

Stanisław Dziwisz

Uniwersytet Jana Pawła II w Krakowie

ORCID: 0000-0001-8937-3572

**BIEGŁY W POSTĘPOWANIU KONTROLNYM
PROWADZONYM PRZEZ NAJWYŻSZĄ IZBĘ KONTROLI****Wprowadzenie**

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej posiadającym najszerze kompetencje kontrolne, obejmujące działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz uprawniające do kontroli działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, a także innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe bądź komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa¹. Tak szeroki zakres przedmiotowy powoduje, że nie zawsze kontrolerzy NIK posiadają specjalistyczną wiedzę i umiejętności pozwalające przeprowadzić badania niezbędne dla realizacji celu kontroli². Ustawodawca umożliwił w takich sytuacjach skorzystanie z pomocy osób posiadających właściwe kompetencje. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie instytucji dowodu z opinii biegłego w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli, omówienie ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych oraz prezentacja i analiza tez prezentowanych w doktrynie.

Konieczność posiłkowania się wiedzą ekspercką może dotyczyć praktycznie każdego etapu postępowania kontrolnego. Już na etapie przygotowywana kontroli

¹ Zob. art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2022, poz. 623), dalej: ustawa o NIK.

² Cel postępowania kontrolnego określa art. 28 ust. 1 ustawy o NIK, zgodnie z którym polega on na ustaleniu stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelnym jego udokumentowaniu i dokonaniu oceny kontrolowanej działalności według kryteriów kontroli (wskazanych w art. 5 ustawy o NIK).

(opracowywania programu lub tematyki kontroli) uwzględnia się opinie naukowe i specjalistyczne, zarówno te powszechnie dostępne (opublikowane), jak i te opracowywane na potrzeby Najwyższej Izby Kontroli³. W tym ostatnim przypadku zlecenie opracowania na potrzeby Izby powinno się odbywać na podstawie umowy cywilnej (umowy o dzieło), a nie na podstawie postanowienia o powołaniu na biegłego lub specjalistę, co może miejsce dopiero w toku kontroli. W konsekwencji osoba ta będzie pełnić funkcję eksperta, a nie biegłego/specjalisty w rozumieniu ustawy o NIK, a tym samym nie będzie miała uprawnień określonych w tej ustawie. Wiedza ekspertów na etapie przygotowawczym może być też pozyskiwana w toku organizowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli paneli ekspertów. Polegają one na odbyciu spotkań z osobami, które posiadają wiedzę i doświadczenie w realizacji zagadnień, które zostaną poddane kontroli NIK. W trakcie dyskusji ustalenia i założenia Najwyższej Izby Kontroli przyjęte na etapie przygotowawczym konfrontowane są z wiedzą i doświadczeniem zaproszonych ekspertów, co pozwala na ich potwierdzenie lub weryfikację jeszcze przed rozpoczęciem czynności kontrolnych.

Powołanie biegłego w postępowaniu kontrolnym

Kontroler NIK ustala stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych w trakcie prowadzonego postępowania. Katalog dowodów jest otwarty, co oznacza, że podobnie jak w postępowaniu administracyjnym, dowodem w postępowaniu kontrolnym może być wszystko, co przyczynia się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Ustawa o NIK zawiera przykładowy katalog dowodów zawierający te najczęściej stosowane. Jednym z nich jest opinia biegłych⁴. Ma ona charakter szczególny, „gdyż zasadniczo nie służy ustalaniu okoliczności faktycznych, lecz ich ocenie przez pryzmat wiadomości specjalnych”⁵. Należy zaznaczyć, że ustawa o NIK nie klasyfikuje dowodów pod względem ich wartości i przydatności. Kontroler ma swobodę w wyborze dowodów, którą ogranicza cel kontroli, a więc ustalenie stanu faktycznego i rzetelne jego udokumentowanie (art. 28 ust. 1 ustawy o NIK). Oznacza to, że kontroler sam decyduje o tym, jakie dowody przeprowadzi, ale muszą one zmierzać do realizacji celu kontroli, a więc mieścić się w zakresie przedmiotowym realizowanej kontroli. Jeżeli prawidłowa realizacja powyższych obowiązków wymaga wiedzy specjalistycznej, którą kontroler nie dysponuje, powołanie biegłego staje się

³ Zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 3 ustawy o NIK przygotowanie kontroli obejmuje w szczególności opracowanie programu kontroli lub tematyki kontroli, w których uwzględnia się m.in. opinie naukowe i specjalistyczne.

⁴ Art. 35 ust. 2 ustawy o NIK.

⁵ Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2020 r., sygn. III CSK 194/19, LEX nr 2772849.

obligatoryjne⁶. Stwierdzając zasadność udziału w kontroli biegłego, kontroler kieruje wniosek do dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której jest zatrudniony (departamentu/delegatury), gdyż stosownie do art. 49 ust. 1 ustawy o NIK to dyrektor wydaje postanowienie o powołaniu biegłego, a więc to on ostatecznie rozstrzyga o zasadności jego udziału w kontroli. Dyrektor może również powołać biegłego z własnej inicjatywy, a więc samodzielnie zdecydować o konieczności jego udziału w postępowaniu. W postanowieniu określa się przedmiot i zakres opinii oraz termin jej wydania. Z kolei w umowie pomiędzy dyrektorem właściwej jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli a biegłym ustalana jest wysokość wynagrodzenia za wykonane badanie oraz kwestia zwrotu poniesionych przez biegłego, uzasadnionych i udokumentowanych wydatków (art. 50 ust. 2 ustawy o NIK).

Biegłym w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli może być każda osoba fizyczna posiadająca wiedzę specjalistyczną niezbędną dla realizacji konkretnego badania. Uzyskanie statusu biegłego zależne jest więc od wystąpienia elementu materialnego, tj. posiadania wiadomości specjalistycznych niezbędnych dla przeprowadzenia badania, którymi nie dysponują kontrolerzy NIK przeprowadzający kontrolę, oraz formalnego, czyli wydania przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli stosownego powołania. Możliwość powołania na biegłego nie jest obwarowana żadnym innym wymogiem, w tym wpisem na listę biegłych sądowych czy rzeczoznawców majątkowych. Jest to zresztą uzasadnione zakresem przedmiotowym prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli kontroli, które obejmują właściwie wszystkie zadania publiczne finansowane z pieniędzy publicznych⁷. Posiadane wiadomości muszą być jednak wyjątkowe⁸, tj. niezbędne do przeprowadzenia badania, a także aktualne i adekwatne – zarówno do poziomu rozwoju kontrolowanej dziedziny, jak i zakresu planowanego badania⁹. W praktyce i w doktrynie przyjmuje

⁶ Zob. szerzej: S. Dziwisz, *Odpowiedzialność karna biegłego powołanego w toku kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 3, s. 70.

⁷ Przykładowo w 2021 r. NIK korzystała z pomocy biegłych z takich dziedzin, jak: zarządzanie programami i projektami w dziedzinie oświaty, budowa i ocena stanu technicznego maszyn i urządzeń, bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe, weryfikacja procesów zarządczych i produkcyjnych przy modernizacji czołgów Leopard, a także kamieniarstwo. W 2024 r. biegli na potrzeby postępowania kontrolnego NIK sporządzali opinie dotyczące m.in. efektywności energetycznej oświetlenia drogowego w gminach czy bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/plan-pracy-nik/> (14.11.2024).

⁸ Za wiadomości specjalne powszechnie uważa się wiedzę wykraczającą poza zasób posiadany przez przeciętnego człowieka. Zob. T. Widła, *Ocena dowodu z opinii biegłego*, Katowice 1992, s. 12.

⁹ K. Pachnik, *Przesłanki odpowiedzialności karnej biegłego w świetle artykułu 233 § 4 Kodeksu karnego (zarys ujęcia)*, „Prokurator” 2010, nr 3, s. 61.

się, że nie można zlecać biegłemu interpretacji przepisów prawnych¹⁰. Biegły w postępowaniu kontrolnym powoływany jest do badania określonych zagadnień występujących w konkretnej, poddanej kontroli jednostce (elementu badanego stanu faktycznego), a nie dokonywania wykładni legalnej przepisów regulujących obszar poddawany kontroli¹¹.

Ustawa o NIK nie wskazuje okoliczności uniemożliwiających powołanie na biegłego, jednak z zasady obiektywizmu, będącej jedną z podstawowych zasad postępowania kontrolnego, należy wywnioskować, że biegłym w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli nie może być osoba, wobec której istnieją uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności. Kontrolerzy NIK przed skorzystaniem z pomocy ekspertów obowiązani są zawsze do weryfikacji ich kompetencji, ale także niezależności¹². Na tej podstawie za niedopuszczalne należy uznać powoływanie na biegłych osób uczestniczących w prowadzonym postępowaniu kontrolnym (np. pracowników jednostki kontrolowanej, świadków czy osób, które złożyły do Najwyższej Izby Kontroli skargę lub oświadczenie w zakresie objętym kontrolą). Kierownik jednostki kontrolowanej, mając uzasadnione wątpliwości co do bezstronności powołanego biegłego, może stosownie do art. 49 ust. 6 ustawy o NIK złożyć wniosek o jego wyłączenie z postępowania¹³. Ostateczna ocena okoliczności należy do dyrektora jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, a na jego postanowienie o odmowie wyłączenia biegłego nie przysługuje zażalenie.

Decyzja dyrektora o konieczności powołania biegłego i ocena predyspozycji kandydata są subiektywne, oparte na jego własnym doświadczeniu. Ponieważ musi on posiadać wiedzę specjalistyczną, a więc taką, która nie jest powszechna wśród osób ogólnie wykształconych¹⁴, w zależności od przedmiotu kontroli kryteriami decydującymi o spełnieniu kryterium materialnego do bycia biegłym w postępowaniu Najwyższej Izby Kontroli może być stopień naukowy, poświadczone uprawnienia (np. budowlane) czy też doświadczenie w prowadzeniu podobnych badań. W poszukiwaniu kandydatów spełniających oczekiwania Izby pomocny może być także wykaz biegłych sądowych ustanowionych przy sądach.

¹⁰ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2007, s. 195; M. Berek [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli Państwowej*, Warszawa 2018, s. 210. Odmienne: R. Padrak, *Postępowanie kontrolne. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 170.

¹¹ Szerzej o wykładni przepisów dokonywanej przez NIK w: S. Dziwisz, *O możliwości zastosowania koncepcji aktywizmu w działalności Najwyższej Izby Kontroli (polemika z L. Muratem)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 8, s. 159–172. Zob. też: wyrok SA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. I Ca 154/04, LEX nr 567213.

¹² ISSAI 100/39.

¹³ Wniosek za pośrednictwem kontrolera przeprowadzającego kontrolę składany jest do dyrektora jednostki kontrolnej NIK.

¹⁴ Wyrok SN z dnia 18 lipca 1975 r., sygn. I CR 331/75, LEX nr 7729.

Możliwość powołania na biegłego instytutu naukowego lub naukowo-badawczego

W ustawie o NIK nie ma przepisu statuującego dowód z opinii instytutu¹⁵, jednak jak już wspomniano, katalog dowodów jest otwarty i jeżeli dla ustalenia stanu faktycznego niezbędne jest uzyskanie opinii instytutu badawczego, to jej pozyskanie, zgodnie z zasadą prawdy materialnej, jest nie tylko dopuszczalne, ale nawet konieczne. W doktrynie nie ma natomiast zgodności co do tego, jaki jest statut instytutu w postępowaniu kontrolnym, w szczególności czy pełni on funkcję biegłego¹⁶.

W literaturze funkcjonuje pogląd, że instytut naukowy lub naukowo-badawczy wydaje opinię „bezosobowo”, a nie jako biegły¹⁷. Zawarte w ustawie o NIK przepisy dotyczące praw i obowiązków biegłych odnoszą się do osób fizycznych. Powołanie biegłego następuje na podstawie postanowienia właściwego dyrektora jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, w którym osoba biegłego wskazana jest z imienia i nazwiska. W przypadku zlecenia badania instytutowi mamy co najmniej dwie grupy osób: pierwsza obejmuje osoby reprezentujące podmiot, które zawierają z Najwyższą Izbą Kontroli umowę i podpisują opracowaną opinię, druga – osoby wykonujące badania. Może pojawić się również trzecia grupa osób, gdyż nie zawsze osoby prowadzące badania są równocześnie autorami opinii. Zlecając wydanie opinii instytutowi, zawiera się stosunek prawny pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a instytutem (jednostką organizacyjną) – nie zaś jego pracownikami. Dopiero instytut wyznaczy osoby do prowadzenia badań i przygotowania opinii. Rozróżnienie funkcji tych osób widoczne jest na gruncie regulacji odnoszących się do udziału biegłych w postępowaniu karnym. Stosownie do art. 200 § 3 k.p.k. osoby, które brały udział w wydaniu opinii, mogą być w razie potrzeby przesłuchiwane w charakterze biegłych, a osoby, które uczestniczyły tylko w badaniach – w charakterze świadków. Powyższy przepis wprost wskazuje, że pracownicy instytutu prowadzący jedynie badania nie mają statusu

¹⁵ Takie przepisy znajdziemy zarówno w procedurze cywilnej (art. 290 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568 ze zm., dalej: k.p.c.), jak i karnej (art. 193 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 46, dalej: k.p.k.).

¹⁶ Za pełnieniem funkcji jedynie przez osoby fizyczne opowiadają się m.in.: M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka (zob. M. Berek, *Wykonywanie czynności kontrolnych* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 210; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 196). Odmienne R. Padrak, który stwierdza, że biegłym w postępowaniu kontrolnym może być osoba fizyczna oraz osoba prawna, np. instytucja naukowa lub specjalistyczna. Zob. R. Padrak, *Postępowanie kontrolne...*, s. 171; S. Czarnow, *Biegli i specjaliści w postępowaniu kontrolnym NIK – perspektywa zmian*, „Kontrola Państwowa” 2023, nr 3.

¹⁷ K. Pachnik, *Podmioty wydające opinie z wykorzystaniem wiadomości specjalnych w prawie polskim*, „Problemy Kryminalistyki” 2015, nr 4, s. 6.

biegłych. Brak wskazania w ustawie o NIK możliwości powołania instytutu na biegłego oraz wykładnia celowościowa i systemowa przepisów ustawy o NIK odnoszących się do biegłych w postępowaniu kontrolnym, w tym dotyczących ich obowiązków i możliwości wyłączenia z postępowania, wskazują za przyjęciem stanowiska, że biegłym w postępowaniu prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli może być wyłącznie osoba fizyczna¹⁸.

Uznanie, że biegłym w postępowaniu Najwyższej Izby Kontroli może być wyłącznie osoba fizyczna, nie wyłącza możliwości korzystania w toku kontroli NIK z pomocy instytutu. Kontrolowane zagadnienia mogą wymagać wykorzystania wiedzy specjalistycznej z różnych dziedzin lub przeprowadzenia badania przy wykorzystaniu specjalistycznego sprzętu, którym dysponują wyłącznie wskazane instytuty. W takim przypadku można uzyskać stosowną opinię instytutu, która stanowić będzie dowód w postępowaniu kontrolnym. Zarówno sam instytut, jak i jego pracownicy przygotowujący opinię nie będą mieć jednak statusu biegłego i nie będą im przysługiwać uprawnienia biegłego przewidziane w ustawie o NIK. Dostęp do dowodów znajdujących się w aktach kontroli, nawet jeśli jest niezbędny do wykonania opinii, będzie więc możliwy wyłącznie za zgodą Prezesa NIK. Przedstawiona opinia może jednak stanowić dowód w postępowaniu kontrolnym i zostać włączona do akt kontroli, ale nie będzie stanowić opinii biegłego w rozumieniu art. 49 ust. 3 ustawy o NIK. Warto zaznaczyć, że taka opinia oparta jest na wiedzy i doświadczeniu kilku osób. Jest wynikiem zespołowej pracy kilku osób, a wskazane w niej ustalenia podejmowane są na zasadzie kolegialności. Podpisywana jest przez osoby uprawnione do reprezentacji instytutu, bez względu na to, czy uczestniczyły w badaniach, i to autorytet instytutu, a nie jednostkowe osoby wykonujące, jest decydujący dla oceny dowodu¹⁹. Otwarty katalog dowodowy pozwala również uznać za dopuszczalne zlecanie takich ekspertyz także jednostkom, które nie mają statutu instytutu badawczego w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych²⁰, ale dysponują pracownikami posiadającymi specjalistyczną wiedzę, niezbędną dla ustalenia stanu faktycznego w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Uwzględniając jednak, że zarówno w procedurze cywilnej, jak i karnej istnieje możliwość powoływania na biegłego instytutów naukowych lub naukowo-badawczych, zasadne jest rozważenie wprowadzenia analogicznego rozwiązania w ustawie o NIK. Taką zmianę przewiduje zresztą złożony przez Najwyższą Izbę Kontroli do Sejmu w październiku 2024 r. projekt nowelizacji ustawy o NIK. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że „będzie [to] niezwykle istotne w sytuacji

¹⁸ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 169.

¹⁹ A. Patryk, *Dowód z opinii instytutu naukowego (art. 290 k.p.c.) w świetle orzecznictwa sądowego – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX.

²⁰ T.j. Dz.U. 2024, poz. 534.

kiedy jednocześnie wymagana jest wiedza o różnych specjalnościach w ramach danego zagadnienia kontrolnego, bądź sporządzenie opinii wymaga udziału instytutu naukowego, badawczego lub specjalistycznego²¹. Zdaniem autora niniejszego artykułu słusze byłoby również wprowadzenie, na wzór regulacji art. 285 § 2 k.p.c., przepisu uprawniającego do przedstawienia opinii łącznej. Zagadnienia kontrolowane przez Izbę są często niezwykle złożone i nie ograniczają się do jednej dziedziny nauki. W takiej sytuacji kontroler potrzebuje opinii kilku biegłych, których opinie dotyczą poszczególnych elementów/obszarów badanego zagadnienia. Możliwość stworzenia przez kilku biegłych jednej opinii łącznej, skonstruowanej na bazie wyników ich częściowych badań, pozwoliłaby kontrolerom na uzyskanie jednego dowodu stanowiącego kompleksową opinię co do całego obszaru poddawanego badaniu eksperckiemu, zawierającą wnioski dla całego badanego zagadnienia²².

Uprawnienia i obowiązki biegłego

Ustawa o NIK przyznaje biegłemu szereg uprawnień, które umożliwiają mu prawidłową realizację czynności w celu wydania opinii. W szczególności biegły może swobodnie poruszać się po obiektach i pomieszczeniach jednostki kontrolowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Posiada prawo wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostki w zakresie niezbędnym dla wydania opinii, a także pobierania i zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych. Jeżeli niezbędne dokumenty zostały już wcześniej zebrane przez kontrolera NIK i zamieszczone w aktach kontroli, mogą zostać udostępnione biegłemu. Kontroler NIK nie musi występować o zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy kontrolerskiej, gdyż możliwość okazania biegłemu akt kontroli wynika wprost z ustawy (art. 49 ust. 5 ustawy o NIK). Należy jednak zaznaczyć, że kontroler może udostępnić biegłemu tylko te dowody, które są niezbędne do przeprowadzenia dowodu. Jest on więc ograniczony do zakresu badania określonego w postanowieniu o powołaniu. Dostęp do pozostałych dowodów zebranych w aktach kontroli możliwy jest wyłącznie za zgodą Prezesa NIK²³. Ponieważ akta kontroli nie zawierają programu kontroli/tematyki kontroli doraźnej, a dokumenty te są chronione tajemnicą kontrolerską, nie mogą być one udostępniane biegłemu bez

²¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29831.pdf> (29.10.2024).

²² W postępowaniu karnym, stosownie do art. 193 § 3 k.p.k., w wypadku powołania biegłych z zakresu różnych specjalności o tym, czy mają oni przeprowadzić badania wspólnie i wydać jedną wspólną opinię, czy opinie odrębne, rozstrzyga organ procesowy powołujący biegłych.

²³ Zgodnie z art. 35a ust. 4 ustawy o NIK akta kontroli lub poszczególne dokumenty wchodzące w ich skład za zgodą Prezesa NIK mogą być udostępniane także innym osobom z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

uzyskania zgody Prezesa NIK (art. 28a ust. 3 ustawy o NIK). Dlatego informacje niezbędne dla oczekiwanego przez Najwyższą Izbę Kontroli wykonania badania (zastosowana metoda, urządzenia pomiarowe czy wielkość próby, miejsce jej pobrania) muszą być precyzyjnie określone w umowie zawieranej z biegłym.

Biegły może również przeprowadzać oględziny obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności, czynności te muszą się jednak odbywać z zachowaniem tajemnic ustawowo chronionych, których katalog obejmuje swym zakresem tajemnice o charakterze publicznoprawnym (np. tajemnicę informacji niejawnych w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁴), jak również o charakterze prywatnoprawnym (np. tajemnicę przedsiębiorstwa uregulowaną w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁵). Zasady dostępu do informacji poufnych, ich zakres i ochrona są ustanowione w ustawie o ochronie informacji niejawnych oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. Biegły może mieć dostęp do informacji niejawnych, jeżeli jest to konieczne do wydania opinii i spełnia ustawowe uprawnienia dostępu²⁶.

Biegli nie mogą przeprowadzać oględzin obiektów i innych składników majątkowych, które nie stanowią własności jednostki kontrolowanej lub znajdują się poza tą jednostką. Uprawnienia takie na mocy art. 39 ust. 2a ustawy o NIK posiadają jedynie kontrolerzy NIK. Ustawodawca nie przyznał biegłym w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Izbę także prawa do wzywania i przesłuchiwania świadków czy żądania udzielania wyjaśnień od osób odpowiedzialnych za kontrolowane zagadnienia.

W niektórych postępowaniach kontrolnych biegli otrzymują imienne upoważnienia do prowadzenia czynności w jednostce kontrolowanej²⁷, ustawa o NIK nie przewiduje jednak takiego rozwiązania, dlatego podstawą przeprowadzenia przez biegłego czynności niezbędnych do wydania opinii na terenie jednostki kontrolowanej jest postanowienie o powołaniu na biegłego. W celu wykazania podstawy do wejścia na teren jednostki kontrolowanej biegły powinien przed rozpoczęciem czynności okazać kierownikowi jednostki postanowienie wraz z dokumentem tożsamości.

²⁴ T.j. Dz.U. 2024, poz. 632 ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. 2022, poz. 1233.

²⁶ W przypadku dokumentów zawierających informacje niejawne o klauzuli „zastrzeżone” wymagane jest posiadanie ważnego poświadczenia bezpieczeństwa oraz aktualnego zaświadczenia potwierdzającego odbycie szkolenia w zakresie ochrony informacji. Dostęp do informacji niejawnych o klauzuli tajności „poufne”, „tajne” lub „ściśle tajne” jest uwarunkowany posiadaniem odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa oraz możliwe po przeszkoleniu w zakresie ochrony informacji niejawnych.

²⁷ Takie rozwiązanie przewiduje np. art. 25 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1712 ze zm.) czy w art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2020, poz. 224).

Biegły obowiązany jest do zachowania w tajemnicy informacji, o których dowiedział się w związku z wykonywaniem zadań określonych w postanowieniu o powołaniu. Dotyczy to wszystkich uzyskanych przez biegłego informacji, bez względu na ich wpływ na wyrażaną opinię. Możliwość ujawnienia tych informacji wymaga wcześniejszego zwolnienia z obowiązku jej zachowania przez Prezesa NIK albo sąd właściwy do rozpoznania sprawy. Obowiązek zachowania tajemnicy kontrolerskiej jest bezterminowy, tj. trwa od momentu uzyskania informacji nią objętych i nie wygasa wraz z wykonaniem badania czy zakończeniem kontroli. Jedynie w sytuacji, gdy informacja zostaje upubliczniona, a więc została zawarta w dokumentach podawanych do wiadomości publicznej (w szczególności w wystąpieniu lub informacji o wynikach kontroli), obowiązek zachowania przez biegłego tajemnicy kontrolerskiej będzie miał charakter terminowy, gdyż wiązać będzie biegłego do momentu publikacji, a więc do chwili utraty przez informację charakteru poufności²⁸. Nie wszystkie ustalenia kontroli ze względu na tajemnice prawnie chronione są podawane do wiadomości publicznej, dlatego biegły musi być świadomy tego, jakie informacje uzyskane w związku z realizacją zadań dla Najwyższej Izby Kontroli nie zostały upublicznione, a tym samym są objęte tajemnicą kontrolerską. Ujawnienie ich bez wcześniejszego zwolnienia przez Prezesa NIK stanowi przestępstwo z art. 266 § 1 k.k.²⁹

Opinia biegłego

Zgodnie z art. 49 ust. 3 ustawy o NIK biegły sporządza szczegółowe sprawozdanie zawierające opis przeprowadzonych badań wraz z wydaną na ich podstawie opinią. Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że opinia biegłego stanowi element sprawozdania lub też odrębny dokument. Odmienne niż np. w procedurze karnej³⁰, zdefiniowanie struktury dokumentu wytwarzanego przez biegłego należy uznać za błąd ustawodawcy. Wskazuje na to chociażby treść art. 35 ustawy o NIK, w którym zawarty jest przykładowy katalog dowodów w postępowaniu kontrolnym, w tym opinia biegłego. Jej elementem jest sprawozdanie zawierające m.in. dane identyfikujące autora oraz opis zastosowanych metod badawczych czy wielkość próby³¹.

²⁸ Do wiadomości publicznej podawane są, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, wszystkie wystąpienia i informacje pokontrolne. Informacje posiadane przez biegłego tracą walor poufności tylko w zakresie, w jakim zostały upublicznione.

²⁹ Zob. szerzej: M. Jędrzejczyk, S. Dziwisz, *Istota tajemnicy kontrolerskiej*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 4, s. 13–26.

³⁰ Zob. art. 200 § 2 pkt 5 k.p.k.

³¹ Wyrok SN z dnia 13 października 1998 r., sygn. II KKN 225/96, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 3, poz. 13.

W świetle ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych³² opinie biegłych są dokumentami urzędowymi, a więc stosownie do art. 4 tej ustawy nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego, czyli nie korzystają z ochrony prawnoautorskiej³³. Użyte przez ustawodawcę wyrażenie *nie są przedmiotami prawa autorskiego* należy rozumieć jako równoznaczne z *nie są utworami w rozumieniu prawa autorskiego*, i to nawet w sytuacji, gdy są przejawem działalności twórczej i mają indywidualny charakter. Za błędne więc należy uznać stwierdzenie S. Czarnowa, że opinia biegłego powoływane w toku kontroli Najwyższej Izby Kontroli może być „utworem w rozumieniu ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ale nie będzie podlegała przepisom tej ustawy”³⁴. Zakwalifikowanie opinii biegłego do materiałów urzędowych wskazanych w art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest równoznaczne z wyłączeniem tego wytworu intelektu z zakresu pojęcia *utwór* zdefiniowanego w art. 1 tej ustawy, gdyż utwory, jak wynika z samej definicji, zawsze są przedmiotem prawa autorskiego. Oczywiście stwierdzenie, że opinie biegłych są wyłączone spod ochrony prawnoautorskiej, nie oznacza nieograniczonego dostępu do nich i swobody w ich rozpowszechnianiu. Mogą one przecież zawierać informacje chronione na podstawie innych przepisów (dobra osobiste, tajemnica handlowa itd.), a dodatkowo jako element akt kontroli objęte są tajemnicą kontrolerską.

Otrzymaną opinię kontroler poddaje weryfikacji, w szczególności pod względem fachowości, rzetelności i poprawności logicznej, zarówno w odniesieniu do badań, jak i sformułowanych przez biegłego wniosków³⁵. Opinia biegłego powinna być jasna, zrozumiała. Aby uniknąć nieporozumień, kontroler i biegły muszą posługiwać się spójnym aparatem pojęciowym, zdefiniowanym na etapie zlecenia badania³⁶. Opinia musi być także kompletna (w szczególności w sposób jednoznaczny odpowiadać na zadane biegłemu pytania), rzetelna (poprzedzona wymaganymi badaniami opartymi na niezbędnych dowodach i stosownej wielkości próbie badawczej) oraz logiczna (pozbawiona sprzeczności, zawierać jasne wnioski), a także oparta na metodzie badawczej powszechnie akceptowanej³⁷.

³² T.j. Dz.U. 2025, poz. 24 ze zm.

³³ Pogląd uznający opinie biegłych za dokument urzędowy ma ugruntowane stanowisko zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Zob. np.: A. Niewęgłowski, *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 108; wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 marca 2017 r., sygn. III AUa 875/16, LEX nr 2304323; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II FSK 369/16, LEX nr 2460999.

³⁴ S. Czarnow, *Biegli i specjaliści...*, s. 29.

³⁵ E. Jarzecka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 197.

³⁶ P. Małaszek, J. Michalak, L. Piotrowska, M. Turzyński, *Cechy jakościowe opinii sporządzanych przez biegłych sądowych oraz czynniki na nie oddziałujące*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 7–8, s. 305.

³⁷ J. Dzierżanowska, J. Studzińska, *Kryteria oceny dowodu z opinii biegłego w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, nr 2, s. 27 i n.

Weryfikacja opinii biegłego nie ma na celu potwierdzenia zawartych w niej stwierdzeń lub wniosków, a ewentualne sprawdzenie i doprecyzowanie (szersze uzasadnienie) poszczególnych jej elementów, które decydują o prawidłowości przedstawionych wniosków. Jeżeli analiza opinii biegłego wykaże, że zawiera ona nieścisłości (braki), niejasne zapisy lub pomyłki, np. w wyliczeniach, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli jest uprawniony do wezwania biegłego do uzupełnienia lub poprawy wydanej opinii. Wyjaśnienie zapisów opinii może się odbyć również poprzez przesłuchanie biegłego w charakterze świadka. Jeżeli w wyniku weryfikacji opinii kontroler stwierdzi, że jest ona fałszywa, obowiązany będzie do zawiadomienia organów powołanych do ścigania przestępstw o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 233 § 4 k.k.³⁸

Kontroler w szczególności bada, czy opinia została sporządzona zgodnie z zachowaniem wymogów określonych w umowie (wybór metody badawczej, wielkość próby itd.) oraz czy zawarte w niej ustalenia nie są sprzeczne z innymi zebranymi dowodami. Dla realizacji celu kontroli, a więc ustalenia stanu faktycznego i rzetelnego jego udokumentowania, ocena poszczególnych dowodów i całego materiału dowodowego musi zostać dokonana pod kątem ich wiarygodności i stosowności³⁹. Dowód jest stosowny, gdy zmierza do ustalenia stanu faktycznego w zakresie poddanym kontroli. Wiarygodny jest, w szczególności gdy został przeprowadzony rzetelnie i nie stwierdzono przesłanek wskazujących na naruszenie przez biegłego zasad bezstronności. Jeżeli w wyniku dokonanej oceny opinii biegłego kontroler uzna, że dowód nie jest wystarczający do rzetelnego udokumentowania stanu faktycznego, powinien zebrać dodatkowe dowody. Może też powołać kolejnego biegłego⁴⁰. Bez względu na wpływ opinii na ocenę kontrolowanej działalności będzie ona zawsze stanowić dowód w postępowaniu kontrolnym, gdyż ustawa o NIK nie przewiduje utraty mocy dowodowej⁴¹. Uznając zebrany materiał dowodowy za wystarczający do udokumentowania stanu faktycznego i dokonania jego oceny, Najwyższa Izba Kontroli ponosi wyłączną odpowiedzialność za ustalenia zawarte w wystąpieniu pokontrolnym, której nie ogranicza posiłkowanie się wiedzą zewnętrznych ekspertów⁴².

³⁸ Zob. szerzej: S. Dziwisz, *Odpowiedzialność karna...*, s. 68–77.

³⁹ Pomocne przy ocenie dowodów są standardy Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), której NIK jest członkiem od 1959 r. Przykładowo: pkt 49 ISSAI 100 – *Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym*, pkt 126 ISSAI 200 – *Podstawowe zasady kontroli finansowej* czy pkt 57 ISSAI 400 – *Podstawowe zasady kontroli zgodności*. Zob. Standardy ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10934.pdf> (28.04.2023).

⁴⁰ Pozyskanie opinii kolejnego biegłego jest dopuszczalne też w postępowaniu sądowym. Zob. wyrok SN z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. IV CSK 219/13, LEX nr 1460980.

⁴¹ Także w sytuacji ujawnienia przyczyn wskazujących na brak obiektywizmu nie ma możliwości wyłączenia z akt kontroli przyjętej opinii biegłego (rozwiązanie takie przewidziane jest w procedurze karnej – art. 196 § 2 k.p.k.).

⁴² ISSAI 100/39.

Uznanie, że biegły zrealizował powierzone mu zadanie, nie oznacza, że przedstawione w opinii oceny oraz wnioski są wiążące dla kontrolera NIK. Wszystkie dowody zebrane w toku kontroli są równorzędne, dlatego kontroler każdy z nich ocenia, zachowując sceptycyzm zawodowy i profesjonalny osąd (zasada swobodnej oceny dowodów). Bezkrytyczne zaakceptowanie opinii biegłego mogłoby skutkować sytuacją, w której to nie kontroler, a biegły rozstrzygałby, czy kontrolowana jednostka prawidłowo realizuje swoje zadania.

Biegły a specjalista

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o NIK jeżeli w toku kontroli ujawni się potrzeba dokonania przez kontrolera określonych czynności badawczych z udziałem specjalisty w danej dziedzinie wiedzy lub praktyki, kontroler może powołać specjalistę do udziału w czynnościach, określając przedmiot i czas jego działania. Specjalista, podobnie jak biegły, działa na podstawie postanowienia o powołaniu. Przysługują mu analogiczne uprawnienia, tj. prawo do swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych oraz wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostki. Specjalista nie jest jednak samodzielnym uczestnikiem postępowania kontrolnego, nie sporządza więc opinii ani żadnych innych dokumentów prezentujących jego oceny czy wnioski. Nie przysługuje mu też prawo do samodzielnego prowadzenia oględzin. Jego zadaniem jest uczestniczenie w czynnościach prowadzonych przez kontrolera NIK i wspieranie go swoją wiedzą i umiejętnościami⁴³. Czynność kontrolna dokumentowana jest przez kontrolera i podpisywana zarówno przez niego, jak i przez specjalistę. Specjalista najczęściej powoływany jest do udziału w prowadzonych oględzinach, w trakcie których pomaga dokonać np. pomiarów, pobrać próbki itp., jednak w przeciwieństwie do biegłego, nie może sam ich prowadzić. Może być też powołany w celu przetłumaczenia zeznań, wyjaśnień lub oświadczeń składanych do protokołu przez osobę niewładającą językiem polskim. Przepis art. 35b ust. 7 ustawy o NIK wprost wskazuje, że do tłumacza stosuje się przepisy dotyczące specjalistów, w tym art. 49 ust. 4 ustawy o NIK dotyczący obowiązku powołania go postanowieniem. Jego obowiązkiem jest przełożenie treści zeznań, wyjaśnień lub oświadczeń na język polski, które umieszczane są w protokole odpowiednio: przyjęcia ustnych wyjaśnień (art. 40 ust. 6), ustnego oświadczenia (art. 41 ust. 3) lub z zeznań świadka (art. 47 ust. 2). Specjalista

⁴³ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na błąd ustawodawcy, gdyż przepis art. 49 ust. 5 wskazuje, że przepisy art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. A–c ustawy o NIK stosuje się odpowiednio zarówno do biegłego, jak i do specjalisty. Tymczasem uprawnienie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. c do przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności nie może dotyczyć specjalisty, który powoływany jest wyłącznie do uczestniczenia w czynnościach dowodowych prowadzonych przez kontrolera (a nie inicjowania własnych).

jest uczestnikiem tych czynności dowodowych, dlatego podpisuje każdą stronę protokołu i w ten sposób autoryzuje swój przekład⁴⁴. Protokół sporządza jednak kontroler i to on zamieszcza zarówno treść zeznania w języku obcym, jak i polski przekład. Podobnie jak w procedurze karnej (art. 204 k.p.k.), cywilnej (265 k.p.c.) czy administracyjnej (art. 69 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵), osoba powoływana na tłumacza nie musi być wpisana na listę tłumaczy przysięgłych prowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości. Może nim być każda osoba władająca dobrze językiem, którym posługuje się przesłuchiwany⁴⁶.

Bibliografia

- Czarnow S., *Biegli i specjaliści w postępowaniu kontrolnym NIK – perspektywa zmian*, „Kontrola Państwowa” 2023, nr 3.
- Dzierżanowska J., Studzińska J., *Kryteria oceny dowodu z opinii biegłego w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, nr 2.
- Dziwisz S., *Odpowiedzialność karna biegłego powołanego w toku kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 3.
- Dziwisz S., *O możliwości zastosowania koncepcji aktywizmu w działalności Najwyższej Izby Kontroli (polemika z L. Muratem)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 8.
- Dziwisz S., Jędrzejczyk M., *Istota tajemnicy kontrolerskiej*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 4.
- Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z., *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli Państwowej*, Warszawa 2018.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2007.
- Małaszek P., Michalak J., Piotrowska L., Turzyński M., *Cechy jakościowe opinii sporządzanych przez biegłych sądowych oraz czynniki na nie oddziałujące*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 7–8.
- Niewęglowski A., *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Pachnik K., *Podmioty wydające opinie z wykorzystaniem wiadomości specjalnych w prawie polskim*, „Problemy Kryminalistyki” 2015, nr 4.
- Pachnik K., *Przesłanki odpowiedzialności karnej biegłego w świetle artykułu 233 § 4 Kodeksu karnego (zarys ujęcia)*, „Prokurator” 2010, nr 3.
- Padrak R., *Postępowanie kontrolne. Komentarz*, Wrocław 2012.
- Widła T., *Ocena dowodu z opinii biegłego*, Katowice 1992.

Streszczenie

Przyznane Najwyższej Izbie Kontroli kompetencje, nakierowane na badanie prawidłowości wydatkowania „grosha publicznego” oraz ocenę funkcjonowania państwa i realizacji zadań

⁴⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 159.

⁴⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 572

⁴⁶ Postanowienie SN z dnia 10 grudnia 2003 r., sygn. V KK 115/03, LEX nr 83762; wyrok SA w Krakowie z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. II AKa 89/08, LEX nr 477981; wyrok SA w Katowicach z dnia 13 września 2011 r., sygn. II AKa 210/11, LEX nr 1102910.

publicznych, powodują konieczność prowadzenia specjalistycznych badań w każdym obszarze aktywności państwa. Tak szeroki zakres przedmiotowy kontroli niejednokrotnie wymaga posiłkowania się specjalistyczną wiedzą przy jego ocenie. W sytuacji gdy kontrolerzy nie posiadają kompetencji do zbadania określonych zagadnień, istnieje możliwość powierzenia tych badań powołanemu w tym celu biegłemu, którego opinia będzie stanowić dowód w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Izbę. Zarówno sposób jego powoływania, jak i przyznane mu przez ustawodawcę kompetencje i obowiązki nie są w pełni analogiczne do rozwiązań przewidzianych w postępowaniu sądowym. W niniejszym artykule dokonano analizy instytucji biegłego w postępowaniu kontrolnym NIK, ze szczególnym uwzględnieniem zasad jego powoływania, ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych oraz cech odróżniających go od powoływanego w toku kontroli specjalisty. Odniesiono się do zagadnień budzących wątpliwości również wśród praktyków, takich jak możliwość powołania na biegłego instytutu naukowego lub zapewnienia ochrony prawnoautorskiej wydanej opinii. Przedmiot artykułu przesądził o wyborze metody badawczej i układzie opracowania. Podstawową zastosowaną metodą badawczą jest metoda formalno-dogmatyczna związana z analizą przepisów ustawy o NIK.

Słowa kluczowe: biegły, postępowanie kontrolne, opinia biegłego, specjalista, Najwyższa Izba Kontroli

EXPERT IN AUDIT PROCEEDINGS CONDUCTED BY THE SUPREME AUDIT OFFICE

Summary

The competencies granted to the Supreme Audit Office (Najwyższa Izba Kontroli, NIK), aimed at examining the legality and efficiency of public spending as well as assessing the functioning of the state and the implementation of public tasks, necessitate specialized investigations in every area of state activity. The broad scope of audits often requires the support of expert knowledge in evaluating specific issues. When auditors lack the necessary expertise to examine certain matters, it is possible to delegate these assessments to a specially appointed expert, whose opinion serves as evidence in the audit proceedings conducted by NIK. However, both the appointment procedure and the competencies and duties assigned by the legislature to such experts are not fully analogous to those established in judicial proceedings. This article analyzes the institution of the expert in NIK audit proceedings, with particular emphasis on the principles of appointment, subject-matter and personal limitations, as well as distinguishing features compared to specialists engaged during an audit. The subject matter of the article has determined the choice of research method and the structure of the study. The primary research method applied is the formal-dogmatic method, focusing on an analysis of the provisions of the NIK Act.

Keywords: Expert, audit proceedings, expert opinion, specialist, Supreme Audit Office