

Informacja prawna

1. Pismami z grudnia 2020 roku Zastępcy Wojewódzkich Komisarzy Spisowych poinformowali wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) – będących gminnym komisarzami spisowymi – iż:

*„z uwagi na **negatywną opinię większości wojewodów (Wojewódzkich Komisarzy Spisowych) lub brak pozytywnej opinii od pozostałych wojewodów**, a jednocześnie ze względu na przyjętą w spisach powszechnych zasadę stosowania w skali kraju jednolitych rozwiązań, **nagrody dla wszystkich Gminnych Komisarzy Spisowych za realizację PSR 2020 nie zostaną przyznane.**”*

W konsekwencji powyższego Zastępcy Wojewódzkich Komisarzy Spisowych wezwali – powołując się na decyzję „Kierownictwa Głównego Urzędu Statystycznego” – do zwrotu środków finansowych w określonej kwocie, przekazanych uprzednio jako dotacja celowa.

Jednocześnie w części pism zaznaczono, że:

„pozostała część środków przyznana na nagrody spisowe pozostaje do rozdysponowania przez Gminnego Komisarza Spisowego dla pozostałych członków Gminnego Biura Spisowego”.

2. Powyższe pisma uznać należy za **rażąco sprzeczne z ustawą z dnia 31 lipca 2019 r. o powszechnym spisie rolnym w 2020 r.**¹ [dalej: *Ustawa*].

Ustawa stanowi, że w ramach wydatków osobowych może być finansowana m.in. „nagroda spisowa dla komisarzy spisowych”. Posłużenie się w tym przepisie liczbą pojedynczą „nagroda” zamiast liczbą mnogą „nagrody” miało na celu – jak wyjaśniał w trakcie prac parlamentarnych nad *Ustawą* Prezes GUS - „wyeliminowanie wrażenia, iż jest wiele nagród dla jednego komisarza”. Przyjęta redakcja przepisu „miała ograniczyć to poczucie”.

Poprzez brak dookreślenia, o którego z komisarzy spisowych chodzi należy przyjąć, iż przepis ten odnosi się do wszystkich komisarzy spisowych określonych w *Ustawie*, w tym do gminnych komisarzy spisowych.

Jednocześnie *Ustawa* określa maksymalną wysokość nagrody spisowej stanowiąc, iż w przypadku gminnych komisarzy spisowych i ich zastępców nie może ona przekroczyć 1,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia.

Określając maksymalną wysokość nagrody spisowej ustawodawca określił, iż może ona mieć charakter zróżnicowany – różnić się co do wysokości w poszczególnych gminach.

Potwierdzeniem powyższej tezy jest określenie w *Ustawie* kryteriów, którymi należy kierować się przy określaniu nagrody spisowej (podobnie jak przy określaniu dodatku spisowego).

Ustawodawca nakazuje w tym zakresie uwzględniać:

- 1) funkcję pełnioną w spisie rolnym;
- 2) zakres i złożoność wykonywanych zadań;
- 3) stopień odpowiedzialności za realizowane zadania;
- 4) **liczbę podległych osób wykonujących prace spisowe w ramach spisu rolnego;**
- 5) **inicjatywę i zaangażowanie w wykonywanie prac spisowych.**

Powyższy katalog kryteriów oceny m.in. komisarzy spisowych ma charakter zamknięty i powinien być indywidualizowany w odniesieniu do każdej z osób, której ma być przyznana nagroda spisowa.

3. *Ustawa* nie daje podstaw do oceny globalnej działania wszystkich komisarzy wyborczych.

W szczególności w *Ustawie* brak jest podstaw do opierania decyzji o przyznaniu nagrody spisowej i jej wysokości na „negatywnej opinii większości wojewodów” nie wyartykułowanej w żadnym sformalizowanym trybie.

Tym bardziej jako okoliczności negatywnie wpływającej na sytuację prawną komisarzy spisowych nie można interpretować „braku pozytywnej opinii od pozostałych wojewodów”.

¹ Dz. U. z 2019r., poz. 1728 z późn. zm.

Należy podkreślić, iż *Ustawa* nie warunkuje przyznania nagrody spisowej ani jej wysokości od uzyskania przez konkretnego komisarza spisowego „pozytywnej opinii właściwego miejscowo wojewody”. Wydanie przez wojewodę – będącego wojewódzkim komisarzem spisowym – nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach *Ustawy* i jako takie pozbawione jest podstaw prawnych.

4. Powoływanie się na „*przyjętą w spisach powszechnych zasadę stosowania w skali kraju jednolitych rozwiązań*” stanowi całkowite zaprzeczenie ustawowo określonej indywidualizacji nagród spisowych, których przyznanie i wysokość powinny uwzględniać m.in. „*liczbę podległych osób wykonujących prace spisowe w ramach spisu rolnego*” co ze swej istoty musi być zróżnicowane z uwagi na wielkość i specyfikę poszczególnych gmin czy też „*inicjatywę i zaangażowanie w wykonywanie prac spisowych*” co ma charakter stricte zindywidualizowany i odnoszący się do konkretnej osoby.
5. Przedstawiona w pismach Zastępców Wojewódzkich Komisarzy Spisowych koncepcja sprowadza się *de facto* do wprowadzenia swoiście pojmowanej odpowiedzialności zbiorowej, w której poszczególne podmioty ponoszą konsekwencje prawne nie swoich własnych działań, lecz działań bliżej nieokreślonej zbiorowości.

Formułowanie ogólnych wniosków w oparciu o bliżej nieokreślone i nieprzedstawione publicznie negatywne opinie czy też formułowanie ocen w oparciu o brak opinii określonych organów może sugerować, iż wyłączną przesłanką podejmowania decyzji o braku nagród spisowych były czynniki ekonomiczne.

6. Przyjęte stanowisko – **pozbawione jakichkolwiek podstaw prawnych** – oznacza *de facto*, iż gminni komisarze spisowi wykonywali swoje dodatkowe obowiązki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej bez jakiegokolwiek dodatkowej gratyfikacji finansowej.

Gratyfikacja taka została natomiast przyznana innym osobom zaangażowanym w spis rolny.

Taka sytuacja budzi uzasadnione wątpliwości także w kontekście konstytucyjnie gwarantowanej zasady równości wobec prawa.

7. Wynagrodzenie przyznane członkom Gminnego Biura Spisowego w postaci dodatku spisowego i nagrody spisowej, nie stanowi przychodu ze stosunku pracy. Powyższe świadczenia są otrzymywane w związku z wykonywaniem prac zleconych przez inny podmiot niż pracodawca, dlatego też przychód z tego tytułu należy zaliczyć do przychodów z działalności wykonywanej osobiście. Tak stwierdził Dyrektor KIS w interpretacji indywidualnej z dnia 4 listopada 2020 r. (0113-KDWPT.4011.138.2020.2.IS)
8. **Przyjęta w przedmiotowym zakresie interpretacja może przynieść negatywne skutki w kontekście planowanego na 2021 rok spisu powszechnego ludności i mieszkań. W ustawie regulującej ten spis analogicznie ukształtowano model gratyfikacji finansowych za udział w spisie. Dokonana obecnie faktyczna zmiana reguł gry na ostatnim etapie spisu rolnego może obniżyć zaufanie do zasad przeprowadzania spisu powszechnego.**

(-) *Maciej Kielbus*

Partner

Dział Prawa Administracyjnego

Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna sp. k. w Poznaniu