



Warszawa, 18-06-2025

**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**
Miroslaw Wróblewski

DPNT.401.185.2025.WL.MWR

**Pani
Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej**

ePUAP: /4g447ytes7/SkrytkaESP

Szanowna Pani Ministro,

w odpowiedzi na pismo z 23 maja br. (data wpływu do UODO: 26 maja br.), znak: DRP-VIII.0210.1.2025, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych² uprzejmie informuję, że do przedstawionego **projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie teleinformatycznym do obsługi niektórych umów (UDER4)**, dalej jako „projekt”, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organ nadzorczy zgłasza następujące uwagi.

Projektowany **art. 3 ust. 1 nowelizowanej ustawy** (zmiana w art. 1 pkt 5 lit. a) projektu) stanowi, że minister właściwy do spraw pracy jest administratorem danych wymienionych w tym przepisie podmiotów, tj. stron umowy, korzystającego, wolontariusza, oraz osób upoważnionych do reprezentowania stron umowy, korzystającego lub wolontariusza – uwierzytelnionych systemie teleinformatycznym do obsługi umów, umów związanych z zatrudnieniem oraz porozumień („System”). Z treści projektowanych przepisów wynika, że minister właściwy do spraw pracy będzie

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.), dalej: „rozporządzenie 2016/679”.

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

w rozumieniu art. 4 pkt. 7 rozporządzenia 2016/679³ administratorem wszystkich danych przetwarzanych w Systemie, w tych danych dotyczących stron umowy. Oznacza to pełną odpowiedzialność ministra właściwego do spraw pracy za wszystkie dane przetwarzane w Systemie, również te zawarte w treści umów w nim przetwarzanych, m.in. za ich prawdziwość, kompletność, aktualność i rzetelność. Obecna redakcja projektowanego przepisu jest próbą ograniczenia odpowiedzialności ministra właściwego do spraw pracy jako administratora danych, poprzez zawężenie tej roli wyłącznie do danych osobowych wymienionych w projektowanym przepisie. Budzi to zasadnicze zastrzeżenia organu nadzorczego z punktu widzenia zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679)⁴ oraz zasady rozliczalności (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679)⁵. **Projektowanymi przepisami nie można w jakikolwiek sposób ograniczać zakresu odpowiedzialności administratora jedynie do określonych kategorii danych osobowych, skoro minister właściwy do spraw pracy jest administratorem całości danych osobowych przetwarzanych w Systemie.** Taka rola zobowiązuje ministra do wykonywania przedmiotowej regulacji krajowej stosownie do praw i obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia 2016/679.

Należy ponadto wskazać, że przyjęta konstrukcja administratora jest sprzeczna z tym co wynika z przepisów prawa materialnego, regulujących stosunki społeczne, których projektowane formularze umów mają dotyczyć. Należy bowiem zauważyć, że definicja administratora na gruncie rozporządzenia 2016/679 ma charakter funkcjonalny, nie wyłącznie legalny i bez względu na treść przepisów przyjętych w danym akcie prawa, to np. w zakresie stosunków prawa pracy administratorem danych objętych umową o pracę będzie pracodawca (co wynika z art. 3 Kodeksu pracy⁶). Jak wyjaśnił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 11 stycznia 2024 r. C-231/22 *Etat belge*, „biorąc pod uwagę brzmienie art. 4 pkt 7 RODO [rozporządzenia 2016/679], interpretowanego w świetle tego celu, okazuje się, że aby ustalić, czy daną osobę lub podmiot należy uznać za „administratora” w rozumieniu tego przepisu, należy zbadać, czy ta osoba lub ten podmiot samodzielnie lub wspólnie z innymi ustalają cele i sposoby przetwarzania, czy też są one określone w prawie krajowym”. Z tych względów projektowana regulacja powinna wyczerpująco określać wszelkie cele i sposoby przetwarzania danych osobowych ściśle związane z obsługą umów w przedmiotowym Systemie.

³ „Administrator” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania.

⁴ Dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą.

⁵ Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie.

⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.).

Zgodnie z proponowanym **art. 3 ust. 4 pkt 2 ustawy zmienianej projektem** (art. 1 pkt 5 lit. b) projektu) Minister właściwy do spraw pracy w celu realizacji obowiązków, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 9 i 10, umożliwi za pośrednictwem Systemu przekazywanie właściwemu organowi Krajowej Administracji Skarbowej danych niezbędnych do realizacji obowiązków wynikających z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷ oraz o podatku dochodowym od osób prawnych⁸. W myśl zasady minimalizacji określonej w art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 2016/679⁹ projektowany przepis powinien określać **zamknięty, enumeratywny katalog danych bądź odsyłać do przepisów, które taki katalog danych określają**. Analogiczną uwagę należy odnieść do **art. 3 ust. 5 pkt 1 lit. b) zmienianej ustawy**, w odniesieniu do pojęcia „danych (...) w zakresie wymaganym”.

Zgodnie z projektowanym **art. 6 ust. 3a nowelizowanej ustawy** (zmiana w art. 1 pkt 9 lit. c) projektu) strony umowy mogą wprowadzić Systemu inne dane niż wymienione w ust. 1-3. W takim przypadku strona wprowadzająca te dane do Systemu odpowiednio realizuje obowiązki kategorii podmiotu, o którym mowa w art. 4 pkt 7 lub 8, art. 26 albo art. 28 rozporządzenia 2016/679. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się przeczyć jego idei, skoro strony na zasadzie swobody umów mogą kształtować treść umowy (nie będzie to schemat, formularz). Z brzmienia przepisu wynika bowiem, że strona umowy będzie mogła wprowadzić do Systemu dowolne dane, w tym dane osobowe, i projektowana regulacja nie ustanawia w tym zakresie żadnych ograniczeń. Takie rozwiązanie jest też niezgodne z zasadą minimalizacji, bowiem strony umowy będą mogły wprowadzić do Systemu również dane, które nie są niezbędne do celów, jakie ma realizować System lub nawet dane niezwiązane w żaden sposób z umową do niego wprowadzaną. Biorąc pod uwagę ratio legis regulacji oraz określony w art. 6 ust. 1-3 zakres danych osobowych wprowadzanych do Systemu przez strony umowy, organ nadzorczy proponuje **rezygnację przez projektodawcę z analizowanego rozwiązania, ewentualnie dookreślenie w projektowanej regulacji, zamkniętego i odpowiadającego ratio legis regulacji, katalogu danych innych niż wymienione w ust. 1-3, które strony umowy mogą wprowadzić do Systemu**.

Po drugie, nie jest zrozumiałe wskazanie w projektowanym art. 6 ust. 3a strony umowy jako **administratora lub współadministratora albo podmiotu przetwarzającego** w rozumieniu rozporządzenia 2016/679. Należy wskazać, że administrator i podmiot przetwarzający pełnią zupełnie różne role w procesie przetwarzania danych osobowych i rozporządzenie 2016/679 przypisuje im różne obowiązki i różne zakresy odpowiedzialności w tym zakresie. Administrator ustala

⁷ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, 340, 368 i 620)

⁸ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 278, 340 i 620).

⁹ Dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

samodzielnie lub wspólnie z innymi cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, spoczywa na nim szereg obowiązków wynikających z rozporządzenia 2016/679 i to administrator jest odpowiedzialny za wykazanie zgodności przetwarzania z prawem, co wynika m. in. z ww. zasady rozliczalności. Z kolei podmiot przetwarzający przetwarza dane osobowe w imieniu administratora i wyłącznie na jego udokumentowane polecenie. Powierzenie przetwarzania danych osobowych nie może prowadzić do zmiany statusu administratora. Projektowany art. 6 ust. 3a zmienianej ustawy nie daje odpowiedzi na pytanie, czy stroną umowy należy uznać za administratora czy też podmiot przetwarzający, co powoduje poważne wątpliwości co do rzeczywistej roli tego podmiotu w procesach przetwarzania. Nie jest ponadto jasne, dlaczego projektodawca wskazał stroną umowy jako administratora lub współadministratora albo podmiot przetwarzający danych osobowych w przypadku, gdy strona umowy wprowadza do Systemu dane inne niż wymienione w art. 6 ust. 1-3, skoro zgodnie z projektowanym art. 3 ust. 1 zmienianej ustawy administratorem przetwarzanych w Systemie danych osobowych podmiotów w nim uwierzytelnionych ma być minister właściwy do spraw pracy. Analizowany przepis wydaje się być zatem niespójny z ww. art. 3 ust. 1. Ponadto treść: „realizuje obowiązki kategorii podmiotu, o którym mowa w art. 4 pkt 7 lub 8, art. 26 albo art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).” jest zbędna – zarówno treść, jak i wykonywanie obowiązków wynikających z rozporządzenia 2016/679 wynika z przepisów tego aktu i powinny być na jego podstawie realizowane przez podmioty nim związane z mocy prawa. Dlatego w ocenie organu nadzorczego **konieczne jest usunięcie z projektu art. 6 ust. 3a zdanie 2 zmienianej ustawy.**

Zgodnie z projektowanym **art. 3 ust. 3a zmienianej ustawy** (art. 1 pkt 5 lit. b) projektu) ministrowi właściwemu do spraw pracy, w celu weryfikacji poprawności i aktualności danych wprowadzonych do Systemu, udostępniane są przez ministra właściwego do spraw gospodarki dane, o których mowa w art. 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 1–8, 11–24 oraz ust. 3 ustawy o CEIDG¹⁰; oraz przez Ministra Sprawiedliwości dane zawarte w rejestrze, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2, w szczególności dane, o których mowa w art. 38 i 39 ustawy o KRS¹¹. Projekt przewiduje też przekazywanie za pomocą systemu szeregu danych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, jak i przekazywanie danych przez ten organ – **art. 3 ust. 5, art. 4 ust. 2 i 3 ustawy zmienianej w art. 1 projektu.** Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, „w celu zapewnienia automatyzacji obsługi umów przewiduje się zwiększenie zakresu

¹⁰ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 979 i 1863).

danych pozyskiwanych i wysyłanych za pośrednictwem Systemu. Nowelizacja ustawy wprowadzi, w szczególności, poszerzenie zakresu danych pozyskiwanych i wysyłanych do ZUS oraz pozyskiwanie danych z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG). Projekt zakłada, że System będzie wymieniał się danymi z powiązanymi z nim systemami teleinformatycznymi”. Projektowane rozwiązanie jest niezgodne z ww. zasadą zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, przepisy projektu nie mogą bowiem jako jedyne zmieniać zasad przetwarzania danych osobowych podlegających reżimowi wynikającemu z innych aktów prawa, regulujących działanie wyżej wskazanych rejestrów publicznych oraz przetwarzanie danych przez ZUS i stanowiłoby to obejście prawa i rozwiązań z tych ustaw. Konieczne jest zatem równoległe dokonanie odpowiednich zmian w tym zakresie w ww. ustawach o KRS i CEiDG, a także w przepisach regulujących działalność ZUS, tak, aby regulacje te były spójne z przepisami projektu.

Zgodnie z projektowanym **art. 1 ust. 2 zmienianej ustawy** (art. 1 pkt 3 projektu) „przez obsługę w systemie teleinformatycznym umowy, umów związanych z zatrudnieniem albo porozumienia należy rozumieć zawarcie, zmianę, rozwiązanie albo wygaśnięcie umowy, umów związanych z zatrudnieniem albo porozumienia oraz dokonywanie innych czynności niezbędnych do realizacji praw i obowiązków wynikających z umowy, umów związanych z zatrudnieniem albo porozumienia za pośrednictwem systemu teleinformatycznego do obsługi umowy, umów związanych z zatrudnieniem oraz porozumienia”. Użycie w projektowanym przepisie sformułowania „dokonywanie innych czynności niezbędnych” bez wskazania na rodzaje takich czynności oraz zawarcia odpowiedniego zastrzeżenia, że dotyczy to czynności realizowanych wyłącznie przez strony umowy z wyłączeniem administratora danych Systemu – ministra właściwego do spraw pracy, narusza zasadę zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, zasadę ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2016/6792)¹² oraz zasadę minimalizacji danych.

Materia, która ma być uregulowana projektowaną ustawą, ze względu na przetwarzanie znacznej ilości danych osobowych na dużą skalę, wskazuje na konieczność przeprowadzenia przez projektodawcę **testu prywatności** w procesie

¹² „Dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu").

tworzenia prawa, w tym **oceny skutków dla ochrony danych** – art. 25 ust. 1¹³ rozporządzenia 2016/679 przy określaniu sposobów przetwarzania, jak i art. 35 tego aktu (w szczególności ust. 1¹⁴ i ust. 10¹⁵) w związku z przyjmowaną podstawą prawną przetwarzania.

W ocenie Prezesa UODO negatywne skutki dla ochrony danych osobowych osób, których dane przetwarzane będą w projektowanym Systemie mogą przewyższać zakładane korzyści dotyczące wprowadzenia ułatwień w zawieraniu umów z zakresu tzw. życia codziennego. Dlatego też projekt powinien być wnikliwie ponownie przeanalizowany przez projektodawcę.

Z wyrazami szacunku,

Z up. Prezesa Urzędu
Ochrony Danych Osobowych
Zastępczyni Prezesa
Urzędu Ochrony Danych Osobowych
dr hab. Agnieszka Grzelak

/-dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

¹³ „Uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze wynikające z przetwarzania, administrator - zarówno przy określaniu sposobów przetwarzania, jak i w czasie samego przetwarzania -wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, takie jak pseudonimizacja, zaprojektowane w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi niniejszego rozporządzenia oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą.”

¹⁴ „Jeżeli dany rodzaj przetwarzania - w szczególności z użyciem nowych technologii - ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania dokonuje oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem można przeprowadzić pojedynczą ocenę.”

¹⁵ „Ust. 1-7 nie mają zastosowania, jeżeli przetwarzanie na mocy art. 6 ust. 1 lit. c) lub e) ma podstawę prawną w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, i prawo takie reguluje daną operację przetwarzania lub zestaw operacji, a oceny skutków dla ochrony danych dokonano już w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjęciem tej podstawy prawnej - chyba że państwa członkowskie uznają za niezbędne, by przed podjęciem czynności przetwarzania dokonać oceny skutków dla ochrony danych.”