

# Záznam

z jednání zástupců ČSSZ a MPSV se zástupci zaměstnavatelů a vývojářů SW, které se konalo dne **23. 6. 2023** k tématu **legislativní změny v sociálním pojištění zaměstnanců na DPP**

(Ústředí ČSSZ, 10:00)

## Účastníci:

### **ČSSZ:**

ŘS 3 Mgr. Zrcek, ŘS 5 Ing. Shrbený, ŘO 33 Ing. Marján, ŘO 32 Mgr. Bolcková, VO 321 Šeredová, VO 322 Mgr. Hulec

### **MPSV:**

odd. 712 Ing. Ženíšková, Ing. Hrabalová, Mgr. Křiváňková

### **Zaměstnavatelská profesní sdružení, Komora daňových poradců ČR, vývojáři personálního a mzdového SW**

Dle prezenční listiny

---

## **Úvod**

Jednání zahájil a vedl ředitel sekce sociálního pojištění ČSSZ, Mgr. Kryštof Zrcek. V úvodu omluvil ÚŘ ČSSZ, Mgr. Boháčka a navázal na jednání se zástupci zaměstnavatelů a Komorou daňových poradců ČR, které se konalo předešlý týden dne 16. 6. 2023 a na kterém byla formou prezentace zástupců MPSV představena nová právní úprava dohod o provedení práce, podle které budou pro účast na pojištění (nemocenském a důchodovém) zohledňovány i veškeré DPP uzavřené s více zaměstnavateli a pro tyto případy má být stanoven kumulativní limit zúčtovaných příjmů. Při jeho překročení bude založena účast na pojištění.

Na uvedeném jednání byla dohodnuta návazná schůzka technického charakteru, zaměřená na otázky samotné proveditelnosti navrhované úpravy, která je zaměstnavateli vnímána jako velice komplikovaná s vysokým provozním rizikem.

ŘS 3 vyzval zástupce zaměstnavatelských profesních sdružení a Komory daňových poradců ČR (dále také jen „zástupci zaměstnavatelů“), aby sdělili, zda je podle jejich názoru možné naplnit zadání jiným způsobem nebo úpravou, díky které by z jejich pohledu mohla navrhovaná úprava prakticky fungovat.

## **Průběh jednání**

- 1) Zástupci zaměstnavatelů opakovaně upozornili na problematiku otázek navrhované právní úpravy a odkázali na připomínky, které uplatnili v rámci připomínkového řízení ke konsolidačnímu balíčku. Lze shrnout, že navržená právní úprava:
  - dramaticky navyšuje administrativní (byrokratickou) zátěž jak na straně zaměstnavatelů (příhlášky a odhlášky zaměstnanců na DPP, měsíční hlášení o příjmech zaměstnanců na DPP) a zaměstnanců (informační povinnost vůči zaměstnavateli), tak na straně ČSSZ (OSSZ); navržený systém je složitý a nepřehledný;
  - zvyšuje nejistotu zaměstnavatele ohledně ceny práce, resp. neumožní zaměstnavatelům efektivně plánovat náklady (není předem zřejmé, zda se zúčtovanými příjmy z DPP bude spojen odvod pojistného); zaměstnavatel, přestože ví, na jaký rozsah práce a za jakou odměnu uzavírá danou DPP, není schopen jakkoliv ovlivnit, zda vznikne pojistný vztah, či nikoliv;
  - povede k přesunu velkého množství doteď legálních a zdaněných DPP do šedé ekonomiky, kde z nich stát nedostane ani současných 15 % daně z příjmu, popř. povede k využívání jiných smluvních typů a danění příjmů z nich podle § 10 ZDP (ostatní příjmy), tj. bez odvodů na sociální a zdravotní pojištění, případně přesunu do příjmů dle § 7 ZDP (tím pádem nové možné problémy týkající se švarcsystému);

- dle důvodové zprávy cílí na případy DPP, kdy nahrazují fakticky řádný pracovní poměr, avšak navrhované řešení znemožní praktické využívání DPP v situacích, ve kterých mají své místo a pro něž byly koncipovány a kde by dle důvodové zprávy nemělo docházet k jakémukoliv omezování či restrikcí v oblasti dohod; poukázáno bylo na to, že nikdo není schopen vyčíslit, kolik takových DPP je (některé DPP jsou využívány jako druhé či třetí úvazky v situaci, kdy již nelze na základě pracovního poměru – práce na hodiny – zvýšit příjmy zaměstnance);
  - přinese časový nesoulad při zpracování mezd – zaměstnavatel se na základě měsíčních hlášení od ČSSZ dozví až se zpožděním, a to případně i několik měsíců zpětně (po zpracování mezd), zda u konkrétní DPP byla založena účast na pojištění, s níže je spojený odvod pojistného; v praxi tak bude docházet ke zpětné opravě mezd (znovu otevření mzdové agendy za dotčený kalendářní měsíc) a vyměřovacím základům pro pojistné; zaměstnancům vznikne povinnost platit pojistné také zpětně, ovšem pro zaměstnavatele už může být neproveditelné sražení pojistného zaměstnanci (zaměstnanec už u zaměstnavatele nemusí pracovat, může být nekontaktní), zaměstnavatelé tak budou mít nedobytné pohledávky za bývalými zaměstnanci, kteří u nich pracovali na DPP, které následně podléhaly odvodům pojistného;
  - generuje další náročné řízení o určení plátce pojistného, při kterém se bude dokazovat, zda zaměstnavatel a zaměstnanec vůči sobě navzájem splnili svou informační povinnost, navíc pokud bude určen plátcem pojistného zaměstnanec, zaměstnavatel by mu měl vyplatit i část pojistného za zaměstnavatele, kterou by zaměstnanec měl následně odvést ČSSZ, což v praxi povede k tomu, že žádné pojistné odvedeno zaměstnancem nebude (ani část zaměstnance a ani část zaměstnavatele), nebude tak docházet k dodatečnému výběru pojistného, na které bylo mířeno;
  - není adekvátně provázána s předpisy týkajícími se pojistného na veřejné zdravotní pojištění (odvod pojistného na veřejné zdravotní pojištění u DPP je vázána na účast zaměstnance v nemocenském pojištění); zástupci zaměstnavatelů vznesli dotaz, zda se situace řeší komplexně, zda bylo jednáno se zdravotními pojišťovnami;
  - tvrdě dopadne na zaměstnavatele, kteří potřebují najmout pracovníka skutečně krátkodobě na konkrétní např. pomocnou práci v jednom dni, potřebují zaplatit lektora nebo přednášejícího na jednorázovou akci atd.;
  - od malých zaměstnavatelů nelze vůbec očekávat pravidelné zasílání nulových hlášení, pokud v měsíci nebyl z DPP zúčtován příjem – enormní nárůst administrativní náročnosti;
  - bude mít zásadní negativní dopad na studenty, důchodce, osoby na rodičovské (mateřské) dovolené, kteří využívají flexibilitu DPP;
  - v navrhované úpravě není vyřešena oblast dávek v případě, že zaměstnanec pracující na DPP bude následně podléhat pojistnému a byl v daném období nemocen.
- 2) Zástupci zaměstnavatelů také poukázali na chybějící analýzu, ze které by vyplývalo, zda je skutečně běžnou praxí, že DPP jsou uzavírány účelově a nahrazují standardní pracovní poměr. Nejsou zřejmé rozpočtové dopady (na zaměstnavatele, na ČSSZ, na výběr pojistného), návrh – zdá se – cílí primárně na výběr pojistného (příjmy státního rozpočtu), ačkoliv v důvodové zprávě to uvedeno explicitně není, ale je potřeba to přiznat. Zde bylo ze strany zástupců zaměstnavatelů zdůrazněno, že se ukazuje jako závažný obecný nedostatek a chyba balíčku v tom, že není zpracována standardní zpráva RIA, aby byly patrné dopady jak na straně zaměstnavatelů a zaměstnanců, tak na straně státu.
- 3) Zástupci zaměstnavatelů také upozornili, na praktické zásadní problémy týkající se výběru pojistného od jednotlivých zaměstnanců (viz výše).
- 4) Na jednání byly dále diskutovány možné alternativy k současnému návrhu, resp. jeho modifikace.
- ČSSZ navrhla, aby na straně zaměstnance na DPP bylo pojistné se strany zaměstnavatele sraženo vždy, čímž by odpadl časový nesoulad mezi zúčtováním a vyplacením mezd (odměn) a zjištěním, zda u zaměstnance na DPP byla založena účast na pojištění a je potřeba odvést

pojistné. Po uplynutí kalendářního roku by si zaměstnanec požádal o vrácení přeplatku na pojistném ve výši odpovídající příjmům z DPP, které nezaložily v příslušném měsíci účast na pojištění. Zástupci zaměstnavatelů takovou modifikaci návrhu považují pouze za dílčí, které neřeší celkově nevyhovující systém. Poukázáno bylo také na problematiku případných exekucí z vrácených přeplatků a také otázka výplaty případných dávek např. v nemoci (zda tedy by v daném modelu byl či nikoliv daný zaměstnanec v průběhu roku účasten nemocenského pojištění či nikoliv a zda by tedy měl nárok na dávky či nikoliv).

- Ze strany zástupců zaměstnavatelů bylo navrženo, aby zavedení celého systému bylo odloženo a aby byla zavedena jen evidence DPP (po skončení měsíce), která by následně byla vyhodnocena a byla provedena analýza, kolik zaměstnanců kumuluje DPP s jakými příjmy apod. V návaznosti na to by bylo možné zvolit adekvátní řešení, ať již legislativní či zaměření kontrolní činnosti na ty, u nichž nelze vyloučit zneužívání dohod. Avšak uvedená evidence by musela být založenou pouze na hlášení DPP společně se zúčtovanými příjmy (tj. do 20. dne následujícího kalendářního měsíce), nikoliv průběžného přihlašování a odhlašování zaměstnání na DPP (tj. do 8 kalendářních dnů) – v praxi toto nelze v mnoha případech realizovat, neboť údaje o DPP se do centrální mzdové účtárny dostanou s velkým zpožděním (až na konci měsíce). Bylo také připomenuto, že řada zaměstnavatelů nemá mzdovou účtárnu jako samostatný útvar (různé spolky, sdružení, malí živnostníci) a odměny z DPP účtují svépomocí. Zástupci zaměstnavatelů odmítli, že by údaj o tom, že daná osoba má více dohod bez uvedení výše vyplacených částek na základě dohod, mohla mít pro zaměstnavatele nějakou vyšší informační hodnotu ve vztahu k zásadním administrativním problémům, které by průběžné hlášení začátku a konce dohod bezpochyby přineslo. V této souvislosti zástupci zaměstnavatelů upozornili, že proti průběžnému hlášení začátku a konce dohod se výrazně ohradili, a to i v médiích již v rámci minulého volebního období a nevyloučili, že vzhledem k výše uvedeným problémům mohou takto postupovat (pokud návrh nedozná významných změn) i nyní.
- Zazněl také návrh, že pokud je cílem pojištění dnes nepojištěných zaměstnanců na DPP, nabízí se zavedení jednoho limitu (jako je tomu dosud), ovšem navázaného na průměrnou mzdu. To by zaměstnavatelům přineslo předvídatelnost jejich mzdových nákladů.
- Alternativním řešením je také zavedení jakéhosi minimálního pojistného (jako je tomu v současné době v případě odvodů pojistného na veřejné zdravotní pojištění z minimální mzdy), a pokud by zaměstnanec toto minimální pojistné odváděl z jiné činnosti (zaměstnání v pracovním poměru, výkon samostatné výdělečné činnosti), nebyly by DPP téhož zaměstnance pojištěny, neboť by bylo zřejmé, že jde pouze o doplňkový výdělek. ČSSZ tuto variantu nepodporuje, a to zejména proto, že odporuje pojistnému principu (výše dávek důchodového a nemocenského pojištění je odvozena z vyměřovacího základu zaměstnance). Zaměstnanec může být v pracovním poměru uznán dočasně práce neschopným, v DPP nikoli – v příslušném měsíci by nebylo pojistné odvedeno z pracovního poměru v minimální výši a DPP by musely být pojištěny – není zřejmé, jak by toto v praxi fungovalo.
- Bylo též navrženo, aby byla zavedena jakási obdoba „prohlášení k dani“ v oblasti pojistného a nepojištěná by byla jen ta DPP, které je uzavřena se zaměstnavatelem, u kterého je prohlášení podepsáno. U všech ostatních zaměstnavatelů by všechny DPP byly pojištěné (musela by být stanovena adekvátní hranice příjmů pro vznik účasti).
- Pokud je cílem získat více prostředků do státního rozpočtu (což díky „špatné“ důvodové zprávě nevíme), je jednoduší navýšit po dobu 3 let srážkovou daň z DPP o 5 % a zrušit, s výjimkou státních pojištěnců, možnost odpočtu na poplatníka. DPP se stanou méně výhodné, ale výhodné dále budou; přínos pro státní rozpočet cca 5,6 miliard Kč bez jakéhokoli navýšení nákladů na straně ČSSZ a byrokracie na straně zaměstnavatelů.
- Na jednání bylo upozorněno, že je nezbytné vnímat účel zpracování osobních údajů GDPR, tj. identifikace za účelem uzavření DPP. Zaměstnavatel uzavírající DPP není oprávněn legitimně požadovat informaci o jiných uzavřených DPP s jinými zaměstnavateli ani prozkoumávat centrální evidenci ČSSZ, která by případně byla zavedena.

Všechny návrhy ze strany zástupců zaměstnavatelů důsledně vypouští limit stanovený pro vznik účasti na pojištění na základě posouzení úhrnu zúčtovaných příjmů z DPP u různých zaměstnavatelů a také průběžné oznámení začátku a konce DPP do 8 dnů.

## Nad rámec jednání

Bylo upozorněno, že ze strany Finanční správy ČR budou muset být v souvislosti s navrhovanou právní úpravou zodpovězeny některé otázky (zástupce Ministerstva financí ani Finanční správy ČR nebyl na jednání přítomen). Jde především o otázky:

- Jak se bude účtovat o mzdových nákladech (o pojistném) v případě, že bude jako plátce určen zaměstnanec – dosud vždy mzdové náklady z mzdového programu byly totožné s náklady v účetnictví a pojistné odváděl zaměstnavatel, tedy závazky se vyrovnaly. Pokud by pojistné odváděl zaměstnanec, zaměstnavatel by tedy měl „umělé“ nedobytné pohledávky, které by zkreslovaly účetnictví.
- Jak se bude účetně i daňově řešit situace, kdy výsledek řízení o určení plátce pojistného dopadne v neprospěch zaměstnavatele (za plátce pojistného bude potvrzen zaměstnavatel), ale za období, za které už je odevzdané přiznání k dani z příjmu (tedy např. za mzdy v listopadu přijde rozhodnutí v květnu následujícího roku).
- Obdobná situace nastane i v případě, kdy např. spolek oznámí DPP se zpožděním, zaměstnanec překročí celkový limit příjmů z DPP, bude nutné odvést pojistné a mělo by se zasahovat do mezd předchozího kalendářního roku.

## Závěr

Zástupci zaměstnavatelských profesních sdružení a Komora daňových poradců ČR jednoznačně navrhovanou úpravu odmítají pro její nekonceptnost, komplikovanost a zejména nepředvídatelnost a velkou míru právní nejistoty, kterou přináší. Kdykoli může v budoucnu u kteréhokoli zaměstnavatele vzniknout povinnost zpětně zpojistnit DPP, kterou uzavřel (u kterékoli DPP, pokud jde o situaci kdy je ohlášeno více DPP – jejich registrace pouze pro jednotlivé zaměstnavatele indikuje, že tomu tak v budoucnu může být).

Jestliže důvodová zpráva neuvádí jako cíl větší příjem státního rozpočtu díky vybranému pojistnému a chybí tedy rozpočtové dopady, jde o zásadní nedostatek, který prakticky znemožňuje diskusi o realizovatelnosti navrhované úpravy. Když není otevřeně a jednoznačně a nesporně uvedeno, co je cílem (respektive z jednání vyplynulo, že to, co uvádí důvodová zpráva, zřejmě zcela neodpovídá tomu, co je skutečný cíl), jaké mají být náklady na straně zaměstnavatelů, zaměstnanců a státu (chybějící standardní zpráva RIA), těžko se hledají alternativní řešení.

Úprava nesmí být taková, že fakticky povede k tomu, aby byl zaměstnavatel nucen vyčlenit zvláštní pracovní sílu jen na její realizaci v jeho podmínkách.

Úprava nesmí podporovat šedou (černou) ekonomiku a k praktickému vytlačení činností z legálního trhu (jde o cca 600 až 700 tisíc DPP měsíčně, což je konzervativní odhad). Navíc, s ohledem na množství DPP, je nutno konstatovat, že k nahrazení této práce je třeba cca 90 tisíc plných pracovních úvazků, tedy opatření, které by vedlo k tomu, že zaměstnanci přestanou činnost vykonávat, dále zvýší deficit zaměstnanců v ekonomice a stát nevybere ani příjmy, které dnes inkasuje.

Přednesené výtky jsou zásadního charakteru, nedostatky je třeba odstranit, konkrétní návrhy jsou shrnuty v bodě 3.

Záznam z jednání bude rozeslán účastníkům k připomínce, závěry z jednání předloží ÚŘ ČSSZ ministru práce a sociálních věcí.

**ČSSZ, 29. 6. 2023**

## Přílohy:

Prezentace MPSV: evidence dohod 16\_6\_23.ppt

Seznam účastníků