

Odvody na sociální zabezpečení a zdravotní péči v právu Evropské unie

Úvod – malá pozornost

Veřejné odvody na sociální zabezpečení a zdravotní péči jsou na pomezí dvou v mnoha zemích rozlišovaných odvětví práva: finančního práva a práva sociálního zabezpečení.

Možná kvůli tomu není věnována těmto odvodům pozornost odpovídající jejich ekonomickému, sociálnímu a politickému významu. Tyto odvody přitom vůbec nejsou zanedbatelné, běžně překračují desetinu hrubého domácího produktu země.

Integrace v Evropské unii se týká též daní a sociálního zabezpečení. Ovšem rozsah a způsob sociálního zabezpečení je záležitostí členských států. Totéž platí pro přímé daně.

Koordinace odvodů na sociálního zabezpečení sleduje unijní koordinaci sociálního zabezpečení. Protože ale odvody souvisejí s daněmi, tak je třeba sledovat rovněž jejich koordinaci.

Příliš mnoho zmapováno není. Učebnice tuto problematiku opomíjejí. Nedaří se nalézt rozsáhlejší studie. V evropském prostoru není mnoho odborných článků. Následující studie se proto pokusí tuto mezeru přinejmenším částečně vyplnit a v Česku problematiku představit.

Koordinace odvodů na sociální zabezpečení v EU obecně (čtvrtá kapitola) a její jednotlivé problémy (pátá kapitola) vyžaduje nejen uvědomění širšího mezinárodně-právního rámce (třetí kapitola), ale také vnitrostátního financování sociálního zabezpečení na pozadí veřejných financí (druhá kapitola) a vůbec fenomén sociálního zabezpečení (první kapitola), aby se na konci zvažily možnosti zpřesnění a změn (šestá kapitola).

Sociální stát

1.1 Připomenutí sociálního státu v jeho úzkém a širokém pojetí

Za jednotlivá plnění příznačná pro sociální stát se považují zaprvé starobní, invalidní a pozůstalostní důchody, sociální podpora a sociální pomoc, zadruhé odvětví služeb převážně veřejně hrazených: zdravotní péče a školství a zatřetí vnější okruh dotovaných služeb jako jsou doprava, bydlení, kultura, sport.

Sociální služby, spotřeba a investice: školství, doprava, bydlení, kultura, sport jsou považovány za nástroje zlepšování stavu obyvatelstva, mají tedy nejen spotřební, ale též investiční ráz.

Sociální stát se neprojevuje jenom poskytováním sociálních dávek a hrazením sociálních služeb a přispíváním na některé další činnosti.

Sociální zabezpečení se prolíná se zajišťováním dalších úkolů státem – zdravotnictví (veřejná bezpečnost), školství, zejména odborné a vysoké včetně vědy (hospodářský rozvoj), totéž platí pro dotované služby. Rozsah sociálního zabezpečení se tak nedá úplně přesně vymezit.

Určitý sociální rozměr má třeba dotačně náročná zemědělská politika, jejímž smyslem je jak zajištění dostupných potravin, tak v rostoucí míře zachování pracovních míst na venkově. Podobně působí výběrové státní podpory výrobcům a poskytovatelům služeb, neboť hlavním důvodem je zachování či zvýšení zaměstnanosti.

Sociální rozměr by měla též opatření řešící zásobování potravin či energiemi v případě nouze, kdy by nestačily sociální dávky na jejich obstarání.

Podobu sociálního státu určuje rovněž rozložení daňového břemene. Progresivní zdanění příjmů přenáší břímě financování státu na lépe vydělávající. Podobně sociální zájem lze spatřovat za leckterými odpočty od základu daně. Sociální daně z přidané hodnoty a nejrozmanitější úlevy ve všech dalších daních zohledňující sociální potřebnost.

Konečně sociální rozměr se dá spatřovat v přerozdělování peněz mezi jednotkami územní samosprávy, aby se zabezpečila srovnatelná sociální úroveň na území celého státu, pokud je hospodářský výkon příliš odlišný.

Stále bychom neměli zcela zapomínat na to, že určité sociální zajištění je vedle rozsáhlého, v očích mnohých až přebujelého státu, stále zabezpečováno lidskou dobročinností a dobrovolností. Nadále existují dokonce charity, neziskové organizace působící z darů apod.

Jako součást sociálního zabezpečení dala považovat soudržnost příbuzných. Tuto právo do značné míry dokonce požaduje, jestliže ukládá vyživovací povinnosti a umožňuje vymáhat výživné při neplnění této soudržnosti.

Sociální rozměr lze spatřovat v jednotlivce samotného považovat zabezpečování se jednotlivce na stáří, úraz, nemoc a ve prospěch pozůstalých smrt prostřednictvím spoření, pojištění, investic do majetku, zejména nemovitostí apod., zvláště pak jsou-li státem dotačně či daňově podporovány, jako třeba důchodové spoření.

Sociální angažmá tak lze spatřovat v široké paletě působení nejen státu, ale také společnosti a jednotlivců.

1.2. Vývoj sociálního zabezpečení jako příčina jeho složitosti

Vraťme se však k sociálnímu zabezpečení v obvyklém slova smyslu, zahrnujícím sociální dávky a sociální služby.

Takové sociální zabezpečení má své počátky už před sto lety. Zavedení sociálního zabezpečení si vynucovaný sociálními nepokoji a politickými střety. Pokud ale bereme v potaz charitu, tak lze počítat sociální zabezpečení středověké a raně novověké.

Na počátku bylo zabezpečování pouze některých skupin obyvatelstva.

Státy nejdříve sociálního zabezpečení připustily, v některých případech si je dokonce musely vyvzdorovat na státu, pak je začaly různými nástroji podporovat, ale zároveň také dozorovat, ba leckdy řídit.

Na sociálním zabezpečení se tak podílejí nejrůznější instituce. Kromě státu a územní samosprávy zvláštní samosprávné útvary, církve, nadace, ale také podniky.

Tomu odpovídá právní rámec. Zdaleka to není jenom státní zákonodárství. Ale také spolkové právo, kolektivní smlouvy a soukromoprávní rámce pro charitu stejně jako pro komerci.

Ve značné míře je sociální zabezpečení navázáno na zaměstnání. Sociální zabezpečení se začalo rozvíjet jako zabezpečení některých pracujících z jejich vlastních prostředků a z prostředků

zaměstnavatelů. Bohatí jej nepotřebovali, chudina na něj neměla a osobní podnikatelé měli svobodu rozhodnout se pro nějaké vlastní zabezpečení. Rámec sociálního zabezpečení

Postupné rozšiřování zabezpečení do současné všeobecnosti, nemalá míra státních zásahů do té doby, nemalý stupeň postátnění jednotlivých soustav sociálního zabezpečení. Naopak během posledních desetiletí v souladu s trendy liberalizace a privatizace dochází k liberalizaci a privatizaci.

1.3. Různý stupeň povinné a dobrovolné účasti

Jak už bylo uvedeno, v minulosti sociální zabezpečení bylo výběrové. Mnohdy bylo dokonce na státu spíš vyvzdorováno, než že by ho stát sám zaváděl. Pak pochopitelně dobrovolná účast a tedy dobrovolné placení příspěvků.

Jako součást zevšeobecnění sociálního zabezpečení se postupně zaváděla povinná účast vymezených skupin obyvatelstva. Povinnost podílet se na sociálním zabezpečení též hrazením jeho nákladů prostřednictvím daní či příspěvků.

V rámci neoliberalních a privatizačních tendencí posledních desetiletí se trend obrátil. Zaváděla se větší dobrovolnost mezi jednotlivými poskytovateli dávek sociálních služeb.

Dílcí ponechání možnosti volby např. režimu či zabezpečujících institucí. Mezi povinnou a dobrovolnou účastí tedy stojí povinně volitelná účast. Klient sociálního zabezpečení se musí zabezpečit v soustavě odpovídající určitým základním požadavkům, může si ale vybrat mezi institucemi.

1.4. Různá míra postátnění sociálního zabezpečení

Socialistické Československo mělo zcela postátněné sociální zabezpečení. Po revoluci v roce 1989 došlo v nástupnické České republice k určité nápodobě západoevropského nestátního rázu, avšak nakonec v karikaturní podobě.

Zavedlo se veřejné sociální a zdravotní pojištění odvozené od výdělku člověka s nemalými výhodami pro osoby samostatně výdělečně činné ve srovnání se zaměstnanci.

Pro financování zdravotnictví se vytvořily veřejné zdravotní pojišťovny – všeobecná a rozmanitě organizované resortní. V případě důchodového, nemocenského a podpory v nezaměstnanosti si vše ponechává pod kontrolou stát, ke vzniku nějakých od státu formálně oddělených pokladen vůbec nedošlo. Jenom existuje zvláštní důchodový účet se speciálním sledováním.

V jiných evropských a dalších státech to je jiné. Sociální zabezpečení v úzkém slova smyslu tam zajišťují další instituce, na které mají vliv jednotlivé skupiny obyvatelstva prostřednictvím různých spolků, svazů, asociací, komor a podniků. Popř. zabezpečování prostřednictvím soukromých subjektů – privatizace sociálního zabezpečení. Důchodové fondy, soukromé zdravotní pojišťovny zajišťující veřejné zdravotní pojištění (USA).

1.5. Míra zásluhovosti, pojištění a soudržnosti

Různé chápání důvodů pro sociální dávky nebo služby:
na jedné straně zásluhovost – zajištění blízkých.
na druhé straně soudržnost.

Leckdy je zásluhovost skutečnou, nicméně neuznanou. Jenom částečně je zásluhovost v soustavě

přímo uznaná

Příkladem sociální dávky odvozené od zásluh jsou důchody - to jsou některé soustavy důchodové. Určitý prvek pojištění a tedy soudržnosti se už v důchodových soustavách skrývá – zajištění jednotlivě neodhadnutelnou dobu snížené pracovní schopnosti až neschopnosti, kdy je potřebný starobní důchod. Ještě výraznější je to třeba u invalidních či pozůstalostních důchodů. Přesto lze důchodové zabezpečení částečně komercializovat, neboť rizika jsou předvídatelná.

Jinak je tomu v případech již potřebných, kteří by pojistitelní nebyli. Zde musí nastoupit přerozdělování. Podobně to platí pro rizika, která mohou být zatížena morálním hazardem, například zabezpečení v nezaměstnanosti. O sociální pomoci v úzkém slova smyslu nemluvě, ta pochopitelně není na základě zásluh.

Řada soustav má v sobě nicméně v sobě vědomě či bezděčně další přerozdělování mezi těmi, kdo se zasloužili, a ostatními, někdy značné, popřípadě se prostředky používají na něco jiného.

Také v případě sociálních služeb se při jejich rozdělování zvažuje podíl dotčeného či jeho blízkých na zajištění prostředků, byť třeba zprostředkovaně, podle zdánlivě nesouvisejících hledisek.

2.1. Financování sociálního zabezpečení

Výše probíraná různá zásluhovost či soudržnost sociálního zabezpečení nabádají ke zkoumání financování sociálního zabezpečení.

Výše zmiňovaná plnění sledující obecnější prospěch a plnění okrajová hradí nebo na ně přispívá stát či jednotky územní samosprávy přímo. Pro financování se používají daně. Poskytovatelé přitom nemusejí být stát a jím vytvořené instituce, ale také velmi rozmanité instituce, které stát či územní samospráva dotují.

Okruh osob, kterým se takto zabezpečují, je široký, odpovídá obyvatelstvu státu, popř. jednotky územní samosprávy. V případě některých dotovaných služeb to dokonce může být kdokoli, včetně cizozemců, kteří se nepodíleli.

Naopak u těch sociálních plnění, které se pojmají jako veřejné spoření nebo pojištění, se vymezují oprávnění na plnění na základě účasti nebo vazby na účastníka.

Prvky spoření, přinejmenším fiktivního – starobní důchod.
A prvky pojištění – invalidní důchod, nemocenské a zdravotní pojištění.

Zde nastupují příspěvky (odvody) na sociální a zdravotní zabezpečení.

2.2. Potřeba rovnováhy a krize sociálních soustav

Je-li sociální zabezpečení komerční, tak se usiluje dokonce o zisk, byť státy mají snahu jeho výši sledovat a případně omezovat.

Většina soustav sociálního zabezpečení se nicméně buduje na neziskovém základě. Nutnost udržení rovnováhy příslušné soustavy sociálního zabezpečení v případě samostatnosti je zjevná. Nechce-li nicméně stát přerozdělovat, tak se musí snažit o rovnováhu také.

Leckde v Evropě i jinde se sociální zabezpečení ocitá v obtížích kvůli rostoucím výdajům a slábnoucím příjmům. Co je na vině: demografická stagnace, stárnutí obyvatelstva. Ale také

globalizace, zostřená konkurence, únik investorů, neochota platit daně. Sociální stát evropského typu se ocitá v krizi kvůli financování. Zvláště země oslabené rovněž korupcí a neefektivním státním aparátem se v posledních letech ocitají na pokraji bankrotu. Úspory pochopitelně dopadají též na sociální angažmá, bez ohledu na podobu organizace a financování.

2.3. Zvláštní odvody na sociální zabezpečení

Kvůli výše zmíněnému rozmachu sociálního zabezpečení se příspěvky na sociální zabezpečení rozvinuly do podoby jakéhosi druhého zdanění, mnohdy rozsáhlejšího, než je vlastní zdanění příjmů.

Odvody na sociální zabezpečení jsou tak zřetelněji odlišované od daní.

Je potom pochopitelné, že odvody do takových institucí je sklon pojímat jako odlišné od daní a leckdy se blíží soukromoprávním platbám. To se projevuje v režimech vyměrování, řešení sporů, vymáhání apod.

Základní zátěž leží na hospodářsky činných jednotlivcích, zejména zaměstnancích a také jejich zaměstnavatelích. Proto vedlejší mzdové náklady.

V případě osob samostatně výdělečně činných ponechání větší míry dobrovolnosti a paušalizace.

Příznačné je osvobození krátkodobého či podružného zaměstnání od těchto příspěvků. V Česku se třeba neplatí příspěvky z krátkodobých smluv o provedení práce (do 100 hodin ročně pro jednoho zaměstnavatele).

Opačným trendem může být zatěžování nepracovních příjmů těmito odvody: z pronájmu, z úroků, z výnosu podílu na podnikání apod.

2.4. Pokřivení financování sociálního zabezpečení na příkladu České republiky

Řada zemí má kvůli vývoji nesnadno odlišitelné sociální zabezpečení financované zvláštními odvody od dalších sociálních dávek a služeb financovaných daněmi.

Toto propletení znesnadňuje rozlišování daní a příspěvků (odvodů).

Málokterá země nicméně v deformaci došla tak daleko jako Česká republika.

Během desetiletí došlo k výraznému snížení daně z příjmů jednotlivců a zavedení nízké rovné sazby, která se v případě pravicové vlády stala „posvátnou krávou“. Takže záleží na tom, jak jsou nastavené odvody, zda jsou „zastropované“ a pokud ano, v jaké výši.

Důchodový a nemocenský systém jsou přitom mimořádně rovnostářský. Až to za nepřijatelné označuje Ústavní soud. Rovněž zdravotní péče se všem právně poskytuje ve stejném rozsahu, jakkoli vždy existovali a existují protekční pacienti.

Solidarita se tak zajišťuje především prostřednictvím odvodů na sociální a zdravotní zabezpečení. Zde se vlastně skrývá daňová progresse, ovšem s výjimkou těch nejbohatších, uplatňují-li se stropy.

V Česku prostě víceméně máme sociální a zdravotní daň. Mezi zdravotními pojišťovnami se masivně prerozděluje, tyto pojišťovny mají ve skutečnosti jenom omezenou autonomii ohledně stanovování rozsahu zdravotní péče a zajištění jejího poskytování.

Českou republiku lze uvádět jako příklad značného postátnění sociálního zabezpečení. Pokud jde o odvody, tak dochází k plnému vytracení se odlišností, jsou to vlastně zvláštní zdravotní a sociální daně, jejichž výnos stát stejně přerozděluje mezi provádějícími institucemi.

Proto se koneckonců také roky navrhuje, aby výběr odvodů byl propojen s výběrem nevelkých daní z příjmů a jenom neschopnost státu zřídit „jednotné inkasní místo“ tomu zatím zabránila.

Teoreticky by se dalo v českých poměrech představit plné spojení daně z příjmů a příspěvků na veřejné sociální a zdravotní pojištění a vytvoření jedné vysoké daně z příjmů.

2.5. Míra propletení jinde

Česko ovšem není jediné s propletením zvláštními příspěvky hrazeného sociálního zabezpečení se státním hospodařením pomocí daní.

Jen „vůči sobě nejupřímnější“ státy upouští od zvláštních odvodů a vše řeší nutně vyššími daněmi.

Jsou země, kde odvody nedostačují k pokrytí financovaných sociálních výdajů. Jsou země, kde se odvody využívají pro jiné účely, neboť je jich víc než potřeba. Jsou země, kde se přebytky spoří odděleně od ostatních státních rezerv, jsou země, kde je vše spravováno jednou institucí.

2.6. Zohledňování odvodů na sociální zabezpečení ve zdanění

Rozdílné přístupy v jednotlivých zemích s ohledem na velmi rozmanité způsoby financování a organizaci sociálního zabezpečení.

Státy mohou zprostředkovávat či podporovat výběr odvodů pro instituce.

Zohlednění odvodů na sociální zabezpečení při placení daní z příjmů fyzických a právnických osob. Obvyklé je odpočítávání odvodů zcela nebo do určité výše od základu daně.

2.7. Daňové zvýhodnění či osvobození zabezpečování sociálních soustav a jejich provozovatelů

Zájem státu na dostupném sociálním zabezpečení se však projevuje rovněž cestou osvobození systémů sociálního zabezpečení a poskytovatelů sociálních služeb od daně z přidané hodnoty nebo sníženou sazbou těchto daní.

2.8. Zdanění přijetí sociálních dávek a služeb

Podobně státy běžně daňově osvobozují či zvýhodňují sociální dávky či služby. Příkladem je rozsáhlé osvobození důchodů a dalších dávek od daně z příjmu stejně jako snížená sazba daně z přidané hodnoty na sociální dávky.

Zase zde mohou být důvody – snaha co nejvíce podpořit účinnost sociálních dávek a služeb a stejně tak přesvědčení o zbytečnosti přelévání peněz, jestliže podstatnou část sociálního zabezpečení zajišťují státy samy či

Neplatí to však rozhodně všeobecně pro všechny státy a všechny sociální dávky. V řadě států nalezneme příklady zdanění sociálních dávek.

3.1. Mezinárodní pozornost sociálnímu zabezpečení a jeho financování

Poslední desetiletí jsou ve znamení značného zmezinárodnění řady záležitostí. Mezinárodní organizace začaly

Důvod pro harmonizaci – základní povědomí ohledně sociálního zabezpečení v jednotlivých situacích, přesvědčení, že stát bude asociální, pokud takové zabezpečení nebude.

Důvod pro koordinaci – spravedlivé, rozumné a únosné sociální zabezpečení migrantů s ohledem na ráz jednotlivých sociálních služeb a dávek.

Prostřednictvím klasického mezinárodního práva – dvou- či vícestranných mezinárodních smluv.
Prostřednictvím nadnárodního práva v případě Evropské unie.

3.2. Vliv mezinárodních organizací na „sociální“

Organizace Spojených národů – Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
Do značné míry politická proklamace, obecné, spíše jenom ideologické formulace, jejichž skutečný účinek na sociální zabezpečení.

Mezinárodní organizace práce - podrobnější standardy, jejich zřetelné vymezení. Dílem je ovšem pouze *soft law*. Pokud jsou to smlouvy, tak na ně přistupují na ně jenom státy, které tyto standardy chtějí zavést či ještě častěji je už zavedly.

Rada Evropy – je poměrně zdrženlivá v oblasti sociální ochrany, byť prostřednictvím poradních a sledovacích institucí leccos hodnotí a vyvíjí určitý tlak na členské státy.

Lze tak uzavřít, že členství v jakékoli mezinárodní organizaci nemá vliv na skutečnou míru sociálního zabezpečení.

Příznačné pro celosvětové stejně jako kontinentální standardy sociálního zabezpečení je ponechání způsobu financování příslušných sociálních soustav zcela na státech.

3.3. Decentralizovaná koordinace sociálního zabezpečení

Decentralizovaná koordinace sociálního zabezpečení pomocí dvoustranných smluv odráží nevůli neschopnost dohodnout se mnohostranném rámci. Dvoustranné smlouvy také reagují na zvláštnosti soustav sociálního zabezpečení příslušných smluvních stran.

Formulovat zásady koordinace rámcovou smlouvou je sice možné a stalo se na půdě Mezinárodní organizace práce, nicméně většina států to nepovažuje za potřebné či si chce ponechat prostor pro úpravu

Takové zásady přesto lze z dvoustranných smluv dovodit: zásady zrovnoprávnění občanů s cizinci, zásada započítávání rozhodných dob, poskytování dílčích důchodů.

Odchýlení se od těchto zásad se nicméně vyskytuje, uvedené zásady nelze považovat za imperativní.

3.4. Zásahy mezinárodních organizací na „ekonomiku“

Ovlivňování financování sociálního zabezpečení je třeba hledat spíše v mezinárodních organizacích, které sledují hospodaření jednotlivých států, např. Mezinárodního měnového fondu,

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) nebo mezinárodních bank.

Tyto organizace omezeně ovlivňují členské státy směrem k určité organizaci daní a odvodů. Leckteré modely daní a odvodů totiž ovlivňují

Převládající pohled patrný mezi ekonomy a tedy také ekonomicky orientovaných mezinárodních organizací je, že mezi daněmi a odvody zásadní rozdíl není, neboť veřejné sociální zabezpečení v sobě stejně obsahuje

Trochu se zkoumá, jaké účinky mají jednotlivé sociální politiky, zda a jak motivují k zaměstnávání.

Zde je ale třeba dodat, že tyto mezinárodní organizace do nemalé míry vyvíjejí tlak na omezování veřejných výdajů včetně sociálního angažmá, které se považuje za problematické. Neoliberální politika v posledních desetiletích v těchto organizacích dominovala.

Někdy nicméně tyto organizace vyslovují zcela konkrétní doporučení týkající se jednotlivých sociálních dávek a služeb a jejich financování. Pozorovatelé ovšem nemohou než potvrdit, že členské státy se příliš ovlivňovat nedají.

Omezená migrace za prací vysvětluje nezáměr o koordinaci sociálního zabezpečení a jeho odvodů, a to přesto, že souběžně tyto organizace věnují pozornost zdanění hospodářských činností překračujících hranice. Jmenovitě OECD vytváří vzorovou smlouvu o zamezení dvojího zdanění.

3.5. Exkurs do problematiky zdanění mezinárodních příjmů

Jak státy zdaňují příjmy: vlastním obyvatelům (rezidentům) bez ohledu na státní občanství stát zdaňuje všechny příjmy (tzv. celosvětový příjem). Ale zároveň si osobuje zdaňovat příjem kohokoli ze zdrojů na svém území. Výsledek je v případě některých druh dvojí zdanění. Přitom se uznává, že osobní úlevy – které tvoří zmiňované sociální zabezpečení v širším slova smyslu - mohou státy omezit jenom na své obyvatele. Uvedené přístupy lze považovat za zásady mezinárodního daňového práva.

Zamezení dvojího zdanění zajišťují státy na základě dvoustranných smluv. Patrně značné rozdíly zabraňují vytvoření mnohostranné smlouvy o zamezení dvojího zdanění a k ochotě přijímat jenom v některých případech metodu vynětí, v jiných případech se přistupuje na kompromis v podobě započtení. Tyto smlouvy jsou však do značné míry podobné, neboť vycházejí ze vzoru Organizace Spojených národů, popř. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

Smlouvy o zamezení dvojího zdanění se nevztahují na odvody/příspěvky do veřejných soustav sociálního zabezpečení.

3.6. Míra sociální integrace ve federacích pro srovnání

USA jsou ve srovnání s evropskými státy „polosociální“. Míra sociální ochrany je menší. Nicméně výdaje nejsou rozhodně poloviční. Tomu odpovídají daně a odvody na sociální zabezpečení.

Co je však zde podstatné, je míra federalizace. V USA je jádro sociální ochrany federální. Proto koneckonců federace ovládá většinu veřejných peněz. Politický střet o míru a zaměření sociální ochrany v USA se tak odehrává zejména na federální úrovni. Jistě, výjimku představuje školství a lokálně vázané služby pro obyvatelstvo. Státy USA federální sociální ochranu doplňují a částečně provádějí jako zakázku federace. Toto platí zejména pro zdravotnictví.

Financování v USA prostřednictvím federálních daní a odvodů a daní jednotlivých států a jejich územní samosprávy. Protože ale existuje řada různých schémat důchodového zabezpečení a různá variabilita státní sociální politiky. Je otázka, zda existuje nějaká koordinace s ohledem na výrazněji zásluhové pojetí jednotlivých důchodových soustav, nebo zda prostě lidé dostanou od každé soustavy, kolik tam vloží.

Podobně tomu je též v dalších federacích – např. Kanada má v případě Quebecu provinční důchod, takže musí existovat koordinace s ostatními provinciemi, respektive namísto nich existujícího .

Podobně byly republikové důchodové systémy v Jugoslávii koordinovány federálním právem, což činilo rozdělení trochu jiné než v případě Československa.

4.1. Evropská unie jako svazek jednotlivých sociálních států

Evropská unie je unie víceméně sociálních států, avšak nikoli sociální unie. Poměry v jednotlivých evropských zemích se nemálo odlišují.

Poměry jsou dané pochopitelně na prvním místě hospodářskou úrovní jednotlivých členských států a z něj vyplývajícího blahobytu obyvatelstva.

Nemalý význam mají též politická rozhodnutí, odrážející v demokratickém prostředí přesvědčení většiny či tlak vlivných menšin na

Opomíjet konečně nelze ani rozdíly historie: různý stupeň kontinuity a diskontinuity států a také jejich sociálních soustav.

4.2. Role samotné Evropské unie v oblasti sociálního zabezpečení

Určitý sociální rozměr má zemědělská politika a ještě trochu více regionální politika, na kterou se vydává dohromady velká většina výdajů EU.

Jenom jeho zlomek se využívá na sociální angažmá v obvyklém slova smyslu.

Evropská unie má ovšem omezený rozpočet zvíci řádově 1% HDP členských států. Prostor pro vlastní sociální politiku má tak EU omezený.

Harmonizace sociálního zabezpečení.

Vnášení zásad práva EU – zejména rovnosti podle jednotlivých integračních a dalších hledisek -

4.3. Koordinace sociálního zabezpečení migrantů

Od počátku existence Evropských společenství koordinace sociálního zabezpečení členských států pro zajištění migrantů, přičemž občané členských států se těší značným migračním svobodám.

Za nedostatečné se zjevně brzy považovalo další pokračování uplatňování dvoustranných smluv, které pochopitelně nekoordinovaly všechno, mezi všemi státy a nikoli srovnatelně.

Nyní už třetí propracovaná úprava.

Pravidelně základní úprava jedním nařízením a k tomu ještě prováděcí nařízení.

Toto znesnadňuje orientaci.

Vedle judikatury též řešení problematických aspektů prostřednictvím komitologie. To se může týkat též příspěvků na sociální zabezpečení.

4.4. Zásady koordinace sociálního zabezpečení

Zásady koordinace jsou příslušnost k jednomu státu, sčítání rozhodných dob, zákaz omezení vývozu dávek (tj. požadavek bydliště), poskytování dílčích dávek.

Výrazné potlačení významu státního občanství je příznačné pro koordinaci sociálního zabezpečení obecně. V Evropské unii je to pochopitelně umocněno. Dokonce koordinace dílem zahrnula též občany nečlenských států, pokud jsou zařazení do soustavy sociálního zabezpečení členských států.

Co soustavné dojíždění za prací či podnikáním přes hranice bez změny bydliště (pendleři)? Jaké jsou možnosti volby? Jak je to s odvody na sociální zabezpečení? Rovněž příslušnost ve státě zajištění, s určitou možností volby například pokud jde o zdravotní zabezpečení,

Jinou záležitostí o vyslání zaměstnavatelem do jiného členského státu. Jakkoli v záležitostech pracovního práva je složitý kompromis, ve věcech sociálního zabezpečení je značný sklon ponechávat vyslaného pracovníka ve státě jeho obvyklého zaměstnání.

Co souběžná práce/podnikání ve více členských státech zároveň? To je nejsložitější. Uveďme si základní pravidla: dvojí či vícere zaměstnání, podnikání a zaměstnání, dvojí či vícere podnikání. Zásada přiřazení k jednomu státu: rozhodné bydliště.

Co příslušnost na základě převahy (overriding effect)?

4.5. Koordinace též ve věci příspěvků

Malá pozornost v souvislosti se sociálním zabezpečení se věnuje příspěvkům (odvodům).

Koordinace sociálního zabezpečení zahrnuje též odvody na sociální zabezpečení – příslušnost se odvozuje.

Nejčastější situace je pobyt a práce v jednom státě – zde též příspěvků. Toto je celkem jasné a pochopitelné a správně jednoduché.

Složitější je to při souběhu hospodářského působení, zde použití výše uvedených hledisek.

Zásada zařazení do jednoho státu se všemi důsledky včetně odvodů s důsledkem odvodů.

4.6. Placení a vymáhání příspěvků přes hranice členských států

Najít pravidla pro placení a vymáhání příspěvků na sociální zabezpečení.

Čl. 21 prováděcího nařízení - povinnost zaměstnavatele platit odvody za zaměstnance příslušného do jiného státu jeho příslušným institucím

Možnost dohody zaměstnavatele se zaměstnancem ohledně plnění této povinnosti.

Vymáhání dříve a nyní v případě dobrovolného nehrazení.

Uvádí se, že teprve nyní je vytvořen mechanismus pro vymáhání v případě příspěvků teprve nařízením 883/2004 a 987/2009, čili současnou úpravou.

Poukazuje se v této souvislosti na souběžný účinnější způsob vymáhání daňových nedoplatků.

4.7. Koordinace přímých daní uvnitř Evropské unie

Mezi členskými státy zůstávají značné rozdíly, pokud jde o povahu, konstrukci a sazby přímých daní.

Chybí nadnárodní koordinace. Absence kompetence se projevuje dokonce v této absenci. Oblast přímého zdanění si členské státy střeží jako svou kompetenci ještě horlivěji, když nepřístupují ani na legislativně-technickou nadnárodní koordinaci.

Koordinace je tedy rovněž na základě dvoustranných smluv, srovnatelných s těmi, které mají další státy. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění jsou rovněž v jednotlivostech odlišné, podstata je stejná, takže stejně jako u koordinace sociálního zabezpečení lze hovořit o zásadách.

Ty jsou nicméně jiné.

V případě souběžně ve více členských státech činných jednotlivců bude docházet k dílčímu zdanění ve všech dotčených státech, neboť se uplatní zdanění ze zdrojů, přičemž ve státě daňové rezidence, kde by se obecně zdaňovaly příjmy z celého světa, se příjem v jiném členském státě osvobodí (vynětí) nebo se o něj sníží domácí daňová povinnost (započtení).

Vidíme tedy, že příslušnost pro výběr odvodů je jiná než daňová příslušnost.

4.8. Odborná pozornost Evropské unie odvodům na sociální zabezpečení a jejich výběru

Evropská unie postupně posiluje sledování členských států též v záležitostech nespádajících do její vlastní kompetence, pokud jsou určité důsledky pro integraci.

Sociální zabezpečení a jeho financování představují jevy, které mají dopad na hospodářskou výkonnost členských států. Evropská unie vyvíjí leccjaké iniciativy ke zlepšení hospodářské výkonnosti.

Stav sociálního zabezpečení a jeho financování ovlivňuje veřejné rozpočty. Jejich udržitelnost je potřebná pro jednotnou měnu.

Příkladem pozornosti EU sociálnímu zabezpečení jsou studie ohledně konstrukce a výběru.

5.1. Nejasnosti, podivnosti a nespravedlnosti v souvislosti s příspěvky na sociální zabezpečení

Malý počet rozsudků Soudního dvora odráží malý počet sporů týkajících se příspěvků.

Zanedbatelná pozornost odborné literatury. Zdánlivě jakoby nebyly problémy.

Ale spíše je to okrajové téma, dopadající na malý počet jednotlivců.

Pokřivení pojetí daní a příspěvků v jednotlivých členských státech mohou ovšem vyvolávat nespravedlnosti a podivnosti.

5.2. Vyžadování příspěvků (odvodů) z příjmů ze zahraničního podružného zaměstnání či podnikání

Otázka, zda právo řady států včetně České republiky počítá s výběrem příspěvků (odvodů), resp. pojistného na veřejné zdravotní a sociální pojištění.

Pohled do obou zákonů – 589/1992 Sb. resp. 592/1992, oba ve zněních po vstupu Česka do

Evropské unie mlčí při mezinárodním vymezování základu.

Co říkají komentáře. Ty rovněž nejsou sdílné. Otázka je zjevně pro komentátory stejně jako čtenáře okrajová.

Dá se odvodit zahraniční záběr výběru z koordinačních nařízení dovozujících příslušnost Česka pro sociální zabezpečení?

Skutečností má být takové placení (ředitel Centra mezistátních úhrad JUDr. Švec uvádí, že se to děje).

Není však zřejmé děje-li se tak skutečně ve všech případech podružného zaměstnání či podnikání v zahraničí.

Podružný zahraniční zaměstnavatel by si toho měl všimnout, neboť jeho zaměstnanec výjimečně nepatří do domácího sociálního zabezpečení. Pak by si měli sami vyjasnit, kam patří a patrně to většinou vede k uzavření dohody o přenosu povinností na zaměstnance.

Méně jasné je to v případě podružného podnikání, tam by si toho měl být vědom jednotlivec, který v jiném členském státě podniká.

V této souvislosti se mezinárodně vynoří osvobození podružných a krátkodobých zaměstnání od těchto odvodů.

Rozhodné by jistě kvůli stejnému uplatnění mělo být právo státu, který odvody vyměřuje. Problém je v tom, že zaměstnání v zahraničí bude podle práva státu místa výkonu práce (lex loci laboris).

Na místě by potom mělo být srovnání pracovního práva hostitelské země, to ale srovnatelné instituty nemusí mít. Už proto třeba ne, protože daňově a odvodově nerozlišuje. Pak by se musela porovnávat povaha samotného jednotlivého vztahu. Výsledky by byly pochopitelně nepředvídatelné.

Co když státy svým právem či jeho uplatňováním příspěvky na sociální a zdravotní zabezpečení z podružných zaměstnání či podnikání v jiném členském státě nežadají? Mohou tak státy učinit? Je to slučitelné s volným pohybem osob? Patrně ano, protože to ničemu nebrání. Naopak to tento pohyb ulehčuje.

Názor Soudního dvora ohledně vybírání příspěvků se vyvíjel a nezdá se být ustálený. Rozsudek Allard naznačuje, tato povinnost existuje. Naopak rozsudek Derouin naznačuje, že stát nemusí zatěžovat zahraniční příjmy příspěvky na sociální zabezpečení, pokud neodepřou dotčenému samotné sociální zabezpečení. (Potgens).

5.3. Související příspěvky zaměstnavatele-poplatníka

Řada států zatěžuje v případě zaměstnanců příspěvky nejenom zaměstnance, ale také srovnatelně či ještě více zaměstnavatele.

Nemyslí se tím skutečnost, že zaměstnavatel má většinou zaměstnanci strhávat ze mzdy jeho příspěvky na sociální a zdravotní zabezpečení a odvádět je podobně jako vypořádat placení jeho daně z příjmů.

Řada států zatěžuje též zaměstnavatele v souvislosti s tím, že mají zaměstnance. Jsou to takzvané vedlejší mzdové náklady. Tyto příspěvky jsou srovnatelné či dokonce převyšují příspěvky zaměstnanců samotných (v Česku až třetinu mzdových nákladů).

Vůbec se nedá dohledat, zda povinnost odvádět do jiného státu za podružné zaměstnání se týká též těchto odvodů zaměstnavatele, pokud by stát vybírat tyto příspěvky chtěl (viz výše).

Popsaná jednotnost režimu zaměstnance naznačuje, že by měl platit též za sebe.

Pokud má zaměstnavatel tuto povinnost, tak kvůli zaměstnání do zahraničí příslušného ztrácí jednotný režim zaměstnavatel a ve výjimečném případě je kvůli příslušnosti svého zaměstnance zatížen příspěvky do jiného státu.

Tyto příspěvky mohou být vyšší než domácí příspěvky zaměstnavatele.

Řešení je dvojí, žádné ovšem není uspokojivé.

Pokud má být stejná mzda zaměstnance, tak by vlastně za zaměstnance příslušného z hlediska sociálního zabezpečení do jiného státu platil více než by platil u běžných zaměstnanců.

Ochota mít takového zaměstnance by mohla vymizet. To není určitě žádoucí z hlediska práva Evropské unie a vůbec celého jejího zaměření.

Pokud zaměstnance zatíží ve prospěch hrazení vyšších odvodů do zahraniční soustavy zaměstnavatele obvykle vyčleněné peníze, výsledkem bude nižší mzda.

Což je v napětí se zákazem diskriminace podle státní příslušnosti přinejmenším nepřímo, neboť pochopitelně většinou to bude občan jiného členského státu.

Mohou se na to vztahovat uvedené dohody? Pak by musel zaměstnanec dostávat od zaměstnavatele nejen plnou mzdu, ale také vedlejší mzdové náklady, pro účely jejich odvedení do státu svého sociálního zabezpečení.

Naopak pokud by taková povinnost nebyla, bylo by takové podružné zaměstnávání v očích zaměstnavatelů zřetelně zvýhodněno.

5.4. Rozlišení daně a odvodu na sociální zabezpečení

Další problém může být rozlišení mezi daněmi, na které dopadá decentralizovaná koordinace pomocí smluv o zamezení dvojího zdanění, a odvody na sociální zabezpečení.

Některé daně mohou mít konkrétní odůvodnění své existence za účelem doplnění soustavy sociálního zabezpečení, avšak jejich placení nezakládá poplatníkovi právo na sociální zabezpečení.

Rozsudkem *Derouin* se Soudní dvůr zabíral povahou speciální francouzské daně určené na stabilizaci sociálního zabezpečení, která byla dvoustrannou britsko-francouzskou smlouvou koordinována jinak než by bylo sociální zabezpečení a příspěvky na něj. Soudní dvůr sice dochází k závěru, že sporná francouzská daň je příspěvkem, vzdání se výběru z příjmu

5.5. Nerovné zohledňování odvodů při zdanění a zdanění při odvodech

Jak bylo výše uvedeno, příspěvky (odvody) na sociální zabezpečení jsou konstruovány srovnatelně

jako přímé zdanění. Při přímém zdanění se proto obvykle tyto příspěvky odpočítávají od základu daně.

Lze si představit nerovné zdanění či osvobození odvodů od nerovného zdanění či osvobození odvodů od daní v různých přeshraničních situacích.

5.6. Hranice koordinovaného a nekoordinovaného sociálního zabezpečení ve vazbě na odvody

Především může být problém rozhraničení mezi veřejným sociálním zabezpečením, na které dopadá koordinace Evropské unie, a širším zabezpečením poskytovaným jako služba, kde je volné poskytování služeb a jejich financování se děje prostřednictvím rovněž uvolněných plateb. Různá opatření států týkající se financování mohou být tak zkoumaná ve světle svobody plateb, nazná-li se, že se jedná o komerční činnost.

5.7. Hranice mezi veřejným koordinovaným a soukromým sociálním zabezpečením

5.8. Sociální aspekty přeshraničního zdanění

Může se to týkat též osobních úlev, takže je tady jakási souvislost se sociálním zabezpečením (rozsudek *Schumacker*)

5.9. Problémy související s výběrem od zahraničního zaměstnavatele

6.1. Možné návrhy do budoucnosti na úrovni Evropské unie

Vyladování koordinace sociálního zabezpečení

Možnosti unifikace a federalizace sociálního zabezpečení