

Transgraniczna praca zdalna w Unii Europejskiej – wyzwania w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Wprowadzenie – rozwój transgranicznej pracy zdalnej

W ostatnich latach czwarta rewolucja przemysłowa dała impuls do rozwoju transgranicznego zatrudnienia, zwłaszcza transgranicznej telepracy (transgranicznej pracy zdalnej¹). Era cyfrowa przyniosła ze sobą zupełnie nowy świat pracy, który radykalnie zmienił tradycyjne stosunki pracy. Infrastruktura cyfrowa, taka jak hotspoty Wi-Fi i wszechobecna dostępność inteligentnych urządzeń, w tym laptopów i smartfonów, w coraz większym stopniu umożliwia pracownikom wykonywanie pracy w dowolnym miejscu i czasie².

Do rozwoju transgranicznej pracy zdalnej przyczyniła się pandemia COVID-19. Wiele osób nie mogło pracować w siedzibie pracodawcy i pracowało zdalnie, jeśli było to możliwe. Ponad 40% europejskich pracowników rozpoczęło pracę zdalną, umożliwiając gospodarce dalsze funkcjonowanie i minimalizując skutki uboczne pandemii³. Z reguły wykonywanie pracy zdalnej następowało w obrębie tego samego kraju. Jednak zdarzały się przypadki, gdy pracownicy decydowali się – w szczególności w okresie wakacyjnym – na przemieszczanie się do państw atrakcyjnych urlopowo i na świadczenie stamtąd pracy⁴. Ponadto kilkakrotnie zamykano granice między różnymi państwami

¹ Terminy „telepraca” i „praca zdalna” są stosowane zamiennie w niniejszym opracowaniu. Pojęcie telepracy (*telework*) jest używane na ogół w aktach prawnych na poziomie Unii Europejskiej, natomiast w prawie polskim ustawodawca posługuje się określeniem „praca zdalna”, przy czym w obydwu przypadkach chodzi o wykonywanie czynności zawodowych poza siedzibą pracodawcy z wykorzystaniem technologii informatycznych, a nie w miejscu prowadzenia działalności przez pracodawcę.

² ETUI, *The Janus face of the „New ways of work”: Rise, risks and regulation of nomadic work*, Working Paper No. 7, Brussels 2013, s. 5.

³ EUROFOUND, *Labour market change Teleworkability and the COVID-19 crisis: A new digital divide?*, Luxembourg 2020, s. 62.

⁴ E. Figura-Góralczyk, *Praca zdalna w ujęciu kolizyjnoprawnym* [w:] *Nauka prawa a praktyka prawnicza. Księga jubileuszowa z okazji czterdziestolecia Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie*, red. M. Araszkiewicz, M. Krok, M. Sala-Szczypiński, Kraków 2022, s. 139–140.

członkowskimi, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa⁵. W rzeczywistości polecenie pracodawcy, aby jego pracownik fizycznie przeniósł się do miejsca pracy w określonym państwie członkowskim, byłoby nierozsądne. W związku z tym wiele osób wykonywało pracę zdalną ze swojego miejsca zamieszkania w jednym państwie członkowskim dla swojego pracodawcy z siedzibą w innym państwie członkowskim.

Zainicjowane pandemią COVID-19 zjawisko wykonywania pracy zdalnej w wymiarze transgranicznym wpłynęło na zmianę świata pracy i kształtowanie się stałego i poszerzającego się trendu wykonywania transgranicznej pracy zdalnej. W 2022 r. 10,2% osób zatrudnionych w Unii Europejskiej zwykle pracowało z domu, przy czym istniały znaczne różnice między krajami europejskimi – 25% w Irlandii w porównaniu do 1,4% w Rumunii⁶. W 2021 r. w UE było 1,7 mln pracowników transgranicznych, z czego około 186 000 (10% w 2020 r.) zazwyczaj pracowało z domu⁷. Nawet jeśli liczby te różnią się w zależności od państwa członkowskiego i branży, telepracy połączonej z działalnością transgraniczną nie należy lekceważyć ze względu na wynikającą z tego złożoność obowiązujących przepisów prawa pracy, podatkowego i ubezpieczeń społecznych.

Niniejsze opracowanie koncentruje się wyłącznie na aspektach zabezpieczenia społecznego, a w szczególności na tym, czy obecne przepisy mające zastosowanie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oferują wystarczające rozwiązania dla zmieniającej się sytuacji zawodowej pracowników transgranicznych. Należy też odpowiedzieć na pytanie, jakie są konsekwencje porozumienia ramowego UE w sprawie transgranicznej pracy zdalnej podpisanego w 2023 r.

1. Ogólne zasady dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Zasady dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zostały określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. WE L 166 z 30.04.2004, s. 1; dalej: rozporządzenie 883/2004) oraz rozporządzeniu wykonawczym, tj. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. WE L 284 z 30.10.2009, s. 1; dalej: rozporządzenie 987/2009 lub rozporządzenie wykonawcze).

⁵ I. Hermann, C. Morris, *Digital Nomadism: The nexus of remote working and travel mobility*, „Information Technology and Tourism” 2020, vol. 22, no. 3, s. 329.

⁶ C. Espinosa, *Percentage of employed people usually working from home in Europe 2023, by country*, 2024, <https://www.statista.com/statistics/879251/employees-teleworking-in-the-eu> [dostęp: 9.07.2024].

⁷ European Commission, *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2022*, Luxembourg 2023; F. Aceto, *Cross border workers – navigating the challenges of social security coordination rules in the era of telework in the European Union*, „European Labour Law Journal” 2024, vol. 15, issue 2, s. 377.

Zastosowanie rozporządzenia 883/2004 wymaga sytuacji transgranicznej. Oznacza to, że fakty związane z daną sytuacją muszą wykraczać poza granice jednego państwa członkowskiego⁸. Ponadto dana osoba musi być objęta zakresem podmiotowym (określonym w art. 2 tego rozporządzenia) i spełniać kryteria określone w zakresie przedmiotowym (opisanym w art. 3 rozporządzenia 883/2004). Sytuacja powinna się mieścić także w zakresie terytorialnym przywołanego rozporządzenia, który obejmuje Unię Europejską i region Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Rozporządzenie 883/2004 stanowi podstawę do określenia ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego mającego zastosowanie w sytuacjach transgranicznych, w tym także transgranicznej telepracy. Stąd też w artykule zostaną omówione najważniejsze zasady wynikające z tego rozporządzenia. Następnie zostaną wskazane zasady obowiązujące w tym przedmiocie podczas pandemii COVID-19. Rozważania w tych aspektach pozwolą na lepsze zrozumienie przyczyn zawarcia w 2023 r. umowy ramowej UE w sprawie transgranicznej pracy zdalnej.

1.1. Praca w jednym państwie członkowskim

Podstawową zasadą dotyczącą ustalania ustawodawstwa właściwego w zakresie zabezpieczenia społecznego jest zasada miejsca wykonywania pracy, o której stanowi art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia 883/2004. Przepis ten ma zastosowanie, gdy dana osoba pracuje tylko w jednym państwie członkowskim. Zgodnie z tym artykułem osoba wykonująca pracę najemną w państwie członkowskim podlega ustawodawstwu tego państwa. Zasada ta ma skutek wyłączny (art. 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004), czyli dana osoba nie ma wyboru i nie może nastąpić zmiana ze względu na korzystniejszy przepis/ustawodawstwo (możliwość w prawie pracy). Oznacza to, że pracownik zatrudniony na terytorium jednego państwa członkowskiego UE podlega jego ustawodawstwu, nawet jeżeli zamieszkuje w innym państwie lub jeżeli przedsiębiorstwo lub pracodawca, który go zatrudnia, ma zarejestrowaną siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na terytorium innego państwa członkowskiego.

Regulacje unijne nie odpowiadają wprost na pytanie, przez jaki okres pracownik musi pracować za granicą, aby powstał obowiązek ubezpieczeniowy w kraju goszczącym. Dlatego należy przyjąć, że nawet krótkie wykonywanie przez pracownika pracy zdalnej za granicą może rodzić tamtejsze konsekwencje ubezpieczeniowe, takie jak np. obowiązek zarejestrowania się pracodawcy w systemie ubezpieczeniowym państwa, w którym praca jest wykonywana, oraz obowiązek płacenia składek i składania odpowiednich dokumentów zgodnie z przepisami tego państwa. Do wyjątków od tej zasady, zgodnie z rozporządzeniem 883/2004, zalicza się pracowników tymczasowo delegowanych do innego państwa członkowskiego, pracowników stale wykonujących pracę w co najmniej dwóch państwach członkowskich oraz niektóre kategorie pracowników, m.in. urzędników służby cywilnej. Tacy pracownicy mogą uzyskać

⁸ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 22 września 1992 r., *Camille Petit przeciwko Office national des pensions*, C-153/91, ECLI:EU:C:1992:354.

zaświadczenie A1, potwierdzające podleganie przepisom o zabezpieczeniu społecznym państwa członkowskiego innego niż państwo, w którym wykonują pracę (zwykle w kraju zwykłego zatrudnienia lub zamieszkania pracownika) przez okres nie dłuższy niż 24 miesiące. Praca zdalna z zagranicy nie jest uznawana za żaden z wyżej wskazanych wyjątków. I właśnie ta luka stanowiła do tej pory główną bolączkę pracodawców i pracowników.

Jedynym sposobem pozwalającym na legalne uniknięcie płacenia składek na ubezpieczenia społeczne w innym państwie członkowskim w przypadku osób pracujących zdalnie było zawarcie porozumienia w przedmiocie właściwej jurysdykcji ubezpieczeniowej, przewidzianego rozporządzeniem 883/2004. Zgodnie z art. 16 tego rozporządzenia dwa lub kilka państw członkowskich, właściwe władze państw członkowskich lub organy wyznaczone przez te władze mogą przewidzieć wyjątki od przepisów przywołanego rozporządzenia w drodze wspólnego porozumienia, w interesie niektórych osób lub niektórych grup osób. Dzięki tej procedurze państwa członkowskie mogą znaleźć rozwiązanie dla konkretnej sytuacji zawodowej, jeśli chcą odejść od zasad koordynacji, nie lekceważąc przy tym interesu pracowników. Po zawarciu porozumienia pracownik może otrzymać zaświadczenie A1. Proces zawierania porozumienia jest czasochłonny (trwa zwykle od 3 do 5 miesięcy) i jeżeli nie został rozpoczęty odpowiednio wcześniej, jego zakończenie przed planowanym wykonywaniem pracy zdalnej z zagranicy było niemożliwe. Stąd też wiele osób pracowało zdalnie z zagranicy, nadal płacąc składki ubezpieczeniowe w państwie zamieszkania pomimo nieuzyskania zaświadczenia A1, co naruszało zasady wynikające z rozporządzenia 883/2004.

1.2. Jednoczesna praca w kilku państwach członkowskich

Wykonywania pracy jednocześnie w dwóch lub więcej państwach członkowskich dotyczy art. 13 ust. 1 rozporządzenia 883/2004. Z kolei w art. 14 ust. 5 rozporządzenia nr 987/2009 skonkretyzowano, że do celów stosowania art. 13 ust. 1 rozporządzenia podstawowego osoba, która „normalnie wykonuje pracę najemną w dwóch lub w kilku państwach członkowskich”, oznacza w szczególności osobę, która: 1) wykonując nadal pracę w jednym państwie członkowskim, równocześnie wykonuje odrębną pracę w jednym lub kilku innych państwach członkowskich, niezależnie od czasu trwania ani charakteru tej odrębnej pracy albo 2) w sposób ciągły wykonuje na zmianę kilka rodzajów pracy, z wyjątkiem pracy o charakterze marginalnym, w dwóch lub więcej państwach członkowskich, niezależnie od częstotliwości takiej zamiany czy też jej regularnego charakteru.

W myśl art. 13 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną w dwóch lub więcej państwach członkowskich, podlega:

- a) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli wykonuje znaczną część pracy w tym państwie członkowskim (*lex loci domicilii*) lub
- b) jeżeli nie wykonuje znacznej części pracy w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania:

- ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstwa lub pracodawcy, jeżeli jest zatrudniona przez jedno przedsiębiorstwo lub jednego pracodawcę, lub
- ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstw lub pracodawców, jeżeli jest zatrudniona przez co najmniej dwa przedsiębiorstwa lub co najmniej dwóch pracodawców, których siedziba lub miejsce wykonywania działalności znajduje się tylko w jednym państwie członkowskim, lub
- ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstwa lub pracodawcy, innego niż państwo członkowskie jej zamieszkania, jeżeli jest zatrudniona przez dwa lub więcej przedsiębiorstw lub dwóch lub więcej pracodawców, których siedziba lub miejsce wykonywania działalności znajduje się w dwóch państwach członkowskich, z których jedno jest państwem członkowskim jej zamieszkania, lub
- ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli jest zatrudniona przez dwa lub więcej przedsiębiorstw lub dwóch lub więcej pracodawców, a co najmniej dwa z tych przedsiębiorstw lub dwóch z tych pracodawców mają siedzibę lub miejsce wykonywania działalności w różnych państwach członkowskich innych niż państwo członkowskie miejsca zamieszkania.

Z art. 14 ust. 8 rozporządzenia 987/2009 wynika, że do celów stosowania art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 883/2004 „znaczna część pracy najemnej lub działalności na własny rachunek” wykonywana w państwie członkowskim oznacza znaczną pod względem ilościowym część pracy najemnej lub pracy na własny rachunek wykonywanej w tym państwie członkowskim, przy czym nie musi to być koniecznie największa część tej pracy. W celu określenia, czy znaczna część pracy jest wykonywana w danym państwie członkowskim, należy uwzględnić następujące kryteria orientacyjne:

- a) w przypadku pracy najemnej – czas pracy lub wynagrodzenie oraz
- b) w przypadku pracy na własny rachunek – obrót, czas pracy, liczbę świadczonych usług lub dochód.

W ramach ogólnej oceny spełnienia powyższych kryteriów w proporcji mniejszej niż 25% tych kryteriów wskazuje, że znaczna część pracy nie jest wykonywana w danym państwie członkowskim.

Warto zauważyć, że poza kryterium 25% mamy do czynienia ze zwrotami nieokreślonymi. Nie można więc uznać, że przedstawione kryteria mają charakter zamknięty⁹. Zgodnie z art. 14 ust. 10 rozporządzenia wykonawczego instytucje zainteresowane powinny uwzględniać sytuację, jaka prawdopodobnie może mieć miejsce podczas kolejnych 12 miesięcy kalendarzowych.

Marginalna działalność nie jest brana pod uwagę przy stosowaniu art. 13 rozporządzenia 883/2004 zgodnie z art. 14 ust. 5 lit. b) rozporządzenia 987/2009. Zalecanym wskaźnikiem dla działalności marginalnej jest działalność, która stanowi mniej niż 5%

⁹ K. Ślęzak, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 245.

regularnego czasu pracy lub wynagrodzenia¹⁰. Jednak w celu określenia możliwości zastosowania tego wskaźnika należy przeprowadzić indywidualną ocenę każdego przypadku. Oznacza to, że nawet przed pandemią COVID-19 okazjonalna praca zdalna nie była brana pod uwagę i nie miała wpływu na obowiązujące przepisy¹¹.

1.3. Zasady mające zastosowanie podczas pandemii COVID-19

W czasie pandemii COVID-19 Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego¹² przyjęła wytyczne dotyczące przepisów mających zastosowanie do pracy zdalnej¹³. W wytycznych tych zalecono, aby praca zdalna w państwie członkowskim innym niż właściwe (zwykle) państwo członkowskie zatrudnienia, ze względu na COVID-19, nie skutkowałą zmianą mającego zastosowanie ustawodawstwa. Wynikało to z faktu, że więcej osób zaczęło pracować z domu, a zatem mogło z łatwością spełnić kryteria 25% zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 883/2004.

¹⁰ Administrative Commission, *Practical guide on the applicable legislation in the European Union (EU), European Economic Area (EEA) and in Switzerland*, 2013, s. 53.

¹¹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 13 września 2017 r., *X przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, C-570/15, ECLI:EU:C:2017:674, pkt 28–29. W tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że uznanie, iż fakt, że osoba spośród wszystkich godzin pracy, jakie świadczyła w danym roku na rzecz pracodawcy z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego, przepracowała jedynie 6,5% tych godzin na terytorium innego państwa członkowskiego będącego państwem jej miejsca zamieszkania, czego nie uzgodniono uprzednio w umowie zawartej ze wspomnianym pracodawcą, może uzasadnić stosowanie art. 14 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 149 z 5.07.1971, s. 2; dalej: rozporządzenie 1408/71), mogłoby po pierwsze, naruszać charakter odstępstwa, jaki ma ustalenie właściwości ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, oraz po drugie, stworzyć ryzyko obchodzenia norm kolizyjnych wskazanych w tytule II tego rozporządzenia. Stąd też Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 14 ust. 2 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że osoba taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, która wykonuje pracę najemną na rachunek pracodawcy z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego i która zamieszkuje w innym państwie członkowskim, na którego terytorium wykonywała ona w ubiegłym roku część tej pracy najemnej, w wysokości 6,5% jej godzin pracy, czego nie uzgodniono uprzednio w umowie zawartej z pracodawcą, nie powinna być uznawana za wykonującą zwykle pracę najemną na terytorium dwóch państw członkowskich w rozumieniu tego przepisu.

¹² Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego (dalej: Komisja Administracyjna) składa się z przedstawicieli rządów każdego z państw członkowskich, którym towarzyszą w odpowiednich przypadkach doradcy techniczni. W posiedzeniach Komisji Administracyjnej bierze udział w charakterze doradczym przedstawiciel Komisji Europejskiej. Komisja Administracyjna jest odpowiedzialna za rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni, wynikających z przepisów rozporządzenia 883/2004 lub rozporządzenia wykonawczego, jak i każdej umowy lub uzgodnień, zawartych w ramach tych rozporządzeń oraz za wspieranie i rozwijanie współpracy między państwami UE i ich instytucjami w zakresie zabezpieczenia społecznego, przede wszystkim w celu, *inter alia*, uwzględnienia szczególnych pytań dotyczących pewnych grup osób oraz usprawniania wykonywania działań w dziedzinie współpracy transgranicznej w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (zob. art. 71 i art. 72 rozporządzenia 883/2004).

¹³ Administration Commission for the Coordination of Social Security Systems, *Guidance Note on COVID-19 pandemic (Revised version as of 25/11/2021 – AC 074/20REV3)*.

Oznaczałoby to, że ustawodawstwo państwa zamieszkania stałoby się ustawodawstwem właściwym. Wytyczne te, które były sukcesywnie przedłużane do 30 czerwca 2022 r., zostały przyjęte ze względu na siłę wyższą w odpowiedzi na szczególne i wyjątkowe konsekwencje kryzysu zdrowotnego i wynikające z niego tymczasowe zamknięcie granic państw członkowskich. Umożliwiły one, na wniosek, dalsze stosowanie ustawodawstwa państwa pracodawcy.

2. Porozumienie ramowe UE w sprawie transgranicznej pracy zdalnej

Dostrzegając ułomności rozporządzenia 883/2004 w kontekście coraz powszechniejszej transgranicznej pracy zdalnej, opracowano nowe porozumienie ramowe Unii Europejskiej dotyczące zabezpieczenia społecznego w przypadku transgranicznej pracy zdalnej. Jak zostało już wskazane wyżej, zgodnie z art. 16 rozporządzenia 883/2004 dwa lub kilka państw członkowskich mogą przewidzieć wyjątki od przepisów tego rozporządzenia w drodze wspólnego porozumienia, w interesie niektórych osób lub niektórych grup osób – w tym przypadku „zwykłego transgranicznego pracownika zdalnego”. Ramy te stanowią rozwiązanie zaproponowane przez Komisję Administracyjną. Zgodnie z preambułą porozumienie to stanowi odpowiedź na rosnącą elastyczność i cyfryzację rynku pracy oraz wzrost popularności transgranicznej telepracy (pracy zdalnej) obserwowany od czasu pandemii COVID-19¹⁴. W preambule zwrócono również uwagę na konieczność uelastycznienia przepisów z zakresu zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do transgranicznej pracy zdalnej w perspektywie krótkoterminowej.

Porozumienie ramowe weszło w życie 1 lipca 2023 r. i obowiązuje przez 5 lat (po tym czasie ulega automatycznemu przedłużeniu na kolejne 5 lat). Do tej pory umowę tę podpisały 22 państwa¹⁵.

2.1. Nowe zasady dotyczące ogólnych przepisów

Porozumienie ramowe umożliwia ustalenie ustawodawstwa państwa siedziby pracodawcy pomimo wykonywania w państwie zamieszkania znacznej części pracy. Tym samym po spełnieniu odpowiednich warunków porozumienie umożliwia zastosowanie wyjątku względem art. 13 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 883/2004.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 porozumienia ramowego obejmuje ono osoby, do których przepisy państwa zamieszkania miałyby zastosowanie w wyniku zwyczajowej transgranicznej pracy zdalnej zgodnie z art. 13(1)(a) rozporządzenia 883/2004 w zw. z art. 14(8) i art. 14(10) rozporządzenia 987/2009 i które są zatrudnione przez jedno

¹⁴ European Commission, *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2023*, Brussels 2024; F. De Wispelaere, *Cross-border workers working from home: A quantitative approach*, Working Party of the Administrative Commission on Telework and social security coordination, Brussels 2022.

¹⁵ Listę państw sygnatariuszy można znaleźć na stronie: <https://socialsecurity.belgium.be/en/internationally-active/cross-border-telework-eu-eea-and-switzerland> [dostęp: 7.07.2024].

lub więcej przedsiębiorstw lub pracodawców, którzy mają siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności tylko w jednym innym państwie sygnatariusza. Porozumienie nie obejmuje osób:

- normalnie wykonujących w państwie zamieszkania aktywność inną niż transgraniczna praca zdalna (np. jednocześnie pracujących tam stacjonarnie) lub
- normalnie wykonujących aktywność w państwie innym niż państwo zamieszkania i państwo siedziby (tj. gdy zaangażowane jest jeszcze inne państwo), lub
- wykonujących działalność na własny rachunek.

Zakresem porozumienia objęta jest wyłącznie transgraniczna praca zdalna. W myśl art. 1 lit. c) porozumienia ramowego jest ona definiowana jako działalność, którą można wykonywać z dowolnego miejsca i może być wykonywana w siedzibie lub miejscu prowadzenia działalności pracodawcy, o ile:

- jest wykonywana w państwie członkowskim lub państwach członkowskich innych niż państwo, w którym znajduje się siedziba lub miejsce prowadzenia działalności pracodawcy oraz
- opiera się na technologii informatycznej w celu zachowania łączności ze środowiskiem pracy pracodawcy.

Oznacza to, że działalność nie jest zależna od określonej lokalizacji lub otoczenia. Praca teoretycznie może być wykonywana z dowolnego miejsca. Integralną częścią definicji pracy zdalnej jest połączenie cyfrowe (łącznie informatyczne) z infrastrukturą firmy. Zatem co do zasady czynności manualne poza siedzibą pracodawcy lub miejscem prowadzenia działalności nie wchodzi w zakres tej definicji. Jednakże tylko pracownicy, którzy są zatrudnieni przez jednego pracodawcę (lub kilku pracodawców, ale znajdujących się w tym samym państwie członkowskim), są objęci zakresem porozumienia ramowego. Sytuacja trzech państw nie jest objęta porozumieniem ramowym (art. 2 ust. 2 tego porozumienia). Zgodnie z art. 3 porozumienia ramowego, na wniosek, osoba, która zwyczajowo wykonuje transgraniczną pracę zdalną w rozumieniu porozumienia ramowego i jest objęta art. 2, będzie podlegać, na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia 883/2004, ustawodawstwu państwa, w którym pracodawca ma swoją siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności, pod warunkiem że ilość transgranicznej pracy zdalnej wykonywanej w państwie zamieszkania jest mniejsza niż 50% całkowitego czasu pracy.

Osoby wykonujące pracę zdalną z zagranicy mogą zatem podlegać ustawodawstwu dotyczącemu zabezpieczenia społecznego w państwie członkowskim ich pracodawcy, jeśli spełnione są następujące warunki:

- pracownik jest zatrudniony u pracodawcy, który ma siedzibę w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie zamieszkania pracownika;
- oba państwa członkowskie podpisały porozumienie;
- czas pracy pracownika w państwie członkowskim jego zamieszkania nie przekracza 50%, ale nie jest mniejszy niż 25%;
- pracownik zwykle pracuje w dwóch państwach członkowskich: w tym, w którym ma miejsce zamieszkania, i w tym, w którym ma siedzibę jego pracodawca.

Porozumienie ramowe nie wprowadza zautomatyzowanych zasad. Aby skorzystać z możliwości pozostania w systemie ubezpieczeń kraju siedziby pracodawcy, konieczne jest złożenie wniosku przez pracodawcę/pracownika o zawarcie porozumienia wyjątkowego w trybie art. 16 ust. 1 rozporządzenia 883/2004. Jak już wyżej wskazano, art. 16 tego rozporządzenia zezwala dwóm lub większej liczbie państw członkowskich na zawarcie wspólnego porozumienia w sprawie wyjątków od zasad określania mającego zastosowanie ustawodawstwa (np. art. 13) w interesie niektórych osób lub kategorii osób. Zaletą tej umowy ramowej jest to, że procedura jest uproszczona, a pewność prawna jest oferowana z wyprzedzeniem.

Wniosek pracodawcy lub zainteresowanego pracownika o zastosowanie wyjątków od przepisów art. 11–15 rozporządzenia 883/2004 jest składany, w miarę możliwości z wyprzedzeniem, do właściwej władzy lub organu wyznaczonego przez władzę tego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma być zastosowane na wniosek pracownika lub zainteresowanego pracownika (art. 4 ust. 1 porozumienia ramowego), a więc do właściwej instytucji państwa członkowskiego, w którym pracodawca ma swoją statutową siedzibę. Po otrzymaniu wniosku właściwa instytucja ocenia, czy kryteria porozumienia ramowego są spełnione. W przypadku pozytywnej oceny zostaje wydane zaświadczenie A1, a (poprzednie) właściwe państwo zamieszkania zostanie poinformowane za pośrednictwem Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego (Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI), zgodnie z art. 4 ust. 5 porozumienia ramowego.

2.2. Krytyczna ocena porozumienia ramowego

Porozumienie ramowe, choć uznawane za rozsądny kompromis, ma istotne ograniczenia. Ma ono zastosowanie wyłącznie do pracowników wykonujących pracę zdalną za pośrednictwem połączenia cyfrowego. Powoduje to trudność rozróżnienia między zadaniami, które mogą być wykonywane wyłącznie w siedzibie pracodawcy, a tymi, które nadają się do pracy zdalnej, wymagając od pracowników świadomości, które czynności mogą być wykonywane z domu. W uzasadnieniu do porozumienia ramowego wspomniano, że niektóre zadania offline można uznać za pracę zdalną, m.in. takie jak czytanie materiałów lub ocenianie testów offline. Z kolei zadania z zakresu np. transportu czy prac budowlanych nie zostały w porozumieniu uwzględnione, co skutkuje rozbieżnością w traktowaniu pracowników umysłowych i fizycznych (gdzie zasada 25% nadal ma zastosowanie do pracowników fizycznych)¹⁶.

Należy zauważyć, że porozumienie ramowe nie wskazuje, kto jest odpowiedzialny za nadzorowanie oceny rzeczywistego czasu pracy. Wydaje się, że należy tu zastosować ten sam mechanizm, co w przypadku rozporządzenia 883/2004. Oznacza to, że organy krajowe, dokonując oceny okoliczności faktycznych, powinny wziąć pod uwagę, oprócz brzmienia umowy o pracę, sposób, w jaki uprzednio były w praktyce wykonywane podobne umowy tego rodzaju między pracodawcą a pracownikiem,

¹⁶ F. Aceto, *Cross border workers...*, s. 384.

okoliczności zawarcia tych umów lub ogólniej cechy charakterystyczne i metody prowadzenia działalności przez dane przedsiębiorstwo w zakresie, w jakim czynniki te mogą rzucić światło na rzeczywisty charakter rozpatrywanej pracy¹⁷.

Ponadto zastosowanie porozumienia ramowego jest ograniczone do kombinacji obejmujących dwa państwa członkowskie, nawet jeśli dodatkowe państwa również podpisały tę umowę. Ograniczenie to wynika z zastosowania art. 16 rozporządzenia 883/2004. Komisja Administracyjna mogła mieć na celu uniknięcie praktyki forum shopping, ponieważ w przypadku dwóch pracodawców w dwóch różnych państwach członkowskich i pracownika mieszkającego w trzecim państwie dostępne byłyby różne przepisy, co skutkowałoby wyborem najbardziej dogodnych przepisów. Niemniej jednak niektóre umowy o pracę z wieloma pracodawcami nie będą objęte przepisami. Oznacza to, że jeśli pracownik wykonuje znaczną część swojej działalności zawodowej (25%) w państwie zamieszkania i ma dwóch pracodawców zlokalizowanych w dwóch państwach członkowskich innych niż państwo zamieszkania, to zastosowanie będzie miało ustawodawstwo państwa zamieszkania, nawet jeśli żaden z pracodawców nie ma siedziby w tym państwie członkowskim (art. 13(1)(a) rozporządzenia 883/2004).

Także pracownicy, których miejsce zamieszkania i siedziba pracodawcy/pracodawców znajdują się w tym samym kraju, a którzy tylko wyjątkowo pracują zdalnie z zagranicy, nie są objęci zakresem porozumienia ramowego. Porozumienia nie stosuje się więc do zyskującego na coraz większej popularności workation, tj. sytuacji, kiedy pracownik łączy korzystanie z urlopu wypoczynkowego z wcześniejszym/późniejszym wykonywaniem pracy zdalnej w miejscu wakacyjnym. W takim przypadku workation nie jest bowiem częścią zwyczajowego schematu pracy pracownika (jest zdarzeniem raczej wyjątkowym), pracownik nie zmienia swojego miejsca zamieszkania.

Ponadto pracownicy tego samego pracodawcy mogą być traktowani w różny sposób przy określaniu dozwolonej ilości pracy zdalnej, co może potencjalnie prowadzić do dyskryminacji migrantów wewnątrzspółnotowych. Jednym z głównych problemów związanych z pracą zdalną w obecnych ramach prawnych jest to, że pracodawcy mogą być zachęceni do różnicowania pracowników wewnątrzspółnotowych na korzyść tych, którzy są rezydentami państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba firmy, ze szkodą dla migrantów wewnątrzspółnotowych, którzy mieszkają w innym państwie członkowskim¹⁸. Pracownicy pracujący i zamieszkujący w różnych krajach mogą być postrzegani jako obciążenie administracyjne dla pracodawcy, ponieważ mogą podlegać różnym obowiązującym przepisom. Nawet przy wdrożeniu nowych ram pracodawcy nadal muszą przestrzegać procedur administracyjnych, a potencjalna dyskryminacja pozostaje, gdyż „pracownik krajowy” może mieć pozwolenie na spędzanie 50% lub więcej swojego czasu pracy na telepracy, podczas gdy

¹⁷ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 4 października 2012 r., *Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych*, C-115/11, ECLI:EU:C:2012:606, pkt 45.

¹⁸ P. Schoukens, G. Everaet, *A Reflection on telework in social security coordination*, „Zbornik Pravno fakulteta u Zagrebu/Collected Papers of Zagreb Law Faculty” 2023, vol. 73, no. 2–3, s. 381.

„pracownik transgraniczny” może mieć pozwolenie na to tylko do 49% czasu, bez wywoływania zmian w obowiązujących przepisach¹⁹.

Należy jednak przyznać, że porozumienie ramowe ponownie otworzyło dyskusję na temat potrzeb pracodawców zatrudniających pracowników mieszkających w innym państwie członkowskim niż ich miejsce pracy. Umożliwienie pracodawcom uzgodnienia warunków pracy zdalnej (przez mniej niż 50% całkowitego czasu pracy) bez wywoływania zmian legislacyjnych w obszarze zabezpieczenia społecznego rodzi pytanie, czy jest to krok we właściwym kierunku, ponieważ pracownicy mogą preferować stosowanie ustawodawstwa państwa zamieszkania. Wątpliwe jest również, czy porozumienie ramowe jest wystarczające, aby zapewnić niezbędną elastyczność w świetle nowej rzeczywistości pracy, ponieważ przepisy te nie są obowiązkowe. Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony muszą być świadome przepisów, a jeśli chcą je stosować, muszą złożyć wniosek do władz, które nadal muszą ocenić sprawę i wydać decyzję²⁰.

3. Potrzeba zmian w obecnych regulacjach prawnych

W doktrynie trafnie wskazuje się, że obecne regulacje z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie nadążają za potrzebami rynku pracy. Nowe porozumienie ramowe może być krokiem we właściwym kierunku, ale po pierwsze, nie znajduje ono ogólnego zastosowania we wszystkich przypadkach, a po drugie, nie czyni zadość wszystkim potrzebom wynikającym z transgranicznego świadczenia pracy w formie zdalnej²¹. Istnieje zatem pilna potrzeba ustanowienia nowych zasad koordynacji, które zapewnią jasne i realne rozwiązania dla nowoczesnych i szybko zmieniających się form pracy. Poszczególni autorzy proponują różne sposoby radzenia sobie z obecnymi wyzwaniami.

Jednym z sugerowanych rozwiązań jest zwiększenie progu procentowego 25% w art. 14 ust. 8 rozporządzenia 987/2009, który jest podstawą do określenia, czy działalność w kraju zamieszkania jest „znacząca”. Odsetek ten mógłby zostać podniesiony np. do 40%, co oznaczałoby, że ustawodawstwo dotyczące zabezpieczenia społecznego w miejscu prowadzenia działalności przez pracodawcę miałoby nadal zastosowanie, jeśli pracownik pracowałby zdalnie z miejsca zamieszkania przez maksymalnie dwa dni w tygodniu. Jednak nawet próg 40% może być arbitralny, ponieważ telepraca przez więcej niż średnio dwa dni w tygodniu nie mieściłaby się w tym progu, co z kolei oznaczałoby, że zastosowanie miałoby ustawodawstwo kraju zamieszkania. Alternatywnie zasada 40% mogłaby mieć zastosowanie tylko w sytuacjach, w których pracownikowi zaleca się wykonywanie części czynności z domu lub telepracę, a nie inne

¹⁹ *Ibidem*; F. Aceto, *Cross border workers...*, s. 385.

²⁰ F. Aceto, *Cross border workers...*, s. 385.

²¹ *Ibidem*.

formy pracy transgranicznej, takie jak w sektorze transportu²². Proponuje się również wyraźne włączenie tymczasowej pracy zdalnej (niebędącej elementem stałego schematu pracy pracownika) lub tzw. *workation* w zakres zasady delegowania, a tym samym stworzenie większej pewności prawnej w tej kwestii. Takie rozwiązanie mogłoby zostać wprowadzone np. w art. 14 rozporządzenia 987/2009²³.

Innym postulatem jest przyjęcie koncepcji fikcyjnego miejsca pracy, stosowanej w obecnych przepisach kolizyjnych. Artykuł 11 ust. 2 rozporządzenia 883/2004 stanowi, że do celów norm kolizyjnych osoby otrzymujące świadczenia pieniężne z powodu lub w konsekwencji swojej działalności zawodowej uznaje się za nadal wykonujące tę działalność. W związku z tym, niezależnie od faktu, że w praktyce nie wykonują już żadnej działalności, nadal uważa się, że wykonują działalność, która uprawnia je do otrzymywanych świadczeń. Tak więc pracownik przygraniczny, który otrzymuje zasiłek chorobowy, a w tym czasie przebywa w domu i nie jest aktywny zawodowo, jest nadal uważany za pracującego w państwie członkowskim, w którym pracował przed chorobą. W związku z tym pracownik ten nadal podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego w zakresie zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia 883/2004 osoba ta, jako osoba nieaktywna zawodowo, podlegałaby w tym czasie ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego państwa zamieszkania, gdyby nie ta fikcja. Innym przykładem jest art. 11 ust. 4 rozporządzenia 883/2004, zgodnie z którym praca najemna lub praca na własny rachunek, wykonywana normalnie na pokładzie statku na morzu pod banderą państwa członkowskiego jest uważana za pracę wykonywaną w tym państwie członkowskim. W art. 11 ust. 5 rozporządzenia 883/2004 zastosowano również fikcję, zgodnie z którą praca w charakterze członka załogi lotniczej lub personelu pokładowego, wykonywana w lotniczym transporcie pasażerów lub towarów jest uznawana za pracę wykonywaną w państwie członkowskim, w którym znajduje się port macierzysty zdefiniowany w załączniku III do rozporządzenia (EWG) nr 3922/91²⁴. Fikcja ta ma również zastosowanie, jeżeli pracownik w praktyce wykonuje pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich²⁵.

²² H. Verschueren, *The application of the conflict rules of the European social security coordination to telework during and after the COVID-19 pandemic*, „European Journal of Social Security” 2022, vol. 24, no. 2, s. 88. Podobne zwiększenie zasady 25% w art. 14 ust. 8 rozporządzenia 987/2009 do 40% proponuje P. Schoukens, G. Everaet, *A Reflection on telework...*, s. 383.

²³ H. Verschueren, *The application...*, s. 88.

²⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego (Dz. Urz. WE L 373 z 31.12.1991, s. 4). W odniesieniu do przywołanego przepisu Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) orzekł niedawno, że pomieszczenia dla załogi znajdujące się na lotnisku, na którym zwykle pracownicy rozpoczynali i kończyli swój dzień pracy i mieli zamieszkiwać w odległości mniejszej niż godzinę drogi od niego, należy zakwalifikować jako „port macierzysty” w rozumieniu art. 11 ust. 5 rozporządzenia nr 883/2004. W związku z tym ustawodawstwo w zakresie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym znajduje się ten port lotniczy, ma zastosowanie, nawet jeśli pracownicy korzystają z tych pomieszczeń tylko przez kilka minut dziennie, a pozostały czas pracy spędzają na pokładzie samolotu. Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2022 r., *INAIL i INPS przeciwko Ryanair*, C-33/21, ECLI:EU:C:2022:402, pkt 71 i 73.

²⁵ Zob. art. 14 ust. 5a rozporządzenia 987/2004.

Przykłady te pokazują, że fikcyjne miejsca pracy są zintegrowane z przepisami kolizyjnymi rozporządzenia 883/2004²⁶.

Analogicznie w przypadku telepracy można by wprowadzić zasadę stanowiącą, że tego rodzaju praca jest uznawana za pracę wykonywaną w siedzibie lub miejscu prowadzenia działalności przez pracodawcę. W tym kontekście wskazuje się jednak, że konieczne byłoby określenie lokalizacji siedziby lub miejsca prowadzenia działalności przez pracodawcę. Artykuł 5a rozporządzenia 987/2009 stanowi, że do celów stosowania norm kolizyjnych określonych rozporządzeniem 883/2004 „siedziba lub miejsce wykonywania działalności” odnosi się do siedziby lub miejsca prowadzenia działalności, gdzie podejmowane są zasadnicze decyzje dotyczące przedsiębiorstwa i sprawowane są funkcje jego administracji centralnej. Definicja ta musiałaby zostać doprecyzowana w celu uniknięcia sytuacji, w której pracodawca wybiera lokalizację siedziby lub miejsca prowadzenia działalności poprzez sztuczne konstrukcje w taki sposób, aby pracownicy podlegali najkorzystniejszemu dla pracodawcy ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego²⁷.

Inną możliwością byłoby włączenie kryteriów pracy zdalnej do tytułu II rozporządzenia 883/2004 (art. 11–16) jako części przepisów bezwzględnie obowiązujących, aby uniknąć fragmentarycznych rozwiązań, takich jak te przewidziane obecnie w porozumieniu ramowym. Oznaczałoby to również, że państwa członkowskie musiałyby zdecydować, czy zastosowanie miałoby ustawodawstwo państwa miejsca pracy pracodawcy, czy państwa miejsca zamieszkania pracownika. Z jednej strony wybór państwa miejsca pracy pracodawcy upraszcza (trans)narodowe procesy administracyjne dla pracodawcy, zwiększając atrakcyjność zatrudniania pracowników zdalnych z różnych państw członkowskich. Podkreśliłoby to również zasadę *lex loci laboris* (zasada miejsca wykonywania pracy) obecnego rozporządzenia 883/2004. Z drugiej strony wybór ustawodawstwa państwa miejsca zamieszkania pracownika byłby korzystniejszy dla administracji krajowej, ponieważ pracownik – poza czasem spędzonym na pracy w biurze – w większości korzysta głównie z infrastruktury krajowej (takiej jak służba zdrowia lub z usług dla bezrobotnych w przypadku rozwiązania umowy)²⁸.

W świetle wskazanych wyżej postulatów w literaturze dostrzega się, że nie ma pewności, czy jakiegokolwiek zmiany w obowiązujących regulacjach są politycznie wykonalne, zwłaszcza biorąc pod uwagę impas w negocjacjach między Radą UE a Parlamentem Europejskim na temat wniosku Komisji Europejskiej z grudnia 2016 r. w sprawie zmiany przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego²⁹. Aby zmienić przepisy koli-

²⁶ H. Verschueren, *The application...*, s. 88–89.

²⁷ *Ibidem*, s. 89.

²⁸ F. Aceto, *Cross border workers...*, s. 386.

²⁹ European Commission, Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004, COM(2016)815. W 2016 r. Komisja Europejska zaproponowała zmianę rozporządzeń 883/2004 i 987/2009. Komisja zaleciła zmianę czterech obszarów: dostępu do świadczeń społecznych dla obywateli nieaktywnych zawodowo, świadczeń z tytułu opieki długoterminowej, zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń rodzinnych. Trwające od 2019 r. rozmowy trójstronne między Radą UE, Komisją Euro-

zyjne, najpierw wymagany jest wniosek Komisji, a następnie większość kwalifikowana w Radzie i zwykła większość w Parlamencie Europejskim. Nawet jeśli Komisja byłaby gotowa złożyć taki wniosek, nie jest jasne, czy wymagana większość zostałaby uzyskana. Ponadto taki wniosek musiałby być połączony ze szczegółową oceną skutków³⁰. Niezależnie od tego, jakie podejście zostanie wybrane przy zmianie rozporządzenia 883/2004 i rozporządzenia 987/2009, należy pamiętać o pewnych celach. Oczywiście jest, że każda nowa zasada powinna być oceniana w świetle celu określonego art. 45 i art. 48 TFUE³¹, którym jest przyczynienie się do ustanowienia możliwie największej swobody przepływu pracowników migrujących, przy czym należy unikać możliwości forum shopping. Ponadto trzeba się zająć dyskryminującymi praktykami w miejscu pracy na niekorzyść migrantów wewnątrzwspólnotowych w wyniku pracy zdalnej, a obciążenia administracyjne dla pracowników i pracodawców powinny pozostać jak najmniejsze. Co więcej, rozsądnie byłoby nie wprowadzać zbyt szczegółowych przepisów dotyczących telepracy, ponieważ konceptualizacja „telepracy” prawdopodobnie zmieni się również w przyszłości – oznacza to, że przydałaby się pewna swoboda decyzyjna dla administracji w tym zakresie, w przeciwnym razie zmiany wprowadzone do rozporządzenia 883/2004 prawdopodobnie wkrótce znów byłyby nieaktualne. Dużą zaletą zmiany rozporządzeń w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest zwiększenie pewności prawnej i zapewnienie jednolitości na poziomie UE³².

Wnioski

1. Istniejące przepisy kolizyjne określone w rozporządzeniach 883/2004 i 987/2009 nie są dostosowane do elastycznych form pracy. Zostały one opracowane z myślą o tradycyjnej koncepcji pracy związanej z konkretnym miejscem pracy i w związku z tym nie zawsze udaje się je dostosować do współczesnych realiów pracy zdalnej i innych elastycznych form pracy.
2. Porozumienie ramowe z 2023 r., choć stanowi krok naprzód, oferuje mało elastyczne rozwiązania. Upraszcza procedury i zapewnia określoną pewność prawną, ale

pejską i Parlamentem Europejskim nie przyniosły konsensusu. W grudniu 2021 r. pojawiła się nadzieja na osiągnięcie ostatecznego porozumienia, ale i te rozmowy zakończyły się fiaskiem. Złożoność negocjacji polega przede wszystkim na rozwiązaniu kwestii dotyczących zasad delegowania oraz obliczania zasiłków dla bezrobotnych. Jeśli chodzi o delegowanie, to Komisja zamierza zmienić ważność zaświadczeń o delegowaniu, aby zapobiec nieuczciwemu ich wykorzystaniu. Większym wyzwaniem jest jednak ustanowienie nowych warunków umożliwiających eksport zasiłków dla bezrobotnych i określenie zasad regulujących prawo do zasiłków dla bezrobotnych pracowników przygranicznych. Do tej pory Parlament i Rada nie osiągnęły kwalifikowanej większości w sprawie wspólnego tekstu.

³⁰ H. Verschueren, *The application...*, s. 90.

³¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47).

³² P. Schoukens, G. Everaet, *A Reflection on telework...*, s. 383–384.

ma ograniczony zakres, a pracodawcy i pracownicy nadal muszą przestrzegać procedury administracyjnej.

3. Istnieje pilna potrzeba opracowania zasad koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego, które będą się dostosowywać do zmieniającego się charakteru pracy w Unii Europejskiej. Praca zdalna powinna stać się częścią obowiązkowych zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Literatura

- Aceto F., *Cross border workers – navigating the challenges of social security coordination rules in the era of telework in the European Union*, „European Labour Law Journal” 2024, vol. 15, issue 2.
- Administration Commission for the Coordination of Social Security Systems, *Guidance Note on COVID-19 pandemic (Revised version as of 25/11/2021 – AC 074/20REV3)*.
- Administrative Commission, *Practical guide on the applicable legislation in the European Union (EU), European Economic Area (EEA) and in Switzerland*, 2013.
- De Wispelaere F., *Cross-border workers working from home: A quantitative approach*, Working Party of the Administrative Commission on Telework and social security coordination, Brussels 2022.
- Espinosa C., *Percentage of employed people usually working from home in Europe 2023, by country*, 2024, <https://www.statista.com/statistics/879251/employees-teleworking-in-the-eu>.
- ETUI, *The Janus face of the „New ways of work”: Rise, risks and regulation of nomadic work*, Working Paper No. 7, Brussels 2013.
- EUROFOUND, *Labour market change Teleworkability and the COVID-19 crisis: A new digital divide?*, Luxembourg 2020.
- European Commission, *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2022*, Luxembourg 2023.
- European Commission, *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2023*, Brussels 2024.
- Figura-Góralczyk E., *Praca zdalna w ujęciu kolizyjnoprawnym [w:] Nauka prawa a praktyka prawnicza. Księga jubileuszowa z okazji czterdziestolecia Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie*, red. M. Araszkiewicz, M. Krok, M. Sala-Szczypiński, Kraków 2022.
- Hermann I., Morris C., *Digital Nomadism: The nexus of remote working and travel mobility*, „Information Technology and Tourism” 2020, vol. 22, no.3.
- Schoukens P., Everaet G., *A Reflection on telework in social security coordination*, „Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu/Collected Papers of Zagreb Law Faculty” 2023, vol. 73, no. 2–3.
- Ślęzak K., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Verschueren H., *The application of the conflict rules of the European social security coordination to telework during and after the COVID-19 pandemic*, „European Journal of Social Security” 2022, vol. 24, no. 2.

Streszczenie

Małgorzata Kurzynoga

Transgraniczna praca zdalna w Unii Europejskiej – wyzwania w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Transgraniczna praca zdalna (telepraca) rodzi szereg wątpliwości prawnych, w tym dotyczących określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do spraw zabezpieczenia społecznego. W niniejszym opracowaniu przedstawiono podstawowe ramy prawne w obszarze zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej i omówiono wyzwania związane ze stosowaniem tych przepisów do transgranicznych pracowników zdalnych. W dalszej części przeanalizowano zawarte w 2023 r. porozumienie ramowe UE w sprawie transgranicznej telepracy, w tym zwrócono uwagę na mankamenty tej umowy. Ponadto wskazano na konieczność podjęcia działań legislacyjnych i przyjęcie bardziej elastycznych i nowoczesnych zasad koordynacji zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: pracownicy transgraniczni, praca zdalna, zasady koordynacji, umowa ramowa, rozporządzenie w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Summary

Małgorzata Kurzynoga

Cross-Border Remote Work in the European Union: Challenges in Coordinating Social Security Systems

Cross-border remote work (telework) raises a number of legal uncertainties, including those related to determining the applicable legislation for social security matters. This article presents the basic legal framework in the area of social security in the European Union and discusses the challenges related to applying these regulations to cross-border remote workers. Further, the EU framework agreement on cross-border telework concluded in 2023 is analyzed; the shortcomings of this agreement are indicated. Moreover, the need for legislative action and the adoption of more flexible and modern rules for the coordination of social security in the European Union is stressed.

Keywords: cross-border workers, remote work, coordination rules, framework agreement, social security coordination regulation.