

Decyzja
Prezydium KK
nr 112/25

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów (UDER4)

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” opiniuje negatywnie projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów (UDER4) ze względu na jej sprzeczność z zasadą racjonalnego stanowienia prawa oraz poważnymi wątpliwościami dotyczącymi możliwej kolizji z zapisami kodeksu pracy.

Zwracamy uwagę, że ustawa w obecnym kształcie weszła w życie w dniu 23 stycznia 2023 r. i przewiduje uruchomienie wskazanego w niej systemu teleinformatycznego (dalej: system) w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy (czyli najpóźniej do dnia 23 stycznia 2026 r.). W świetle ustawy katalog użytkowników systemu jest ograniczony do osób fizycznych, rolników, mikroprzedsiębiorców i podmiotów zatrudniających do 9 osób. Inne podmioty nie mają podstawy prawnej do zawierania umów w systemie. Natomiast zakres przedmiotowy systemu stanowi katalog zamknięty tzn. przez system można zawierać umowę o pracę, umowę zlecenia i umowę uaktywniającą.

Rozszerzanie systemu na inne podmioty i dodatkowy zakres spraw w sytuacji, gdy jego pierwotna wersja nie została jeszcze uruchomiona ani zweryfikowana w praktyce, należy uznać za nielogiczne i sprzeczne z zasadą racjonalnego stanowienia prawa. System powinien zostać wdrożony zgodnie z ustawą obowiązującą w obecnej wersji, a następnie powinna nastąpić jego ewaluacja na podstawie takich danych jak: wydajność, bezpieczeństwo, koszty, użyteczność. Rozbudowa tak ważnego systemu bez jego prawidłowego przetestowania zwiększa ryzyka regulacyjne i operacyjne, generuje dodatkowe koszty, rodzi niespójności kompetencyjne i osłabia zaufanie do państwa oraz samego projektu.

W ocenie NSZZ „Solidarność” wprowadzanie obsługi umów o pracę oraz innych umów o zatrudnienie poprzez system powinno następować etapowo i powinno zostać rozłożone w czasie, a w pierwszej kolejności powinno zostać ograniczone do podmiotów zatrudniających

do 9 osób. Dopiero zakończenie tego etapu ewaluacją przeprowadzoną z udziałem partnerów społecznych może stanowić asumpt do prac nad ewentualnym rozszerzeniem systemu.

Z projektu ustawy (art. 4 ust. 1 pkt 3) wynika, że projektowana ustawa umożliwi zmianę, rozwiązanie umów, w tym umowy o pracę, obsługę wygaśnięcia umowy o pracę w ramach projektowanego systemu teleinformatycznego. W efekcie ustawodawca dopuszcza powstanie wątpliwości co do relacji proponowanych rozwiązań a norm zawartych w kodeksie pracy: pisemna klasyczna forma wypowiedzenia (oraz wypowiedzenia zmieniającego) oraz elektroniczny podpis kwalifikowany (tożsamy z klasyczną formą pisemną).

Niepokojący jest w tym kontekście brak wyprzedzającego dialogu z partnerami społecznymi na temat założeń projektowanej ustawy i zignorowanie w Ocenie Skutków Regulacji potrzeby konsultacji ze związkami zawodowymi. Pierwotnie projekt został skierowany jedynie do strony pracodawców RDS.

Trzeba przypomnieć, że polscy partnerzy pracowali już nad problematyką cyfryzacji stosunków zatrudnienia. Doraźny zespół ekspertów partnerów społecznych, ustanowiony przy Grupie Roboczej RDS ds. europejskiego dialogu społecznego w celu przeanalizowania możliwości i sposobów wdrożenia porozumienia ramowego europejskich partnerów społecznych dotyczącego cyfryzacji z 2020 r., w ramach rekomendacji wskazał na elektroniczną formę wniosków i oświadczeń w prawie pracy, jednakże poza rozwiązaniem, wypowiedzeniem i wypowiedzeniem zmieniającym umowy o pracę. NSZZ „Solidarność” podtrzymuje swoje stanowisko, w tym temacie, negatywnie opiniując objęcie systemem rozwiązywania i zmiany umów o pracę. O ile zawarcie umowy o pracę w formie elektronicznej nie budzi aż takich wątpliwości, o tyle zmiana i rozwiązanie umowy o pracę poprzez system można uznać za rozwiązanie budzące wątpliwości w świetle norm zawartych w kodeksie pracy dotyczących formy wypowiedzenia (wypowiedzenia zmieniającego).

Ważnym zagadnieniem, o którym należy również wspomnieć jest kwestia wykluczenia cyfrowego, dotyczącego w szczególności pracowników starszych, o których przedłużoną obecność na rynku pracy powinno się zabiegać. Z uzasadnienia wynika, że stosowanie systemu ma być dobrowolne, a skorzystanie z podpisu zaufanego czy też podpisu osobistego jest łatwo dostępne. Można się z tym stwierdzeniem zgodzić, jednak należy zauważyć, że nie można zmusić obywatela do używania w/w instrumentów w razie braku jego woli. Niektóre osoby nie będą chciały używać tych narzędzi, a część z obywateli poprzez brak dostępu do najnowszych urządzeń teleinformatycznych (smartfon/komputer) zostanie pozbawionych możliwości zawarcia umowy, jeżeli pracodawca wybierze zawarcie umowy tylko poprzez ten system. Zawarcie umowy o pracę ma charakter dobrowolny dla stron. Strony nie powinny

zatem uzależniać zatrudnienia od skorzystania, zwłaszcza przez stronę słabszą stosunku pracy, z systemu teleinformatycznego. Należy też zauważyć, że nadal istnieje wiele rodzajów prac, do wykonywania, których nie jest potrzebne łącze internetowe. Zatem w ustawie powinno zostać zawarte wyraźne sformułowanie, iż kandydat na pracownika czy też zatrudnionego w oparciu o inne umowy nie może ponosić negatywnych konsekwencji braku zgody na zawarcie umowy poprzez system.

Nasze wątpliwości budzą także następujące zapisy projektu ustawy.

Art. 1 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy przewiduje, że system teleinformatyczny będzie dotyczył nie tylko umów o pracę, ale także umów związanych z zatrudnieniem. Należy zauważyć, że przepis dokładnie określa w katalogu zamkniętym, które z umów można będzie objąć systemem teleinformatycznym w art. 1 ust. 1 pkt 1. Natomiast projekt ustawy dodaje pojęcie „umów o zatrudnienie”, które ujęto w katalogu otwartym a jako przykładowe wskazano umowy związane z zakazem konkurencji (art. 101¹ § 1 k.p. art. 101² § 1 k.p., umowy dotyczące wspólnej odpowiedzialności materialnej za mienie powierzone (art. 125 k.p.) oraz „umowę szkoleniową”. Przede wszystkim nie jest jasne, które poza umowami wyliczonymi w przepisie zostały objęte zakresem ustawy. Pojęcie umów związanych z zatrudnieniem nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. Ponadto, przy „umowie szkoleniowej” nie wskazano nawet podstawy prawnej tj. art. 103⁴ k.p. W naszej ocenie przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 powinien określać dokładne i zamknięte wyliczenie umów obsługiwanych przez system oraz wskazywać podstawę prawną ich zawarcia. Dodać należy, że umowy, które wymienia projekt w art. 1 ust. 1 pkt 2 zostały uregulowane w sposób szczegółowy w kodeksie pracy. Zgodnie z kodeksem pracy umowa o zakazie konkurencji powinna zostać zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności (zob. art. 101³ k.p.). Podobnie umowa o wspólnej odpowiedzialności materialnej (zob. art. 125 k.p.). W projekcie ustawy nie określono wyraźnie relacji zachodzącej pomiędzy ustawą a kodeksem pracy. Oznacza to, że w razie zawarcia tych umów w innej formie niż pisemna będą one nieważne.

Należy również zauważyć, że z projektu ustawy wynika jasno, że strony, które wyrażą zgodę na zawarcie umowy o pracę w ramach systemu teleinformatycznego, nie będą mogły jej później cofnąć (art. 5 ust. 2 ustawy). Z brzmienia art. 5 ust. 2 w wersji projektu z dnia 15 lipca 2025 r. wynika, że zgoda stron nie może zostać odwołana. Strony zawartej przez system umowy mogą nie być zainteresowane kontynuowaniem obsługi umowy przez system. Negatywnie oceniamy to rozwiązanie wykluczające prawo stron do rezygnacji z obsługi umowy przez system. Z przepisów ustawy powinno jasno wynikać, że strony w każdym czasie mogą cofnąć zgodę na obsługę umowy przez system teleinformatyczny. Rozwiązanie powyższe

przeczy zasadzie dobrowolności udziału w obsłudze umów przez system. Ponadto, przepis nie określa konsekwencji sytuacji, w której strony zaczęłyby dokonywać czynności związanych z umową w formie pisemnej poza systemem. Nie można przy tym wykluczyć utraty dostępu do systemu teleinformatycznego lub możliwości jego obsługi przez którąś ze stron umowy. Ustawa nie przewiduje konsekwencji w takiej sytuacji.

Niepokojące jest także to, że w projekcie ustawy występuje wyraźna niespójność terminowa dotycząca wdrożenia systemu i mechanizmów ogłoszeniowych. Po pierwsze, w art. 24 wskazano sztywny termin „do dnia 30 listopada 2025 r.” na zgłoszenie przez ZUS gotowości swojego systemu do realizacji zadań z ustawy, co tworzy bezwzględną datę graniczną niezależną od tego, kiedy ustawa faktycznie wejdzie w życie (art. 1 pkt 17 projektu). Po drugie, w art. 4 ust. 1 wprowadzono horyzont „w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy” dla udostępnienia przez ministra pełnych funkcjonalności systemu, a w art. 4 ust. 2 równoległy horyzont „w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy” dla poinformowania przez Prezesa ZUS o gotowości systemu ZUS do przyjmowania i przekazywania danych; obydwa te terminy są relatywne wobec daty wejścia w życie, a więc mogą przypadać później niż 30 listopada 2025 r., jeżeli publikacja i wejście w życie nastąpią po tej dacie (np. wejście po 14 dniach *vacatio legis* z art. 6, przy ogłoszeniu po 30 listopada 2025 r.). Po trzecie, do tego dochodzą dublujące się kanały komunikatów: art. 4 ust. 3 przewiduje komunikat ministra o terminie wdrożenia rozwiązań technicznych i o gotowości ZUS, a równolegle zmieniony art. 23 ust. 3 każe ministrowi ogłosić komunikat o terminie uruchomienia systemu i wdrożenia rozwiązań technicznych; dodatkowo art. 5 dokłada osobny komunikat o „zakresie i terminie uruchamianych funkcjonalności” z art. 4 ust. 1a. W efekcie mamy potencjalnie trzy różne daty odniesienia i dwa–trzy odrębne komunikaty, które mogą przekazywać niespójne informacje: sztywne „30.11.2025” dla gotowości ZUS (art. 24), ruchome „2 lata” dla gotowości ZUS (art. 4 ust. 2) oraz ruchome „3 lata” dla pełnych funkcjonalności systemu (art. 4 ust. 1), a na to nakładają się co najmniej dwa równoległe przepisy komunikatowe (art. 4 ust. 3 i art. 23 ust. 3) plus komunikat funkcjonalny z art. 5, co w praktyce utrudnia ustalenie, który termin i który komunikat ma charakter rozstrzygający w razie przesunięć legislacyjnych lub technicznych.

Gdańsk, 27 sierpnia 2025 r.

Komisja Krajowa

NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK
NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz