



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 12 grudnia 2022 r.

Opinia do ustawy o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów

(druk nr 868)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu stworzenie systemu teleinformatycznego, który obejmie umowy cywilnoprawne, tj. zlecenia oraz o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, a do których stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (patrz art. 734 i art. 750 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny), a także umowy o pracę (art. 25 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy oraz umowy uaktywniające (art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1324, z późn. zm.)). Wymienione umowy mają najczęstsze zastosowanie w obrocie prawnym w zakresie wykonywania pracy. System teleinformatyczny prowadzi i udostępnia minister właściwy do spraw pracy, dostęp do systemu następuje po uwierzytelnieniu, zgodnie z ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, z późn. zm.)). Trzeba podkreślić, że wskazane przez ustawodawcę umowy **mogą być** obsługiwane w systemie teleinformatycznym.

Zawieranie w/w umów (także jej zmiana, rozwiązanie i obsługa wygaśnięcia oraz dokonywanie innych czynności niezbędnych do realizacji praw i obowiązków wynikających z umowy, jak obliczanie wymiaru urlopu wypoczynkowego pracownika czy wydawanie świadectwa pracy) nastąpi, poprzez wypełnienie gotowych formularzy typowych i prostych umów, udostępnianych przez ministra właściwego do spraw pracy, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego. Za pośrednictwem systemu teleinformatycznego będzie możliwe ponadto: przekazywanie do urzędu skarbowego informacji o pobranych zaliczkach

na podatek dochodowy, obliczanie należności podatkowych, dokonywanie formalności związanych ze zgłoszeniem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i obsługą korespondencji z ZUS-em. W przypadku obsługi umowy za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, dokumentacja związana z umową jest prowadzona i przechowywana w systemie w postaci elektronicznej (jeżeli dokument został utworzony w postaci papierowej, pracodawca, zleceniodawca albo rodzice wprowadzają do systemu teleinformatycznego jego odwzorowanie cyfrowe, opatrując je kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem osobistym albo podpisem zaufanym, potwierdzającym zgodność odwzorowania cyfrowego z dokumentem papierowym, wówczas do dokumentacji pracowniczej albo dokumentacji umowy należy dokument umieszczony w systemie). Do obsługi umowy za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, ustawa wymaga uprzedniej zgody stron (zgody nie można odwołać).

Trzeba zauważyć, że ustawa przewiduje dla pracodawcy, zleceniodawcy i rodziców możliwość wprowadzenia do systemu szczególnych warunków umowy uzgodnionych między stronami.

Umowa zostaje zawarta z chwilą opatrzenia jej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem osobistym albo zaufanym przez strony. Opatrzeniem umowy podpisem osobistym albo podpisem zaufanym wywołuje skutek równoważny podpisowi własnoręcznemu (analogicznie przy zmianie, rozwiązaniu umowy oraz w przypadku świadectwa pracy). Wprowadzone do systemu dane osobowe będą przetwarzane przez ministra do spraw pracy jedynie w zakresie niezbędnym do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu. Zakres pozyskiwanych danych będzie taki sam, jak w przypadku umów zawieranych w sposób tradycyjny. Do celów statystycznych minister właściwy do spraw pracy będzie przetwarzał dane zanonimizowane.

Ustawa wymaga, aby pracodawca, zleceniodawca albo rodzice wprowadzali do systemu informację o zmianie ich dotychczasowego statusu (mikroprzedsiębiorcy, rolnika, rodzica, a także podmiotu niebędącego mikroprzedsiębiorcą albo zleceniodawcą zatrudniających nie więcej niż 9 osób). W takiej sytuacji umowa będzie mogła być obsługiwana w systemie przez okres do 2 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano zgłoszenia o zaistnieniu tych okoliczności.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zgłosi ministrowi właściwemu do spraw pracy gotowość systemu teleinformatycznego ZUS do przyjmowania danych ubezpieczeniowych -

dotyczących ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego pracownika, zleceniobiorcy, niani i członków ich rodzin, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Uzasadnienie do projektu ustawy wskazuje, że korzystanie z w/w systemu będzie stanowiło ułatwienie dla mikroprzedsiębiorców, niebędących mikroprzedsiębiorcami podmiotów zatrudniających nie więcej niż 9 osób, zleceniodawców, rolników i osób fizycznych. System ten ma stanowić narzędzie o charakterze pomocniczym, ułatwiającym dokonywanie określonych czynności, nie ma mieć charakter rejestru publicznego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zgłosi ministrowi właściwemu do spraw pracy gotowość systemu teleinformatycznego ZUS do przyjmowania danych ubezpieczeniowych - dotyczących ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego pracownika, zleceniobiorcy, niani i członków ich rodzin, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Minister właściwy do spraw pracy w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki udostępni system teleinformatyczny w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Minister właściwy do spraw pracy ogłasza w swoim dzienniku urzędowym oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej komunikat określający termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających udostępnienie systemu teleinformatycznego systemu. Komunikat ogłasza się w terminie co najmniej 30 dni przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonym w tym komunikacie.

Ustawa zmienia:

- ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.) w zakresie związanym z systemem teleinformatycznym (koszty korzystania z oprogramowania, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez gminy i powiaty dotyczące systemu teleinformatycznego, środki na ten cel),

- ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690, z późn. zm.) w zakresie finansowania kosztów budowy, funkcjonowania i rozwijania systemu teleinformatycznego należące do właściwości ministra właściwego do spraw pracy (inne kwestie pozostają poza materialem ustawy o systemie teleinformatycznym),

- ustawę z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2021 r. poz. 174, z późn. zm.) w zakresie niezwiązanym z materiałą ustawy o systemie teleinformatycznym,

- ustawę z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. poz. 700, z późn. zm.) w części dotyczącej wydłużenia o rok czasu na dostosowanie ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla bezdomnych do standardów dla nich przyjętych i ustalonych na dzień 31 grudnia 2022 r. ,

- ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 569), jak udostępnienie punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym.

Ustawa o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów wchodzi w życie co do zasady po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem niektórych przepisów, które zaczną obowiązywać z dniem wskazanym w art. 25 w pkt 1-7.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt wpłynął do Sejmu 3 listopada br. (druk sejmowy nr 2766) Skierowano go do I czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Sprawozdanie Komisji zawiera druk nr 2775, zakres projektu rozszerzono o zmianę: ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, rozbudowano znacznie zmiany do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

II czytanie odbyło się na 66. posiedzeniu Sejmu, projekt skierowano ponownie do Komisji w celu przedstawienia sprawozdania. Przyjęto w nim przepisy art. 20 i art. 21 dotyczące wysokości i finansowania stypendiów socjalnych przyznawanych na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), a także art. 22 dotyczący przedawnieniu roszczeń z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (druk nr 2775-A), Komisja rekomendowała przyjęcie poprawek. W konsekwencji tych zmian rozbudowano art. 25, dotyczący wejścia w życie ustawy.

16 listopada 2022 r., na 66. posiedzeniu Sejmu, odbyło się III czytanie. Poprawki zostały przyjęte. Ustawa została przyjęta większością głosów: 431 za, 14 przeciw, nikt się nie wstrzymał.

III. Uwagi szczegółowe

1. **art. 19 pkt 3 lit. b**, w konsekwencji także **lit. a** oraz **w tym zakresie art. 25 pkt 6**.

Podstawowe zastrzeżenia budzi **art. 19 pkt 3 lit. b** ustawy o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów, który w ustawie o doręczeniach elektronicznych w art. 166 **uchyla pkt 7, dotyczący art. 58 ust. 1 pkt 4 w ustawie o doręczeniach elektronicznych**. Art. 58 ust. 1 pkt 4 **wszedł już w życie z dniem 1 października br.** (notabene ustawa będąca przedmiotem niniejszej opinii została uchwalona przez Sejm 16 listopada br, już po tym terminie), uchylanie zatem pkt 7 jest bezcelowe, nie można jednak uznać go za niebyły i przyjąć, że wchodzi w życie „z dniem następującym po dniu ogłoszenia z mocą od 1 października”. Przyjęta technika *dopisania* go w art. 19 pkt 3 lit. a, tj. **w art. 166 w pkt 5** ustawy o doręczeniach elektronicznych, do grupy przepisów, które „**wchodzą w życie** z dniem określonym w komunikacie wydanym na podstawie art. 155 ust. 10”(por. art. 166 pkt 5 ustawy o doręczeniach elektronicznych), a w konsekwencji zamieszczenie w art. 25 w pkt 6 ustawy o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów, jako mający wejść w życie **z mocą wsteczną od dnia 1 października 2022 r.** jest nieprawidłowa. Skutek uporządkowania przepisów w zaistniałej po wejściu w życie przepisu art. 58 ust. 1 pkt 4 sytuacji należało osiągnąć poprzez dodanie nowego uregulowania o charakterze epizodycznym dotyczącym **stosowania** art. 58 ust. 1 pkt 4, w miejsce zmiany art. 166 (w art. 19 w pkt 3), przyjmując art. 160a w poniższym brzmieniu.

Propozycja poprawki:

– w art. 19 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) po art. 160 dodaje się art. 160a w brzmieniu:

„Art. 160a. Przepis art. 58 ust. 1 pkt 4 stosuje się od dnia określonego w komunikacie wydanym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na podstawie art. 155 ust. 10.”.

2. Trzeba także zauważyć, że ze względu na art. 18 (ustawa z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, art. 19 (ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych) pkt 1 oraz art. 20 i 21, aby osiągnąć zamierzony przez ustawodawcę skutek, ustawa powinna zostać ogłoszona w takim terminie, żeby zgodnie z art. 25 ust. 5, dzień ten **następujący po dniu ogłoszenia** wypadł **najpóźniej 31 grudnia br.** Tymczasem proces legislacyjny w stosunku do ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o systemie teleinformatycznym

do obsługi niektórych umów nie został zakończony, o ile Senat w związku z terminem 55. posiedzenia realizuje swój konstytucyjny termin rozpatrywania ustawy, jednak prawidłowa realizacja konstytucyjnych uprawnień Prezydenta jest niemożliwa.

3. Podczas prac nad projektem na etapie sejmowym dokonano rozszerzenia zakresu przedłożenia rządowego (zmiany w art. 16 pkt 1-8 i 10, art. 17, art. 18, art. 19, art. 20-22), które mimo że, z punktu widzenia celowości ich wprowadzenia, są uzasadnione, jednak formalnie rzecz biorąc, stanowią przekroczenie materii projektu, gdyż nie pozostają w związku z jego podstawowym zakresem, którym jest stworzenie systemu teleinformatycznego do obsługi niektórych umów. Projekt ustawy został uzupełniony o zmiany w ustawie: o Karcie Dużej Rodziny, ustawę z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawę o doręczeniach elektronicznych, rozszerzono znacznie zakres ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy a także o przepisy art. 20 i art. 21 dotyczące wysokości i finansowania stypendiów socjalnych przyznawanych na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz art. 22 dotyczący przedawnienia roszczeń z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W konsekwencji tych zmian rozbudowano art. 25, dotyczący wejścia w życie ustawy.

Nie negując potrzeby i zasadności wprowadzenia zmian w w/w ustawach, trzeba mieć na względzie, że zakres poprawki Sejmu, podobnie jak zakres poprawki Senatu, jest ograniczony, co wynika przede wszystkim z art. 118 i art. 119 Konstytucji. Problematyka zakresu poprawki Sejmu była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiadał się w tej materii w orzeczeniach, spośród których można wskazać wyrok z 24 marca 2004 r. (K 37/03), wyrok z 24 marca 2009 r. (K 53/07) czy też wyrok z 7 listopada 2013 r. (K 31/12).

Wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji) oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na analizowanie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta powinna mieć wymiar nie tylko formalny, ale

i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu (por. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08)).

Aczkolwiek można zauważyć potrzebę wprowadzenia przepisów zawartych w ustawie Karta Dużej Rodziny oraz istotną kwestię zmian w ustawie z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej czy też materii dotyczącej stypendiów socjalnych dla studentów, to należy podkreślić, że od art. 16 pkt 1-8 i pkt 10 oraz art. 17-22 nowelizacja nie ma związku z zakresem przedłożenia, brak także informacji dotyczących skutków finansowych, które należą do istoty tej ustawy. Niewątpliwie korygują one kwestie wymagające pilnego sprostowania, ale ich związek z przedłożeniem jest nazbyt luźny i przekraczają materię objętą celem i zakresem przedmiotowym projektu zawartego w druku sejmowym nr 2766. Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że wprowadzenie przepisów art. 16 pkt 1-8 i pkt 10 oraz art. 17-22 budzi wątpliwości co do zgodności z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji ze względu na to, że zostały wprowadzone do ustawy bez dochowania trybu wymaganego dla postępowania ustawodawczego w Sejmie.

Bożena Langner

Główny legislator