



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 2766

Warszawa, 15 grudnia 2022 r.

BSA I.021.75.2022

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. 30.175.683.2022

Data wpływu 30.12.2022

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 listopada 2022 r., SPS-WP.020.298.4.2022, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1904), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.298.4.2022

Data wpływu 30.12.2022



**Uwagi do rządowego projektu ustawy
o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów**

Wprowadzenie

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów dotyczy stworzenia narzędzia informatycznego, niemającego charakteru rejestru publicznego, które będzie nieodpłatnie dostępne dla uprawnionych podmiotów (projekt wskazuje kryteria, których spełnienie umożliwi skorzystanie z instrumentu) celem zawierania i zmiany określonych w projekcie umów – związanych ze świadczeniem pracy lub usług.

Uwagi ogólne

Celem projektowanej ustawy jest rozwiązanie istotnego problemu społecznego i praktycznego związanego z dużymi kosztami transakcyjnymi łączącymi się z zawieraniem typowych umów będących podstawą pracy najemnej: umowy o pracę, umów zlecenia, czy umów aktywizujących (między rodzicami i nianią). Ze względu na naturalnie stale rosnące skomplikowanie systemu prawnego aktualnie łączy się to z koniecznością dokonania określonych dalszych czynności w kontaktach z ZUS, a także z koniecznością bieżącej realizacji tych umów w sferze publicznoprawnej, np. w odniesieniu do pobierania składek na ubezpieczenie społeczne czy zaliczek na podatek dochodowy. Wobec wzrostu trudności z interpretacją i stosowaniem prawa podatkowego, a także prawa ubezpieczeń społecznych, rzeczne obowiązki są szczególnie dolegliwe dla mikroprzedsiębiorców i podmiotów zatrudniających niewielką liczbę osób. Stanowią też dla nich przyczynę poniesienia istotnych z perspektywy rozmiarów prowadzonej przez nich działalności kosztów (m. in. na obsługę prawną i księgową). Zasadne zatem i pożądane jest proponowanie rozwiązań jurydycznych, które mogłyby obniżyć wynikające stąd ciężary ekonomiczne dotyczące podmiotów zatrudniających niewielką liczbę osób. Wydaje się, że może to sprzyjać zwłaszcza większej jawności świadczenia pracy i usług – istnieje ryzyko, że nadmierne koszty łączące się z zawieraniem umów będących podstawą świadczenia pracy i usług mogą w praktyce skutkować spełnianiem tych świadczeń bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, co jest ze szkodą zarówno dla państwa, jak i przede wszystkim dla świadczeniobiorców. Projektowana ustawa może

przyczynić się do zmniejszenia występowania tego niekorzystnego zjawiska, co także silnie uzasadnia celowość unormowania.

Za trafny należy także uznać kierunek proponowanych zmian. Nie zmiuszają one bowiem do zmniejszenia obciążeń przez zmianę obowiązujących przepisów, co mogłoby skutkować obniżeniem standardu ochrony świadczeniobiorców i w konsekwencji być dla nich niekorzystne, lecz na wykorzystaniu dostępnej technologii przez stworzenie systemu informatycznego pozwalającego na łatwe, szybkie i tanie wywiązywanie się z obowiązków prawnych nałożonych na świadczeniodawców. Wpisuje się to w ważną tendencję związaną z wykorzystaniem technologii, tzn. *compliance by design* – dzięki właściwemu zaprojektowaniu oprogramowania informatycznego ułatwia się przestrzeganie obowiązujących norm prawnych (w tym przypadku – zawierania umów zgodnych z prawem). Proponowany w projekcie kierunek podejmowanych działań jest też zgodny z występującymi coraz powszechniej w obrocie formami automatyzacji zawierania i wykonywania umów. Są już przedsiębiorcy, którzy oferują klientom możliwość nabycia dedykowanego oprogramowania pozwalającego im na zarządzanie wiążącymi ich umowami, co ma szczególne znaczenie, także w perspektywie istotnego obniżenia kosztów obsługi umów, w odniesieniu do tych przedsiębiorców, którzy w swojej działalności zawierają liczne umowy o charakterze masowym. O ile jednak te instrumenty mają charakter prywatny i co do zasady adresowane są do podmiotów zawierających wiele umów, o tyle projektowane rozwiązanie ma charakter publicznoprawny i przeznaczone jest dla podmiotów zawierających bardzo niewiele umów.

Docenić także należy projektowane ułatwienie co do rozliczeń związanych ze składkami na ubezpieczenie społeczne i zaliczkami na podatek dochodowy. Zważywszy na to, że w odniesieniu do podatków dochodowych w zdecydowanej większości płacone są wyłącznie na podstawie deklaracji, gdyż ich masowość umożliwia dokonanie sprawdzenia prawidłowości wyliczenia podatków tylko w odniesieniu do nielicznych podatników, system powinien zapewnić prawidłowość i terminowość rozliczeń. Z perspektywy świadczeniodawców da im też gwarancję i pewność prawa co do należytego wywiązania się z tych publicznoprawnych obowiązków. Mimo że obowiązek dokonywania rzeczonych płatności nadal będzie obciążał świadczeniodawców, a system informatyczny nie zostanie wyposażony w funkcjonalność pozwalającą na dokonanie płatności bezpośrednio w systemie, to system wyliczy wysokość opłat, jakie świadczeniodawca powinien wnieść, a zatem ich wniesienie w drodze przelewu na właściwy numer rachunku bankowego nie powinno już nastroczać żadnych trudności.

Za zasadnością projektowanych zmian świadczą też dotychczasowe doświadczenia z wprowadzaniem „formularzowego” sposobu zawierania umów. Szczególnie wyrazistą ilustrację tych doświadczeń stanowi możliwość zawarcia w uproszczony sposób, przy wykorzystaniu formularza dostępnego w systemie informatycznym, umów spółki. Początkowo dopuszczono to wyłącznie w odniesieniu do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, lecz sukces tego rozwiązania sprawił, że w jednej z kolejnych nowelizacji Kodeksu spółek handlowych rozszerzono tę możliwość na inne spółki. Projektowane unormowania zdają się wpisywać w ten, już sprawdzony, kierunek informatyzacji trybu zawierania, a także wykonywania, umów.

Wartościowym elementem projektowanego rozwiązania jest pełnienie przezeń także funkcji archiwizacyjnych w odniesieniu do dokumentacji pracowniczej. Zwłaszcza dla małych świadczeniodawców jest to poważne i długotrwałe obciążenie, więc spełnianie go dzięki wykorzystaniu systemu informatycznego do zawierania umów to niewątpliwa zaleta. Zwiększa ją jeszcze wyposażenie systemu w mechanizm trwałego niszczenia takiej dokumentacji, w tym zawartych w niej danych osobowych, po upływie okresu, przez jaki ma być archiwizowana. To ważne zalety projektowanego uregulowania.

Trafnym rozwiązaniem jest przyjęcie w projekcie opcjonalności zastosowania systemu informatycznego – jest to możliwe tylko za zgodą obu stron umowy, przez co *de iure* nie może zostać narzucone słabszej stronie relacji (trzeba oczywiście przy tym mieć świadomość, że *de facto* zjawiska takiego narzucania nie da się wyeliminować, jeśli zostanie sformułowane jako nieformalny warunek zawarcia umowy, a słabszej stronie na zawarciu umowy będzie zależało). Inne rozwiązanie byłoby niepożądane, ponieważ, z różnych względów, w konkretnych okolicznościach jedna ze stron może nie chcieć wykorzystania systemu. Dzięki takiemu ukształtowaniu projektowanej regulacji nie można jej zarzucić pogłębiania wykluczenia cyfrowego części społeczeństwa. Proponowane w projekcie rozwiązania wydają się tak użyteczne, że do krytyki skłania normatywne ograniczenie możliwości korzystania z systemu do mikroprzedsiębiorców oraz osób niebędących przedsiębiorcami i zatrudniających do dziewięciu osób. O ile jest oczywiste, że system przeznaczony jest do zawierania prostych, typowych umów, o tyle byłby potencjalnie też użyteczny dla większych przedsiębiorców, którzy też często muszą zawierać wiele prostych i typowych umów o świadczenie usług lub pracy. Oczywiście podmioty te miałyby swobodę decyzji co do skorzystania z systemu, ale powinny mieć taką możliwość, którą projekt *a limine* wyklucza. Co więcej, ustalenie maksymalnej liczby osób zatrudnianych pozwalającej na korzystanie z systemu (dziewięć) wydaje się arbitralne i nie zostało w uzasadnieniu projektu należycie wytłumaczone. Można przyjąć, że zawężając katalog podmiotów, które mogą skorzystać z systemu, być może ustawodawca chce najpierw przetestować proponowane rozwiązania i umożliwić ich stosowanie tam, gdzie są szczególnie potrzebne. Jednakże taka ostrożność wydaje się zbędna, gdyż zawieranie umów w sposób elektroniczny w systemie prawa polskiego jest już dopuszczalne od wielu lat na przykład w odniesieniu do zawierania umów spółek przy wykorzystaniu systemu elektronicznego (formularzy), dobrze się sprawuje, wykazuje praktyczną przydatność i nie budzi istotnych zastrzeżeń. Należałoby zatem rozważyć, czy rzeczywiście tak wyraźnie ograniczać możliwość stosowania projektowanego systemu z perspektywy katalogu świadczeniodawców, którzy mogą go zastosować.

Uwagi szczegółowe

Za szczegółowe rozwiązanie przewidziane przez projekt, choć o istotnym i dość ogólnym znaczeniu, należy uznać możliwość przewidzenia w projektowanym systemie informatycznym podpisywania zawieranych tam umów bezpośrednio, przy użyciu profilu zaufanego. Jest to rozwiązanie trafne i pożądane. W obrocie prywatnym, zwłaszcza od czasów

pandemii, bardzo zwiększyło się wykorzystanie podpisów elektronicznych, co trzeba uznać za zjawisko pożądane, sprzyjające w większym stopniu digitalizacji (cyfryzacji) obrotu prawnego. Jednak w obrocie tym wyjątkowo dobrze przyjmowane są rozwiązania technologiczne pozwalające na podpisywanie dokumentów nawet bez użycia specjalnych kwalifikowanych podpisów, zwłaszcza takie rozwiązania, które są znane, uznane i stosowane w skali międzynarodowej (szczególnie DocuSign). Projekt idzie w tym samym kierunku, eliminując konieczność dysponowania kwalifikowanym podpisem elektronicznym dla podpisywania umów w systemie, co jeszcze powinno usprawnić proces wykorzystywania systemu i jego atrakcyjność dla użytkowników.

Może budzić wątpliwości wynikająca z art. 5 ust. 2 projektu nieodwołalność zgody na korzystanie dla obsługi umowy z systemu informatycznego. Wynika z niej bowiem, że niezależnie od okoliczności, jeśli relacja prawna między stronami kształtowana jest w systemie informatycznym, to nie będzie dopuszczalne jej kontynuowanie w formie tradycyjnej, na przykład zmienianie zawartych umów. Nie wydaje się to trafne. Po pierwsze, zupełnie niezrozumiałe jest zakazanie tego, gdyby miało dokonywać się za zgodą obu stron. System powinien wówczas przewidywać możliwość „zamknięcia” dalszej obsługi umowy w systemie i przejście na jej tradycyjną obsługę. Po drugie, ponieważ dla korzystania z systemu, trafnie, wymagana jest zgoda obu stron, to należałoby raczej przyjąć dopuszczalność cofnięcia tej zgody autonomicznie przez każdą ze stron. Jeśli bowiem, z dowolnych względów, jedna ze stron umowy zorientuje się, że korzystanie z systemu nie tylko nie spełnia pokładanych w nim nadziei, lecz wręcz utrudnia funkcjonowanie, choćby z powodu wadliwości technicznych systemu, to wówczas niemożliwe będzie zrezygnowanie z niego. Zaprojektowana regulacja może zatem zniechęcać do korzystania z systemu, zwłaszcza na początku, gdy dopiero jest wprowadzany. Ponadto, może sprzyjać dokonywaniu zbędnych, pozornych czynności, gdy, aby „wyjść” z systemu, strony będą rozwiązywały w nim umowy i zawierały od razu takie same umowy w sposób tradycyjny. Po trzecie, nie przekonuje wskazany w uzasadnieniu projektu argument uzasadniający nieodwołalność zgody na korzystanie z systemu dla obsługi konkretnej umowy w postaci znacznych kosztów, na jakie cofnięcie zgody przez świadczeniobiorcę mogłoby narażać świadczeniodawcę. W sposób nieuzasadniony faworyzuje to interes świadczeniodawcy względem interesu świadczeniobiorcy. Jest też sprzeczne z założeniem fakultatywności korzystania z systemu. Ponadto, to w praktyce z różnych względów świadczeniobiorca może zorientować się, że nie radzi sobie z obsługą systemu, więc nie powinien pozostawać jego „więźniem”. Wreszcie, ujęcie to sprzyja czynieniu przez silniejsze strony relacji nieformalnych warunków w postaci zgody na korzystanie z systemu dla zawarcia umowy, czemu trzeba by przeciwdziałać. Należy zatem postulować umożliwienie cofnięcia zgody na wykorzystywanie systemu do obsługi umowy przez każdą ze stron w każdym czasie.

W projekcie ustawy w kilku przypadkach pojawia się sformułowanie, że skorzystanie z podpisu osobistego lub zaufanego wywołuje skutki podpisu własnoręcznego. Być może w miejsce wielu tożsamyh treściowo regulacji należałoby wprowadzić jedną, o charakterze słownikowym (zawartą w ustawowym słowniczku), zgodnie z którą w ustawie wykorzystanie

podpisu osobistego lub zaufanego zawsze jest równoważne w skutkach z podpisem własnoręcznym.

W art. 3 ust. 1 projektu wydaje się zbędne słowo: „albo”. Wystarczy wymienienie po przecinku „rodzica i niani”, a wówczas grupy stron umów oznaczone będą w taki sam sposób. Podobnie budzi wątpliwości posługiwanie się słowem: „albo” w dalszych przepisach, gdy nie ma tego słowa między „pracodawca” i „zleceniodawca”, a pojawia się przed „rodzicami”. Wydaje się, że w całym projekcie, we wszystkich przypadkach, wystarczające będzie zastosowanie przecinka i pominięcie „albo”.

Budzi wątpliwości art. 9 ust. 2 projektu, który przewiduje, że strony umowy mogą być informowane w formie SMS. Z treści tego przepisu nie wynika, jak tę możliwość interpretować, a w szczególności czy, kto i ewentualnie na jakich podstawach miałby decydować o tym, czy taka informacja ma zostać przez system wygenerowana i wysłana. Wydaje się, że raczej należałoby wprowadzić obligatoryjność takiego powiadamiania, o ile strona wprowadziła do systemu swój numer telefonu oraz nie zastrzegła (powinna mieć możliwość dokonania tego w systemie), że nie chce otrzymywać powiadomień na podstawie art. 9 ustawy w formie SMS.

Uregulowanie zawarte w art. 14 projektu wydaje się niepełne. Przewiduje ono, przez jaki okres umowa może być obsługiwana w systemie mimo utraty podmiotowych właściwości uprawniających do korzystania z systemu po stronie świadczeniodawcy. Powyżej w opinii krytycznie odniesiono się już do zawężania katalogu podmiotów, które z systemu mogą korzystać. Niezależnie jednak od tego, przepis nie reguluje przypadku, gdy rzeczywiście dojdzie do utraty prawa do obsługi umowy w systemie (na przykład wskutek zatrudnienia większej niż 9 liczby osób), lecz następnie, przed upływem przewidzianego w art. 14 projektu terminu, świadczeniodawca znów będzie spełniał kryteria umożliwiające korzystanie z systemu. Jak się wydaje spowoduje to, że bieg terminu z art. 14 projektu ulegnie przerwaniu i świadczeniodawca bez zakłóceń nadal będzie mógł korzystać z systemu, nawet gdyby taka okoliczność miała się powtarzać. Tym niemniej wydaje się, że art. 14 projektu należy uzupełnić o uregulowanie wskazanej kwestii.

Podsumowanie

Podsumowując, ocena opiniowanego projektu ustawy wypada zdecydowanie pozytywnie. Co do zawartych w nim rozwiązań normatywnych, to nie budzi wątpliwości ich praktyczna użyteczność, są zgodne z promowaniem cyfryzacji, ułatwiają prowadzenie działalności gospodarczej, zmniejszają związane z tym koszty oraz sprzyjają łatwiejszemu przestrzeganiu przez świadczeniodawców ciężących na nich obowiązków publicznoprawnych. Wydaje się, że oprócz drobnych uwag zgłoszonych w opinii, dwie kluczowe kwestie wymagające dalszego przemyślenia, to umożliwienie korzystania z systemu, oczywiście o charakterze opcjonalnym, wszystkim świadczeniodawcom, bez względu na liczbę umów o świadczenie usług lub pracy przez nich zawartych, a także wprowadzenie dopuszczalności cofnięcia zgody na korzystanie z systemu przez każdą ze stron umowy, w dowolnym czasie i bez konieczności wskazywania (dowodzenia) jakiegokolwiek przyczyny złożenia takiego oświadczenia woli.

