



## Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08  
e-mail: [nra@nra.pl](mailto:nra@nra.pl) [www.nra.pl](http://www.nra.pl)

Warszawa, dnia 7 stycznia 2026 roku

Szanowny Pan  
Rafał Bochenek  
Przewodniczący Komisji do Spraw Petycji  
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

DA.023.12.2026

dot. BKSP-155-X-616/2

### OPINIA

**Naczelnej Rady Adwokackiej dotycząca petycji w sprawie zmiany art. 41 ust. 5 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117) (BKSP-155-X-616/25)**

W związku z treścią opinii prawnej Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu, z dnia 7 listopada 2025 znak: BEOS-WP-1611/25 dotyczącej petycji nr BKSP – 155 – X – 616/25, w sprawie zmiany art. 41 ust. 5 ustawy z dnia 5 lipca 1996 roku o doradztwie podatkowym, Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę, że w konsekwencji wniosków tej opinii, zmiana proponowana petycją, nie tylko z przyczyn techniki legislacyjnej, nie powinna być dalej procedowana.

Wnioski przedmiotowej opinii wskazują, że z punktu widzenia techniki legislacyjnej postulowana zmiana mogłaby zostać wprowadzona do systemu prawnego nie poprzez zmianę przepisów ustawy o doradztwie podatkowym, ale wyłącznie poprzez zmianę przepisów ustaw zawodowych regulujących zawód adwokata i radcy prawnego. W tym miejscu wskazać należy, że taka rekomendacja nie może być przedmiotem wdrożenia bez względu na reguły techniki legislacyjnej, gdyż uprawnienie do udzielania substytucji w ustawach zawodowych adwokatów i radców prawnych dotyczą całego zakresu wykonywania zawodu obu profesji. Tak adwokaci, jak radcowie prawni posiadają uprawnienie do wykonywania swoich profesji w znacznie szerszym zakresie niż doradcy podatkowi. W art. 41 ustawy o doradztwie podatkowym wskazano, że doradca podatkowy uprawniony jest między innymi do występowania „w postępowaniu przed organami administracji publicznej w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami” jako pełnomocnik podatnika, płatnika, inkasenta oraz innych wskazanych w ustawie osób i w tym, wyłącznie, zakresie „może udzielić dalszego pełnomocnictwa (substytucji) innemu doradcy podatkowemu, adwokatowi lub radcy prawnemu”.

Wprowadzenie regulacji objętej petycją zgodnie z którą adwokat czy radca prawny mógłby w wyżej opisanych sprawach udzielić substytucji doradcy podatkowemu nie mogłoby zostać dokonane w ustawie prawo o adwokaturze ani w ustawie o radcach prawnych bez konieczności szczegółowego opisanie spraw, których taka substytucja mogłaby zostać doradcy podatkowemu udzielona. W przeciwnym razie przyjęcie postulatu petycji w ustawach zawodowych adwokatów i radców prawnych prowadziłyby do możliwości udzielania przez adwokata lub radcę prawnego substytucji doradcy podatkowemu np. w sprawie rozwodowej czy alimentacyjnej co wynika z zakresu kompetencji zawodowych obu tych profesji. Status zawodowy doradcy podatkowego nie obejmuje uprawnień do występowania w takiego rodzaju sprawach i w żadnym wypadku nie może być rozszerzony regulacją uprawniającą do zastępowania adwokata czy radcy prawnego w procedurze zastępstwa substytucyjnego. Wprowadzenie takiej regulacji wymagałoby kazuistycznego wskazania spraw, w których udzielenie substytucji doradcy podatkowemu byłoby możliwe, a tego dziś przepisy ustaw zawodowych adwokatów i radców prawnych nie przewidują. Takie rozwiązanie, z kolei, wymagałoby praktycznego wdrożenia systemu weryfikowania czy substytucja została udzielona w sprawie o dopuszczalnym zakresie przedmiotowym, z uwagi na jej merytoryczny zakres.

Powyższy wywód oparty, wydawałoby się, na wyłącznie legislacyjnym aspekcie regulacji daje jednak pełny obraz także merytorycznej niedopuszczalności rozwiązania, które uprawniałoby do udzielania przez adwokatów i radców prawnych substytucji doradcy podatkowemu z uwagi właśnie na ustawowy zakres kompetencji zawodowych tych profesji i związane z tym kwestie zarówno odpowiedzialności, ale także ważności rozstrzygnięć w sprawach w których pełnomocnikiem lub substytutem byłby pełnomocnik bez wymaganych kwalifikacji zawodowych. Zamiast upraszczać, proponowane rozwiązanie potencjalnie, nakładałoby dodatkowe obowiązki weryfikowania także przedmiotu postępowania pod kątem dopuszczalności ustanowienia określonego substytuta. Choć obowiązująca w ustawie o doradztwie podatkowym norma dotycząca prawa udzielania przez doradcę podatkowego substytucji adwokatowi lub radcy prawnemu mieści się, w odróżnieniu od regulacji odwrotnej, w granicach prawa z uwagi na fakt, że w takim przypadku zawodowe uprawnienia substytuta są zawsze większe niż udzielającego substytucji doradcy podatkowego, to odwrotne uprawnienia, w ocenie NRA, mogłyby generować chaos prawny i destabilizować system relatywnie bardziej niż korzyści, które mogłoby przynieść wdrożenie proponowanego rozwiązania. Zakres rzeczywistych potrzeb i problemów, które rozwiązać miało by wdrożenie postulatu petycji wydaje się na tyle marginalny, że ingerowanie w rozwiązanie obowiązujące w obecnym kształcie należy, w każdym aspekcie – uznać za niecelowe.

Adwokat Dorota Kulińska

Członek Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych NRA