KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, 22 kwietnia 2026 r.

# Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie projektu ustawy z 2 kwietnia 2026 r. o biegłych sądowych i instytucjach opiniujących

## I. Wprowadzenie

Przedmiotowa opinia prawna dotyczy rządowego projektu ustawy o biegłych sądowych oraz instytucjach opiniujących z 2 kwietnia 2026 r. [dalej jako: Projekt]. Wnioskodawca argumentuje inicjatywę uchwalenia projektowanego przedłożenia potrzebą uregulowania problematyki ustanawiania biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów (Uzasadnienie, s. 1).

Nie ulega wątpliwości, że inicjatywa uchwalenia ustawy o biegłych sądowych oraz instytucjach opiniujących wychodzi naprzeciw deficytom regulacyjnym w obszarze istotnym z punktu widzenia prowadzenia postępowań przygotowawczych i jurysdykcyjnych, zatem w zakresie szczególnie doniosłym z punktu widzenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Poprawa standardów dostępności i jakości opinii biegłych stanowi jeden z podstawowych determinantów usprawnienia procesu stosowania prawa, co z kolei wprost przekłada się na wzmocnienie gwarancji prawa do sądu, określonych w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego.

Na systematykę Projektu składa się dziesięć rozdziałów, obejmujących m. in. takie zagadnienia, jak:

- organizację i funkcjonowanie Państwowej Komisji Certyfikacyjnej Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących;

- status biegłych sądowych i procedurę ich certyfikacji;

- status instytucji opiniujących;

- utworzenie Krajowego Rejestru Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących;

- zasady wykonywania czynności biegłego sądowego i zasady wydawania opinii przez instytucje opiniujące;

- organizację i funkcjonowanie Rady Biegłych;

- zmiany w przepisach obowiązujących.

Uwagi podniesione w przedmiotowej opinii w szczególności koncentrują się na tych propozycjach normatywnych, które budzą wątpliwości w zakresie dotyczącym ich zasadności z punktu widzenia deklarowanego przez wnioskodawcę celu regulacji, jak również odnośnie do ich poprawności legislacyjnej. Zasadniczo obejmują one dwa, podstawowe zagadnienia, tj. projektowany kształt Państwowej Komisji Certyfikacyjnej Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących oraz status biegłych sądowych i instytucji opiniujących oraz procedurę ich certyfikacji.

## II. <u>Państwowa Komisja Certyfikacyjna Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących</u>

W art. 8 Projektu wnioskodawca proponuje utworzenie niezależnej instytucji w postaci Państwowej Komisji Certyfikacyjnej Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących [dalej jako: Komisja lub Komisja Certyfikacyjna]. Celem działania tego organu ma być zapewnienie jakości opiniowania przez biegłych sądowych i instytucje opiniujące sporządzających ekspertyzy na zlecenie organów prowadzących postępowania sądowe lub przygotowawcze. Do zadań Komisji należeć będzie, m. in.:

a) organizowanie procesu weryfikacji kandydatów na biegłych sądowych ubiegających się o przyznawanie certyfikatu biegłego sądowego oraz instytucji naukowych i specjalistycznych ubiegających się o przyznanie certyfikatu instytucji opiniującej, jak też ponowna weryfikacja kompetencji biegłych sądowych i instytucji opiniujących ubiegających się o przyznanie certyfikatu na kolejny okres ważności;

b) sprawowanie nadzoru nad działalnością biegłych sądowych oraz instytucji opiniujących;

c) zatwierdzanie standaryzacji badań w poszczególnych rodzajach ekspertyz.

Szczególnie istotną – z punktu widzenia celu projektowanej regulacji - funkcją Komisji ma być przeprowadzanie procedury certyfikacji biegłych sądowych, zmierzającej do

urzędowego potwierdzenia ich kompetencji do wykonywania czynności biegłego w konkretnej dziedzinie lub specjalności. W skład Komisji wejść ma 15 członków, powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości na pięcioletnią kadencję. Komisję tworzyć ma:

1) 5 osób wyróżniających się wiedzą prawniczą spośród kandydatów zgłoszonych przez prezesów sądów apelacyjnych, Prokuratora Generalnego, Naczelną Radę Adwokacką i Krajową Izbę Radców Prawnych;
2) 5 osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem zawodowym z dziedzin lub specjalności, w których opiniują biegli sądowi i instytucje opiniujące spośród kandydatów zgłoszonych przez instytucje naukowe oraz organizacje zrzeszające biegłych;
3) 5 osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem zawodowym z dziedzin lub specjalności, w których opiniują biegli sądowi i instytucje opiniujące spośród kandydatów zgłoszonych przez Radę.

W strukturze Komisji funkcjonować mają pięcioosobowe zespoły robocze, tworzone przez Przewodniczącego Komisji, których zadaniem ma być weryfikacja kompetencji osób fizycznych do wykonywania czynności biegłego sądowego oraz kompetencji instytucji do wydawania opinii, a także wydawanie decyzji w sprawie przyznania, zawieszenia albo cofnięcia certyfikatu biegłego sądowego lub certyfikatu instytucji opiniującej (art. 14 ust. 2 Projektu).

Z punktu widzenia celu opiniowanego Projektu, koncepcja powołania centralnego organu weryfikującego kompetencje kandydatów na biegłych sądowych oraz kompetencje potencjalnych instytucji opiniujących zasługuje na akceptację. Niemniej jednak wątpliwości budzić może proponowana w Projekcie formuła określenia szczegółowych kryteriów certyfikacji na poziomie wewnętrznych aktów poszczególnych zespołów. Biorąc pod uwagę znaczenie procedury certyfikacyjnej - zarówno z punktu widzenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jak i uzyskiwanych w jej wyniku uprawnień osób fizycznych oraz instytucji do udziału w postępowaniu przygotowawczym lub sądowym w charakterze współpracowników wymiaru sprawiedliwości – regulacja kryteriów decydujących o uzyskaniu wskazanych uprawnień powinna znaleźć miejsce w akcie powszechnie obowiązującego prawa w postaci rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. W Projekcie powinna zatem znaleźć się regulacja zobowiązująca Ministra Sprawiedliwości do określenia owych kryteriów w porozumieniu z Państwową Komisją Certyfikacyjną.

Odnośnie do statusu członków Komisji, będących zarazem członkami zespołów, w Projekcie dostrzegalny jest ponadto deficyt gwarancji statuujących ich niezależność. Z tego

względu, normy ujęte odpowiednio w art. 8 Projektu („ Państwowa Komisja Certyfikacyjna jest instytucją działającą niezależnie…") oraz w art. 14 ust. 4 Projektu („Członek zespołu, o którym mowa w ust. 1, uczestnicząc w wykonywaniu czynności, o których mowa w ust. 2, jest niezależny") mają jedynie deklaratywny charakter.

## III. Status biegłych sądowych i instytucji opiniujących oraz procedura ich certyfikacji

Odnośnie do kwestii certyfikacji biegłych sądowych, Projekt reguluje szczegółową i skomplikowaną procedurę weryfikacji kompetencji kandydatów, począwszy od złożenia wniosku przez zainteresowaną osobę fizyczną, przez odpowiednie czynności zespołu z ewentualnym udziałem Zespołu Oceniającego, powołanego spośród specjalistów spoza Komisji, aż po finalną decyzję w sprawie certyfikatu. (art. 28 – 30 Projektu). Należy przy tym zauważyć, że w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia procedury certyfikacyjnej, Projekt zawiera nieprecyzyjne postanowienia, które mogą stanowić potencjalne źródło problemów kompetencyjnych. Punkt trzeci przywołanego już art. 14 ust. 2 stanowi, że decyzję w przedmiocie przyznania, zawieszenia albo cofnięcia certyfikatu biegłego sądowego lub certyfikatu instytucji opiniującej – w imieniu Państwowej Komisji Certyfikacyjnej - wydaje zespół roboczy, powołany przez Przewodniczącego Komisji. Z kolei w art. 30 ust. 1 Projektu wnioskodawca kompetencję tę przyznał Komisji, co należy rozumieć jako organ działający *in gremio*, zatem nie w składzie pięcioosobowym (zespół roboczy), tylko piętnastoosobowym (pełny skład Komisji). Tak daleka niekonsekwencja w regulacji kluczowej - z punktu widzenia celu Projektu - procedury prowadzić może w praktyce do sytuacji, w której decyzja zespołu roboczego będzie rozbieżna z decyzją całej Komisji. Jeśli intencją wnioskodawcy było potraktowanie „decyzji" zespołu roboczego jako rozstrzygnięcia szczątkowego, na określonym etapie postępowania, to powinno to być wyraźnie ujęte w treści Projektu tak, by nie prowadziło do brzemiennych w skutkach kontrowersji.

Istotne zastrzeżenia budzi ponadto brzmienie art. 30 ust. 2 Projektu. Wśród przesłanek determinujących odmowę przyznania certyfikatu biegłego sądowego przez Komisję nie została uwzględniona przesłanka merytoryczna, w postaci braku kwalifikacji odnośnie do wiedzy specjalnej w zakresie dziedziny lub specjalności, w której kandydat ubiegał się o certyfikat. Wskazany przepis Projektu wymienia jedynie przesłanki natury formalnej, tymczasem to właśnie kwalifikacje merytoryczne kandydatów – lub ich brak – stanowić mają podstawę dopuszczenia danej osoby do udziału w postępowaniu sądowym lub przygotowawczym

w charakterze biegłego, szczególnie w kontekście celu regulacji, którym jest zapewnienie wymiarowi sprawiedliwości dostępu do, cyt. „wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów" (Uzasadnienie, s. 1).

Z punktu widzenia realizacji celu podwyższenia standardów dostępności biegłych na pełną aprobatę zasługuje rozwiązanie proponowane w art. 69 Projektu, zgodnie z którym biegły sądowy lub instytucja opiniująca nie będą mogły odmówić wydania opinii zleconej przez organ prowadzący postępowanie, z wyjątkiem sytuacji, gdy zlecenie będzie wykraczało poza kompetencje biegłego sądowego lub instytucji opiniującej, co zostanie uzasadnione, dowodu nie da się przeprowadzić ze względu na współczesne możliwości badawcze, gdy biegły sądowy lub instytucja opiniująca udokumentuje obciążenie innymi ekspertyzami, jak też gdy proponowane przez zleceniodawcę wynagrodzenie odbiega na niekorzyść od wynagrodzenia obliczonego zgodnie z regułami ustawowymi. Z kolei do podwyższenia standardu jakości opinii biegłych bezsprzecznie przyczynić się mogą regulacje dotyczące ukończenia przez kandydatów na biegłych szkoleń z zakresu praw i obowiązków biegłego w postępowaniu przygotowawczym i jurysdykcyjnym (art. 26 ust. 1 Projektu), oceny pracy biegłych odnośnie do terminowości i formalnej poprawności oraz przydatności sporządzanych opinii (art. 58 Projektu), a także uczestnictwa biegłych sądowych w cyklicznych szkoleniach i procesie doskonalenia zawodowego (art. 65 ust. 1 Projektu).

Podsumowując przedmiotowy fragment opinii należy podkreślić, że choć proponowana regulacja statusu biegłych sądowych zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę, to jednak poważne zastrzeżenia z punktu widzenia celu regulacji wywołuje ujęta w Projekcie procedura certyfikacyjna. Jawi się ona bowiem jako nadmiernie zbiurokratyzowana, skomplikowana i żmudna, co w procesie jej stosowania może zniechęcić wielu specjalistów do ubiegania się o certyfikat, biorąc ponadto pod uwagę odpłatny charakter aplikowania o certyfikat i relatywnie krótki czas jego ważności (5 lat). Nie można zatem wykluczyć, że wdrożenie opiniowanej regulacji w kształcie proponowanym w Projekcie może poprawić jakość sporządzanych opinii, ale jednocześnie spowoduje spadek dostępności biegłych dla wymiaru sprawiedliwości, zatem zrealizuje planowany przez wnioskodawcę cel połowicznie.

Projekt obejmuje również procedurę certyfikacji instytucji naukowych lub specjalistycznych, celem uzyskania przez nie statusu „instytucji opiniujących". Propozycja ta zasługuje na aprobatę, gdyż tworzy podatny grunt dla wypracowania trwałych podstaw synergii pomiędzy „światem nauki" i instytucjami władzy publicznej. Współpraca w tym obszarze niewątpliwie stanowić będzie wartość dodaną zarówno dla instytucji naukowych, zwiększając

ich oddziaływanie na tzw. otoczenie zewnętrzne, jak i dla wymiaru sprawiedliwości, odnośnie do dostępności i jakości opinii wymagających wiedzy specjalnej. Abstrahując od merytorycznej zasadności wskazanej propozycji należy jednak zauważyć, że proponowana regulacja, mianowicie art. 41 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 pkt 1 zawiera formułę niezgodną z zasadą racjonalnego ustawodawcy w zakresie, w jakim w pierwszym z wymienionych przepisów stanowi o „niezbędnej do samodzielnego wydawania opinii liczbie osób", a w drugim przesądza, że dla spełnienia tak określonego wymogu wystarczający jest udział jednej osoby w wydaniu opinii.

Poniekąd na marginesie zasadniczego nurtu wywołanej opinii, wypada również zwrócić uwagę na ujętą w art. 86 Projektu, dalece niefortunną propozycję nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn. zm.). Projekt przewiduje nadanie art. 127 ust. 3 tej ustawy nowego brzmienia o następującej treści: „Do rocznego wymiaru zajęć dydaktycznych zalicza się czas przeznaczony na kształcenie doktorantów, a w przypadku, gdy nauczyciel akademicki pełni funkcję biegłego sądowego – czas przeznaczony w danym roku na przygotowanie opinii zleconych przez organ prowadzący postępowanie sądowe lub przygotowawcze, także gdy powstały bez związku z zatrudnieniem lub odbywaniem kształcenia w podmiocie.".

Rozwiązanie to jawi się jako nieracjonalne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, przygotowywanie opinii stanowi działalność *stricte* ekspercką zatem naukową – może być zatem klasyfikowane wyłącznie jako przejaw aktywności badawczej, a nie dydaktycznej, czyli dotyczącej kształcenia studentów bądź doktorantów. Jedynie ostatnia z wymienionych wliczana jest do *pensum*, czyli rocznego wymiaru zajęć dydaktycznych. Po drugie, zaliczanie czasu przeznaczonego na przygotowanie opinii dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości do *pensum* w istocie oznaczałaby finansowanie jej z budżetu uniwersytetu lub szkoły wyższej, gdyż czas spędzony na opracowaniu opinii mógłby być rozliczany wyłącznie w formule godzin ponadwymiarowych pracownika uczelni, a za takie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie pokrywane ze środków danej jednostki. Jeżeli intencją wnioskodawcy było stworzenie dodatkowej zachęty dla ekspertów do sporządzania rzeczonych opinii, to powinny one być objęte punktacją ministerialną analogicznie do publikacji naukowych, co mogłoby stanowić wymierną i analogiczną do charakteru tej działalności korzyść w procesie ewaluacji działalności naukowej – zarówno dla samych ekspertów, jak i jednostek przy których są afiliowani.

## IV. Konkluzje

Analiza projektu ustawy z 2 kwietnia 2026 r. o biegłych sądowych i instytucjach opiniujących prowadzi do sformułowania wniosków o charakterze ogólnym i szczegółowym.

### I. Wnioski o charakterze ogólnym:

**1. Inicjatywa kompleksowego uregulowania kwestii ustanawiania biegłych w toku postępowań sądowych i prokuratorskich w sposób zapewniający wysoki standard dostępności i jakości opinii zasługuje na pełną aprobatę. Efektywne wykorzystanie wiedzy specjalnej zarówno w postępowaniu przygotowawczym jak i w postępowaniu jurysdykcyjnym stanowi wręcz warunek konieczny usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i wzmocnienia konstytucyjnego prawa do sądu, w szczególności w obliczu dynamicznie rozwijających się nowych technologii i rosnącego poziomu złożoności obrotu gospodarczego.**

**2. Certyfikacja biegłych jest koniecznym elementem zapewnienia odpowiedniego standardu dostępności i jakości wydawanych przez nich opinii, jednak w kształcie proponowanym w Projekcie jawi się ona jako nadmiernie rozbudowana i zbiurokratyzowana, co może zniechęcać potencjalnych biegłych do ubiegania się o certyfikat W efekcie, wdrożenie procedury co prawda może prowadzić do wzrostu jakości opinii, ale jednocześnie ograniczyć ich dostępność.**

### II. Wnioski o charakterze szczegółowym:

**1. W zakresie dotyczącym organizacji i funkcjonowania Państwowej Komisji Certyfikacyjnej Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących zastrzeżenie budzi:**

**- koncepcja uregulowania kryteriów certyfikacyjnych w wewnętrznych aktach poszczególnych zespołów roboczych. Biorąc pod uwagę znaczenie procedury certyfikacyjnej, kryteria te powinny zostać ujęte w akcie rangi powszechnie obowiązującego prawa, tj. w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, wydawanym w porozumieniu z Państwową Komisją Certyfikacyjną;**

**- deklaratywny charakter niezależności członków Komisji, wobec braku jakichkolwiek gwarancji formalno-prawnych takiego ich statusu.**

**2. W zakresie dotyczącym statusu biegłych sądowych i procedury certyfikacyjnej, zastrzeżenia budzą:**

**- nieprecyzyjne regulacje dotyczące rozstrzygnięć podejmowanych w toku procedury certyfikacyjnej, przyznające kompetencje do wydawania decyzji zarówno zespołom, działającym w imieniu Komisji (art. 14 ust. 2 Projektu), jak i Komisji w pełnym składzie (art. 30 ust. 1 Projektu);**

**- katalog przesłanek skutkujących odmową przyznania certyfikatu biegłego sądowego (art. 30 ust. 2 Projektu ), gdyż została w nim pominięta najważniejsza - z punktu widzenia celu projektowanej regulacji - przesłanka merytoryczna, w postaci braku kwalifikacji odnośnie do wiedzy specjalnej w zakresie dziedziny lub specjalności, w której kandydat ubiegał się o certyfikat;**

**- propozycja nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn. zm.), gdyż zawiera błędną regulację dotyczącą nauczycieli akademickich pełniących funkcję biegłego sądowego. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 127 ust. 3 ustawy nowelizowanej, czas przeznaczony przez nich w danym roku na przygotowanie opinii zleconych przez organ prowadzący postępowanie sądowe lub przygotowawcze miałby być wliczany do ich rocznego wymiaru zajęć dydaktycznych. Przygotowywanie opinii stanowi działalność *stricte* ekspercką zatem naukową, może być zatem klasyfikowane wyłącznie jako przejaw aktywności badawczej, a nie dydaktycznej. Zaliczanie czasu przeznaczonego na przygotowanie opinii dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości do *pensum* w istocie oznaczałaby finansowanie jej z budżetu uniwersytetu lub szkoły wyższej, gdyż czas spędzony na opracowaniu opinii mógłby być rozliczany wyłącznie w formule godzin ponadwymiarowych pracownika uczelni, a za takie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie pokrywane ze środków danej jednostki.**

**3. W zakresie dotyczącym procedury certyfikacji instytucji naukowych lub specjalistycznych, celem uzyskania przez nie statusu „instytucji opiniujących", należy jednoznacznie pozytywnie ocenić inicjatywę stworzenia takiej płaszczyzny współpracy pomiędzy wskazanymi instytucjami i wymiarem sprawiedliwości. Jedyne zastrzeżenie – odnośnie do poprawności legislacyjnej – wywołuje regulacja art. 41 Projektu, gdzie w ust. 1 pkt 2 mowa jest o, cyt. „niezbędnej do samodzielnego wydawania opinii liczbie osób" ,**

**jako przesłance ubiegania się przez instytucję o certyfikat, natomiast w ust. 3 pkt 1 tego samego artykułu wskazuje się, że dla spełnienia tego warunku wystarczająca jest jedna osoba.**

Autor opinii: dr hab. Sławomir Patyra, radca prawny.