

Tadeusz Tomaszewski

Katedra Kryminalistyki

Centrum Nauk Sądowych

Uniwersytet Warszawski

Nowy projekt ustawy o biegłych - cienie i blaski

IV Kongres Nauk Sądowych
Warszawa, 23.11.2019





Dlaczego potrzebne prawo o biegłych (sądowych)

- ▶ Liczne przepisy w różnych aktach prawnych
- ▶ Obecne uregulowania niekompletne i przestarzałe, wymagające nowych rozwiązań
- ▶ Brak ujednoliconych i dostosowanych do sytuacji prawnej i gospodarczej przepisów dotyczących m.in. statusu biegłego (w tym sądowego i „prywatnego”), ich praw i obowiązków, sposobu doboru i wpisu na listę
- ▶ Potrzeba uregulowania funkcjonowania „biegłych” instytucjonalnych
- ▶ Konieczność stworzenia systemu gwarantującego wysoki poziom opiniowania



Z uzasadnienia dotychczasowych projektów

... w aktualnym stanie prawnym brak jest aktu prawnego rangi ustawowej, który normowałby w sposób kompleksowy zasady wydawania opinii przez biegłych – niezależnie od rodzaju postępowania sądowego, w którym oni występują.

Dotyczy to także sporządzania i wydawania opinii przez instytucje naukowe i specjalistyczne niezależnie od formy prawnej, w jakiej prowadzą one swoją działalność opiniodawczą.

Istniejące przepisy prawne zawierają uregulowania fragmentaryczne, równocześnie zaś są zdecydowanie nieaktualne, zupełnie niedostosowane do aktualnej sytuacji gospodarczej i obowiązującego systemu prawa

(z uzasadnienia projektu Ministerstwa Sprawiedliwości z 2006 r.)

W obowiązującym aktualnie stanie prawnym oraz przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych dotyczących funkcjonowania biegłych sądowych, uzasadnione jest przygotowanie projektu aktu prawnego, który w sposób spójny i kompleksowy normowałby sprawy dotyczące powoływania biegłych sądowych, zwalniania ich z funkcji, zakresu i form nadzoru nad wykonywaniem przez nich zleconych obowiązków, doskonalenia zawodowego oraz wynagradzania. Najwłaściwszą formą dla aktu prawnego regulującego status biegłych jest ustawa. Wynika to z potrzeby odrębnego, kompleksowego uregulowania materii, nie mającej charakteru techniczno-organizacyjnego, lecz stanowiącej samodzielną i istotną z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości dziedzinę.

(z uzasadnienia projektu Ministerstwa Sprawiedliwości z 2008 r.)



Krótką historia długiego tworzenia prawa o biegłych

- ▶ Projekt ustawy z lat 2004-2005 przygotowywany przez Ministerstwo Sprawiedliwości w konsultacjach ze środowiskiem biegłych i Instytutem Ekspertyz Sądowych
- ▶ Tzw. “projekt parlamentarny” inspirowany przez Polskie Towarzystwo Kryminalistyczne - 2005
- ▶ Projekt „rządowy” przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości; zwrócony przez komisję sejmową jako niekonstytucyjny i sprzeczny z kodeksami
- ▶ Prace komisji MS nad nowym projektem ustawy; przygotowane założenia do ustawy o biegłych sądowych 2014
- ▶ Obecny projekt ustawy o biegłych (2018-2019)



USTAWA

z dnia 2018 r.

o biegłych

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa:

- 1) warunki, tryb nabywania i utraty prawa do wykonywania czynności biegłego przez osoby fizyczne w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw;
- 2) warunki, tryb nabywania i utraty prawa do wydawania opinii przez instytucje naukowe lub specjalistyczne w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw;
- 3) organizację i zadania Instytutu Ekspertyz Sądowych im. Prof. dra Jana Sehna, zwanego dalej „Instytut Ekspertyz Sądowych” lub „IES”;
- 4) sposób prowadzenia listy biegłych oraz listy certyfikowanych instytucji naukowych lub specjalistycznych;
- 5) zasady wykonywania czynności biegłego oraz zasady wydawania opinii przez instytucje naukowe lub specjalistyczne w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw.

Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) biegłym – należy przez to rozumieć osobę fizyczną, która uzyskała certyfikat potwierdzający kompetencje i została wpisana na listę certyfikowanych biegłych;
- 2) instytucji naukowej – należy przez to rozumieć:
 - a) podmioty, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668),
 - b) podmiot, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, będący organizacją prowadzącą badania i upowszechniającą wiedzę w rozumieniu art. 2 pkt 83 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.);

Krytyka projektu ustawy

1

**Instytut Prawa Karnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego**

Uwagi do projektu ustawy o biegłych sądowych

Idea uregulowania różnorodnych zagadnień związanych z biegłymi sądowymi w jednym akcie normatywnym jest słuszną i potrzebną, jednak jej ujęcie w przedstawionym projekcie nie zasługuje na aprobatę ze względu na szereg niezrozumiałych lub wręcz wadliwych uregulowań. Uwagi te można podzielić na ogólne, dotyczące spraw ustrojowych związanych z opiniowaniem w procesach, oraz szczegółowe, odnoszące się do konkretnych przepisów projektu i proponowanych rozwiązań.

1. Uwagi ogólne

1. Projektowana ustawa nie będzie prowadziła do zakładanych celów, jakie powinna rozwiązać, gdyż nie usuwa większości problemów, które obecnie uznaje się za wpływające na złe funkcjonowanie systemu opiniowania przez biegłych sądowych w Polsce (niewystarczająca liczba biegłych, relatywnie niski poziom opinii związanych z kwalifikacjami biegłych, słaby mechanizm selekcji biegłych i weryfikowania ich kwalifikacji, profesjonalizmu i bezstronności). Projektowana ustawa w żaden sposób nie doprowadzi zatem do poprawy sytuacji w tym zakresie; zmienia jedynie podmiot, który ma decydować o przyznaniu biegłemu certyfikatu uprawniające go do wydawania opinii, zabierając za uprawnienie prezesom sądów okręgowych i oddając go w ręce dyrektora Instytutu Ekspertyz Sądowych, który nie ma większych kompetencji do weryfikowania kwalifikacji kandydatów na biegłych lub kompetencji instytucji opiniujących niż mają obecnie prezesi sądów okręgowych.

2. Pomysł nadawania biegłym certyfikatów przez *de facto* podmiot podporządkowany Ministrowi Sprawiedliwości (z bardzo wąskimi wyjątkami [art. 3 i 4.] – jako warunku posiadania prawa do opiniowania koliduje z funkcją biegłego jako niezależnego eksperta i stoi w sprzeczności z treścią ustaw [w szczególności proceduralnych]. Rodzi to zarazem niebezpieczeństwo eliminowania i opiniowania tych ekspertów, którzy z różnych powodów byłby niewygodni dla podmiotu decydującego o nadaniu certyfikatu. Już samo zamieszczenie w nagłówku projektu ustawy zapisu „projekt IES” rodzi podejrzenie braku bezstronności w przygotowaniu rozwiązań ustawowych.

3. Projekt wprowadza nową instytucję biegłego certyfikowanego (zastępując dotychczasowego biegłego sądowego) i pojęcie instytucji certyfikowanej, znacząco ograniczając, a w praktyce eliminując możliwość powoływania przez organy procesowe tzw. biegłych *ad hoc* (zwanych w projekcie „biegłymi do sprawy”) oraz instytucji niecertyfikowanych, jest to sprzeczne z przepisami kodeksu postępowania karnego i cywilnego oraz innych ustaw ustrojowych, ograniczając swobodę organów procesowych (w tym sądów) w doborze biegłych i w orzekaniu. W związku z tym mylący jest również tytuł ustawy, który brzmi: „Ustawa o biegłych”, podczas gdy projekt dotyczy biegłych zwanych w nim biegłymi certyfikowanymi oraz instytucji zwanych instytucjami certyfikowanymi.

4. Celowe wydaje się sprecyzowanie w ustawie statusu biegłego, i to nie tylko „certyfikowanego”, z jednej strony ma to być „pomocnik organu procesowego”, podmiot bezstronny, powoływany przez organy procesowe i przez nie wynagradzany,

2

ry finansowe i orzecznictwo sądowe traktują biegłego jako „osobę trzecią”, zobowiązany do płacenia podatku VAT „osobę trzecią”. Projekt nie ustosunkowuje się zarzdem do niego w polskiej praktyce (jawiska gospodarczego to celowe zwłaszcza w świetle postawienia jako j. art. 393 § 3 k.p.k. ików wpływających na stosunkowo słaby poziom pływ kandydatów na biegłych o wysokich kwalifikacjach n wynagradzania biegłych. Projektowana ustawa powinna tyżące tej kwestii; w szczególności powinny się w niej ynagradzania biegłych i określenia podstawy ustalania ynych (urealnijające je do wartości rynkowych) oraz zasady st aktem wykonawczym [rozporządzeniem ministra] powinna k stawek godzinowych. p powinien znaleźć się rozdział o Instytucie Ekspertyz nie i zasady powołania takiej osoby prawnej wymagają j kompetencje nie sprawdzają się wyłącznie do zagadnień sprawy”) i „instytucja opiniująca do sprawy” (art. 4) jest jarcia ani w ustawodawstwie, ani w polskiej literaturze, im. aganie swobodnego wywiadu policyjnego wobec kandydata na go rodzaju wymaganie wydaje się sprzeczne z zasadą i stanowi niepotrzebne obciążenie pracą organów Policji, ścisłej procedury. rawnie obowiązki wydania rozporządzenia ikowanych dziedzin (art. 9) wydaje się wyrazem wiary w konawczej. Istnieje natomiast potrzeba ujednolicenia nazw d warunkiem, że ich lista nie będzie zamknięta. y przeciwko kandydatowi na biegłego nie mogło być nie przygotowane jest absurdalne i sprzeczne z zasadą i. *De facto* może rodzić niebezpieczeństwo wyłączenia będą niekorzystne dla prokuratury, choćby poprzez ów fałszywe opinie. Nadto propozycja rozszerza katalog przestępstw nieumyślnych, co jest wymaganiem sieniu do innych podmiotów (por. art. 22). miosku (art. 13, art. 28) jest nadmiernie wysoka, nadto czczego akurat ma być proporcjonalnie powiązana z n wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw. Stoi ona w ecznie obowiązującymi godzinowymi stawkami biegłych. oplat (zwłaszcza tak wysokich) z tytułu wpisu na listę z przynależnymi do art. 20 ust. 2 pkt. 1) jest nieadekwatna do dążenia przez IES do nadmiernego zwiększenia tego źródła przychodów.

1. Niejasna jest rola, skład, zasady wyłaniania i działania Komitetu Standardów Opiniowania [art. 15 i in.], w szczególności sposób weryfikacji przez Komitet

3

ez wydanie próbnej opinii. Nie jest jasne, kto i w jaki opinie i jakie mają być kryteria. W rzeczywistości nkcjonuje w oderwaniu od okoliczności sprawy i n dysponuje biegły. Już tylko z tego powodu właściwa opinii wydaje się nierealna. etu Standardów Opiniowania wchodzili przedstawiciele ani przez ministra sprawiedliwości (art. 60 ust. 4) jest k kompetencji do oceny kwalifikacji biegłych wielu litycznienia Komitetu. go (art. 20, 33) jako takie wydaje się dopuszczalne, pod wanej jasne i merytoryczne kryteria tego stanu rzeczy. pdatkową przesłanką prowadzenia przeciw biegłemu przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego), co iminowania niezależnych biegłych i może prowadzić do o względu przepis ten powinien być usunięty z iezienie uprawnień biegłego zawarte w art. 20 ust. 2 nie i mogą prowadzić do odpowiedzialności biegłego i przy przekroczeniu terminu rocznego organów procesowych. Ponadto przesłanka ść” opinii ma charakter uznaniowy, a jej szczegółowe walego i kosztownego procesu wpadkowego. i IES upoważnienie do pozbawiania certyfikatu biegłego i, co pozwala mu na praktyczną eliminację biegłych bez merytorycznych przyczyn. Uniemożliwia też biegłemu i. nych z mocy ustawy jest zbyt wąski i ogranicza się kiem ZMS uczelni publicznych) do instytucji nia i wymiaru sprawiedliwości. Wykluczone zostały e inne jednostki badawcze o najwyższych móg podania liczby osób zatrudnionych w instytucji brak jest w tym przypadku jasności, jaką liczbę miałyby jstki naukowo i badawcze wyższych uczelni) będące lniczej). [art. 69 i nast.] Idea utworzenia listy biegłych i sprzeczna z terminologią kodeksową. Jak również kt posługują się terminami „biegły”, „biegły rtyfikowany” oraz „instytucja naukowa i terminologii jest częściowo niezgodne z treścią ustaw o dowodzie z opinii biegłego, a zarzdem wewnętrznie niespójne.

9. W art. 70 ust. 4. wysokość diety nie jest adekwatna do nakładu czasu, jaki biegły poświęca choćby na dojazd do siedziby organu procesowego lub miejsca wykonania czynności. Powoduje to, że czas spędzony w podróży do siedziby organu lub miejsca czynności nie jest należycie opłacany. Ta sama uwaga dotyczy czasu, jaki związany

rganu procesowego [np. przepisami prawa pracy owania zawarte w art. 73 ust. 1 d wyptaca biegłemu tylko 50% dopiero wtedy, gdy opinia będzie e sugeruje, że druga część u, mimo że wykonał on rminie. Dodatkowo znacząco lenie (nawet do 6 miesięcy), owego. Wreszcie nie wiadomo, nia wynagrodzenia za opinię k, to co w takim przypadku gtelem wynagrodzenia zawarte w atoryjnie – ulega obniżeniu, gdy może wynikać z okoliczności iczne (np. spóźnienia „nie” z brak w projekcie art. 54). przegotowany we współpracy ze rzedstawicielami doktryny wielu błędów lub usterek



Założenia projektu ustawy'2018 ⁷

- > Ustawa o biegłych (nie: biegłych sądowych)
- > Prawo do wydawania opinii w postępowaniach „na podstawie ustaw” – wyłącznie biegli certyfikowani (wyjątkowo „biegli do sprawy”)
- > Organ prowadzący certyfikację biegłych – dyrektor IES (z ewentualną pomocą Komitetu Standardów Opiniowania, organ odwoławczy – Rada Naukowa IES)
- > Prawo dyrektora IES do pozbawienia, zawieszenia lub stwierdzenia wygaśnięcia certyfikatu kompetencji
- > Krajowa lista biegłych i instytucji opiniujących, prowadzona elektronicznie
- > Wysokość i szczegółowe zasady wynagradzania nieuregulowane w projekcie (odesłanie do przepisów niższego rzędu)



Zasadnicze uwagi do projektu

- > Ustawa nie usuwa głównych problemów
 - niewystarczającej liczby biegłych
 - relatywnie niskiego poziomu opiniowania
 - słabego mechanizmu selekcji kandydatów na biegłych i weryfikacji ich kompetencji
- > Pozbawienie władzy sądowniczej wpływu na dobór biegłych oraz wybór osoby biegłego w konkretnej sprawie
- > Niebezpieczeństwo ograniczenia niezależności i bezstronności biegłych
- > Niezgodność z przepisami procesowymi (k.p.k., k.p.c.)
- > Brak sprecyzowania statusu biegłego i „biegłego strony”
- > Brak zasad wynagradzania i waloryzacji wynagrodzeń
- > O certyfikacji biegłych decyduje podmiot, który sam opiniuje



Szczegółowe uwagi do projektu

- > Dyrektor IES - brak realnych możliwości weryfikacji kompetencji biegłych
- > Niejasna rola Komitetu Standardów Opiniowania (przedstawiciele ministrów, próbna opinia)
- > Obligatoryjny wywiad policyjny o kandydatach na biegłych
- > Bardzo wysokie koszty procesu certyfikacji
- > Katalog instytucji certyfikowanych zbyt wąski
- > Uzależnienie wypłaty 1/2 wysokości wynagrodzenia od tego, czy opinia będzie stanowiła podstawę orzekania, a nie za wydaną opinię
- > Wiek: 70 lat
- > 3. Dyrektor IES może pozbawić biegłego, w drodze decyzji, certyfikatu kompetencji z innych ważnych powodów, w szczególności w razie nieuzasadnionej odmowy wydania opinii albo wydania opinii nierzetelnej lub rażąco wadliwej, niezgodnie z zakresem pytań postawionych w wezwaniu do wydania opinii przez organ prowadzący postępowanie, lub z niedającym się usprawiedliwić opóźnieniem.



Ocena projektu ustawy' 2018

- > Brak konsultacji ze środowiskiem biegłych
- > Centralizacja systemu
- > Biegli „wyjęci” z systemu wymiaru sprawiedliwości, a podporządkowani władzy wykonawczej, utrata niezależności
- > Projekt słabo „naprawia” - brak mechanizmu realnej weryfikacji kompetencji biegłych
- > Realny brak możliwości odwołania od „decyzji” o odmowie otrzymania certyfikatu, o zawieszeniu i pozbawieniu certyfikatu
- > Brak samorządności biegłych
- > Projekt niedopracowany legislacyjnie, liczne błędy, sprzeczności z ustawami
- > Nieuzasadnione połączenie ustawy o biegłych i przepisów dotyczących IES



Założenia przyszłej ustawy – lista życzeń¹¹

- > Kompleksowa regulacja prawna dotycząca statusu biegłych sądowych i zasad ich powoływania, zastępująca obecne akty prawne
- > Utrzymanie niezależności biegłych i swobody organów procesowych w doborze biegłych w sprawie
- > Cel regulacji: podniesienia poziomu opiniowania
- > Metoda: zwiększenie merytorycznych wymagań względem kandydatów na biegłych sądowych
- > Stworzenie mechanizmów dla efektywnego naboru kompetentnych biegłych sądowych
- > Uregulowanie kwestii opinii prywatnych i firm komercyjnych
- > Właściwe ukształtowanie odpowiedzialności karnej biegłych za złożenie fałszywej opinii
- > Opracowanie nowego systemu wynagradzania biegłych, urealnienie wysokości stawek oraz jasne określenia zasad odwołania od postanowienia o wynagrodzeniu biegłego
- > Samorząd biegłych i odpowiedzialność dyscyplinarna
- > Ubezpieczenie biegłych (z odpisem od podatku)
- > Obowiązek stałego podnoszenia kwalifikacji



Czy chcemy ustawy o biegłych (sądowych)?

- Tak, ale pod warunkiem:
 - przygotowania jej w ramach procedur demokratycznego państwa prawa
 - przygotowanej w konsultacji i we współdziałaniu ze środowiskiem biegłych
 - zawarcia w niej istotnych dla środowiska biegłych postulatów prawnych i finansowych

Dziękuję za uwagę

