Postępowaniu Sądowym). Obecnie trwają prace legislacyjne dotyczące wprowadzenia do użytkowania tego systemu, więc byłoby celowe dołączenie do już istniejących założeń także modułu odnoszącego się do biegłych sądowych (obecnie przewiduje się wykorzystanie systemu w odniesieniu do biegłych jedynie w wąskim zakresie, tj. dla celów informacyjnych o podstawowych danych osobowych biegłych sądowych). Założenia dotyczące sposobu wykorzystania ROBUS dla celów komunikacji z biegłymi oraz realizacji funkcji kontrolnej pracy biegłych mogłyby być także wpisane do projektu ustawy o biegłych sądowych.
3. Zakres wykorzystania ROBUS powinien być znacznie szerszy niż dotychczas to przewidywano; jest to możliwe od strony technicznej (potwierdziły to konsultacje z Pełnomocnikiem Ministra Sprawiedliwości ds. informatyzacji). Podstawowe funkcje, jakie mógłby w przypadku biegłych spełniać system to:
  - a. zbiór danych o biegłych i instytucjach opiniujących (m.in. dane personalne, specjalność, dane kontaktowe); zakres dostępu do danych powinien być uzależniony od uprawnień podmiotu poszukującego informacji. Poprzez system mogłyby być prowadzone centralne listy: biegłych sądowych i instytucji opiniujących,
  - b. wyszukiwarka informacji o biegłych i instytucjach opiniujących,
  - c. sprawdzanie dostępności biegłych i instytucji opiniujących (tzw. kalendarz),
  - d. kontrola pracy podmiotów opiniujących (stopień obciążenia pracą, liczba wydawanych aktualnie opinii, ocena o wydanych opiniach),
  - e. dwustronna komunikacja pomiędzy organem procesowym a biegłym,
  - f. elektroniczny dostęp biegłych do akt i materiału badawczego.
4. System ROBUS mógłby być wykorzystany m.in. dla zbierania danych dla do oceny pracy biegłych sądowych i instytucji opiniujących wykorzystywanych przez Komisję Certyfikacyjną w przypadku przedłużania certyfikatu na następną kadencję. Zbieranie danych o pracy biegłego polegałoby na dokonaniu przez sędziego lub innych organ procesowy korzystający z opinii jej oceny wraz z oceną rzetelności i terminowości pracy biegłego; byłaby to swego rodzaju elektroniczna ankieta łatwa i szybka do wypełnienia. System mógłby także służyć tzw. sygnalizacji, tj. wpisywaniu informacji na temat pracy biegłego (instytucji opiniującej) w razie stwierdzenia nieprawidłowości. Ponadto system można wykorzystać dla informowania biegłego, który wydał opinię w danej sprawie, czy jego opinia została przyjęta i była podstawą orzekania; na brak takiej informacji zwrotnej często wskazują biegli, podkreślając zarazem celowość takiego działania.

#### VII. Problem korzystania z opinii pozaprocesowych (tzw. opinii prywatnych)

1. Zespół Roboczy przeprowadził długą dyskusję nad uregulowaniem zakresu i sposobu wykorzystania opinii pozaprocesowych (wydawanych na zlecenie strony przez podmioty, które formalnie nie zostały powołane przez organ procesowy do pełnienia funkcji biegłego w prowadzonym postępowaniu). Dyskusja ta nie została jeszcze zakończona, gdyż zarysowały się różne punkty widzenia – od potwierdzających celowość szerszego lub nawet pełnego wykorzystania takich opinii jako dowodu z opinii biegłego, do wykluczających dokonanie zmian w tym zakresie w stosunku do obecnego stanu prawnego. Dlatego dalej podane uwagi stanowią raczej ilustrację dyskusji niż ostateczne propozycje Zespołu. W odniesieniu do tej kwestii konsultowano się też z przedstawicielem Komisji Kodyfikacyjnej ds. Prawa Karnego, prof. Pawłem Wilińskim.
2. Zespół stwierdził, że zjawisko wprowadzania do procesu karnego bądź cywilnego „opinii prywatnych” nie jest już problemem marginalnym, a się rozszerza. Jednocześnie analiza praktyki dowodzi, co potwierdzają także biegli reprezentujący różne środowiska, że opinie takie nie zawsze są merytorycznie poprawne, są wydawane przez podmioty (w tym tzw. instytucje specjalistyczne, o których wcześniej była mowa) często nieprzygotowane do opiniowania, które na ogół nie mają bezpośredniego dostępu do akt sprawy lub (i) materiału badawczego, który powinien stanowić podstawę wniosków opinii. Ponadto, ponieważ „opinie prywatne” są finansowane przez strony, zawsze istnieje ryzyko braku bezstronności ich autorów lub nawet wręcz zainteresowania kierunkiem opiniowania. Z drugiej strony, wobec widocznego obniżania się jakości opinii biegłych oraz wpisanej w prawo procesowe zasady, że organ procesowy nie może w miejsce opinii biegłego przyjąć własnych ustaleń, widać potrzebę głębszej kontroli opinii wydawanych przez formalnie powołanych biegłych oraz zapewnienie stronom możliwości kontradyktoryjnej oceny takich opinii. Zadania te mogłyby spełniać (i obecnie faktycznie do pewnego stopnia spełniają) właśnie „opinie prywatne”.
3. W obecnym stanie prawnym, po zmianach wprowadzonych przez ustawę z dn. 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, które weszły w życie w 2015 r., ogólnie przyjętą interpretacją art. 393 § 3 k.p.k. jest uznanie, że opinia pozaprocesowa złożona przez stronę może być odczytana na rozprawie i będzie wtedy traktowana jako dowód z dokumentu, przez co może wpłynąć na tok postępowania i pośrednio na samo orzeczenie. Opinia taka nie ma jednak waloru opinii procesowej i formalnie nie może stanowić dla niej przeciwwagi dowodowej. Jest to istotna zmiana w stosunku do wcześniejszych regulacji procesowych i orzecznictwa sądowego, w świetle których opinia pozaprocesowa co najwyżej mogła stanowić informację o dowodzie, sama nie mogła być jednak traktowana jako dowód w postępowaniu. Widać więc znaczącą ewolucję i zakres stosowania „opinii prywatnych”.

4. W czasie dyskusji stwierdzono, że wobec praktycznej ważności tego problemu oraz rozszerzania się zjawiska prywatnego opiniowania, należy rozważyć potrzebę wprowadzenia do projektowanej ustawy o biegłych sądowych (względnie także w obu kodeksach) regulacji dotyczących tej kwestii, w szczególności odnoszących się do tego, czy dopuszczać takie opinie, kto miałby decydować o wprowadzeniu ich do procesu, jaki byłby ich walor dowodowy. Pozostawienie tych pytań bez odpowiedzi w momencie przygotowywania fundamentalnej dla instytucji biegłego w Polsce ustawy byłoby tym bardziej niewłaściwe, że ta „szara strefa” opiniowania nadal będzie istniała i prawdopodobnie się powiększała, bez należytej kontroli dotyczącej autorów takich opinii, stosowanych przez nich metod badawczych i wykorzystanego materiału badawczego, wreszcie bez podnoszenia jakiegokolwiek odpowiedzialności za wydane opinie.
5. Zespół Roboczy uznał, że kierunek planowanych zmian powinien polegać na zwiększeniu roli „opinii prywatnych” i „biegłych prywatnych” w postępowaniu, jednak z jednoczesnym wprowadzeniem istotnych warunków lub ograniczeń, pozwalających na lepszą kontrolę takich opinii. Na podstawie analizy rozwiązań przyjętych w różnych systemach prawnych bądź nawet w krajach o zbliżonej do polskiej tradycji prawnej, zaproponowano, aby ewentualne zmiany mogły realizować jedną z dwóch koncepcji:
  - i. polegającą na dopuszczalności korzystania z opinii pozaprosesowych i przyznania im statusu dowodu z opinii biegłego. Koncepcja ta mogłaby być wprowadzona w kilku możliwych wariantach; najdalej idący polegałby na zamianie ról: opinia pozaprosesowa, po jej ocenie i zweryfikowaniu kompetencji wystawcy przez organ procesowy, mogłaby być traktowana jako opinia procesowa, zaś jej autor przesłuchany jako biegły. To, że nie jest to koncepcja zbyt daleko odbiegająca od rzeczywistości procesowej, świadczy § 158. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury z dn. 7 kwietnia 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 508), który brzmi: *Dokumenty urzędowe i prywatne, o których mowa w art. 393 § 3 k.p.k., sporządzone przez osoby posiadające wiedzę specjalną, mogą stanowić podstawę do odstąpienia od powołania biegłego w zakresie objętym ich treścią, jeżeli kompletność i rzetelność tych dokumentów nie budzi wątpliwości.*

Należy zastrzec, iż koncepcja ta wymaga rozstrzygnięcia wielu spornych problemów, w tym takich, jak:

    - określenie roli organu procesowego w dopuszczaniu bądź akceptowaniu opinii zgłoszonej przez stronę,
    - wskazanie podmiotu, który finansowałby (lub refinansowałby) „opinię prywatną”; tutaj można przyjąć zasadę zwrotu stronie kosztów wydania takiej opinii według stawek urzędowych, gdyby stała się podstawą orzeczenia,
    - rozstrzygnięcie czy autor „opinii prywatnej” miałby dostęp do materiałów sprawy,

- ustalenie, w jakiej fazie procesu (karnego) taka opinia byłaby dopuszczana itd.;
  - ii. polegającą na dopuszczalności korzystania przez stronę z pomocy „konsultanta” – osoby posiadającej wiadomości specjalne w danej dziedzinie, która mogłaby towarzyszyć stronie w czynnościach wymagających takiej wiedzy, włączanie z przesłuchaniem formalnie powołanego biegłego, uczestniczeniem w prowadzonych przez niego badaniach i z dostępem do materiału badawczego. Zbliżony model jest przyjęty w prawie rumuńskim i funkcjonuje od wielu lat w praktyce sądowej tego kraju.
6. W jednej i drugiej koncepcji należałoby przyjąć dwa istotne ograniczenia:
- jako autor „opinii prywatnej” mógłby być wskazany jedynie biegły sądowy, a więc osoba, która pozytywnie przeszła proces certyfikacji i została wpisana na listę biegłych, dająca w ten sposób gwarancję posiadania odpowiednich kwalifikacji i korzystania z uznanych metod badawczych. Ta sama reguła dotyczyłaby instytucji opiniujących. Dodatkową korzyścią z przyjęcia takiego założenia byłaby zachęta dla podmiotów posiadających odpowiednie kwalifikacje do starania się o wpis na listę biegłych sądowych/instytucji opiniujących;
  - autor opinii zleconej przez stronę podlegałby takim samym rygorom procesowym, jak formalnie powołany biegły, w tym w szczególności mógłby być wyłączony w sytuacji wystąpienia uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności oraz odpowiadałby karnie za złożenie fałszywej opinii.

#### VIII. Propozycje zmiany wybranych lub uzupełnienia przepisów dotyczących biegłych i opiniowania

- Art. 233 § 4 i 4a k.k. – w zakresie usunięcia przepisu o odpowiedzialności karnej biegłego za nieumyślne przedstawienie fałszywej opinii; rozważenia wymaga też wysokość zagrożenia karą pozbawienia wolności za umyślne przedstawienie fałszywej opinii (do 10 lat)
- Art. 193 k.p.k. – zmiana redakcji przepisu; obecna redakcja prowadzi do takiej jego interpretacji, która skutkuje nadmiernie częstym i nieuzasadnionym zasięgnięciem opinii biegłych
- Art. 200 § 2 k.p.k. – przez dodanie uzasadnienia jako jednego z obowiązkowych składników opinii
- Art. 198 § 1 i 1a – w kierunku zwiększenia możliwości szerszego dostępu biegłego do akt sprawy
- W kodeksie postępowania karnego – wyraźne wskazanie, iż zadaniem biegłego może być nie tylko wydanie opinii, ale także pomoc w prowadzeniu czynności (koncepcja tzw. konsultanta)

- Wprowadzenie obowiązku ubezpieczania się biegłych sądowych i instytucji opiniujących w związku z wykonywaniem przez nich funkcji opiniodawczej, z możliwością odpisu koszu ubezpieczenia od podatku
- Uregulowanie wykorzystywania przez biegłych sztucznej inteligencji (AI) w ramach opiniowania i wykonywania badań).

### **C. Podsumowanie**

Przedstawione założenia do projektu ustawy o biegłych sądowych mają charakter wstępny. Wprawdzie zgodnie z ustaleniami przyjętymi na wstępie prac Zespołu Roboczego powołanego przez Ministra Sprawiedliwości, założenia te odnoszą się do kluczowych problemów, których uregulowanie powinno się znaleźć w planowanej ustawie i które wpłyną na kształt całego projektu, to jednak konieczna jest dalsza dyskusja nad wybranymi rozwiązaniami lub instytucjami prawnymi, związanymi m.in. ze sposobem weryfikacji kompetencji biegłych sądowych i instytucji opiniujących, trybem korzystania z opinii (zwłaszcza pozaprocesowych) przez organy procesowe bądź finansowaniem systemu opiniowania. Proponowane założenia do projektu ustawy konsultowane były z wybranymi grupami biegłych oraz dyskutowane na różnych forach naukowych i konferencjach z praktykami. Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. biegłych sądowych brał w sześciu ogólnopolskich konferencjach (w tym konferencji organizowanej przez Katedrę Postępowania Karnego WPIA UJ wspólnie ze Stowarzyszeniem Prokuratorów Lex Super Omnia „Oblicza procesu karnego - nieoczywiste odpowiedzi na oczywiste pytania”), na których przedstawiał planowane kierunki zmian prawa o biegłych, uczestniczył też w spotkaniu prezesów sądów okręgowych, prezentując założenia do projektu ustawy o biegłych sądowych oraz przygotował dwie publikacje na ten temat. Nadal jednak celowe jest prowadzenie konsultacji z różnymi grupami interesariuszy, gdyż materia ustawy o biegłych jest złożona i dotyczy zarówno sfery prawnej z różnych obszarów prawa procesowego i administracyjnego, jak też kwestii organizacyjnych i finansowych. W najbliższym czasie planowane są konsultacje z Komisjami Kodyfikacyjnymi Prawa Karnego i Prawa Cywilnego oraz z Prokuraturą Krajową, Prokuratorią Generalną i Komendantem Głównym Policji. Na posiedzenie Zespołu Roboczego będą również zapraszani przedstawiciele poszczególnych samorządów biegłych oraz stowarzyszeń zawodowych lub naukowych zrzeszających biegłych różnych specjalności.

Rozwiązania zaproponowane w założeniach do projektu ustawy o biegłych sądowych będą pociągały obciążenia finansowe, w szczególności związane z podniesieniem wynagrodzeń biegłych oraz zakładaną ich certyfikacją. Konieczne są zatem decyzje kierunkowe Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące tego, czy, kiedy i w jakim zakresie takie obciążenia budżetu są możliwe do zrealizowania. Należy jednak podkreślić, że przy planowaniu rozwiązań, które pociągają zwiększone koszty, Zespół Roboczy kierował się przekonaniem, że są one niezbędne, aby uzdrowić i zwiększyć efektywność całego systemu

opiniowania. Należy zarazem określić perspektywę czasową ponoszenia wydatków związanych z reformą prawa o biegłych; część z nich może być przesunięta w czasie w związku z pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy i prognozowanym wejściem jej w życie w drugiej połowie 2025 roku lub na początku 2026 roku, jednak niektóre szczególnie pilne wydatki należy zaplanować na okres wcześniejszy. Dotyczy to zwłaszcza konieczności podniesienia wynagrodzeń biegłych (stawek godzinowych i ryczałtów), które powinno być zrealizowane jeszcze przed wejściem w życie ustawy (w miarę możliwości od 1 stycznia 2025 r.).

Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości  
ds. biegłych sądowych

prof. dr hab. Tadeusz Tomaszewski

Warszawa, dn. 3 lipca 2024 r.