Rada
Evropské unie

Brusel 21. března 2018
(OR. en)

7416/18

Interinstitucionální spis:
2018/0059 (NLE)

SOC 164
EMPL 124

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	14. března 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2018) 132 final
Předmět:	Návrh DOPORUČENÍ RADY o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2018) 132 final.

Příloha: COM(2018) 132 final

EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Návrh

DOPORUČENÍ RADY

o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Poskytnutí přístupu k sociální ochraně je velmi důležité pro hospodářskou a sociální bezpečnost pracovníků a dobře fungující pracovní trh, který vytváří pracovní místa a udržitelný růst. Je však čím dál tím víc pracovníků, kteří jsou v důsledku typu svého pracovněprávního vztahu nebo formy samostatné výdělečné činnosti ponecháni bez dostatečného přístupu k sociální ochraně.

Sociální ochranu lze poskytovat ve věcných dávkách nebo dávkách v hotovosti. Obecně se zajišťuje prostřednictvím systémů sociální pomoci, které chrání všechny osoby (na základě jejich občanství/bydliště a financované ze všeobecného zdanění), a systémů sociální pomoci, které chrání lidi na trhu práce, často na základě příspěvků souvisejících s jejich pracovními příjmy. Sociální zabezpečení zahrnuje více složek, které pokrývají různá sociální rizika, počínaje nezaměstnaností až po nemoc nebo stáří.

Evropský pilíř sociálních práv[1] vyhlášený společně Evropským parlamentem, Radou a Komisí v listopadu 2017 stanovil 20 zásad a práv na podporu spravedlivých a dobře fungujících trhů práce a systémů sociálního zabezpečení. Zásada č. 12 pilíře zejména stanoví, že *„bez ohledu na typ a dobu trvání pracovního poměru mají zaměstnanci a za srovnatelných podmínek osoby samostatně výdělečně činné právo na přiměřenou sociální ochranu“*. Cílem této iniciativy je uplatňovat uvedenou zásadu a také přispívat k provádění ostatních zásad pilíře, jako je zásada „bezpečného a adaptabilního zaměstnání“, „podpora v nezaměstnanosti“, „přístup ke zdravotní péči“ a „příjem ve stáří a důchody“. Toto doporučení se vztahuje na ty části sociální ochrany, které více souvisí s postavením na trhu práce nebo typem pracovněprávního vztahu a většinou zajišťují ochranu před ztrátou příjmu z výdělečné činnosti, když se vyskytne určité riziko.

Systémy sociálního zabezpečení a ochrany se v EU liší a odrážejí různé národní tradice, politické priority a rozpočty. Nicméně čelí podobným transformačním výzvám. V minulosti se totiž pracovní vztahy vyznačovaly hlavně pracovními smlouvami na plný úvazek na dobu neurčitou mezi pracovníkem a jediným zaměstnavatelem. V průběhu posledních dvou desetiletí však globalizace, technologie, změny v jednotlivých prioritách a demografické změny přispěly k významným změnám na trzích práce. Vedly k růstu jiných forem zaměstnání, než jsou smlouvy na plný úvazek na dobu neurčitou, jako je dočasná práce, práce na částečný úvazek a příležitostné zaměstnání. Tyto formy zaměstnání poskytují větší pružnost společnostem, aby přizpůsobily nabídky práce svým obchodním potřebám, a pracovníkům, aby si upravili pracovní doby v souladu s osobními prioritami. Profesní dráhy se rovněž staly méně přímočaré, přičemž lidé často přecházejí mezi postaveními na trhu práce a/nebo kombinují placené zaměstnání a samostatnou výdělečnou činnost.

V poslední době digitalizace značně zvýšila tempo změn. Společnosti a podniky musí rychleji přizpůsobovat své hospodářské činnosti různým trhům, aby uplatňovaly nové cykly produktů a sezónní aktivity a aby efektivně řešily kolísání objemů obchodů a obchodních toků. Podniky dávají za mnohých okolností přednost novým formám zaměstnání a pracovních smluv, jako je

[1] COM(2017) 251.

pohotovostní práce, dohoda o provedení práce na základě poukázky a práce s nepravidelnou pracovní dobou („na zavolání“), aby reagovaly na tyto potřeby. Jiné nové formy samostatné výdělečné činnosti nebo zaměstnání, jako je práce pro platformu, vytvářejí také nové příležitosti pro lidi, aby vstoupili na trh práce, nebo na něm zůstali, nebo aby si doplnili příjem ze svého hlavního zaměstnání.

Stejně tak a z podobných důvodů se za poslední dvě desetiletí rozvíjela v EU samostatná výdělečná činnost. Strukturální změny na trzích práce hlavně setřely hranice mezi postaveními na nich. Vedle tradičních „podnikatelů“ a svobodných povolání se v širším měřítku používá kategorie osob samostatně výdělečně činných, v některých případech dokonce i když ve skutečnosti existuje pracovněprávní vztah podřízenosti.

Jak se svět práce vyvíjí – s rostoucím počtem osob samostatné výdělečné činných, na pracovních místech, která nejsou upravena standardními smlouvami, nebo přecházejí změnami mezi závislou činností a samostatnou výdělečnou činností či jejich kombinacemi – je větší část pracovníků ponechána bez dostatečného přístupu k sociální ochraně v důsledku jejich postavení na trhu práce nebo typu pracovněprávního vztahu.

Tyto nedostatky zvyšují rizika pro sociální zabezpečení dotčených osob a jejich rodiny, které trpí větší hospodářskou nejistotou, ale také pro hospodářství a společnost, z hlediska tuzemské poptávky, investicí do lidského kapitálu a sociální soudržnosti. Kumulativní účinky rozdílů v přístupu k sociální ochraně pravděpodobně časem způsobí zvýšení nových mezigeneračních nerovností a nerovností uvnitř generací mezi těmi, kteří musí, nebo se jim podařilo získat zaměstnání na pracovní smlouvu s plnými sociálním právy a těmi, kteří nemusí, nebo se jim nepodařilo získat takové zaměstnání. Mohou tvořit nepřímou diskriminaci mladých lidí, osob narozených v jiné zemi a žen, u nichž je více pravděpodobné, že se zaměstnají na nestandardní smlouvy.

Nedostatky v přístupu k sociální ochraně kvůli postavení na trhu práce a v důsledku typu pracovněprávního vztahu může bránit ve využití příležitostí přejít z jednoho postavení na trhu práce na druhé, pokud to znamená ztrátu nároků, a nakonec to může vést k nižšímu růstu produktivity práce. Nemusí to tedy rovněž podporovat podnikání a může to bránit konkurenceschopnosti a udržitelnému rozvoji.

Z dlouhodobého hlediska jde o sociální a hospodářskou udržitelnost vnitrostátních systémů sociální ochrany, která je v sázce. Nedostatky v přístupu k sociální ochraně pro rostoucí skupinu pracovníků povede k tomu, že se v případě sociálního rizika budou jako východisko z nouze uchylovat k záchranným sítím financovaných z daní, zatímco počet lidí přispívajících k sociální ochraně bude proporcionálně menší. Tyto nedostatky mohou mít za následek zneužití postavení v zaměstnání a vyvolat nekalou hospodářskou soutěž mezi společnostmi, které nadále přispívají k sociální ochraně, a těmi, které nepřispívají.

Cílem iniciativy „Přístup pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně“ je podpora všech osob samostatně výdělečně činných a pracovníků s nestandardními smlouvami, kteří z důvodu svého typu smlouvy nebo postavení na trhu práce nejsou dostatečně chráněni systémy sociální ochrany, pokud jde o nezaměstnanost, nemoc, mateřství nebo otcovství, pracovní úrazy a nemoci z povolání, zdravotní postižení a stáří. Iniciativa se zaměřuje zejména na podporu členských států, aby:

- umožnily všem jednotlivcům v zaměstnání a osobám samostatně výdělečně činným zapojit se do odpovídajících systémů sociální ochrany (překlenutí rozdílů formálního sociálního zabezpečení),

- přijaly opatření umožňující všem jednotlivcům v zaměstnání a osobám samostatně výdělečně činným získat a využít odpovídající nároky jako členové systému (odpovídající efektivní sociální zabezpečení) a usnadnily převoditelnost nároků sociální ochrany mezi systémy,
- zvýšily transparentnost, pokud jde o systémy a práva sociální ochrany.

Tato iniciativa je součástí balíčku předpisů o sociální spravedlnosti spolu s návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní příležitosti[2], a sdělením o monitorování provádění evropského pilíře sociálních práv[3].

Další iniciativy, které přispívají k provádění evropského pilíře sociálních práv, úzce souvisejí s tímto navrženým doporučením a doplňují ho, zejména návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii, který předložila Komise (viz níže oddíl o souladu s existujícími politikami).

Současné doporučení je založeno na doporučení MOP o minimálních úrovních sociální ochrany[4], které doplňuje. Doporučení MOP poskytuje pokyny zemím ohledně rozšíření rozsahu sociální ochrany tím, že upřednostňuje vytvoření vnitrostátních minimálních úrovní sociální ochrany dostupných všem, kteří ji potřebují.

Problém, kterým se doporučení zabývá, se dotýká značného počtu lidí v EU. Samostatná výdělečná činnost a nestandardní formy práce celkově představují znační podíl trhu práce. V roce 2016 bylo 14 % zaměstnaných osob v EU samostatně výdělečně činných, 8 % byli dočasní zaměstnanci pracující na plný úvazek, 4 % byli dočasní zaměstnanci pracující na částečný úvazek, 13 % byli zaměstnanci ve stálém pracovním poměru na částečný úvazek a 60 % byli zaměstnanci se smlouvou na plný úvazek na dobu neurčitou.

Převaha práce na nestandardní smlouvy a samostatné výdělečné činnosti se v členských státech, regionech, odvětvích a generacích značně liší. Podíl mladších pracovníků ve věku od 20 do 30 let na dočasných smluvních ujednáních nebo s „jinou či žádnou smlouvou“ je dvojnásobný než v jiných věkových skupinách. Rozdělení podle pohlaví je také zřejmé se silnou převahou mužů mezi osobami samostatně výdělečně činnými a velkou převahou pracujících žen na dobu určitou a/nebo na částečný úvazek.

Osoby samostatně výdělečně činné tvoří rovněž rozmanitou skupinu. Většina jednotlivců si dobrovolně zvolí samostatnou výdělečnou činnost se zaměstnanci nebo bez nich s rizikem, že se stanou podnikateli, zatímco 20 % se stává osobami samostatně výdělečně činnými, jelikož nemohou najít práci jako zaměstnanci. Některým se líbí vysoká úroveň kvality práce a samostatnost; jiní, kterých je méně než 10 %, jsou vystaveni hospodářské závislosti a finanční zranitelnosti. Mezi společnostmi, které se v EU každý rok nově vytvářejí, mají společnosti zřízené osobami samostatně výdělečně činnými 15% až 100% podíl v členských státech, kde údaje umožňují provést tuto analýzu[5]. Nově založené firmy vytvořené osobami samostatně výdělečně činnými mají míru přežití po prvních pěti letech zpravidla 30 % až 60 %.

Kromě toho stále větší počet lidí současně pracuje na základě několika pracovních smluv nebo kombinuje zaměstnání se samostatnou výdělečnou činností. V některých případech je

---

2 COM(2018) 131.
3 COM(2018) 130.
4 Doporučení MOP o minimálních úrovních sociální ochrany, 2012 (N. 202).
5 Belgie, Kypr, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Řecko, Maďarsko, Irsko, Litva, Lucembursko, Malta, Polsko a Spojené království.

zjistitelný hlavní zdroj příjmu doprovázen okrajovými/pomocnými činnostmi; v jiných případech několik činností umožňuje tvořit plný příjem, ale nelze zjistit žádný hlavní zdroj příjmu.

V řadě zemí nebyly osoby samostatně výdělečně činné nikdy plně zahrnuty do systémů sociální ochrany. V roce 2017 neměly osoby samostatně výdělečně činné v jedenácti členských státech žádný přístup k ochraně v nezaměstnanosti. V deseti členských státech nebyly pojištěny proti pracovním úrazům a nemocem z povolání a ve třech se na ně nevztahovaly nemocenské dávky. V zemích, v nichž se poskytuje dobrovolné sociální zabezpečení pro osoby samostatně výdělečně činné, jsou míry jeho využití nízké a pohybují se od 1 % do 20 %. Na rozdíl od toho pracovníci v zaměstnání s nestandardními smlouvami mají obvykle ze zákona stejný přístup do systémů sociální ochrany jako pracovníci se standardními smlouvami, s důležitou výjimkou některých kategorií pracovníků, včetně příležitostných a sezónních pracovníků, učňů a praktikantů, pracovníků v pracovní pohotovosti a těch, kteří vykonávají agenturní práci, nebo se smlouvami specifickými pro danou zemi.

Někteří pracovníci s nestandardní smlouvou a některé osoby samostatně výdělečně činné se potýkají s překážkami v získání a využívání odpovídajících nároků na dávky v důsledku pravidel, které upravují příspěvky a nároky (minimální doba pro vznik nároku, minimální doba zaměstnání, dlouhá čekací doba nebo krátké trvání dávek), způsobu, podle něhož se posuzuje základ příjmu, nebo v důsledku nedostatečné přiměřenosti dávek.

Kromě toho, i když většina členských států poskytuje obecné informace o právech a povinnostech týkajících se účasti v systémech sociální ochrany, pouze polovina z nich zajišťuje informace o právech a povinnostech jednotlivců. Přístup k individualizovaným informacím by lidem pomohl, aby si byli vědomi svých nároků, které získali během svého pracovního postupu, a tím by jim umožnilo činit informovaná rozhodnutí.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Doporučení je v souladu s existujícími politikami v oblasti sociální ochrany a je na nich dál založeno.

Zejména existující pokyny EU v oblasti přístupu k sociální ochraně[6] v kontextu evropského semestru a otevřené metody koordinace v sociální oblasti umožnily dosáhnout konsensu mezi členskými státy a orgány EU v tom, že systémy sociální ochrany se musí zmodernizovat[7]. V této souvislosti se politické pokyny zpracovávaly v podstatných složkách sociální ochrany (důchody, pojištění pro případ nezaměstnanosti atd.). Současná iniciativa by proto doplnila probíhající spolupráci v oblasti sociální ochrany prozkoumáním situace osob samostatně výdělečně činných a pracovníků na nestandardní smlouvy v různých částech sociální ochrany.

---

6 Doporučení Rady ze dne 27. července 1992 o konvergenci cílů a politik sociální ochrany (92/442/EHS), Úř. věst. L 245, 26.8.1992, s. 49–52, doporučení Komise ze dne 3. října 2008 o aktivním začleňování osob vyloučených z trhu práce (K(2008) 5737), Úř. věst. L 307, 18.11.2008, s. 11–14, sdělení Komise nazvané „Za sociální investice pro růst a soudržnost – včetně provádění Evropského sociálního fondu v období 2014–2020“, COM(2013) 83), Obnovený závazek pro sociální Evropu: posílení otevřené metody koordinace v oblasti sociální ochrany a sociálního začlenění, COM(2008) 418 final, rozhodnutí Rady (EU) 2015/1848 ze dne 5. října 2015 o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států pro rok 2015, Úř. věst L 268, 15.10.2015, doporučení pro jednotlivé země.

7 Modernizace a zdokonalení programů sociální ochrany v Evropské unii, sdělení Komise, COM(97) 102 final, 12.3.1997.

V průběhu let byl pomocí směrnice o dočasné práci zprostředkovávané přes agenturu[8] a projednávaných dohod mezi sociálními partnery zpracován právní rámec EU pro ochranu práv v některých oblastech zaměstnání na nestandardní smlouvy, který byl prováděn prostřednictvím směrnic o práci na částečný pracovní úvazek a o pracovních poměrech na dobu určitou[9]. Jelikož se však směrnice vztahují na podmínky zaměstnání, jejich vliv na sociální ochranu je celkem omezen. Zahrnují práva na sociální ochranu, která úzce souvisí s podmínkami zaměstnání a považují se za součást platu, například zaměstnanecké penzijní pojištění[10], dávky v mateřství a nemocenské dávky. Soudní dvůr však ve své judikatuře upřesnil, že směrnice se nevztahují na systémy zákonné sociální ochrany[11]. Sociální partneři v preambulích svých dohod[12] vyzývají členské státy, aby zajistily, že se systémy sociální ochrany přizpůsobí, aby byly v souladu s vyvíjejícími se pružnými formami práce. Tyto preambule nejsou právně závazné, a i když se členské státy při několika příležitostech zavázaly, že sociální ochranu učiní příznivější pro zaměstnanost, poslední přezkum rozsahu, v jakém se tak stalo, naznačuje, že v některých členských státech je pořád velký prostor pro zlepšení[13].

V oblasti rovnosti žen a mužů zajišťuje řada směrnic určitá práva týkající se rovnováhy pracovního a rodinného života. Směrnice 2010/41/EU[14] o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné předpokládá možnost poskytnout ženám (včetně manželkám osob samostatně výdělečně činných) právo opravňující na mateřskou dovolenou a mateřské dávky po dobu nejméně 14 týdnů. Jelikož uvedená směrnice ponechává na členských státech rozhodnutí, zda by právo na tyto dávky mělo být poskytnuto povinně nebo dobrovolně, výše dávek a podmínky způsobilosti se mezi členskými státy značně liší. Návrh směrnice o rovnováze pracovního a rodinného života rodičů a pečovatelů[15] předložený Komisí stanoví sociální zabezpečení v případě otcovství a otcovské dávky a dávky pečovatelů pro všechny pracovníky, včetně pracovníků s nestandardní smlouvou, pracovní smlouvou nebo pracovněprávním vztahem.

Pokud jde o převoditelnost, v právu EU není žádný požadavek na zabezpečení převoditelnosti práv zaměstnaneckého důchodu, ale směrnice 2014/50/EU[16] o přenositelnosti doplňkových důchodových práv podporuje členské státy, aby to zlepšily, a ve skutečnosti se všechny členské státy rozhodly, že stejné právní zacházení rozšíří na všechny pracovníky (směrnice se nevztahuje na osoby samostatně výdělečně činné), kteří odcházejí ze systému zaměstnaneckého penzijního pojištění.

Kromě toho několik iniciativ EU z poslední doby přispěje k řešení problému transparentnosti. Za prvé, týká se to dávek ve stáří v souvislosti se zaměstnaneckými důchody. Bude to řešit směrnice o minimálních požadavcích na podporu mobility pracovníků mezi členskými státy

---

8 Agenturní zaměstnávání, dostupné online.

9 Směrnice o pracovních poměrech na dobu určitou 1999/70/ES, dostupná online; směrnice o částečném pracovním úvazku 97/81/ES, dostupná online.

10 Viz spojené věci C-396/08 a 395/08, Bruno aj., bod 41, dostupné online.

11 Tamtéž a věc C-385/11, Moreno v. INSS, dostupná online.

12 Rámcová dohoda o smlouvách na dobu určitou uzavřená dne 18. března 1999 mezi obecnými mezioborovými organizacemi (EKOS, UNICE a CEEP), rámcová dohoda o práci na částečný úvazek uzavřená dne 6. června 1997 mezi obecnými mezioborovými organizacemi (UNICE, CEEP a EKOS).

13 ESPN (2017), tematické zprávy o *přístupu pracovníků, kteří pracující jako osoby samostatně výdělečně činné nebo na nestandardní smlouvy, k sociální ochraně*.

14 Dostupný online.

15 COM(2017) 253/884003.

16 Více podrobností viz příloha 8.

zlepšením nabývání a zachování doplňkových důchodových práv[17] (směrnice o přenositelnosti) a přepracovaná směrnice o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (směrnice IORP)[18]. Obě směrnice zlepšují poskytování informací o důchodových systémech. Směrnice o přenositelnosti zahrnuje rovněž ochranu důchodových práv při skončení zaměstnání[19]. Obě směrnice by měly být provedeny ve vnitrostátním právu do 21. května 2018, respektive do 13. ledna 2019.

Za druhé, nedostatek transparentnosti pro ostatní oblasti sociální ochrany bude částečně řešit návrh směrnice o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii[20], který vypracovala Komise, ale oblast působnosti nezahrnuje samostatnou výdělečnou činnost. Podle návrhu obdrží pracovníci informace o institucích sociální ochrany, které dostávají příspěvky sociálního zabezpečení spojené s pracovněprávním vztahem, a o každé ochraně týkající se sociální ochrany poskytované zaměstnavatelem. Navržená směrnice však neurčuje, zda by pracovníci měli mít přístup k sociální ochraně. Omezuje se na zabezpečení, že informace o nabytých právech budou pro zaměstnance k dispozici.

- **Soulad s jinými politikami Unie**

Iniciativa je v souladu s politickými prioritami vzhledem ke spravedlivější a hlubší hospodářské a měnové unii. Hospodářství EU jako celek by mohlo mít prospěch z kladných účinků na dynamiku trhů práce a ze snížené hospodářské nejistoty a sociálních nákladů. V závislosti na volbách financování by společnosti mohly být vystaveny zvýšení nákladů na zvládání výkyvů produkce v souladu s určitým zvýšením nákladů na zaměstnání s nestandardními smlouvami a na samostatnou výdělečnou činnost. Mohly by však mít přínos rovněž z případného zvýšení produktivity jednotlivců v nově chráněných formách zaměstnání a ze spravedlivější hospodářské soutěže.

Poskytování dávek prostřednictvím veřejných systémů sociální ochrany pro skupiny, které dřív neměly sociální zabezpečení, by mohlo vést ke zvýšení veřejných výdajů. Počáteční rozpočtové náklady by se nicméně mohly snížit zásluhou zvýšených příspěvků sociální ochrany a příjmů z daní souvisejících se spotřebou domácností vzhledem ke kladnému účinku na použitelný příjem domácností, zejména chudších. Výdaje na ostatní části rozpočtu by se navíc mohly snížit v případech, kdy se skupiny, které dřív neměly sociální zabezpečení, spoléhají v současné době na záchranné sítě jako východisko z nouze, například na sociální pomoc. Některé náklady na poskytování individuálních informací by se rovněž zvýšily. Odhaduje se však, že tyto náklady budou podstatně nižší než očekávané přínosy, jak pro jednotlivce po dobu života, tak i pro systémy sociální ochrany v střednědobém až dlouhodobém horizontu.

Tato iniciativa je v souladu se sdělením Komise „Evropský program pro ekonomiku sdílení“, v němž se zdůrazňuje, že to, zda pracovní poměr mezi platformou a poskytovatelem služeb existuje, či nikoli, musí být stanoveno na základě posouzení případ od případu, přičemž je třeba souhrnně se zaměřit zejména na to, zda poskytovatel služeb jedná pod vedením

---

17 Směrnice 2014/50/EU o minimálních požadavcích na podporu mobility pracovníků mezi členskými státy zlepšením nabývání a zachování doplňkových důchodových práv. V článku 6 se členské státy žádají, aby zajistily, že aktivní členové systému mohou na žádost obdržet informace o tom, jak by ukončení zaměstnání ovlivnilo jejich nároky na penzijní připojištění.

18 Směrnice 2016/2341/EU o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (směrnice IORP).

19 V čl. 37 odst. 1 písm. j) směrnice 2016/2341 o obecných informacích týkajících se důchodového systému je ustanovení o převoditelnosti. V případě, že účastník má právo na převod důchodových práv, musí se poskytnout doplňující informace o opatřeních týkajících se takového převodu.

20 COM(2017) 797 final, dostupný online.

platformy, která určuje náplň práce, odměnu a pracovní podmínky; zda poskytovatel služeb dostává odměnu; a povahu práce[21].

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Iniciativa „Přístup pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně“ podpoří cíle Unie uznané v článku 3 Smlouvy o EU: podporovat blahobyt svých obyvatel, udržitelný rozvoj Evropy směřující k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku ale také cíl podporovat sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů a mezigenerační solidaritu. Podle článku 9 Smlouvy o fungování Evropské Unie, při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží Unie k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví.

Doporučení Rady by bylo založeno na článku 292 SFEU ve spojení s třetím pododstavcem čl. 153 odst. 1 písm. c) a čl. 153 odst. 2 a s článkem 352 SFEU.

Ustanovení čl. 153 odst. 1 písm. c) a odst. 2 umožňuje normotvůrci EU přijímat opatření v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků, pokud i) se zdrží ukládání správních, finančních a právních omezení bránících zakládání a rozvoji malých a středních podniků, ii) není dotčeno právo členských států stanovit základní zásady svých systémů sociálního zabezpečení; iii) není významně ovlivněna finanční rovnováha těchto systémů. Tento právní základ lze použít k řešení problémů přístupu k sociální ochraně pro osoby v zaměstnání s nestandardními smlouvami. Rada se žádá, aby jednala jednomyslně.

Článek 352 SFEU může poskytnout právní základ iniciativy týkající se problémů přístupu k sociální ochraně pro pracovníky v různých formách samostatné výdělečné činnosti. Rada se v tomto případě také žádá, aby jednala jednomyslně.

• Subsidiarita (nevýlučná pravomoc)

Za politiku zaměstnanosti a sociální ochrany odpovídají i nadále především členské státy.

Problém nedostatečného přístupu zvyšujícího se počtu lidí na trhu práce k sociální ochraně a jeho negativní důsledky na sociální soudržnost, dynamiku trhů práce a udržitelný růst je v členských státech značně rozšířen. I když některé přijaly reformy, nebo vedou vnitrostátní debaty v této věci, důkazy ukazují, že ačkoli se tyto reformy ubírají správným směrem, nejsou komplexní a systematické, tj. nepřeklenují rozdíly v přístupu pro všechny skupiny a části sociální ochrany. Současné debaty ani nenaznačují, že by všechny členské státy nezbytně plánovaly učinit opatření. Jednotlivé členské státy mohou samy váhat v regulaci této oblasti, neboť mají obavy, že takové opatření by mohlo uvést jejich vlastní společnosti do nevýhodného postavení ve srovnání se společnostmi z jiných členských států.

Opatření EU může být odrazovým můstkem pro další vnitrostátní reformy a zajistit, aby pokrok nebyl dílčí nebo nerovnoměrný, ale aby byl spíše zabezpečen napříč skupinami, částmi sociální ochrany a členskými státy. Opatření EU mohou také zabránit „snížení na minimum“ a zajistit, aby všechny členské státy postupovaly stejným směrem ve stejné době a podporovaly vzestupnou konvergenci v členských státech a mezi nimi k prospěchu hospodářství EU jako celku.

[21] COM(2016) 356.

Opatření EU může rovněž snížit překážky, které problém klade pro provádění cílů Unie. Rozdíly v přístupu k sociální ochraně mezi typy pracovněprávních vztahů nebo mezi postavením na trzích práce mohou být pro základní cíl EU podporovat plnou zaměstnanost škodlivé tím, že by brzdily mobilitu pracovních sil orientovanou kromě jiného i na odvětví s vyšší produktivitou. Mohou odradit pracovníky, aby přijali určitý typ zaměstnání, nebo bránit lidem v převzetí rizik spojených se samostatnou výdělečnou činností, a tudíž brzdit podnikání a inovace. Problém může být také překážkou pro dosažení cílů Unie, pokud jde o kvalitu pracovních míst a boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

Opatření EU může zvýšením konvergence orientované na odolné instituce pracovních trhů usnadnit pružnou hospodářskou strukturu a podpořit sociální soudržnost v Unii.

Cílem opatření navržených v tomto doporučení je odstranit nebo snížit překážky, které brání systémům sociální ochrany v poskytování odpovídající sociální ochrany osobám bez ohledu na typ jejich pracovněprávních vztahů nebo postavení na trzích práce, při současném dodržování pravomocí členských států ve vytváření svých systémů sociální ochrany. Řada voleb je ponechána na uvážení členských států, zejména: i) úroveň poskytované ochrany, ii) zda rozšířit sociální zabezpečení na základě existujících systémů, nebo vytvořit nové systémy, iii) způsob financování ochrany a iv) kombinace používaných systémů (veřejné, zaměstnanecké nebo soukromé). Tyto otázky jsou mimo oblast působnosti současné iniciativy. Členské státy mají nejlepší možnosti rozhodnout o těchto dimenzích v zajištění účinné ochrany co nejefektivnějším způsobem vzhledem k různosti existujících systémů sociální ochrany v Unii.

- **Proporcionalita**

Zásada proporcionality se plně dodržuje, jelikož oblast působnosti návrhu je omezena na zajištění minimálních norem v přístupu k sociální ochraně.

Kromě toho návrh ponechává členským státům možnost zachovat nebo stanovit příznivější normy a zohlednit konkrétní situaci v daném členském státě. V důsledku toho poskytuje návrh prostor pro pružnost v otázce volby konkrétních prováděcích opatření.

Proporcionalita hraje také klíčovou úlohu v určení volby nástroje (viz oddíl níže).

Jak je zdokumentováno v příloze 7 posouzení dopadů, několik členských států zahájilo vnitrostátní debaty a provádějí některé reformy. Toto doporučení dále podpoří uvedená úsilí na vnitrostátní úrovni tím, že bude vycházet z osvědčených postupů, zkušeností a důkazů shromážděných z celé Unie a napomáhat opatřením pro řešení nedostatků ve sběru údajů.

Jak je uvedeno v posouzení dopadů (kapitola 5 a 6), dostupná číselná vyjádření naznačují, že náklady vyvolané rozšířením formálního a efektivního přístupu a zlepšením transparentnosti jsou přiměřené a odůvodněné s ohledem na akumulované a dlouhodobé přínosy ve formě jistějšího zaměstnání, vyšší produktivity a sociální soudržnosti, což odpovídá širším ambicím EU v sociální oblasti.

- **Volba nástroje**

Upřednostňovaným nástrojem pro iniciativu je doporučení Rady, které poskytuje pokyny členským státům, jak dosáhnout přístupu k sociální ochraně pro všechny pracovníky v zaměstnání a osoby samostatně výdělečně činné.

Komise se domnívá, že doporučení Rady je v současné době nejpřiměřenější přístup pro opatření EU za účelem řešení výzev týkajících se přístupu k sociální ochraně. Ve srovnání se směrnicí, která by uložila závazné výsledky, doporučení umožňuje dále spolupracovat na úrovni EU a členských států s cílem řešit různé dimenze problému a předvídat, jak se budou

vyvíjet, včetně jejich důsledků na vnitrostátní úrovni a případných vedlejších účinků na vnitřním trhu, aby se stimulovaly a řídily vnitrostátní reformy a zajistilo, že pokrok nebude v cílových skupinách a složkách sociální ochrany dílčí nebo nerovnoměrný. Doporučení reaguje na potřebu jednat na úrovni EU a současně přihlíží k nedostatečné politické jednomyslnosti v současné době, pokud jde o směřování reforem. Konzultace se zúčastněnými stranami (viz níže) skutečně ukázaly podstatnou neshodu v otázce nejlepšího nástroje a rovněž v zaměření reforem. Kromě toho může podpořit úsilí vyvíjená za účelem posílení statistické a znalostní základny potřebné pro sledování situace na úrovni EU.

Klíčovou přidanou hodnotou doporučení je proto vytvoření pobídek, které podporují a doplňují vnitrostátní debaty a reformy, vedou členské státy v jejich úsilí a vytvářejí konsensus v otázce nejlepší varianty reformy, čímž by se rovněž řídilo stanovisko EU a jejích členských států na všech příslušných mezinárodních fórech. Doporučení Rady také umožňuje EU ponechat členským státům možnost zvolit si způsob, jakým dosáhnou cíle, v závislosti na výchozím bodu, vnitrostátní historii a postupech.

Samostatné doporučení Rady má současně značnou přidanou hodnotu ve srovnání s řešením otázky pouze prostřednictvím existujících procesů, jako je evropský semestr nebo otevřená metoda koordinace v sociální oblasti. Je potřebná konkrétnější koncepce, aby se otázka náležitě politicky zviditelnila, zvýšila informovanost a vytvořily pobídky. Členské státy musí rovněž vyvinout společná úsilí a také koordinovanějším způsobem, aby rozptýlily pochyby o případných „nevýhodách prvního hráče na tahu“.

Podpora EU v provádění a monitorování doporučení může být plně začleněna do probíhajících procesů evropského semestru a otevřené metody koordinace v sociální oblasti a pro sociální začleňování. Využívání doporučení lze podpořit řadou stěžejních opatření, zejména prostřednictvím vzájemných vzdělávacích programů a financování podporujícího experimentování a provádění reforem v členských státech.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

• Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů

Komise zatím ještě nezveřejnila hodnocení směrnice 2010/41/EU o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, směrnice 2014/50/EU o minimálních požadavcích na podporu mobility pracovníků mezi členskými státy zlepšením nabývání a zachování doplňkových důchodových práv (směrnice o přenositelnosti) a směrnice 2016/2341/EU o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (směrnice IORP). Nezávislé odborné hodnocení však dospělo k závěru, že směrnice 2010/41/EU o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné nebyla úspěšná v zajištění lepších dávek v mateřství a sociálních dávek pro osoby samostatně výdělečně činné[22].

[22] Barnard C. a Blackham A. (2015), Provádění směrnice 2010/41 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, zpráva evropské sítě právních odborníků v oboru rovnosti žen a mužů zadané generálním ředitelstvím Evropské komise pro spravedlnost.

Kromě toho návrh směrnice o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii[23], který vypracovala Komise, je založen na hodnocení Komise týkající se účelnosti a účinnosti (REFIT) směrnice o písemném prohlášení (91/533/EHS). • Konzultace se zúčastněnými stranami

V průběhu roku 2017 a začátkem roku 2018 se uskutečnilo několik konzultací se zúčastněnými stranami s cílem získat informace pro tuto iniciativu. Zahrnuje to postup dvoufázové konzultace evropských sociálních partnerů podle ustanovení článku 154 SFEU, otevřenou veřejnou konzultaci a účelově zaměřená jednání s klíčovými zúčastněnými stranami a zástupci členských států v rámci Výboru pro sociální ochranu.

Konzultace poukázaly na rozdíly v názorech zúčastněných stran.

Všechny zúčastněné strany z valné části souhlasily s tím, že jde o problémy týkající se přístupu pracovníků v nestandardních formách zaměstnání a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně.

Provedené konzultace ukázaly, že není obecný konsensus v otázce nejlepšího nástroje, který se má použít. Obzvláště zpětná vazba od členských států získaná v diskusích ve Výboru pro sociální ochranu a prostřednictvím stanovisek předložených v souvislosti s otevřenou veřejnou konzultací signalizovala nedostatečnou obecnou podporu legislativního návrhu ze strany členských států, pokud jde o všechny předložené cíle. Evropský parlament ve svém usnesení (2016/2095 (INI)) o evropském pilíři sociálních práv také požadoval doporučení umožňující všem pracovníkům ve všech formách zaměstnání a osobám samostatně výdělečně činným kumulovat nároky na sociální pojištění. Sociální partneři vyjádřili rozdílné názory. Odbory měly za to, že právní předpisy EU by se měly zdokonalit, ale s obezřetností, aby nebylo oslabeno stávající *acquis* EU, aby se nesnížily platné vnitrostátní normy a aby to nevedlo k sestupné harmonizaci práv. Na rozdíl od toho se některé organizace zaměstnavatelů domnívají, že otevřená metoda koordinace a proces evropského semestru, včetně referenčních hodnot, by byly správné nástroje pro usnadnění vzájemného učení a výměn osvědčených postupů.

Všechny odbory upřednostňují povinné formální sociální zabezpečení na stejné úrovni, jako mají pracovníci se standardními smlouvami, ale s přihlédnutím k národním tradicím. Zaměstnavatelé měli na sociální zabezpečení rozdílné názory. Někteří souhlasí s tím, že sociální ochrana by měla být povinná, ale zaměstnanci by měli mít právo vybrat si formu sociálního zabezpečení (veřejné nebo soukromé), a současně byla zdůrazněna zejména svoboda volby pro osoby samostatně výdělečně činné. Ostatní zaměstnavatelé dávají přednost dobrovolnému formálnímu sociálnímu zabezpečení s cílem vzít v úvahu různorodost forem zaměstnání a rozmanitost v rámci samostatné výdělečné činnosti. Všichni sociální partneři souhlasili s potřebou větší transparentnosti.

Zatímco odbory požadují plnou převoditelnost, zaměstnavatelé by rádi omezili práva na sociální ochranu na minimum a zdůrazňují, že by neměla být spojena s další zátěží nebo náklady.

Volby politických možností a právního nástroje nastolují rovnováhu mezi rozdílnými názory zúčastněných stran.

[23] COM(2017) 797 final, dostupný online.

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Posouzení dopadů se opírá o důkladné mapování politik v členských státech, přehled literatury, analýzu současných trendů odvozených ze srovnatelných údajů a výsledků konzultace se sociálními partnery a veřejné konzultace. Odhad sociálních a hospodářských dopadů zahrnuje několik souborů mikroekonomických simulací, kvantifikaci pravděpodobných sociálních dopadů a dopadu na veřejné rozpočty a také kvalitativnější analýzu umožňující lépe chápat reakce chování a postoje (pomocí zvláštního průzkumu) a souvislosti jednotlivých zemí (pomocí případové studie).

- **Posouzení dopadů**

Komise v souladu se svou politikou v oblasti zlepšování právní úpravy provedla posouzení dopadů potenciální politiky a možnosti správy a řízení. Tuto práci podpořila strukturovaná konzultace v rámci Komise prostřednictvím meziútvarové řídící skupiny[24]. Posouzení dopadů projednal Výbor pro kontrolu regulace (RSB –Regulatory Scrutiny Board) dne 7. února 2018. Dne 9. února 2018 vydal Výbor pro kontrolu regulace kladné stanovisko s výhradami, které se řešily dalším opodstatněním odůvodnění výběru doporučení a dalším vysvětlením a podporou oblasti působnosti iniciativy a jejích očekávaných přínosů a hospodářských dopadů[25].

V posouzení dopadů byly prozkoumány různé možnosti politiky spojující opatření, která řeší cíle iniciativy. Upřednostňovaná možnost politiky v kontextu posouzení dopadů je:

- povinné sociální zabezpečení pro všechny pracovníky v nestandardních formách zaměstnání, kteří ho zatím neměli, a dobrovolné pro osoby samostatně výdělečně činné,
- přizpůsobení mezních lhůt; povinná převoditelnost získaných nároků; sčítání dob,
- poskytování obecných a individuálních informací.

Vedlo by to k vysoké efektivnosti ochrany, a tudíž k výrazným kladným sociálním dopadům, včetně snížení nejistoty v příjmech a chudoby, přičemž náklady, které by vznikly orgánům veřejné moci a zaměstnavatelům, by byly přiměřené. Diferencovaný přístup plně zohledňuje povahu samostatné výdělečné činnosti a současně odráží značnou rozmanitost mezi dotčenou skupinou. Poskytování obecných a individuálních informací, které zlepšují transparentnost, by mohlo stimulovat vyšší počet osob dobrovolně přihlášených do systému sociálního zabezpečení, za poměrně malé náklady pro orgány veřejné moci.

Bylo však rozhodnuto, že tento návrh by měl přijmout propracovanější koncepci pro formální sociální zabezpečení osob samostatně výdělečně činných, zejména na základě dalšího rozlišení mezi složkami sociální ochrany, aby se lépe odrazil charakter samostatné výdělečné činnosti. U rizika nezaměstnanosti, které se v případě samostatné výdělečné činnosti obtížněji hodnotí a kontroluje a je těsněji spojeno s podnikatelským rizikem, se členským státům poskytuje větší flexibilita v návrhu systému, protože mohou dobrovolné sociální zabezpečení rozšířit na osoby samostatně výdělečně činné. Odráží to také různorodost osob samostatně výdělečně činných a respektovalo by to jejich svobodu volby. V případě jiných rizik, například stáří, invalidita, nemoc a mateřství, se povinné sociální zabezpečení doporučuje jak pro osoby samostatně výdělečně činné, tak i pro pracovníky. Tato rizika se hodnotí méně obtížně než riziko nezaměstnanosti a jednodušeji u obou skupin; diferencovaný přístup podle

[24] Včetně GŘ GROW, GŘ SANTE, GŘ ECFIN, GŘ TAXUD, GŘ JUST, Právní služby.

[25] Viz příloha I posouzení dopadů.

postavení na trhu práce se proto zdůvodňuje obtížněji. Diferencovaný přístup u osob samostatně výdělečně činných pravděpodobně zvýší efektivnost opatření EU. V případě členských států, kde existují dobrovolné systémy pro osoby samostatně výdělečně činné, jsou zaznamenány nízké míry počtu přihlášených osob (méně než 1 % až 20 %), což by se vysvětlovalo krátkozrakým chováním a prioritami jednotlivců, nedostatkem informovanosti a finančními překážkami. Lze očekávat, že vyšší výsledné míry počtu osob přihlášených na základě povinné účasti povedou k vyšším sociálním přínosům, včetně snížení nejistoty v příjmech a chudoby, ve srovnání s dobrovolnou účastí. Vytvoření povinného sociálního zabezpečení pro osoby samostatně výdělečně činné je realistická volba, neboť mapování předložené v posouzení dopadů ukazuje, že povinné systémy pro tuto skupinu existují u všech složek sociální ochrany nejméně v několika členských státech. Návrh je tedy v souladu se skutečnostmi v členských státech a stanoví vysokou úroveň ambicí z hlediska formálního sociálního zabezpečení. Může být tedy rovněž dokonce efektivnější ve snížení pohnutek pro nekalou hospodářskou soutěž, která těží z diferencovaných práv sociální ochrany, jak se to odráží např. ve falešné samostatné výdělečné činnosti.

Věcná působnost iniciativy byla rovněž upravena ve srovnání s posouzením dopadů tak, aby zahrnovala zdravotní péči. Zdravotní péče je zvláštní oblast, která směšuje poskytování sociální pomoci (zajištěné pro všechny občany / oprávněně pobývající osoby) se zdravotním pojištěním spojeným se sociálními příspěvky. V několika zemích se mohou pracovníci s nestandardními smlouvami a osoby samostatně výdělečně činné potýkat s nedostatky v přístupu ke zdravotní péči z důvodu typu jejich pracovněprávního vztahu nebo postavení na trhu práce. V souladu s evropským pilířem sociálních práv a jeho zásadou o zdravotní péči by iniciativa proto měla vyzvat členské státy, aby zajistily přístup ke zdravotní péči pro všechny pracovníky v zaměstnání a osoby samostatně výdělečně činné.

Celkově, pokud členské státy plně provedou opatření navržená v doporučení, budou pracovníci na nestandardní smlouvy a osoby samostatně výdělečně činné, které představují celkem 39 % zaměstnaného obyvatelstva, mít prospěch z lepší ochrany. Znamená to snížení individualizace rizika, nejistoty v příjmech, riskantnosti, a zejména snížení ohrožení těchto skupin chudobou na úrovně, které se blíží úrovním pracovníků se standardními smlouvami. V současné době pracovníci s nestandardními smlouvami čelí mnohem většímu ohrožení chudobou (16 % ve srovnání se 6 % pracovníků se standardními smlouvami v roce 2016) jako výsledek nízkého příjmu a rozdílů v sociálním zabezpečení. Systémy sociální ochrany podobně hrají mnohem slabší úlohu ve snížení rizika chudoby u osob samostatně výdělečně činných ve srovnání s průměrně placenými pracovníky v EU.

Očekává se, že snížení rozdílů v přístupu k sociální ochraně podpoří přechod mezi typy smluv a postavením na trhu práce a podpoří dynamiku trhů práce. Snížení možnosti přílišného spoléhání na smlouvy osvobozené od příspěvků sociální ochrany má vytvořit rovnější podmínky mezi firmami. Zastavení trendu zvyšujícího se podílu lidí mimo systémy sociální ochrany zamezuje oslabování jejich úlohy, mezi jiným i na trzích práce, a ve stabilizaci hospodářských cyklů a může mít kladné účinky na jejich fiskální udržitelnost.

Podniky by mohly mít přínos ze snížené nekalé hospodářské soutěže, možného zvýšení produktivity jednotlivců v nově chráněných formách zaměstnání a v samostatné výdělečné činnosti a z kladných účinků na dynamiku trhů práce. V závislosti na volbách financování by společnosti mohly být vystaveny zvýšení nákladů na zvládání výkyvů produkce v souladu s určitým zvýšením nákladů na zaměstnání s nestandardními smlouvami a práci s osobami samostatně výdělečně činnými.

Výše nákladů a jejich rozdělení mezi veřejné rozpočty, poskytovatele pojištění, zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné a daňové poplatníky závisí do značné míry na klíčových rozhodnutích ponechaných na členských státech z důvodů subsidiarity, včetně organizace systémů, jejich financování a úrovně poskytované ochrany. Přímé náklady se většinou týkají poskytování dávek, s ukázkovými simulacemi rozšíření sociálního zabezpečení o dávky v nezaměstnanosti a nemocenské dávky pro osoby samostatně výdělečně činné, jež navrhují omezené náklady, které se mění kromě jiného s počtem osob samostatně výdělečně činných v zemi, rizikem nezaměstnanosti, jemuž čelí, a rovněž štědrostí systému. Nepřímé náklady by mohly vyplývat ze změn chování v reakci na zvýšený rozsah sociální ochrany.

Je důležité poznamenat, že široký rozsah působnosti iniciativy, která současně řeší různé složky sociální ochrany a rozdíly v organizaci systémů sociálního zabezpečení mezi členskými státy ve spojení s omezeními v dostupných údajích, velmi ohrožuje možnost poskytnutí úplného kvantitativního obrazu v posouzení dopadů. Omezený charakter kvantifikace ve stejné míře odráží nejistotu týkající se klíčových rozhodnutí o úrovních ochrany a návrhu a financování systémů sociální ochrany, které jsou ponechány na členských státech z důvodu subsidiarity.

- **Účelnost právních předpisů a zjednodušení**

Klíčovými očekávanými dopady vyplývajícími ze zlepšené ochrany by bylo zvýšení společného sdílení rizika, zvýšení bezpečnosti příjmů, jehož výsledkem bude menší nejistota a chudoba jednotlivců. Rovněž se očekává, že iniciativa přispěje ke zvýšené dynamice trhů práce a lepšímu přidělování zdrojů a posílí osvědčenou hlavní roli automatických stabilizátorů sociální ochrany, které mírní výkyvy hospodářských cyklů. Společnosti budou mít také prospěch z dobře fungujícího trhu práce a z pružných hospodářských struktur.

Společnosti by mohly těžit ze zvýšení produktivity jednotlivců v nově chráněných formách zaměstnání, ze snížené nekalé hospodářské soutěže a kladných účinků systémů sociální ochrany na pracovní trhy a na tuzemskou poptávku. Očekává se, že v závislosti na volbách financování budou společnosti vystaveny zvýšení nákladů na zvládání výkyvů produkce v souladu s určitým zvýšením pracovních nákladů souvisejících se zaměstnáním na nestandardní smlouvy a se samostatnou výdělečnou činností.

Iniciativa se bude vztahovat na všechny zaměstnavatele. Částečně se však dotkne zejména všech zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají pracovníky na nestandardní smlouvy, a v poněkud menším rozsahu společností, které pracují s osobami samostatně výdělečně činnými. Údaje předložené v posouzení dopadů umožňují určit, v jakém rozsahu společnosti používají tyto typy smluv. Osoby samostatně výdělečně činné se zaměstnanci a bez nich pracují většinou s mikropodniky (s 1–9 zaměstnanci) a mnohem méně s malými a středními podniky a s velkými společnostmi. Vynětí mikropodniků by tedy nenáležitě snížilo efektivnost iniciativy. Zaměstnanci s nestandardními smlouvami pracují zejména ve veřejné správě (28 %) a v malých a středních podnicích a v menším rozsahu také ve velkých podnicích a mikropodnicích.

- **Základní práva**

Nebyl zjištěn žádný záporný dopad na základní práva. Naopak, iniciativa v souladu s článkem 34 Listiny základních práv EU podporuje nárok na dávky sociálního zabezpečení a sociální služby, které zajišťují ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, a v případě ztráty zaměstnání.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Toto doporučení nemá žádné finanční důsledky pro rozpočet EU.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Komise bude monitorovat provádění v členských státech a přezkoumá doporučení ve spolupráci s členskými státy a po konzultaci s dotčenými zúčastněnými stranami, přičemž zabezpečí dostatečně dlouhou dobu na hodnocení účinků iniciativy po jejím úplném provedení. Efektivnost doporučení by se mohla měřit na základě existujících a nových údajů a informací shromážděných prostřednictvím zpráv členských států.

Mapování existujících nedostatků sociální ochrany bylo provedeno pro účely tohoto posouzení dopadů (viz příloha 6) a za několik let se zopakuje. Srovnání obou mapování – *ex-ante* a *ex-post* – poskytne obraz vývoje systému sociální ochrany, jeho rozsah a podmínky způsobilosti.

Jedno ze současných omezení v analýze problému se současně týká nedostatku dobré statistické základny, která umožňuje plně kvantifikovat velikost dotčených skupin. Za tímto účelem budou do samotného doporučení zahrnuty závazky statistických zpravodajských povinností. Podpoří to členské státy, aby shromáždily a uveřejnily spolehlivé statistické údaje o přístupu k sociální ochraně s rozdělením podle postavení na trhu práce (osoba samostatně výdělečně činná / zaměstnanec), typu pracovněprávního vztahu (dočasný/trvalý, na částečný/plný úvazek, nové formy práce / zaměstnání na standardní smlouvu), pohlaví, věku a občanství.

Kromě toho bude navázána posílená spolupráce s Eurostatem s cílem vytvořit ukazatele vhodné pro tuto oblast. Ačkoli nebudou k dispozici dlouhodobé řady, mělo by být možné sledovat pokrok směřující k formálnímu sociálnímu zabezpečení, účinnému rozsahu a transparentnosti, a to od zveřejnění doporučení. Práce na zdokonalení ukazatelů už začala; ukazatele by mohly být k dispozici ve stejnou dobu, kdy členské státy začnou doporučení provádět.

Komise by dále zahájila práci v kontextu Výboru pro sociální ochranu s cílem stanovit srovnávací rámec pro sociální ochranu.

- **Informativní dokumenty (u směrnic)**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Body 1 až 6 uvádějí předmět doporučení a jeho cíle. Vymezují rovněž osobní působnost (kdo jsou osoby, na které se má vztahovat sociální zabezpečení) a věcnou působnost doporučení (jaké jsou složky sociální ochrany, jichž se doporučení týká).

Bod 7 obsahuje definice, které se mají používat pro účel návrhu.

V bodech 8 a 9 se členským státům doporučuje, aby formální sociální zabezpečení rozšířily na všechny pracovníky, bez ohledu na typ a trvání jejich pracovněprávního vztahu, a na osoby samostatně výdělečně činné.

V bodě 10 se členským státům doporučuje zajistit účinné sociální zabezpečení bez ohledu na typ pracovněprávního vztahu a postavení na trhu práce, a to přezkoumáním pravidel upravujících příspěvky a nároky. V bodě 11 se zavádí zásada převoditelnosti nároků, která by měla přispět k efektivnímu sociálnímu zabezpečení.

V bodech 12 až 15 se členské státy podporují, aby zajistily přiměřenost sociální ochrany a aby systémy lépe přizpůsobily situaci příjemcům dávek.

V bodech 16 a 17 se zavádí zásada transparentnosti podporováním členských států, aby zlepšily přístup k informacím o právech a povinnostech sociální ochrany a zjednodušily administrativní požadavky.

V bodech 18 až 23 se stanoví maximální doba, kterou mají členské státy na to, aby uplatnily zásady uvedené v doporučení a uveřejňovaly pravidelné údaje. Komise je v nich vyzvána, aby do jednoho roku po uveřejnění doporučení navrhla srovnávací rámec, do třech let přezkoumala provádění doporučení a podpořila členské státy prostřednictvím financování a vzájemného učení a výměn.

2018/0059 (NLE)

Návrh

DOPORUČENÍ RADY

o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 292 ve spojení s články 153 a 352 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Podle článku 3 SEU je cílem Unie kromě jiného podporovat blahobyt svých obyvatel a pracovat pro udržitelný rozvoj Evropy na základě vysoce konkurenceschopného sociálně tržního hospodářství směřujícího k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku. Unie bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, solidaritu mezi generacemi a ochranu práv dětí.

(2) Podle článku 9 SFEU Unie při vymezování a provádění svých politik a činností přihlíží k požadavkům spojeným s podporou vysoké úrovně zaměstnanosti, zárukou přiměřené sociální ochrany, bojem proti sociálnímu vyloučení a vysokou úrovní všeobecného a odborného vzdělávání a ochrany lidského zdraví.

(3) Ustanovení čl. 153 odst. 1 písm. c) SFEU umožňuje Unii podporovat a doplňovat činnosti členských států v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků. Mohou se rovněž provádět opatření Unie s cílem řešit výzvy týkající se přístupu k sociální ochraně pro osoby samostatně výdělečně činné na základě článku 352 SFEU, který obsahuje ustanovení umožňující Unii přijmout akt potřebný k dosažení cílů stanovených Smlouvami, pokud se v nich nestanoví pravomoc jednat potřebná k jejich dosažení.

(4) Evropský parlament, Rada a Komise ve svém interinstitucionálním vyhlášení dne 17. listopadu 2017 slavnostně vyhlásily evropský pilíř sociálních práv[26]. Zásada č. 12 pilíře stanoví, že bez ohledu na typ a dobu trvání pracovního poměru mají zaměstnanci a za srovnatelných podmínek osoby samostatně výdělečně činné právo na přiměřenou sociální ochranu.

(5) Sociální partneři se zavázali, že budou i nadále přispívat k Evropě, která přináší výsledky pro své pracovníky a podniky[27].

(6) Evropský parlament ve svém usnesení o evropském pilíři sociálních práv[28] zdůraznil potřebu odpovídající sociální ochrany a sociálních investic po dobu celého života

[26] Úř. věst. C 428, 13.12.2017, s. 10–15.

[27] Společné prohlášení sociálních partnerů ze dne 24. března 2017.

lidí, které každému umožní plnou účast ve společnosti a hospodářství a udržení přiměřené životní úrovně. Evropský hospodářský a sociální výbor ve svém stanovisku k evropskému pilíři sociálních práv podtrhl potřebu zajistit, aby se na všechny pracovníky vztahovaly základní pracovní normy a odpovídající sociální ochrana.

(7) Systémy sociální ochrany jsou základem sociálního modelu Unie a dobře fungujícího sociálně tržního hospodářství. Hlavní funkcí sociální ochrany je chránit lidi před finančními důsledky sociálních rizik, jako je nemoc, stáří, pracovní úrazy nebo ztráta práce, s cílem předcházet chudobě a zmírňovat ji a udržovat přiměřenou životní úroveň. Kvalitně navržené systémy sociální ochrany mohou rovněž usnadnit účast na trhu práce podporou přechodu jednotlivých osob na trhu práce, které mění pracovní místo, nastupují do práce nebo z ní odcházejí a zakládají podnik nebo ukončují jeho činnost. Přispívají ke konkurenceschopnosti a udržitelnému růstu, jelikož podporují investice do lidského kapitálu a jelikož mohou pomoci přeskupit lidské zdroje do vznikajících a dynamických odvětví hospodářství. Mají rovněž hrát roli jako automatické stabilizátory zajištěním plynulé spotřeby v průběhu hospodářského cyklu.

(8) Sociální ochranu lze poskytovat ve věcných dávkách nebo dávkách v hotovosti. Obecně se zajišťuje prostřednictvím systémů sociální pomoci, které chrání všechny osoby (na základě jejich občanství nebo bydliště a financované ze všeobecného zdanění), a systémů sociálního zabezpečení, které chrání lidi na trhu práce, často na základě příspěvků souvisejících s jejich pracovním příjmem. Sociální ochrana zahrnuje více složek, které pokrývají různá sociální rizika, počínaje nezaměstnaností až po nemoc nebo stáří. Toto doporučení se vztahuje na složky sociální ochrany, které více souvisejí s postavením na trhu práce nebo typem pracovněprávního vztahu a většinou zajišťují ochranu před ztrátou příjmu z výdělečné činnosti, když se vyskytne určité riziko. Doplňuje existující pokyny na úrovni Unie o sociálních službách a pomoci a v širším slova smyslu o aktivním začlenění lidí vyloučených z trhu práce[29].

(9) Globalizace, technologický rozvoj, změny v jednotlivých prioritách a demografické stárnutí byly během posledních dvou desetiletí hybnou silou změn na evropských trzích práce a tento trend bude pokračovat i v budoucnosti. Zaměstnání bude čím dál tím rozmanitější a kariérní postupy čím dál tím méně přímočaré.

(10) Na trzích práce Unie existují vedle pracovních smluv na plný úvazek na dobu neurčitou různé jiné pracovněprávní vztahy a formy samostatné výdělečné činnosti. Některé z nich už byly dlouhou dobu známy na trhu práce (např. na dobu určitou, dočasná práce, na částečný úvazek, práce v domácnosti nebo stáže); jiné se rozvíjely později a od počátku 21. století nabývaly na významu: práce na zavolanou, dohoda o provedení práce na základě poukázky, práce pro platformu atd.

(11) Zejména osoby samostatně výdělečně činné tvoří rozmanitou skupinu. Většina jednotlivců si dobrovolně zvolí samostatnou výdělečnou činnost se zaměstnanci nebo bez nich s rizikem, že se stanou podnikateli, zatímco jedna z pěti osob samostatně

---

[28] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//EN.

[29] Doporučení Komise ze dne 3. října 2008 o aktivním začleňování lidí vyloučených z trhu práce (2008/867/ES).

výdělečně činných vykonává samostatnou výdělečnou činnost proto, že nemůže najít práci jako zaměstnanec.

(12) Jelikož se trhy práce vyvíjejí, musí se vyvíjet i systémy sociální ochrany, aby se zajistilo, že evropský sociální model obstojí v budoucnu a umožní společnostem a ekonomikám Unie co nejvíce využít budoucí svět práce. Ve většině členských států jsou však pravidla upravující příspěvky a nároky systémů sociální ochrany stále ještě do značné míry založena na smlouvách na plný úvazek na dobu neurčitou mezi pracovníkem a jednotlivým zaměstnavatelem, zatímco ostatní skupiny pracovníků a osoby samostatně výdělečně činné měly sociální zabezpečení pouze okrajově. Důkazy ukazují, že někteří pracovníci s nestandardními smlouvami a některé osoby samostatně výdělečně činné mají nedostatečný přístup k složkám sociální ochrany, které se více týkají postavení na trhu práce nebo typu pracovněprávního vztahu. Pouze několik členských států provedlo reformy, aby systémy sociální ochrany přizpůsobily měnícímu se charakteru práce s cílem lépe chránit dotčené pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné. V zemích a složkách sociální ochrany nebyla zlepšení rovnoměrná.

(13) V dlouhodobém horizontu mohou nedostatky v přístupu k sociální ochraně ohrozit sociální zabezpečení a zdraví jednotlivců, přispět ke zvýšení hospodářské nejistoty, ohrožení chudobou a nerovnostem a vést také k suboptimálním investicím do lidského kapitálu, snížit důvěru v instituce a omezit hospodářský růst podporující začlenění.

(14) Pracovníci a osoby samostatně výdělečně činné mohou být určeny jako *formálně sociálně zabezpečené* konkrétní složkou sociální ochrany, pokud existující právní předpisy nebo kolektivní smlouva stanoví, že mají právo účastnit se v systémech sociální ochrany v této konkrétní složce. Formální sociální zabezpečení lze zajišťovat prostřednictvím povinných nebo dobrovolných systémů. Dobrovolné systémy poskytují jednotlivým osobám příležitost zapojit se do systémů (doložka o účasti), nebo zahrnují všechny osoby cílové skupiny, jimž standardně dávají možnost odejít ze systému, když si to přejí (doložka o neúčasti). Důkazy ukazují, že dobrovolné systémy s doložkou o neúčasti mají vyšší míry zapojení, a proto poskytují lepší sociální zabezpečení.

(15) Pracovníci a osoby samostatně výdělečně činné lze určit jako *efektivně sociálně zabezpečené* v konkrétních složkách sociální ochrany, pokud mají možnost získat odpovídající dávky, a v případě vzniku příslušného rizika schopnost získat dávky v dané výši. Osobě se může poskytnout formální přístup, aniž by byla ve skutečnosti schopna získat a využít nároky na sociální dávky.

(16) Sociální ochrana se považuje za *odpovídající*, když jednotlivým osobám umožňuje udržet si přiměřenou životní úroveň, přijatelně nahradit ztrátu jejich příjmu a důstojně žít, a když zamezuje jejich upadnutí do chudoby.

(17) V některých členských státech jsou určité kategorie pracovníků vyloučeny ze systémů sociální ochrany, například pracovníci na zkrácený úvazek, sezónní pracovníci, pracovníci v pohotovosti, pracovníci pro platformu a pracovníci, kteří vykonávají agenturní práci nebo jsou na stáži. Kromě toho pracovníci, kteří nemají smlouvy na plný úvazek na dobu neurčitou, mohou narazit na obtíže v účinném zahrnutí do sociální ochrany, neboť nemusí splňovat kritéria nároků na obdržení dávek ze systémů sociální ochrany založených na příspěvcích. V některých členských státech jsou osoby samostatně výdělečně činné úplně vyloučeny z formálního přístupu ke klíčovým systémům sociální ochrany; v jiných státech se do

nich mohou dobrovolně zapojit. Dobrovolné sociální zabezpečení může být vhodné řešení v případě pojištění v nezaměstnanosti, která je více spojena s podnikatelským rizikem; je méně opodstatněné u jiných rizik, například nemoci, která do značné míry nezávisí na jejich postavení na trhu práce.

(18) Pravidla upravující nároky mohou působit v neprospěch pracovníků s nestandardními smlouvami a osob samostatně výdělečně činných. Zejména příjem a mezní lhůty (minimální doby pro vznik nároku, čekací doby, minimální doby zaměstnání, trvání dávek) mohou vytvářet nepřiměřeně velkou překážku pro přístup určitých skupin pracovníků s nestandardními smlouvami a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně. Obecně byly určeny dva soubory otázek: za prvé, existující rozdíly v pravidlech mezi zaměstnanci na standardní smlouvy a pracovníky v zaměstnání s nestandardními smlouvami nebo osobami samostatně výdělečně činnými mohou zbytečně trestat jednu skupinu; za druhé, stejná pravidla vztahující se na všechny skupiny mohou vést k horším výsledkům pro pracovníky mimo zaměstnání na standardní smlouvy a nemusí být přizpůsobena situaci osob samostatně výdělečně činných. V obou případech může být prostor pro lepší přizpůsobení pravidel situaci specifických skupin při zachování obecné zásady univerzálnosti tak, aby nikdo na trhu práce nezůstal bez sociálního zabezpečení v případě vzniku sociálního rizika. Možná bude nutné přijmout specifická opatření, aby se zabránilo tomu, že osoby budou přispívat do překrývajících se systémů, například při výkonu vedlejších činností, kdy jsou již plně pokryty ve svém hlavním zaměstnání.

(19) Práva na sociální ochranu se ne vždy zachovávají a převádějí, když jednotlivé osoby přecházejí mezi různým postavením na trhu práce, například jdou ze zaměstnání do samostatné výdělečné činnosti, nebo se stávají nezaměstnanými, kombinují placené zaměstnání a samostatnou výdělečnou činnost a zahajují nebo ukončují podnikání. Převoditelnost práv v systémech a jejich spojování je rovněž velmi důležité, aby se pracovníkům, kteří kombinují nebo mění pracovní místa, či přecházejí z postavení pracovníka do postavení osoby samostatně výdělečně činné a obráceně, umožnilo efektivně získat dávky v příspěvkových systémech a mít odpovídající sociální zabezpečení, ale také aby se podpořila jejich účast v dobrovolných systémech sociální ochrany.

(20) Dávky mohou být nepřiměřené, tj. nedostatečné nebo neposkytnuté včas k tomu, aby se udržela životní úroveň a důstojný život a aby se zamezilo tomu, že jednotlivé osoby upadnou do chudoby. V tomto případě možná existuje prostor pro zlepšení přiměřenosti a současně je třeba dbát na podpůrná opatření, která usnadňují návrat do práce. Pravidla upravující příspěvky mohou zkreslit rovné podmínky a působit v neprospěch určitých kategorií pracovníků a osob samostatně výdělečně činných. Například příspěvky sociální ochrany pro osoby samostatně výdělečně činné mohou zahrnovat příspěvky nezávislé na příjmu, nebo mohou být stanoveny na základě minulých příjmů či předpokladů budoucího příjmu. Může to vytvořit problém peněžních toků pro jednotlivce, jejichž příjem klesne pod odhad. Kromě toho progresivita a snížení sociálních příspěvků pro nízkopříjmové skupiny by se mohla uplatňovat rovnoměrněji na pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné a současně také zajišťovat, aby takové výjimky nevyvolaly podhodnocení příjmu.

(21) Současná složitost právní úpravy a nedostatek transparentnosti, pokud jde o pravidla sociální ochrany, v mnoha členských státech omezuje schopnost lidí uvědomit si svá práva a povinnosti a možnosti je využit. Mohou rovněž přispět k nízké míře využití nebo k malé účasti v systémech sociální ochrany, zejména v případě dobrovolných systémů.

(22) Nedostatek statistických údajů o sociálním zabezpečení prostřednictvím sociální ochrany s rozdělením podle typu pracovněprávního vztahu, věku, pohlaví a občanství může omezit možnosti zlepšit způsobilost systémů sociální ochrany přizpůsobit se měnícímu světu práce a reagovat na něj.

(23) Nedostatky v přístupu k sociální ochraně mohou mít škodlivé účinky z hlediska hospodářských a fiskálních dopadů, které se pociťují v celé Unii. Jsou předmětem společného zájmu členských států a potenciálně představují překážky v dosahování klíčových cílů Unie.

(24) Právní předpisy Unie už zajišťují zásadu rovného zacházení mezi různými typy pracovněprávních vztahů, zakazují jakoukoli přímou nebo nepřímou diskriminaci na základě pohlaví v záležitostech zaměstnání, povolání, sociální ochrany a přístupu ke zboží a službám, zajišťují přenositelnost a zachování práv v případě mobility mezi členskými státy a zaručují minimální požadavky pro nabývání a zachování doplňkových důchodových práv přes hranice, jakož i minimální požadavky, pokud jde o transparentnost zaměstnaneckých systémů. Tímto doporučením by neměla být dotčena ustanovení směrnic a nařízení, která již stanoví určitá práva na sociální ochranu[30].

(25) V judikatuře[31] Soudního dvora Evropské unie byla stanovena kritéria pro určování postavení pracovníka. Definice pojmu „pracovník“ v bodě 7 je založena na těchto kritériích.

---

[30] Směrnice Rady 97/81/ES ze dne 15. prosince 1997 o Rámcové dohodě o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS – příloha: Rámcová dohoda o práci na částečný úvazek (Úř. věst. L 14, 20.1.1998, s. 9), směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28 června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst L 175, 10.7.1999, s. 43), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008 o agenturním zaměstnávání (Úř. věst. L 327, 5.12.2008, s. 9), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES ze dne 22. října 2008 o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (Úř. věst. L 283, 28.10.2008, s. 36), směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2341 ze dne 14. prosince 2016 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění (IZPP) a dohledu nad nimi (Úř. věst. L 354, 23.12.2016, s. 37), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/41/ES ze dne 7. července 2010 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a zrušení směrnice Rady 86/613/EHS (Úř. věst. L 180, 15.7.2010, s. 1), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 204, 26.7.2006, s. 23), směrnice Rady 1979/7/ES ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 6, 10.1.1979, s. 24), směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování (Úř. věst. L 373, 21.12.2004, s. 37), směrnice Rady 2010/18/ES ze dne 8. března 2010, kterou se provádí revidovaná rámcová dohoda o rodičovské dovolené uzavřená mezi organizacemi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a EKOS a zrušuje se směrnice 96/34/ES (Úř. věst. L 68, 18.3.2010, s. 13) a návrh ze dne 16. dubna 2017, kterým se návrh zrušuje (COM(2017) 253 final), směrnice Rady 93/103/ES ze dne 23. listopadu 1993 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na rybářských plavidlech (třináctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) (Úř. věst. L 307, 13.12.1993, s. 1), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, 30.4.2004, s. 1) a návrh směrnice o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii (COM/2017/0797 final ze dne 21. prosince 2017).

[31] Viz rozsudky ze dne 3. července 1986, Deborah Lawrie-Blum, věc 66/85; 14. října 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, věc C-428/09; 9. července 2015, Balkaya, věc C-229/14; 4. prosince 2014, FNV Kunsten, věc C-413/13, a 17. listopadu 2016, Ruhrlandklinik, věc C-216/15.

(26) Doporučení Rady 92/442/EHS[32] určilo společně sledované cíle v oblasti sociální ochrany a vyzvalo členské státy, aby „přezkoumaly možnost zavedení a/nebo rozvoje příslušné sociální ochrany pro osoby samostatně výdělečně činné“. Společně stanovené cíle otevřely prostor pro otevřenou metodu koordinace v oblasti sociální ochrany a sociálního začleňování, což je důležitý nástroj na podporu definice, provádění a hodnocení vnitrostátních rámců sociální ochrany a napomáhání vzájemné spolupráci členských států v této oblasti.

(27) V rámci evropského semestru se v roční analýze růstu z roku 2018 připomíná, že zlepšení přiměřenosti a pokrytí sociální ochrany je důležité pro zamezení sociálního vyloučení, zatímco v hlavních směrech politik zaměstnanosti z roku 2018 se členské státy vyzývají, aby modernizovaly systémy sociální ochrany.

(28) Mezinárodní organizace práce v doporučení z roku 2012 o minimálních úrovních sociální ochrany doporučuje svým členům, aby s ohledem na vnitrostátní podmínky co nejrychleji stanovily a udržovaly své minimální úrovně sociální ochrany, které obsahují základní záruky sociální ochrany.

(29) V souladu s čl. 154 odst. 2 SFEU provedla Komise dvoufázovou konzultaci se sociálními partnery[33] o přístupu pracovníků ve všech formách zaměstnání k sociální ochraně. Postup v čl. 154 odst. 2 SFEU není jako takový použitelný na opatření Unie pro řešení výzvy týkající se samostatně výdělečně činnosti na základě článku 352 SFEU. Komise vyzvala sociální partnery, aby si dobrovolně vyměňovali názory na osoby samostatně výdělečně činné.

(30) Komise uskutečnila také veřejnou konzultaci, aby zjistila názory různých zúčastněných stran a občanů a shromáždila důkazy pro posouzení sociálně-ekonomických dopadů tohoto doporučení[34].

(31) Provádění tohoto doporučení by se nemělo použít ke snížení existujících práv stanovených v platných právních předpisech Unie v této oblasti, ani jím nelze zdůvodňovat snížení obecné úrovně ochrany poskytované pracovníkům v oblasti, na níž se toto doporučení vztahuje.

(32) Toto doporučení by mělo zamezit ukládání správních, finančních a právních omezení takovým způsobem, který by bránil zakládání a rozvoji malých a středních podniků. Členské státy se proto vyzývají, aby posoudily dopad svých reforem na malé a střední podniky s cílem zajistit, že malé a střední podniky nebudou neúměrně postiženy, se zvláštním zřetelem na mikropodniky a administrativní zátěž, a zveřejnily výsledky těchto posouzení.

(33) Zejména by toto doporučení nemělo zhoršit další likviditu podniků – a zejména malých a středních podniků – když jejich finanční situace byla negativně ovlivněna pozdními platbami od orgánů veřejné moci.

(34) Členské státy mohou do návrhu reforem zapojit zúčastněné strany, včetně sociálních partnerů. Toto doporučení by nemělo omezovat samostatnost sociálních partnerů, pokud odpovídají za vytvoření a řízení systémů sociální ochrany.

---

32 Doporučení Rady 92/442/EHS ze dne 27. července 1992 o konvergenci cílů a politik v oblasti sociální ochrany (Úř. věst. L 245, 26.8.1992, s. 49).

33 C(2017) 7773.

34 SWD(2018) 70.

(35) Tímto doporučením by neměly být dotčeny pravomoci členských států sestavit své systémy sociální ochrany. Výlučná pravomoc členských států, pokud jde o uspořádání jejich systémů sociální ochrany, zahrnuje kromě jiného rozhodnutí o vytvoření, financování a řízení takových systémů a souvisejících institucí, jakož i o podstatě dávek a jejich poskytování, výši příspěvků a podmínkách pro přístup. Toto doporučení by nemělo členským státům bránit v udržování nebo stanovení pokročilejších předpisů o sociální ochraně, než jsou předpisy doporučené zde.

(36) Toto doporučení by mělo náležitě dodržovat, posilovat a podporovat základní práva, zejména práva stanovená v článcích 29 a 34 Listiny základních práv Evropské unie.

(37) Finanční udržitelnost systémů sociální ochrany je důležitá pro odolnost, efektivnost a účinnost systémů. Provádění tohoto doporučení by nemělo podstatně ovlivnit finanční rovnováhu systémů sociální ochrany členských států,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

Cíl a oblast působnosti

1. Cílem doporučení je poskytnout přístup k odpovídající sociální ochraně pro všechny pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné v členských státech.

2. Toto doporučení je zaměřeno na stanovení minimálních norem v oblasti sociální ochrany pracovníků a osob samostatně výdělečně činných. Sociální ochrana může být poskytována prostřednictvím kombinace systémů, včetně veřejných, zaměstnaneckých a soukromých systémů, a může zahrnovat příspěvky, a to v souladu se základními zásadami vnitrostátních systémů sociální ochrany. V souladu s čl. 153 odst. 4 SFEU jsou členské státy oprávněny stanovit výši příspěvků a rozhodnout, jaká kombinace systémů je vhodná.

3. Toto doporučení se vztahuje na právo účasti v systému a také na nabývání a využívání nároků. Jeho cílem je zejména zajistit pro všechny pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné:

   a) formální pokrytí sociální ochrany;

   b) účinné sociální zabezpečení, přiměřenost a převoditelnost sociální ochrany;

   c) transparentnost nároků na sociální ochranu.

4. Toto doporučení se vztahuje na pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné, včetně pracovníků, kteří buď přecházejí mezi postaveními, nebo mají obě postavení, a rovněž pracovníků, jejichž práce je přerušena z důvodu vzniku jednoho z rizik pojištěných sociální ochranou.

5. Toto doporučení se vztahuje na tyto složky sociální ochrany, pokud se v členských státech poskytují:

   a) dávky v nezaměstnanosti;

   b) nemocenské dávky a dávky zdravotní péče;

   c) dávky v mateřství a rovnocenné otcovské dávky;

   d) dávky v invaliditě,

e) dávky ve stáří;

f) dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání.

6. Zásady dostupnosti, převoditelnosti, přiměřenosti a transparentnosti stanovené v tomto doporučení se vztahují na všechny pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné, přičemž se uznává, že se na ně mohou vztahovat rozdílná pravidla.

Definice

7. Pro účely tohoto doporučení se rozumí:

a) „pracovníkem“ fyzická osoba, která po určitou dobu vykonává činnosti za úplatu pro jinou osobu a pod jejím vedením;

b) „pracovněprávním vztahem“ pracovněprávní vztah mezi pracovníkem a zaměstnavatelem (zaměstnavateli);

c) „typem pracovněprávního vztahu“ jeden z různých typů vztahů mezi pracovníkem a zaměstnavatelem (zaměstnavateli), který se může lišit, pokud jde o dobu trvání zaměstnání, počet pracovních hodin nebo jiné podmínky pracovněprávního vztahu;

d) „postavením na trhu práce“ postavení osob, které pracují buď v rámci pracovněprávního vztahu (pracovník), nebo pracují vlastním jménem (osoby samostatně výdělečně činné);

e) „systémem sociální ochrany“ určitý rámec pravidel pro poskytování dávek oprávněným příjemcům. Tato pravidla stanoví osobní působnost programu, podmínky pro přiznání těchto dávek, druh dávek, výše dávek, dobu trvání dávek a jiné charakteristiky dávek a také financování (příspěvky, všeobecné zdanění, jiné zdroje) a řízení a správu programu. Složky sociální ochrany uvedené v bodě 5 tohoto doporučení jsou definovány v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004;

f) „dávkou“ převod v hotovosti veřejným nebo soukromým subjektem na někoho, kdo je oprávněn obdržet ji jako součást systému sociální ochrany;

g) „formálním sociálním zabezpečením“ skupiny situace v konkrétní složce sociální ochrany (např. stáří, ochrana v nezaměstnanosti, ochrana v mateřství/otcovství), kdy existující právní předpisy nebo kolektivní smlouva stanoví, že jednotlivé osoby této skupiny jsou oprávněny účastnit se systému sociální ochrany, který se vztahuje na konkrétní složku;

h) „efektivním sociálním zabezpečením“ skupiny situace v konkrétní složce sociální ochrany, kdy jednotlivé osoby v této skupině mají příležitost získat dávky a možnost v případě vzniku odpovídajícího rizika získat danou výši dávek;

i) „dobou trvání dávek“ doba, během které pojištěnec nebo rodinní příslušníci pojištěnce mohou získat dávky systému sociální ochrany;

j) „dobou pro vznik nároku“ doba účasti v systému vyžadovaná vnitrostátními právními předpisy nebo pravidly systému pro přiznání nároků na nabytá práva sociální ochrany;

k) „minimální dobou zaměstnání“ minimální počet hodin/měsíců/let, které musí osoba odpracovat, aby byla způsobilá pobírat dávku v případě vzniku rizika;

l) „hospodářskými odvětvími“ odvětví hospodářství seskupená podle druhu vyráběných produktů nebo nabízených služeb;

m) „převoditelností“ možnost i) převést získané nároky do jiného systému, ii) vypočítat doby pro vznik nároku v předcházejícím postavení na trhu práce (nebo v souběžných postaveních na trhu práce) podle dob pro vznik nároku v novém postavení;

n) „transparentností“ poskytování dostupných, přístupných, úplných a jasně srozumitelných informací pro širokou veřejnost, potenciální členy systému, členy systému a příjemce systémů o pravidlech systému a/nebo o individuálních povinnostech a nárocích.

Formální sociální zabezpečení

8. Členské státy by měly zajistit, aby pracovníci měli přístup k sociální ochraně, a to rozšířením povinného formálního sociálního zabezpečení na všechny pracovníky bez ohledu na typ jejich pracovněprávního vztahu.

9. Členské státy by měly zajistit, aby osoby samostatně výdělečně činné měly přístup k sociální ochraně, a to rozšířením jejich formálního sociálního zabezpečení

a) na povinnou účast v případě nemocenských dávek a dávek zdravotní péče, mateřských/otcovských dávek, dávek ve stáří a invaliditě a také dávek v případě pracovních úrazů a nemocí z povolání;

b) na dobrovolnou účast v případě dávek v nezaměstnanosti.

Efektivní sociální zabezpečení a převoditelnost

10. Členské státy by měly pro všechny pracovníky, bez ohledu na typ pracovněprávního vztahu, a pro osoby samostatně výdělečně činné, za podmínek stanovených v bodech 7 a 8, zajistit efektivní sociální zabezpečení a současně také zachovat udržitelnost systému a provádět bezpečnostní opatření s cílem zamezit zneužití. Za tím účelem:

a) pravidla upravující příspěvky (např. doby pro vznik nároku, minimální doby zaměstnání) a pravidla upravující nároky (např. čekací doby, pravidla výpočtu a doba trvání) by neměla bránit v možnosti vzniku nároku na dávky a jejich získání z důvodu typu pracovněprávního vztahu nebo postavení na trhu práce;

b) rozdíly v pravidlech, které upravují systémy mezi postavením na trhu práce nebo typy pracovněprávních vztahů, by měly být přiměřené a odrážet konkrétní situaci příjemců.

11. V souladu s vnitrostátními ujednáními o sociálním dialogu by měly členské státy zajistit, aby se nároky – ať už získané prostřednictvím povinných nebo dobrovolných

systémů – kumulovaly, zachovávaly a byly převoditelné ve všech typech postavení v zaměstnání a v samostatné výdělečné činnosti a ve všech hospodářských odvětvích. Může to zahrnovat:

a) spojení všech příspěvků a zachování všech nároků získaných v průběhu pracovního postupu osoby nebo během určitého referenčního období;

b) zajištění převoditelnosti všech nároků mezi různými systémy v rámci dané složky sociální ochrany.

Přiměřenost

12. Pokud pro pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné vznikne riziko, které je pojištěné systémy sociální ochrany, členské státy by měly zajistit, aby systémy poskytovaly svým členům odpovídající úroveň ochrany, tj. v dostatečné výši a včas pro udržení životní úrovně, přiměřenou náhradu příjmu a aby současně vždy chránily tyto členy před chudobou.

13. Členské státy by měly zajistit, aby příspěvky na sociální ochranu byly úměrné příspěvkové způsobilosti pracovníků a osob samostatně výdělečně činných.

14. Členské státy by měly zajistit, aby se pro skupiny s nízkými příjmy uplatňovaly všechny výjimky nebo snížení sociálních příspěvků, bez ohledu na typ pracovněprávního vztahu a postavení na trhu práce.

15. Členské státy by měly zajistit, aby výpočet příspěvků a nároků sociální ochrany osob samostatně výdělečně činných byl založen na objektivním a transparentním posouzení jejich základu příjmů, včetně zohlednění kolísání příjmů, a aby odrážel jejich skutečné výdělky.

Transparentnost

16. Členské státy by měly zajistit, aby podmínky a pravidla všech sociálních systémů byla transparentní a aby jednotlivé osoby bezplatně dostávaly pravidelně aktualizované, úplné, dostupné, uživatelsky vstřícné a jasně srozumitelné informace o jejich individuálních nárocích a povinnostech například:

a) zasíláním pravidelných aktualizací jednotlivých nároků;

b) vytvořením simulačních nástrojů online, pokud jde o nároky na dávky;

c) vytvořením jednotných informačních středisek nebo osobních účtů online a off-line.

17. Členské státy by měly zjednodušit administrativní požadavky systémů sociální ochrany pro pracovníky, osoby samostatně výdělečně činné a zaměstnavatele, zejména pro mikropodniky a malé a střední podniky.

Provádění, podávání zpráv a hodnocení

18. Členské státy a Komise by měly společně pracovat na zvýšení rozsahu a důležitosti sběru údajů na úrovni Unie o pracovních silách a přístupu k sociální ochraně, se zvláštním zřetelem na informování tvůrců politiky o sociální ochraně nových forem práce. V této souvislosti by členské státy měly do [DOPLNIT datum 18 měsíců od uveřejnění doporučení] shromáždit a uveřejnit spolehlivé vnitrostátní statistické

údaje o přístupu k různým formám sociální ochrany s rozdělením podle postavení na trhu práce (osoba samostatně výdělečně činná / zaměstnanec), typu pracovněprávního vztahu (dočasný/trvalý, na částečný/plný úvazek, nové formy práce/zaměstnání na standardní smlouvu), pohlaví, věku a občanství.

19. Komise by společně s Výborem pro sociální ochranu měla do [DOPLNIT datum 12 měsíců od uveřejnění doporučení] stanovit srovnávací rámec a zpracovat společné kvantitativní a kvalitativní ukazatele pro monitorování provádění tohoto doporučení a umožnění jeho hodnocení.

20. Členské státy by měly co nejdříve uplatňovat zásady stanovené v tomto doporučení a do [DOPLNIT datum 12 měsíců od uveřejnění doporučení] předložit akční plány se zprávami o odpovídajících opatřeních přijatých na vnitrostátní úrovni. Pokrok v provádění akčních plánů by se měl sledovat v kontextu multilaterálních nástrojů dohledu v souladu s evropským semestrem a otevřenou metodou koordinace pro sociální začleňování a sociální ochranu.

21. Komise by měla vyhodnotit pokrok v provádění tohoto doporučení s přihlédnutím také k dopadu na malé a střední podniky, a to ve spolupráci s členskými státy a po konzultaci s dotčenými zúčastněnými stranami, a podat Radě zprávu do [DOPLNIT datum 3 roky od uveřejnění doporučení]. Na základě výsledků přezkumu může Komise zvážit podání dalších návrhů.

22. Komise by měla zajistit, aby provádění tohoto doporučení bylo podpořeno opatřeními financovanými příslušnými programy Unie.

23. Komise by měla usnadnit vzájemné učení a výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy a se zúčastněnými stranami.

Ve Štrasburku dne

Za Radu
předseda/předsedkyně