

Decyzja
Prezydium KK
nr 45/26

ws. opinii o projekcie ustawy o biegłych sądowych i instytucjach opiniujących (UD265)

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawia opinię do projektu ustawy o biegłych sądowych i instytucjach opiniujących (UD265) z dnia 2 kwietnia 2026 r.: Projektowana regulacja stanowi pierwszą od wielu lat próbę kompleksowego i systemowego uregulowania statusu biegłych sądowych oraz zasad funkcjonowania instytucji opiniujących.

Aktualnie w praktyce funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości ujawniają się istotne trudności związane z dostępnością biegłych w wielu specjalnościach, ich znacznym obciążeniem, a także wydłużającym się czasem oczekiwania na sporządzenie opinii. Problemy te pozostają w ścisłym związku z warunkami wykonywania funkcji biegłego, w tym poziomem wynagrodzeń oraz skalą nakładanych obowiązków, co wpływa zarówno na zainteresowanie pełnieniem tej funkcji, jak i na efektywność systemu opiniowania jako całości.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie ocenia kierunek proponowanych zmian, zmierzających do stworzenia spójnego i efektywnie funkcjonującego systemu opiniowania, opartego na stabilnym i odpowiednio przygotowanym korpusie ekspertów.

Jednocześnie, w obecnym kształcie nie daje on wystarczających podstaw do przyjęcia, że zakładane cele – w szczególności zwiększenie dostępności biegłych oraz usprawnienie postępowań – zostaną w pełni osiągnięte. W konsekwencji, przy pozytywnej ocenie ogólnego kierunku projektowanych regulacji, należy zauważyć konieczność uwzględnienia dodatkowych rozwiązań i modyfikacji, które pozwolą na rzeczywiste wzmocnienie systemu biegłych sądowych oraz zapewnią osiągnięcie zakładanych celów projektowanej ustawy.

Prezydium KK podkreśla fundamentalne znaczenie czynności wykonywanych przez biegłych sądowych dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Opinie biegłych stanowią szczególny środek dowodowy, często mający rozstrzygające znaczenie

dla ustalenia stanu faktycznego sprawy w postępowaniach wymagających wiadomości specjalistycznych. Tym samym rola biegłego nie ogranicza się wyłącznie do funkcji pomocniczej wobec sądu, lecz w istocie współkształtuje podstawę rozstrzygnięcia, wpływając zarówno na jego trafność, jak i na realizację prawa do rzetelnego procesu.

I. Uwagi ogólne

1. Uregulowanie wynagrodzeń biegłych jako element warunkujący funkcjonowanie systemu opiniowania

Zasadniczym czynnikiem determinującym funkcjonowanie systemu biegłych sądowych pozostają warunki wykonywania tej funkcji, w tym w szczególności poziom wynagrodzeń. W obecnym stanie prawnym wynagrodzenie biegłych nie odpowiada ani charakterowi wykonywanych czynności, ani wymaganym kwalifikacjom i odpowiedzialności związanej z opiniowaniem, co w praktyce prowadzi do sytuacji, w której rzeczywisty nakład pracy oraz znaczenie opinii biegłych pozostają nieadekwatnie wycenione.

Brak realnej zmiany w zakresie wynagrodzeń w projektowanej regulacji powoduje, że nie zostaje usunięta zasadnicza przyczyna problemów związanych z dostępnością biegłych i czasem sporządzania opinii.

Projekt ustawy, w zakresie wynagrodzeń, w istocie utrzymuje dotychczasowy model, w którym szczegółowe stawki określone są w drodze rozporządzenia, przy ogólnym wskazaniu kryteriów ich ustalania na poziomie ustawowym (wynagrodzenie za godzinę pracy lub według taryf zryczałtowanych, z uwzględnieniem kwalifikacji, nakładu pracy oraz czasu niezbędnego do sporządzenia opinii). Rozwiązanie to nie stanowi jakościowej zmiany względem obecnych regulacji i nie odpowiada na problem niskiej atrakcyjności ekonomicznej wykonywania funkcji biegłego.

Ponadto należy rozważyć uzupełnienie projektu o instrumenty pozwalające na jego dostosowanie do konkretnych spraw, w szczególności poprzez mechanizmy korekty wynagrodzenia w zależności od stopnia złożoności opinii, nakładu pracy, pilności zlecenia czy deficytowego charakteru danej specjalizacji. Tak ukształtowane rozwiązania sprzyjałyby nie tylko zwiększeniu dostępności ekspertów, lecz także budowie stabilnego i efektywnego systemu opiniowania, który w sposób realny wspierałby sprawność postępowań sądowych.

W tym kontekście należy uznać, że bez wprowadzenia realnych i systemowych zmian w zakresie wynagrodzeń biegłych sądowych projektowana regulacja nie osiągnie swojego podstawowego celu, jakim jest zwiększenie efektywności postępowań sądowych.

2. Certyfikacja biegłych

Wprowadzenie obowiązkowej certyfikacji należy uznać za słuszne, natomiast istotne wątpliwości budzi przyjęty model organizacyjny oraz jego wykonalność w praktyce. Przy uwzględnieniu skali systemu – obejmującego obecnie kilkadziesiąt tysięcy biegłych – oraz konieczności cyklicznej weryfikacji ich uprawnień, należy mieć poważne zastrzeżenia co do zdolności jednego, stosunkowo niewielkiego organu do sprawnego przeprowadzenia procedur certyfikacyjnych. Proste oszacowanie obciążenia wskazuje, że na każdego członka komisji przypadałaby konieczność rozpatrywania setek spraw rocznie, co rodzi ryzyko wydłużenia procedur oraz powstania istotnych opóźnień.

Z perspektywy efektywności systemu zasadne wydaje się rozważenie modelu certyfikacji, w którym – przy zachowaniu ogólnych standardów oraz nadzoru na poziomie centralnym – proces weryfikacji kompetencji byłby częściowo powierzony wyspecjalizowanym podmiotom branżowym lub środowiskom naukowym właściwym dla danej dziedziny. Rozwiązanie takie mogłoby zwiększyć sprawność procedur, lepiej uwzględniać specyfikę poszczególnych specjalności oraz ograniczyć ryzyko powstawania wąskich gardeł organizacyjnych.

3. Mechanizmy oceny opinii, standaryzacja opiniowania oraz autonomia biegłych

Projekt przewiduje również wprowadzenie mechanizmów służących ocenie opinii sporządzanych przez biegłych, jak również opracowanie standardów opiniowania oraz określenie czasochłonności poszczególnych czynności. Rozwiązania te mają na celu zwiększenie jakości i przejrzystości opiniowania oraz ujednoczenie praktyki w tym zakresie. Kierunek ten należy co do zasady ocenić pozytywnie.

4. Obowiązki szkoleniowe i organizacyjne biegłych – wpływ na wykonywanie funkcji

Projekt przewiduje wprowadzenie rozwiązań związanych z obowiązkiem podnoszenia kwalifikacji zawodowych biegłych, w tym uczestnictwa w szkoleniach oraz aktualizowania wiedzy. Kierunek ten należy ocenić pozytywnie. Stałe doskonalenie kompetencji stanowi bowiem niezbędny element zapewnienia wysokiej jakości opiniowania, zwłaszcza w dziedzinach, w których wiedza specjalistyczna podlega dynamicznym zmianom.

Jednocześnie projekt wprowadza również szereg obowiązków o charakterze formalnym i organizacyjnym, które – choć uzasadnione z punktu widzenia uporządkowania systemu – powinny być kształtowane w sposób możliwie najmniej obciążający. W szczególności istotne jest ograniczenie nadmiernej biurokratyzacji oraz wykorzystanie narzędzi cyfrowych, tak aby obowiązki administracyjne nie wpływały negatywnie na czas i jakość pracy opiniodawczej.

Kluczowe znaczenie ma jednak zachowanie równowagi pomiędzy zakresem obowiązków a realnymi warunkami wykonywania funkcji biegłego. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że system – zamiast przyciągać nowych ekspertów – będzie stopniowo tracił osoby już wykonujące tę funkcję.

Z tego względu projektowane rozwiązania powinny zostać uzupełnione o elementy systemu zachęt, które w sposób rzeczywisty zwiększałyby atrakcyjność pełnienia funkcji biegłego.

W tym kontekście rozważenia wymaga w szczególności:

- wprowadzenie zróżnicowanego modelu funkcjonowania biegłych, uwzględniającego poziom doświadczenia (np. wyodrębnienie ścieżki dla biegłych początkujących oraz uproszczonej ścieżki dla ekspertów o ugruntowanej pozycji zawodowej),
- powiązanie zakresu obowiązków oraz wymagań szkoleniowych z doświadczeniem biegłego, tak aby nie obciążać w jednakowym stopniu osób rozpoczynających działalność oraz ekspertów z wieloletnim dorobkiem,
- stworzenie elastycznego systemu doskonalenia zawodowego, opartego na różnych formach aktywności (szkolenia, działalność naukowa, praktyka zawodowa), analogicznego do rozwiązań funkcjonujących w zawodach zaufania publicznego,
- zapewnienie organizacyjnego wsparcia dla biegłych, w tym usprawnienia dostępu do materiałów sprawy oraz komunikacji z sądami.

5. Dostępność biegłych a czas trwania postępowań

Dostępność biegłych pozostaje jednym z kluczowych czynników wpływających na sprawność postępowań sądowych, jednak w praktyce na całkowity czas uzyskania opinii składa się szereg elementów związanych z przebiegiem postępowania, w tym w szczególności organizacja pracy sądu, obieg akt oraz dostępność materiału dowodowego. Prezydium KK podkreśla, że bez zwiększenia liczby biegłych oraz poprawy warunków wykonywania tej funkcji nie będzie możliwe osiągnięcie zakładanego celu w postaci skrócenia czasu trwania postępowań. Projekt w obecnym kształcie nie zawiera jednak rozwiązań, które w sposób wystarczający odpowiadałyby na tę potrzebę.

6. Systemowe rozwiązania organizacyjne

Projektowane wprowadzenie takich rozwiązań jak utworzenie centralnego rejestru biegłych oraz powołanie Rady Biegłych należy ocenić pozytywnie, jako element porządkujący system oraz zwiększający jego przejrzystość. W szczególności instytucjonalizacja reprezentacji środowiska biegłych może stanowić istotne narzędzie komunikacji pomiędzy

ekspertami a organami państwa, a także przyczyniać się do wypracowywania bardziej adekwatnych rozwiązań systemowych.

Jednocześnie skuteczność tych instrumentów będzie uzależniona od ich rzeczywistego funkcjonowania w praktyce, w tym od zakresu kompetencji przypisanych Radzie oraz od funkcjonalności rejestru jako narzędzia wspierającego wybór biegłych. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma zapewnienie, aby rozwiązania te nie miały wyłącznie charakteru formalnego, lecz realnie wspierały organizację systemu opiniowania i przyczyniały się do poprawy jego efektywności.

II. Uwagi szczegółowe

1. Wykorzystanie systemów sztucznej inteligencji

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 8 projektu opinia biegłego sądowego oraz opinia instytucji opiniującej zawiera wskazanie, czy i w jakim zakresie biegły sądowy lub osoby, które wydały opinię w imieniu instytucji korzystały z systemów opartych na sztucznej inteligencji. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, jako zwiększające transparentność procesu opiniowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w praktyce mogą być wykorzystywane narzędzia wspierające pracę ekspercką, w tym systemy oparte na sztucznej inteligencji. Istotne jest jednak, aby ich zastosowanie miało charakter wyłącznie pomocniczy i służyło usprawnieniu procesu opracowania opinii, a nie zastępowało merytoryczną wiedzę oraz samodzielną ocenę biegłego.

W tym kontekście obowiązek ujawnienia wykorzystania takich narzędzi należy uznać za zasadne rozwiązanie, wzmacniające zaufanie do opinii biegłych oraz umożliwiające ocenę sposobu jej przygotowania. Jednocześnie wskazane byłoby doprecyzowanie zakresu tego obowiązku, tak aby obejmował on nie tylko ogólną informację o wykorzystaniu systemów sztucznej inteligencji, lecz również wskazanie, z jakiego rodzaju narzędzi korzystano, w jakim celu, w jaki sposób oraz jaki był wpływ ich zastosowania na treść opinii. Takie ukształtowanie przepisu pozwoliłoby zachować równowagę pomiędzy dopuszczalnym wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi a koniecznością zapewnienia pełnej odpowiedzialności biegłego za rzetelność i jakość sporządzonej opinii.

2. Dostęp biegłego do akt sprawy

Projekt nie odnosi się w sposób wystarczający do kwestii organizacyjnych związanych z dostępem biegłego do materiału dowodowego, w szczególności akt sprawy, co w praktyce ma istotne znaczenie dla sprawności sporządzania opinii.

W tym kontekście zasadne wydaje się rozważenie wzmocnienia rozwiązań zapewniających biegłym sprawny i niezwłoczny dostęp do akt, w szczególności poprzez rozwój narzędzi cyfrowych umożliwiających zdalny wgląd w dokumentację. Usprawnienie tego obszaru mogłoby w istotny sposób przyczynić się do skrócenia czasu przygotowywania opinii, bez ingerencji w sam proces jej opracowania.

3. Obowiązek przechowywania dokumentacji przez biegłych

Projekt wprowadza obowiązek przechowywania dokumentacji związanej ze sporządzaniem opinii przez określony czas, co należy ocenić jako rozwiązanie uzasadnione z punktu widzenia potrzeby zapewnienia możliwości weryfikacji opinii oraz zachowania standardów należytej staranności oraz tajemnicy postępowania.

Jednocześnie istotne jest, aby obowiązek ten był realizowany w sposób adekwatny do realiów wykonywania funkcji biegłego, w szczególności poprzez dopuszczenie i rozwój rozwiązań opartych na przechowywaniu dokumentacji w formie elektronicznej. Takie podejście pozwoliłoby zapewnić właściwy poziom bezpieczeństwa i dostępności dokumentów, przy jednoczesnym dostosowaniu do współczesnych standardów organizacyjnych.

4. Okres ważności certyfikatu biegłego

Projekt przewiduje ograniczony czas obowiązywania certyfikatu biegłego oraz konieczność jego okresowego odnawiania. Rozwiązanie to co do zasady należy ocenić jako uzasadnione, gdyż sprzyja ono utrzymaniu aktualności kwalifikacji oraz weryfikacji kompetencji osób wykonujących tę funkcję. Zasadne wydaje się jednak rozważenie zróżnicowania trybu odnawiania certyfikatu, w szczególności poprzez wprowadzenie uproszczonych procedur dla biegłych o ugruntowanym doświadczeniu i niekwestionowanym dorobku zawodowym. Takie rozwiązanie pozwoliłoby zachować funkcję weryfikacyjną systemu, przy jednoczesnym ograniczeniu nadmiernych obciążeń proceduralnych.

5. Przetwarzanie danych osobowych zgromadzonych w związku z wydaniem opinii

Art. 78 ust. 2 projektu stanowi, iż biegły sądowy jest administratorem danych osobowych zgromadzonych przez biegłego sądowego w związku z wydawaniem opinii. Zgodnie z art. 175 db ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 334 z późn. zm.) administratorami danych osobowych przetwarzanych w postępowaniach sądowych w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości albo realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej są sądy. Ustanowienie biegłego sądowego administratorem danych osobowych zgromadzanych przez niego w związku z wydawaniem opinii oznacza nałożenie na biegłego sądowego licznych obowiązków administratora

danych osobowych, do których należy m.in.: prowadzenie rejestrów, przetwarzania danych osobowych, opracowanie polityki przetwarzania danych osobowych, realizacja obowiązku informacyjnego wobec osób, których dane osobowe będą przetwarzane, dokonywanie oceny ryzyka. W ocenie NSZZ „Solidarność” obciążenie biegłego sądowego obowiązkami administratora danych osobowych, będzie stanowić nadmierne obciążenie administracyjne i obarczenie biegłego ryzykiem związanym z przetwarzaniem danych osobowych, jako administratora tych danych. A to może przyczynić się do powstrzymywania się przez osoby posiadające informacje specjalne od ubiegania się o status biegłego sądowego. Ponadto, zgodnie z art. 4 pkt. 7 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) „administrator” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie ustala cele przetwarzania danych osobowych. W przypadku biegłego sądowego sytuacja nie występuje sytuacja samodzielnego ustalania celu przetwarzania danych osobowych, gdyż cel przetwarzania danych osobowych jest uzależniony od treści i zakresu tezy dowodowej. Stanowi to dodatkowy argument wskazujący na brak uzasadnienia dla propozycji nałożenia na biegłego sądowego statusu administratora danych osobowych zgromadzonych przez niego w związku z wydawaniem opinii oraz obciążenia go obowiązkami i ryzykiem, które z tego statusu wynikają.

III.

Na zakończenie należy podkreślić, że problematyka funkcjonowania biegłych sądowych nie może być rozpatrywana w oderwaniu od szerszego kontekstu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Postępowania sądowe już obecnie obciążone są szeregiem trudności o charakterze systemowym, w tym w szczególności niedostatecznym poziomem kadrowym, ograniczoną liczbą wydziałów oraz rosnącym obciążeniem sprawami, co w sposób istotny wpływa na długość i sprawność prowadzonych postępowań.

W tym kontekście problemy związane z dostępnością biegłych oraz czasem sporządzania opinii stanowią istotny, lecz nie jedyny element wpływający na efektywność postępowań. Ich znaczenie jest jednak szczególnie widoczne w sprawach z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, w których opinia biegłego często stanowi kluczowy dowód przesądzający o sytuacji prawnej i bytowej pracownika lub ubezpieczonego. Wydłużający się czas oczekiwania na opinię przekłada się w takich przypadkach bezpośrednio

na przedłużenie stanu niepewności prawnej, a niekiedy również na pogorszenie sytuacji materialnej osób oczekujących na rozstrzygnięcie.

Z perspektywy NSZZ „Solidarność” szczególnego znaczenia nabiera zatem zapewnienie takich rozwiązań systemowych, które będą sprzyjały nie tylko sprawności postępowań, lecz również realnej ochronie interesów pracowników i innych osób korzystających z ochrony prawnej w ramach wymiaru sprawiedliwości. W tym ujęciu kwestie związane z funkcjonowaniem biegłych sądowych nie mają charakteru wyłącznie technicznego, lecz pozostają bezpośrednio powiązane z realizacją prawa do sądu oraz skutecznej ochrony prawnej.

Gdańsk, 5 maja 2026 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK
NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz