ZAPŁATA PODATKU ZA POMOCĄ „INNEGO INSTRUMENTU PŁATNICZEGO”

Zbigniew Ofiarski

1. Wprowadzenie

Przepis art. 61a Ordynacji podatkowej obowiązuje od dnia 1 stycznia 2009 r.[1] i dotychczas był trzykrotnie nowelizowany. W pierwotnej wersji dopuszczał możliwość zapłaty podatków, stanowiących dochody odpowiednio budżetu gminy, powiatu lub województwa, kartą płatniczą. W wyniku nowelizacji, dokonanej z dniem 7 października 2013 r.[2], umożliwiono dokonywanie zapłaty tych podatków instrumentem płatniczym, w tym instrumentem płatniczym, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny. Od dnia 1 stycznia 2016 r. zapłata takich podatków może następować z użyciem „innego instrumentu płatniczego”, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny[3]. Ostateczny kształt tego przepisu jest rezultatem poprawki zaproponowanej przez Senat RP, której celem było dalsze poszerzenie możliwości zapłaty należności podatkowych w formie bezgotówkowej

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

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

3 Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1649 ze zm.

i zniesienie barier prawnych dla dokonywania płatności innymi instrumentami płatniczymi, w tym instrumentami płatności mobilnych (np. za pomocą telefonu komórkowego). Podkreślono jednocześnie, że możliwość zapłaty należności podatkowych kartą płatniczą i innymi instrumentami płatności mobilnych powinna być uzależniona od posiadania przez organ podatkowy odpowiedniego urządzenia do autoryzacji transakcji płatniczych[4]. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych rekomendowała przyjęcie poprawki Senatu RP[5].

Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o usługach płatniczych pojęcie „instrument płatniczy" oznacza zindywidualizowane urządzenie lub uzgodniony przez użytkownika i dostawcę zbiór procedur, wykorzystywane przez użytkownika do złożenia zlecenia płatniczego i w rezultacie zrealizowania transakcji płatniczej. Nie jest jednocześnie prawnym środkiem płatniczym. Pojęcie „instrument płatniczy" to w praktyce zbiór różnych rodzajów instrumentów, np. elektronicznych instrumentów płatniczych, kart płatniczych, instrumentów pieniądza elektronicznego. Obejmuje także inne procedury umożliwiające zrealizowanie transakcji płatniczej, np. w ramach bankowości internetowej ustalony numer klienta, indywidualne hasło lub kod dostępu[6]. Stosownie do postanowień art. 2 pkt 34 u.u.p. 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.

Dostawcą, według art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.p., może być m. in. organ władzy publicznej. Do kategorii „organy władzy publicznej" kwalifikowane są również organy samorządu terytorialnego[7]. Zgodnie z art. 16

4 Uchwała Senatu RP z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw – druk nr 3824 Sejmu RP VII kadencji (poprawka nr 8).

5 Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o uchwale Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw – druk nr 3899 Sejmu RP VII kadencji.

6 B. Bajor, Komentarz do art. 2 pkt 10, [w:] A. Zalcewicz (red.), Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 65.

7 H. Izdebski, Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1-2, s. 70; J. Kremis, Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo" 2002, z. 6, s. 39.

ust. 2 Konstytucji RP[8] samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

2. Inny instrument płatniczy

W treści art. 61a o.p. posłużono się określeniem „inny instrument płatniczy", ale nie zostało ono zdefiniowane, ani nawet nie wskazano – w formie przykładu – wybranych rodzajów takich instrumentów. Częściowo problem ten można rozwiązać w oparciu o postanowienia art. 60 o.p., który reguluje termin zapłaty podatku w razie dokonywania zapłaty gotówką lub z wykorzystaniem form obrotu bezgotówkowego. Terminem zapłaty w obrocie bezgotówkowym jest dzień obciążenia rachunku bankowego podatnika, rachunku podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub rachunku płatniczego podatnika w instytucji płatniczej lub instytucji pieniądza elektronicznego na podstawie polecenia przelewu lub zapłaty za pomocą innego niż polecenie przelewu instrumentu płatniczego. Według tego przepisu „innym instrumentem płatniczym" jest każdy instrument inny niż polecenie przelewu, które zdefiniowano w art. 63c ustawy – Prawo bankowe[9].

Według art. 63c ustawy – Prawo bankowe polecenie przelewu stanowi udzieloną bankowi dyspozycję dłużnika obciążenia jego rachunku określoną kwotą i uznania tą kwotą rachunku wierzyciela. Bank wykonuje dyspozycję dłużnika w sposób przewidziany w umowie rachunku bankowego. Polecenie przelewu stanowi podstawowy i najczęściej stosowany sposób dokonywania rozliczeń pieniężnych za pośrednictwem banków[10], a odpowiedzialność za niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie polecenia przelewu kształtują zarówno przepisy ustawy o usługach płatniczych, jak również przepisy odrębnych ustaw (w tym przepisy prawa bankowego), a także postanowienia umowy rachunku banko-

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

9 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.

10 Z. Woźniak, Polecenie przelewu w bankowości elektronicznej, „Monitor Prawniczy" 2005, nr 12 (dodatek Prawo Mediów Elektronicznych nr 3, s. 34-40).

wego przewidujące stosowanie tej formy rozliczeń pieniężnych z wykorzystaniem urządzenia ewidencyjnego w postaci rachunku bankowego[11].

Z przepisu art. 60 o.p. wynika jedynie, że „inny instrument płatniczy" jest instrumentem płatniczym odmiennym od polecenia przelewu. Zawiera się zatem w ogólnej i uniwersalnie skonstruowanej kategorii „instrumentów płatniczych" określonej w cytowanym wyżej art. 2 pkt 10 u.u.p. Bliższa identyfikacja pojęcia „inny instrument płatniczy" jest jednak niezbędna m. in. w celu wyznaczenia zakresu uprawnień i obowiązków stron stosujących ten instrument w procesie rozliczeń pieniężnych, ich odpowiedzialności oraz kosztów związanych z użyciem tego instrumentu.

Pojęcia „inny instrument płatniczy" nie zdefiniowano także w ustawie o usługach płatniczych. W przepisach tej ustawy kilkakrotnie użyto natomiast określenia „podobny instrument płatniczy", ale również nie zostało ono zdefiniowane ani nawet przykładowo nie wymieniono żadnego instrumentu zaliczanego do tej kategorii pojęciowej. W art. 3 ust. 2 u.u.p., definiując usługi płatnicze, określono, że jest to także działalność polegająca na wykonywaniu transakcji płatniczych, w tym transfer środków pieniężnych na rachunek płatniczy u dostawcy użytkownika lub u innego dostawcy przy użyciu karty płatniczej lub podobnego instrumentu płatniczego. W piśmiennictwie akcentuje się, że tzw. płatności błyskawiczne, czyli płatności z udziałem integratorów płatności elektronicznych, oparte na przelewach wewnątrzbankowych (zwane też w pewnym ich zakresie płatnościami *pay – by – link*), powinny być kwalifikowane jako transakcje kartą płatniczą lub podobnym instrumentem[12].

W art. 56 u.u.p. również posłużono się tym określeniem, stanowiąc, że dostawca odbiorcy przekazuje zlecenie płatnicze zainicjowane przez odbiorcę lub za jego pośrednictwem dostawcy płatnika w terminie uzgodnionym między odbiorcą a jego dostawcą, umożliwiając w przypadku transakcji polecenia zapłaty rozrachunek tej transakcji w uzgodnionym terminie płatności. Przepis ten stosuje się odpowiednio do

11 L. Kociucki, Odpowiedzialność za niewykonanie polecenia przelewu na tle ustawy o usługach płatniczych, „Monitor Prawniczy" 2012, nr 17, s. 908-914.

12 K. Korus, Pojęcie usługi płatniczej w ustawie o usługach płatniczych, „Monitor Prawa Bankowego" 2012, nr 7-8, s. 40.

transakcji płatniczych kartą płatniczą lub podobnym instrumentem płatniczym zainicjowanych przez odbiorcę.

Nie można jednak sformułować wniosku, że „inny instrument płatniczy", o którym mowa w art. 60 o.p. i w art. 61a o.p. to synonim pojęcia „podobny instrument płatniczy" stosowanego w przepisach ustawy o usługach płatniczych. Są to pojęcia, które powinny być rozumiane odmiennie. Określenie „podobny" to inaczej analogiczny (zbieżny, bliski), izomorficzny (odwzorowany), paralelny (równoległy), zbliżony, pokrewny[13]. Podobny to także mający pewne cechy zbieżne, wspólne, prawie identyczne z czymś lub kimś[14]. Określenie „inny" to odmienny, niepodobny, przeciwny, różny[15], nie ten sam, pozostały, zmieniony[16].

Konkludując, „instrument płatniczy podobny do karty płatniczej" w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych powinien w pewnym zakresie posiadać cechy zbieżne z kartą płatniczą. Inny instrument płatniczy, o którym mowa w przepisach art. 60 o.p. oraz art. 61a o.p., to instrument płatniczy odmienny od polecenia przelewu, a więc odznaczający się odrębnymi cechami od tej formy rozliczeń w obrocie bezgotówkowym. Innym instrumentem płatniczym w rozumieniu Ordynacji podatkowej może zatem być również karta płatnicza. Pojęcia „inny instrument płatniczy" oraz „podobny instrument płatniczy" nie mogą być jednak utożsamiane. Wyżej wymienione pojęcia łączy natomiast to, że powinny być zaliczane do uniwersalnej ustawowej kategorii „instrument płatniczy".

3. Ustawowe warunki zapłaty podatków „innym instrumentem płatniczym"

Z postanowień art. 60 § 1 pkt 2 o.p. wynika, że zapłata każdego podatku może nastąpić w obrocie bezgotówkowym za pomocą „innego instrumentu płatniczego". W związku z tym, że w przepisach Ordynacji podatkowej dla określenia „podatek" przyjmowane są szerokie granice przedmiotowe, to zapłata w tej formie jest dopuszczalna nie tylko w od-

13 M. Bańko (red.), Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych PWN, Warszawa 2005, s. 560.
14 S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, t. III, Warszawa 2003, s. 561.
15 M. Bańko (red.), Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych PWN, Warszawa 2005, s. 233.
16 S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, t. II, Warszawa 2003, s. 113.

niesieniu do podatków, ale również może obejmować zaliczki na podatki, raty podatków, opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe. Należy jednocześnie podkreślić, że zapłata takich należności z użyciem „innego instrumentu płatniczego" jest uprawnieniem zobowiązanego, a nie jego obowiązkiem. Może on zatem w konkretnej sytuacji dokonać wyboru formy zapłaty spośród różnych form obrotu bezgotówkowego, a nawet obrotu gotówkowego, chyba że taki wybór został z mocy ustawy wyłączony (np. zgodnie z art. 61 o.p. zapłata podatków przez podatników prowadzących działalność gospodarczą i obowiązanych do prowadzenia księgi rachunkowej lub podatkowej księgi przychodów i rozchodów następuje w formie polecenia przelewu, a wyjątkiem jest zapłata w gotówce opłaty skarbowej przez takich podatników lub zapłata podatków przez mikroprzedsiębiorców[17]).

Od 2009 r. w jednostkach samorządu terytorialnego (jst.) można było regulować podatki i opłaty lokalne z wykorzystaniem kart płatniczych. Wszelkie prowizje za dokonywane transakcje ponosiła gmina. W związku z nowelizacją ustawy – Ordynacja podatkowa, od 2016 r. jst. nie może ponosić opłat za prowizje wynikające z regulowania podatków i opłat za pomocą innych instrumentów płatniczych. Zgodnie z art. 60 § 2a o.p. w przypadku zapłaty podatku za pomocą innego instrumentu płatniczego podatnik ponosi koszty opłat i prowizji związanych z taką zapłatą. Jest to przede wszystkim opłata *interchange*, opłata na rzecz organizacji kartowej oraz marża agenta rozliczeniowego. Stosownie do postanowień art. 2 pkt 19a u.u.p. opłatę *interchange* ustala organizacja kartowa, z tytułu transakcji płatniczej wykonywanej przy użyciu karty płatniczej, która jest uiszczana przez agenta rozliczeniowego na rzecz wydawcy karty płatniczej. Niniejsza opłata jest zaliczana – zgodnie z art. 2 pkt 19aa u.u.p. – do szerszej kategorii, jaką jest opłata akceptanta pobierana przez agenta rozliczeniowego od akceptanta z tytułu transakcji płatniczej wykonywanej przy użyciu karty płatniczej. Na opłatę akceptanta składa się: opłata *interchange*, opłata systemowa oraz marża agenta rozliczeniowego.

17 Zgodnie z art. 104 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm., za mikroprzedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych: – zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz – osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro.

Według art. 2 pkt 19ab u.u.p. opłata systemowa z tytułu transakcji płatniczej wykonywanej przy użyciu karty płatniczej stanowi przychód organizacji kartowej.

Od dnia 29 stycznia 2015 r. znowelizowano art. 38a u.u.p., obniżając maksymalną stawkę opłaty *interchange* z 0,5% do 0,2% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej wykonanej przy użyciu karty debetowej. Niniejsza opłata nie może natomiast przekroczyć 0,3% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej wykonanej przy użyciu karty kredytowej. W przypadku karty płatniczej innej niż karta debetowa lub karta kredytowa stawka opłaty *interchange* nie może przekroczyć 0,3% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej[18]. Oceniono, że istotne obniżenie opłaty *interchange* dla płatności kartami płatniczymi z tytułu podatków powinno pozytywnie wpłynąć na upowszechnienie tej formy zapłaty należności także w zakresie podatków (na gruncie ustawy o usługach płatniczych rozwiązania przewidziane dla kart płatniczych odnoszone są także do podobnych instrumentów płatniczych). Nałożony na podatnika w art. 60 § 2a o.p. obowiązek poniesienia kosztów opłat i prowizji w przypadku zapłaty podatku za pomocą innego instrumentu płatniczego zwiększa ciężar ekonomiczny zobowiązania podatkowego, ale pozostawiono podatnikowi wybór dotyczący możliwości zapłaty „innym instrumentem płatniczym"[19] lub z wykorzystaniem innej formy rozliczeń wiążącej się z poniesieniem niższych dodatkowych wydatków.

Z art. 60 § 2b o.p. wynika, że w miejscu zapłaty innym instrumentem płatniczym organ podatkowy jest obowiązany zamieścić informację o pobieraniu i wysokości opłat i prowizji z tytułu płatności za pomocą tego instrumentu. Przed dokonaniem płatności podatku za pomocą innego instrumentu płatniczego podatnik jest informowany o pobieraniu i wysokości opłat i prowizji z tytułu płatności za pomocą tego instrumentu. Otrzymując taką informację, podatnik może dokonać kalkulacji kosztów związanych z zapłatą podatku i świadomie wybrać inny instrument płatniczy lub z niego zrezygnować na rzecz innej formy zapłaty podatku.

18 Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych, Dz.U. z 2014 r. poz. 1916.

19 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw – druk nr 3462 Sejmu RP VII kadencji.

Możliwość dokonywania zapłaty podatków, stanowiących źródła dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, za pomocą innego instrumentu płatniczego (tzn. innego niż polecenie przelewu), uwarunkowana jest uprzednim podjęciem uchwały przez organ stanowiący jst., w której zostanie dopuszczony taki sposób zapłaty tych podatków. Z art. 61a o.p. wynika, że uchwałą można dopuścić zapłatę tych podatków (opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych) za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny. Zgodnie z 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 podmioty inne niż wyłącznie wydawca pieniądza elektronicznego. Elektroniczny znak pieniężny, traktowany jako informacja cyfrowa, może być nośnikiem sumy pieniężnej, a więc może potwierdzać i dokumentować istnienie prawa podmiotowego do dokonywania zapłaty[20].

Szerokie rozumienie pojęcia „podatek" na gruncie przepisów Ordynacji podatkowej sprawia, że taka forma zapłaty może być dopuszczona na każdym stopniu samorządu terytorialnego (gminnym, powiatowym oraz województwa), a jej zastosowanie uzależnione jest od podjęcia odpowiedniej uchwały przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa. Jednak z uwagi na strukturę źródeł dochodów własnych jst., w szczególności podatków lokalnych występujących na poziomie gminy, większość uchwał dopuszczających stosowanie omawianej formy zapłaty podjęły rady gmin. Stosunkowo niewiele takich uchwał podjęły natomiast rady powiatów, co można racjonalnie uzasadnić, bowiem powiaty nie mają źródeł dochodów własnych w postaci podatków lokalnych, a opłaty lokalne stanowią marginalne źródło dochodów w ich budżetach.

20 M. Grabowski, Instrumenty płatnicze, Warszawa 2013, s. 212-213; W. Srokosz, Istota prawna pieniądza elektronicznego, „Prawo Bankowe" 2002, nr 12, s. 69.

4. Analiza wybranych uchwał jst. w sprawach dopuszczenia zapłaty podatków za pomocą „innego instrumentu płatniczego"

Podstawę prawną do podejmowania uchwał dopuszczających stosowanie „innego instrumentu płatniczego", za pomocą którego może być dokonywana zapłata podatków stanowiących źródło dochodów budżetu gminy, powiatu lub województwa, stanowi przepis art. 61a w związku z art. 60 § 2a o.p. oraz przepisy odpowiedniej samorządowej ustawy ustrojowej[21]. Trafny jest pogląd, według którego wykładnia językowa art. 61a o.p. nie przesądza jednoznacznie o tym, że organ stanowiący jst. może podjąć wyłącznie jedną, zbiorczą uchwałę w sprawie zapłaty wszystkich podatków za pomocą innego instrumentu płatniczego. Możliwe jest przyjęcie takiego rozumienia tego przepisu, zgodnie z którym organ stanowiący jst. może w odrębnej uchwale lub uchwałach dopuścić zapłatę innym instrumentem płatniczym tylko wybranych podatków lokalnych lub opłat. Wykładnia językowa przepisu art. 61a o.p. nie stoi na przeszkodzie takiemu rozwiązaniu, które polega na podjęciu kilku odrębnych uchwał w przedmiocie zapłaty poszczególnych podatków lokalnych (opłat lub niepodatkowych należności budżetowych) innym instrumentem płatniczym[22].

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Mogą to być zatem wszelkie sprawy dotyczące tych danin publicznych, w tym dotyczące określenia sposobów ich zapłaty, o ile przepis odrębnej ustawy wyznacza przedmiotowy zakres takich spraw. Kompetencja rady powiatu, określona w art. 12 pkt 7 u.s.p., jest węższa bowiem obejmuje tylko podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami, a więc powinna być uzupełniana kompetencją określoną w art. 12 pkt 11 u.s.p., zgodnie z którą do wyłącznej właści-

21 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej: u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm., dalej: u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm., dalej: u.s.w.

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

wości tego organu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do jego kompetencji. Szerzej, w porównaniu do kompetencji rady powiatu, określono natomiast w art. 18 pkt 11 u.s.w. kompetencję sejmiku województwa do uchwalania, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych. We wszystkich zatem przypadkach ustawodawca wskazuje na granice tych kompetencji wyznaczone odrębnymi ustawami. Jedynie w przypadku powiatów kompetencję tę wiąże tylko z określaniem wysokości podatków i opłat. Niekiedy w uchwałach podatkowych gmin przywoływany jest dodatkowo przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. stanowiący, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, a także art. 41 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały[23] oraz art. 42 u.s.g. odsyłający do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[24] w zakresie zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego[25].

Konkludując, przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g., art. 12 pkt 7 u.s.p. w związku z art. 12 pkt 11 u.s.p., a także art. 18 pkt 11 u.s.w. nie stanowią samoistnej podstawy prawnej do podejmowania uchwał podatkowych przez organy stanowiące jst.[26]. Podstawa prawna do podjęcia określonej kategorii uchwały podatkowej powinna jednoznacznie wynikać z przepisu szczególnego[27], którym w omawianym przypadku jest art. 61a o.p. Do działalności organów w sferze zobowiązań publicznoprawnych (np. podatków) nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest

23 Np. uchwała nr XVI/178/2016 Rady Miasta Ustroń z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zapłaty podatków instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r. poz. 2212.

24 Dz.U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.

25 Np. uchwała nr XV/239/15 Rady Miasta Mysłowice z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków innym instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 6428; uchwała 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 ze zm.; uchwała Nr XVI/163/15 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie dopuszczalności zapłaty podatków innym instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 7807.

26 P. Borszowski, Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2003 r., sygn. akt SA/Rz 542/02, „Finanse Komunalne" 2004, nr 9, s. 66.

27 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 lipca 1999 r., PN II 0914/69/99, Lex nr 1731442.

dozwolone", lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje"[28].

W większości badanych uchwał podatkowych nie ograniczano się do zamieszczenia ogólnego stwierdzenia, że zapłata podatków stanowiących źródło dochodów budżetu jst. może być dokonywana również za pomocą innego instrumentu płatniczego, ale dodatkowo wskazywano, że może to być także instrument płatniczy, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny[29]. Tylko w jednym przypadku doprecyzowano, że w szczególności może to być karta płatnicza lub telefon komórkowy z kodami BLIK[30].

Analiza uchwał organów jst., przede wszystkim rad gmin, podjętych w 2016 r., tj. po nowelizacji art. 61a o.p., już pozwala wyodrębnić pewne tendencje dotyczące dopuszczania możliwości posługiwania się innym instrumentem płatniczym przy regulowaniu zobowiązań publicznoprawnych na rzecz budżetu jst. Dominującą tendencją jest wskazywanie na możliwość stosowania tego sposobu zapłaty do należności budżetowych z tytułu podatków lokalnych i tylko niektórych opłat lokalnych. W ramach takiego wyliczenia pomijane są w treści uchwał podatkowych jst. należności z tytułu niepodatkowych należności budżetowych, a przecież w Ordynacji podatkowej są one traktowane równorzędnie z podatkami i opłatami publicznymi.

Wskazując na należności z tytułu podatków lokalnych oraz niektórych opłat lokalnych, które mogą być zapłacone za pomocą innego in-

28 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 19 listopada 2010 r., 21/1857/2010, Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2011 r. Nr 7, poz. 189.

29 Np. uchwała nr VIII/82/15 Rady Miejskiej w Brusach z dnia 4 grudnia 2015 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Pomorskiego z 2015 r. poz. 4210; uchwała nr XXVII/561/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu miasta Katowice, za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny, Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 3941; uchwała nr XVI/205/2016 Rady Miasta Zamość z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków, stanowiących dochody budżetu Miasta Zamość, za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny, Dz.Urz. Woj. Lubelskiego poz. 1099; uchwała nr XIX/192/16 Rady Miejskiej w Sochaczewie z dnia 27 września 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków, stanowiących dochody budżetu Gminy Miasto Sochaczew, za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny, Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8545.

30 Uchwała nr XXVI/678/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie zapłaty podatków i opłat stanowiących dochody budżetu gminy za pomocą innego instrumentu płatniczego, Dz.Urz. Woj. Pomorskiego poz. 2757.

strumentu płatniczego, rady gmin wymieniają wyczerpująco następujące podatki lokalne (od nieruchomości, rolny, leśny oraz od środków transportowych)[31] oraz niektóre opłaty lokalne (przede wszystkim opłatę skarbową), a niekiedy także opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi[32]. W odniesieniu do tych podatków i opłat właściwymi organami podatkowymi są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast).

W jednym przypadku, oprócz wyżej wymienionych danin, dopuszczono możliwość zapłaty za pomocą innego instrumentu płatniczego również opłaty targowej, należności wynikających z faktur za wodę i ścieki, za wywóz nieczystości płynnych i z innych faktur z tytułu należności cywilnoprawnych, np. dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, z tytułu sprzedaży składników majątkowych oraz należności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[33]. Poza opłatą targową jest to jednak wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego, na które w przedmiotowej uchwale powołała się rada gminy, tzn. poza granice zakreślone przepisem art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. oraz art. 61a o.p. W tej części postanowienia uchwały podatkowej powinny być zakwestionowane w trybie nadzoru przez regionalną izbę obrachunkową. Generalnie płatność wyżej wymienionych należności może być dokonana za pomocą innego instrumentu płatniczego, ale powinno to zostać określone w odrębnej uchwale rady gminy, a nie w uchwale podatkowej wydawanej w wykonaniu art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. oraz art. 61a o.p.

Można także wskazać na stosowanie pewnych podmiotowych ograniczeń w dopuszczaniu możliwości zapłaty podatków lokalnych za

31 Np. uchwała nr XII.87.2016 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 22 lutego 2016 r. w sprawie zapłaty podatków i opłat za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny, Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1507.

32 Uchwała nr XXIV/194/2016 Rady Miejskiej w Zakliczynie z dnia 30 września 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków i opłat za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny, Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 5793; uchwała nr XXI/130/16 Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej z dnia 13 września 2016 r. w sprawie zapłaty podatków i opłat za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny, Dz.Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3595.

33 Uchwała nr XIX/113/16 Rady Gminy Skrwilno z dnia 13 września 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Gminy Skrwilno instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Kujawsko- Pomorskiego poz. 3207.

pomocą innego instrumentu płatniczego. W uchwale podatkowej wymieniane są podatki lokalne, które mogą być zapłacone za pomocą tego instrumentu, ale uprawnienie do skorzystania z tego sposobu zapłaty przysługuje tylko określonym kategorialnie podatnikom, tzn. osobom fizycznym będącym podatnikami podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego. Pozostali podatnicy tych podatków (osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej) nie uzyskują takich uprawnień[34].

Pomimo szerokiego rozumienia pojęcia „podatek" na gruncie przepisów Ordynacji podatkowej w niektórych uchwałach podatkowych wprost określa się, że możliwość dokonywania zapłaty za pomocą innego instrumentu płatniczego odnosi się zarówno do podatków, opłat, jak i niepodatkowych należności budżetowych stanowiących źródła dochodów gminy[35].

Stosowany jest także inny sposób regulacji polegający na zamieszczeniu w treści uchwały podatkowej ogólnego stwierdzenia, że dopuszcza się możliwość zapłaty podatków i opłat stanowiących dochody budżetu danej gminy instrumentem płatniczym, w tym instrumentem płatniczym, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny[36]. Cytowana regulacja nie jest jednak precyzyjna i może być źródłem różnych wątpliwości. Status prawny podatków „stanowiących dochody budżetu gminy" mają również następujące podatki: od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych oraz zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej. W odniesieniu do tych podatków gminie nie przysługują atrybuty władztwa podatkowego, a więc również nie przysługuje jej uprawnienie do wprowadzania możliwości ich za-

34 Np. uchwała nr XXV/156/16 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr X/59/11 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 4 maja 2011 roku w sprawie wyznaczenia inkasentów oraz ustalenia wynagrodzenia za inkaso, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 646.

35 Np. uchwała nr XXI/186/16 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, stanowiących dochód budżetu Miasta Bełchatowa, za pomocą innego instrumentu płatniczego, Dz.Urz. Woj. Łódzkiego poz. 2274.

36 Np. uchwała nr XVIII/150/16 Rady Miasta Świdwin z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2258; uchwała nr XV/117/16 Rady Gminy Buczkowice z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym. Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 1407; uchwała Nr XVI/112/16 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zapłaty podatków instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3791.

płaty za pomocą innego instrumentu płatniczego. Organami właściwymi w sprawach tych podatków są państwowe organy podatkowe (naczelnicy urzędów skarbowych oraz – jako organy odwoławcze – dyrektorzy izb skarbowych). Zapłata tych podatków następuje na rachunki bankowe otwierane i prowadzone w związku z bankową obsługą urzędów skarbowych, a następnie środki pieniężne z tych tytułów są przekazywane na rachunki budżetów właściwych gmin w terminach określonych w ustawie o dochodach jst.[37]

W większości przypadków uchwały podatkowe dopuszczające możliwość dokonywania zapłaty podatków lokalnych za pomocą innego instrumentu płatniczego podejmowane są na czas nieokreślony. Można jednak przywołać przykłady podejmowania takich uchwał na czas określony, np. na jeden rok kalendarzowy. Zostało to uzasadnione uczestnictwem gminy w programie pilotażowym Ministerstwa Rozwoju oraz Krajowej Izby Rozliczeniowej SA i brakiem dodatkowych kosztów w tym okresie, zarówno po stronie podatnika, jak i gminy związanych z dokonywaniem zapłaty za pomocą innego instrumentu płatniczego[38].

W niektórych uchwałach „wzmacniano" uzasadnienia wprowadzanych nowych technologii do sposobów zapłaty podatków i opłat lokalnych poprzez odwołanie się w treści uchwały podatkowej do wcześniej przeprowadzonych konsultacji (np. z Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami reprezentującymi interesy różnych środowisk)[39]. W uzasadnieniach niektórych projektów omawianych uchwał podatkowych wprost określano, że zapłata za pomocą innego instrumentu płatniczego będzie możliwa tylko w kasie urzędu gminy[40].

37 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. poz. 198 ze zm..

38 Np. uchwała nr XIX/233/2016 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 29 września 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Gminy Bartoszyce za pomocą instrumentu płatniczego, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3834; uchwała Nr XXXI/133/16 Rady Miasta Sejny z dnia 30 września 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochód budżetu Miasta Sejny instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3800.

39 Np. uchwała nr IV/25/2015 Rady Miasta Racibórz z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 1320.

40 Np. uchwała nr II/126/16 Rady Gminy Kościerzyna z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Gminy Kościerzyna instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1220; uchwała nr XVII/138/2016 Rady Miejskiej w Janowcu Wielkopolskim z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podat-

Zauważalną tendencją jest również szczególnego rodzaju ewolucja sposobu zapłaty podatków lokalnych w tych gminach, w których uprzednio już dopuszczano możliwość dokonywania zapłaty z użyciem karty płatniczej. Wraz z odpowiednimi zmianami przepisu art. 61a o.p. wprowadzano również zmiany dostosowujące w już obowiązujących uchwałach podatkowych, dopuszczając w ten sposób możliwość wykorzystywania przez podatników bardziej złożonych instrumentów płatniczych przy zapłacie podatków lokalnych[41].

Podobne wnioski można sformułować po analizie wybranych uchwał podatkowych rad powiatów. Dopuszczając możliwość dokonywania zapłaty określonych należności budżetowych za pomocą innego instrumentu płatniczego, wymieniano poszczególne kategorie takich należności (np. opłaty geodezyjne, opłaty komunikacyjne)[42] lub ogólnie odnoszono się do należności stanowiących źródło dochodów powiatu ,ale pobieranych przez określoną jednostkę organizacyjną, np. przez Powiatowe Centrum Sportu i Rekreacji[43].

5. Uwagi końcowe

Możliwość zapłaty podatków i opłat lokalnych, a w niektórych przypadkach również niepodatkowych należności budżetowych jst., innym instrumentem płatniczym uzupełnia katalog istniejących sposobów re-

ków stanowiących dochód budżetu Gminy Janowiec Wielkopolski instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1952; uchwała nr XXIII/244/16 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochód budżetu Gminy Rawicz instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 3608.

41 Np. uchwała nr XLI/583/2013 Rady Miasta Knurów z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 7770; uchwała nr XXVIII/469/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 92; uchwała nr XXXVIII/772/2013 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 7292 ze zm.

42 Uchwała nr XVI/225/2016 Rady Powiatu Aleksandrowskiego z dnia 22 września 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Powiatu Aleksandrowskiego instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 3322; uchwała nr XVI/93/2016 Rady Powiatu Toruńskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty podatków stanowiących dochody budżetu Powiatu Toruńskiego instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego poz. 1350.

43 Uchwała nr XI/100/2016 Rady Powiatu Przysuskiego z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie dopuszczenia zapłaty należności stanowiących dochód budżetu Powiatu Przysuskiego instrumentem płatniczym, Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 4601.

gulowania zobowiązań wobec jst. takich jak: zapłata gotówką w kasie urzędu, zapłata gotówką w placówce Poczty Polskiej lub bezgotówkowo na podstawie polecenia przelewu. W większości uchwał podatkowych, podejmowanych głównie przez rady gmin, dopuszczono wprost możliwość stosowania tego sposobu zapłaty tylko w odniesieniu do podatków stanowiących źródła dochodów ich budżetów. Przyjmując szerokie rozumienie pojęcia „podatek" w przepisach Ordynacji podatkowej, można takie postanowienia interpretować również szeroko, tzn. dopuszczające zapłatę także opłat i niepodatkowych należności budżetowych za pomocą innego instrumentu płatniczego. Tylko w tych przypadkach, w których wymieniono konkretne rodzaje lokalnych danin publicznych (np. podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny), powyższa interpretacja nie może być stosowana, ponieważ taki sposób zapłaty wyraźnie ograniczono do niektórych źródeł dochodów budżetu jst.

Po nowelizacji ustawy o usługach płatniczych, ograniczającej wysokość opłat z tytułu posługiwania się instrumentami płatniczymi, dodanie z dniem 1 stycznia 2016 r. w art. 60 o.p. przepisu § 2a, zgodnie z którym w przypadku zapłaty podatku za pomocą innego instrumentu płatniczego podatnik ponosi koszty opłat i prowizji związanych z taką zapłatą, nie powinno stanowić dla podatnika istotnej bariery ekonomicznej. Należy bowiem pamiętać o tym, że w przypadku korzystania z tradycyjnej formy zapłaty w postaci przelewu z rachunku bankowego koszty tego przelewu (opłata dla banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej z tytułu złożonego polecenia przelewu) obciążają podatnika, z którego rachunku dokonywany jest przelew. Podatnik wpłacający gotówkę na rachunek budżetu gminy, ale korzystający z pośrednictwa banku lub operatora pocztowego, również ponosi koszty dodatkowe w postaci opłat bankowych lub pocztowych. Jedynie dokonując wpłaty gotówki bezpośrednio w kasie urzędu gminy (starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego) nie ponosi dodatkowych kosztów. Porównanie wysokości tych kosztów może stanowić dla podatników określoną przesłankę przy dokonywaniu wyboru sposobu zapłaty podatków i innych należności stanowiących źródła dochodów budżetów jst.

Zapłata podatków oraz innych niepodatkowych należności budżetowych jst. za pomocą innego instrumentu płatniczego jest formą (spo-

sobem) zapłaty w obrocie bezgotówkowym. Zgodnie z art. 61a § 2 o.p. w takim przypadku za termin dokonania zapłaty podatku uważa się dzień obciążenia rachunku płatniczego podatnika, płatnika lub inkasenta lub jego rachunku w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, innego niż rachunek płatniczy, albo dzień pobrania wartości pieniężnej z pieniądza elektronicznego. Momentem obciążenia rachunku jest zapisanie transakcji na danym rachunku, o ile znajdują się na nim środki finansowe w niezbędnej wysokości w tym dniu[44].

Z treści art. 61a o.p. w związku z art. 60 § 1 pkt 2 o.p. wynika, że pojęcie „inny instrument płatniczy" umożliwia podatnikowi dokonanie zapłaty podatków każdym innym niż polecenie przelewu instrumentem płatniczym, o ile spełnia on kryteria określone przepisami ustawy o usługach płatniczych. Sposób zredagowania treści art. 61a o.p. sprawia zatem, że wprowadzane do oferty instytucji finansowych świadczących usługi płatnicze nowe rodzaje instrumentów płatniczych, będące efektem wykorzystywania nowoczesnych technologii, będą mogły być wykorzystywane przez podatników regulujących swoje zobowiązania publicznoprawne wobec jst. Warunkiem *sine qua non* jest jednak zainstalowanie odpowiednio zaawansowanych pod względem technologicznym urządzeń w urzędach jst.

44 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 2313/13, Lex nr 1548278.