

# ZAPŁATA PODATKÓW LOKALNYCH INSTRUMENTEM PŁATNICZYM – UWAGI NA TLE REDAKCJI ART. 61A ORDYNACJI PODATKOWEJ

Zbigniew Ofiarski

## 1. Uwagi wprowadzające

Przepis art. 61a dodano do ustawy ordynacja podatkowa z dniem 1 stycznia 2009 r.,<sup>1</sup> spełniając w ten sposób oczekiwania środowisk samorządowych. Na podstawie tego przepisu dopuszczono możliwość dokonywania zapłaty podatków stanowiących dochody odpowiednio budżetu gminy, powiatu lub województwa z wykorzystaniem karty płatniczej. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego były już wtedy przygotowane do przyjmowania w tej formie zapłaty podatków wyżej wymienionych podatków.<sup>2</sup> W tym okresie definicję karty płatniczej zamieszczono w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo bankowe,<sup>3</sup> a następnie w art. 2 pkt 7 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych.<sup>4</sup> Określano kartę płatniczą jako kartę identyfikującą wydawcę i upoważnionego posiadacza, uprawniającą do wypłaty gotówki lub dokony-

---

1 Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 209, poz. 1318).

2 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw – druk nr 951 Sejmu RP VI kadencji.

3 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1376 ze zm.).

4 Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1232), która utraciła moc obowiązującą z dniem 7 października 2013 r.

wania zapłaty, a w przypadku karty wydanej przez bank lub instytucję ustawowo upoważnioną do udzielania kredytu – także do dokonywania wypłaty gotówki lub zapłaty z wykorzystaniem kredytu. Karta płatnicza musi zatem identyfikować jej wydawcę (najczęściej jest to bank lub spółdzielcza kasa oszczędnościowo–kredytowa) oraz posiadacza upoważnionego do posługiwania się kartą.<sup>5</sup>

Wskazano jednocześnie w art. 61a § 2 o.p., że w przypadku skorzystania przez zobowiązanego z karty płatniczej terminem dokonania zapłaty podatku był dzień obciążenia rachunku bankowego podatnika, płatnika lub inkasenta lub rachunku tych podmiotów w spółdzielczej kasie oszczędnościowo–kredytowej, a od dnia 24 października 2011 r. również ich rachunku płatniczego w instytucji płatniczej.<sup>6</sup>

Z dniem 7 października 2013 r. dokonano kolejnej istotnej nowelizacji art. 61a o.p., zwiększając zakres możliwości zapłaty podatków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego poprzez wykorzystanie formy instrumentu płatniczego.<sup>7</sup> Uwzględniono w ten sposób różnorodność form, jakie przybierają instrumenty płatnicze oraz kierowano się względami niedyskryminowania poszczególnych rodzajów instrumentów płatniczych. W rezultacie dopuszczono możliwość dokonywania płatności wyżej wymienionych podatków wszelkimi instrumentami płatniczymi.<sup>8</sup> Karta płatnicza jest tylko jednym z rodzajów instrumentów płatniczych, o czym może świadczyć zwrot zastosowany w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.u.p. „przy użyciu karty płatniczej lub podobnego instrumentu płatniczego”.

## 2. Instrument płatniczy

Zgodnie z art. 2 pkt 10 u.u.p. pojęcie „instrument płatniczy” oznacza zindywidualizowane urządzenie lub uzgodniony przez użytkownika i dostawcę zbiór procedur, wykorzystywane przez użytkownika do złożenia zlecenia płatniczego. W piśmiennictwie ocenia się, że poję-

5 R. Kaszubski, Ł. Obzejta, *Karty płatnicze w Polsce*, Warszawa 2012, s. 177.

6 Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.)

7 Ustawa z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1036).

8 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw – druk nr 1290 Sejmu RP VII kadencji.

cie instrumentu płatniczego obejmuje także wszelkie formy dostępu do pieniądza elektronicznego w usługach, w których pieniądz przechowywany jest na zdalnym serwerze.<sup>9</sup> Stosowane są różne i często bardzo złożone klasyfikacje instrumentów płatniczych.<sup>10</sup> Według fizycznej formy instrumentu wyróżnia się następujące instrumenty płatnicze: papierowe, w postaci kart oraz elektroniczne. Biorąc pod uwagę użytą formę pieniądza, wyodrębnia się instrumenty płatnicze gotówkowe oraz bezgotówkowe, natomiast uwzględniając moment opłacenia w relacji do momentu użycia takiego instrumentu, wskazuje się na następujące instrumenty: przedpłacone (*pay before*), opłacone w dniu użycia (*pay now*) oraz opłacone po dniu użycia (*pay later*). Według kryterium kierunku transferu pieniądza wyodrębnia się instrumenty płatnicze uznaniowe (kredytowe) oraz obciążeniowe (debetowe).<sup>11</sup> Do instrumentów płatniczych zalicza się m.in.: gotówkę, czeki, polecenia przelewu, polecenia zapłaty, karty płatnicze.<sup>12</sup>

W ustawowej, bardzo ogólnej definicji pojęcia „instrument płatniczy” posłużono się określeniem „zlecenie płatnicze”. Stosownie do postanowień art. 2 pkt 36 u.u.p. zleceniem płatniczym jest oświadczenie płatnika lub odbiorcy skierowane do jego dostawcy zawierające polecenie wykonania transakcji płatniczej. Zlecenie płatnicze stanowi jedną z transakcji płatniczych, w wyniku której następuje wpłata, transfer lub wypłata środków pieniężnych. Jest to oświadczenie woli płatnika, mające doprowadzić do wykonania transakcji płatniczej w ramach pojedynczej umowy lub w ramach zawartej ramowej umowy o świadczenie usług płatniczych.<sup>13</sup>

W definicji instrumentu płatniczego wykorzystano również dwie konstrukcje podmiotowe, tzn. „użytkownika” oraz „dostawcy”. W rozumieniu przepisów ustawy o usługach płatniczych użytkownik to osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, korzystająca z usług płatniczych w charakterze płatnika lub odbiorcy. Płatnikiem

9 K. Korus, Pojęcie usługi płatniczej w ustawie o usługach płatniczych, „Monitor Prawa Bankowego” 2012, nr 7–8, s. 40.

10 K.P. Łabenda, Instrumenty płatnicze, Sopot 2006, ss. 167.

11 A. Iwańczuk, G. Kotliński, Bankowe rozliczenia pieniężne, Poznań 2008, s. 21.

12 *Ibidem*, s. 22–23.

13 B. Bajor, Odwołanie zlecenia płatniczego w ujęciu ustawy o usługach płatniczych, „Monitor Prawa Bankowego” 2012, nr 12, s. 67–68.

jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, składająca zlecenie płatnicze w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych. Odbiorca to osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, będąca odbiorcą środków pieniężnych stanowiących przedmiot transakcji płatniczej.

Dostawca usług płatniczych wykonuje działalność polegającą na świadczeniu tych usług. W art. 4 ust. 2 u.u.p. zamieszczono zamknięty katalog podmiotów, które mogą być dostawcami usług płatniczych. Są to:

- bank krajowy (tzn. bank mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej),
- oddział banku zagranicznego (jednostka organizacyjna banku zagranicznego wykonująca w jego imieniu i na jego rzecz wszystkie lub niektóre czynności wynikające z zezwolenia udzielonego temu bankowi, przy czym wszystkie jednostki organizacyjne danego banku zagranicznego odpowiadające powyższym cechom, utworzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uważa się za jeden oddział),
- instytucja kredytowa (podmiot mający swoją siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, prowadzący we własnym imieniu i na własny rachunek, na podstawie zezwolenia właściwych władz nadzorczych, działalność polegającą na przyjmowaniu depozytów lub innych środków powierzonych pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym i udzielaniu kredytów),
- oddział instytucji kredytowej (jednostka organizacyjna instytucji kredytowej wykonująca w jej imieniu i na jej rzecz wszystkie lub niektóre czynności wynikające z zezwolenia udzielonego tej instytucji kredytowej, przy czym wszystkie jednostki organizacyjne danej instytucji kredytowej odpowiadające powyższym cechom, utworzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uważa się za jeden oddział),
- instytucja pieniądza elektronicznego (krajowa instytucja pieniądza elektronicznego, czyli osoba prawna, która uzyskała ze-

- zwolenie Komisji Nadzoru Finansowego na prowadzenie działalności w charakterze instytucji pieniądza elektronicznego oraz unijna instytucja pieniądza elektronicznego, tj. osoba prawna, której właściwe organy nadzorcze udzieliły zezwolenia na wydawanie pieniądza elektronicznego),
- oddział podmiotu świadczącego w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim, zgodnie z prawem tego państwa, pocztowe usługi płatnicze, uprawnionego zgodnie z prawem tego państwa do świadczenia usług płatniczych oraz Poczta Polska Spółka Akcyjna w zakresie, w jakim odrębne przepisy upoważniają ją do świadczenia usług płatniczych,
  - instytucja płatnicza (krajowa instytucja płatnicza, tj. osoba prawna, która uzyskała zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego na prowadzenie działalności w charakterze instytucji płatniczej oraz unijna instytucja płatnicza, tj. osoba prawna, której właściwe organy nadzorcze wydały zezwolenie na świadczenie usług płatniczych),
  - Europejski Bank Centralny, Narodowy Bank Polski oraz bank centralny innego państwa członkowskiego, gdy nie działają one w charakterze władz monetarnych lub organów administracji publicznej,
  - organ administracji publicznej,
  - spółdzielcza kasa oszczędnościowo–kredytowa lub Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo–Kredytowa,
  - biuro usług płatniczych (osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wpisane do rejestru biur usług płatniczych, prowadzące działalność w zakresie świadczenia usługi przekazu pieniężnego).

W art. 61a § 1 o.p. w kontekście zastosowanej zbiorczej kategorii pojęciowej „instrument płatniczy” wymieniono szczególny rodzaj tego instrumentu, tzn. instrument płatniczy, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny. Według art. 2 pkt 21a u.u.p. pieniądzem elektronicznym jest wartość pieniężna przechowywana elektronicznie, w tym magnetycznie, wydawana, z obowiązkiem jej wykupu, w celu dokonywania transakcji płatniczych, akceptowana przez pod-

mioty inne niż wyłącznie wydawca pieniądza elektronicznego. Status prawny pieniądza elektronicznego od wielu lat jest przedmiotem analiz prowadzonych przez przedstawicieli doktryny. Akcentuje się, że pieniądz elektroniczny nie jest pieniądzem w rozumieniu prawa walutowego, a jedynie wartością pieniężną stanowiącą odpowiednik znaków pieniężnych (elektroniczny znak pieniężny może być nośnikiem sumy pieniężnej). Jego wydanie do dyspozycji następuje na mocy stosownej umowy pomiędzy użytkownikiem pieniądza elektronicznego a podmiotem wydającym pieniądz elektroniczny. Pieniądz elektroniczny jest wydawany do dyspozycji w zamian za środki pieniężne o nominalnej wartości nie mniejszej niż wartość pieniądza elektronicznego wydawanego do dyspozycji.<sup>14</sup> Jest traktowany jako nowoczesna forma dokonywania zapłaty.<sup>15</sup>

### **3. Warunki dopuszczające zapłatę podatków z zastosowaniem instrumentu płatniczego**

Prawo do wprowadzenia zapłaty podatków, stanowiących dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, instrumentem płatniczym, w tym instrumentem płatniczym, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny, przysługuje wyłącznie radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa. Jest ono emanacją ogólnego uprawnienia do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat, które sformułowano w przepisach tzw. ustrojowych ustaw samorządowych.<sup>16</sup> Uprawnienie to może być wykonywane w granicach określonych w odrębnych ustawach (w analizowanej sytuacji odrębną ustawą

14 Por. np. A. Stosio, Pieniądz elektroniczny – cywilnoprawna analiza pojęcia. Cz. 1–2, „Przebieg Prawa Handlowego” 2002, nr 5, s. 32–36 oraz nr 6, s. 17–23; W. Srokosz, Istota prawna pieniądza elektronicznego, „Prawo Bankowe” 2002, nr 12, s. 67–72; B. Frączek, Pieniądz elektroniczny – próby zdefiniowania i sklasyfikowania, „Bank i Kredyt” 2004, nr 4, s. 91–95; D. Cyman, Charakterystyka i pojęcie instrumentu pieniądza elektronicznego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, nr 16, s. 557–574.

15 M. Rybiątek, Ewolucja środków płatności (zapłaty): od pieniądza gotówkowego do pieniądza elektronicznego, „Studia Prawnicze” 2012, nr 4, s. 123–155.

16 Por. art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.); art. 12 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.), który zawężyło to uprawnienie jedynie do określania wysokości podatków i w ten sposób pomija możliwość określania warunków płatności podatków; art. 18 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.).

jest tylko ustawa – Ordynacja podatkowa, ponieważ przepisy innych ustaw podatkowych nie zawierają żadnych regulacji odnoszących się do możliwości wprowadzenia ich zapłaty z zastosowaniem formy instrumentu płatniczego).

W piśmiennictwie został wyrażony pogląd, według którego zwrot „w granicach określonych w ustawach” oznacza, że upoważnienie takie powinno określać przynajmniej przedmiot i zakres regulacji. Uznano, że upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym w stosunku do ustawy „powinno mieć analogiczną budowę jak upoważnienie do wydawania powszechnie obowiązujących rozporządzeń przez organy wymienione w Konstytucji RP.<sup>17</sup>

Dopuszczając w art. 61a § 1 o.p. możliwość zapłaty z zastosowaniem instrumentu płatniczego, odwołano się tylko do jednej kategorii daniny publicznej, tj. podatków. Na gruncie postanowień ordynacji podatkowej pojęcie podatku rozumiane jest szeroko. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 3 o.p., ilekroć w ustawie jest mowa o podatkach, to rozumie się przez to również: zaliczki na podatki, raty podatków (jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach), opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe. Oznacza to, że możliwe jest dokonywanie przez zobowiązanego zapłaty, z wykorzystaniem instrumentów płatniczych, wszystkich wyżej wymienionych danin publicznych, pod warunkiem że „stanowią one dochody odpowiednio budżetu gminy, powiatu lub województwa”, a organ stanowiący j.s.t. wprowadzi możliwość zapłaty w takiej formie.

Określenie to wymaga jednak uściślenia. Nie wszystkie bowiem kategorie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>18</sup> (dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa), będą mogły być utożsamiane z pojęciem zastosowanym w art. 61a § 1 o.p. Mogą to być tylko takie rodzaje dochodów własnych, w stosunku do których organowi stanowiącemu j.s.t. przysługują określone atrybuty władztwa daninowego, zwłaszcza w sferze odnoszącej się do warunków płatności. Oznacza to, że tylko w odniesieniu do niektó-

---

17 M. Kotulski, Uchwały podatkowe jako akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny, „Finanse Komunalne” 2001, nr 2, s. 5.

18 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).

rych rodzajów dochodów – stanowiących dochody odpowiednio budżetu gminy, powiatu lub województwa – organ stanowiący j.s.t. może, w drodze uchwały, dopuścić ich zapłatę instrumentem płatniczym. Trafnie oceniono, że wykładnia językowa art. 61a o.p. nie przesądza jednoznacznie o tym, że organ stanowiący j.s.t. może podjąć wyłącznie jedną, zbiorczą uchwałę w sprawie zapłaty wszystkich takich danin publicznych z wykorzystaniem karty płatniczej (aktualnie szerzej, tj. instrumentu płatniczego). Dopuszczono możliwość takiego rozumienia tego przepisu, zgodnie z którym organ stanowiący j.s.t. może w odrębnej uchwale lub uchwałach dopuścić zapłatę kartą płatniczą (instrumentem płatniczym) tylko niektórych danin publicznych.<sup>19</sup>

W związku z tym, że w odniesieniu do niektórych lokalnych danin publicznych organowi stanowiącemu j.s.t. nie przysługują żadne atrybuty władztwa daninowego (np. podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych, zryczałtowanego podatku dochodowego wymierzanego w formie karty podatkowej), nie jest możliwe wprowadzenie – w drodze uchwały organu stanowiącego j.s.t. – ich zapłaty z wykorzystaniem instrumentu płatniczego. Dodatkowym argumentem, uzasadniającym brak takiej możliwości, jest fakt administrowania wyżej wymienionymi źródłami dochodów własnych gminy przez państwowe organy podatkowe (naczelników urzędów skarbowych), ewidencjonowania wpływów z tych źródeł na rachunkach bankowych urzędów skarbowych i ich przekazywania z tych rachunków na rachunki budżetów właściwych gmin.

Uchwała wprowadzająca możliwość zapłaty określonej lokalnej daniny publicznej z wykorzystaniem instrumentu płatniczego nie wywołuje skutków w sferze wysokości obciążenia podatkowego. Może zatem być podejmowana zarówno przed rozpoczęciem danego roku podatkowego, jak i w jego trakcie. Niniejsza uchwała jedynie poszerza (uelastycznia) warunki zapłaty określonej daniny publicznej i nie może ograniczać uprawnień zobowiązanego do korzystania z innych form zapłaty, np. gotówką w kasie urzędu gminy lub wpłatą gotówki na rachunek budżetowy j.s.t. za pośrednictwem banku, spółdzielczej kasy oszczędnościowo–kredytowej albo operatora pocztowego.

---

19 D. Antonów, Uchwała rady gminy w sprawie opłaty skarbowej jako przedmiot nadzoru regionalnych izb obrachunkowych, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 35.



#### **4. Termin zapłaty w przypadku zastosowania instrumentu płatniczego**

Stosownie do postanowień art. 61a § 2 o.p. w przypadku zapłaty danin publicznych, stanowiących dochody budżetu j.s.t., instrumentem płatniczym, za termin dokonania zapłaty uważa się dzień obciążenia rachunku płatniczego podatnika, płatnika lub inkasenta lub jego rachunku w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo–kredytowej, innego niż płatniczy, albo dzień pobrania wartości pieniężnej z pieniądza elektronicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 25 u.u.p. rachunek płatniczy to rachunek prowadzony dla jednego lub większej liczby użytkowników służący do wykonywania transakcji płatniczych, przy czym przez rachunek płatniczy rozumie się także rachunek bankowy oraz rachunek członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo–kredytowej, jeżeli rachunki te służą do wykonywania transakcji płatniczych.

Należy zwrócić uwagę na różny sposób rozumienia pojęcia „rachunek płatniczy” w wyżej cytowanym przepisie art. 61a § 2 o.p. oraz w art. 2 pkt 25 u.u.p. W pierwszym przypadku rachunek płatniczy potraktowano jako odrębny typ rachunku od rachunku prowadzonego w banku (rachunku bankowego) lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo–kredytowej. Wskazując na rachunek prowadzony w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo–kredytowej, użyto bowiem stwierdzenia „inny niż płatniczy”. Podobną koncepcję zastosowano w art. 60 § 1 pkt 2 o.p.

W drugim przypadku rachunek płatniczy potraktowano jako określoną zbiorczą kategorię, do której zaliczono także rachunek bankowy oraz rachunek członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo–kredytowej, ale pod warunkiem, że rachunki te służą do wykonywania transakcji płatniczych. Taki sposób rozumienia prawnej instytucji rachunku płatniczego przyjmowany jest także w doktrynie.<sup>20</sup> Decydującym kryterium dla uznania rachunku za rachunek płatniczy jest powtarzalność transakcji płatniczych i swoboda użytkownika w ich dokonywaniu.<sup>21</sup> Przyjęta w art. 2 pkt 25 u.u.p. definicja rachunku płatniczego uwzględ-

---

20 Np. W. Pyziół, A. Walaszek–Pyziół, *Pozycja prawna banku jako wykonawcy usług transferu środków pieniężnych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2012, nr 3, s. 9.

21 D. Rogoń, *Usługi płatnicze powiązane z kredytem na przykładzie umowy o konsumencką kartę kredytową*, „Monitor Prawa Bankowego” 2012, nr 7–8, s. 44.

nia koncepcję, według której rachunek ten jest prowadzony przez instytucje świadczące usługi płatnicze, a niebędące bankami. Banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo–kredytowe, prowadzące rachunki, mogą świadczyć usługi płatnicze za pomocą rachunków bankowych i rachunków członków tych kas według przepisów u.u.p. Można zatem przyjąć, iż faktem przesądzającym o tym, że rachunek bankowy lub rachunek prowadzony w spółdzielczej kasie oszczędnościowo–kredytowej pełni funkcję rachunku płatniczego, jest zakres świadczonych usług z wykorzystaniem tego rachunku. Jedną z funkcjonalności rachunku bankowego może być pełnienie przez ten rachunek funkcji rachunku płatniczego.<sup>22</sup>

Obciążenie rachunku polega na zmniejszeniu stanu (saldo) rachunku podmiotu zobowiązanego o kwotę równą kwocie zapłaty z tytułu danin publicznych zasilających budżet określonej j.s.t. Zapłata następuje zatem z dniem, w którym saldo rachunku zobowiązanego zostanie pomniejszone o kwotę daniny.<sup>23</sup> W związku z użyciem instrumentu płatniczego, jako sposobu zapłaty danin publicznych zasilających budżet j.s.t., z punktu widzenia dotrzymania terminu płatności nie ma znaczenia moment, w którym nastąpi uznanie kwotą zapłaty rachunku wierzyciela, a więc moment zwiększenia salda rachunku danej j.s.t. prowadzonego w celu bankowej obsługi jej budżetu.

## **5. Analiza wybranych uchwał wprowadzających możliwość zapłaty daniny lokalnej kartą płatniczą oraz instrumentem płatniczym**

Z uwagi na krótki okres, jaki upłynął od momentu nowelizacji art. 61a o.p., wprowadzającej możliwość dokonywania zapłaty instrumentem płatniczym, analizą objęto przede wszystkim dotychczas podejmowane uchwały dopuszczające zapłatę przy użyciu karty płatniczej, która zawiera się w szerokiej kategorii określanej jako „instrumenty płatnicze”. Przede wszystkim zwraca uwagę fakt podejmowania uchwał, w których możliwość takiej zapłaty obejmuje w zasadzie

22 Uzasadnienie projektu ustawy o usługach płatniczych – druk nr 4217 Sejmu RP VI kadencji.

23 L. Etel, Komentarz do art. 60, [w:] Ordynacja podatkowa. Komentarz, red. C. Kosikowski, L. Etel, Warszawa 2013, s. 463.

wszystkie podatki i opłaty lokalne, którymi samodzielnie administrują organy podatkowe gminy. W treści uchwały są one wymieniane z nazwy (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych oraz opłata skarbową, opłata targowa, opłata od posiadania psa), a także inne daniny (np. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi)<sup>24</sup> albo stosowana jest ogólna formuła „podatki stanowiące dochody budżetu miasta, gminy itd.”<sup>25</sup> W niektórych przypadkach dopuszczono możliwość takiej zapłaty tylko podatków lokalnych, a pominięto możliwość stosowania tej formy zapłaty w odniesieniu do opłat lokalnych oraz innych danin zasilających budżet gminy<sup>26</sup> albo ograniczono zastosowanie omawianej formy zapłaty wyłącznie do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.<sup>27</sup> Odmienna koncepcja zakładała natomiast zastosowanie w podejmowanej uchwale obszernej, w aspekcie przedmioto-

- 24 Por. np. uchwałę nr XLVIII/338/13 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 30 września 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty kartą płatniczą podatków oraz opłat stanowiących dochody budżetu Gminy Radków (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 5303); uchwałę nr XLII/383/09 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Miasta Tomaszowa Mazowieckiego kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 217, poz. 1932).
- 25 Por. np. uchwałę nr XXXVII/248/13 Rady Miejskiej Dzierżonowa z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Miasta Dzierżonowa kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3973); uchwałę nr 367/V/2010 Rady Gminy Kłodzko z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków, stanowiących dochody budżetu Gminy Kłodzko, kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 47, poz. 708).
- 26 Por. np. uchwałę nr 605/13 Rady Miasta Torunia z dnia 26 września 2013 r. w sprawie zapłaty podatków kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Kujawsko–Pomorskiego poz. 2971); uchwałę nr XXXVIII/421/13 Rady Miasta Puławy z dnia 24 października 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2014 r. poz. 437); uchwałę nr XXVIII/307/13 Rady Miasta Kutno z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Miasta Kutno kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 1190); uchwałę nr XL/227/2010 Rady Miejskiej w Polanicy–Zdroju z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody Gminy Polanica–Zdrój kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 30, poz. 415); uchwałę nr XXVII/173/09 Rady Miejskiej Wąsosz z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu gminy Wąsosz kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 58, poz. 1218).
- 27 Por. np. uchwałę nr XLVIII/609/2010 Rady Miasta Legionowo z dnia 20 października 2010 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty kartą płatniczą niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno–prawnym stanowiących dochody budżetu gminy Legionowo (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 196, poz. 5442), w odrębnej uchwale organ stanowiący gminy Legionowo dopuścił możliwość zapłaty kartą płatniczą podatków lokalnych – uchwała nr XXIX/373/2009 Rady Miasta Legionowo z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu gminy Legionowo kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 43, poz. 1094).

wym, kategorii pojęciowej „podatki i opłaty stanowiące dochody budżetu miasta”.<sup>28</sup>

Uwzględniając ukształtowany przepisami ustaw podatkowych zakres władztwa daninowego, tj. najszerszy w odniesieniu do gmin, można wskazać na nieliczne przykłady uchwał organów stanowiących pozostałych kategorii jednostek samorządu terytorialnego regulujących możliwość zapłaty danin publicznych z wykorzystaniem instrumentów płatniczych.<sup>29</sup> Niekiedy w podejmowanych uchwałach w sprawie dopuszczenia możliwości zapłaty określonych danin lokalnych kartą płatniczą zamieszczano motywy ich podjęcia, np. wskazano, że przyjęte rozwiązanie ułatwia podatnikom podatków lokalnych wywiązanie się z ciążących na nich obowiązków podatkowych i koreluje z wdrożonym systemem zarządzania jakością świadczonych usług, podnosząc standard obsługi.<sup>30</sup> Sporadycznie w podejmowanych uchwałach określano miejsce, w którym można dokonać zapłaty omawianych danin publicznych za pomocą karty płatniczej, np. kasy urzędu miejskiego.<sup>31</sup>

Pierwsze uchwały podejmowane już po zmianie przepisu art. 61a o.p. rozszerzającej możliwość zapłaty danin lokalnych każdym instrumentem płatniczym w zasadzie powtarzają postanowienia przepisu ustawowego, wskazując na możliwość „zapłaty podatków i opłat stanowiących dochody budżetu miasta instrumentem płatniczym, w tym instrumentem płatniczym, na którym przechowywany jest pieniądź elektroniczny”.<sup>32</sup> Wyjątki dotyczą natomiast możliwości dokonywania

28 Por. np. uchwałę nr XIII/108/11 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków i opłat stanowiących dochody budżetu miasta kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 225, poz. 7000); uchwałę nr XXXII/883/09 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie zapłaty podatków i opłat stanowiących dochody budżetu gminy kartą płatniczą (Dz.U. Woj. Pomorskiego Nr 30, poz. 601).

29 Por. np. uchwałę nr XVIII/185/2012 Rady Powiatu Brzeskiego z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty kartą płatniczą podatków stanowiących dochody budżetu Powiatu Brzeskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 4709).

30 Uchwała nr XXXIV/640/2013 Rady Miasta Siedlce z dnia 30 września 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty kartą płatniczą podatków stanowiących dochód budżetu Miasta Siedlce (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 10003).

31 Uchwała nr XXII/585/2013 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie możliwości dopuszczenia zapłaty kartą płatniczą podatków lokalnych Gminy Miasto Elbląg na Prawach Powiatu w kasie Urzędu Miejskiego w Elblągu (Dz. Urz. Woj. Warmińskiego–Mazurskiego poz. 1344).

32 Por. np. uchwałę nr PR.0007.24.2014 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 1518); uchwałę nr XLIII/1014/13 Rady Miasta Katowice z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu miasta Katowice instrumentem

zapłaty ściśle określonym rodzajem instrumentu płatniczego, np. Śląską Kartą Usług Publicznych,<sup>33</sup> kartą płatniczą lub Śląską Kartą Usług Publicznych<sup>34</sup> albo tylko instrumentem płatniczym, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny.<sup>35</sup>

Omawiane uchwały w sprawach podatkowych są aktami prawa miejscowego, podobnie jak uchwały o zarządzeniu poboru podatków i opłat w drodze inkasa.<sup>36</sup> Powinny zatem spełniać standardy określone w „Zasadach techniki prawodawczej”.<sup>37</sup> W piśmiennictwie sformułowano pogląd, według którego nakaz stosowania tych zasad nie powinien wynikać z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, lecz z ustrojowych ustaw samorządowych.<sup>38</sup>

Do uchwał podatkowych stosuje się również przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.<sup>39</sup> Omawiane uchwały powinny zatem być ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jeżeli nie zostanie dopełniony ten warunek, to akt taki nie obowiązuje. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności.<sup>40</sup> Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty normatywne zawiera-

- 
- płatniczym, w tym instrumentem płatniczym, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7853).
- 33 Uchwała nr LXII/893/2013 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków i opłat instrumentem płatniczym w formie Śląskiej Karty Usług Publicznych (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r. poz. 253); uchwała nr XXXIX/365/2013 Rady Miasta Radzionków z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym w formie Śląskiej Karty Usług Publicznych (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7231).
- 34 Uchwała nr XL/542/2013 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków i opłat elektronicznym instrumentem płatniczym (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7342).
- 35 Uchwała nr XLVI/422/2013 Rady Miasta Wojkowice z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7804).
- 36 Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2001 r., XXIV/3540/2001, OwSS 2001, z. 4, poz. 138.
- 37 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).
- 38 L. Etel, Redagowanie uchwał podatkowych rad gmin, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 37.
- 39 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.)
- 40 Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 października 2012 r., sygn. akt I SA/Op 331/12, Lex nr 1234882.

jące przepisy powszechnie obowiązujące wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, a w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni. Zgodnie z art. 5 cytowanej ustawy nie wyłącza się możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa.<sup>41</sup> Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.<sup>42</sup>

Uchwały wprowadzające możliwość dokonywania zapłaty lokalnych danin publicznych z wykorzystaniem karty płatniczej, a następnie instrumentu płatniczego wchodziły w życie zarówno w trakcie roku podatkowego, jak i z początkiem roku podatkowego. Nie tworzą one nowych obowiązków, lecz kreuja dodatkowe uprawnienia w sferze regulowanej przepisami prawa podatkowego. Ustalano generalnie, że wchodziły one w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niekiedy ustalano dłuższy termin *vacatio legis*, np. 19 dni,<sup>43</sup> 69 dni,<sup>44</sup> 162 dni.<sup>45</sup> Wyjątkowo tylko uchwała została ogłoszona dnia 16 stycznia 2009 r., weszła w życie z dniem 31 stycznia 2009 r., ale z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2009 r.<sup>46</sup>

41 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Ke 109/12, Lexnr 1143501.

42 Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09, Lex nr 745594.

43 Uchwała nr XXVI/462/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 31 października 2012 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty kartą płatniczą podatków stanowiących dochody budżetu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4412).

44 Uchwała nr XXX/124/12 Rady Miasta Skierniewice z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Miasta Skierniewice kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2013 r. poz. 292).

45 Uchwała nr LV/1036/09 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 135, poz. 1348 ze zm.).

46 Uchwała nr XXIX/999/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochód budżetu Gminy Wrocław kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2009 r. Nr 8, poz. 157).

## **6. Uwagi końcowe**

Przepis art. 61a o.p. jedynie uprawnia, a nie zobowiązuje organy stanowiące j.s.t. do wprowadzenia sposobu zapłaty danin publicznych, stanowiących dochody ich budżetów. Ustawodawca pozostawia względnie szeroki zakres swobody organom stanowiącym j.s.t., ponieważ mogą one nie wykorzystać przysługującego im uprawnienia, wykorzystać to uprawnienie jedynie częściowo (np. wprowadzić omawiany sposób zapłaty tylko niektórych danin publicznych) lub zrealizować to uprawnienie w pełnym zakresie (wprowadzić ten sposób zapłaty w odniesieniu do wszystkich danin publicznych, tj. podatkowych i niepodatkowych, zasilających budżet danej j.s.t., o ile organowi stanowiącemu j.s.t. przysługuje prawo realizacji określonych atrybutów władztwa daninowego).

Sposób zredagowania treści art. 61a o.p. sprawia, że możliwe jest wprowadzenie zapłaty danin, stanowiących dochody budżetu j.s.t., instrumentem płatniczym, zarówno przez podatników (także płatników i inkasentów) będących osobami fizycznymi, osobami prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, jak i tylko przez niektóre kategorie podmiotów zobowiązanych, np. tylko przez podatników albo tylko płatników, względnie tylko przez osoby fizyczne albo tylko przez osoby prawne. Ostatecznie granice przedmiotowo–podmiotowe zastosowania instrumentu płatniczego, jako sposobu zapłaty danin na rzecz budżetu j.s.t., zostaną wyznaczone w uchwale jej organu stanowiącego.

Dopuszczenie możliwości zapłaty danin publicznych, stanowiących dochody budżetów j.s.t., instrumentem płatniczym, oznacza poszerzenie zakresu sposobów dokonywania zapłaty przez zobowiązanych. Podjęcie stosownej uchwały przez organ stanowiący j.s.t. nie może ich pozbawiać uprawnień do zapłaty w inny sposób uregulowany przepisami prawa podatkowego (np. gotówką, poleceniem przelewu).

Dopuszczalna jest również interpretacja przepisu art. 61a o.p., według której organy stanowiące j.s.t. wprowadzają możliwość zapłaty danin publicznych każdym rodzajem instrumentu płatniczego, jak i możliwość dokonania takiej zapłaty tylko konkretnymi rodzajami instrumentów płatniczych, np. tylko za pomocą karty płatniczej.

Korzystanie z określonego instrumentu płatniczego związane jest z obowiązkiem ponoszenia przez jego posiadacza określonych kosztów (np. prowizji, opłat manipulacyjnych na rzecz wydawcy tego instrumentu lub odsetek w razie posługiwania się kredytowym instrumentem płatniczym, w szczególności kartą kredytową). Dotychczas tylko w jednym przypadku rada gminy postanowiła, że wszelkie obciążenia wynikające z zapłaty podatków na rzecz gminy, zrealizowanej za pomocą karty płatniczej, ponosi gmina.<sup>47</sup> Prowadzi to jednak do uszczuplenia dochodów budżetowych danej j.s.t. (postanowienie uchwały organu stanowiącego j.s.t. mogłoby okazać się szczególnie niekorzystne dla j.s.t. w przypadku posłużenia się przez zobowiązanego kredytowym instrumentem płatniczym i niespłacenia w terminie powstałego zadłużenia na takim instrumencie, bowiem odsetki płacone na rzecz wydawcy instrumentu płatniczego są bardzo wysokie).

Jednocześnie po stronie zobowiązanego (podmiotu dokonującego zapłaty instrumentem płatniczym) powstaje korzyść w postaci braku kosztów związanych z użyciem tego instrumentu. Pojawia się w związku z tym problem ewentualnego opodatkowania tej korzyści podatkiem dochodowym (odpowiednio od osób fizycznych lub od osób prawnych). Zobowiązany wykorzystując nieodpłatnie instrument płatniczy (nie ponosi z tego tytułu opłaty manipulacyjnej lub innej podobnej opłaty na rzecz wydawcy instrumentu płatniczego), *de facto* osiąga przychód z nieodpłatnego świadczenia w formie nieodpłatnej usługi finansowej. Generalnie posługiwanie się instrumentem płatniczym wiąże się z obowiązkiem ponoszenia określonych opłat przez jego posiadacza na rzecz wydawcy tego instrumentu. Jeżeli obowiązek poniesienia takich opłat przejmuje inny podmiot (w tym przypadku j.s.t.), to po stronie posiadacza instrumentu płatniczego mogą pojawić się konsekwencje podatkowe.

Należy pamiętać o tym, że również wydawca instrumentu płatniczego może w określony sposób ograniczać jego wykorzystywanie w transakcjach płatniczych polegających na zapłacie danin publicznych stanowiących dochody budżetu j.s.t. W szczególności może wskazać

---

47 Uchwała nr XX/110/2009 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków kartą płatniczą (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego Nr 64, poz. 885).



limit wydatków dla transakcji płatniczych wykonywanych za pomocą instrumentu płatniczego. Ponadto, zgodnie z art. 41 u.u.p. w umowie ramowej można zastrzec prawo wydawcy do blokowania instrumentu płatniczego:

- z uzasadnionych przyczyn związanych z bezpieczeństwem instrumentu płatniczego,
- w związku z podejrzeniem nieuprawnionego użycia instrumentu płatniczego lub umyślnego doprowadzenia do nieautoryzowanej transakcji płatniczej lub
- z powodu zwiększenia ryzyka utraty przez użytkownika zdolności kredytowej wymaganej dla danego instrumentu płatniczego, gdy korzystanie z instrumentu płatniczego jest związane z korzystaniem przez użytkownika z udzielonego mu kredytu.

Na wydawcy ciąży obowiązek poinformowania użytkownika, w uzgodniony sposób, o zablokowaniu instrumentu płatniczego przed zablokowaniem tego instrumentu, a jeżeli nie jest to możliwe – niezwłocznie po jego zablokowaniu. Nie dotyczy to przypadków, gdy przekazanie informacji o zablokowaniu instrumentu byłoby nieuzasadnione ze względów bezpieczeństwa lub zabronione na mocy odrębnych przepisów. Wydawca odblokowuje instrument płatniczy albo zastępuje go nowym, jeżeli przestały istnieć podstawy do utrzymania blokady.