

## I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

## DOPORUČENÍ

## RADA

## DOPORUČENÍ RADY

ze dne 8. listopadu 2019

**o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně**

(2019/C 387/01)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

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

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Podle článku 3 Smlouvy o Evropské unii 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 má bojovat proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporovat sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, solidaritu mezi generacemi a ochranu práv dětí.
- (2) Podle článku 9 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) má Unie při vymezování a provádění svých politik a činností přihlížet 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 Radě přijmout vhodná opatření k dosažení cílů stanovených Smlouvami, pokud se v nich nestanoví nezbytné pravomoci.
- (4) Dne 17. listopadu 2017 Evropský parlament, Rada a Komise slavnostně vyhlásily evropský pilíř sociálních práv. Zásada č. 12 evropského pilíře sociálních práv stanoví, že bez ohledu na typ a délku trvání pracovního poměru mají pracovníci 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.
- (6) Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 19. ledna 2017 o evropském pilíři sociálních práv zdůraznil potřebu přiměřené sociální ochrany a sociálních investic po dobu celého života lidí, které každému umožní plnou účast ve společnosti a hospodářství a udržení důstojné životní úrovně.
- (7) Evropský hospodářský a sociální výbor ve svém stanovisku ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o zahájení konzultace k evropskému pilíři sociálních práv podtrhl potřebu zajistit, aby se na všechny pracovníky vztahovaly základní pracovní normy a přiměřená sociální ochrana.

- (8) Systémy sociální ochrany v různých formách jsou základem evropského sociálního modelu a dobře fungujícího sociálně tržního hospodářství. Hlavní funkcí sociální ochrany je chránit lidi před finančními důsledky sociálních rizik, jako je nemoc, stáří, pracovní úrazy a ztráta práce, s cílem předcházet chudobě a zmírňovat ji a udržovat důstojnou životní úroveň. Kvalitně navržené systémy sociální ochrany mohou rovněž usnadnit účast na trhu práce přispěním k aktivaci a podporou návratu do práce a změny postavení na trhu práce pro osoby, 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 mohou pomoci přeměrovat lidské zdroje do vznikajících a dynamických odvětví hospodářství. Hrají rovněž roli automatických stabilizátorů zajištěním plynulé spotřeby v průběhu hospodářského cyklu.
- (9) Sociální ochranu lze poskytovat ve věcných dávkách nebo dávkách v hotovosti. Obecně se zajišťuje prostřednictvím univerzálních systémů, které chrání všechny osoby a jsou financovány ze všeobecného zdanění nebo systémů, které chrání lidi na trhu práce, často na základě příspěvků souvisejících s jejich pracovním příjmem. Sociální ochrana zahrnuje několik složek, které pokrývají různá sociální rizika, počínaje stářím až po nemoc nebo nezaměstnanost. Toto doporučení se vztahuje na složky sociální ochrany, které často více souvisejí s účastí na trhu práce a většinou zajišťují ochranu před ztrátou příjmu z výdělečné činnosti, když se vyskytne určité riziko. Toto doporučení se nevztahuje na poskytnutí přístupu k systémům sociální pomoci a minimálního příjmu. Doplnuje existující pokyny na úrovni Unie o sociálních službách a pomoci a o aktivním začlenění lidí vyloučených z trhu práce, jako je doporučení Komise ze dne 3. října 2008 o aktivním začleňování osob vyloučených z trhu práce.
- (10) Globalizace, technologický rozvoj, změny v individuálních preferencích a demografické stárnutí byly během posledních dvou desetiletí hybnou silou změn na trzích práce v Unii a tento trend bude pokračovat i v budoucnosti. Zaměstnání bude čím dál tím rozmanitější a profesní dráhy čím dál tím méně přímočaré.
- (11) Na trzích práce Unie existují vedle pracovních smluv na plný úvazek na dobu neurčitou různé jiné pracovní právní vztahy a formy samostatné výdělečné činnosti. Některé z nich existují na trhu práce dlouhou dobu (např. práce na dobu určitou, dočasná práce, práce na částečný úvazek, práce v domácnosti nebo stáže), jiné (např. práce na zavalanou, dohoda o provedení práce na základě poukazu a práce prostřednictvím platform) se rozvinuly teprve nedávno a od počátku 21. století nabývaly na významu.
- (12) Zejména osoby samostatně výdělečně činné tvoří rozmanitou skupinu. Většina jednotlivců si dobrovolně zvolí samostatnou výdělečnou činnost se zaměstnanci nebo bez nich a přijme podnikatelské riziko, zatímco jedna z pěti osob samostatně výdělečně činných vykonává samostatnou výdělečnou činnost proto, že nemůže najít práci jako zaměstnanec.
- (13) Jelikož se trhy práce vyvíjejí, musí se vyvíjet i systémy sociální ochrany v jejich různých formách, 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 v rámci systémů sociální ochrany stále ještě do značné míry založena na smlouvách na plný úvazek na dobu neurčitou mezi pracovníkem a jednotlivým zaměstnavatelem, zatímco na ostatní skupiny pracovníků a osoby samostatně výdělečně činné se vztahují pouze okrajově. Z důkazů vyplývá, že někteří pracovníci s nestandardními smlouvami a některé osoby samostatně výdělečně činné mají nedostatečný přístup k složkám sociální ochrany, které více souvisejí s účastí na trhu práce. 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 jednotlivých členských státech a složkách sociální ochrany nebyla zlepšení rovnoměrná.
- (14) V dlouhodobém horizontu by nedostatky v přístupu k sociální ochraně mohly ohrozit životní podmínky a zdraví jednotlivců a přispět ke zvýšení ekonomické nejistoty, ohrožení chudobou a nerovnostem. Mohly by také vést k suboptimálním investicím do lidského kapitálu, snížit důvěru v instituce a omezit hospodářský růst podporující začlenění. Tyto nedostatky by mohly rovněž snížit příjmy sociální ochrany, pokud stále větší počet osob nebude přispívat do systémů.
- (15) Pracovníci a osoby samostatně výdělečně činné mohou být označeny jako osoby formálně sociálně zabezpečené konkrétní složkou sociální ochrany, pokud stávající právní předpisy nebo kolektivní smlouva stanoví, že mají právo účastnit se systému sociální ochrany v rámci této konkrétní složky. Formální sociální zabezpečení lze zajišťovat prostřednictvím povinných nebo dobrovolných systémů. Dobrovolné systémy poskytují jednotlivým osobám příležitost zapojit se do systému (doložka o účasti), nebo se automaticky vztahují na všechny osoby cílové skupiny, přičemž jim dávají možnost na základě vlastního rozhodnutí ze systému odejít (doložka o neúčasti). Z důkazů vyplývá, že dobrovolné systémy s doložkou o neúčasti mají vyšší míry zapojení, a proto poskytují lepší sociální zabezpečení než dobrovolné systémy s doložkou o účasti.
- (16) Pracovníci a osoby samostatně výdělečně činné lze označit jako osoby efektivně sociálně zabezpečené v rámci konkrétní složky sociální ochrany, pokud mají možnost získat přiměřené dávky a v případě naplnění příslušného rizika mít přístup k dávkám v dané výši. Osobě se může poskytnout formální přístup, aniž by byla ve skutečnosti schopna získat a využít nároky na sociální dávky.

- (17) Sociální ochrana se považuje za přiměřenou, jestliže jednotlivým osobám umožňuje udržet si důstojnou životní úroveň, přijatelně nahradit ztrátu jejich příjmu a důstojně žít a jestliže zamezuje jejich upadnutí do chudoby, přičemž případně přispívá k aktivaci a usnadňuje návrat do práce. Při posuzování přiměřenosti je třeba vzít v potaz systém sociální ochrany daného členského státu jako celek, což znamená, že je třeba posoudit všechny dávky sociální ochrany daného členského státu.
- (18) V některých členských státech jsou určité kategorie pracovníků vyloučeny ze systémů sociální ochrany, například pracovníci na krátkodobý či částečný úvazek, sezónní pracovníci, pracovníci na zvanou, pracovníci platform 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 efektivním 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 členských státech se do nich mohou dobrovolně zapojit. Dobrovolné sociální zabezpečení může být vhodné řešení v případě pojištění v nezaměstnanosti, které je více spojeno s podnikatelským rizikem; je méně opodstatněné u jiných rizik, například nemoci, která do značné míry nezávisí na statusu dané osoby na trhu práce.
- (19) Pravidla upravující nároky by mohla působit v neprospěch pracovníků s nestandardními smlouvami a osob samostatně výdělečně činných. Zejména příjem a mezní lhůty (minimální doby pro nabytí práv, 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 by mohly zbytečně znevýhodňovat jednu skupinu; za druhé, stejná pravidla vztahující se na všechny skupiny by mohla vést k horším výsledkům pro pracovníky mimo zaměstnání na standardní smlouvy a nemusela by být přizpůsobena situaci osob samostatně výdělečně činných. V obou případech může být prostor pro lepší přizpůsobení pravidel situaci specifických skupin při zachování obecné zásady univerzality tak, aby nikdo na trhu práce nezůstal bez sociálního zabezpečení v případě naplnění 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 v jejich hlavním zaměstnání.
- (20) Práva na sociální ochranu se ne vždy zachovávají, kumulují nebo převádějí, když jednotlivé osoby přecházejí mezi různými statusem na trhu práce, například přecházejí-li od zaměstnání k samostatně výdělečně činnosti nebo se stávají nezaměstnanými, kombinují placené zaměstnání a samostatnou výdělečnou činnost a zahajují nebo ukončují podnikání. Zachování, kumulace nebo převoditelnost práv napříč systémy jsou však velmi důležité k tomu, aby se pracovníkům, kteří kombinují nebo mění pracovní místa, či přecházejí ze statusu pracovníka do statusu osoby samostatně výdělečně činné a obráceně, umožnilo mít efektivní přístup k dávkám v systémech sociální ochrany založených na příspěvcích a mít odpovídající sociální zabezpečení, ale také aby se podpořila jejich účast v dobrovolných systémech sociální ochrany.
- (21) Dávky mohou být v některých případech nepřiměřené, tj. nedostatečné nebo neposkytnuté včas. Jednotlivým osobám nemusí umožňovat udržet si důstojnou životní úroveň a důstojný život a nemusí zamezovat upadnutí těchto osob do chudoby. V takových případech by mohl existovat prostor pro zlepšení přiměřenosti a současně je třeba dbát na potřebná podpůrná opatření, která usnadňují návrat do práce. Pravidla upravující příspěvky mohou narušit 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 problémy s peněžními toky pro jednotlivce, jejichž příjem klesne pod odhadovanou úroveň. Pokud se členský stát rozhodne stanovit hranici příjmu, pod níž se na dotčeného pracovníka nebo osobu samostatně výdělečně činnou nevztahuje povinnost hradit příspěvky na sociální pojištění, měla by se tato snížení a další opatření k zajištění progresivity ve vhodných případech uplatňovat rovnoměrně na pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné, avšak neměla by vést k vykazování příliš nízkých příjmů. Obecně lze snížení a další opatření k zajištění progresivity využívat rovněž k podpoře přechodu na méně nejisté formy zaměstnání a k řešení problému segmentace.
- (22) Současná složitost regulační úpravy a nedostatek transparentnosti v oblasti pravidel sociální ochrany v mnoha členských státech může pro lidi znamenat, že jsou si nedostatečně vědomi svých práv a povinností a toho, jak uplatňovat svá práva a dodržovat své povinnosti. To by mohlo rovněž přispět k nízké míře využívání systémů sociální ochrany nebo k malé účasti v nich, zejména v případě dobrovolných systémů. Transparentnosti lze dosáhnout různými způsoby, například zasláním aktualizací jednotlivých nároků, vytvořením simulačních nástrojů online v souvislosti s nároky na dávky a vytvořením jednotlivých informačních středisek nebo osobních účtů online a off-line. Digitalizace může zejména přispět ke zvýšení transparentnosti pro jednotlivé osoby.
- (23) 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.

- (24) Nedostatků v přístupu k sociální ochraně mohou mít škodlivé účinky z hlediska hospodářských a fiskálních dopadů, které se cítí v celé Unii. Jsou předmětem společného zájmu členských států a potenciálně představují překážky bránící dosahování klíčových cílů Unie.
- (25) 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 nejsou dotčena ustanovení stávajících právních předpisů Unie o sociální ochraně, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 <sup>(1)</sup>, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES <sup>(2)</sup>, 2008/94/ES <sup>(3)</sup>, 2008/104/ES <sup>(4)</sup>, 2010/41/EU <sup>(5)</sup>, (EU) 2016/2341 <sup>(6)</sup>, (EU) 2019/1152 <sup>(7)</sup> a (EU) 2019/1158 <sup>(8)</sup> a směrnice Rady 79/7/EHS <sup>(9)</sup>, 93/103/ES <sup>(10)</sup>, 97/81/ES <sup>(11)</sup>, 1999/70/ES <sup>(12)</sup>, 2004/113/ES <sup>(13)</sup> a 2010/18/EU <sup>(14)</sup>.
- (26) Doporučení Rady 92/442/EHS <sup>(15)</sup> určilo společně sledované cíle v oblasti sociální ochrany a vyzvalo členské státy, aby přezkoumaly možnost zavedení anebo rozvoje vhodné 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, uplatňování 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 na rok 2018 připomíná, že zlepšení přiměřenosti a pokrytí sociální ochrany je důležité pro zamezení sociálnímu vyloučení, zatímco v hlavních směrech politik zaměstnanosti stanovených v rozhodnutí Rady (EU) 2018/1215 <sup>(16)</sup> se členské státy vyzývají, aby modernizovaly systémy sociální ochrany.
- (28) Mezinárodní organizace práce v doporučení z roku 2012 (č. 202) o minimálních úrovních sociální ochrany doporučuje svým členům, aby v souladu s vnitrostátními podmínkami co nejrychleji stanovily a udržovaly své minimální úrovně sociální ochrany, které obsahují základní záruky sociálního zabezpečení.

<sup>(1)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 (Úř. věst. L 166, 30.4.2004, s. 1).

<sup>(2)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/54/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).

<sup>(3)</sup> 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).

<sup>(4)</sup> 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).

<sup>(5)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/41/EU 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).

<sup>(6)</sup> 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).

<sup>(7)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. června 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii (Úř. věst. L 186, 11.7.2019, s. 105).

<sup>(8)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 ze dne 20. června 2019 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU (Úř. věst. L 188, 12.7.2019, s. 79).

<sup>(9)</sup> Směrnice Rady 79/7/EHS 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).

<sup>(10)</sup> 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).

<sup>(11)</sup> 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).

<sup>(12)</sup> 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).

<sup>(13)</sup> 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).

<sup>(14)</sup> Směrnice Rady 2010/18/ES ze dne 8. března 2010, kterou se provádí revidovaná rámcová dohoda o rodičovské dovolené uzavřené mezi organizacemi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a EKOS a zrušuje se směrnice 96/34/ES (Úř. věst. L 68, 18.3.2010, s. 13).

<sup>(15)</sup> 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).

<sup>(16)</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2018/1215 ze dne 16. července 2018 o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států (Úř. věst. L 224, 5.9.2018, s. 4).

- (29) V souladu s článkem 154 SFEU provedla Komise dvoufázovou konzultaci se sociálními partnery o možné akci zaměřené na přístup pracovníků ve všech formách zaměstnání k sociální ochraně. Postup stanovený v čl. 154 odst. 2 SFEU není jako takový použitelný na akce Unie pro řešení výzev týkajících se samostatně výdělečně činnosti na základě článku 352 SFEU. Komise vyzvala sociální partnery, aby si dobrovolně vyměňovali názory, pokud jde o problematiku osob samostatně výdělečně činných.
- (30) Komise uskutečnila také veřejnou konzultaci, aby zjistila názory různých zúčastněných stran a občanů a shromáždila důkazy s cílem posoudit sociálně-ekonomické dopady tohoto doporučení.
- (31) Prováděním tohoto doporučení by nemělo dojít k omezení práv stanovených ve stávajících právních předpisech Unie v této oblasti, ani by se jím nemělo zdůvodňovat snížení obecné úrovně ochrany poskytované pracovníkům v oblasti, na níž se toto doporučení vztahuje.
- (32) Na základě tohoto doporučení by neměly být ukládány správní, finanční a právní omezení takovým způsobem, který by bránil zakládání nebo 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 aby výsledky těchto posouzení zveřejnily.
- (33) Zejména by toto doporučení nemělo dále zhoršit likviditu podniků – a zejména malých a středních podniků – pokud byla jejich finanční situace negativně ovlivněna pozdními platbami od orgánů veřejné moci.
- (34) Členské státy mohou do koncipování reforem zapojit zúčastněné strany, včetně sociálních partnerů.
- (35) Tímto doporučením nejsou dotčeny pravomoci členských států organizovat své systémy sociální ochrany. Výlučná pravomoc členských států, pokud jde o organizování jejich systémů sociální ochrany, zahrnuje kromě jiného rozhodnutí o vytvoření, financování a řízení takových systémů a souvisejících institucí, jakož i o výši a podstatě dávek a jejich poskytování, výši příspěvků a podmínkách pro přístup. Toto doporučení při zohlednění rozdílů mezi vnitrostátními systémy nebrání členským státům v tom, aby ponechaly v platnosti nebo stanovily pokročilejší předpisy o sociální ochraně, než jsou předpisy doporučené zde.
- (36) Toto doporučení dodržuje základní práva a ctí zásady uznávané Listinou základních práv Evropské unie. Cílem tohoto doporučení je především podpořit uplatňování článku 34 Listiny základních práv Evropské unie.
- (37) Finanční udržitelnost systémů sociální ochrany je důležitá pro odolnost, efektivnost a účinnost těchto systémů. Provádění tohoto doporučení by nemělo podstatně ovlivnit finanční rovnováhu systémů sociální ochrany členských států,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

### **Cíl a oblast působnosti**

1. Členským státům se doporučuje, aby:
  - 1.1. v souladu s tímto doporučením, a aniž by byly dotčeny pravomoci členských států organizovat své systémy sociální ochrany, poskytly všem pracovníkům a osobám samostatně výdělečně činným v členských státech přístup k přiměřené sociální ochraně.
  - 1.2. v souladu s tímto doporučením stanovily minimální normy v oblasti sociální ochrany pracovníků a osob samostatně výdělečně činných. Sociální ochrana může být poskytována prostřednictvím kombinace systémů, ať už veřejně organizovaných či systémů, jejichž organizace je svěřena sociálním partnerům nebo jiným subjektům, a to v souladu se základními zásadami vnitrostátních systémů sociální ochrany. Produkty soukromého pojištění do oblasti působnosti tohoto doporučení nespádají. V souladu s čl. 153 odst. 4 SFEU jsou členské státy oprávněny stanovit výši příspěvků a rozhodnout, jaká kombinace systémů je vhodná.
2. Toto doporučení se vztahuje na právo účasti v systému a také na nabývání a využívání nároků. Členským státům se zejména doporučuje, aby zajistily pro všechny pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné:
  - a) formální sociální zabezpečení;
  - b) efektivní sociální zabezpečení;

- c) přiměřenost;
  - d) transparentnost.
3. Toto doporučení se vztahuje na:
- 3.1. pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné, včetně pracovníků, kteří buď přecházejí mezi statusy, nebo mají oba, a rovněž pracovníků, jejichž práce je přerušena z důvodu vzniku jednoho z rizik, na něž se vztahuje sociální ochrana.
  - 3.2. 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 a pozůstalostní dávky;
    - f) dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání.
4. Toto doporučení se nevztahuje na poskytnutí přístupu k systémům sociální pomoci a minimálního příjmu.
5. Zásady formálního a efektivního sociálního zabezpečení, přiměřenosti a transparentnosti stanovené v tomto doporučení se vztahují na všechny pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné, přičemž se uznává, že se na pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné mohou vztahovat rozdílná pravidla.
6. Toto doporučení nebrání členským státům v tom, aby ponechaly v platnosti nebo zavedly pokročilejší předpisy o sociální ochraně, než jsou předpisy v něm uvedené. Toto doporučení neomezuje samostatnost sociálních partnerů, pokud odpovídají za vytvoření a řízení systémů sociální ochrany.

## Definice

7. Pro účely tohoto doporučení se rozumí:
- a) „typem pracovněprávního vztahu“ jeden z různých typů vztahů mezi pracovníkem a zaměstnavatelem, které se mohou lišit, pokud jde o dobu trvání zaměstnání, počet pracovních hodin nebo jiné podmínky pracovněprávního vztahu;
  - b) „statusem na trhu práce“ postavení osoby, která pracuje buď v rámci pracovněprávního vztahu (pracovník), nebo pracuje vlastním jménem (osoba samostatně výdělečně činná);
  - c) „systémem sociální ochrany“ určitý rámec pravidel pro poskytování dávek oprávněným příjemcům, který stanoví osobní působnost programu, podmínky pro přiznání dávek, druh dávek, výše dávek, dobu trvání dávek a jiné charakteristiky dávek a také financování (příspěvky, všeobecné zdanění, jiné zdroje), řízení a správu programu.
  - d) „dávkou“ převod peněžité nebo nepeněžité povahy veřejným nebo soukromým subjektem na někoho, kdo je oprávněn obdržet ji jako součást systému sociální ochrany;
  - e) „formálním sociálním zabezpečením“ skupiny situace v konkrétní složce sociální ochrany (např. stáří, ochrana v nezaměstnanosti, ochrana v mateřství či 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;
  - f) „efektivním sociálním zabezpečením“ skupiny situace v konkrétní složce sociální ochrany, kdy jednotlivé osoby v této skupině mají příležitost získat dávky a možnost mít v případě naplnění příslušného rizika přístup k dané výši dávek;
  - g) „zachováním práv“ skutečnost, že práva nabytá již v rámci předcházejících pracovních zkušeností nejsou ztracena, a to ani v případě, že byla nabyta prostřednictvím systémů s jinými pravidly nebo v rámci jiných pracovněprávních vztahů;
  - h) „kumulací práv“ možnost sečíst všechny nároky, přičemž se započítává doba pro nabytí práv v předcházejícím statusu na trhu práce (nebo v souběžných stavech na trhu práce) do doby pro nabytí práv v novém statusu;
  - i) „přenositelností“ možnost převést kumulované nároky do jiného systému;

- j) „transparentnost“ poskytování dostupných, přístupných, komplexních a snadno srozumitelných informací pro širokou veřejnost, potenciální členy systému, členy systému a příjemce systémů o pravidlech systému nebo o individuálních povinnostech a nárocích.

### **Formální sociální zabezpečení**

8. Členským státům se doporučuje, aby všem pracovníkům a osobám samostatně výdělečně činným zajistily přístup k přiměřené sociální ochraně pro všechny složky uvedených v bodě 3.2. tohoto doporučení. S ohledem na vnitrostátní okolnosti se doporučuje, aby bylo tohoto cíle dosaženo zlepšením formálního sociálního zabezpečení a jeho rozšířením na:
- a) všechny pracovníky, bez ohledu na typ pracovněprávního vztahu, na povinném základě;
  - b) osoby samostatně výdělečně činné, a to alespoň na dobrovolném nebo případně povinném základě.

### **Efektivní sociální zabezpečení**

9. Členským státům se doporučuje, aby všem pracovníkům, bez ohledu na typ pracovněprávního vztahu, a osobám samostatně výdělečně činným, za podmínek stanovených v bodě 8, zajistily efektivní sociální zabezpečení a současně také zachovaly udržitelnost systému a zavedly záruky s cílem zamezit jeho zneužívání. Za tím účelem:
- a) pravidla upravující příspěvky (např. doby pro nabytí práv, minimální doby zaměstnání) a nároky (např. čekací doby, pravidla výpočtu a doba trvání dávek) by neměla bránit jednotlivým osobám v možnosti vzniku nároku na dávky a získání přístupu k nim z důvodu jejich typu pracovněprávního vztahu nebo statusu na trhu práce;
  - b) rozdíly v pravidlech upravujících systémy, pokud jde o status na trhu práce nebo typy pracovněprávního vztahu, by měly být přiměřené a odrážet konkrétní situaci příjemců.
10. S ohledem na vnitrostátní okolnosti se členským státům doporučuje zajistit, aby se nároky – ať už získané prostřednictvím povinných nebo dobrovolných systémů – zachovávaly, kumulovaly nebo byly převoditelné napříč všemi typy pracovněprávních vztahů a samostatně výdělečně činnosti a napříč všemi hospodářskými odvětvími, v celém průběhu profesní dráhy osoby nebo během určitého referenčního období a mezi různými systémy v rámci dané složky sociální ochrany.

### **Přiměřenost**

11. Pokud pro pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné vznikne riziko, na něž se vztahují systémy sociální ochrany, členským státům se doporučuje zajistit, aby systémy poskytovaly svým členům přiměřenou úroveň ochrany včas a v souladu s vnitrostátními okolnostmi, při udržení důstojné životní úrovně a poskytnutí odpovídající náhrady příjmu, a aby současně vždy chránily tyto členy před chudobou. Při posuzování přiměřenosti je třeba vzít v potaz systém sociální ochrany daného členského státu jako celek.
12. Členským státům se doporučuje zajistit, aby příspěvky na sociální ochranu byly úměrné příspěvkové způsobilosti pracovníků a osob samostatně výdělečně činných.
13. S ohledem na vnitrostátní okolnosti se členským státům ve vhodných případech doporučuje zajistit, aby se všechny výjimky nebo snížení sociálních příspěvků stanovené vnitrostátními právními předpisy, a to i v případě výjimek a snížení u skupin s nízkými příjmy, uplatňovaly u všech typů pracovněprávních vztahů a statusů na trhu práce.
14. Členským státům se doporučuje zajistit, aby byl výpočet příspěvků a nároků sociální ochrany osob samostatně výdělečně činných založen na objektivním a transparentním posouzení jejich základu příjmů, včetně zohlednění kolísání příjmů, a aby odrážel jejich skutečné výděly.

### **Transparentnost**

15. Členským státům se doporučuje zajistit, aby podmínky a pravidla všech systémů sociální ochrany byla transparentní a aby jednotlivé osoby měly bezplatně přístup k aktualizovaným, komplexním, dostupným, uživatelsky vstřícným a snadno srozumitelným informacím o svých individuálních nárocích a povinnostech.
16. Členským státům se doporučuje, aby v nezbytných případech zjednodušily 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**

17. Členské státy a Komise by měly společně pracovat na zvýšení rozsahu a relevantnosti sběru údajů na úrovni Unie o pracovních silách a přístupu k sociální ochraně, se zřetelem na informování tvůrců politiky o sociální ochraně ve vztahu k novým formám práce. V této souvislosti se členským státům doporučuje, aby do 15. listopadu 2021 pokud možno shromáždily a uveřejnily spolehlivé vnitrostátní statistické údaje o přístupu k jednotlivým formám sociální ochrany, například s rozdělením podle statusu na trhu práce (osoba samostatně výdělečně činná/zaměstnanec), typu pracovněprávního vztahu (dočasný nebo trvalý, na částečný nebo plný úvazek, nové formy práce nebo zaměstnání na standardní smlouvu), pohlaví a věku.
18. Komise by společně s Výborem pro sociální ochranu měla do 15. listopadu 2020 stanovit monitorovací rámec a vypracovat společné kvantitativní a kvalitativní ukazatele pro posouzení provádění tohoto doporučení a umožnění jeho přezkumu.
19. Členským státům se doporučuje, aby co nejdříve uplatňovaly zásady stanovené v tomto doporučení a do 15. května 2021 předložily plán s informacemi o odpovídajících opatřeních, jež mají být na vnitrostátní úrovni přijata. Pokrok v provádění těchto plánů by se měl projednávat v kontextu mnohostranných nástrojů dohledu v souladu s evropským semestrem a otevřenou metodou koordinace pro sociální ochranu a sociální začleňování.
20. Komise by měla přezkoumat pokrok v provádění tohoto doporučení a přihlédnout při tom rovněž k dopadu na malé a střední podniky, a to ve spolupráci s členskými státy a po konzultaci s dotčenými zúčastněnými stranami, a do 15. listopadu 2022 podat Radě zprávu. Na základě výsledků přezkumu může Komise zvážit předložení dalších návrhů.
21. Komise by měla zajistit, aby provádění tohoto doporučení bylo podpořeno opatřeními financovanými příslušnými programy Unie.
22. Komise by měla usnadnit vzájemné učení a výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy a se zúčastněnými stranami.

V Bruselu dne 8. listopadu 2019.

*Za Radu*  
*předsedkyně*  
L. ANDERSSON