

Bruksela, 15 października 2019 r.  
(OR. en)

12753/19

SOC 650  
EMPL 494

#### **AKTY USTAWODAWCZE I INNE INSTRUMENTY**

---

|          |                                                                                               |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dotyczy: | ZALECENIE RADY w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|

---

## **ZALECENIE RADY**

**z dnia ...**

**w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292  
w związku z art. 153 i art. 352,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej celem Unii jest między innymi promowanie dobrobytu jej narodów i działanie na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest koncepcja wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Unia ma zwalczać wykluczenie społeczne i dyskryminację, wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami oraz ochronę praw dziecka.
- (2) Zgodnie z art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia ma brać pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego.
- (3) Art. 153 ust. 1 lit. c) TFUE umożliwia Unii wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników. Unia może też podejmować działania zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących dostępu osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej na podstawie art. 352 TFUE, który zawiera zapis umożliwiający Radzie przyjęcie środków odpowiednich do osiągnięcia celów określonych w Traktatach, jeżeli Traktaty nie przewidziały niezbędnych uprawnień.

- (4) W dniu 17 listopada 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja uroczyście proklamowały Europejski filar praw socjalnych. Zasada nr 12 Europejskiego filaru praw socjalnych stanowi, że bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.
- (5) Partnerzy społeczni zobowiązali się do dalszego angażowania się w budowę Europy, która przynosi korzyści pracownikom i przedsiębiorstwom.
- (6) W rezolucji z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych Parlament Europejski podkreślił potrzebę odpowiedniej ochrony socjalnej i inwestycji społecznych przez całe życie, umożliwiającą wszystkim pełne uczestnictwo w życiu społecznym i gospodarczym oraz służącą podtrzymaniu należytego poziomu życia.
- (7) W opinii na temat komunikatu Komisji skierowanego do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozpoczęcia konsultacji dotyczących Europejskiego filaru praw socjalnych Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił potrzebę zapewnienia, aby wszyscy pracownicy byli objęci podstawowymi normami pracy i odpowiednią ochroną socjalną.

- (8) Systemy ochrony socjalnej w swoich różnych formach stanowią podstawę europejskiego modelu społecznego oraz dobrze funkcjonującej społecznej gospodarki rynkowej. Kluczową funkcją ochrony socjalnej jest zabezpieczenie ludzi przed skutkami finansowymi wystąpienia różnych rodzajów ryzyka społecznego, takich jak choroby, starość, wypadki przy pracy i utrata pracy, w celu zapobiegania ubóstwu i jego redukcji oraz w celu podtrzymania należytego poziomu życia. Dobrze zaprojektowane systemy ochrony socjalnej mogą również ułatwić uczestnictwo w rynku pracy przez przyczynianie się do aktywizacji osób zmieniających pracę, podejmujących lub kończących zatrudnienie, zakładających lub zamykających przedsiębiorstwa oraz wspieranie ich powrotu do pracy i przepływu na rynku pracy. Systemy te przyczyniają się do konkurencyjności i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, gdyż wspierają inwestowanie w kapitał ludzki i mogą pomóc w przenoszeniu zasobów ludzkich do wschodzących i dynamicznych sektorów gospodarki. Odgrywają one również rolę automatycznych stabilizatorów poprzez wyrównywanie konsumpcji w trakcie cyklu gospodarczego.

- (9) Ochronę socjalną można zapewniać w formie świadczeń rzeczowych lub pieniężnych. Na ogół zapewnia się ją w ramach powszechnych systemów, które obejmują wszystkie osoby fizyczne i są finansowane z podatków powszechnych lub w ramach systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących osoby znajdujące się na rynku pracy, które często opierają się na składkach zależnych od dochodów osiągniętych z pracy. Ochrona socjalna obejmuje kilka działów i obejmuje różne rodzaje ryzyka społecznego, od starości po choroby czy bezrobocie. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do działów ochrony socjalnej często związanych ściślej z uczestnictwem w rynku pracy i w głównej mierze zapewniających zabezpieczenie przed utratą dochodów osiągniętych z pracy w momencie wystąpienia określonego ryzyka. Niniejsze zalecenie nie ma zastosowania do przepisów o dostępie do pomocy społecznej i systemów minimalnego dochodu. Uzupełnia ono obowiązujące wytyczne na poziomie unijnym w sprawie usług społecznych i pomocy społecznej, a także w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, takie jak zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy.
- (10) W ostatnim dwudziestoleciu globalizacja, rozwój technologiczny, zmiany osobistych preferencji oraz starzenie się społeczeństw doprowadziły do zmian na unijskich rynkach pracy i tendencja ta będzie się utrzymywać. Formy zatrudnienia będą coraz bardziej zróżnicowane, a kariery w coraz mniejszym stopniu linearne.
- (11) Obok umów o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy na czas nieokreślony na unijskich rynkach pracy funkcjonują różnorodne stosunki pracy i formy samozatrudnienia. Niektóre z nich istnieją na rynkach pracy od dawna (takie jak zatrudnienie na czas określony, tymczasowe, w niepełnym wymiarze czasu pracy, praca w gospodarstwie domowym czy praktyki), podczas gdy inne, takie jak praca na wezwanie, praca w systemie bonów usługowych czy praca za pośrednictwem platform internetowych rozwinęły się niedawno i zyskały na znaczeniu po roku 2000.

- (12) Grupa osób samozatrudnionych jest szczególnie zróżnicowana. Większość osób dobrowolnie dokonuje wyboru samozatrudnienia, zatrudniając pracowników lub nie, i podejmuje ryzyko prowadzenia własnej działalności, podczas gdy około jedna piąta osób samozatrudnionych pracuje w tej formie, gdyż nie może znaleźć zatrudnienia.
- (13) Wraz z rozwojem rynków pracy systemy ochrony socjalnej w swoich różnych formach również muszą ewoluować, aby zapewnić, by europejski model społeczny był dostosowany do przyszłych wyzwań i umożliwiał społeczeństwom i gospodarkom unijnym jak najlepsze wykorzystanie potencjału przyszłego świata pracy. Jednak w większości państw członkowskich zasady regulujące składki i uprawnienia do systemów zabezpieczenia społecznego w dalszym ciągu zasadniczo opierają się na umowach o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy na czas nieokreślony pomiędzy pracownikiem a jednym pracodawcą, podczas gdy pozostałe grupy pracowników oraz osób samozatrudnionych traktowane są bardziej marginalnie. Istnieją dowody na to, że niektóre osoby pracujące w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia i niektóre osoby samozatrudnione mają niedostateczny dostęp do działów ochrony socjalnej związanych ściślej z uczestnictwem w rynku pracy. Tylko kilka państw członkowskich podjęło reformy zmierzające do dostosowania systemów ochrony socjalnej do zmieniającego się charakteru pracy, aby lepiej zabezpieczać pracowników, których te zmiany dotyczą, oraz osoby samozatrudnione. Usprawnienia nie są równe w poszczególnych państwach członkowskich oraz działach ochrony socjalnej.
- (14) W długiej perspektywie czasowej braki w dostępie do ochrony socjalnej mogą zagrażać dobrobytowi osób fizycznych oraz ich zdrowiu i przyczyniać się do wzrostu niepewności ekonomicznej, ryzyka ubóstwa i nierówności. Mogą także prowadzić do nieoptymalnego inwestowania w kapitał ludzki, zmniejszać zaufanie do instytucji i ograniczać wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Takie braki mogą również zmniejszać przychody systemów ochrony socjalnej, jeśli coraz więcej osób nie wnosi do nich składek.

- (15) Pracowników oraz osoby samozatrudnione można zaklasyfikować jako „osoby objęte formalnym dostępem” do określonych działów ochrony socjalnej, jeżeli obowiązujące prawodawstwo lub układ zbiorowy określają, że są oni uprawnieni do uczestnictwa w systemie ochrony socjalnej w danym dziale. Formalny dostęp można zapewnić poprzez systemy obowiązkowe lub dobrowolne. Te drugie dają możliwość przystąpienia do programu (klauszula *opt-in*) lub domyślnie obejmują wszystkie osoby z grupy docelowej, dając im możliwość wystąpienia z programu, jeżeli tak zdecydują (klauszula *opt-out*). Istnieją dowody na to, że systemy dobrowolne zawierające klauzule *opt-out* wykazują wyższy wskaźnik przynależności do nich, a zatem zapewniają szerszy zakres podmiotowy niż systemy dobrowolne zawierające klauzule *opt-in*.
- (16) Pracowników oraz osoby samozatrudnione można zaklasyfikować jako osoby objęte rzeczywistym dostępem do danego działu ochrony socjalnej, jeżeli mają możliwość nabycia odpowiednich świadczeń i możliwość dostępu do określonego poziomu świadczeń, w przypadku materializacji danego ryzyka. Może się zdarzyć, że dana osoba ma formalny dostęp do systemu, nie mając faktycznej możliwości gromadzenia i nabywania uprawnień do świadczeń.
- (17) Ochronę socjalną uważa się za odpowiednią, kiedy umożliwia ona osobom fizycznym podtrzymanie należytego poziomu życia, zastąpienie utraty dochodów w racjonalny sposób i życie z godnością oraz kiedy zapobiega ona popadnięciu tych osób w ubóstwo, a jednocześnie przyczynia się, w stosownych przypadkach, do ich aktywizacji i ułatwienia powrotu do pracy. Przy ocenie odpowiedniości należy uwzględnić cały system ochrony socjalnej w danym państwie członkowskim, co oznacza, że powinno się rozważyć wszystkie świadczenia w ramach ochrony socjalnej w danym państwie członkowskim.



- (18) W niektórych państwach członkowskich pewne kategorie pracowników, takie jak pracownicy tymczasowi zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracownicy sezonowi, pracownicy na wezwanie, osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych oraz zatrudniane przez agencje pracy tymczasowej czy odbywające praktyki, są wyłączone z systemów ochrony socjalnej. Ponadto pracownicy nieposiadający umów o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy na czas nieokreślony mogą doświadczać trudności w rzeczywistym dostępie do ochrony socjalnej, gdyż mogą nie spełniać kryteriów przyznania uprawnień do otrzymywania świadczeń z systemów ochrony socjalnej opartych na opłacaniu składek. W niektórych państwach członkowskich osoby samozatrudnione są całkowicie wyłączone z formalnego dostępu do kluczowych systemów ochrony socjalnej, w pozostałych państwach członkowskich mogą do nich przystępować dobrowolnie. Dostęp dobrowolny może być właściwym rozwiązaniem w przypadku ubezpieczenia od utraty pracy, która to okoliczność jest bardziej związana z ryzykiem działalności gospodarczej, jest on mniej zasadny w przypadku innych rodzajów ryzyka, takich jak choroby, które są w dużej mierze niezwiązane ze statusem danej osoby na rynku pracy.

- (19) Zasady regulujące uprawnienia mogą działać na niekorzyść osób zatrudnionych w niestandardowych formach i osób samozatrudnionych. Zwłaszcza dochody i progi czasowe (okresy kwalifikowalności, okresy oczekiwania, minimalne okresy zatrudnienia, okres wypłaty świadczeń) mogą stanowić nieproporcjonalną przeszkodę w dostępie do ochrony socjalnej dla niektórych grup osób zatrudnionych w niestandardowych formach i osób samozatrudnionych. Ogólnie zidentyfikowano dwa rodzaje problemów: po pierwsze, istniejące różnice pomiędzy zasadami dla osób zatrudnionych w standardowych formach a zasadami dla osób zatrudnionych w niestandardowych formach lub osób samozatrudnionych mogą niepotrzebnie działać na niekorzyść jednej z grup; po drugie, jednakowe zasady zastosowane do wszystkich grup mogą skutkować gorszymi wynikami dla osób nieobjętych standardowymi formami zatrudnienia i mogą nie być dostosowane do sytuacji osób samozatrudnionych. W obu przypadkach istnieje pole do większego dostosowania zasad do sytuacji określonych grup przy jednoczesnym podtrzymaniu ogólnej zasady uniwersalności, tak aby nikt na rynku pracy nie pozostawał bez dostępu do systemu w momencie wystąpienia zagrożenia socjalnego. Może być konieczne wprowadzenie środków szczególnych, aby uniknąć sytuacji płacenia składek do pokrywających się systemów, na przykład gdy dana osoba objęta jest pełnym dostępem w głównym miejscu pracy, a wykonuje również pracę o charakterze dodatkowym.
- (20) Prawa do ochrony socjalnej nie zawsze są zachowywane, sumowane lub przenoszone, kiedy osoby fizyczne zmieniają status na rynku pracy, na przykład przechodząc z zatrudnienia na samozatrudnienie lub tracąc pracę, łącząc pracę najemną i samozatrudnienie oraz podejmując lub zamykając działalność gospodarczą. Możliwość zachowywania, sumowania lub przenoszenia praw pomiędzy systemami jest jednak kluczowa dla zapewnienia osobom, które łączą różne prace, zmieniają pracę lub zmieniają status z pracownika na osobę samozatrudnioną i odwrotnie, rzeczywistego dostępu do świadczeń z tytułu przynależności do systemów ochrony socjalnej opartych na opłacaniu składek oraz odpowiedniego zabezpieczenia. Takie rozwiązania mogą również zachęcić te osoby do uczestnictwa w dobrowolnych systemach ochrony socjalnej.

- (21) Świadczenia w niektórych przypadkach mogą być nieodpowiednie, to znaczy niedostateczne lub wypłacane w nieodpowiednim czasie. Mogą one nie pozwolić osobom na utrzymanie przyzwoitego poziomu życia lub życia z godnością i mogą nie zapobiec ich popadaniu w ubóstwo. W takich przypadkach może istnieć pole do poprawy odpowiedniości; jednocześnie należy przykładać wagę do potrzeby umożliwiania działań, które ułatwiają powrót do pracy. Zasady regulujące składki mogą powodować asymetrie w zakresie równych warunków działania i działać na niekorzyść pewnych kategorii pracowników oraz osób samozatrudnionych. Na przykład składki na zabezpieczenie społeczne dla osób samozatrudnionych mogą obejmować składki niezależne od dochodów lub opierać się na przeszłych dochodach lub założeniach dotyczących przyszłych dochodów. Może to doprowadzić do problemów z płynnością finansową danej osoby, jeżeli jej dochód spadnie poniżej szacowanego poziomu. Jeśli państwo członkowskie zdecyduje się określić próg dochodów, poniżej którego dany pracownik lub osoba samozatrudniona nie podlega obowiązkowi uiszczania składek na ubezpieczenie, to zmniejszenie składki i inne środki oparte na progresywności powinny mieć zastosowanie, w odpowiednich przypadkach, w równym stopniu do pracowników i osób samozatrudnionych, ale nie powinny skłaniać do zgłaszania zaniżanych dochodów. Co do zasady zmniejszenie składek i inne środki oparte na progresywności mogą być również wykorzystywane do propagowania przechodzenia na pewniejsze formy zatrudnienia i do zaradzenia segmentacji.

- (22) Obecna złożoność przepisów i brak przejrzystości w zakresie zasad ochrony socjalnej w wielu państwach członkowskich mogą oznaczać, że ludzie nie są wystarczająco świadomi swoich praw i obowiązków oraz sposobów korzystania ze swoich praw i spełniania swoich obowiązków. Mogą one również prowadzić do niskich wskaźników przystępowania do systemów ochrony socjalnej lub uczestnictwa w nich, zwłaszcza w przypadku systemów dobrowolnych. Przejrzystość można osiągać na różne sposoby, na przykład poprzez przesyłanie aktualnych informacji na temat indywidualnych uprawnień oraz udostępnienie internetowych narzędzi symulacyjnych dotyczących uprawnień, tworzenie punktów kompleksowej informacji działających on-line i off-line lub kont osobistych. Do poprawy przejrzystości dla osób fizycznych w szczególności przyczyniać się może transformacja cyfrowa.
- (23) Brak danych statystycznych na temat dostępu do ochrony socjalnej w podziale według rodzaju stosunku pracy, wieku, płci i obywatelstwa może ograniczać możliwości poprawy systemów ochrony socjalnej w zakresie dostosowywania ich do zmieniającego się świata pracy i reagowania systemów na te zmiany.
- (24) Braki w dostępie do ochrony socjalnej mogą mieć negatywne konsekwencje gospodarcze i budżetowe, które są odczuwalne w całej Unii. Stanowią one kwestię wspólnego interesu państw członkowskich i potencjalnie stanowią przeszkodę w realizacji głównych celów Unii.

- (25) Prawodawstwo Unii przewiduje już zasadę równego traktowania różnych rodzajów stosunku pracy, zakazuje jakiejkolwiek bezpośredniej czy pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć w kwestiach zatrudnienia, pracy, ochrony socjalnej i dostępu do towarów i usług, zapewnia możliwość przenoszenia i zachowywania praw w przypadku mobilności pomiędzy państwami członkowskimi i gwarantuje minimalne wymogi w zakresie nabywania i zachowywania praw do dodatkowych emerytur ponad granicami, jak i minimalne wymogi w zakresie przejrzystości pracowniczych programów emerytalnych. Niniejsze zalecenie pozostaje bez uszczerbku dla istniejących przepisów unijnych dotyczących praw w zakresie ochrony socjalnej, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004<sup>1</sup>, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE<sup>2</sup>, 2008/94/WE<sup>3</sup>, 2008/104/WE<sup>4</sup>, 2010/41/UE<sup>5</sup>, (UE) 2016/2341<sup>6</sup>, (UE) 2019/1152<sup>7</sup> i 2019/1158<sup>8</sup> oraz dyrektyw Rady 79/7/EWG<sup>9</sup>, 93/103/WE<sup>10</sup>, 97/81/WE<sup>11</sup>, 99/70/WE<sup>12</sup>, 2004/113/WE<sup>13</sup> i 2019/18/UE<sup>14</sup>.

- 
- <sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1)
- <sup>2</sup> Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23).
- <sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283 z 28.10.2008, s. 36).
- <sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. L 327 z 5.12.2008, s. 9).
- <sup>5</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1).
- <sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP) (Dz.U. L 354 z 23.12.2016, s. 37).
- <sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 105).
- <sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 79).
- <sup>9</sup> Dyrektywa Rady z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 6 z 10.1.1979, s. 24).
- <sup>10</sup> Dyrektywa Rady 93/103/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia w pracy na statkach rybackich (trzynasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.U. L 307 z 13.12.1993, s. 1).
- <sup>11</sup> Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/ (Dz.U. L 14 z 20.1.1998, s. 9).
- <sup>12</sup> Dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175 z 10.7.1999, s. 43).
- <sup>13</sup> Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37).
- <sup>14</sup> Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE (Dz.U. L 68 z 18.3.2010, s. 13).

- (26) W zaleceniu Rady 92/442/EWG<sup>1</sup> wskazano powszechnie obowiązujące cele w zakresie ochrony socjalnej i wezwano państwa członkowskie do przeanalizowania możliwości wprowadzenia lub stworzenia odpowiedniej ochrony socjalnej na rzecz osób samozatrudnionych. Te wspólnie określone cele dały przestrzeń do wprowadzania otwartej metody koordynacji ochrony socjalnej i włączenia społecznego – istotnego instrumentu wspierającego określanie, wdrażanie i ocenę krajowych ram ochrony socjalnej i sprzyjającego współpracy między państwami członkowskimi w tej dziedzinie.
- (27) Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r. przeprowadzona w ramach europejskiego semestru przypomina, że poprawa odpowiedniości ochrony socjalnej i dostępu do niej jest kluczowa dla zapobiegania wykluczeniu społecznemu, a w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia określonych w decyzji Rady (UE) 2018/1215<sup>2</sup> wzywa się państwa członkowskie do modernizacji systemów ochrony socjalnej.
- (28) W zaleceniu dotyczącym minimum ochrony socjalnej z 2012 r. (nr 202) Międzynarodowa Organizacja Pracy zaleca swoim członkom, stosownie do sytuacji w kraju, jak najszybsze ustanowienie i podtrzymanie ich minimalnych poziomów ochrony socjalnej obejmujących gwarancje podstawowej ochrony w zakresie zabezpieczenia społecznego.

---

<sup>1</sup> Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej (Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49).

<sup>2</sup> Decyzja Rady (UE) 2018/1215 z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 224 z 5.9.2018, s. 4).

- (29) Komisja rozpoczęła dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi zgodnie z art. 154 ust. 2 TFUE w sprawie ewentualnych działań zmierzających do sprostania wyzwaniom w zakresie dostępu do ochrony socjalnej dla osób pracujących w ramach wszystkich form zatrudnienia. Procedura określona w art. 154 ust. 2 TFUE nie ma jako taka zastosowania do działań Unii w oparciu o art. 352 TFUE zmierzających do sprostania wyzwaniom dotyczącym osób samozatrudnionych. Komisja zwróciła się do partnerów społecznych o dobrowolnie wyrażenie opinii w odniesieniu do osób samozatrudnionych.
- (30) Komisja przeprowadziła również konsultacje publiczne, aby poznać opinie różnych zainteresowanych stron i obywateli oraz zgromadziła dowody pozwalające na ocenę skutków społeczno-ekonomicznych niniejszego zalecenia.
- (31) Wdrożenie niniejszego zalecenia nie powinno być przeprowadzone w sposób prowadzący do ograniczenia istniejących praw określonych w obowiązującym prawie Unii w tym obszarze ani nie powinno stanowić ważnej podstawy do obniżenia ogólnego poziomu ochrony przyznanej pracownikom w obszarze objętym niniejszym zaleceniem.
- (32) Niniejsze zalecenie powinno unikać nakładania ograniczeń administracyjnych, finansowych lub prawnych, które utrudniałyby tworzenie lub rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Zachęca się zatem państwa członkowskie do przeprowadzenia oceny skutków swoich reform dla MŚP celem zapewnienia, aby MŚP nie odczuwały tych skutków w nieproporcjonalnym wymiarze – przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na mikroprzedsiębiorstwa i obciążenie administracyjne – oraz do opublikowania wyników takiej oceny.
- (33) Niniejsze zalecenie nie powinno w dalszym stopniu pogarszać płynności przedsiębiorstw – a zwłaszcza MŚP – w przypadkach, kiedy opóźnienia w płatnościach otrzymywanych od organów publicznych mają negatywny wpływ na ich sytuację finansową.

- (34) Państwa członkowskie mogą zaangażować zainteresowane strony, w tym partnerów społecznych, w prace nad reformami.
- (35) Niniejsze zalecenie pozostaje bez uszczerbku dla uprawnień państw członkowskich w zakresie organizowania ich systemów ochrony socjalnej. Wyłączna kompetencja państw członkowskich w dziedzinie organizowania własnych systemów ochrony socjalnej obejmuje między innymi decyzje dotyczące tworzenia i finansowania takich systemów i odpowiednich instytucji oraz zarządzania nimi, jak również decyzje dotyczące poziomu, rodzaju i przyznawania świadczeń, poziomu składek oraz warunków dostępu do świadczeń. Biorąc pod uwagę różnice pomiędzy systemami krajowymi niniejsze zalecenie nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymania w mocy lub ustanowienia dalej idących przepisów dotyczących ochrony socjalnej niż przepisy zalecane w niniejszym dokumencie.
- (36) Niniejsze zalecenie nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. W szczególności niniejsze zalecenie ma na celu propagowanie stosowania art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (37) Stabilność finansowa systemów ochrony socjalnej jest niezbędna dla odporności, wydajności i skuteczności takich systemów. Wdrożenie niniejszego zalecenia nie powinno znacząco wpłynąć na równowagę finansową systemów ochrony socjalnej państw członkowskich,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:



## Cel i zakres

1. Państwom członkowskim zaleca się:
  - 1.1. zapewnianie dostępu do odpowiedniej ochrony socjalnej wszystkim pracownikom oraz osobom samozatrudnionym w państwach członkowskich, zgodnie z niniejszym zaleceniem, bez uszczerbku dla uprawnień państw członkowskich w zakresie organizowania ich systemów ochrony socjalnej;
  - 1.2. ustanowienie norm minimalnych w dziedzinie ochrony socjalnej pracowników oraz osób samozatrudnionych, zgodnie z niniejszym zaleceniem. Ochronę socjalną można zapewniać poprzez połączenie różnych systemów, zorganizowanych na szczeblu publicznym lub poprzez powierzenie tego zadania partnerom społecznym lub innym podmiotom, zgodnie z podstawowymi zasadami krajowych systemów ochrony socjalnej. Prywatne produkty ubezpieczeniowe nie są objęte zakresem niniejszego zalecenia. Zgodnie z art. 153 ust. 4 TFUE państwa członkowskie posiadają kompetencje do określania poziomu składek i decydowania, jakie połączenie systemów jest właściwe.
2. Niniejsze zalecenie dotyczy prawa do uczestnictwa w systemie, jak i gromadzenia oraz korzystania z uprawnień. Państwom członkowskim zaleca się w szczególności zapewnienie wszystkim pracownikom oraz osobom samozatrudnionym:
  - a) formalnego dostępu;
  - b) rzeczywistego dostępu;

c) odpowiedniości;

d) przejrzystości.

3. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do:

3.1. pracowników i osób samozatrudnionych, w tym do osób zmieniających status na rynku pracy lub posiadających oba statusy, jak i do osób, których praca zostaje przerwana ze względu na wystąpienie jednego z rodzajów ryzyka objętych ochroną socjalną;

3.2. następujących działów ochrony socjalnej w takim zakresie, w jakim są one przewidziane w państwach członkowskich:

a) świadczenia dla bezrobotnych;

b) świadczenia chorobowe i zdrowotne;

c) świadczenia z tytułu macierzyństwa i równoważne świadczenia dla ojca;

d) świadczenia z tytułu inwalidztwa;

e) świadczenia z tytułu starości i renta rodzinna;

f) świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

4. Niniejsze zalecenie nie ma zastosowania do zapewniania dostępu do pomocy społecznej i systemów minimalnego dochodu.

5. Uznając, że w stosunku do pracowników i osób samozatrudnionych zastosowanie mogą mieć różne przepisy, zasady formalnego dostępu, rzeczywistego dostępu, odpowiedniości i przejrzystości określone w niniejszym zaleceniu mają zastosowanie do wszystkich pracowników i do osób samozatrudnionych.
6. Niniejsze zalecenie nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymania w mocy lub ustanowienia dalej idących przepisów dotyczących ochrony socjalnej niż przepisy określone w niniejszym zaleceniu. Niniejsze zalecenie nie ogranicza autonomii partnerów społecznych, jeżeli odpowiadają oni za tworzenie systemów ochrony socjalnej i za zarządzanie nimi.

#### Definicje

7. Na potrzeby niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:
  - a) „rodzaj stosunku pracy” oznacza jeden spośród rodzajów stosunków pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, które mogą różnić się w zależności od czasu trwania zatrudnienia, wymiaru czasu pracy lub innych warunków stosunku pracy;
  - b) „status na rynku pracy” oznacza status jako osoba pracująca w ramach stosunku pracy (pracownik) albo jako osoba pracująca na własny rachunek (osoba samozatrudniona);

- c) „system ochrony socjalnej” oznacza odrębne uregulowania służące zapewnieniu świadczeń uprawnionym beneficjentom, które określają zakres podmiotowy systemu, warunki przyznawania uprawnień, rodzaj świadczeń, kwoty świadczeń, okres wypłaty świadczeń i inne cechy świadczeń, jak i sposób ich finansowania (składki, ogólne opodatkowanie, inne źródła), sposób zarządzania i administrowania systemem;
- d) „świadczenie” oznacza transfer środków pieniężnych lub transfer rzeczowy dokonywany przez podmiot publiczny lub prywatny na rzecz osoby uprawnionej do jego otrzymywania w ramach systemu ochrony socjalnej;
- e) „formalny dostęp” danej grupy oznacza sytuację w określonym dziale ochrony socjalnej (np. starość, zabezpieczenie przed utratą pracy, świadczenia z tytułu macierzyństwa lub ojcostwa), kiedy obowiązujące prawodawstwo lub układ zbiorowy określają, że osoby należące do danej grupy są uprawnione do uczestnictwa w systemie ochrony socjalnej obejmującym ten dział;
- f) „rzeczywisty dostęp” danej grupy oznacza sytuację w określonym dziale ochrony socjalnej, kiedy osoby należące do danej grupy mają możliwość nabywania świadczeń oraz możliwość dostępu do danego poziomu świadczeń, w przypadku materializacji określonego ryzyka;
- g) „utrzymanie praw” oznacza, że prawa już nabyte w przeszłych okresach pracy zawodowej nie zostają utracone, nawet jeśli zostały nabyte w ramach systemów o różnych zasadach lub różnych stosunków pracy;

- h) „gromadzenie praw” odnosi się do możliwości sumowania wszystkich uprawnień i obejmuje zaliczanie okresów uprawniających do świadczeń we wcześniejszym statusie na rynku pracy (lub w równoległych statusach na rynku pracy) na poczet okresów uprawniających do świadczeń w nowym statusie;
- i) „możliwość przenoszenia” oznacza możliwość przenoszenia zgromadzonych uprawnień do innego systemu;
- j) „przejrzystość” oznacza udostępnianie społeczeństwu, potencjalnym członkom systemów oraz członkom i beneficjentom systemów dostępnych, przystępnych, kompleksowych i zrozumiałych informacji na temat zasad systemów lub indywidualnych obowiązków i uprawnień.

#### Formalny dostęp

- 8. Państwom członkowskim zaleca się, aby zapewniły wszystkim pracownikom i osobom samozatrudnionym dostęp do odpowiedniej ochrony socjalnej odnośnie do wszystkich działów, o których mowa w pkt 3.2. niniejszego zalecenia. W ramach uwarunkowań krajowych zaleca się, by cel ten osiągać poprzez poprawienie formalnego dostępu i rozszerzenie go na:
  - a) wszystkich pracowników, bez względu na rodzaj stosunku pracy, na zasadzie obowiązku;
  - b) osoby samozatrudnione, przynajmniej na zasadzie dobrowolności oraz, w stosownych przypadkach, na zasadzie obowiązku.

9. Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły rzeczywisty dostęp wszystkim pracownikom, niezależnie od rodzaju stosunku pracy, oraz osobom samozatrudnionym, na warunkach określonych w pkt 8, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności systemu i wdrożeniu zabezpieczeń służących zapobieganiu nadużyciom. W tym celu:
- a) zasady regulujące świadczenia (np. okresy uprawniające do świadczeń, minimalne okresy zatrudnienia) i uprawnienia (np. okresy oczekiwania, zasady wyliczania świadczeń i okres ich wypłaty) nie powinny uniemożliwiać gromadzenia świadczeń i dostępu do nich ze względu na rodzaj stosunku pracy lub status na rynku pracy;
  - b) różnice pomiędzy zasadami regulującymi systemy odnośnie do statusów na rynku pracy lub rodzajów stosunku pracy powinny być proporcjonalne i odzwierciedlać szczególne sytuacje, w jakich znajdują się beneficjenci.
10. Zgodnie z uwarunkowaniami krajowymi zaleca się państwom członkowskim zapewnienie, aby uprawnienia – niezależnie od tego, czy nabywa się je w ramach systemów obowiązkowych, czy dobrowolnych – można było utrzymywać, gromadzić lub przenosić pomiędzy wszystkimi rodzajami statusów zatrudnienia i samozatrudnienia oraz pomiędzy sektorami gospodarki, przez całą karierę danej osoby lub w trakcie określonego okresu odniesienia, oraz pomiędzy różnymi systemami w ramach danego działu ochrony socjalnej.

## Odpowiedniość

11. W przypadku wystąpienia ryzyka objętego systemami ochrony socjalnej dla pracowników i osób samozatrudnionych państwom członkowskim zaleca się zagwarantowanie, aby systemy zapewniały swoim członkom odpowiedni poziom zabezpieczenia w odpowiednim czasie i zgodnie z uwarunkowaniami krajowymi, który pozwala na utrzymanie godnego poziomu życia oraz odpowiednie zastąpienie dochodów, przy jednoczesnym ciągłym zapobieganiu popadania tych członków w ubóstwo. Przy ocenie odpowiedniości uwzględnia się cały system ochrony socjalnej w danym państwie członkowskim.
12. Państwom członkowskim zaleca się, by zapewniły proporcjonalność składek na ochronę socjalną w stosunku do zdolności opłacania składek przez pracowników i osoby samozatrudnione.
13. W świetle uwarunkowań krajowych i w stosownych przypadkach państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, aby wszelkie przewidziane w prawodawstwie krajowym zwolnienia ze składek na zabezpieczenie społeczne lub redukcje tych składek, w tym dla grup osiągających niskie dochody, były stosowane względem wszystkich rodzajów stosunku pracy i statusów na rynku pracy.
14. Państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, aby wysokość składek na ochronę socjalną oraz uprawnień osób samozatrudnionych była oparta na obiektywnej i przejrzystej ocenie podstawy ich dochodu, z uwzględnieniem wahań ich dochodów, i aby odzwierciedlała ich faktyczne zarobki.

## Przejrzystość

15. Państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, aby warunki i zasady wszystkich systemów ochrony socjalnej były przejrzyste i aby osoby fizyczne miały nieodpłatny dostęp do aktualnych, kompleksowych, przystępnych, przyjaznych dla użytkownika i zrozumiałych informacji na temat swoich indywidualnych uprawnień i obowiązków.
16. Zaleca się, aby państwa członkowskie uprościły, w razie konieczności, wymogi administracyjne systemów ochrony socjalnej względem pracowników, osób samozatrudnionych i pracodawców, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

## Wdrożenie, sprawozdawczość i ocena

17. Państwa członkowskie i Komisja powinny wspólnie działać na rzecz poprawy zakresu i przydatności danych gromadzonych na poziomie Unii na temat siły roboczej i dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem wspierania kształtowania polityki ochrony socjalnej w odniesieniu do nowych form pracy. W tym kontekście zaleca się, by państwa członkowskie gromadziły i publikowały, w miarę możliwości, wiarygodne krajowe dane statystyczne dotyczące różnych form ochrony socjalnej, na przykład w podziale według statusu na rynku pracy (osoba samozatrudniona lub pracownik), rodzaju stosunku pracy (na czas określony lub nieokreślony, w niepełnym wymiarze lub w pełnym wymiarze czasu pracy, nowe formy pracy lub zatrudnienie standardowe), płci i wieku do dnia ... [24 miesiące po dacie publikacji niniejszego zalecenia].



18. Do dnia ... [12 miesięcy po dacie publikacji niniejszego zalecenia] Komisja powinna, wspólnie z Komitetem Ochrony Socjalnej, ustanowić ramy monitorowania i stworzyć uzgodnione wspólne wskaźniki ilościowe i jakościowe służące do oceny wdrażania niniejszego zalecenia, umożliwiające jego przegląd.
19. Zaleca się, by państwa członkowskie jak najwcześniej wdrożyły zasady określone w niniejszym zaleceniu i do dnia ... [18 miesięcy po dacie publikacji niniejszego zalecenia] przedłożyły plany na temat odpowiednich środków, które mają zostać podjęte na szczeblu krajowym. Postępy we wdrażaniu tych planów powinny być omawiane w kontekście narzędzi nadzoru wielostronnego zgodnych z europejskim semestrem i otwartą metodą koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego.
20. Komisja powinna dokonać przeglądu postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia, uwzględniając jednocześnie wpływ na MŚP, we współpracy z państwami członkowskimi i po konsultacjach z zainteresowanymi stronami, i złożyć sprawozdanie Radzie do dnia ... [3 lata po dacie publikacji niniejszego zalecenia]. W oparciu o wyniki przeglądu Komisja może rozważyć sporządzenie kolejnych wniosków.
21. Komisja powinna zapewnić, aby wdrożenie niniejszego zalecenia było wspierane działaniami finansowanymi z odpowiednich programów unijnych.

22. Komisja powinna ułatwić wzajemne uczenie się i wymianę najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami.

Sporządzono w ...

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*

---