



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

OPINIA

Związku Rzemiosła Polskiego do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych sądowych oraz instytucjach opiniujących (UD265)

Związek Rzemiosła Polskiego pozytywnie ocenia cele projektu, w szczególności podniesienie jakości przygotowywanych opinii, skrócenie czasu ich sporządzania oraz zwiększenie transparentności systemu. Jednocześnie, w naszej ocenie, obecnie zaproponowane rozwiązania wymagają istotnych korekt, aby mogły realnie przyczynić się do osiągnięcia zakładanych efektów. Rzemieślnicy często pełnią funkcję biegłych w dziedzinach, w których są specjalistami. Jednocześnie są również uczestnikami sporów sądowych, podczas których wykorzystywane są tego rodzaju opinie. Związek Rzemiosła Polskiego, jako organizacja reprezentująca rzemieślników, ma więc możliwość dostrzeżenia szeregu problemów z dwóch odmiennych perspektyw.

Zdaniem ZRP należy w pierwszej kolejności, zastanowić się nad zakładanym modelem pracy biegłych – czy ma to być model powołanych instytucji/pracowników państwowych, którzy wykonują pracę na rzecz podmiotów publicznych w ramach zatrudnienia, czy dotychczasowy, rynkowy model oferowania usług, przez najlepszych specjalistów.

Zdaniem ZRP, dotychczasowy model – rynkowy – sprawdzał się w modelu gospodarki rynkowej, zapewniając również niezbędną dla biegłego niezależność od organu, bowiem nie wiązał go np. stosunek służbowy pomiędzy biegłym a prezesem sądu, rozpoznającym sprawę. Oczywistym jest, iż celem regulacji rynku, w zakresie wykluczenia podmiotów niereprezentujących wymaganych przymiotów biegłego, wprowadzenie pewnych uregulowań, czy to w zakresie certyfikacji, dogłębniejszej weryfikacji uprawnień czy też okresowej oceny biegłego, jawi się jako konieczne, jednak należy pamiętać, iż w ślad za podwyższeniem wymagań i standardów, musi nastąpić wzrost kosztów sporządzenia takiej opinii.

Dlatego też, największe zastrzeżenia do projektu budzi brak systemowego uregulowania kwestii wynagrodzeń. Obecna stawka to niewiele ponad 30 zł brutto za godzinę pracy. Bez systemowej waloryzacji wynagrodzeń, które odzwierciedlałyby stawki rynkowe, na bieżąco waloryzowane na podstawie m.in. wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego nie będzie możliwe zapewnienie odpowiedniej jakości opinii, ani pozyskanie doświadczonych specjalistów. Niestety w projekcie brakuje jednak realnego powiązania wynagrodzenia z rynkiem usług specjalistycznych. Szczegółowe zasady wynagradzania, a przede wszystkim proponowane stawki, mają się jednak znaleźć dopiero w rozporządzeniu wykonawczym do nowej ustawy. Projektodawca wskazuje, że wynagrodzenie poszczególnego biegłego ma być ściśle uzależnione od jego rzeczywistych klasyfikacji, nakładu pracy oraz stopnia złożoności opinii. Bez opublikowania projektu rozporządzenia, trudno orzec na ile projekt przyniesie w tym zakresie zauważalne, pozytywne zmiany.

Bez racjonalnego wzrostu wynagrodzeń dla biegłych nie uda się realnie wpłynąć na jakość ich pracy oraz poziom merytoryczny opinii. Co więcej, wprowadzone do projektu nowe regulacje, takie jak obowiązkowa certyfikacja, ściślejsze wymogi dotyczące zostania biegłym czy obligatoryjny udział w szkoleniach, mogą jeszcze bardziej zniechęcić do podejmowania się tej działalności, zwłaszcza w sytuacji braku zauważalnego wzrostu wynagrodzeń. Może to doprowadzić do niewydolności całego systemu i dalszego wydłużenia czasu postępowania sądowych, co już dziś stanowi istotny problem dla wielu firm oraz obywateli.

Widocznym w sferze publicznej i medialnej pozostaje bowiem nierozwiązany problem dotyczący asystentów sędziów i asystentów prokuratorów. Środowiska te podnoszą, jako główne zastrzeżenie do projektowanych reform ich dotyczących, pozostawienie kwestii wynagrodzeń arbitralnej decyzji Ministra Sprawiedliwości, regulowanej za pomocą osobnych rozporządzeń. Tym samym, problem dalszej fachowej specjalizacji korpusu asystenckiego, nie rozwiązuje się i koniecznością staje się zmniejszanie wymagań, do osób nielegitymujących się tytułem magistra prawa – studentów nawet trzeciego roku studiów.

Brak zawarcia w treści opiniowanej ustawy jasnych mechanizmów wynagradzania – powiązany ze wzrostem wymagań od biegłego – spowoduje w konsekwencji brak rozwiązania problemu a w konsekwencji dalszy spadek liczby biegłych. W następstwie, spowoduje to wzrost korzystania przez sądy z biegłych ad hoc lub przyjmowania opinii prywatnych (tj. sporządzonych przez osoby wykazujące się wiedzą w danej dziedzinie, jednak bez uzyskanej certyfikacji), celem przeprowadzenia dowodu w zakresie objętej wymogiem posiadania informacji specjalnych – co w konsekwencji zniweczy całą opiniowaną ustawę i normy z niej wynikające.

ZRP zwraca uwagę, że wprowadzenie sformalizowanej certyfikacji przed Państwową Komisją Certyfikacyjną może stanowić barierę dla wielu wybitnych fachowców-praktyków. Rzemieślnicy obawiają się, że egzaminy mogą kłaść zbyt duży nacisk na teorię akademicką, a zbyt mały na realne umiejętności warsztatowe i wieloletnią praktykę, która jest kluczowa w rzemiośle. Istnieje ryzyko, że starsi, najbardziej doświadczeni rzemieślnicy (np. w rzadkich specjalnościach, takich jak renowacja zabytków czy specjalistyczne ślusarstwo) zrezygnują z funkcji biegłego, nie chcąc poddawać się skomplikowanym procedurom recertyfikacji co 5 lat.

Niezwykle ważne jest również właściwe uregulowanie zasad funkcjonowania komisji certyfikującej, tak aby wyeliminować wszelkie potencjalne zagrożenia, takie jak konflikty interesów. Projekt ustawy nie zapewnia także efektywnego systemu rozpatrywania skarg merytorycznych dotyczących opinii biegłych. Istotnym problemem pozostaje niska jakość części opracowań biegłych, nieadekwatnych do realiów rynkowych, standardów technologicznych czy praktyki warsztatowej.

W związku z modelem rynkowym usług biegłego przed sądami powszechnymi, niepokój budzi fakt założenia przez wnioskodawcę projektu, różnicowania podmiotów ubiegających się o certyfikację. Zgodnie z projektowanym art. 42 ust. 8 pkt. 8 Wnioskodawca przewiduje, iż wymienione instytuty zostają wyłączone z konieczności prowadzenia względem nich procedury certyfikacyjnej – polegającej na weryfikacji kompetencji do wydawania opinii przez kandydujący do uzyskania certyfikatu podmiot.

Co więcej, przewidziany w art. 42 ust. 3 pkt. 9 wymóg, wskazuje jedynie na cyt.: „liczbę osób uprawnionych do wydawania opinii w imieniu instytucji naukowej lub specjalistycznej,

ze wskazaniem ich specjalności oraz potwierdzeniem spełnienia przez te osoby wymogów, o których mowa w art. 24”; Tym samym, Wnioskodawca dopuszcza istnienie podmiotów, które de facto nie podlegają kontroli przez jeden centralny organ – Państwową Komisję Certyfikacyjną. Co więcej – nawet przy założeniu, że skatalogowane instytuty posiadają zdolności do bycia instytucją opiniującą – tj. poprzez spełnianie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych i standardów laboratoryjnych, przepis ten nie wymaga posiadania przez pracowników posiadania certyfikatu biegłego.

Skoro zatem Wnioskodawca dopuszcza istnienie niezależnych od Państwowej Komisji Certyfikacyjnej systemów certyfikacji/weryfikacji biegłych – celem przyspieszenia czy braku dublowania pewnych czynności, wartym rozważenia jest dalsza decentralizacja zadań. ZRP proponuje zatem, poszerzenie Państwowej Komisji Certyfikacyjnej, poprzez utworzenie w niższych jednostkach podziału administracyjnego – czy to na szczeblu wojewódzkim, czy szczeblu apelacyjnym (obszaru sądów apelacyjnych), swoistych „podkomisji”, mogących weryfikować poszczególne podmioty, być może z udziałem systemów obowiązujących w wymienionym katalogu instytucji (art. 42 ust. 8).

Postulat ten znajduje swoje uzasadnienie w konieczności sprawności prac Państwowej Komisji Certyfikacyjnej – przy liczbie 15 członków do których obowiązków będzie w szczególności należała ocena kwalifikacji kandydatów na biegłych sądowych, pracujących w 5-osobowych zespołach, uzyskujemy 3 zespoły robocze. Przy przyjęciu, iż obecnie w Polsce funkcjonuje ok. 10 tysięcy biegłych sądowych, każdy zespół będzie certyfikował ok. 3,3 tysiące biegłych. Działając centralnie – z Warszawy, zespoły celem przyspieszenia prac i tak będą musiały się podzielić w jakimś zakresie – czy to w zakresie specjalności biegłych czy obszaru zamieszkania biegłych/siedziby instytutów.

Przyjmując liczbę 250 dni roboczych, przy pominięciu okresów pracy Komisji w pełnym składzie (art. 12 ust. 1), okresów urlopowych, okresów zwolnień lekarskich oraz przy założeniu, iż zespoły nie będą rozpatrywać ponownych wniosków, a także uznając, iż 100% wnioskujących kandydatów na biegłych nie będzie potrzebowało uzupełniać wniosków, przedkładać nowych dokumentów, naprawiać inne błędy formalne oraz nie będą chorować w okresach wyznaczonych do realizacji ich właśnie wniosku i prowadzenia procedury certyfikacyjnej – w przeciągu roku jeden członek zespołu roboczego, będzie musiał rozpoznać samodzielnie ok. 670 wniosków – a następnie przedstawić je do świadomości i wiedzy reszty zespołu roboczego. Ten sam członek, będzie musiał również rzetelnie wysłuchać ok. 2 680 wyników prac pozostałych członków zespołu, celem wydania merytorycznej decyzji.

Dlatego też, weryfikacja biegłych i instytutów na poziomie bardziej zdecentralizowanym – np. proponowanym i wynikającym z ustawy poziomie właściwości sądów apelacyjnych, pozwala na przyspieszenie procedury certyfikacyjnej, a nadto może pomóc w zachowaniu łączności i sprawności wymiany informacji z prezesami sądów apelacyjnych – którzy przecież odbierają ślubowanie od biegłego (art. 32 ust. 2). Również, z udziałem specjalistów z konkretnych instytucji – jak wymienionych w art. 42 ust. 8 – np. ZRP lub wskazanych przez Związek izb rzemieślniczych, posiadających niezbędne wymagania weryfikacyjne – na wzór np. instytutów naukowych PAN – w zakresie danego rzemiosła/specjalności rzemieślniczej.

W przeciwnym razie, niezrozumiałym pozostaje stworzenie bliżej niezdefiniowanego systemu „zaufania” do pewnych podmiotów, iż są w stanie za pomocą wewnętrznych procedur ocenić czy ich pracownik spełnia wymagania dla biegłego i nie musi zgodnie z projektem ponawiać

systemu certyfikacji co 5 lat, a osoba wykazująca podobny stan wiedzy i profesjonalizacji, np. były pracownik takiej instytucji, nagle potrzebuje certyfikacji, aby zweryfikować jego przydatność do sprawowania funkcji biegłego.

Równocześnie, zasadne jest rozważenie przyjęcia dalszych propozycji:

1. Utworzenie niezależnej komórki organizacyjnej, do której można byłoby kierować skargi na biegłych, jak również wnosić o zajęcie stanowiska w sprawie interpretacji przedstawionych przez biegłego z danej dziedziny. Nasi członkowie nągminnie spotykają się bowiem z sytuacjami, w których biegły rozmija się z prawdą w swoich opracowaniach, np. z zakresu wycen napraw, a nie istnieje możliwość łatwego zasygnalizowania tego stanu rzeczy samorządowi biegłych. Z kolei postępowania wynikające z KPA czy innych przepisów są zazwyczaj długotrwałe i nieadekwatne do charakteru problemu. Celem rzemieślnika wykonującego usługę nie jest bowiem procesowanie się z biegłym, lecz jego edukowanie i wyjaśnienie spornych okoliczności. Zbliżoną pozostaje również kwestia wzajemnych ocen opinii przez biegłych – czy w sytuacji w której sąd uzna, iż koniecznym jest sporządzenie nowej opinii w sprawie, nowy biegły winien zapoznawać się z opinią dotychczasową i niejako „poprawiać” jej błędy, czy powinien wydać nową opinię, bez sugerowania się treścią poprzednika, pozostawiając kwestię niejednoznaczności wyłącznie do owej niezależnej komórki. Niejednokrotnie, w obecnym modelu strony zgłaszają zarzuty do opinii biegłego „1” i czy to za pomocą wiedzy własnej, innych podmiotów posiadających wiedzę specjalną (tzw. „biegli prywatni”), starają się doprowadzić do wydania nowej opinii pozbawionej błędów biegłego „1” – przez biegłego „2”. Doświadczenie życiowe pokazuje, że niejednokrotnie, dopuszczenie do opiniowania w sprawie nowego biegłego „2”, pozwalało na – przy wykorzystaniu nowszych lub bardziej szczegółowych metod badawczych – wydanie odmiennych wniosków. Dlatego ZRP wskazuje na zawarte niżej – opracowanie systemu zawierającego dane, umożliwiające – stronom na skuteczne wskazywanie błędów w opiniach i metodologii przyjętej przez biegłego, a biegłym, na swoiste ustandaryzowanie prac, celem unikania błędów.
2. Rozszerzenie katalogu podmiotów uczestniczących w systemie biegłych sądowych o jednostki naukowe, eksperckie i badawcze niezrzeszone w formie organizacji członkowskich.
3. Wprowadzenie mierników jakości pracy biegłych (np. ocen sądów, odsetka uchylonych opinii czy historii skarg).
4. Zmiana systemu doskonalenia zawodowego, np. na model punktowy dostosowany do specyfiki poszczególnych specjalizacji – konieczny dla zachowania aktualnego poziomu wiedzy, z czym obecnie występują istotne problemy.
5. Wprowadzenie obligatoryjnej struktury opinii biegłego obejmującej co najmniej: zakres zlecenia, opis materiałów źródłowych, przebieg wizji lokalnej, przyjętą metodologię (w tym odniesienie do norm i przepisów), część analityczną, wnioski oraz zastrzeżenia. Ujednolicenie formy znacząco poprawi czytelność i weryfikowalność opracowań. Wzorem do ustandaryzowania opinii, w zakresie niezbędnych, wymaganych danych – zwłaszcza w zakresie szczegółowego wskazania podstaw twierdzeń biegłego, na których buduje swoją opinię – mogą być np.

sporządzone w formie rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości wzory opinii na formularzach (w zależności od zakresu specjalizacji), tak jak istnieją formularze uzasadnień wyroków.

6. Wprowadzenie obowiązkowych klauzul odpowiedzialności biegłego. Opinia powinna jednoznacznie określać zakres odpowiedzialności oraz ograniczenia wynikające np. z braku dostępu do elementów zakrytych, niepełnej dokumentacji czy braku badań. Obecnie brak takich regulacji prowadzi do nieuzasadnionego rozszerzania odpowiedzialności biegłych.
7. Uregulowanie kwestii badań i wizji lokalnych. W sprawach technicznych, w szczególności z zakresu budownictwa, opinia sporządzona bez wizji lokalnej lub badań (np. odkrywek, pomiarów czy analiz laboratoryjnych) ma ograniczoną wartość dowodową. ZRP sugeruje wprowadzenie zasady obligatoryjnej wizji lokalnej (z wyjątkami wymagającymi uzasadnienia) oraz zapewnienie możliwości finansowania badań z budżetu postępowania.
8. Wprowadzenie kategorii biegłych w zależności od poziomu kompetencji i rodzaju spraw. Obecny system nie różnicuje biegłych pod względem doświadczenia i zakresu kompetencji, co w praktyce prowadzi do powoływania osób bez odpowiedniego przygotowania do spraw o wysokim stopniu złożoności.
9. W tekście projektu powinno znaleźć się jednoznaczne rozróżnienie pomiędzy opinią (opracowaniem opartym na dostępnych materiałach) a ekspertyzą (opracowaniem poprzedzonym badaniami, analizami i ewentualnymi ingerencjami w obiekt). Brak tego rozróżnienia prowadzi do nieporozumień oraz nieadekwatnych oczekiwań wobec biegłych.
10. Rekomendujemy utworzenie jednolitej platformy obejmującej: rejestr biegłych, historię opinii, terminy, oceny jakości oraz komunikację z sędziami. Rozwiązanie to znacząco zwiększy transparentność i efektywność systemu. Związek pokłada nadzieję, iż projektowany system ROBUS, będzie ogólnodostępny w zakresie informacji dotyczących jakości opinii sporządzanych przez poszczególnych biegłych. W tym miejscu warto rozważyć, jest również wprowadzenia zanonimizowanego katalogu/zbioru opinii (na wzór baz orzeczeń sądowych) – wskazujących na źródła wiedzy, metodologię prac biegłego, wnioski opinii, wraz z oceną sądu w zakresie przydatności takiej opinii, pozwalające stroną oraz samym biegłym weryfikować wystawiane opinie w ich sprawach i możliwość wskazywania braków, błędów w opinii lub wprost przeciwnie, zastosowaniu sprawdzonej metodologii i opartych na najnowszych zdobyczach nauki merytoryki przez biegłego.
11. Należy podnieść jeszcze kwestię rozdziału biegłych wedle zgłoszonej apelacji (art. 25 ust. 3 pkt. 7). Czy biegły ma możliwość występowania w kilku apelacjach, np. dwóch sąsiednich, z racji na bliskość zamieszkiwania (na granicy). Względnie, w zakresie projektowanego modelu centralnego – czy biegły z sąsiedniej apelacji, mniej obciążony zleconymi opiniami, mógłby świadczyć swoje usługi na obszarze sąsiednim, gdzie brakuje specjalistów w tym zakresie? Wskazując na rozwiązania powyższe tj. pełnego katalogu informacji w systemie ROBUS, który zawierałby nadto informację o obciążeniu biegłego – na wzór obciążeń sędziów w sprawach. Cel projektowanej ustawy ma bowiem na celu przyspieszenie postępowań – więc w

zakresie w którym projektowany jest centralny system biegłych, należy skorzystać z jego możliwości i korzystać z usług biegłych, którzy mogą swoją wiedzą realnie przyczynić się do rozpoznania sprawy bez konieczności na oczekiwanie aż „miejscowi” biegli znajdą czas na kolejną opinię. Wskazać bowiem należy – iż analogicznie do systemu obciążenia pracy poszczególnych sądów i sędziów – istnieją obszary, w których rozpoznawanych spraw jest niewspółmiernie więcej niż w obszarach sąsiednich – co najczęściej przejawia się w obłożeniu spraw sądowych w największych aglomeracjach, przy znacznie mniejszej ilości spraw w sądach znajdujących się w mniejszych miejscowościach.

12. Niepokój ZRP budzi jeszcze kwestia niepełnego – wbrew zapowiedziom Ministerstwa Sprawiedliwości – uregulowania zadań i pozycji biegłego. O ile ustawa dąży do uporządkowania rynku biegłych w postępowaniach sądowych – cywilnym i karnym, tak kompletnie pomija kwestię biegłych zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i karnym – przygotowawczym. W postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza dotyczącym podatków, nieruchomości lub kwestii uregulowanych w ustawach szczególnych, organy administracji publicznej, zwłaszcza organy samorządowe korzystają niejednokrotnie z opinii biegłych, celem wydania decyzji administracyjnej – która dla uczestnika postępowania stanowi odpowiednik wyroku w postępowaniu sądowym. Dlatego istotnym jest, aby i organy administracyjne – podmioty nie mające często tak wymagających kryteriów zatrudnienia jakie wymagane są od sędziego sądu powszechnego, mogły skorzystać z pomocy fachowych i certyfikowanych profesjonalistów – co również winno mieć wpływ na przyspieszenie postępowań administracyjnych, niejednokrotnie toczonych równoległe lub uprzednio przed postępowaniem sądowym. Natomiast w zakresie postępowania karnego – należy doprecyzować (choć nadaje się to bardziej do noweli ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - kodeks postępowania karnego), w jakim zakresie, przy jednoczesnym zachowaniu prawa do obrony, przyspieszyć postępowania, tak aby nie dublować ocen biegłego – niejednokrotnie odmiennych na etapie postępowania przygotowawczego od opinii wydawanych na etapach sądowych.

Związek popiera ideę ochrony prawnej biegłego jako funkcjonariusza publicznego, co jest szczególnie istotne w sporach branżowych, gdzie biegli bywają narażeni na naciski ze strony nieuczciwych wykonawców.

W naszej ocenie projekt w obecnym kształcie koncentruje się przede wszystkim na aspektach formalnych i administracyjnych, nie zapewniając jednocześnie skutecznych narzędzi służących realnej poprawie jakości opinii biegłych. Wprowadzenie wskazanych wyżej zmian pozwoliłoby znacząco zwiększyć efektywność projektowanej regulacji oraz jej akceptację społeczną i środowiskową. Idea uporządkowania rynku biegłych zasługuje na poparcie, jednak projekt wymaga zmian zmierzających do uproszczenia ścieżki dla mistrzów rzemiosła oraz istotnego podniesienia stawek wynagrodzeń, aby system nie opierał się wyłącznie na „hobbystach” lub osobach o niskich kwalifikacjach.

Deklarujemy gotowość do dalszych konsultacji oraz udziału w pracach nad doprecyzowaniem proponowanych rozwiązań.

Warszawa, 7 maja 2026