



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wojciech Kutyla

KPB – 4114-001-01/2014

I/14/006

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, po uchwale Nr 25/2015 Kolegium  
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 kwietnia 2015 r.  
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/006 – Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Justyna Borowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89701 z dnia 8 września 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89700 z dnia 8 września 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Grabarczyk <sup>1</sup> , Minister Sprawiedliwości.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>2</sup>, iż działania Ministra Sprawiedliwości (dalej: Minister lub MS) w latach 2012 – 2014 nie były wystarczające dla zagwarantowania prawidłowego i efektywnego funkcjonowania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości.**

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Prace nad nowelizacją ustawy o biegłych, mającą usunąć najbardziej istotne wady obecnie funkcjonujących rozwiązań, trwają od 2005 r., tj. ponad 10 lat. Dostrzegając celowość podjętych przez Ministra prac nad uregulowaniem funkcjonowania instytucji biegłych aktem prawnym rangi ustawowej, w ocenie NIK, istnieje ryzyko, iż przygotowany *projekt ustawy o biegłych sądowych* może w niewielkim stopniu spełnić założony cel, jakim jest zapewnienie dostępu do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów, co z kolei miało wpłynąć na usprawnienie toku postępowań sądowych i przygotowawczych.

Minister Sprawiedliwości nie posiadał pełnej i rzetelnej wiedzy w zakresie funkcjonowania instytucji biegłych, dotyczącej m.in.: liczby biegłych; problemów z dostępnością do biegłych określonych specjalności; skali opóźnień związanych z oczekiwaniem na opinie biegłych; liczby opinii, w tym opinii nie spełniających w ocenie sądów wymogów w zakresie rzetelności i jakości; kosztów ponoszonych przez sądy w związku ze sporządzaniem ekspertyz i opinii. W ocenie NIK spowodowane to było nieefektywnym wykorzystaniem przez MS narzędzi nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez prezesów sądów okręgowych nadzoru nad biegłymi sądowymi, a także słabością systemów informacyjnych funkcjonujących w resorcie. NIK zauważa, iż dopiero w trakcie zaawansowanych prac legislacyjnych nad zmianą przepisów o biegłych, MS podjął działania w celu przeprowadzenia kompleksowych badań w zakresie funkcjonowania instytucji biegłych oraz ich roli w postępowaniu cywilnym i karnym – prace te mają zostać zakończone w 2015 r. Na przebieg prac nad projektem ustawy, obok braku rzetelnych i pełnych analiz funkcjonowania instytucji biegłych

<sup>1</sup> Jarosław Gowin, Minister Sprawiedliwości w okresie 18.11.2011 – 6.05.2013, Marek Biernacki, Minister Sprawiedliwości w okresie 6.05.2013 – 22.09.2014, Cezary Grabarczyk, Minister Sprawiedliwości w okresie od 22.09.2014 r.

<sup>2</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 wymiarze sprawiedliwości, negatywnie wpływał również brak spójnej koncepcji planowanych zmian oraz właściwej koordynacji prac w tym zakresie.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez MS, jeszcze w trakcie trwania kontroli, działań zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, a także do uzyskania pełnych i rzetelnych informacji i analiz w zakresie funkcjonowania instytucji biegłych sądowych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1 Aktualny model funkcjonowania instytucji biegłych.

##### 1.1 Listy biegłych sądowych.

Opis stanu  
faktycznego

Na listach biegłych sądowych, prowadzonych przez prezesów sądów okręgowych w myśl art. 157 pusp<sup>3</sup>, przekazanych NIK we wrześniu 2014 r. znajdowało się ponad 17,5 tys. wpisów. Faktyczna liczba osób ustanowionych biegłymi sądowymi wynosiła mniej niż 13,2 tysiąca i nie odpowiadała danym prezentowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości opinii publicznej<sup>4</sup>.

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 54-68, t. 6 str. 299-300)

Minister Sprawiedliwości określił rozporządzeniem z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych<sup>5</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie biegłych) tryb ustanawiania biegłych sądowych, pełnienia przez nich czynności oraz zwalniania ich z funkcji. Wskazane rozporządzenie nie było zmieniane w okresie kontroli. Obligowało ono m.in. prezesów sądów okręgowych do podawania ministerstwu do wiadomości, w styczniu każdego roku, aktualnych list biegłych sądowych, a także zawiadamiania niezwłocznie o każdej zmianie na listach (§ 9 rozporządzenia w sprawie biegłych).

Według danych ministerstwa w 2013 r. ustanowiono biegłymi sądowymi 653 osoby, zwolniono z funkcji<sup>6</sup> 90 osób, zaś w I półroczu 2014 r. ustanowiono 346 osób, a zwolniono - 33 osoby. Według danych przekazanych NIK przez sądy okręgowe, w wyżej wymienionym okresie liczba osób ustanowionych biegłymi była ponad dwukrotnie wyższa, a zwolnionych z funkcji - siedmiokrotnie wyższa, tj. 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, decyzję odmawiającą ustanowienia otrzymało ok. 11% z nich (254 osoby)<sup>7</sup>.

Z uwagi na to, że celem nadsyłania informacji do Ministerstwa przez prezesów sądów okręgowych było jedynie bieżące aktualizowanie list biegłych sądowych, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej odpowiedzialny za nadzór nad

<sup>3</sup> W myśl art. 157 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 poz. 427 ze zm.) prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę.

<sup>4</sup> Obowiązujące przepisy nie zabraniały na ustanowienie tej samej osoby biegłym w więcej niż jednym okręgu sądowym, a także w więcej niż jednej dziedzinie. NIK po przeanalizowaniu listy biegłych sądowych z 45 okręgów wykluczyła powtarzające się osoby. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości wskazanych w teście regulacyjnym do projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych <http://ms.gov.pl/Data/Files/public/aktual/test-tegulacyjny-projekt-zalozen-projektu-ustawy-o-bieglych-sadowych.pdf> z lutego 2014 r. na listy wpisanych było ok. 15 tys. biegłych sądowych.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 15, poz. 133

<sup>6</sup> W myśl § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 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>7</sup> Dane przekazane NIK przez prezesów wszystkich sądów okręgowych w Polsce. Niektóre z sądów nie wskazywały osób ubiegających się o wpis na kolejną kadencję. Decyzje odmowne nie obejmują wniosków oczekujących na rozpoznanie. Z uwagi na niejednorodność standard prowadzonych list liczba nowoustanowionych biegłymi nie była możliwa do precyzyjnego określenia.

biegłymi (dalej: DZP)<sup>8</sup> nie dysponował danymi dotyczącymi liczby osób ustanowionych i zwolnionych z funkcji biegłego w latach poprzedzających kontrolę i w 2012 r.<sup>9</sup>

Z kolei, z uwagi na brak ustandaryzowania dziedzin (specjalności), w jakich ustanawiani byli biegli sądowi, DZP nie dysponował informacją, ilu biegłych ustanowionych zostało w określonych specjalnościach. Ponadto z uwagi na to, że akty normatywne nie wskazywały obowiązku przekazywania przez prezesów sądów okręgowych informacji o liczbie kandydatów ubiegających się o ustanowienie biegłym, DZP nie posiadał także danych w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 112-136, t. 2 str. 4-14)

W myśl § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych listy biegłych sądowych winny być prowadzone przez prezesów sądów okręgowych według poszczególnych gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innych umiejętności. Powinny zawierać adres biegłego i termin, do którego został ustanowiony, a także inne dane dotyczące specjalizacji. Rozporządzenie nie wprowadzało dodatkowych wymogów dotyczących prezentacji danych o biegłych na listach.

Z analizy NIK list biegłych prowadzonych przez sądy wynikało, że dziedziny biegłych klasyfikowane były w skrajnych wypadkach do trzeciego poziomu szczegółowości (dziedzina, specjalizacja, zakres wydawanych przez biegłego opinii), co z wielokrotnością liczbę wpisów w przypadku zadeklarowania się biegłego w większej liczbie specjalności, w szczególności, gdy nie była zachowana zasada rozłączności dziedzin<sup>10</sup>.

W marcu 2014 r. DZP opracował zestawienie 156 dziedzin, w ramach których ustanawiani powinni być biegli sądowi. Podstawą opracowania tego wykazu były listy biegłych sądowych nadsyłane Ministerstwu 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. Przy sporządzeniu zestawienia dziedzin nie korzystano z obowiązujących aktów normatywnych dotyczących klasyfikacji dziedzin nauki, wiedzy, czy zawodów ponieważ zastosowane w nich klasyfikacje, wg DZP nie odpowiadały praktycznym potrzebom wymiaru sprawiedliwości. Lista dziedzin nie została wprowadzona do stosowania przez sądy, ale stanowiła podstawę do prowadzonych w 2014 r. prac programistycznych dotyczących stworzenia centralnej elektronicznej listy biegłych sądowych (vide pkt 2.3 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 112-136, t. 7 str. 52-58, 91-96)

Według ustaleń NIK, pomimo że wspomniane rozporządzenie w sprawie biegłych w § 1 ust. 2 stanowiło, iż biegłych sądowych ustanawia się na okres 5 lat i okres ustanowienia upływa z końcem roku kalendarzowego, nie wszystkie sądy okręgowe stosowały jednolite standardy w tym zakresie. I tak, nie wszystkie sądy za datę początkową okresu ustanowienia biegłym przyjmowały datę decyzji o ustanowieniu i konsekwentnie wskazywały na listach rok kalendarzowy, z końcem którego upływało 5 lat od daty ustanowienia. Z dokumentów zgromadzonych przez DZP wynikało, że tylko 6 na 45 sądów podawało na listach biegłych sądowych informacje dotyczące kadencji. Stwierdzono także przypadki list, na których widnieli biegli, których kadencje dawno upłynęły bądź które nie zawierały informacji dotyczących upływu okresu ustanowienia biegłym (12 na 45 sądów). Na niektórych listach można było znaleźć biegłych ustanowionych w latach 60, 70 i 80 minionego wieku.

NIK ustaliła ponadto, że niejednolicie traktowany był przez sądy obowiązek umieszczania na listach adresów biegłych - na 6 z 45 prowadzonych przez sądy

<sup>8</sup> do zadań DPZ od 1 marca 2012 r. należało 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 oraz opracowywanie rozwiązań dotyczących biegłych sądowych.

<sup>9</sup> Kontrola NIK obejmowała okres od 1 stycznia 2012 r. do 16 stycznia 2015 r., a także działania podejmowane w zakresie przedmiotu kontroli w latach poprzednich, jeśli w sposób bezpośredni wpłynęły na stan kontrolowany.

<sup>10</sup> Wspólne zakresy kwalifikacji biegłych określone w różnych dziedzinach uniemożliwiały jednoznaczne przypisanie biegłego do danej dziedziny. Np. wiadomości specjalne w zakresie analizy danych z ksiąg rachunkowych kwalifikowały biegłego do dziedzin: „Ekonomia”, „Rachunkowość”, „Finanse”.

okręgowe listach - nie widniały adresy biegłych (zamieszkania bądź do korespondencji). Za realizację ww. obowiązku uznawano wskazanie danych kontaktowych w postaci numeru telefonu bądź adresu e-mail biegłego. NIK stwierdziła, że powyższa niejednorodna praktyka umieszczania danych teleadresowych biegłych, wynikała z uznania tych list za podlegające przepisom ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>11</sup> (z uwagi na nieograniczony katalog podmiotów mających do nich dostęp)<sup>12</sup> oraz jednocześnie za podlegające przepisom ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>13</sup> (jako zbiory danych osobowych).

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 54-68, 79-84, 112-136, 196-197)

W myśl § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych prezesi sądów okręgowych powinni także prowadzić wykazy biegłych sądowych na kartach założonych dla każdego biegłego. W wykazach winien znajdować się adres biegłego i termin, do którego został on ustanowiony, a także inne dane dotyczące specjalizacji.

DZP nie dysponował dokumentacją dotyczącą opracowania przez Ministerstwo Sprawiedliwości i wprowadzenia do stosowania wymienionego wzoru wykazu biegłych, jako dodatkowego, oprócz listy biegłych sądowych, instrumentu wykorzystywanego do gromadzenia informacji o biegłych, o którym mowa w powyższym rozporządzeniu. Wyjaśniając powyższe dyrektor DZP wskazała: *O ile został on opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, prace w tym zakresie musiały dotyczyć odległego okresu – najprawdopodobniej bezpośrednio po wejściu w życie przedmiotowego rozporządzenia lub nawet lat osiemdziesiątych XX stulecia. Treść § 8 i 10 tego rozporządzenia w zakresie normującym prowadzenie wykazów biegłych na kartach założonych dla każdego biegłego stanowi bowiem powtórzenie regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych.*

Z przedstawionych ministerstwu przez prezesów sądów okręgowych w grudniu 2014 r. informacji wynikało, że wykazy w formie kart założonych dla każdego biegłego prowadzone były w 9 sądach okręgowych, przy czym karty sporządzane były różnymi technikami i według różnych wzorów. Zakres danych zawartych w wykazach z reguły był szerszy niż na listach biegłych sądowych i zawierał informacje dotyczące np. daty ustanowienia biegłym sądowym, danych teleadresowych, wykształcenia biegłego, terminu złożenia przysiężenia, czy numeru PESEL.

Jak podkreśliła dyr. DZP: *Z uwagi na marginalne znaczenie wykazów prowadzonych w tradycyjnej formie i ich niewielką funkcjonalność, w projektowanych przepisach ustawy o biegłych sądowych i ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2680) odstąpiono od obowiązku ich prowadzenia. Istotne dla organów procesowych oraz innych podmiotów dane dotyczące biegłych sądowych oraz wydawanych przez nich opinii dostępne będą na centralnej, elektronicznej liście biegłych sądowych.*

Ministerstwo nie podejmowało działań mających na celu zwiększenia zakresu dostępnych informacji o biegłych dla uczynienia list biegłych bardziej użytecznymi dla innych organów, np. sądów rejonowych, prokuratury, policji. DZP argumentował, że organami prowadzącymi listy biegłych sądowych są prezesi sądów okręgowych, nie zaś Ministerstwo Sprawiedliwości, a przepis § 8 rozporządzenia w sprawie biegłych nie obligował prezesów do zamieszczania na liście danych w innym zakresie, niż wskazany. NIK stwierdziła, że mimo braku obligatoryjnego obowiązku, na 19 z 45 list biegłych sądowych wskazane były tytuły, stopnie naukowe lub zawodowe biegłych (nie zawsze jednak w sposób konsekwentny). Powyższe, z uwagi na kształtowanie stawek wynagrodzenia m.in. w zależności od poziomu wykształcenia biegłego, mogło

<sup>11</sup> Dz. U. z 2014, poz. 782 ze zm.

<sup>12</sup> W myśl § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych listy biegłych sądowych są dostępne dla zainteresowanych w sekretariatach sądowych. W szczególności listy te udostępnia się stronom, uczestnikom postępowania oraz organom prowadzącym postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych i sądom wojskowym.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

usprawniać proces wyboru biegłego (w kontekście angażowania środków budżetowych). Ponadto 3 z 45 list biegłych sądowych zawierały odniesienie do numeru akt osobowych biegłego, co mogło usprawniać proces odszukiwania dodatkowych informacji o biegłym.

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 112-136, t. 7 str. 97-178)

## 1.2 Biegli w przedmiocie uzależnienia od alkoholu

Opis stanu faktycznego

Od momentu wydania rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu (dalej: rozporządzenie MZ) liczba biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu<sup>14</sup> 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 tych biegłych winny być publikowane w dziennikach wojewódzkich. Obowiązkiem prezesa sądu było aktualizowanie listy co najmniej raz w roku (§ 3 rozporządzenia MZ).

Proces ustanawiania tego typu biegłych określony został w rozporządzeniu MZ. Powyższe rozporządzenie nie normowało trybu zwalniania z funkcji biegłego. NIK ustaliła, że w przypadku zwolnienia z funkcji stosowane były zasady określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych. Według dokumentacji zgromadzonej przez ministerstwo w ramach nadzoru nad biegłymi sądy sporadycznie informowały o ustanawianiu ww. biegłych, a listy biegłych sądowych tylko w 13 przypadkach (na 45) ujmowały biegłych od uzależnień. Nie były to jednak z reguły listy tożsame z opublikowanymi w Dziennikach Wojewódzkich (30 list opublikowanych w 2014 r. na 45 sądów oraz 27 w 2013 r.). Tylko marginalna liczba sądów przekazała MS odrębne listy biegłych od uzależnień (w trybie § 9 rozporządzenia w sprawie biegłych).

Wobec zasygnalizowania przez NIK braku wiarygodności danych przedstawianych przez sądy oraz publikowanych w dziennikach wojewódzkich, a także niezasięgnięcia przez MS informacji w przedmiocie ustanawiania i zwalniania z funkcji tych biegłych, DZP podniósł, że nie podejmował w tym zakresie działań nadzorczych, bowiem obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia nie nakładało na prezesów sądów okręgowych obowiązku przekazywania Ministerstwu Sprawiedliwości list tych biegłych, ani informacji o zmianach na tych listach. Nadzór nad biegłymi w przedmiocie uzależnienia od alkoholu sprawowali prezesi sądów okręgowych, zaś Minister Sprawiedliwości nie był wyposażony w uprawnienia nadzorcze wobec biegłych. Do wydziału odpowiedzialnego za nadzór nad biegłymi nie wpływały skargi dotyczące tych biegłych, ani skargi od prezesów w związku z wykonywanym nadzorem nad tymi biegłymi.

Odnosząc się do kwestii nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad biegłymi w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, Departament Prawa Cywilnego uznał, iż Minister Sprawiedliwości nie sprawuje nadzoru nad takimi biegłymi, bowiem z uwagi na tryb ustanawiania stanowią oni inną kategorię biegłych<sup>15</sup>. Powyższy pogląd podzielił także Departament Prawa Karnego.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 250, poz. 1883 ze zm.

<sup>15</sup> Biegli w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, ustanawiani są na podstawie przepisów szczególnych, czyli § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu (Dz. U. z 2007 r. Nr 250, poz. 1883 ze zm.).

DZP w toku prac legislacyjnych nad *projektem ustawy o biegłych sądowych*, zgłosił postulat uwzględnienia przez Rządowe Centrum Legislacji w opracowywanym projekcie ujednolicenia statusu tych biegłych z biegłymi sądowymi<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli – t.1 str. 112-136, t. 6 str. 3-9, 22-23)

### 1.3 Biegli z rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych

Opis stanu faktycznego

Wpisy na listach sądów okręgowych (dane z września 2014 r.) uwzględniały także pracowników rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych. Status tych osób określony był w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>17</sup> oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych<sup>18</sup> (dalej: RODK), a ich wynagrodzenia określała Karta Nauczyciela<sup>19</sup>. W obowiązującym w okresie kontroli stanie prawnym brak było przeszkód, by osoba zatrudniona w takim ośrodku została ustanowiona biegłym sądowym, o ile spełniała warunki przewidziane w rozporządzeniu w sprawie biegłych sądowych.

DZP nie przeprowadzał analiz ewentualnych konfliktów interesów w przypadku powołania w danej sprawie w roli biegłego danego RODK, bądź pracownika takiego ośrodka, bowiem zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości prowadzenie spraw z zakresu sprawowanego przez MS nadzoru nad rodzinnymi ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi i opracowywanie rozwiązań dotyczących funkcjonowania tych ośrodków, należało do kompetencji Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości, odpowiedzialnego za nadzór nad sądami (dalej: DSO)<sup>20</sup>. DSO z kolei nie miał w zakresie działania nadzoru nad biegłymi.

W listopadzie 2014 r. DZP zwrócił się do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości (dalej: IWS), jednostki naukowo-badawczej podległej Ministrowi Sprawiedliwości, 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 oraz ile w 2014 r. wydały opinii w charakterze biegłego sądowego. Powyższe umotywowane było trwającymi pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy o biegłych sądowych, jak również opracowywaniem przez departament innych rozwiązań usprawniających funkcjonowanie biegłych i nadzór nad nimi.

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 112-136, t. 7 str. 84-89)

### 1.4 Liczba opinii

Opis stanu faktycznego

Według szacunków NIK liczba spraw sądowych w ramach których sądy okręgowe zasięgnęły opinii biegłych w I półroczu 2014 r. sfinansowanych z budżetu państwa, wyniosła ponad 32 tysiące<sup>21</sup>. Liczba opinii biegłych zasięgniętych przez te sądy

<sup>16</sup> Wskazano, że jedyną odrębnością byłby tylko tryb zgłaszania kandydatów na biegłych sądowych z tej dziedziny, pozostawiony tak jak obecnie uprawnionym podmiotom.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r., poz. 382)

<sup>18</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>19</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191)

<sup>20</sup> Do zakresu zadań Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości należało m.in. prowadzenie spraw z zakresu sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych oraz opracowywanie rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania sądów powszechnych.

<sup>21</sup> Dane przedstawione NIK zostały wygenerowane z Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr. System ten został uruchomiony produkcyjnie z dniem 1 stycznia 2014 r. W 2014 r. w celu zabezpieczenia danych transakcyjnych, sądy prowadziły ewidencję wynagrodzeń w dwóch systemach. Część sądów dokonywała wypłat należności na podstawie danych rejestrowanych w poprzednich systemach, część sądów - w oparciu o system ZSRK, jednakże niektóre wypłaty realizowane były bezpośrednio w module finansowym z pominięciem modułu kadrowego ZSRK, z którego wyeksportowano dane do raportu przekazanego Najwyższej Izbie Kontroli. Wobec powyższego dane nie obejmują kompleksowej informacji o liczbie opinii, za które sądy dokonały płatności w rozpatrywanym okresie. Przy uwzględnieniu danych z raportów księgowych przekazanych przez sądy okręgowe i uzupełnieniu rejestru DSO o dane z Sądu Okręgowego w Warszawie, NIK oszacowała próg błędu na ok. 5%.

wyniosła ok. 70 tys. Największy udział w liczbie spraw, w ramach których zasięgnięto opinii biegłych, miały piony z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń (60% ogółu spraw) oraz cywilne (29% ogółu spraw), niższy odsetek zanotowały pozostałe piony: karny - 9%, gospodarczy - 2%.

Dla porównania w I półroczu 2014 r. inne organy procesowe (jednostki organizacyjne prokuratury, prokuratury wojskowe, Instytut Pamięci Narodowej, Policja, jednostki straży granicznej, Służba Celna, Centralne Biuro Antykorupcyjne), zasięgnęły ok. 132 tys. opinii biegłych.

Według szacunków NIK biegli indywidualni z list biegłych sądowych, którzy przedstawili opinie na potrzeby sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych w okresie 1.01.-17.10.2014 r. stanowili 54% ogółu.

NIK nie otrzymała z ministerstwa danych dotyczących liczby opinii biegłych z lat 2012 – 2014 (I półrocze) z podziałem na rodzaje postępowań oraz dziedziny biegłych. Ministerstwo nie posiadało także wiedzy o liczbie opinii, za które nie wypłacono wynagrodzeń z uwagi na niewydane postanowienia o wypłacie wynagrodzenia. Uzasadniając powyższe dyrektor DSO wskazał, że w latach 2012-2014 w departamencie nie wykorzystywano danych o liczbie spraw, w których sąd dopuścił dowód z opinii biegłego (rejestranych w kontrolce „Wab”<sup>22</sup>).

W odniesieniu do nieprowadzenia analiz dotyczących jednostkowych spraw, dyr. DSO stwierdził, że analizowanie prowadzonych w sądach kontrolek „Wab”, podobnie jak i innych urządzeń ewidencyjnych, pozostawało poza kompetencjami DSO z zakresu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych. Stwierdził, że kontrolka „Wab” służy kontroli terminowości czynności związanych z dopuszczeniem dowodu z opinii biegłego w konkretnej sprawie. *Tymczasem nadzór zewnętrzny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów sprowadza się do nadzorowania wyników pracy sądów (jako całości) oraz pracy nadzorczej prezesów sądów apelacyjnych, nie obejmuje badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach.*

Dyr. DSO podkreślił, że pomijając kwestie charakteru i zakresu nadzoru zewnętrznego, z uwagi na liczbę wszystkich wydziałów sądowych w kraju wynoszącą 2200 oraz stan liczebny sędziów delegowanych nieprzekraczający 20, analizowanie kontrolek „Wab” przez służbę nadzoru MS w DSO, nie byłoby wykonalne. Wyjaśnił także, że prowadzenie analiz przekrojowych przedmiotowych danych, bazujących na wpisach dotyczących konkretnych spraw, nie było możliwe z uwagi na brak jednolitego systemu ogólnokrajowego.

W listopadzie 2014 r., w trakcie kontroli NIK, DZP zgłosił IWS potrzebę zgromadzenia wiedzy 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 piony orzecznicze: cywilny, karny, gospodarczy, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych),
- analizy 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

<sup>22</sup> Kontrolki „Wab”, jak i inne urządzenia ewidencyjne prowadzone były w sądach na podstawie przepisów zarządzenia 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.). Zgodnie z zasadami określonymi w § 122 i §123 ww. zarządzenia w kontrolce „Wab” wpisuje się w szczególności datę wysłania akt do biegłego i jego nazwisko, ustalony termin złożenia opinii, daty wysłanych ponagleń, informację o ukaraniu grzywną oraz datę zwrotu akt przez biegłego, z zaznaczeniem, czy akta zostały zwrócone z opinią. W kontrolce wpisuje się również informacje dotyczące realizacji rachunków złożonych przez biegłych; datę postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia oraz datę skierowania rachunku do oddziału finansowego ze wskazaniem, czy wynagrodzenie biegłego płatne jest ze Skarbu Państwa („SP”), czy z zaliczek wpłaconych przez stronę („poz. dep.”). Numer pozycji w kontrolce „Wab” zakreśla się po odnotowaniu skierowania rachunku do oddziału finansowego.



Państwa czy strony, powiadamianie prezesa sądu okręgowego o wydaniu przez biegłego wadliwej opinii).

(dowód: akta kontroli – t. 6 str. 241-252, 299-315, t. 7 str. 19-22, 84-89)

## 1.5 Problemy z dostępem do biegłych określonych specjalności

Opis stanu faktycznego

Z przekazanych NIK, przez prezesów sądów okręgowych, we wrześniu 2014 r. informacji wynikało, że „deficytową” grupę biegłych stanowili eksperci z dziedzin nauk medycznych. Dotyczyło to praktycznie wszelkiego rodzaju specjalności lekarzy, m.in. alergologii, diabetologii, endokrynologii, hematologii, immunologii, neuropsychologii, chirurgii, radiologii, neurologii, neurochirurgii, laryngologii, urologii, seksuologii, ginekologii, neonatologii i ortopedii. W mniejszym stopniu sądy wskazywały także na brak biegłych z zakresu nauk technicznych (budownictwa, geodezji), czy ekonomicznych (np. księgowość, rzeczoznawstwo majątkowe i wycena przedsiębiorstw).

Jedną z przyczyn braku kandydatów na biegłych sądowych były podnoszone przez sądy<sup>23</sup> niskie stawki wynagrodzenia określone w aktach normatywnych, w stosunku do stawek rynkowych wynagrodzeń osiąganych przez omawianych specjalistów. Dokumentacja zgromadzona w ministerstwie w ww. zakresie nie wskazywała w jakim stopniu wpływ na wyżej wymienioną sytuację mogłyby mieć inne przyczyny, np. przekonanie o niskim prestiżu funkcji biegłego sądowego, brak ochrony prawnej biegłych (np. analogicznej jak w przypadku funkcjonariuszy publicznych), czy brak specjalistów na rynku w wąskich specjalnościach (spowodowany np. szybkim postępowaniem technologicznym).

Z informacji uzyskanych przez NIK z sądów okręgowych wynikało, że w związku z występującym brakiem biegłych sądowych z zakresu nauk medycznych, podejmowały one działania w celu uzupełnienia listy biegłych sądowych w tej dziedzinie. Pisma wraz z komunikatem o możliwości zgłaszania i procedurze składania wniosków przez osoby chcące pełnić funkcję biegłego sądowego przekazywane były do placówek opieki medycznej i samorządów lekarskich. NIK ustaliła, że mimo korzystania przez prezesów z trybu przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie biegłych sądowych<sup>24</sup>, w okresie objętym kontrolą, tylko 7 biegłych ustanowiono wykorzystując ten sposób. Ministerstwo nie prowadziło analiz w zakresie przyczyn takiego stanu rzeczy.

W listopadzie 2014 r., w trakcie kontroli NIK, DZP poprosił IWS o poszerzenie prowadzonych przez Instytut badań, dotyczących biegłych sądowych o następujące kwestie:

- 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 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).

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 54-68, 75-81)

<sup>23</sup> Informacje przekazane NIK przez prezesów sądów okręgowych we wrześniu 2014 r.

<sup>24</sup> 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 (§ 14 rozporządzenia w sprawie biegłych).

## 1.6 Weryfikacja kwalifikacji kandydatów na biegłych

Opis stanu faktycznego

W informacjach przekazanych NIK przez prezesów sądów okręgowych we wrześniu 2014 r. podnoszono także problem, iż obowiązujące przepisy prawa nie stwarzają realnej możliwości wpisywania na listę biegłych wyłącznie osób o najwyższych kwalifikacjach zawodowych, etycznych, posiadających zdolności do ciągłego i logicznego wyводу, czy też przekonywującego przekazywania wiedzy specjalistycznej. Prezesi wskazywali, iż sprawdzenie kwalifikacji biegłego ogranicza się do strony formalnej, a nie merytorycznej. Podnosili także, że konieczne jest wprowadzenie właściwych regulacji prawnych w tym zakresie. Potwierdziły to także odpowiedzi ekspertów przekazane w listopadzie 2014 r. w ramach badania ankietowego NIK (vide pkt 4.4. wystąpienia pokontrolnego).

Z analizy ww. informacji dokonanej przez NIK wynikało, że jakkolwiek warunki formalne określone w § 12 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych były stosunkowo łatwe do oceny (korzystanie z pełni praw cywilnych i obywatelskich, ukończenie 25 lat życia, zgoda na ustanowienie biegłym), tak merytoryczna ocena kandydata na biegłego dokonywana w oparciu o pozostałe dwa kryteria określone w § 12 ust. 1 pkt 4 i 3 (rękojmia należytego wykonywania obowiązków przez biegłego oraz posiadanie teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych z danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której biegły ma być ustanowiony) sprawiała sądom wiele problemów, m.in. z uwagi na brak wiedzy specjalistycznej sędziów dokonujących oceny kandydatów.

W celu pozyskiwania wiedzy o kandydatach na biegłych (także tych, którym upłynęła kadencja) oraz oceny posiadania przez nich wiadomości specjalnych, sądy stosowały praktyki, po części rekomendowane przez ministerstwo, polegające na uwzględnieniu:

- oświadczeń i zaświadczeń kandydatów o niekaralności (vide pkt 1.8. wystąpienia pokontrolnego);
- zaświadczeń wskazujących na doskonalenie praktycznych i teoretycznych kwalifikacji zawodowych w ciągu ostatnich lat, jak również rekomendacji podmiotów, z którymi współpracował kandydat na biegłego (oprócz obligacyjnych opinii wynikających z rozporządzenia w sprawie biegłych<sup>25</sup>);
- opinii prezesów sądów rejonowych, przewodniczących wydziałów sądowych lub innych organów prowadzących postępowanie dotyczących oceny dotychczasowej pracy biegłego, np. terminowości sporządzania opinii, ich jakości, kierowanych na biegłego skarg;
- opinii prezesów sądów okręgowych w przypadku uzyskania wiedzy o ustanowieniu kandydata biegłym (także pełnienia tej funkcji *ad hoc*) w innych okręgach;
- rozmów mających na celu ocenę predyspozycji kandydata do pełnienia funkcji biegłego, jego ogólnej wiedzy prawnej, kultury osobistej, rzetelności, odpowiedzialności, a także możliwych warunków współpracy w przypadku odległego miejsca zamieszkania kandydata;
- oceny osiągnięć zawodowych i naukowych, np. poprzez analizę sporządzonych przez kandydatów prac, czy artykułów naukowych.

Odrębną grupę stanowili biegli *ad hoc* i podmioty instytucjonalne powoływane do opiniowania, którzy w obowiązującym stanie prawnym nie posiadali statusu biegłych sądowych, a zatem nie było obowiązku stosowania wobec nich wymogów kwalifikacyjnych, określonych w rozporządzeniu w sprawie biegłych.

NIK ustaliła, że DZP nie zajmował się problematyką akredytacji dostawców usług kryminalistycznych, w tym dokonujących badań DNA. Podobnie nie prowadził prac

<sup>25</sup> W myśl § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia ustanowienie biegłym osoby zatrudnionej wymaga zasięgnięcia opinii zakładu pracy, a ustanowienie biegłym osoby wykonującej wolny zawód zasięgnięcia opinii organizacji zawodowej, do której osoba ta należy. Zgodnie z § 7 rozporządzenia o ustanowieniu biegłym osoby zatrudnionej lub wykonującej wolny zawód oraz zwolnieniu z tej funkcji prezes zawiadamia odpowiednio zakład pracy lub organizację zawodową, o której mowa powyżej.

mających na celu określenie mechanizmów weryfikacji kompetencji biegłych uzyskanych poza granicami kraju, ponieważ prezesi sądów okręgowych, odpowiedzialni za weryfikację kwalifikacji osób ubiegających się o ustanowienie biegłym sądowym, nie zgłaszali problemów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli – t. 1 69-72, t. 8 str. 35-38, t. 9 str. 21-25)

## 1.7 Skargi i wnioski w sprawie biegłych

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo ujawniło, iż w okresie I 2012 r. - IX 2014 r. wpłynęło 199 spraw<sup>26</sup> o charakterze skarg bądź wniosków związanych z funkcjonowaniem instytucji biegłych, rozpatrywanych w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Znaczna większość z nich została przekazana do rozpatrzenia sądom<sup>27</sup> lub innym organom. NIK nie stwierdziła przypadków, aby skarżący nie otrzymali stosownej informacji o podjętych działaniach przez MS (skarżący byli informowani o przekazaniu sprawy sądom, a także o zakresie uprawnień nadzorczych MS). Ministerstwo monitorowało sposób rozpatrzenia skarg i wniosków przekazanych według właściwości do rozpoznania prezesom sądów okręgowych.

Przedmiot skarg wskazywał na problemy z: zachowaniem standardów procesowych przez biegłych, ich przygotowaniem do pełnienia funkcji, czy też zachowaniem właściwych postaw etycznych. Zarzuty i postulaty kierowane w ww. skargach i wnioskach dotyczyły w szczególności treści merytorycznych opinii przedkładanych jako dowody w postępowaniach sądowych, terminowości sporządzenia opinii, wynagradzania biegłych, kontaktów biegłego ze stroną postępowania, sposobu prowadzenia czynności przez biegłych czy nadużywania posługiwania się tytułem biegłego sądowego.

NIK stwierdziła, że skargi rozpoznawane były przez DZP z zachowaniem zasad należytej staranności, w szczególności pozyskiwano stosowne materiały z sądów, diagnozując zasadnicze problemy. Departament utrzymywał treść rozstrzygnięć w jednolitej konwencji (np. w 2014 r. zasadniczym argumentem podnoszonym w informacjach przekazywanych skarżącym był brak właściwości ministerstwa do rozpatrzenia skarg z uwagi na to, że nadzór nad biegłymi sprawują prezesi sądów okręgowych).

W listopadzie 2014 r., w trakcie kontroli NIK, DZP wystąpił do IWS z propozycją włączenia do badań dotyczących biegłych, zagadnień związanych z liczbą i przedmiotem skarg na biegłych sądowych, wpływających do prezesów sądów okręgowych oraz sposobem ich rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli – t. 8 str. 1-62, 88-227)

## 1.8 Postępowania karne w sprawie biegłych

Opis stanu faktycznego

W latach 2012 - 2014 do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęło 16 zawiadomień o toczących się przeciwko biegłym sądowym postępowaniach karnych (dotyczyły 14 biegłych). Brak było we wskazanym okresie informacji o wszczęciu wobec biegłych postępowań o ubezwłasnowolnienie. Liczba zawiadomień, o których wiedzę uzyskało ministerstwo była o ponad połowę niższa, niż liczba postępowań karnych o przestępstwa umyślne za powyższy okres wskazana NIK przez Prokuraturę Generalną

<sup>26</sup> Liczba nie obejmuje kolejnych skarg w ramach jednej sprawy.

<sup>27</sup> W związku z nowelizacją ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) rozpatrywanie skarg na działalność sądów powszechnych należy do prezesów sądów (art. 41b). Od 28 marca 2012 r. skargi tego typu nadesłane do ministerstwa były przekazywane do rozpatrzenia właściwym prezesom sądów. Podobnie, w myśl art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 9a § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2011 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych i § 17 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych, skargi na działalność biegłych sądowych były przekazywane do rozpatrzenia sądom.

(33 postępowania). Także według danych sądów okręgowych, tylko w okresie 2013 – I półrocze 2014 r. prowadzono 21 postępowań karnych przeciwko biegłym<sup>28</sup>.

Według Departamentu sprawującego nadzór nad biegłymi uzyskane dane dotyczące toczących się postępowań karnych przeciwko biegłym pozwalały na monitorowanie prawidłowości czynności nadzorczych podejmowanych przez prezesów sądów okręgowych wobec biegłych sądowych, których takie sytuacje dotyczyły. DZP nie podejmował dodatkowych działań zmierzających do zapewnienia aktualnych informacji na powyższy temat, bowiem obowiązek niezwłocznego informowania Ministerstwa Sprawiedliwości przez prezesów sądów okręgowych o wszczętych wobec biegłych sądowych postępowaniach karnych i o ubezwłasnowolnieniu wynikał z treści § 9 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych. Dyr. DZP wskazała ponadto, że *nadzór nad biegłymi sądowymi sprawują prezesi sądów okręgowych. Do ich kompetencji należy zatem podjęcie działań w celu pozyskania jak najpełniejszych i aktualnych danych w tym zakresie.*

W następstwie informacji uzyskanych z sądów okręgowych w grudniu 2014 r., Departament powołał się na dobrą praktykę stosowaną w znacznej części sądów, polegającą na tym, że przed ustanowieniem (również na kolejną kadencję) kandydat na biegłego lub biegły zobowiązany był do złożenia oświadczenia o niekaralności lub informacji z Krajowego Rejestru Karnego, a także oświadczenia o nieprowadzeniu przeciwko niemu postępowania karnego. Ponadto potwierdził, że zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie biegłych, biegli składali oświadczenia o korzystaniu z pełni praw cywilnych i obywatelskich.

(dowód: akta kontroli – t. 7 str. 31-32, 50-51, 97-100)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1) NIK ustaliła<sup>29</sup>, że sądy wykorzystywały prowadzone przez siebie strony internetowe do umieszczania informacji dotyczących osób bądź podmiotów wydających opinie oraz sporządzające ekspertyzy. Nie negując potrzeby publikowania tego typu informacji, powyższa praktyka może budzić wątpliwości w kontekście powoływania się przez poszczególne osoby lub podmioty, na swoich stronach internetowych, na „rekomendacje” poszczególnych sądów. Informacje o ustanowieniu biegłym sądowym można było odnaleźć także w opisach wykładawców studiów podyplomowych oraz prowadzących szkolenia. Biegli wykorzystywali także inne portale (np. reklamujące firmy z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, czy portale społecznościowe) oferując swoje usługi. Skala tego typu informacji, z uwagi na powszechność zjawiska, nie była możliwa do określenia.

Departament sprawujący nadzór na biegłymi nie stwierdził praktyk reklamowania biegłych na stronach internetowych sądów. *Podkreślił, że na niektórych listach biegłych sądowych zamieszczonych na stronach internetowych sądów znajdują się natomiast dane teleadresowe przedsiębiorstw, poprzez które możliwy jest kontakt z biegłym. Stanowią one jednak jedynie informacje. Nie stwierdzono przypadków, aby zawierały one jakiegokolwiek komunikaty perswazyjne.*

Zdaniem NIK, na stronach internetowych powinien być umieszczany zapis precyzujący charakter i cel publikowania tych informacji. Dyr. departamentu w grudniu 2014 r. zadeklarowała, że wystąpi do prezesów sądów okręgowych, odpowiedzialnych za treści zamieszczane na administrowanych przez nich stronach internetowych, o zwrócenie uwagi na sygnalizowaną przez NIK sytuację.

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 79-81, 112-136, t. 7 str. 28-30, 35-38)

<sup>28</sup> Źródłem wiedzy - dla prezesów sądów - o prowadzonych postępowaniach karnych przeciw biegłym, były informacje przekazywane przez samych biegłych, których te postępowania dotyczyły. Prezesi powiadamiani byli także o takich sytuacjach przez organy prowadzące postępowania karne. W niektórych przypadkach prezesi sądów zobowiązali przewodniczących wydziałów i prezesów podległych im sądów rejonowych do sygnalizowania o pozyskaniu informacji dotyczących wszczęcia przeciwko biegłym sądowym postępowania karnych oraz o ubezwłasnowolnieniu.

<sup>29</sup> Na postawie analizy stron internetowych.

- 2) NIK stwierdziła przypadki, że opinie w zakresie badań DNA nie były wydawane przez podmioty akredytowane w zakresie zgodności z normą PN/EN ISO/IEC 17025<sup>30</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.

Dyr. DZP wyjaśniła, że analiza *skutków prawnych i faktycznych opinii wydawanych przez podmioty nieakredytowane wymagałaby przeprowadzenia szeroko zakrojonych badań aktowych, co przekracza możliwości kadrowe Departamentu. Dodać ponadto należy, że decyzja o powołaniu takiego podmiotu do wydania opinii jest decyzją procesową, należącą do kompetencji sądu. (...) Do obowiązków sądu należy weryfikacja kwalifikacji powołanego podmiotu i merytoryczna ocena sporządzonej ekspertyzy. Sąd dokonuje tej oceny w ramach niezawisłości sędziowskiej, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, co czyni niedopuszczalnym wydanie przez Departament wytycznych w tym zakresie.*

Izba wskazuje, że w ocenie środowisk eksperckich wykonywanie badań genetycznych na potrzeby organów procesowych przez podmioty nieposiadające akredytacji niesie ryzyko skutecznego kwestionowania jakości wykonanych przez nich badań. Powyższe może doprowadzić do przewlekłości postępowania, zwiększenia jego kosztów, bądź braku możliwości ponownej analizy zgromadzonego materiału genetycznego.

(dowód: akta kontroli – t. 6 str. 285-289, 301-315, t. 7 35-38)

- 3) NIK zauważyła także, że biegli skreśleni z list prawomocnymi decyzjami prezesów sądów z uwagi na utratę rękopisów wykonywania czynności byli powoływani do wydawania opinii jako biegli *ad hoc*. Ponadto skreślenie z listy jednego sądu okręgowego, z uwagi na ww. przyczynę, nie pociągało za sobą przekazania informacji prezesom innych sądów, na listach których dany biegły był jednocześnie ustanowiony. W okresie objętym kontrolą nie funkcjonowała także instytucja zawieszenia biegłego w pełnieniu czynności. Dlatego też w wielu przypadkach biegli, przeciwko którym prowadzone były postępowania karne, wydawali opinie na potrzeby sądów.

(dowód: akta kontroli – t. 6 str. 301-315, t. 7 str. 31-32)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż aktualny model funkcjonowania instytucji biegłych nie zapewnia powoływania w postępowaniach sądowych osób gwarantujących wydawanie prawidłowych merytorycznie, rzetelnych i terminowych opinii. Nie zapewnia w szczególności odpowiedniego procesu selekcji kandydatów na biegłych sądowych, jak również umożliwia powoływanie jako biegłych *ad hoc* osób niedających rękopisami należytego wykonywania czynności biegłego.

Zdaniem NIK niejednolita praktyka określania kadencji biegłym przyjęta przez sądy, brak weryfikacji obligatoryjnego wymogu wprowadzania tej informacji na listach biegłych, niejednolity sposób przekazywania informacji przez sądy, a także brak działań ze strony ministerstwa, nie pozwalały MS na precyzyjne określenie aktualnej liczby biegłych sądowych, w tym liczby biegłych ustanowionych w danym roku oraz w pięcioletniej perspektywie. Ministerstwo nie dysponując pełnymi i rzetelnymi danymi, nie miało możliwości prowadzenia analiz, niezbędnych dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania tej instytucji, a także pośredniczenia w przekazywaniu informacji o dostępnych biegłych innym sądom.

<sup>30</sup> Zgodnie z zasadami Decyzji Ramowej 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.

## 2 Działania Ministra Sprawiedliwości związane z funkcjonowaniem biegłych.

### 2.1. Diagnoza stanu funkcjonowania instytucji biegłych

Opis stanu faktycznego

Minister Sprawiedliwości przyjął jako jeden z priorytetowych celów do realizacji w latach 2013-2015 poprawę sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości<sup>31</sup>. W 2013 r. jednym z zadań służących osiągnięciu ww. celu było wdrażanie i doskonalenie nowego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w tym wdrożenie nowego modelu zarządzania finansami sądów. W 2014 r. – tym zadaniem było przygotowanie projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych. Na 2015 r. zaś zaplanował - projekt ustawy o biegłych sądowych. Minister zrealizował wymienione zadanie zaplanowane na 2014 r. Z uwagi na to, że wykładnia przepisu art. 70 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>32</sup> nie wskazywała obowiązku wymiarowania sposobu wpływu najważniejszych zadań na realizację celu ujętego w planie, Minister nie bazował na analizach, które określałyby stopień zależności realizacji zadania pt. opracowanie projektu założeń projektu ustawy o biegłych ze sprawnością działania wymiaru sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli – t. 2 str. 173-176)

Z informacji rocznych o działalności sądów, przekazanych Ministrowi Sprawiedliwości przez prezesów sądów apelacyjnych wynikało, że w 2013 r. we wszystkich apelacjach, przeprowadzono wizytacje i lustracje obejmujące m.in. badanie spraw, w których dopuszczono dowód z opinii biegłego w kontekście terminowości pracy biegłych, przyczyn opóźnień, stosowania wobec biegłych środków dyscyplinujących oraz terminowości przyznawania im wynagrodzeń. W grudniu 2014 r. dyr. DZP zadeklarowała NIK, iż wyniki lustracji i wizytacji, będą przedmiotem dalszych analiz ze strony tego Departamentu.

Obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych<sup>33</sup> mimo, że w § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 przewidywały sporządzanie przez prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych planów nadzorczych, obejmujących wizytacje i lustracje, to jednak nie obligowały prezesów sądów do przesyłania ministerstwu planów nadzorczych, protokołów z wizytacji i lustracji oraz sprawozdań z realizacji planów nadzorczych. Według wyjaśnień dyrektora DSO brak takiej regulacji był konsekwencją wprowadzenia nowego modelu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, w myśl którego plany nadzorcze prezesów sądów oraz sprawozdania z ich realizacji stały się środkami nadzoru wewnętrznego, sprawowanego przez prezesów sądów, w szczególności przez prezesów sądów apelacyjnych.

(dowód: akta kontroli – t. 7 str. 19-22, 52-58)

W okresie 1 stycznia 2012 – 30 czerwca 2014 r. MS nie kierował do prezesów sądów apelacyjnych pism nadzorczych, których przedmiotem były kwestie sprawności postępowania sądowego w aspekcie funkcjonowania biegłych sądowych.

Kierunki nadzoru ustalone na lata 2013 i 2014 nie obejmowały 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. Kierunki nadzoru obejmowały jednak kwestie sprawności postępowań sądowych.

<sup>31</sup> Plany działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej - sprawiedliwość na rok 2012, 2013, 2014, 2015 <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/kontrola-zarzadzca/>

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885)

<sup>33</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 69

DZP w październiku 2014 r., w trakcie kontroli NIK, poddał analizie informacje roczne o działalności sądów w 2013 r., zawierające postulaty w zakresie funkcjonowania biegłych sądowych. Z analizy sporządzono notatkę bez formułowania wniosków nadzorczych. Brak ww. konkluzji według wyjaśnień DZP wynikał z bieżącego, dużego obciążenia zadaniami wymagającymi pilnej realizacji. Dyr. zadeklarowała, że departament *przystąpi do ich przygotowania, gdy tylko stanie się to możliwe.*

(dowód: akta kontroli – t. 7 str. 1-18, 35-49)

Problematyka biegłych została uwzględniana w części zadań audytowych realizowanych przez audytorów w sądach w latach 2012-2013 oraz w planach audytu na rok 2014. Sprawozdania z audytów nie były przedmiotem analizy komórki audytu ministerstwa. Komórka ta bowiem realizując zadania związane z koordynacją audytu wewnętrznego w dziale administracji rządowej „sprawiedliwość” gromadziła tylko plany audytu z jednostek w dziale oraz sprawozdania z wykonania tych planów. W okresie objętym kontrolą ministerstwo nie prowadziło także kontroli jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, w odniesieniu do instytucji biegłych.

W listopadzie 2014 r. DZP wystąpił z propozycją uwzględnienia w ramach priorytetów do planu audytu na 2015 r. tematu: „Ocena skuteczności i adekwatności kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości realizowania przez prezesów sądów okręgowych nadzoru nad biegłymi sądowymi oraz działań podejmowanych przez nich w celu zapewnienia funkcjonowania tych biegłych w liczbie odpowiadającej potrzebom wymiaru sprawiedliwości”. Jako argument dla celowości przeprowadzenia audytu w ww. zakresie DZP wskazał potrzebę *optymalizacji rozwiązań w zakresie zapewnienia efektywnego nadzoru prezesów nad biegłymi sądowymi, w tym także w zakresie terminowości sporządzania przez nich opinii.*

(dowód: akta kontroli - t. 1 str. 167-185, t. 7 str. 90)

Departament odpowiedzialny za nadzór nad biegłymi nie występował z inicjatywą dotyczącą podjęcia prac zmierzających do określenia szczegółowych zasad powoływania i działania zespołów biegłych sądowych. Upoważnienie zawarte w art. 157 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych do wydania szczegółowych zasad miało charakter fakultatywny, a z wyjaśnień dyr. DZP wynikało, że poza jednym odwołaniem grupy biegłych od decyzji Prezesa Sądu Okręgowego w Gdańsku, odmawiającej wpisu na listę biegłych sądowych utworzonego przez nich podmiotu (złożonym w 2013 r.) do departamentu nie wpływały sygnały wskazujące na celowość opracowania takich przepisów.

Dodatkowo dyrektor DZP wskazała, że w *aktualnym stanie prawnym o powołaniu zespołu biegłych celem wydania opinii decyduje każdorazowo sąd, biorąc pod uwagę specyfikę konkretnej sprawy. Sąd określa zakres, w jakim opinia, ma być przygotowana łącznie, a w jakim poszczególni biegli wydają ją samodzielnie. Takie ukształtowanie procedury pozwala na powoływanie zespołów biegłych w sposób najpełniej odpowiadający faktycznym potrzebom wymiaru sprawiedliwości, bez konieczności dokonywania interwencji legislacyjnej wprowadzającej instytucjonalne podstawy ich ustanawiania i działalności.*

(dowód: akta kontroli – t. 9 str. 18-25)

Problematyka szkoleń dla biegłych sądowych nie była przedmiotem działań nadzorczych ze strony Departamentu odpowiedzialnego za nadzór nad biegłymi, jak również Departamentu odpowiedzialnego za nadzór nad sądami. Wynikało to głównie z faktu, że liczba i zakres przeprowadzonych szkoleń zależały od możliwości finansowych poszczególnych sądów, zaś obowiązujące przepisy nie obowiązywały biegłych sądowych do udziału w tych szkoleniach.

Ministerstwo wskazało jednak, że z podjętej przez niego w 2008 r. inicjatywy, prezesi sądów prowadzili szkolenia dla biegłych. W latach 2012 - 2014 wzięło w nich udział 2 778 biegłych. Zakres szkoleń obejmował ogólnie zagadnienia związane z udziałem biegłego w postępowaniu sądowym. Szczegółowa tematyka szkoleń prowadzonych

w poszczególnych sądach była zróżnicowana i obejmowała m.in. praktyczne aspekty udziału biegłego w postępowaniu sądowym, zasady prawidłowego wydawania opinii, przestanki wyłączenia biegłego, opinie biegłego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego.

(dowód: akta kontroli – t. 7 str. 19-22, 35-38)

## 2.2. Wpływ biegłych na przewlekłość postępowań

Opis stanu  
faktycznego

Według sprawozdań MS z wykonania wydatków w ujęciu zadaniowym w zakresie podzadania „Działalność orzecznicza”, którego celem było zapewnienie *wydawania orzeczeń w rozsądnych terminach w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych*, na koniec I półrocza 2014 r. średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych) wyniósł 2,3 miesiąca, przy planowanym do osiągnięcia na koniec roku 2,25 m-ca - dla porównania na koniec 2013 r. wyniósł on tyle samo co w I półroczu (2,3 m-ca), przy znacznie niższym, planowanym w ustawie budżetowej na 2013 r. - 1,8 m-ca.<sup>34</sup>

Wszystkie zapytane przez NIK sądy okręgowe, we wrześniu 2014 r. wskazały że najdłuższe terminy oczekiwania na wydanie opinii przez biegłych występują w dziedzinie nauk medycznych. Sądy wskazywały także nauki techniczne i ekonomiczne, a zatem takie, w których występował zdecydowany brak biegłych w stosunku do potrzeb sądów. Wg przekazanych informacji czas oczekiwania na wykonanie opinii przez biegłych kształtował się różnie w poszczególnych pionach orzeczniczych, jak również w poszczególnych instancjach i sięgał nawet 12 miesięcy i powyżej<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 75-81, t. 6 str. 234-235)

Ministerstwo gromadziło 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 z uwzględnieniem ich przyczyn*.

Według statystyki publicznej w 2012 r. do sądów apelacyjnych i okręgowych wpłynęło 97 skarg na zwłokę wykonania opinii przez biegłych albo zasięgnięcie przez sądy kolejnych opinii, w 2013 r. - 104, a w I półroczu 2014 r. - 59 takich skarg. Spośród nich sądy uznały za zasadne 119 skarg, tj. 44%. Kwota zasądzonych odszkodowań z tytułu przewlekłości postępowań (w okresie styczeń 2012 - czerwiec 2014 r.) wyniosła 11.103,5 tys. zł, z czego 4% ww. kwoty (389,7 tys. zł) wygenerowały skargi na zwłokę wykonania opinii przez biegłych albo zasięgnięcie przez sądy kolejnych opinii<sup>36</sup>.

W listopadzie 2014 r. DZP poddał analizie skargi na przewlekłość postępowania spowodowane 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

<sup>34</sup> Czas trwania postępowania obliczany jako iloraz liczby spraw pozostałych do załatwienia z danego roku i liczby spraw wpływających w tym samym roku pomnożony przez 12. Z analizy IWS „Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego” Warszawa 2013 wynika, że średni czas trwania spraw procesowych był niemal dwukrotnie wyższy.

<sup>35</sup> Np. w wydziałach karnych Sądu Okręgowego w Kielcach grupę niską stanowili byli biegli z zakresu księgowości - średni czas oczekiwania na opinię wynosił 8 - 12 miesięcy; Sąd Okręgowy w Lublinie podniósł, że na opinie biegłych z zakresu ortopedii i rehabilitacji medycznej oczekuje się nie krócej niż 6 - 12 miesięcy, z kolei na opinie instytutów naukowych i zakładów medycyny sądowej czas ten może sięgać nawet ponad 12 miesięcy; Sąd Okręgowy w Zamościu wskazał, że w dziedzinie elektryki czas na wydanie opinii przekracza 12 miesięcy; Sąd Okręgowy w Świdnicy podniósł, że w dziedzinie seksuologii funkcję biegłego pełniła tylko jedna osoba na całą apelację wrocławską; czas oczekiwania na badania i opinie wynosił od 3 do 12 miesięcy.

<sup>36</sup> Sprawozdania w działach zatytułowanych „Szczegółowe rozliczenie skargi (wykaz S)” zawierają szczegółowe rozliczenie skarg wnoszonych do sądów okręgowych i apelacyjnych w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. W działach tych zawarte są informacje nie tylko o wpływie, załatwieniu, w tym o liczbie uwzględnionych skarg, pozostałości, ale także o przyczynie, dla której skarga została uwzględniona (wśród nich przyczyna określona jako „zwłoka wykonania opinii przez biegłych albo zasięgnięcie przez sądy kolejnych opinii”) - wyciągi ze sprawozdań statystycznych MS-S1a, MS-S5a, MS-S1o, MS-S11/12o, MS-S19o oraz MS-S5o za 2012 r., 2013 r. i I półrocze 2014 r.



doprowadziło do przewlekłości postępowania, bowiem nie wszystkie sądy przekazały wyczerpujące dane w tym zakresie. Z wyjaśnień prezesów sądów wynikało jednak, że w większości przypadków nie podjęto wobec biegłych działań nadzorczych, argumentując to tym, że zwłoka biegłego była tylko jedną z przyczyn przewlekłości postępowania. Prezesi podkreślali, że kwestie terminowości podnoszone były w korespondencji i w trakcie spotkań z biegłymi, podczas szkoleń czy informacji kierowanych do biegłych, a w skrajnych wypadkach poprzez wszczęcie procedury zwolnienia biegłego z funkcji.

W podsumowaniu analizy DZP 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.*

Departament pełniący nadzór nad biegłymi w listopadzie 2014 r., tj. w trakcie kontroli, przedstawił IWS propozycję poszerzenia projektów badawczych dotyczących biegłych sądowych także o kwestie zbadania liczby skarg dotyczących biegłych sądowych, jakie wpłynęły do prezesów sądów okręgowych w latach 2013 - 2014 r., w tym w zakresie rodzajów podmiotów je składających, przedmiotu skarg, czynności podjętych przez prezesów w celu ich rozpatrzenia, a także liczby zasadnych skarg i działań podejmowanych wobec biegłych w tych przypadkach.<sup>37</sup>

(dowód: akta kontroli – t. 7 str. 52-58, 66-70, 74-89)

Z zawiadomień przekazywanych przez rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych, zastępców rzecznika oraz sądy dyscyplinarne wynika, że w latach 2012 - 2014 wobec sędziów sądów powszechnych toczyło się 5 postępowań w sprawach związanych z funkcjonowaniem biegłych w wymiarze sprawiedliwości. W 3 podjęte zostały czynności wyjaśniające dotyczące doprowadzenia do przewlekłości postępowania w wyniku braku nadzoru sędziego nad terminowością sporządzania opinii przez biegłych. Uznano, że brak było podstaw do wszczęcia postępowań dyscyplinarnych. W jednej sprawie sędziemu postawiono zarzut dopuszczenia dowodu z opinii biegłych bez upewnienia się co do wysokości kosztów, a wcześniej należytego i koniecznego rozważenia czemu miała służyć zlecona opinia, co skutkowało obciążeniem Skarbu Państwa znacznymi wydatkami (sprawa była rozpatrywana w okresie kontroli przez sąd dyscyplinarny). We wrześniu 2014 r. toczyło się także postępowanie dyscyplinarne, którego przedmiotem był zarzut zlecenia przez sędziego sporządzenia opinii biegłemu z którym sędzia był w bliskich stosunkach.

(dowód: akta kontroli – t. 7 str. 27)

### 2.3. Ewidencja i systemy ewidencyjne

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo po kilkuletnich pracach koncepcyjnych i projektowych oraz przeprowadzeniu pilotażowego wdrożenia w apelacji wrocławskiej, z dniem 1 stycznia 2014 r. uruchomiło Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr (dalej: ZSRK)<sup>38</sup> we

<sup>37</sup> Wskazanie objęcia powyższych zagadnień zakresem badań prowadzonych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości DZP uzasadnił trwającymi pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy o biegłych sądowych, jak również opracowywaniem przez departament innych rozwiązań usprawniających funkcjonowanie biegłych i nadzór nad nimi. DZP wskazał także, że z uwagi na stopień zaawansowania prac nad ustawą o biegłych sądowych, celowe byłoby, aby badania te zostały, w miarę możliwości, ukończone w I kwartale 2015 r.

<sup>38</sup> Wdrożenie ZSRK w sądach powszechnych i w ministerstwie było realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej), finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości”. Według wniosku o dofinansowanie projektu budżet zadania 1. *Opracowanie jednolitych zasad rachunkowości dla sądów: wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i systemu zarządzania kadrami* na lata 2008-2015 wynosił 22.887.486,76 zł, w tym 2.799.057 zł dotyczyło 2014 r., 1.223.802 zł – 2015 r., pozostałe wydatki - rozliczonych we wniosku lat 2008-2013.

wszystkich sądach, wszystkich apelacji, w obszarze modułów finansowych i kadrowych, które uzupełniły funkcjonujący już od 2012 roku moduł statystyczny ZSRK. Jednak przedsięwzięcie ministerstwa (DB) realizowane od marca 2008 r., którego celem było usprawnienie procesu załatwiania spraw poprzez zastosowanie w sądach nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, 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 zakładanej funkcjonalności (zakończenie planowane jest w marcu 2015 r.).

NIK ustaliła, że w okresie objętym kontrolą do obsługi finansowo-kadrowej w jednostkach sądownictwa powszechnego wykorzystywane było oprogramowanie przynajmniej 20 różnych systemów finansowo-kadrowych. W zakresie kontroli terminowości czynności związanych z dopuszczeniem dowodu z opinii biegłego wykorzystywane były systemy dwóch różnych producentów (z zastrzeżeniem rozbudowy systemów w innej konfiguracji na potrzeby poszczególnych wydziałów sądowych).

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 186-188)

Opis stanu  
faktycznego

## 2.4. Odwołania od decyzji prezesów sądów w sprawach biegłych

W latach 2012-2014 (I półrocze) do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęło 71 odwołań od decyzji prezesów sądów okręgowych dotyczących odmowy ustanowienia biegłym sądowym, z czego 12 z rozpatrzonych przez Ministra odwołań strony zaskarżyły do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (dalej: WSA). W tym samym czasie Minister rozpatrzył 25 odwołań od zwolnienia z funkcji biegłego przez prezesów sądów okręgowych, z czego 7 decyzji Ministra zostało zaskarżonych do WSA.

Wojewódzkie sądy administracyjne<sup>39</sup> uznały, że 15 z zaskarżonych decyzji Ministra należy utrzymać w mocy<sup>40</sup>. Na dzień 19 września 2014 r. WSA nie rozstrzygnęły 3 spraw. Ponadto w 1 przypadku uchylono decyzję Ministra Sprawiedliwości. Uchylenie decyzji uzasadnione było zmianą przez MS podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia naruszającej tożsamość sprawy i w konsekwencji zasady dwuinstancyjności postępowania.

Odwołania od decyzji prezesów sądów rozpatrywane były przez Ministra według zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego - Minister Sprawiedliwości wydał w omawianym okresie 5 postanowień dotyczących stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania oraz 92 decyzje<sup>41</sup>, w tym 1 dotyczącą umorzenia postępowania.

Odwoływania rozpatrywane przez MS w przedmiocie zwolnienia z funkcji biegłego w 96% (25 na 26) przypadkach dotyczyły utraty rękopisami należytego wykonywania czynności. Z kolei decyzje/postanowienia MS w przedmiocie odmowy przez prezesów sądów ustanowienia biegłym sądowym dotyczyły w 52% (37 na 71) braku wykazania wiadomości specjalnych bądź doświadczenia wymaganych od biegłego, 39% (28 na 71) utraty rękopisami należytego wykonywania czynności w trakcie poprzednich kadencji, 4% (3 na 71) niedopuszczalności ustanowienia biegłym w żądanym zakresie, 4% (3 na 71) innych przyczyn (odwołujący cofnął odwołanie, odwołujący nie jest osobą fizyczną, odwołujący ma miejsce zamieszkania poza okręgiem).

<sup>39</sup> Wyroki i postanowienia WSA zostały opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> – 16 wyroków i postanowień w okresie 1.01.2012-30.10.2014.

<sup>40</sup> W trybie postępowania określonego w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

<sup>41</sup> M.in. Minister utrzymał w mocy 64 z zaskarżonych decyzji prezesów sądów, natomiast uchylił 25 zaskarżonych decyzji prezesów sądów i przekazał do ponownego rozpatrzenia.

Czas rozpatrywania odwołań w kontrolowanym okresie wahał się od 11 dni do 169 dni.

(dowód: akta kontroli – t. 9 str. 1-79)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister Sprawiedliwości rozpatrywał odwołania od decyzji prezesów sądów okręgowych w sprawie odmowy ustanowienia biegłym sądowym oraz zwolnienia z funkcji biegłego bez zachowania terminów i odnoszących się do nich zasad, określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Średni czas rozpatrywania przez Ministra odwołań wyniósł 61 dni, w tym w 2012 r. – 31 dni, w 2013 r. – 80 dni, w 2014 r. – 33 dni. Niektóre odwołania rozpatrywane były nawet pięć miesięcy. Odsetek odwołań rozpatrzonych przez MS z naruszeniem zasady określonej w art 35 § 3 k.p.a., tj. w ciągu powyżej miesiąca od dnia otrzymania odwołania wyniósł 72% (70 na 97). W nielicznych przypadkach ustanowiono nowy termin zakończenia postępowania. Z zasady nie zawiadamiano stron o zawilości sprawy skutkującej wydłużeniem postępowania (tylko 4 takie przypadki), do czego obligował art. 36 k.p.a. Do ministerstwa wpłynęły dwa pisma od stron z prośbą o przekazanie informacji o stanie spraw. W związku z zaistniałymi opóźnieniami nie wpływały jednak skargi, ani wezwania do usunięcia naruszenia prawa, o jakich mowa w art. 37 § 1 k.p.a.

Według wyjaśnień dyr. DZP przyczynami wydania decyzji z naruszeniem ww. zasad były: prawie dwukrotny wzrost ich wpływu 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 (zmiana siedziby wydziału zajmującego się problematyką biegłych), absencja chorobowa pracowników.

Dyrektor DZP wyjaśniła ponadto, że 6 listopada 2013 r. zmieniono strukturę organizacyjną departamentu, w ramach której utworzono Wydział Biegłych Sądowych, Syndyków, Doradców Podatkowych, Biegłych Rewidentów i Rzeczników Patentowych. *Dzięki nowemu ukształtowaniu zakresu zadań wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz zakresu czynności poszczególnych pracowników, w 2014 r. problem opóźnień w rozpoznawaniu odwołań od decyzji prezesów sądów okręgowych dotyczących biegłych sądowych został w zasadzie wyeliminowany.* W toku kontroli NIK w listopadzie 2014 r. dyr. DZP podjęła także działania polegające na przeprowadzeniu rozmów dyscyplinujących z pracownikami.

(dowód: akta kontroli – t. 9 str. 1-79)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1) W 2014 r. ministerstwo wdrażało rozwiązanie polegające na wprowadzeniu centralnej listy biegłych<sup>42</sup>. Według informacji Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (dalej: DIRS) prace nie zakładały obsługi procesów obiegu dokumentów związanych z ustanowieniem biegłego, np. złożenia w wersji elektronicznej dokumentów o powołanie na biegłego. Nie była przewidziana integracja centralnej listy z innymi systemami informatycznymi. Nie planowano w ramach tego projektu stworzenia centralnego rejestru opinii wydanych przez biegłych. Nie był planowany osobny rejestr osób skreślonych z list biegłych. Prace nie obejmowały także centralnej listy biegłych instytucjonalnych. DIRS nie był w stanie także oszacować kosztów wdrażanego przedsięwzięcia. Z uwagi na nieprzedstawienie ww. koncepcji informatycznej dotyczącej centralnej listy Izba nie była w stanie ocenić użyteczności wdrażanych i planowanych do wdrożenia funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 189-194)

2) NIK zauważa, iż w celu nadzoru nad biegłymi sądowymi i kontroli ich obciążania zleceniami wydania opinii, niektórzy prezesi sądów okręgowych wprowadzali usprawnienia na swoim obszarze działania, poprzez tworzenie aplikacji

<sup>42</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).

funkcjonujących w ramach sieci komputerowych (LAN/WAN), tzw. „portale biegłego”. Założeniem tego typu rozwiązań było nie tylko gromadzenie danych (wynikających z prowadzenia kontrolki „Wab”), ale także dotyczących innych czynności biegłych, w tym uwag i zastrzeżeń do ich pracy na obszarze okręgów<sup>43</sup>. Zdaniem NIK, działania te można zakwalifikować jako tzw. „dobre praktyki” – ich powszechne wdrożenie, mogłoby przyczynić się do usprawnienia nadzoru nad realizacją zadań przez biegłych sądowych.

(dowód: akta kontroli – t. 1 str. 73-74, t. 7 str. 52-58, 74-83)

## Ocena cząstkowa

Minister Sprawiedliwości nie posiadał rzetelnej wiedzy w zakresie funkcjonowania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości. W ocenie NIK spowodowane to było nieefektywnym wykorzystaniem przez MS narzędzi nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez prezesów sądów okręgowych nadzoru nad biegłymi sądowymi, zwłaszcza w kontekście otrzymywanych informacji rocznych o działalności sądów.

W ocenie Izby, na możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad pracą biegłych w poszczególnych sądach oraz na jakość informacji przekazywanych ministerstwu, miał wpływ niesprawny system przekazywania informacji o funkcjonowaniu instytucji biegłych, w tym brak jednolitego standardu narzędzi informatycznych (m.in. systemów finansowo-księgowych oraz służących do rejestracji spraw, używanych na poziomie sądów okręgowych). Za pozytywne należy zatem uznać budowę i wdrażanie zintegrowanego systemu gromadzenia danych mogącego służyć poprawie efektywności pracy pionów administracyjno-finansowych sądów.

Izba negatywnie ocenia terminowość rozpatrywania przez MS w latach 2012-2014 odwołań od decyzji prezesów sądów okręgowych w sprawie odmowy ustanowienia biegłym sądowym oraz zwolnienia z funkcji biegłego. Zauważyć jednak należy, że podjęte działania naprawcze wpłynęły na poprawę terminowości wydawanych przez MS decyzji. Należy podkreślić, iż prawidłowość merytoryczna rozstrzygnięć podejmowanych przez MS była potwierdzana przez WSA.

### 3 Koszty funkcjonowania instytucji biegłych.

#### 3.1. Ekonomiczne podejście do instytucji biegłych

Opis stanu  
faktycznego

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości na biegłych (z list biegłych sądowych, *ad hoc* i instytucjonalnych) szacunkowo wydano 169.190 tys. zł w 2012 r., 182.277 tys. zł w 2013 r. oraz 96.895 tys. zł w I półroczu 2014 r. Stanowiło to w I półroczu 2014 r. 32%, natomiast w 2013 r. 31% wydatków ogółem przeznaczonych na wsparcie procesu orzekania w postępowaniach sądowych. Powyższe wskazuje, że koszty opinii biegłych w znacznym stopniu (w jednej trzeciej) odpowiadają za koszty postępowań sądowych. Od początku 2010 r. do końca 2013 r. wydatki na biegłych wzrosły o 35%, tj. o 46.953 tys. zł.

(dowód: akta kontroli – t. 6 str. 234-235)

Z analizy NIK, dokonanej na podstawie 105 orzeczeń<sup>44</sup> sądów apelacyjnych i okręgowych dotyczących zażaleń na postanowienia dotyczące wynagrodzeń biegłych wynikało, że w 43 przypadkach sądy te uchyliły 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. Ponadto sądy

<sup>43</sup> np. Prezes Sądu Okręgowego w Gliwicach w kwietniu 2012 r. wprowadził do użytku wewnętrznego w sądach okręgu gliwickiego platformę „Portal biegłego”. Podobnie na mocy zarządzenia Prezesa Sądu Okręgowego w Katowicach z kwietnia 2014 r. również w okręgu katowickim funkcjonuje „Portal Biegłego”. Wprowadzenie takiego typu rozwiązania potwierdzili także prezesi sądów okręgowych w Warszawie, Tarnowie, Wrocławiu oraz Poznaniu.

<sup>44</sup> Postanowienia, zarządzenia i uzasadnienia sądów okręgowych i apelacyjnych (w okresie wrzesień 2012 - grudzień 2014) odnoszące się do wynagrodzenia biegłych, opublikowane na portalu orzeczeń sądów powszechnych <http://orzeczenia.ms.gov.pl/> (stan na 7.01.2015 r.)

odrzucały 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, a także zażalenia innych podmiotów z tytułu kwestionowania przez nich prawidłowości sporządzenia opinii. W ostatnim przypadku odrzucenie zażaleń uzasadnione było brakiem podstaw do powiązania wynagrodzenia biegłego z uznaniem przez organ procesowy opinii za prawidłową.

Z przedstawionych przez dyrektorów sądów apelacyjnych danych wynika, iż w latach 2012-2014 na biegłych zostały nałożone grzywny w wysokości ok. 611,6 tys. zł<sup>45</sup>.

W piśmie Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w ramach prac nad projektami rozporządzeń z 2013 r. w sprawie wynagradzania biegłych (vide pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego) podniesiono, że na posiedzeniu komisji uzgodnieniowej przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawili stan faktyczny w zakresie analizy przez sądy przedkładanych przez biegłych rachunków bądź oświadczeń. NIK stwierdziła, że wymienionej analizie nie posiadał Departament Budżetu i Efektywności Finansowej (dalej: DB), jak również Departament Prawa Cywilnego (dalej: DPrC). Z kolei dyr. Departamentu Prawa Karnego (dalej: DPK) wskazał, że omawiany stan faktyczny w zakresie przedkładanych przez biegłych rachunków bądź oświadczeń był wewnętrznym oszacowaniem *ad hoc*. W trakcie prac nad projektami omawianych rozporządzeń nie szacowano także liczby i kosztów opinii w poszczególnych rodzajach postępowań (karnym i cywilnym), argumentując to faktem nie gromadzenia danych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli – t. 6 str. 1-9, 165-179, 290-296)

Według zapewnienia DB (uzyskanego ze wszystkich sądów apelacyjnych w październiku 2014 r.) przyznane prawomocnymi postanowieniami sądów należności biegłych, co do zasady, były wypłacane niezwłocznie. Podniesiono jednak fakt, że spełnienie powyższego warunku wymagało, aby prawomocne postanowienie sądu o przyznaniu biegłemu wynagrodzenia było przekazane do oddziału finansowego w czasie zapewniającym jego terminową realizację. Podniesiono także, że przyczyną powstania zobowiązań było niedopełnienie przez biegłych obowiązku złożenia oświadczeń podatkowych uniemożliwiających ustalenie należnych zaliczek od osób fizycznych, niezbędnych informacji adresowych bądź numerów rachunków bankowych.

Ministerstwo ustaliło przyczyny permanentnego utrzymywania się stanu zobowiązań wymagalnych w części 15 „Sądy powszechne” w 2013 r. i 2014 r. (takie sytuacje miały miejsce tylko w apelacji poznańskiej). Powodem było uprawomocnienie się postanowień sądu o przyznaniu biegłemu wynagrodzenia na długo przed terminem ich wpływu do oddziału finansowego. Mimo zwrócenia się w grudniu 2013 r. przez MS w ramach nadzoru nad wykonaniem wydatków w części 15 budżetu państwa, do Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu oraz Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Poznaniu o podjęcie działań w zakresie usprawnienia procesu przekazywania postanowień do oddziałów finansowych w sądach na obszarze apelacji, w okresie styczeń – sierpień 2014 r. stany zobowiązań wymagalnych były wyższe od osiągniętych w analogicznych miesiącach roku poprzedniego i wahały się od 38,1 tys. zł do 154,8 tys. zł. Na koniec 2013 r. zobowiązania wymagalne wynosiły 586,9 tys. zł, a we wrześniu 2014 r. zobowiązania te osiągnęły 64,4 tys. zł.

Z korespondencji DB z sądami apelacyjnymi z października 2014 r. wynikało także, że w sądach nie występowały przypadki niereagowania pionów finansowych na błędy w zatwierdzonych rachunkach, oświadczeniach czy fakturach. Podniesiony został jednak problem, iż w przypadku przyznania biegłemu należności wyższej, niż wynikało to z obowiązujących przepisów, oddziały finansowe realizowały wydatki z uwagi na brak wpływu na wydane postanowienia.

<sup>45</sup> Z uwagi na fakt, że nie we wszystkich sądach prowadzona jest odrębna ewidencja grzywien nakładanych na biegłych dane te mogą być niepełne. Kwota wpłaconych grzywien może być niższa niż kwota grzywien nałożonych, w związku z tym, że na niektóre postanowienia o nałożeniu grzywien zostały złożone zażalenia, niektóre postanowienia zostały umorzone oraz tylko część należności została skierowana do egzekucji.

Z analizy dokonanej przez 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, a w sądach apelacyjnych do 270 dni. Powyższy aspekt Izba podnosiła również w kontrolach budżetowych NIK przeprowadzonych w sądach w 2013 r. i 2014 r.<sup>46</sup>, gdzie wskazywano na niejednokrotnie liczone w latach opóźnienia w przekazywaniu postanowień o wypłacie wynagrodzenia.

W latach 2012-2014 (I półrocze) wystąpiły jednak tylko trzy przypadki dochodzenia przez biegłych odsetek za zwłokę w wypłacie wynagrodzenia na łączną kwotę 503,56 zł. Przyczyną powstania zaległości było nieprzekazanie przez wydział merytoryczny do oddziału finansowego postanowień o przyznaniu wynagrodzenia.

W okresie objętym kontrolą do rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortową komisję orzekającą przy Ministrze Sprawiedliwości nie wpłynęły zawiadomienia dotyczące realizacji budżetu w częściach, którymi dysponuje Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny, a mające związek z wydatkowaniem środków na biegłych powoływanych w postępowaniu przygotowawczym oraz w postępowaniu sądowym.

(dowód: akta kontroli – t. 6 str. 301-315)

### 3.2. Zmiany w systemie wynagradzania biegłych

Opis stanu faktycznego

Z dniem 6 maja 2013 r. ministerstwo wprowadziło zmiany w systemie wynagradzania biegłych<sup>47</sup>. Powyższe rozporządzenia nie zmieniały stawek wynagradzania biegłych<sup>48</sup>, wprowadzały jednak możliwość godzinowego sposobu rozliczania w miejsce stawek ryczałtowych określonym grupom biegłych, a także usuwały obowiązujące przepisy dotyczące kontroli należności oraz możliwości obniżenia wynagrodzenia biegłym. I tak, odmiennie niż w obecnym systemie prawnym, w obowiązującym przez prawie 37 lat rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w *sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym*<sup>49</sup> (od 1 stycznia 1976 r. do 5 maja 2013 r.) obowiązywała zasada, że jeżeli opinia została wykonana wadliwie, niezgodnie z zaleceniem sądu lub ze znacznym nieusprawiedliwionym opóźnieniem, wynagrodzenie biegłego ulega odpowiedniemu obniżeniu. Ponadto funkcjonował przepis, iż należności biegłych ustala się i przyznaje na podstawie przedstawionych rachunków i innych dokumentów sprawdzonych przez głównego księgowego sądu wypłacającego należność lub przez innego pracownika wyznaczonego przez prezesa sądu.

W opinii Departamentu Prawa Cywilnego nowe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w *sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym*, obowiązujące od 6 maja 2013 r. nie zawiera zasad dotyczących kontroli należności oraz możliwości obniżenia wynagrodzenia biegłym

<sup>46</sup> W wystąpieniach pokontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli skierowanych do prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych w latach 2013-2014 po kontrolach wykonania budżetu państwa za 2012 r. i 2013 r. podniesiono nieprawidłowości takie jak: 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>47</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 518); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 508)

<sup>48</sup> Zmiana stawek wynagrodzenia w porównaniu ze stawkami w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1975 r. w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym (Dz. U. z 1975 r. Nr 46, poz. 254 ze zm.) nie doprowadziła do zmian w odniesieniu do wynagrodzeń określanych przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1101).

<sup>49</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1975 r. w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym (Dz. U. z 1975 r. Nr 46, poz. 254 ze zm.).

z uwagi na to, że przepisy takie wykraczałyby poza zakres upoważnienia ustawowego. Natomiast w kwestii dyscyplinowania biegłych sądowych za sporządzenie „wadliwej” opinii to Kodeks postępowania cywilnego<sup>50</sup> i ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>51</sup> nie przewidują takiej możliwości.

Departament Prawa Karnego wskazał natomiast, że obowiązujące uregulowania (Kodeks postępowania karnego<sup>52</sup> oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym) w sposób pełny i kompleksowy pozwalają kontrolować wynagrodzenie biegłych, uprawniając jednocześnie właściwe organy, w uzasadnionych przypadkach, do obniżenia go lub w ogóle nieprzyznania. Istnieją nadto w porządku prawnym instrumenty prawne pozwalające, w określonych stanach faktycznych, dyscyplinować biegłych w przypadku wydania opinii wadliwych i pod względem formalnym i merytorycznym. DPK podniósł ponadto, 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, a także trybu przewidzianego w art. 201 k.p.k. w związku z art. 8 k.p.k.<sup>53</sup> jako jedynego legalnego i zasadnego w kontekście zasad procesu karnego środka dyscyplinującego biegłych w przypadku zastrzeżeń organu zlecającego do jakości opinii.

(dowód: akta kontroli – t. 6 str. 1-9, 11-23)

Zgodnie z § 36 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - *Regulamin urzędowania sądów powszechnych*<sup>54</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 ww. zarządzeniach obejmujących problematykę biegłych sądowych, a w szczególności związanych z problematyką rachunków biegłych.

(dowód: akta kontroli – t. 7 str. 19-22, 35-38)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1) NIK zauważa, że ministerstwo nie diagnozowało występowania czynników korupcjogennych dotyczących funkcjonowania biegłych wskazując, że w ostatnich latach nie wpływały do resortu potwierdzone sygnały o przypadkach korupcji wśród biegłych sądowych (np. informacje o wszczęciu postępowania przygotowawczego przeciwko biegłemu sądowemu). Wskazać należy, że w okresie objętym kontrolą żadna z komórek organizacyjnych ministerstwa nie miała w zakresie działania

<sup>50</sup> Zgodnie z art. 287 Kodeksu postępowania cywilnego za nieusprawiedliwione niestawiennictwo, za nieuzasadnioną odmowę złożenia przyrzeczenia lub opinii albo za nieusprawiedliwione opóźnienie złożenia opinii sąd skazuje biegłego na grzywnę.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.

<sup>52</sup> Zgodnie z art. 285 Kodeksu postępowania karnego na biegłego może zostać nałożona kara pieniężna do 10 tys. zł, gdy nieusprawiedliwienie nie stawi się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie albo bez zezwolenia tego organu wydale się z miejsca czynności przed jej zakończeniem, a w myśl art. 287 kpk sąd może dyscyplinować biegłego w przypadku gdy biegły uchyla się od swoich czynności.

<sup>53</sup> Zgodnie z tym 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 natomiast, że sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu

<sup>54</sup> Dz. U. z 2014, poz. 259.

monitorowania tego typu czynników na poziomie resortowym<sup>55</sup>. Na powyższe ryzyko zwrócono już uwagę MS w 2007 r.<sup>56</sup>

Dyr. DZP wskazała, że *procedowany obecnie projekt ustawy o biegłych sądowych wprowadza silniejsze mechanizmy weryfikacji biegłych (zarówno pod względem kwalifikacji, jak i walorów moralno - etycznych) oraz nadzoru nad nimi (obowiązek powiadamiania o każdym przypadku wydania opinii niezgodnej ze sztuką).*

- 2) Zdaniem NIK analiza orzeczeń dot. rozpatrzenia zażaleń na postanowienia sądów w przedmiocie przyznawania wynagrodzeń biegłym wskazuje na występowanie ryzyka nieprawidłowego rozliczania prac wykonywanych przez biegłych, w tym braku wnikliwego analizowania kart pracy biegłych przed zatwierdzeniem rachunków do wypłaty, a także przyznawaniem wynagrodzeń niezgodnych z obowiązującymi przepisami. Z uwagi na to, że w powyższym zakresie nie były prowadzone, a także zlecane przez ministerstwo analizy, skala ww. zjawiska, wpływającego niekorzystnie na budżet państwa, nie była ministerstwu znana.
- 3) NIK zauważa, że mimo iż skala zjawiska dochodzenia należnych odsetek za zwłokę w wynagradzaniu biegłych była niska, to jednak długotrwałe działania w zakresie zatwierdzania rachunków (faktur bądź oświadczeń) mogą negatywnie wpływać na podejmowanie decyzji o ubieganiu się o wpis na listę biegłych, na co wskazywały liczne skargi i opinie wpływające do Ministerstwa Sprawiedliwości i sądów. Kwestie dotyczące zasad odpowiedzialności za terminowość realizowanych spraw i obiegu dokumentów pozostawiono w sferze działalności prezesów sądów.
- 4) Wprowadzone zmiany przepisów wykonawczych w zakresie wynagradzania biegłych były następstwem zmian dokonanych z dniem 5 listopada 2012 r. w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. Omawiane zmiany ustaw objęły także sposób naliczania podatku od towarów i usług od przysługujących biegłym wynagrodzeń<sup>57</sup>. Do ministerstwa wpływały sygnały wskazujące na to, że wynagrodzenie biegłego nie było traktowane jako łączna wartość kosztów wydanej przez niego opinii oraz wydatków poniesionych przez niego 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 również sami biegli mieli wątpliwości w zakresie prawidłowego postępowania w przypadku naliczania podatku dochodowego od świadczonych przez biegłych usług. Potwierdzeniem powyższego może być również fakt, że w okresie objętym kontrolą dyrektorzy Izby Skarbowych wydali szereg Interpretacji indywidualnych odnoszących się do wynagrodzeń biegłych<sup>58</sup>. Powyższe wskazuje, że problematyka ta może wymagać wyraźnego uregulowania.

<sup>55</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 latach 2012-2014 na adres Anrykorupcja@ms.gov.pl nie wpłynęło żadne zgłoszenie o charakterze korupcyjnym dotyczące pracowników ministerstwa w związku z realizacją zadań w obszarze nadzoru nad biegłymi sądowymi.

<sup>56</sup> Transparency International w raporcie: *Korupcja w systemach prawnych 2007*.

<sup>57</sup> W art. 1 i 9 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1101) wprowadzono zmiany do: - ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nadając brzmienie art. 89 w następujący sposób: ust.1 Biegłemu powołanemu przez sąd przysługuje wynagrodzenie za wykonywaną pracę oraz zwrot poniesionych przez niego wydatków niezbędnych do wydania opinii.; ust. 4 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; - ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego nadając brzmienie art. 618f w następujący sposób: § 1 Biegłemu i specjalście nie będącemu funkcjonariuszem organów procesowych powołanym przez sąd lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze przysługuje wynagrodzenie za wykonaną pracę oraz zwrot poniesionych przez nich wydatków niezbędnych dla wydania opinii; § 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>58</sup> Opublikowanych na portalu Ministerstwa Finansów - Interpretacji podatkowych <http://sip.mf.gov.pl>.



- 5) Minister niejednokrotnie informował, że trudna sytuacja finansów publicznych skutkuje brakiem możliwości podwyższenia wysokości stawek wynagrodzenia dla biegłych. Informacje te można znaleźć w odpowiedziach na interpelacje poselskie, w ocenach skutków regulacji projektowanych aktów normatywnych, w odpowiedziach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej<sup>59</sup> wskazał, iż wzrost wydatków związanych z wypłatą wynagrodzeń biegłych w 2013 r. uzależniony był od wzrostu liczby opinii w relacji do wzrostu liczby spraw sądowych ogółem, w tym załatwionych<sup>60</sup>. Podobna teza zaprezentowana została także w ocenie MS wykonania budżetu część 15 „Sądy powszechne” za 2013 r. i odnosiła się do wzrostu liczby załatwionych spraw, w kontekście zwiększonych nakładów na sądownictwo (za 2012 r. nie odniesiono się do przyczyn wzrostu wydatków na biegłych). Departament Budżetu nie miał wiedzy, czy prowadzone były analizy, np. skutków zwiększenia stawek w powiązaniu ze zmniejszeniem liczby opinii (ze względu na poszerzenie dostępu do wyższej klasy specjalistów i poprawę jakości opiniowania), zwiększenia stawek tylko określonym grupom biegłych w powiązaniu z ograniczeniem czasu na wydanie opinii (wobec braku zainteresowania opiniowaniem na potrzeby wymiaru sprawiedliwości przedstawicieli niektórych specjalności).

Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła argumentu jakoby coroczny wzrost kosztów wynagrodzeń biegłych wynikał z faktu wzrostu liczby spraw sądowych. Ponadto przedłożone przez ministerstwo materiały nie pozwoliły na potwierdzenie, iż wzrost liczby wydawanych opinii był wprost proporcjonalny do liczby spraw, w ramach których ich zasięgnięto, a tym bardziej do prowadzonych spraw sądowych ogółem.

(dowód: akta kontroli – t. 6 str. 155-164, 301-315)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, brak analiz nie pozwolił MS na przygotowanie w sposób wyczerpujący ocen skutków wprowadzenia regulacji prawnych. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę rosnące wydatki budżetu państwa z tytułu zasięganych opinii, konieczne jest dokonanie gruntownej diagnozy przyczyn takiego stanu rzeczy, popartej stosownymi analizami.

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

### 4.1. Przygotowanie analityczne do rozpoczęcia prac legislacyjnych nad projektem założeń ustawy

Opis stanu faktycznego

Prace nad przygotowaniem *projektu ustawy o biegłych sądowych* toczyły się w Ministerstwie Sprawiedliwości ok. 10 lat - tj. od momentu wydania rozporządzenia z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie *biegłych sądowych*. Przygotowany w 2006 r. *projekt ustawy o biegłych w postępowaniu sądowym oraz innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy* przyjęty został 21 listopada 2006 r. przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu RP. Prace nad projektem zostały przerwane po podjęciu przez Sejm w dniu 7 września 2007 r. uchwały o skróceniu kadencji.

W 2008 r. Minister Sprawiedliwości przygotował *projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2008 r. Założenia stały się podstawą przygotowania *projektu ustawy o biegłych sądowych* wraz z aktami

<sup>59</sup> Zgodnie z § 23 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości 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>60</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.

wykonawczymi<sup>61</sup>. Powyższy projekt nie został przekazany do uzgodnień międzyresortowych.<sup>62</sup>

W listopadzie 2010 r. kierownictwo ministerstwa podjęło decyzję o zaproszeniu przedstawicieli środowiska biegłych sądowych do dalszych prac nad projektem. W marcu 2011 r. MS powołał *Zespół do kontynuowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy o biegłych sądowych* z udziałem przedstawicieli tego środowiska. Spotkania *Zespołu* odbywały się do listopada 2011 r. Dyr. Biura Ministra Sprawiedliwości nie dysponował wiedzą, czy została wydana formalna decyzja o rozwiązaniu zespołu lub zakończeniu jego prac.

(dowód: akta kontroli - t. 2 str. 4-14, 25-30, 60-65, 71-128, 136-165, 206-211; t. 4 str. 202-208)

W pracach nad kolejnymi projektami ustawy o biegłych sądowych w latach 2012-2014 wykorzystane zostały rekomendacje z projektu Twinning Light Project *Strengthening the Polish Justice System*, realizowanego we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości Austrii w okresie lipiec 2007 r. - luty 2008 r.<sup>63</sup> Rekomendacje obejmowały w szczególności: poprawienie procedury 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 MS powoływał się w latach 2012 – 2014 w testach regulacyjnych do *projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* oraz w ocenie skutków regulacji (dalej: OSR) do *projektu ustawy o biegłych sądowych* przygotowanego przez Rządowe Centrum Legislacji z udziałem MS.<sup>64</sup>

(dowód: akta kontroli - t. 2 str. 4-14, 173-176; 214-216; t. 3 str. 28-48, 348-360; t. 4 str. 37-51, 138-143)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1) Minister Sprawiedliwości nie przedstawił NIK innych niż powyższa analiz funkcjonowania instytucji biegłych, w tym w szczególności w zakresie wpływu obecnych i projektowanych rozwiązań na realizację celu *ustawy o biegłych sądowych*, tj. *uregulowania 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.*

<sup>61</sup> Do projektu ustawy dołączone zostały projekty: rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości i szczegółowych zasad wynagradzania biegłych sądowych i instytucji specjalistycznych; rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie podstawowych dziedzin dla biegłych sądowych oraz instytucji specjalistycznych; rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu i trybu uzyskiwania informacji o osobie ubiegającej się o ustanowienie biegłym sądowym.

<sup>62</sup> Przede wszystkim z uwagi na fakt, iż od 1 kwietnia 2009 r. wchodziły w życie nowe przepisy dotyczące procedury legislacyjnej, według których projekty ustaw opracowuje Rządowe Centrum Legislacyjne na podstawie założeń opracowanych w resortach i przyjętych przez Radę Ministrów.

<sup>63</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); raport z projektu Twinning Light Project „Strengthening the Polish Justice System” zawiera w szczególności: analizę porównawczą przepisów dotyczących funkcjonowania biegłych w Austrii, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz analizę polskich regulacji; wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród sędziów i rekomendacje mające na celu poprawę systemu obowiązującego w Polsce.

<sup>64</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/l/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. (opublikowany już po przyjęciu przez Radę Ministrów *projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* - <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/l/2/259060/259080/259081/dokument136056.pdf>; [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)).

Źródłem wiedzy MS w zakresie identyfikacji i diagnozy występujących problemów dotyczących funkcjonowania biegłych były, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu Jerzy Kozdroń, *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., informacje uzyskiwane w toku postępowań odwoławczych od decyzji prezesów sądów okręgowych, a także w trakcie konsultacji publicznych projektów aktów prawnych.*

(dowód: akta kontroli – t. 7 str. 4-18; t. 2 str. 4-14, 60-65, 173-176, t. 4 str. 156-165, 202-208)

- 2) Ponadto NIK zwraca uwagę, że dopiero w dniu 20 grudnia 2013 r., gdy projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych był na etapie uzgodnień międzyresortowych, Min. Michał Królikowski (Podsekretarz Stanu) zwrócił się do IWS o przeprowadzenie w 2014 r. badań: *biegły w postępowaniu sądowym – kompleksowa ocena systemu*.<sup>65</sup> 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 I połowę 2015 r.

W toku kontroli NIK DZP zgłosił do IWS prośbę o rozszerzenie przedmiotowych badań. Ponadto, jak wynika z OSR do projektu ustawy o biegłych sądowych, w kolejnych dwóch latach po jej uchwaleniu, konieczne będzie przeprowadzenie obszernych badań jej funkcjonowania w praktyce, w ramach oceny skutków regulacji *ex-post*. Wobec uznania przez NIK powyższych badań nad funkcjonowaniem biegłych w wymiarze sprawiedliwości za spóźnione, Sekretarz Stanu Jerzy Kozdroń wyjaśnił, iż wskazanych badań IWS nie można uznać za niecelowe, gdyż ich wyniki mogą zostać wykorzystane do podjęcia działań innych niż legislacyjne, zmierzających do usprawnienia działalności biegłych i wymiaru sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli – t. 2 str. 4-14, 60-65, 168-170; t. 4 str. 138-143, 166-167, 188-198; t. 7 84-89)

## 4.2. Przebieg prac nad projektem założeń projektu ustawy o biegłych sądowych

Opis stanu faktycznego

NIK ustaliła, że w dniu 1 lutego 2012 r. projekt założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych (dalej: projekt założeń z 2012 r.) został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów<sup>66</sup>. W dniu 10 lutego 2012 r. opracowany został test regulacyjny do projektu założeń.

Przygotowany w czerwcu 2012 r. przez Departament Prawa Cywilnego<sup>67</sup> projekt założeń w dniu 8 października 2012 r., zgodnie z § 12 Regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>68</sup> skierowany został do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji

<sup>65</sup> W Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości powstały wcześniej 3 raporty odnoszące się do funkcjonowania biegłych sądowych (2 pierwsze z inicjatywy własnej Instytutu): *Pozycja biegłych sądowych w wybranych krajach europejskich* (2006); *Prywatna opinia biegłego w postępowaniu cywilnym* (2009); *Udział biegłych w sprawach o przestępstwie przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Uwagi na temat praktyki na podstawie badań aktowych* (2012); Minister nie powoływał się na te raporty w toku prac nad projektem założeń projektu ustawy o biegłych sądowych.

<sup>66</sup> [http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/rejestr242\\_dok.html?czas=1328093281](http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/rejestr242_dok.html?czas=1328093281).

<sup>67</sup> Po wejściu w życie regulaminu organizacyjnego (Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości Nr 24/12/BDG z dnia 29 lutego 2012 r.) prace legislacyjne nad projektem aktu normatywnego albo projektem założeń projektu ustawy prowadziły co do zasady Departament Prawa Karnego albo Departament Prawa Cywilnego, zgodnie ze swoją właściwością. Podejmowano je na polecenie członka kierownictwa resortu (Dyrektora Generalnego), na wniosek merytorycznego departamentu (biura), także z inicjatywy departamentów legislacyjnych.

<sup>68</sup> Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r. Nr 13 poz. 221 ze zm.)

społecznych, a 12 października udostępniony na stronach BIP Rządowego Centrum Legislacji (sygn. ZA 16). Projekt zawierał diagnozę funkcjonowania instytucji biegłych (założenia odnosiły się nie tylko do biegłych sądowych) oraz wskazywał konieczne kierunki zmian stanu prawnego: 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 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.*

W toku konsultacji społecznych projektu założeń z 2012 r. zgłoszonych zostało 110 uwag oraz 33 uwagi podczas uzgodnień międzyresortowych. Były to uwagi natury legislacyjnej, merytorycznej oraz uwagi, w których przedstawiciele poszczególnych organizacji zawodowych proponowali wprowadzenie przepisów uwzględniających specyfikę ich specjalności w wykonywaniu funkcji biegłego.<sup>69</sup>

(dowód: akta kontroli – t. 2 str. 25-30, 66-69, 189-256; t. 3 str. 1-153)

*W projekcie założeń z 2012 r. określono szacunkowy koszt wprowadzenia ustawy o biegłych sądowych na ok. 75 mln zł. (w 15 części budżetowej – „Sądy powszechne” ok. 50 mln zł).<sup>70</sup>*

W toku konsultacji międzyresortowych Minister Finansów uznał, za niezasadne, z uwagi na sytuację budżetu państwa, wprowadzenie rozwiązań generujących dodatkowe skutki finansowe. MF zwrócił też uwagę, iż skoro zdaniem MS wejście w życie ustawy powinno przyczynić się do podniesienia poziomu wydawanych opinii, a tym samym *pozwoili zastąpić kilka wadliwych ekspertyz jedną prawidłową to należałoby podać szacunki kwot oszczędności, które miałyby powstać w następstwie przyjęcia ustawy.*

Powyższą uwagę MS uznał za niezasadną argumentując, że: *ustawa przewiduje rozwiązania wzmacniające nadzór nad biegłymi sądowymi oraz ułatwiające proces weryfikacji (komisje, rejestry, obowiązek informowania o nieprawidłowościach w opiniowaniu). Ponadto ma uczynić pełnienie tej funkcji atrakcyjniejszym finansowo. Racjonalnym jest zatem przyjęcie, że przyczyni się do podniesienia poziomu wydawanych ekspertyz. Nie jest jednak możliwe oszacowanie kwot oszczędności z tego tytułu. Brak jest również danych statystycznych dotyczących liczby opinii wadliwych.<sup>71</sup>*

Proces uzgodnień projektu założeń z 2012 r. nie został zakończony. Zastępca Dyrektora DPrC wyjaśniła: *uwaga Ministra Finansów dotycząca skutków finansowych projektu założeń doprowadziła do wstrzymania prac nad projektem decyzją kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości.*

(dowód: akta kontroli – t. 2 str. 155-157, 182-188; t. 3 str. 28-48, 59-63, 154-179; 200; t. 4 str. 202-208)

W związku ze stanowiskiem resortu finansów MS poszukiwał alternatywnych - wobec projektu ustawy - rozwiązań dotyczących biegłych sądowych. Przedstawił je w marcu

<sup>69</sup> Np. uwaga Polskiego Towarzystwa Orzecznictwa Lekarskiego dotycząca odrębnych reguł ustanawiania biegłych opiniujących na zlecenie Sądów Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Powyższe uwagi nie zostały szczegółowo omówione ze względu na wielość drobnych modyfikacji, którym projekt założeń został poddany w następnych dwóch latach, a przede wszystkim z powodu przygotowania projektu ustawy o biegłych sądowych w okresie objętym kontrolą.

<sup>70</sup> Projekt założeń zakładał utrzymanie obowiązującego systemu polegającego na stosowaniu stawek godzinowych, zróżnicowanych w zależności od posiadanych przez biegłych stopni i tytułów naukowych, przy czym wynagrodzenia miały zostać podniesione od ok. 10 proc. dla stawki najniższej do ok. 50 proc. dla najwyższej i wynosić ok. 25-100 zł za godzinę.

<sup>71</sup> Jednak w listopadzie 2014 r. DZP zwrócił się z prośbą do IWS o analizę reakcji organów procesowych (wobec biegłego) w przypadku uznania, że opinia biegłego jest wadliwa lub dotyczy okoliczności, które nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia, w tym także ustalenie kogo obciążały jej koszty – Skarb Państwa, czy strony.

2013 r. DZP, ale w znacznej części zostały negatywnie zaopiniowane przez DPrC – np. proponowane uregulowanie w rozporządzeniu zasad ustanawiania biegłych sądowych i instytucji specjalistycznych (także pełnienia obowiązków związanych z opiniowaniem, nadzoru nad nimi, zawieszenia i zwalniania z funkcji) z argumentacją, iż jest to materia zastrzeżona dla aktu rangi ustawowej.

W dniu 9 maja 2013 r. Minister Sprawiedliwości polecił kontynuowanie prac nad *projektem założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* (dalej: *projekt założeń*) obejmującego problematykę reguł postępowania z biegłymi, bez kwestii wynagrodzeń biegłych. NIK stwierdza, że prace nad nową wersją *projektu założeń* prowadzone były w DPrC (z merytorycznym udziałem DZP) i toczyły się zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.<sup>72</sup> W lipcu 2013 r. *projekt założeń* po uzgodnieniach wewnętrznych i zaakceptowaniu przez MS rozesłany został do konsultacji społecznych, a w październiku 2013 r. do uzgodnień międzyresortowych.

(dowód: akta kontroli - t. 2 str. 182-188, t. 3 – str. 182-360)

W konsultacjach społecznych powyższego *projektu założeń* - jak ustaliła NIK - wzięli udział prezesi sądów apelacyjnych (zgłosili 60 uwag) oraz prokuratorzy apelacyjni i okręgowi (16 uwag). Ponadto 15 instytucji, organizacji i stowarzyszeń przekazało ministerstwu 67 uwag. Tylko 9 uwag zostało uwzględnionych w dalszych 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;
- 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;
- rezygnacja z obligowania prezesów sądów okręgowych do zasięgania opinii o kandydacie na biegłego i w to miejsce zobligowanie kandydatów do przedstawiania prezesom opinii właściwych organów samorządu zawodowego, stowarzyszeń oraz zakładów pracy;
- zastąpienie szkoleń dla kandydatów na biegłych obligatoryjnymi szkoleniami dla osób już ustanowionych biegłymi sądowymi.

Dyrektor Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie (dalej: IES), instytucji podległej MS, prowadzącej badania w dziedzinie nauk sądowych na potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz opracowującej ekspertyzy i opinie na zlecenie sądów, prokuratur i innych uprawnionych organów, oceniła, iż *przyjęte w założeniach minimalistyczne cele ustawy rodzą uzasadnione obawy, że przygotowany projekt spowoduje jedynie zmrożenie istniejącego status quo* i przywołała wcześniejsze uwagi (z konsultacji wcześniejszej wersji projektu założeń w listopadzie 2012 r.)<sup>73</sup>.

Dyr. Instytutu 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, zwłaszcza przy założeniu, że przeważająca większość z nich nie będzie podlegać komisyjnej weryfikacji. MS postulat powołania stałych komisji uznał za niezasadny ze względu na generowanie niepotrzebnych kosztów oraz ograniczenie dostępu do funkcji biegłego.

<sup>72</sup> Dz. Urz. MS z 2013 r. poz. 118 ze zm.

<sup>73</sup> Do wersji *projektu założeń* z 2012 r. IES zgłosił 9 uwag, z których tylko jedna uznana została przez MS za zasadną, a 5 za częściowo zasadne.

Podobnie, za niezasadną MS uznał wówczas uwagę IES dotyczącą obligatoryjnego (a nie fakultatywnego) sprawdzania warunków organizacyjno-technicznych instytucji specjalistycznych ubiegających się o wpis na listę, co – zdaniem Instytutu – 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 również zawierać jednoznacznie sformułowany zakaz podzlecenia wykonywania ekspertyz innym osobom lub instytucjom*. Powyższa uwaga pozostała aktualna w odniesieniu do projektu założeń z 2013 i do projektu ustawy. Min. Kozdroń wyjaśnił, iż *możliwe wydaje się jednak wprowadzenie do samego projektu ustawy odpowiedniego rozwiązania, wyrażającego wprost wspomnianą zasadę*.

Za błędne rozwiązanie w *projekcie założeń z 2012 r.* (także w projekcie założeń z 2013 r.) dyr. IES uznała *stosowanie uproszczonych procedur w przypadku ustanawiania biegłych na kolejną kadencję*. Według ministerstwa informacje o wydawanych opiniach mają być w przyszłości zamieszczane na elektronicznej liście biegłych sądowych, która powstać ma w ramach projektu „wortal sądowy” (wprowadzanego ustawą nowelizującą pusp). Jednak zakres informacji o opiniach - jak wyjaśnił Min. Kozdroń – zostanie ustalony dopiero *w toku dalszych prac programistycznych*.

W 2013 r. Dyr. IES odniosła się także, do wymogu posiadania przez kandydata na biegłego zaledwie trzyletniego doświadczenia (*projekt ustawy o biegłych sądowych ten wymóg utrzymuje*): *w taryfikatorach wynagrodzeń większości firm i instytucji, osoba taka nie spełnia nawet wymogów do uzyskania tytułu specjalisty (nie mówiąc o starszym, czy głównym specjalście)*.

(dowód: akta kontroli – t. 2 str. 33-43; t. 3 str. 64-153, 268-345; t. 4 str. 271-278)

Zgłaszana w 2013 r. przez przedstawicieli każdej z grup konsultowanych podmiotów (sędziów, prokuratorów, przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji) propozycja ujęcia w *projekcie założeń (z 2013 r.)* kwestii wynagrodzeń biegłych nie została uwzględniona z uwagi na to, że *cele projektu w ogóle nie przewidują rozstrzygnięcia tej kwestii*, a ponadto wynagrodzenia biegłych uregulowane zostały przywołanymi wyżej rozporządzeniami MS z kwietnia 2013 r.

Wpływ na ostateczny kształt *projektu założeń* miało także procedowanie nowelizacji ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej do porządku prawnego centralną listę biegłych.<sup>74</sup> Projektowany art. 175 c § 1 pkt 2 pusp przewidywał, iż *MS w szczególności administruje systemem teleinformatycznym, w którym prowadzona jest centralna lista biegłych sądowych, i udostępnia go*. W *projekcie założeń* zaznaczano, iż zasady prowadzenia centralnej elektronicznej listy biegłych zostaną uregulowane w pusp.<sup>75</sup>

Rada Ministrów *projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* przyjęła w dniu 18 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli – t. 3 str. 226-360; t. 4 str. 1-53, t. 1 str. 190-194)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1. W trzech pierwszych kwartałach 2012 r. prace nad *projektem założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych* prowadzone były wolno i bez zachowania staranności wymaganej dla przygotowania aktu normatywnego, w szczególności:

<sup>74</sup> Projekt Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw został, jako przedłożenie rządowe, wniesiony do Sejmu RP w dniu 14 sierpnia 2014 r. (druk sejmowy 2680), uchwalony został przez Sejm w dniu 15 stycznia 2015 r. i przekazany Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi RP.

<sup>75</sup> Umowa na zaprojektowanie i wykonanie systemu informatycznego informatów i wortalu sądowego (w tym centralnej listy biegłych) oraz wdrożenie ww. produktów we wszystkich sądach powszechnych oraz w Ministerstwie została zawarta 31 lipca 2013 r. (prace projektowe rozpoczęte zostały w oparciu o Dokument Inicjujący Projekt zatwierdzony w dniu 5 lipca 2012 r. przez prof. Jacka Gołaczyńskiego – ówczesnego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości). Planowane zakończenie prac – drugi kwartał 2015 r.

Ustalone  
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

a) Prace nad *projektem założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych*, po wejściu w życie regulaminu organizacyjnego (zarządzenie MS Nr 12/24/BDG z 29 lutego 2012 r.) zgodnie z § 7 ust. 1, prowadzić powinien Departament Prawa Cywilnego.<sup>76</sup> NIK ustaliła, że w dniu 20 marca 2012 r. zastępca dyrektora DZP, niezgodnie z obowiązującą regulacją wewnętrzną, przekazał *projekt założeń* do konsultacji wewnątrzresortowych, a następnie w dniu 15 maja 2012 r. uzgodniony wewnątrzresortowo *projekt założeń* akceptował Min. Wojciech Węgrzyn (Podsekretarz Stanu).<sup>77</sup>

b) W dniu 29 maja 2012 r. *projekt założeń* przekazany został przez DZP do DPrC *celem dalszego prowadzenia prac legislacyjnych* i od tej daty prowadzony był zgodnie z regulaminem organizacyjnym ministerstwa. Zgodnie z § 7 ust. 4 pkt 2 i 3 regulaminu organizacyjnego, tj. przed konsultacjami społecznymi i międzyresortowymi, w dniu 29 czerwca 2012 r. *projekt* przekazany został kierownictwu resortu do akceptacji. Min. Michał Królikowski zaakceptował *projekt założeń* dopiero 21 września 2012 r., a Minister Sprawiedliwości Jarosław Gowin - 27 września 2012 r., czyli po upływie blisko kwartału. *Proces akceptacji trwał dłużej niż zwykle ze względu na okres urlopowy* – wyjaśniła zastępca dyrektora DPrC.

c) *Projekt założeń do projektu ustawy o biegłych sądowych*, opracowany w DPrC w 2012 r., nie uwzględniał określonych w § 9 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów (Uchwała Nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r.) wymogów *związłego przedstawienia celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania, w tym zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów lub instytucji*. W toku konsultacji międzyresortowych w listopadzie 2012 r. zwróciło na to formalne uchybienie uwagę Rządowe Centrum Legislacji. MS nie kwestionował zasadności powyższej uwagi.

d) *Projekt założeń z 2012 r.* przekazany został do konsultacji 24 organizacjom i instytucjom, w szczególności stowarzyszeniom i organizacjom zawodowym skupiającym biegłych, lekarzy<sup>78</sup> oraz sędziów. Na liście podmiotów, którym MS przekazał wymieniony projekt założeń znalazł się m.in. prezes prywatnej firmy wykonującej ekspertyzy dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości. *Projektowi* do konsultacji nie otrzymały natomiast np. Prokurator Generalny, organizacje zrzeszające prokuratorów, czy organizacje pozarządowe zajmujące się na co dzień problematyką wymiaru sprawiedliwości.

Zdaniem NIK, pominięcie np. Prokuratora Generalnego, w kontekście choćby wysokości kosztów opinii sporządzanych w postępowaniach przygotowawczych, budzi wątpliwości, biorąc pod uwagę cel prowadzonych konsultacji. Zastępca Dyrektora DZP wyjaśnił, że powyższa lista ustalona została *na podstawie akt spraw, w których ze środowiska biegłych wpływały już wcześniej zapytania, uwagi*. Ponadto założenia dostępne były na stronach BIP RCL i *każdy zainteresowany podmiot mógł wziąć udział w konsultacjach*.

<sup>76</sup> Do dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2013 r. poz. 118 z późn. zm.) nie obowiązywał w resorcie wewnętrzny akt prawa (zarządzenie), który by kompleksowo regulował procedurę prowadzenia prac legislacyjnych. Zastosowanie znajdowały odnośne zapisy regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości - prace legislacyjne nad projektem aktu normatywnego albo projektem założeń projektu ustawy prowadziły co do zasady Departament Prawa Karnego albo Departament Prawa Cywilnego.

<sup>77</sup> Min. Wojciech Węgrzyn objął funkcję Podsekretarza Stanu w Ministerstwie w dniu 2 kwietnia 2012 r. Z zarządzenia Nr 43/12/BM Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, iż Min. Węgrzyn nie miał w nadzorze departamentu merytorycznego zajmującego się problematyką biegłych sądowych, ani też żadnego z departamentów właściwych dla spraw legislacji. W dniu 25 kwietnia 2012 r. Min. Węgrzyn został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów jako osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu, skreślony został w wykazie Min. Michał Królikowski ([http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/rejestr242\\_dok.html?czas=1335339791](http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/rejestr242_dok.html?czas=1335339791)). Min. Węgrzyn odpowiadał za ten projekt do dnia 17 lipca 2013 r. Min. Jerzy Kozdroń wyjaśnił, że Minister Sprawiedliwości polecił Min. Węgrzynowi objąć nadzór na prowadzonym projektem założeń, co należy traktować jako *elastyczny i funkcjonalny sposób korzystania z kompetencji Ministra*.

<sup>78</sup> Projekt został przekazany do konsultacji np. 8 organizacjom i stowarzyszeniom skupiającym zawody medyczne oraz 7 organizacjom i stowarzyszeniom skupiającym inne specjalności biegłych. Projekt założeń z 11 lipca 2013 r. został przesłany do konsultacji społecznych trzem innym stowarzyszeniom i organizacjom w porównaniu z projektem z 2012 r., były to Stowarzyszenie Rzeczników Ekonomicznych, Stowarzyszenie Biegłych Sądowych z zakresu Geodezji, Krajowa Rada Doradców Podatkowych (wypadły z listy: prywatna firma, Polskie Towarzystwo Orzecznictwa Lekarskiego oraz Polskie Towarzystwo Toksykologiczne).

(dowód: akta kontroli – t. 2 str. 25-30, 66-69, 161-162, 182-256; t. 3 str. 1-48, 53-58, 234; t. 4 str. 156-165, 202-208, t.1 str. 8)

2. NIK zwraca uwagę na rozproszenie kompetencji w kierownictwie resortu w odniesieniu do problematyki biegłych<sup>79</sup>. W okresie objętym kontrolą w ramach podziału czynności nadzór nad DZP, w którym znajdował się Wydział Biegłych Sądowych, Syndyków, Doradców Podatkowych, Biegłych Rewidentów i Rzeczników Patentowych pełniło 2 wiceministrów, nadzór nad organizacją pracy biegłych – 4, nadzór nad departamentem, w którym procedowane były *projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych*, a następnie *projekt ustawy o biegłych sądowych* – 3. Dopiero od 13 listopada 2013 r. Sekretarz Stanu Jerzy Kozdroń<sup>80</sup> jednocześnie nadzorował organizację biegłych, departament, który merytorycznie zajmował się biegłymi sądowymi oraz prace nad *projektem założeń*, a następnie *projektem ustawy o biegłych sądowych*.

Ponadto, zgodnie z § 34a zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w resorcie powołany został Zespół ds. koordynacji prac legislacyjnych. Prace Zespołu nie były jednak dokumentowane, a ponadto – jak wyjaśnił Min. Kozdroń - *Zespół nie uczestniczył w pracach legislacyjnych nad projektem założeń tej ustawy*.

NIK stwierdziła, że skutkiem powyższego w resorcie brak było spójnej koncepcji co do reformy systemu biegłych. Przykładowo można wymienić uwagi Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości zgłoszone do projektu założeń z 20 marca 2012 r. oraz do projektu z 27 czerwca 2013 r., w których m.in. kwestionowane było jedno z podstawowych założeń projektu, tj. wyposażenie prezesów sądów w możliwość powoływania ekspertów (komisji) w celu lepszej weryfikacji kompetencji kandydatów na biegłych sądowych. Z kolei Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych zwracał uwagę autorom założeń, iż przewidują one powstanie centralnej listy biegłych, gdy tymczasem zaawansowane już były prace nad powstaniem centralnego rejestru biegłych sądowych, który wprowadzony miał zostać nowelą pusp.

Ponadto jeszcze w kwietniu 2014 r., podczas prac nad projektem ustawy - jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Prawa Administracyjnego RCL – *każdy z przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości reprezentował inną koncepcję w zakresie merytorycznych rozwiązań w projekcie*.

(dowód: akta kontroli - t. 2 str. 136-165, 182-188, t. 3 182-190, 207-220; t. 4 str. 188-190, 202-208, 210-255, 263-265)

3. NIK zwraca też uwagę, iż nieprzygotowanie kompleksowej analizy funkcjonowania instytucji biegłych przed podjęciem prac legislacyjnych w 2012 r. pozbawiło Ministra Sprawiedliwości argumentów do podjęcia merytorycznej dyskusji w toku uzgodnień projektowanych przepisów. Sytuacja budżetu państwa, ale także brak należytej staranności po stronie MS zaowocowały wyłączeniem z przygotowywanego *projektu założeń* (potem projektu ustawy) kwestii regulacji wynagrodzeń biegłych. W wyniku powyższego w ocenie NIK zagrożona jest realizacja celu ustawy.

Min. Jerzy Kozdroń wyjaśnił: *Podniesienie poziomu wynagrodzeń niewątpliwie przyczyniłoby się do zwiększenia zainteresowania wskazaną funkcją, co pozwoliłoby organom procesowym na zasięgnięcie opinii najlepszych biegłych. Wprowadzenie omawianych rozwiązań wydaje się zatem warunkiem niezbędnym dla wzrostu poziomu ekspertyz i zwiększenia sprawności prowadzonych postępowań, choć pamiętać należy, że osiągnięcie pożądaných efektów w tym zakresie zależy od szeregu czynników*.

(dowód: akta kontroli – t. 2 str. 182-188; t. 3 str. 193-204; t. 4 str. 202-208, 271-278)

<sup>79</sup> Kwestia ta omówiona została również w uwagach na str. 35 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>80</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). Podczas posiedzenia kierownictwa resortu w dniu 23 października 2013 r. Min. Kozdroń zwrócił uwagę, że sprawy dot. biegłych sądowych pozostają w części w kompetencji DZP oraz w części w kompetencji DZO, zasugerował przeniesienie wszystkich kompetencji dotyczących biegłych do właściwości DZP.



### 4.3. Przebieg prac nad projektem ustawy o biegłych sądowych

Opis stanu faktycznego

Przyjęty przez Radę Ministrów *projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* w marcu 2014 r. za istotne dla zrealizowania celu przyszłej ustawy uznawał, w szczególności:

- w zakresie statusu biegłych sądowych: *przyznanie ochrony prawnej, jak 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;*
- 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 działających w dowolnej formie zostaną ustanowione wymogi warunkujące wpis na listę instytucji uprawnionych do opiniowania;*
- w zakresie przesłanek (warunków) ustanowienia biegłym sądowym: *wymóg posiadania obywatelstwa polskiego lub jednego z państw członkowskich UE, EFTA lub Konfederacji Szwajcarskiej, znajomości języka polskiego w zakresie niezbędnym do pełnienia funkcji biegłego, pełnej zdolności do czynności prawnych, posiadania teoretycznych i praktycznych wiadomości specjalnych oraz trzyletniego doświadczenia w dziedzinie, w jakiej osoba ma być ustanowiona biegłym, braku orzeczonego zakazu wykonywania zawodu w tej dziedzinie, niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz rękopmi należytego wykonywania funkcji biegłego;*
- w zakresie określenia warunków wpisu na listę instytucji uprawnionych do opiniowania: *jako niezbędne minimalne wymogi zostaną wprowadzone posiadanie odpowiedniego potencjału kadrowego, w tym zatrudnianie (bądź pozostawianie w innym stosunku prawnym np. zlecenia) osób spełniających kryteria pozwalające na ubieganie się o uzyskanie statusu biegłego sądowego w dziedzinie, w które zamierza opiniować instytucja, a także posiadanie, o ile to konieczne, właściwego zaplecza technicznego do wykonywania czynności związanych z przygotowaniem ekspertyz;*
- w zakresie weryfikacji kwalifikacji kandydatów na biegłych: *kandydaci na biegłych sądowych zostaną zobligowani do przedstawienia prezesowi sądu okręgowego opinii właściwych organów samorządu zawodowego (tak ustawowego, jak i dobrowolnego), stowarzyszeń zrzeszających osoby wykonujące określony zawód bądź działalność oraz zakładu pracy, w którym kandydat jest zatrudniony;*
- oraz: *proponuje się również wyposażenie prezesa sądu okręgowego w uprawnienie do powoływania komisji (bądź indywidualnych ekspertów) w celu zaopiniowania przygotowania zawodowego kandydata na biegłego;<sup>81</sup>*
- w zakresie weryfikacji kryteriów ustanawiania instytucji specjalistycznej: *prezes sądu okręgowego byłby dodatkowo władny powołać komisję (bądź indywidualnego*

<sup>81</sup> Projekt założeń przewidywał, że zasady wynagradzania komisji i ekspertów określone zostaną w ustawie o biegłych sądowych, jednak na etapie prac nad założeniami w Stałym Komitecie Rady na wniosek Ministra Finansów wprowadzono stałą kwotę wynagrodzenia dla członka komisji (eksperta) – 542 zł, a nie – jak chciał Minister Sprawiedliwości – stawkę wynoszącą równowartość 15 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego. Z testu regulacyjnego wynika ponadto, iż przyjęto założenie, że rocznie ustanawianych będzie ok. 3 tys. biegłych z czego co najwyżej 20 proc. zostanie poddanych procedurze opiniowania przez komisję bądź eksperta. Koszty komisji (ekspertów) oszacowane zostały na 760 tys. zł rocznie począwszy od 2015 r. z uwzględnieniem opinii o warunkach techniczno-organizacyjnych ok. 80 instytucji specjalistycznych oraz o kwalifikacjach ok. 20 proc. osób zatrudnionych lub współpracujących z powyższymi instytucjami.

eksperta) do oceny spełniania warunków organizacyjno-technicznych przez instytucję ubiegającą się o ustanowienie (na podstawie przedłożonych przez nią dokumentów bądź przeprowadzonych oględzin);

- w zakresie nadzoru (zawieszenie): 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 sądowemu postępowania o nieumyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub nieumyślne przestępstwo skarbowe, prowadzenie wobec biegłego postępowania dyscyplinarnego lub w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, mogącego skutkować utratą uprawnień zawodowych, a także wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie skreślenia z listy biegłych. Zawieszenie biegłego będzie również mogło nastąpić w przypadku wniesienia przeciwko biegłemu subsydiarnego aktu oskarżenia w sprawie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego; zawieszenie uniemożliwi powoływanie biegłego do sporządzania nowych opinii;
- w zakresie nadzoru (skreślenia z listy): przesłankami skreślenia z listy biegłych będą: prośba biegłego, utrata warunków ustanowienia biegłym, albo stwierdzenie, że biegły w chwili ustanowienia warunkom tym nie odpowiadał i nadal nie odpowiada, inne ważne powody, w szczególności nienależyte wykonywanie czynności biegłego;
- w zakresie nadzoru (skreślenia instytucji specjalistycznej): obligatoryjnie 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 nienależyte wykonuje ona swoje obowiązki;
- w zakresie nadzoru (zawiadamiania o rażących uchybieniach): wprowadzony zostanie obowiązek dla organów zlecających biegłemu sporządzenie opinii zawiadamiania prezesa sądu okręgowego o każdym przypadku rażących uchybień w realizacji powierzonych obowiązków;
- w zakresie nadzoru (rejestr opinii): do czasu wprowadzenia centralnej elektronicznej listy biegłych biegli sądowi zostaną zobligowani do prowadzenia rejestrów zawierających informacje na temat wydawanych opinii;
- w zakresie nadzoru (ustanowienie na kolejną kadencję): prezes będzie zobligowany do pozyskania wyczerpujących informacji o dotychczasowym przebiegu kadencji od podmiotów, na których zlecenie biegły wykonywał czynności;
- w zakresie pierwszeństwa powoływania biegłych sądowych: aksjologia projektu ustawy winna 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;
- oraz: wprowadzony zostanie obowiązek ukończenia przez biegłego szkolenia z zakresu przepisów dotyczących statusu biegłego, jego praw i obowiązków w procesie oraz zasad przeprowadzania dowodu z opinii biegłego; szkolenia będą organizowane przez prezesów sądów okręgowych.

(dowód: akta kontroli – t. 4 str. 37-51)

Zgodnie z § 112 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów 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 w dniu 31 października 2014 r.

NIK ustaliła, że do najważniejszych zmian, jakie zostały dokonane w projekcie ustawy w stosunku do projektu założeń należą w szczególności: uznanie za biegłych sądowych

także jednostek organizacyjnych, które spełnią warunki określone ustawą (co wzbudziło kontrowersje w toku konsultacji publicznych projektu); harmonizację przepisów projektowanej ustawy z procedowaną równolegle nowelą ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (w odniesieniu do powstania centralnej elektronicznej listy biegłych sądowych).

(dowód: akta kontroli - t. 2 str. 25-30, 182-188; t. 4 str. 37-155, 210-255, 271-278)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zauważa, iż przyjęty przez Radę Ministrów projekt założeń projektu ustawy o biegłych sądowych wskazywał jako termin wejścia w życie ustawy III kwartał 2014 r.<sup>82</sup>, tj. szybkie tempo prac po stronie rządowej i parlamentarnej.

Zastępca dyrektora DPrC wyjaśniła, że opóźnienie w pracach nad projektem ustawy o biegłych sądowych nastąpiło z przyczyn niezależnych od Ministra Sprawiedliwości. Dyrektor Departamentu Prawa Administracyjnego Rządowego Centrum Legislacji wyjaśnił natomiast, że ze względu na złożoną materię wymagającą uregulowania, takie tempo prac okazało się niemożliwe do osiągnięcia, gdyż projekt wymagał licznych i rozbudowanych uzgodnień roboczych. Wskazał ponadto na okoliczności leżące po stronie ministerstwa, takie jak:

- w dniu 18 kwietnia 2014 r. odbyło się spotkanie robocze (dwukrotnie przekładane na wniosek przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości) podczas którego okazało się, że każdy z przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości prezentował inną koncepcję w zakresie merytorycznych rozwiązań w projekcie;
- w dniu 12 maja 2014 r. do RCL zostały przekazane telefonicznie ustalenia dotyczące listy biegłych sądowych. Projekt ustawy uwzględniającej te ustalenia powstał w RCL w dniu 2 lipca 2014 r. na spotkaniu roboczym w dniu 15 lipca br. przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości zmienili zdanie w stosunku do wcześniejszych ustaleń;
- kolejna wersja projektu powstała w RCL w dniu 23 lipca 2014 r. zmieniona w projekcie z dnia 5 sierpnia 2014 r. na skutek przedstawionych w trybie roboczym uwag. Następnie przy piśmie z dnia 6 sierpnia 2014 r. (...) RCL przekazało do Ministerstwa Sprawiedliwości roboczy projekt ustawy wraz z prośbą o zgłoszenie uwag. Uwagi te zostały przesłane przez Ministra Sprawiedliwości przy piśmie z dnia 3 września br. Podkreślenia wymaga, że były to uwagi o istotnym charakterze, kwestionujące zasadność części rozwiązań przyjętych w projekcie;
- w dniu 10 października 2014 r. sprawę w RCL objął nowy referent; na spotkaniu w dniu 24 października zaś 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, wymagały od RCL dokonania rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym, a ponadto częściowo wykraczały poza zakres założeń projektu ustawy.

(dowód: akta kontroli – t. 2 str. 182-188; t. 4 str. 37-51, 210-255)

#### 4.4. Uwagi dotyczące projektu ustawy o biegłych sądowych

Opis stanu  
faktycznego

W listopadzie 2014 r. projekt ustawy o biegłych sądowych został przez MS przekazany do konsultacji zgodnie z § 118 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29

<sup>82</sup> Gdy w kwietniu 2014 r. Minister Marek Biernacki 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.

października 2013 r. Regulamin prac Rady Ministrów<sup>83</sup>. Zgłoszonych zostało łącznie 338 uwag.<sup>84</sup>

Prokuratorzy apelacyjni i okręgowi zgłosili 35 uwag natury ogólnej oraz do 9 z łącznie 19 artykułów *projektu ustawy*. Najwięcej do projektowanych 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 uwag). Odnośnie art. 7 w szczególności podnoszono, iż zaledwie trzyletnie doświadczenie zawodowe (tak w projekcie) 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.

Min. Kozdroń wyjaśnił: *Wybór sposobu rekrutacji oraz szczegółowych warunków, jakie powinni spełniać eksperci, należeć będzie do prezesów sądów okręgowych. Nie będzie on związany zatem opinią ekspertów. Prawdliwość postępowania podlegać będzie kontroli instancyjnej Ministra Sprawiedliwości.*

W 7 uwagach ogólnych prokuratorzy podnieśli m.in. konieczność recypowania do ustawy o biegłych sądowych przepisów dotyczących centralnego wykazu biegłych sądowych; brak przepisów dotyczących stałego kontrolowania umiejętności biegłych oraz brak regulacji odnoszących się do wynagrodzeń biegłych.

Wśród 87 uwag zgłoszonych przez prezesów sądów apelacyjnych najwięcej (25) stanowiły uwagi ogólne. Sędziowie 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; braku uregulowania trybu sprawdzania obowiązku podnoszenia kwalifikacji przez biegłych, czy wprowadzenia jednolitego wzoru list biegłych (dziedzin wiedzy i specjalności).

Min. Kozdroń 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.*

Prezesi sądów apelacyjnych zgłosili uwagi do niemal wszystkich artykułów projektu ustawy (z wyjątkiem art. 1, 17, 18 i 19). Najwięcej uwag (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 ośrodkach. Ponadto prezesi wskazali, iż niedopuszczalnym jest, 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 projektowanych przepisów dotyczących instrumentów nadzoru prezesów sądów okręgowych nad biegłymi sądowymi. Uwagi dotyczyły głównie braku precyzji wymienionych przepisów np. nie określenia trybu zawiadamiania o uchybieniach biegłych, czy konsekwencji zawieszenia (np. czy zawieszony biegły będzie mógł dokończyć wykonanie opinii).

Krajowa Rada Sądownictwa (członkiem KRS jest Minister Sprawiedliwości) 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*

<sup>83</sup> M.P. poz. 979

<sup>84</sup> Dane na podstawie zestawienia uwag do projektu ustawy o biegłych sądowych opracowanych w DPrC na dzień 30 grudnia 2014 r. Opracowanie zestawienie nie zostało zakończone np. nie zawierało ono odniesienia się departamentu merytorycznego, tj. DZP oraz legislacyjnego, tj. DPrC do powyższych uwag.

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>85</sup>

Dyrektor IES uznała, iż opracowany przez Rządowe Centrum Legislacji (przy udziale MS) projekt ustawy o biegłych sądowych, 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 w dniu 18 lutego 2014 r. Zaliczenie zaś instytucji specjalistycznych do kategorii biegłych sądowych - zdaniem dyr. IES – wprowadza „zamęt pojęciowy”, a w konsekwencji dyskwalifikuje przedłożony projekt jako przedmiot dalszych prac legislacyjnych.

W toku konsultacji i opiniowania projekt ustawy o biegłych sądowych łącznie 217 uwag zgłosiło 28 podmiotów, głównie stowarzyszeń i organizacji, w których skupieni są biegli różnych specjalności. NIK stwierdza, że autorzy uwag proponowali zmianę, uzupełnienie lub kwestionowali wartość merytoryczną poszczególnych zapisów projektu w kontekście celu ustawy; wprowadzenie innych regulacji, niejednokrotnie kwestionowali poprawność legislacyjną projektu lub ogólnie odnosili się do zakresu projektowanej ustawy.<sup>86</sup>

(dowód: akta kontroli – t. 4 str. 257-262, 271-278)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Podkreślając wagę przygotowania projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych Minister Sprawiedliwości przywołał w teście regulacyjnym wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród sędziów w latach 2007- 2008 w ramach wymienionego projektu Twinning Light Project Strengthening the Polish Justice System podając, że jedynie 6% ankietowanych sędziów wysoko oceniło fachowość biegłych. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy 28% ankietowanych wymieniło wady w procedurze wpisywania na listę, zaś 54% ich niewystarczające dokształcenie. Ponadto 13% odpowiadających jako przyczynę wskazało brak odpowiedniego wynagrodzenia.

NIK zwraca uwagę, iż z przeprowadzonych przez Izbę badań<sup>87</sup> wynika, że aż 72% badanych zgodziło się (częściowo lub całkowicie) z twierdzeniem, iż aktualny model funkcjonowania biegłych ma negatywny wpływ (spowalnia) na szybkość postępowań przygotowawczych i sądowych. Pogląd ten podzieliło aż 86% odpowiadających sędziów, natomiast w grupie ekspertów (często biegłych) – 58%.

<sup>85</sup> Wskazane przepisy procedury odnoszą się do powoływania przez sądy instytucji specjalistycznych i naukowych w charakterze biegłych.

<sup>86</sup> Zestawienie obejmujące te podmioty nie zawiera wskazania przepisu do którego zgłoszono poszczególne uwagi.

<sup>87</sup> Kwestionariusz z pytaniami dotyczącymi oceny aktualnego modelu funkcjonowania biegłych w wymiarze sprawiedliwości oraz oceny wpływu wybranych propozycji projektu założeń projektu ustawy o biegłych sądowych przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 18 marca 2014 r. na realizację celu przyszłej ustawy 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 (z list i ad hoc) różnych specjalności, 23 państwowych laboratoriów i instytutów badawczych (ok. połowy stanowiły laboratoria kryminalistyczne Policji), kierowników 12 katedr kryminalistyki szkół wyższych (często ekspertów w swoich specjalnościach występujących jako biegli); 11 kierowników katedr i zakładów medycyny sądowej uczelni medycznych oraz szefów 10 prywatnych firm, o których wiedzieliśmy, że powoływane są przez sądy w charakterze biegłych. Ankieta była anonimowa. Odpowiedzi udzieliło: 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 prywatnych firm badawczych (30%). Ze względu na małą liczebność odpowiedzi ze strony firm prywatnych nie zostały poddane analizie.

Zbliżony odsetek badanych – 75% wszystkich, którzy wypełnili kwestionariusz, 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.*

Ponad połowa tych, którzy udzielili odpowiedzi (56%) częściowo lub całkowicie zgodziła się z tezą, iż *aktualny model funkcjonowania biegłych ma negatywny wpływ na jakość wydawanych decyzji procesowych (w tym orzeczeń).* W grupie prokuratorów ten pogląd podzieliło 45% odpowiadających, podczas gdy uważało tak 55% badanych sędziów.

Nieco ponad połowa (53%) odpowiadających uznała, że *organy procesowe nie mają takich instrumentów albo mają, ale niewystarczające by eliminować niekompetentnych, nierzetelnych biegłych sądowych.* Taki pogląd najpopularniejszy był w grupie prokuratorów (64% wskazań).

Aż 78% pytanym odpowiedziało, że *funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości należy uregulować jednym, całościowym aktem prawnym rangi ustawowej.* Zdecydowanie taką potrzebę wskazali sędziowie – 88%, ponadto żaden sędzia nie był przeciw.

Z 10 wybranych przez NIK *założeń projektu ustawy o biegłych sądowych* (przyjętego w marcu 2014 r. przez Radę Ministrów) za duże lub zasadnicze/decydujące znaczenie dla celu ustawy w toku badań wskazano:

- wprowadzenie obowiązku zawiadomiania prezesa sądu okręgowego przez organy procesowe zlecające opinie o każdym przypadku rażących uchybień w pracy biegłego (86% wszystkich wskazań ogółem dla tego rozwiązania, ale w grupie sędziów mniej – 79%);
- stworzenie listy instytucji władnych wydawać opinie na potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz komisyjna weryfikacja potencjału kadrowego i zaplecza technicznego posiadanego przez te instytucje (z wyłączeniem np. IES, laboratoriów policyjnych, zakładów medycyny sądowej) – 86% wskazań ogółem;
- wymóg niekaralności kandydata za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe (85%)
- wymóg trzech lat doświadczenia w dziedzinie (specjalności), w jakiej kandydat chce być ustanowiony biegłym (81%).

Przy czym odpowiadający sędziowie wskazywali jeszcze na:

- wprowadzenie obowiązku ukończenia przez biegłych szkolenia z przepisów proceduralnych ich dotyczących (dla 86% w tej grupie to rozwiązanie miało duże lub zasadnicze znaczenie) oraz
- wprowadzenie instytucji zawieszenia prawa do wykonywania czynności biegłego, obligatoryjnie - w przypadku postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub o umyślne przestępstwo skarbowe (83%).

NIK zwraca uwagę, że trzy czwarte odpowiadających (76%) częściowo lub całkowicie zgodziło się z twierdzeniem że *pominięcie kwestii wynagradzania biegłych 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 odpowiadających sędziów: aż 79 % widziało negatywne konsekwencje pominięcia regulacji wynagrodzeń biegłych, a przeciwnego zdania było tylko 12% sędziów.

(dowód: akta kontroli – t. 3 str. 348-360; t. 9 str. 80-121)

2. Ponadto Izba zauważa, iż wyniki konsultacji *projektu ustawy o biegłych sądowych* wskazują na konieczność dalszych, pogłębionych prac legislacyjnych nad powyższym projektem, a w przypadku jego przyjęcia w obecnym kształcie, niosą ryzyko konieczności nowelizacji tego aktu normatywnego, w zakresie m.in.:

- art. 2 ust. 1 *projekt 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, co potwierdził Min. Jerzy Kozdroń: *Przyjęcie w ustawie o biegłych sądowych rozwiązania polegającego na użyciu określenia „biegły sądowy” również w odniesieniu do podmiotów korporacyjnych – instytucji specjalistycznych uprawnionych do opiniowania wynikało z decyzji Rządowego Centrum Legislacji. Zabieg ten budzi moje wątpliwości i powinien stać się przedmiotem ponownego rozważenia w toku dalszych prac nad projektem;*
- art. 5 *projektu ustawy*, który stanowi, iż sąd lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze *zaleca wykonanie czynności biegłego w pierwszej kolejności biegłym sądowym*, co także potwierdził Sekretarz Stanu: *dostrzegam wątpliwości dotyczące niezgodności zasady wprowadzonej w art. 5 projektu z rozwiązaniami kodeksowymi*. Podkreślił jednocześnie, że organy procesowe nie będą pozbawione możliwości powołania do wydania opinii biegłego *ad hoc*, jeżeli za takim wyborem będą przemawiały większe kwalifikacje eksperta spoza listy;
- art. 13, który przewiduje instytucję zawieszenia jako środek nadzoru nad biegłymi sądowymi, ale treść przepisu wyklucza, by mógł się on odnosić również do biegłych-jednostek organizacyjnych. Min. Kozdroń wyjaśnił: *W celu zwiększenia nadzoru nad biegłymi sądowymi (jednostkami organizacyjnymi) zasadne wydaje się uzupełnienie przesłanek ustanowienia o warunek dawania rękąmi należytego wykonywania obowiązków (analogicznie jak w przypadku osób fizycznych), co umożliwi weryfikację postawy etyczno-moralnej osób opiniujących na rzecz tych jednostek*.

Ponadto zdaniem NIK przedstawiony w obecnym kształcie *projekt ustawy* nie rozwiąże problemu deficytu biegłych określonych specjalności, np. z zakresu medycyny sądowej, księgowości i finansów. Min. Jerzy Kozdroń wyjaśnił, że: *przyczyną tego stanu rzeczy jest wyłączenie z zakresu przedmiotowego rozwiązań przewidujących wzrost poziomu wynagrodzeń biegłych*. Tym samym – zdaniem Izby – pomimo przedstawienia wymienionych wyżej rozwiązań mogących przyczynić się do poprawy funkcjonowania biegłych, realizacja założonego celu przedłożenia *ustawy o biegłych sądowych*, tj. *uregulowanie problematyki ustanawiania biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów wpisanych na listy biegłych sądowych*, prawdopodobnie będzie trudna (lub wręcz niemożliwa) do zrealizowania.

(dowód: akta kontroli – t. 4 str. 148-165, 257-262, 271-278)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, wyniki kontroli wskazały na celowość podjętych przez Ministra Sprawiedliwości prac nad uregulowaniem funkcjonowania biegłych (w szczególności biegłych sądowych) aktem prawnym rangi ustawowej. Zmienne koncepcje i wolne tempo powyższych prac spowodowały jednak, iż mimo krytycznych ocen funkcjonowania instytucji biegłych, utrzymywano ją w niezmienionym kształcie, co negatywnie oddziaływało na sprawność wymiaru sprawiedliwości. Nie negując kierunku proponowanych przez MS zmian, a zwłaszcza wprowadzenia nowych uregulowań w odniesieniu do instytucji specjalistycznych powoływanych w charakterze biegłych, proceduralnego wzmocnienia procesu weryfikacji kandydatów na biegłych oraz nadzoru prezesów nad już ustanowionymi biegłymi sądowymi, NIK zwraca uwagę, że wypracowany z udziałem MS i przez niego akceptowany, kształt *projektu ustawy o biegłych sądowych* niesie ryzyko konieczności szybkiej nowelizacji.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>88</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu dokonanie niezbędnych zmian w opracowywanym projekcie ustawy o biegłych sądowych, uwzględniających wyniki analiz: badań zleconych Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości oraz uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji powyższego projektu.
2. Rzetelne określenie aktualnych kosztów ponoszonych przez państwo w związku z funkcjonowaniem instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości oraz oszacowanie niezbędnych kosztów w tym zakresie, w celu identyfikacji przyczyn stałego wzrostu wydatków oraz zapewnienia prawidłowości i sprawności postępowań sądowych.
3. Stworzenie systemu gromadzenia i analizy danych dotyczących funkcjonowania instytucji biegłych sądowych.
4. Podjęcie, w ramach posiadanych kompetencji, działań legislacyjnych, organizacyjnych i nadzorczych niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego i efektywnego działania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 19.02.2015 r.

Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

DYREKTOR  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

.....Marcel Białkowski.....

Rodpis

<sup>88</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami