

STANOWISKO NR 11/2026
KRAJOWEJ RADY DORADCÓW PODATKOWYCH
z dnia 10 lutego 2026 r.

**w sprawie przyjęcia treści opinii w zakresie projektu
rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki
w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej
podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe (nr 3/2026)**

Krajowa Rada Doradców Podatkowych przyjmuje treść opinii w zakresie projektu rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe (nr z wykazu: 3/2026) stanowiącej załącznik do niniejszego stanowiska.

OPINIA KRAJOWEJ RADY DORADCÓW PODATKOWYCH
W ZAKRESIE PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA
MINISTRA FINANSÓW I GOSPODARKI W SPRAWIE
OBOWIĄZKOWEGO UBEZPIECZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ PODMIOTÓW
WYKONUJĄCYCH DORADZTWO PODATKOWE (NR 3/2026)

1. WPROWADZENIE

Przedmiotowa opinia została sporządzona do projektu rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów wykonujących doradztwo podatkowe (nr 3/2026). Zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2117 ze zm. – dalej jako UoDP) określenie przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych szczegółowego zakresu ubezpieczenia obowiązkowego, o którym mowa w art. 44 UoDP oraz minimalnej sumy gwarancyjnej, wymaga zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Doradców Podatkowych oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń.

Po dokonanej analizie przedłożonego projektu Krajowa Rada Doradców Podatkowych przedkłada poniższe uwagi.

2. UWAGI ODNOŚNIE DO SKOKOWEGO PODWYŻSZENIA MINIMALNYCH SUM GWARANCYJNYCH

Jednym z obligatoryjnych elementów rozporządzenia pozostaje określenie przez Ministra Finansów i Gospodarki minimalnej sumy gwarancyjnej. Przedłożony pod opiniowanie projekt przewiduje podwyższenie podstawowej minimalnej sumy gwarancyjnej z dotychczasowych 10 000 EUR do 50 000 EUR, a więc pięciokrotnie. Jeszcze wyższe minimalne sumy gwarancyjne zostały przewidziane dla podmiotów uprawnionych do świadczenia usług doradztwa zatrudniających doradców podatkowych lub angażujących ich na umowy cywilnoprawne (75 000 EUR) oraz dla doradców podatkowych zatrudnionych lub będących stroną umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem nieuprawnionym do wykonywania doradztwa podatkowego (odpowiednio 60 000 EUR lub 100 000 EUR w zależności od tego czy podmiot taki sporządza skonsolidowane sprawozdanie finansowe).

Ustalenie czy takie zmiany są uzasadnione wymaga odniesienia się do roli, którą pełni minimalna suma gwarancyjna. W doktrynie prawa ubezpieczeniowego wskazuje się, że „analiza kształtu ubezpieczeń obowiązkowych prowadzi do wniosku, że zamierzeniem ustawodawcy nie było stworzenie w każdym

przypadku doskonałego instrumentu prawnego zapewniającego pełną realizację wszelkich roszczeń osób poszkodowanych (w obszarach, w których w ocenie ustawodawcy poszkodowani zasługują na szczególną ochronę). Założeniem jest jedynie polepszenie położenia niektórych poszkodowanych, nie zaś zagwarantowanie pełnej realizacji ich interesów w każdym przypadku. Interesy te nie mają być chronione w pełnym zakresie, lecz jedynie w zakresie przewidzianym przez prawo. Takie podejście jest wyrazem kompromisu między dwiema istotnymi wartościami: ochroną roszczeń osób poszkodowanych a ochroną interesów majątkowych osób obciążonych obowiązkiem ubezpieczenia.”¹. Okoliczność tą dostrzega Ministerstwo Finansów wskazując, że „w celu zapewnienia wyższego poziomu bezpieczeństwa świadczonych usług podmiot wykonujący doradztwo podatkowe może – w ramach ustalonych indywidualnie z ubezpieczycielem warunków umowy ubezpieczenia ustalić wyższą wysokość sumy gwarancyjnej ubezpieczenia OC”. W efekcie, naszym zdaniem, **przy ustalaniu sumy gwarancyjnej ustawodawca powinien kierować się m.in. tym, aby wysokość minimalnej sumy gwarancyjnej była adekwatna do poziomu występujących szkód, ale z drugiej strony, aby nie była nadmiernie obciążająca dla ubezpieczonego (tak by ten mógł dostosować poziom ubezpieczenia do charakteru prowadzonej działalności i związanych z nimi ryzyk). Konieczne jest więc proporcjonalne wyważenie dóbr: naprawienia szkody oraz obciążenia ubezpieczonego.**

Jeżeli więc suma gwarancyjna, realizując cechy proporcjonalności, ma się odnosić do wysokości adekwatnej i możliwej szkody, jej podwyższenie powinno bazować na analizie częstotliwości występowania przypadków, w których kwota roszczeń przekracza dotychczasową minimalną sumę gwarancyjną oraz skali tych przekroczeń. To właśnie sytuacja, w której kwota roszczenia wielokrotnie i masowo przekraczałaby przyjętą sumę gwarancyjną, byłaby argumentem ku temu, aby kwota ta została podwyższona. Argument podnoszony w uzasadnieniu projektowanego rozporządzenia, dotyczący ogólnych zmian społeczno-gospodarczych w ostatnich 20 latach, w tym wzrostu wynagrodzeń, nie może mieć decydującego znaczenia przy ocenie zasadności podwyższenia minimalnej sumy gwarancyjnej. Jeżeli bowiem dotychczasowy poziom tej sumy skutecznie pokrywał zdecydowaną większość szkód powstałych w związku z wykonywaniem zawodu doradcy podatkowego, to powstaje pytanie czy istnieją racjonalne podstawy do tak dalekiego podwyższania sumy gwarancyjnej. Sama poprawa wskaźników ekonomicznych nie dowodzi ani wzrostu skali ryzyk zawodowych, ani zwiększenia wartości szkód, które rzeczywiście występują w praktyce.

W efekcie zdaniem opiniodawcy w celu rzetelnego zaopiniowania tak znaczącego i skokowego wzrostu minimalnej sumy gwarancyjnej, niezbędne jest zebranie szczegółowych informacji o szkodowości od ubezpieczycieli. Wydaje się, że ustawowy wymóg przedłożenia opinii także przez Polską Izbę Ubezpieczeń powinien ułatwić zebranie takich danych. W szczególności kluczowe wydaje się ustalenie częstotliwości występowania przypadków, w których kwota roszczeń przekracza dotychczasową minimalną sumę gwarancyjną oraz skali tych przekroczeń. Wobec tego **zwracamy się z**

uprzejmą prośbą o pozyskanie od Polskiej Izby Ubezpieczeń lub bezpośrednio od zakładów ubezpieczeń takich danych i przedstawienie ich na potrzeby prowadzonej dyskusji. Jeżeli, ze względów legislacyjnych, konieczne jest szybkie wydanie rozporządzenia i nie ma możliwości oczekiwania na te dane, naszą propozycją jest utrzymanie dotychczasowego poziomu minimalnej sumy ubezpieczenia, a następnie, po zebraniu i wspólnej analizie danych, rozpoczęcie dyskusji nad adekwatną minimalną sumą gwarancyjną.

W tym kontekście Krajowa Izba Doradców Podatkowych poniżej przedstawia posiadane informacje o średniej kwocie szkód wynikających z umowy generalnej według danych na 30.06.2025:

Rok początku ochrony	Średnia wartość szkody (pln)
2018	7630
2019	9231
2020	7954
2021	17730
2022	14136
2023	19693
2024	9494
2025	5698

Źródło: Warta S.A. (zał. 1)

Wskazane dane wskazują, iż na przestrzeni lat nie nastąpił skokowy wzrost wartości szkód. Średnia wartość szkody w żadnym roku nie przekroczyła 20 tys. zł, znacznie poniżej obecnego poziomu minimalnej sumy gwarancyjnej.

Mając na uwadze posiadane na ten moment Krajowa Rada Doradców Podatkowych nie może pozytywnie zaopiniować projektu pięciokrotnego podwyższenia minimalnej sumy ubezpieczenia. Posiadane przez Krajową Radę Doradców Podatkowych informacje nie wskazują bowiem na potrzebę tak dalekiego podwyższenia minimalnej sumy gwarancyjnej. Choć dostrzegamy zasadność prowadzenia dalszych analiz w tym zakresie w celu rozważenia zasadności podwyższenia minimalnej sumy gwarancyjnej oraz deklarujemy gotowość do merytorycznych rozmów na ten temat, uważamy jednocześnie, że ustalenie tej sumy powinno zostać poprzedzone rzetelną analizą danych dotyczących szkodowości w obszarze usług doradztwa podatkowego.

W analizowanym kontekście zauważyć należy, że z dniem 1 stycznia 2019 r. weszły w życie regulacje zawarte w przepisach ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 771), które (podobnie jak obecnie przy zmianie UoDP) wprowadziły zmiany w zakresie wykonywania zawodu komorników sądowych. Tak samo jak w przypadku UoDP powstała również konieczność, aby minister właściwy do spraw instytucji finansowych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Komorniczej oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń, określił, w drodze

rozporządzenia, szczegółowy zakres ubezpieczenia obowiązkowego. W tym zakresie zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej komorników sądowych, które utrzymało dotychczas obowiązującą komorników sumę gwarancyjną. W uzasadnieniu do rozporządzenia zawarto stwierdzenie: „Należy wskazać, iż od momentu wejścia w życie obecnie obowiązującego rozporządzenia w tej sprawie, tj. od dnia 1 stycznia 2004 r., resort finansów nie otrzymał sygnałów, iż określona w tym rozporządzeniu wysokość minimalnej sumy gwarancyjnej została wyznaczona na zbyt niskim poziomie”. Oznacza to, że suma gwarancyjna w przypadku komorników sądowych nie zmieniła się od 2004 r., tzn. przez okres ponad 22 lat. Z powyższego wynika, że **Minister Finansów, w odniesieniu do innych zawodów regulowanych, uzależnienia minimalną sumy gwarancyjnej od faktycznej szkodowości. Krajowa Rada Doradców Podatkowych postuluje przyjęcie tożsamego podejścia w odniesieniu do ustalenia minimalnej sumy ubezpieczenia dla doradców podatkowych.**

W naszej ocenie konieczne jest też odniesienie się do uzasadnienia, które odwołuje się do minimalnych wysokości minimalnych sum gwarancyjnych obowiązujących w zawodach radców prawnych i adwokatów, sugerując konieczność dostosowania poziomu ubezpieczenia doradców podatkowych do tych standardów. Specyfika zawodu doradcy podatkowego znacząco różni się od specyfiki innych zawodów prawniczych. Doradcy podatkowi świadczą zróżnicowane usługi, od prowadzenia ksiąg rachunkowych i bieżącego doradztwa dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz konsumentów, po obsługę dużych korporacji. Ten szeroki wachlarz usług i klientów generuje odmienny profil ryzyka niż ten charakterystyczny dla radców prawnych czy adwokatów (obsługa korporacyjna / prowadzenie sporów). W tym kontekście warto podnieść też, że w obszarze istotnej części usług świadczonych przez doradców podatkowych, takich jak usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, ustawodawca przewiduje adekwatność sumy ubezpieczenia w wysokości 10 000 EUR¹

Konieczność uzupełnienia OSR o wpływ zmian na małych i średnich przedsiębiorców

Należy zauważyć, że populacja doradców podatkowych jest znacznie mniejsza w porównaniu do innych zawodów prawniczych, co ma istotny wpływ na dynamikę rynku ubezpieczeń dla tej grupy zawodowej. Przed wprowadzeniem skokowego wzrostu sumy gwarancyjnej konieczne wydaje się dogłębne przeanalizowanie, w jaki sposób proponowany, gwałtowny wzrost minimalnej sumy gwarancyjnej wpłynie na dostępność i koszt polis ubezpieczeniowych, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że już w ramach dotychczasowej umowy generalnej, ubezpieczenia dla doradców podatkowych były

¹ M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, 5.3.9.4. Zasada ograniczonego zakresu obowiązku ubezpieczenia.

istotnie droższe niż np. te proponowane w umowie generalnej dla radców prawnych. Nagły wzrost sumy ubezpieczenia może doprowadzić do istotnego wzrostu obciążenia finansowego doradców, co jeszcze szczególnie istotne biorąc pod uwagę krótkie vacatio legis planowanych zmian. Zmiana ta może znacznie wpłynąć na koszty prowadzenia działalności gospodarczej przez doradców podatkowych a tym samym na ceny usług doradztwa podatkowego i ich dostępność. Dlatego też konieczna wydaje się analiza wpływu rozporządzenia na sektor małych i średnich przedsiębiorców. Wynika to z faktu, że jeżeli nie wszyscy to zdecydowana większość doradców podatkowych oraz spółek doradztwa podatkowego należy do tej grupy, a zatem nie jest prawidłowe założenie zawarte w OSR, że projekt nie podlega analizie w tej kwestii.

Niezależnie, w przypadku podjęcia przez Ministerstwo Finansów decyzji o znaczącym zwiększeniu minimalnej sumy gwarancyjnej, postulujemy rozłożenie planowanych zmian w czasie. Pozwoli to na monitorowanie reakcji rynku ubezpieczeń na wprowadzane regulacje.

Wprowadzenie nierówności doradców podatkowych wobec firm audytorskich wykonujących doradztwo podatkowe

Zwracamy uwagę na powiązanie tematyki będącej przedmiotem niniejszej opinii z ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1891 – dalej jako: UoBR). Zgodnie z UoBR firma audytorska jest obowiązana zawrzeć umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywania czynności rewizji finansowej. Natomiast art. 53 ust. 1 UoBR stanowi, że: „W przypadku świadczenia usług lub prowadzenia działalności, o których mowa w art. 47 ust. 2, firma audytorska jest obowiązana zawrzeć umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej również z tytułu świadczenia tych usług lub prowadzenia działalności”. W katalogu, który wspomniany jest w tym przepisie zawarte są również czynności doradztwa podatkowego. Podobnie jak w UoDP, tak również w UoBR zawarty został przepis kompetencyjny art. 53 ust. 6 UoBR zgodnie z którym minister właściwy do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Biegłych Rewidentów oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, o którym mowa w ust. 1 i 3, oraz minimalną sumę gwarancyjną, biorąc w szczególności pod uwagę specyfikę wykonywanego zawodu oraz zakres realizowanych zadań.

Obecnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej firmy audytorskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2074). Zauważyć należy, że zgodnie z § 3 pkt 2 ppkt 2 tego rozporządzenia – w przypadku, gdy firma audytorska wykonuje również czynności doradztwa podatkowego – suma gwarancyjna w takim przypadku wynosi niezmiennie 10.000 euro.

Dokonanie zmiany projektowanym rozporządzeniem wprowadzi więc stan nierówności wobec prawa w sytuacji, gdy firma audytorska wykonująca jednocześnie czynności doradztwa podatkowego będzie w uprzywilejowanej pozycji w zakresie obowiązków ubezpieczeniowych wobec pozostałych podmiotów uprawnionych do wykonywania tychże czynności. Zwracamy uwagę na potencjalną niezgodność takiego stanu rzeczy z prawem unijnym.

3. UWAGI ODNOŚNIE DO PODWYŻSZONEGO POZIOMU MINIMALNYCH SUM GWARANCYJNYCH DLA PODMIOTÓW ZATRUDNIAJACYCH DORADCÓW PODATKOWYCH (§4 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia)

W ocenie Krajowej Rady Doradców Podatkowych dyskusyjne pozostaje podwyższenie minimalnej sumy gwarancyjnej do 75 000 EUR dla podmiotów uprawnionych do wykonywania doradztwa podatkowego, które zatrudniają doradców podatkowych lub są stroną umowy cywilnoprawnej z doradcą. Ta kategoria podmiotów jest niezwykle zróżnicowana – obejmuje zarówno duże kancelarie doradztwa podatkowego, jak i mniejsze podmioty, dla których zatrudnienie wykwalifikowanego doradcy podatkowego jest kluczowe, lecz wiąże się z ograniczonym ryzykiem.

Proponowane podwyższenie sumy gwarancyjnej może prowadzić do niepożądanych konsekwencji rynkowych. Stawia ono podmioty zatrudniające przed dylematem: czy ponieść wyższe koszty związane z obowiązkowym ubezpieczeniem wykwalifikowanego doradcy podatkowego (z sumą 75 000 EUR), czy też zamiast tego zatrudnić osobę bez formalnych uprawnień doradcy podatkowego, dla której obowiązek ubezpieczenia w ramach tego przepisu nie powstanie, co potencjalnie obniży koszty działalności. Takie rozwiązanie faworyzuje zatrudnianie osób bez pełnych kwalifikacji, tworząc negatywną zachętę do korzystania z usług profesjonalnych, wykwalifikowanych doradców podatkowych. Wydaje się to sprzeczne z deklarowanym celem ochrony interesów klientów.

4. UWAGI ODNOŚNIE DO PODWYŻSZONEGO POZIOMU MINIMALNYCH SUM GWARANCYJNYCH DLA DORADCÓW DZIAŁAJACYCH W RAMACH PODMIOTÓW NIEUPRAWNIONYCH DO DORADZTWA PODATKOWEGO (§4 ust. 1 pkt 3-4 Rozporządzenia)

Nie dostrzegamy dostatecznego uzasadnienia dla proponowanego wyższego poziomu minimalnych sum gwarancyjnych obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej dla doradców podatkowych zatrudnionych w podmiotach nieuprawnionych do świadczenia usług doradztwa podatkowego (60 000 EUR / 100 000 EUR). W tym przypadku doradztwo świadczone jest w ramach wewnętrznych struktur lub na rzecz jednego, konkretnego podmiotu. Odpowiedzialność za ewentualne szkody wynikające z działalności doradcy jest w pierwszej kolejności i w przeważającej mierze regulowana przez stosunek pracy lub indywidualne umowy cywilnoprawne. Strony tych relacji

mają możliwość precyzyjnego określenia zakresu odpowiedzialności oraz wymogu minimalnej sumy ubezpieczenia.

Niezależnie od tego zasadne wydaje się pozostawienie podmiotom zatrudniającym doradców podatkowych / angażującym ich w ramach umów cywilnoprawnych swobody w zakresie tego w jaki sposób chcą oni zarządzać ryzykiem związanym ze świadczonymi na ich rzeczy usługami doradców podatkowych. Nie wydaje się by w tym obszarze wprowadzanie paternalistycznych rozwiązań ustawodawczych, w postaci istotnie podwyższonych minimalnych sum gwarancyjnych, pozostawało niezbędne dla ochrony interesów stron.

5. POZOSTAŁE UWAGI

- Poddajemy pod rozważenie czy § 2 Projektu Rozporządzenia, który w obecnym brzmieniu odwołuje się do „czynności doradztwa podatkowego, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym” nie powinien odwoływać się również do czynności wskazanych w ust. 1a. Powyższe pozwoliłoby uniknąć mogących powstać wątpliwości czy ubezpieczenie obejmuje również czynności wykonywane na rzecz osób trzecich odpowiedzialnych za zaległości podatkowe oraz następców prawnych podatników, płatników lub inkasentów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.
- W przypadku utrzymania dotychczasowego podziału minimalnych sum gwarancyjnych na różne formy prowadzenia działalności przez doradców podatkowych postulujemy doprecyzowanie, iż w przypadku jeżeli doradca podatkowy podlega ubezpieczeniu z tytułu różnych form działalności minimalna suma gwarancyjna jego ubezpieczenia odpowiada najwyższej z sum gwarancyjnych wynikających z rozporządzenia. Pozwoli to wyeliminować ewentualne wątpliwości odnośnie do obowiązku wielokrotnego ubezpieczenia się w przypadku prowadzenia działalności w różnych formach.
- Zgodnie z par. 5 ust. 2 Rozporządzenia *Jeżeli umowa ubezpieczenia OC została zawarta przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, a okres, na jaki została zawarta, upływa po tym dniu, nową umowę ubezpieczenia OC zawiera się najpóźniej w ostatnim dniu okresu, na jaki została zawarta ta umowa.* Postulujemy doprecyzowanie, iż przepis ten stosuje się z zastrzeżeniem § 3, który stanowi że *obowiązek ubezpieczenia OC powstaje nie później niż w dniu poprzedzającym dzień rozpoczęcia wykonywania czynności doradztwa podatkowego.* Pozwoli to uniknąć sytuacji konieczności przedłużania ubezpieczenia w sytuacji gdy doradca podatkowy nie będzie planował w czasie po zakończeniu bieżącej polisy świadczenia dalszych usług.

Załączniki:

1. Tabela szkodowości z 10.07.2025 r.

Scholar Sebastian

Krzysztof Zieliński

Melanie Mankus

Syrena - Motwiec
Jarna.

Monika Skoch

Anne Kiebre

Krzysztof Krawiec

Andrzej Lubicki
Katarzyna Zielińska - Białe

Ryszard Wójcik

Elżbieta Yelabova

Henryk Hinc

Adam Stankiewicz

Janusz Krawiec

Olga Krawiec

Yena Krawiec

Tomasz Kulak

Anna Wądrodziej

Marek Rudy

Marek Puch

Andrzej Tystr

Silwiusz Tron

Joanna Krawiec

Jadwiga Krawiec

Elżbieta Krawiec