

mgr Agata Kowalska

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0539-4710>

agata.kowalska@mail.umcs.pl

asystent w Katedrze Prawa Finansowego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wybór formy opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2024 r., II FSK 710/21

Słowa kluczowe: podatek dochodowy od osób fizycznych; forma opodatkowania; skala proporcjonalna; pozarolnicza działalność gospodarcza; oświadczenie woli; polecenie przelewu

Niniejsza glosa ma charakter krytyczny i stanowi komentarz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2024 roku, II FSK 710/21. W głosowanym orzeczeniu NSA błędnie uznał, że podatnik może skutecznie złożyć oświadczenie woli o wyborze formy opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w tytule polecenia przelewu bankowego. Wybór opodatkowania według skali proporcjonalnej powinien być dokonany w sposób jednoznaczny, ponieważ jest wyjątkiem od zasady opodatkowania według skali progresywnej. Główną tezę glosy jest twierdzenie, że oświadczenie o wyborze formy opodatkowania musi być złożone w odpowiednim terminie, zaadresowane do właściwego organu podatkowego i podpisane przez podatnika. Złożenie oświadczenia za pośrednictwem polecenia przelewu nie spełnia powyższych wymogów i nie może być uznane za czynność konwencjonalną prowadzącą do prawidłowego ukształtowania stosunku prawnego zobowiązania podatkowego. Komentarz wyrok zasługuje na uwagę ze względu na istniejące rozbieżności interpretacyjne dotyczące prawidłowego sposobu zawiadomienia organu podatkowego o wyborze formy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wprowadzenie

W wyroku z dnia 22 lutego 2024 r., II FSK 710/21, Naczelny Sąd Administracyjny¹ rozstrzygał o sposobie wyboru opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Uznał on, że oświadczenie woli o wy-

borze formy opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej podatkiem o stałej stawce podatkowej może być skutecznie złożone w tytule polecenia przelewu bankowego. Zdaniem Sądu warunkiem skuteczności złożonego oświadczenia jest to, aby treść zawarta w tytule polecenia przelewu dostatecznie ujawniała wolę podatnika. Jak się wydaje, zarówno sentencja głosowanego wyroku, jak i jego uzasadnienie nie zasługują na aprobatę.

¹ Dalej: NSA.

W świetle aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych² dochody osiągane przez podatnika są co do zasady opodatkowane według skali progresywnej z zastosowaniem stawek 12% i 32%. Przepisy ustawy podatkowej dopuszczają również możliwość opodatkowania dochodów według skali proporcjonalnej. Stawka podatku bez względu na wysokość podstawy wymiarowej wynosi zawsze 19%. Zgodnie z normą wynikającą z przepisu art. 30c ust. 1 u.p.d.o.f. stawka w tej wysokości ma zastosowanie do dochodów osiąganych z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej. W myśl art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. warunkiem koniecznym skutecznego opodatkowania według skali proporcjonalnej jest dokonanie czynności konwencjonalnej w postaci złożenia oświadczenia woli właściwemu organowi podatkowemu w ustawowym terminie³. Oświadczenie to powinno być sporządzone na piśmie i zaadresowane do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Ustawodawca dopuszcza także możliwość złożenia oświadczenia na podstawie przepisów ustawy o CEIDG⁴.

Celem glosy jest ocena stanowiska przyjętego przez NSA w analizowanym rozstrzygnięciu. W glosie podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy w procesie ustalania treści normy wynikającej z przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. wystarczające jest zastosowanie jedynie reguł językowych wykładni prawa. Dla oceny glosowanego orzeczenia konieczne stało się ustalenie nie tylko znaczenia zwrotu „sporządzić coś na piśmie”, o którym stanowi art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f., ale także zbadanie charakteru czyn-

ności, którą jest polecenie przelewu. W glosie dokonano również rozróżnienia podstawowych pojęć „postać” i „forma” oświadczenia woli, co w konsekwencji pozwoliło stwierdzić, czy ujawnienie woli podatnika w tytule polecenia przelewu można uznać za skuteczne w rozumieniu przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. Sformułowanie prawidłowych wniosków wymagało oceny tego, czy podatnik dokonał czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, a więc prowadzącej do ukształtowania stosunku prawnego zobowiązania podatkowego⁵. Norma kompetencyjna wynikająca z przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. nakazuje podatnikowi złożenie oświadczenia o wyborze formy opodatkowania w odpowiedniej formie. Dopiero dokonanie czynności konwencjonalnej w odpowiedni sposób aktualizuje obowiązek adresata normy kompetencyjnej, tj. organu podatkowego, do zbadania złożonego oświadczenia woli i wymiaru podatku z zastosowaniem stawki 19%⁶.

Synteza stanu faktycznego

W stanie faktycznym, który legł u podstaw komentowanego orzeczenia, podatnik wystąpił z wnioskiem o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych. We wniosku o wydanie interpretacji wskazał, że na podstawie umowy darowizny przejął od żony udziały w spółce, wskutek czego stał się jej komandytariuszem. Przedmiotem działalności spółki jest wynajem oraz zarządzanie nieruchomościami zarówno własnymi, jak dzierżawionymi. Dotychczas żona wnioskodawcy obliczała podatek z zastosowaniem stawki 19%. Z uwagi na to podatnik również skorzystał z możliwości opodatkowania we-

² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2024, poz. 226), dalej: u.p.d.o.f.

³ Zgodnie z art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. oświadczenie powinno zostać złożone do dwudziestego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym został osiągnięty pierwszy przychód z tego tytułu w roku podatkowym, albo do końca roku podatkowego, jeżeli pierwszy taki przychód został osiągnięty w grudniu tego roku podatkowego.

⁴ Zob. art. 9a ust. 2c u.p.d.o.f.

⁵ Zob. Z. Ziemiński, *Rodzaje norm postępowania* [w:] *Zarys teorii prawa*, red. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Poznań 2001, s. 35–36.

⁶ Tak słusznie: M. Kamiński, *Konstrukcja normy prawnej w analitycznej teorii prawa* [w:] *Mechanizm i granice weryfikacji sądowniczoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 12–13.

dług skali proporcjonalnej i opłacał zaliczki na podatek dochodowy, przyjmując stawkę 19%. Należy zaznaczyć, że podatnik w treści tytułu polecenia przelewu wskazywał na uiszczenie zaliczek na podatek PIT-36L. Zdaniem wnioskodawcy oświadczenie woli złożone w ten sposób czyni zadość wymogom wynikającym z art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. Ponadto wnioskodawca wskazał, że przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie przewidują wymogu złożenia oświadczenia na specjalnym formularzu urzędowym, wobec czego złożenie oświadczenia w treści tytułu polecenia przelewu bankowego jest w pełni wystarczające.

Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej⁷ uznał stanowisko podatnika za nieprawidłowe. Organ interpretacyjny nie zakwestionował co prawda faktu osiągnięcia przez podatnika dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej i możliwości opodatkowania ich z zastosowaniem stawki 19%, jednak w wydanej interpretacji przepisów prawa podatkowego podważył skuteczność dokonania wyboru formy opodatkowania. Zdaniem organu interpretacyjnego dokonanie przez podatnika przelewu środków tytułem „zaliczki na podatek dochodowy PIT-36L” nie stanowi oświadczenia, o którym mowa w art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f.

Indywidualna interpretacja przepisów prawa podatkowego została zaskarżona do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny⁸ w Szczecinie w wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r., I SA/Sz 696/20, oddalił wniesioną przez podatnika skargę. W uzasadnieniu wyroku sąd I instancji wskazał, że polecenie przelewu jest jedną z form bezgotówkowych rozliczeń pieniężnych. Polecenie przelewu w istocie stanowi wydaną bankowi dyspozycję przekazania określonej kwoty z rachunku bankowego płatnika na wskazany przez niego inny rachunek płatniczy odbiorcy. Mając to na uwadze, WSA uznał, że polecenie przelewu nie stanowi pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. Zgod-

nie z tym przepisem oświadczenie powinno być podpisane przez podatnika i zaadresowane do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Polecenie przelewu jest natomiast dyspozycją skierowaną do banku, a nie do organu podatkowego. Ponadto oświadczenie powinno spełniać określone w Ordynacji podatkowej⁹ wymogi formalne właściwe dla każdego podania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie nie zgodził się również ze stanowiskiem zainteresowanego, zgodnie z którym Dyrektor KIS, dokonując interpretacji przepisów prawnych, naruszył przepis art. 2a o.p. normujący zasadę *in dubio pro tributario*. Sąd I instancji uznał, że wspomniany przepis prawny nie znajduje zastosowania w analizowanej sprawie.

Wyrok WSA w Szczecinie został zaskarżony przez zainteresowanego. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego polegające na błędnej wykładni przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. poprzez nieprawidłowe uznanie, że złożone przez skarżącego oświadczenie nie spełnia warunków oświadczenia o wyborze formy opodatkowania w rozumieniu tego przepisu. Ponadto w skardze zarzucono, że organ interpretacyjny dokonał wykładni przepisów podatkowych z pominięciem przepisu art. 2a o.p. i wynikającej z niego zasady rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podatnika. W odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesiono o jej oddalenie.

Oświadczenie woli jako element czynności prawnej

Ocenę wydanego przez NSA orzeczenia należy rozpocząć od zdefiniowania dwóch podstawowych pojęć prawa cywilnego¹⁰: czyn-

⁷ Dalej: Dyrektor KIS.

⁸ Dalej: WSA.

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2023, poz. 2383), dalej: o.p.

¹⁰ W piśmiennictwie panuje pogląd, zgodnie z którym prawo podatkowe nie jest w pełni autonomiczną gałęzią prawa. W wielu przypadkach prawidłowa rekonstrukcja podatkowej normy prawnej wymaga odwołania się do pojęć prawnych obowiązujących w innych gałęziach prawa. Szczególny związek prawa podat-

ności prawnej i oświadczenia woli. Realizacja przysługującego jednostce prawa podmiotowego dokonuje się poprzez czynności prawne. Czynność prawna zmierza do wywołania określonych skutków prawnych, a zatem powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego¹¹. Dokonywanie czynności prawnych jest przejawem realizacji zasady autonomii woli stron¹². Nieodłącznym elementem każdej czynności prawnej jest oświadczenie woli. Pojęcie oświadczenia woli reguluje przepis art. 60 k.c. Zgodnie z normą wywiedzioną z tego przepisu oświadczeniem woli jest każde zachowanie się osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, przy czym wola ta może zostać wyrażona również w postaci elektronicznej. Przyjmuje się, że oświadczenie dostatecznie ujawnia wolę przede wszystkim wtedy, gdy jest złożone swobodnie¹³ i w sposób zrozumiały¹⁴. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyjął, że z art. 60 k.c. wynika, iż oświadczenie woli może zostać złożone poprzez dowolne zachowanie się podmiotu, a wyjątki w tym zakresie określa ustawa. W glosowanym orzeczeniu nie budzi zatem wątpliwości sam fakt złożenia przez podatnika oświadczenia woli. Jako problematyczny jawi

się sposób i cel złożenia tego oświadczenia. Ustawodawca w art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. wskazuje, że możliwość skorzystania ze stawki 19% jest warunkowana kumulatywnym spełnieniem dwóch przesłanek. Po pierwsze, podatnik musi złożyć organowi podatkowemu oświadczenie o wyborze powyższego sposobu opodatkowania, które powinno być sporządzone na piśmie. Po drugie, oświadczenie to powinno zostać złożone w odpowiednim terminie. W analizowanym stanie faktycznym zachowanie przez podatnika terminu do złożenia oświadczenia nie było kwestionowane.

Podstawowym problemem, z którym musiał się zmierzyć NSA w komentowanym orzeczeniu, było dokonanie wykładni zwrotu „sporządzić coś na piśmie”. Naczelny Sąd Administracyjny błędnie przyjął za podstawę swoich rozważań potoczne rozumienie wspomnianego zwrotu będące rezultatem wykładni językowej, nie odwołując się do reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej. W procesie wykładni prawa pierwszeństwo mają reguły wykładni językowej, które pozwalają na zrekonstruowanie normy prawnej zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu prawnego¹⁵. Jeśli ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej, to sąd w pierwszej kolejności powinien uwzględnić takie znaczenie danego pojęcia, jakie zostało mu nadane w języku potocznym. Język potoczny należy rozumieć jako język ogólny, który został upowszechniony i służy do porozumiewania się we wszystkich dziedzinach¹⁶. Dyrektywa języka potocznego nakazuje przypisanie normie takiego znaczenia, jakie ma ona w języku potocznym, chyba że ważne względy uzasadniają odstępianie od takiego znaczenia. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wskazał, że brak jest definicji legalnej wyrażenia „sporządzić coś na piśmie”. Sąd poprawnie ustalił także znaczenie wspo-

kowego w tym zakresie widoczny jest w odniesieniu do prawa cywilnego. Zob. A. Hanusz, *Zasada autonomii woli stron stosunków cywilnoprawnych w świetle prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 12, s. 37–39; P. Szczyński, *Wykładnia pojęć prawa prywatnego w rekonstrukcji norm prawa podatkowego* [w:] *Zasada pewności w prawie podatkowym*, red. A. Kaźmierczyk, A. Franczak, Warszawa 2018, s. 101–102.

¹¹ Zob. więcej: P. Machnikowski, Komentarz do art. 60 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2022, nb 1.

¹² Tak słusznie: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020, s. 42.

¹³ Skuteczność oświadczenia woli jest wyłączona w sytuacji, gdy oświadczenie zostało złożone w wyniku oddziaływania przymusu fizycznego. Zob. A. Brzozowski, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2010, s. 201.

¹⁴ Oświadczenie woli podlega procesowi wykładni i powinno być na tyle zrozumiałe, aby w tym procesie możliwe było ustalenie jego sensu. Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 320.

¹⁵ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72–73; P. Sobolewski, Komentarz do art. 60 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, W. Borysiak, Legalis 2024, nt. 4.

¹⁶ Zob. więcej: M. Zieliński, *Wykładania prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 130–132.

mnianego wyrażenia w języku potocznym. Prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy wymagało jednak przeprowadzenia dalszej wykładni, z zastosowaniem reguł systemowych i funkcjonalnych. Jeśli wykładnia językowa nie daje jasnych rezultatów, wówczas sąd ma obowiązek zastosowania reguł pomocniczych, a więc systemowych i funkcjonalnych¹⁷. Ze względu na publicznoprawny charakter norm prawa podatkowego przepisy tej gałęzi prawa powinny być redagowane w sposób precyzyjny. Natomiast interpretacja norm prawa podatkowego wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu niż płaszczyzna językowa¹⁸. Uwzględnienie w procesie wykładni szczególnie reguł funkcjonalnych w wielu przypadkach może zmienić znaczenie normy wynikające z jej językowego rozumienia. Naczelny Sąd Administracyjny, rozstrzygając sprawę, powinien wziąć pod uwagę kontekst systemowy oraz *ratio legis* przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f.

Literalne brzmienie analizowanego przepisu prawnego nie pozwala przyjąć, jak zauważył NSA, że dla wyboru formy opodatkowania ustawodawca zastrzegł formę pisemną, o której mowa w przepisach Kodeksu cywilnego. Zgodnie z normą wywiedzioną z przepisu art. 78 § 1 k.c. zachowanie formy pisemnej czynności prawnej wymaga spełnienia dwóch przesłanek: sporządzenia dokumentu i opatrzenia go własnoręcznym podpisem¹⁹. Dla prawidłowego zrozumienia wyrażenia „sporządzić coś na piśmie”, oprócz ustalenia powszechnego znaczenia, konieczne jest sięgnięcie do uzasadnienia projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych²⁰. Jedną z ważniejszych zmian, którą wprowadziła

ustawa o doręczeniach elektronicznych²¹, jest zmiana w zakresie terminologii stosowanej w przepisach Ordynacji podatkowej. Chodzi o zastąpienie wyrazu „pisemnie” wyrażeniem „sporządzone na piśmie”. Zmiana ta ma na celu zrównoważenie postaci papierowej oświadczenia woli z postacią elektroniczną.

Negatywnie należy ocenić fakt, że NSA w swoim rozstrzygnięciu nie uwzględnił przepisów Ordynacji podatkowej, które mają istotne znaczenie dla analizowanej sprawy. Zgodnie z normą wynikającą z przepisu art. 126 § 4 o.p. pisma kierowane do organów podatkowych mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Przepisy Ordynacji podatkowej wskazują, że dla skuteczności oświadczenia złożonego w postaci papierowej konieczne jest opatrzenie go własnoręcznym podpisem. Natomiast w przypadku złożenia oświadczenia woli w postaci elektronicznej podatnik ma obowiązek podpisać je m.in. kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem zaufanym²². Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wskazał, że zwrot „sporządzić coś na piśmie”, o którym mowa w art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f., oznacza, że treść oświadczenia woli, które składa podatnik, powinna być wyrażona za pomocą znaków alfabety. Jednak konieczność podpisania treści oświadczenia woli o zmianie formy opodatkowania nie wynika z samej istoty formy pisemnej czynności prawnej, a z przepisów prawa²³. W badanej sprawie wymóg ten ma swoje źródło w normie wywiedzionej z przepisu art. 126 o.p.

Zasadne wydaje się w tym momencie, czego nie uczynił NSA, rozróżnienie dwóch pojęć: formy i postaci oświadczenia woli. O postaci mowa w kontekście uzewnętrznienia oświadczenia woli, dlatego w art. 60 k.c. ustawodawca posługuje się pojęciem „postać”, a nie „forma”. Forma natomiast odnosi się do utrwalenia oświadczenia woli. Forma czynności prawnej jest określona ustawo-

¹⁷ L. Morawski, *Zasady wykładni...*, s. 74–76.

¹⁸ Zob. B. Wojciechowski, *Stosowanie prawa podatkowego przez sądy administracyjne w sytuacji interpretacyjnego pluralizmu instytucjonalnego i otwartej tekstowości prawa*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 12, s. 59–60 oraz 68.

¹⁹ P. Sobolewski, Komentarz do art. 78 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Legalis 2024, nt. 4; A. Brzozowski, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Boćian, *Prawo cywilne...*, Warszawa 2010, s. 213–214.

²⁰ Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, druk 239, s. 95.

²¹ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. (Dz.U. 2024, poz. 1045).

²² Zob. art. 126 o.p.

²³ Zob. więcej: M. Masternak, *Zasada ogólna pisemności w postępowaniu podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 3, s. 166–168.

wo, a oprócz tego wskazane są skutki jej niedochowania²⁴. Pozwala to więc przyjąć, że oświadczenie, o którym mowa w art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f., może zostać złożone w formie pisemnej i przybrać postać papierową albo elektroniczną. Bez uwzględnienia kontekstu wykładni systemowej i funkcjonalnej oznaczałoby to, że podatnik może złożyć oświadczenie o wyborze opodatkowania z zastosowaniem stawki 19% za pośrednictwem poczty elektronicznej czy nawet SMS. Przepis art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. nie jest odosobnionym przykładem wadliwej legislacji przy określaniu przez ustawodawcę formy i postaci dokonywania czynności prawnych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pr. bank. oświadczenia woli związane z wykonywaniem czynności bankowych mogą być składane w postaci elektronicznej. Natomiast w myśl art. 7 ust. 2 pr. bank. jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, to uznaje się, że czynność dokonana w formie wskazanej w ust. 1 spełnia wymagania formy pisemnej. Nawet wówczas, gdy forma została zastrzeżona pod rygorem nieważności. Ustawodawca wymiennie posługuje się pojęciem postaci oraz używa pojęcia „forma”. W piśmiennictwie słusznie zwraca się uwagę na to, że przepis art. 7 ust. 1 pr. bank. nie precyzuje, czy oświadczenie woli składane w związku z wykonywaniem czynności bankowych powinno zostać opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym²⁵. Sądy, dokonując wykładni przepisu art. 7 ust. 1 pr. bank., nie skupiają się jedynie na rezultacie wykładni językowej, dostrzegają bowiem potrzebę uwzględnienia normy wynikającej z przepisu art. 78¹ k.c. i konieczność opatrzenia oświadczenia woli kwalifikowanym podpisem elektronicznym²⁶.

²⁴ Tak słusznie: J. Widło, *Dowód z dokumentu nieobejmującego podpisu wystawcy (w świetle nowelizacji Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego)*, „Przebieg Sądowy” 2017, nr 9, s. 88.

²⁵ Zob. J. Byrski, Komentarz do art. 7 pr. bank. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. K. Osajda, J. Dybiński, Legalis 2024, pkt 2 i 4; B. Bajor, Komentarz do art. 7 pr. bank. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz do przepisów cywilnoprawnych*, red. L. Kociucki, J.M. Kondek, K. Królikowska, B. Bajor, Warszawa 2020, s. 148–149.

²⁶ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 marca 2021 r., V ACa 652/20, Legalis nr 2650844.

W glosowanym orzeczeniu NSA, rozstrzygając o tym, czy oświadczenie złożone w treści tytułu polecenia przelewu bankowego czyni zażość wymogom określonym w przepisie art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f., powinien uwzględnić szerszy kontekst interpretacyjny. Możliwość opodatkowania podatkiem proporcjonalnym jest wyjątkiem od zasady opodatkowania według skali progresywnej. Jeśli podatnik nie złoży organowi podatkowemu oświadczenia sporządzonego na piśmie, to osiągnane przez niego dochody będą opodatkowane według progresywnej skali podatkowej. Wybór formy opodatkowania według stałej stawki podatkowej powinien być zatem dokonany w sposób jednoznaczny, a więc niebudzący wątpliwości. Złożenie oświadczenia woli w treści tytułu polecenia przelewu zdaje się pozostawiać wątpliwości co do wyboru formy opodatkowania. Po pierwsze, nie zawsze z treści tytułu polecenia przelewu będzie wynikać wprost, że podatnik dokonuje za jego pośrednictwem wyboru konkretnej formy opodatkowania. Należy podkreślić, że wybór skali proporcjonalnej prowadzi do opodatkowania dochodów podatnika stałą stawką 19% niezależnie od ich wysokości. Trudno zatem zgodzić się ze stanowiskiem NSA, zgodnie z którym podatnik może dokonywać wyboru formy opodatkowania w treści tytułu polecenia przelewu bankowego. Trzeba wziąć pod uwagę fakt, że polecenie przelewu może być sformułowane błędnie. W rezultacie pomyłka będzie wywoływać konsekwencje prawnopodatkowe. Po drugie, każde oświadczenie woli ma adresata. W przypadku polecenia przelewu adresatem składanego oświadczenia nie jest organ podatkowy, lecz bank prowadzący rachunek tego organu. Wynika to również ze struktury normy kompetencyjnej. Adresatem normy kompetencyjnej wywiedzionej z przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. jest podmiot, do którego zostaje skierowana czynność konwencjonalna podatnika, a więc organ podatkowy²⁷.

²⁷ Z. Ziemiński, *Normy postępowania [w:] Zarys teorii prawa*, red. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Poznań 2001, s. 36; S. Czepita, *O pojęciu czynności konwen-*

Polecenie przelewu służy dokonywaniu rozliczeń bezgotówkowych, z punktu widzenia prawa podatkowego prowadzi więc do wykonania zobowiązania podatkowego. Złożenie oświadczenia woli w tytule polecenia przelewu może zostać zakwalifikowane jako dokonane w postaci elektronicznej. Natomiast nie jest to równoznaczne z zachowaniem formy pisemnej, dla której konieczne jest opatrzenie oświadczenia woli kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Jedyne oświadczenie złożone w ten sposób czyni zadość wymogom wynikającym z art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. Nie można bowiem domniemywać złożenia oświadczenia woli w sprawie wyboru formy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Krytycznego ustosunkowania się wymaga także stwierdzenie przez NSA, że oświadczenie o wyborze formy opodatkowania nie jest podaniem w rozumieniu przepisu art. 168 o.p. Treścią każdego podania jest określone żądanie. Wniesienie podania skutkuje koniecznością podjęcia przez organ podatkowy określonych czynności faktycznych i prawnych. Skuteczne złożenie oświadczenia woli o wyborze opodatkowania według skali proporcjonalnej aktualizuje kompetencję organu podatkowego do określenia wysokości podatku z zastosowaniem stawki 19%. Możliwość wyboru formy opodatkowania należy wywodzić z normy kompetencyjnej, która przyznaje podatnikowi uprawnienie do kształtowania istniejącego już stosunku zobowiązania podatkowego²⁸. Norma ta wynika z przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. Na jej podstawie podatnik może zrezygnować z opodatkowania według skali progresywnej, wybierając skalę proporcjonalną, i w ten sposób zmienić stosunek prawnopodatkowy istniejący między

nim a wierzycielem podatkowym²⁹. Oznacza to, że analizowana norma kompetencyjna nakazuje dokonywać podatnikowi w określony sposób czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, co ma skutkować powstaniem obowiązku odpowiedniego zachowania się przez organ podatkowy³⁰. Realizacja tego uprawnienia wymaga złożenia oświadczenia na piśmie przy zachowaniu odpowiedniego terminu. Oświadczenie podatnika jest podaniem w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej i powinno być sporządzone we właściwej formie. Zgodnie z art. 168 § 1 o.p. podanie może być złożone na piśmie lub ustnie do protokołu. Druga z form nie ma zastosowania w analizowanej sprawie. Oświadczenie o wyborze opodatkowania według skali proporcjonalnej jest złożone skutecznie tylko wtedy, gdy podatnik opatry je podpisem własnoręcznym albo elektronicznym. Wobec tego złożenie takiego oświadczenia w treści tytułu polecenia przelewu nie może być uznane za skuteczne w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W badanej sprawie podatnik nie zrealizował przysługującego mu na mocy normy kompetencyjnej uprawnienia do zmiany stosunku zobowiązania podatkowego. Pomiędzy organem podatkowym a podatnikiem nie powstał zatem stosunek procesowy³¹. Powstanie takiego stosunku wymagałoby od organu podatkowego zbadania treści złożonego oświadczenia woli podatnika, wezwania do uzupełnienia ewentualnych braków, a następnie wymiaru i poboru podatku z zastosowaniem skali proporcjonalnej.

Polecenie przelewu jako bezgotówkowa forma rozliczeń pieniężnych

Mimo tego, że w badanej sprawie podatnik złożył oświadczenie woli w treści tytułu prze-

cyjnej i jej odmianach, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1, s. 97–98.

²⁸ Por. Z. Ziemiński, *Rodzaje norm postępowania* [w:] *Zarys teorii prawa*, red. S. Wrótkowska, Z. Ziemiński, Poznań 2001, s. 34; M. Kamiński, *Konstrukcja normy prawnej w analitycznej teorii prawa* [w:] *Mechanizm i granice...*, s. 13.

²⁹ Zob. K. Cień, *Pojęcie prawa podatkowego* [w:] *Prawo finansowe*, red. A. Hanusz, Warszawa 2022, s. 194.

³⁰ Por. S. Czepita, *O pojęciu czynności...*, s. 93–95.

³¹ Więcej na temat norm kompetencyjnych zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 160–163; *idem*, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, s. 33–35.

lewu bankowego, to w uzasadnieniu wyroku NSA nie odniósł się do definicji polecenia przelewu z art. 63c pr. bank. Sąd wskazał jedynie, że potwierdzenie przelewu ma istotne znaczenie w prawie podatkowym. Uzasadniając swoje stanowisko, NSA odwołał się do przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn³². Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. nabycie przez członków najbliższej rodziny środków pieniężnych tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy jest zwolnione z opodatkowania, jeśli zostało odpowiednio udokumentowane. Do skorzystania ze zwolnienia konieczne jest wykazanie przez podatnika, że otrzymał on środki pieniężne od członka najbliższej rodziny. W tym celu podatnik musi przedstawiać potwierdzenie przekazania środków na swój rachunek umożliwiające identyfikację stron umowy darowizny³³. Jednocześnie ustawodawca wprowadza zamknięty katalog rodzajów rachunków bankowych prowadzonych na rzecz obdarowanego, na które może zostać dokonana wpłata, tj. rachunek płatniczy, rachunek inny niż płatniczy oraz rachunek prowadzony przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową. W przypadku, gdy podatnik nie posiada żadnego z tych rachunków, rozporządzenie środkami może się odbyć za pośrednictwem przekazu pocztowego.

Z pewnością nie można zakwestionować tego, że w prawie podatkowym polecenie przelewu niejednokrotnie odgrywa kluczową rolę. Jednak w rozstrzyganej przez NSA sprawie argument ten nie może zostać uznany za decydujący. Ustawodawca w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. wskazuje na konieczność udokumentowania wpłaty środków pieniężnych na rachunek obdarowanego. Obdarowany, zgłaszając nabycie, jest obowiązany zatem przedstawić potwierdzenie

nie otrzymania przelewu³⁴. Taki sposób udokumentowania wynika wprost z przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz jako jedyny uprawnia do skorzystania ze zwolnienia podatkowego³⁵. Natomiast w głosowanym wyroku należało ocenić skuteczność złożenia oświadczenia woli, a nie możliwość udokumentowania czynności prawnej za jego pomocą. Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadził rozumowanie nieznajdujące podstaw w przepisach prawa regulujących zasady wyboru opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych. W ocenie NSA skoro ustawodawca dopuszcza możliwość udokumentowania danej czynności prawnej potwierdzeniem przelewu, to nie ma przeszkód, aby w tytule przelewu podatnik mógł złożyć skuteczne oświadczenie woli o wyborze formy opodatkowania.

Zdaje się, że Sąd doszedł do tego wniosku poprzez nieprawidłowe zastosowanie analogii *legis*. Wnioskowanie *per analogiam* polega na stworzeniu normy prawnej na potrzeby rozstrzygnięcia konkretnej sprawy i ma na celu usunięcie istniejącej luki konstrukcyjnej³⁶. Ten rodzaj wnioskowania pozwala na zastosowanie przepisu prawnego do przypadku podobnego, ale nieuregulowanego przez ustawodawcę³⁷. Cechę podobieństwa do obowiązującej normy prawnej należy rozumieć nie tylko jako podobieństwo elementów faktycznych i prawnych, ale i celów regulacji³⁸. Naczelny Sąd Administracyjny, mając wątpliwości co do sposobu rozumienia wyrażenia „sporządzić coś na piśmie”, uznał, że w analizowanej sytuacji

³² Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. 2024, poz. 1837), dalej: u.p.s.d.

³³ Zob. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2024 r., III FSK 898/23, Legalis nr 3100979; J. Szczygieł, *Udokumentowanie dokonania przekazania środków pieniężnych przez darczyńcę na rzecz obdarowanego jako warunek zwolnienia od podatku od spadków i darowizn – glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.03.2023 r., III FPS 3/22*, „Glosa” 2024, nr 1, s. 99–100.

³⁴ Zob. uchwała NSA z dnia 20 marca 2023 r., III FPS 3/22, Legalis nr 2904275.

³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 24 lipca 2024 r., III FSK 1251/23, Legalis nr 3106860.

³⁶ Tak: R. Mastalski, *Wnioskowania prawnicze w procesie stosowania prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 12, s. 8.

³⁷ Zob. J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 9–11; wyrok SN z 25 kwietnia 2007 r., IV CSK 34/07, LEX nr 461601.

³⁸ Zob. M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym, cz. I*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 50.

*per analogiam extra legem*³⁹ zastosowanie znajduje przepis art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. Za podstawę swojego rozumowania NSA przyjął istniejący w obowiązujących przepisach wzorzec zachowania umożliwiający obdarowanemu skorzystanie ze zwolnienia podatkowego po przedstawieniu dowodu w postaci potwierdzenia przelewu. Takie działanie Sądu należy ocenić negatywnie. W piśmiennictwie podkreśla się, że w prawie podatkowym wnioskowanie z analogii powinno być stosowane z zachowaniem szczególnej ostrożności z uwagi na publicznoprawny charakter norm tej gałęzi prawa⁴⁰. Analogia w prawie podatkowym stwarza niebezpieczeństwo rozszerzenia stanów faktycznych podlegających opodatkowaniu, co może skutkować nałożeniem na podatnika dodatkowych obowiązków poza tymi, które można wprowadzić z przepisów ustawy podatkowej⁴¹.

Podsumowanie

W świetle obowiązujących przepisów prawnych nie można twierdzić, że oświadczenie woli o wyborze formy opodatkowania może być skutecznie złożone w treści tytułu polecenia przelewu. W analizowanej sprawie NSA dokonał

wykładni przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. z zastosowaniem wyłącznie reguł językowych. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „sporządzić coś na piśmie” prowadzi do wniosku, że podatnik może skutecznie dokonać wyboru formy opodatkowania, składając oświadczenie woli w postaci elektronicznej. Dopiero uwzględnienie reguł systemowych i funkcjonalnych zmienia sens rezultatu wykładni językowej. Wyrażenie „sporządzić coś na piśmie”, którym posługuje się ustawodawca w przepisie art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f., oznacza, że podatnik może złożyć oświadczenie woli zarówno w postaci pisemnej, jak i elektronicznej. Jednak z uwagi na konsekwencje prawnopodatkowe oświadczenie to musi zostać przez niego podpisane. Zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej podpis może być własnoręczny albo elektroniczny.

Normy prawa podatkowego mają charakter publicznoprawny, dlatego wykładnia przepisów tej gałęzi prawa wymaga zachowania szczególnej ostrożności. Stwierdzenie, że podatnik może skutecznie złożyć oświadczenie woli o zmianie formy opodatkowania w treści polecenia przelewu, rodzi wątpliwości. Przyjęcie domniemania skutecznego złożenia oświadczenia woli o wyborze formy opodatkowania może doprowadzić do rozszerzenia uprawnień i obowiązków podatnika ponad te, które wynikają z ustawy podatkowej. Norma kompetencyjna wynikająca z przepisu art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f. zakłada, że tylko oświadczenie podatnika złożone w postaci papierowej albo elektronicznej oraz opatrzone właściwym podpisem może być utożsamiane z czynnością konwencjonalną doniosłą prawnie. Wybór formy opodatkowania za pośrednictwem polecenia przelewu bankowego nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa podatkowego i nie stanowi czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie. Tym samym czynność ta nie może prowadzić do powstania obowiązku po stronie adresata normy kompetencyjnej, którym jest organ podatkowy.

³⁹ Jak wskazuje się w piśmiennictwie, rezultat wnioskowania przez analogię *extra legem* wykracza poza zakres regulacji prawa obowiązującego, dlatego ten rodzaj wnioskowania jest nazywany normotwórczym. Zob. więcej na ten temat: D. Gorczyca, P. Szczęśniak, *Skutki podatkowe przymusowego umorzenia obligacji banku w restrukturyzacji – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.09.2022 r.*, II FSK 402/22, „Glosa” 2024, nr 3, s. 77; M. Słupczewski, *Rozumowanie per analogiam w prawie podatkowym*, Warszawa 2023, s. 112–113.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2012 r., II FSK 612/11, Legalis nr 552188; K. Radzikowski, *Analogia w prawie podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 4, s. 19–20.

⁴¹ Zob. J. Brolik, *Wykładnia prawa podatkowego oraz jej determinanty*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 3, s. 64.

Abstract**The election of the form of taxation for income earned from non-agriculture business activities – commentary on Judgment of the Supreme Administrative Court of 22 February 2024, II FSK 710/21**

Keywords: personal income tax; form of taxation; proportional scale; non-agricultural business activities; declaration of intent; bank transfer order

This commentary is critical and concerns the judgment of the Supreme Administrative Court of 22 February 2024, II FSK 710/21. The SAC was wrong to consider that taxpayer can validly submit a declaration of intent regarding the choice of the form of taxation for income earned from non-agricultural business activities in the content of the bank transfer order. The election of taxation according to the proportional scale must be made explicitly, as it constitutes an exception to the general rule of progressive taxation. The main thesis of this paper is that the declaration of the chosen form of taxation must be submitted within the statutory deadline, addressed to the competent tax authority, and duly signed by the taxpayer. Submitting such a declaration through a bank transfer order does not meet these formal requirements and cannot be deemed a conventional act that validly establishes the legal relationship of tax liability. The commented judgment deserves attention due to the existing discrepancies in interpretation regarding the correct way to notify the tax authority about the choice of the form of taxation in personal income tax.

Bibliografia**Literatura**

- Bajor A., Komentarz do art. 7 pr. bank. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz do przepisów cywilnoprawnych*, red. L. Kociucki, J.M. Kondek, K. Królikowska, B. Bajor, Warszawa 2020.
- Brolik J., *Wykładnia prawa podatkowego oraz jej determinanty*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 3.
- Brzozowski A., Kocot W.J., Skowrońska-Bocian E., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2010.
- Byrski J., Komentarz do art. 7 pr. bank. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. J. Dybiński, Legalis 2024.
- Czepita S., *O pojęciu czynności konwencjonalnej i jej odmianach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1.
- Cień K., *Pojęcie prawa podatkowego* [w:] *Prawo finansowe*, red. A. Hanusz, Warszawa 2022.
- Gorczyca D., Szczeńsiak P., *Skutki podatkowe przymusowego umorzenia obligacji banku w restrukturyzacji – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.09.2022 r., II FSK 402/22*, „Glosa” 2024, nr 3.
- Hanusz A., *Zasada autonomii woli stron stosunków cywilnoprawnych w świetle prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 12.
- Kamiński M., *Konstrukcja normy prawnej w analitycznej teorii prawa* [w:] *Mechanizm i granice weryfikacji sądowniczoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Legalis 2016.
- Kosiarski M., *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym, cz. 1*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1.
- Machnikowski P., Komentarz do art. 60 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2022.
- Mastalski R., *Wnioskowania prawnicze w procesie stosowania prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 12.
- Masternak M., *Zasada ogólna pisemności w postępowaniu podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 3.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.

- Nowacki J., *Analogia legis*, Warszawa 1966.
- Radzikowski K., *Analogia w prawie podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 4.
- Słupczewski M., *Rozumowanie per analogiam w prawie podatkowym*, Warszawa 2023.
- Sobolewski P., Komentarz do art. 60 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, W. Borysiak, Legalis 2024.
- Sobolewski P., Komentarz do art. 78 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, W. Borysiak, Legalis 2024.
- Szczeńsiak P., *Wykładnia pojęć prawa prywatnego w rekonstrukcji norm prawa podatkowego* [w:] *Zasada pewności w prawie podatkowym*, red. A. Kaźmierczyk, A. Franczak, Warszawa 2018.
- Szczygieł J., *Udokumentowanie dokonania przekazania środków pieniężnych przez darczyńcę na rzecz obdarowanego jako warunek zwolnienia od podatku od spadków i darowizn – glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.03.2023 r.*, III FPS 3/22, „Glosa” 2024, nr 1.
- Widło J., *Dowód z dokumentu nieobejmującego podpisu wystawcy (w świetle nowelizacji Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego)*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 9.
- Wojciechowski A., *Stosowanie prawa podatkowego przez sądy administracyjne w sytuacji interpretacyjnego pluralizmu instytucjonalnego i otwartej tekstowości prawa*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 12.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020.
- Zieliński M., *Wykłady prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4.
- Ziemiński Z., *Rodzaje norm postępowania* [w:] *Zarys teorii prawa*, red. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Poznań 2001.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. 2024, poz. 1837).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2024, poz. 226).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2023, poz. 2383).
- Ustawa o doręczeniach elektronicznych z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U. 2024, poz. 1045).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2012 r., II FSK 612/11, Legalis nr 552188.
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 marca 2021 r., V ACa 652/20, Legalis nr 2650844.
- Uchwała NSA z dnia 20 marca 2023 r., III FPS 3/22, Legalis nr 2904275.
- Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2024 r., III FSK 898/23, Legalis nr 3100979.
- Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2024 r., III FSK 1251/23, Legalis nr 3106860.