

SYLWIA JUŹWIAK

Prawnik, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Konsultant jednostek sektora finansów publicznych, w tym ośrodków pomocy społecznej.

Odsetki od nieterminowo wnoszonych opłat za pobyt w DPS. Naliczać czy nie?

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie (dalej RIO) w wystąpieniu z dnia 10 listopada 2020 r. (znak K.0542.PZ.53.JK.2020) w przedmiocie naliczania odsetek od nieterminowych płatności z tytułu opłat za pobyt w domach pomocy społecznej, wnoszonych przez osoby zobowiązane wymienione w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej uznało, że w przypadku nieterminowej płatności należy stosować przepisy ustawy Ordynacja podatkowa i obciążać spóźnionych zobowiązanych odsetkami jak od zaległości podatkowych.

Stanowisko RIO narobiło dużo zamieszania w OPS-ach, które dotychczas albo odsetek w ogóle nie naliczały, albo, co prawda, obciążały osoby zobowiązane odsetkami – ale po pierwsze odsetkami ustawowymi, a po drugie tylko wtedy, gdy zobowiązanie powstało na podstawie umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy, a w jej treści zastrzeżone zostało prawo do żądania tych odsetek.

W ocenie Kolegium Izby, pomimo iż ustawa o pomocy społecznej nie reguluje kwestii naliczania odsetek od nieterminowych płatności za pobyt mieszkańców w domu pomocy społecznej, świadczone usługi opiekuńcze lub z tytułu zwrotu świadczeń nienależnie pobranych oraz nie odsyła do stosowania innych ustaw, zastosowanie w tej sprawie będą miały przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Jak wskazała RIO, w art. 53 i następnych ustawy Ordynacja podatkowa zawarto regulację przewidującą możliwość naliczania odsetek jak dla zaległości podatkowych. Zatem odpowiednie zastosowanie przepisów o odsetkach, jak od zaległości podatkowych do opłat z art. 61 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych oznacza, że w przypadku nieterminowego uiszczenia tych opłat gmina powinna naliczać tego rodzaju odsetki.

Jednocześnie Kolegium Izby przywołało podobne stanowiska wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych,

zgodnie z którym w przypadku braku uregulowania kwestii odsetek od niepodatkowych należności publicznoprawnych w danej ustawie czy też odesłania do innych ustaw, prawo do naliczania odsetek wynika z art. 67 ustawy o finansach publicznych odsyłającego do odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji podatkowej (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt: II SA/Kr 1246/13; wyrok WSA w Krakowie z 11 września 2013 r., sygn. akt: II SA/Kr 761/13; wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt: II SA/Ke 765/16).

WAŻNE

Zdaniem Kolegium RIO – niezależnie od tego, czy źródłem ustalenia wysokości opłaty jest decyzja administracyjna, czy też umowa, przewidziana w art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej – opłaty te należy klasyfikować jako należności, o których mowa w art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji w świetle art. 67 tej ustawy odpowiednio stosować przepisy ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie dotyczącym naliczania odsetek, jak od zaległości podatkowych.

Regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) w art. 60 określa środki publiczne, stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym.



Jak wskazała RIO, w art. 53 i następnych ustawy Ordynacja podatkowa zawarto regulację przewidującą możliwość naliczania odsetek jak dla zaległości podatkowych.

Są to w szczególności następujące dochody budżetu państwa, dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo przychody państwowych funduszy celowych:

- kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie;
- należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego;
- wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych;
- wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych;
- wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych;
- należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności;
 - o należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe;
- dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw;
- pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 tej ustawy, do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

... i w Ordynacji podatkowej

Zgodnie z art. 53 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 z późn. zm.), od zaległości podatkowych, z zastrzeżeniem art. 52 § 1 pkt 2 i art. 54, naliczane są odsetki za zwłokę. Z kolei zaległością podatkową jest podatek

niezapłacony w terminie płatności (art. 51 § 1 Ordynacji podatkowej). Z kolei po myśli przepisów art. 3 pkt 3 Ordynacji podatkowej, ilekroć w ustawie jest mowa o podatkach – rozumie się przez to również:

- zaliczki na podatki,
- raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach,
- opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe.

Natomiast za niepodatkowe należności budżetowe uznaje się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych.

Zatem w rozumieniu powyższych przepisów odpłatność za pobyt mieszkańca w DPS należałoby traktować jako niepodatkową należność budżetową.

Regulacje z ustawy o pomocy społecznej

Analizując przepisy prawa będące podstawą ustalania opłat za pobyt w domach pomocy społecznej, a następnie ich egzekwowania, stoimy na stanowisku, że przepisy nie nakładają na ośrodek pomocy społecznej obowiązku naliczania odsetek.

PAMIĘTAJ

Zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm.), w przypadku niewywiązywania się osób, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a, z obowiązku opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej, ustalonego w decyzji lub umowie, o której mowa w art. 103 ust. 2, opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej.

Wydatki gminy podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przepis art. 104 ust. 3–8 stosuje się odpowiednio. Zatem należności z tytułu opłat za pobyt mieszkańca w DPS ustawodawca nakazuje traktować według takich samych zasad, jak należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Jednocześnie z przepisów art. 104 ust. 3–8 ww. ustawy nie wynika obowiązek regulowania tych należności z odsetkami. Tymczasem takie regulacje zawarte są choćby w ustawie

o świadczeniach rodzinnych, ustawie o dodatkach mieszkaniowych, ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci czy ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Co prawda w każdej z tych ustaw jest mowa jedynie o nienależnie pobranych świadczeniach. Jednak świadczenia te również są niepodatkowymi należnościami budżetowymi. Powołując się choćby na definicję tych należności zawartą w art. 3 Ordynacji podatkowej (rozumie się przez to niebędące podatkami i opłatami należnościami stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych), stwierdzić należy, że nienależne świadczenia (rodzinne, wychowawcze czy z funduszu alimentacyjnego) są niewątpliwie przymusowymi należnościami o charakterze zobowiązań publicznoprawnych, które są ustalane w drodze decyzji administracyjnej przez organ odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrz, prezydenta miasta), a następnie mogą być pobrane w trybie egzekucji administracyjnej. Z tej przyczyny można je uznać za „niepodatkowe należności budżetu jednostek samorządu terytorialnego”.

Zatem – dla porównania – zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 111):

1. Osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu.
2. Za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się:
 - 1) świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie, zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych lub zmniejszenie wysokości przysługujących świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania;
 - 1a) świadczenia rodzinne wypłacone w związku z zastosowaniem przepisów o utracie i uzyskaniu dochodu – po ustaleniu, że wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 4c;
 - 2) świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia;

- 3) świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne;
- 4) świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego;
- 5) świadczenia rodzinne wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenia rodzinne, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję.

2a. (uchylony).

2b. Od kwot nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, o których mowa w ust. 2 pkt 1-3 i 5, naliczane są odsetki ustawowe za opóźnienie. Z kolei ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r., poz. 2407) w art. 25 kwestię tę reguluje następująco:

1. Osoba, która pobrała nienależnie świadczenie wychowawcze, jest obowiązana do jego zwrotu.
2. Za nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze uważa się:
 - 1) (uchylony);
 - 1a) (uchylony);
 - 2) świadczenie wychowawcze przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą to świadczenie;
 - 3) świadczenie wychowawcze wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 16 ust. 6, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń na rodzinę w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze;
 - 4) (uchylony);

Postępowanie w sprawie należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń reguluje art. 104 ustawy o pomocy społecznej. Ustawodawca nie określił w nim obowiązku ustalania odsetek za wymienione zaległe należności. I jest to w mojej ocenie szczególnie charakter regulacji.

- 5) świadczenie wychowawcze wypłacone osobie innej niż osoba, której świadczenie zostało przyznane, z przyczyn niezależnych od organu, który przyznał świadczenie;
 - 6) świadczenie wychowawcze wypłacone mimo braku prawa do tego świadczenia.
- 2a. Za nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze nie uznaje się świadczenia przyznanego rodzicowi, opiekunowi prawnemu dziecka albo opiekunowi faktycznemu dziecka, który zmarł, pobranego przez rodzica, opiekuna prawnego dziecka albo opiekuna faktycznego dziecka, którym zostało ustalone prawo do świadczenia wychowawczego na podstawie art. 18 ust. 2b.
3. Od kwot nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, 3, 5 i 6, naliczane są odsetki ustawowe za opóźnienie, chyba że przyznanie świadczenia wychowawczego było następstwem błędu podmiotu realizującego zadania w zakresie świadczenia wychowawczego.

Skoro przepisy innych ustaw wprost odnoszą się do obowiązku naliczania odsetek i ich rodzaju, a ustawa o pomocy społecznej nie zawiera podobnych regulacji, to należy zastanowić się, czy nie taka była intencja ustawodawcy...

Wreszcie, jeśli od nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, wychowawczych czy z funduszu alimentacyjnego mamy naliczać odsetki ustawowe, to dlaczego od należności przysługujących organowi zgodnie z ustawą o pomocy społecznej – odsetki od zaległości podatkowych?

Wątpliwości co do prawidłowości stanowiska RIO

Nie kwestionując zatem tego, że należności z tytułu odpłatności za pobyt mieszkańca w DPS (podobnie jak i inne opłaty za świadczenia niepieniężne z pomocy społecznej czy nienależnie pobrane świadczenia pieniężne) mają charakter niepodatkowych należności publicznoprawnych zgodnie z art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, to jednak, w mojej ocenie, nie powinien mieć do nich zastosowania art. 67 tej ustawy.

Postępowanie w sprawie należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń reguluje art. 104 ustawy o pomocy społecznej. Ustawodawca nie określił w nim obowiązku ustalania odsetek za wymienione zaległe należności. I jest to w mojej ocenie szczególnie charakter regulacji.

Wskazać należy, że kwestia naliczania odsetek od należności dochodzonych na podstawie art. 104 ustawy o pomocy społecznej była przedmiotem rozważań różnych organów. I tak np. Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym w sprawie KAP.410.004.02.2018 P/18/005 wskazała, że zgodnie z art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe są dochody pobierane m.in. przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. W przypadku mieszkań chronionych, docho-

dem tym – zgodnie z art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej – jest opłata za pobyt w tych mieszkaniach. Zasady dochodzenia zwrotu tej opłaty, w sytuacji gdy osoba zobowiązana do jej ponoszenia nie wywiązuje się z tego obowiązku, zostały określone w art. 104 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten nie przewiduje możliwości naliczenia odsetek.

Z kolei w wyroku z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt: II SA/Lu 75/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie za prawidłowe uznał stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zgodnie z którym nie może ostać się w obrocie prawnym rozstrzygnięcie organu I instancji zobowiązujące J. R. do uiszczenia odsetek od świadczenia nienależnie pobranego, gdyż nie ma przepisu prawa, który na osobę zobowiązaną do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z pomocy społecznej nakładałby obowiązek uiszczenia na rzecz organu ustawowych odsetek. Jedyną sankcją przewidzianą przez przepisy prawa w stosunku do adresata decyzji jest sankcja egzekucji administracyjnej, na jaką naraża się zobowiązany do zwrotu (art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

Zwracam przy tym uwagę na to, że przywołany wyrok odnosi się wprost do należności organu wynikających z ustawy o pomocy społecznej (w odróżnieniu od wyroków powołanych w swoim stanowisku przez RIO w Szczecinie, które dotyczą opłat planistycznych czy geodezyjnych – zatem swoim charakterem dość daleko odbiegających od pomocy społecznej, cechującej się swoistymi zasadami). Dodatkowo RIO w Kielcach w piśmie kierowanym do Dyrektora Ośrodka Pomocy w Sandomierzu z dnia 18 listopada 2016 r. (https://bip.kielce.rio.gov.pl/temp/zdjecia_art/2996/wi-3450-16.pdf) stwierdziła, że *przepisy ustawy o pomocy społecznej nie regulują sprawy naliczania i pobierania odsetek od nieterminowo wnoszonych opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, czy za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zgodnie z art. 359 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), odsetki od sumy pieniężnej należne są tylko wtedy, gdy wynika to z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub decyzji innego właściwego organu. W ocenie Izby, od nieterminowo wnoszonej opłaty za pobyt w ośrodku pomocy społecznej, za przyznane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie nalicza się odsetek.*

Wreszcie należy zwrócić uwagę i na to, że zgodnie z cytowanym art. 67 ustawy o finansach publicznych do należności niepodatkowych przepisy Działu III Ordynacji podatkowej należy stosować jedynie odpowiednio.

Na koniec pragnę przywołać przepis art. 7a § 1 k.p.a. (zasada ogólna postępowania administracyjnego), którego nie sposób pominąć w sytuacji, gdy mamy do czynienia z odmiennymi interpretacjami: *Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnień, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.* ■