

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

JUDr. Petra Roubíková

Sociální zákonodárství v českých zemích v letech 1918-1948

Disertační práce

Školitel: Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Právní dějiny a římské právo

Datum vypracování práce: 21.11.2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 567803 znaků včetně mezer.

.....

Petra Roubíková

V Lázních Bohdaneč, dne 21. listopadu 2021

Obsah:

Úvod.....	4
Kapitola I. Prvopočátky právní úpravy sociální problematiky v českých zemích.....	20
Kapitola II. Právní regulace chudinské péče a sociálních otázek v působnosti obcí od druhé poloviny 19. století do vzniku ČSR	32
Kapitola III. Role spolkového, živnostenského a pracovního práva, vznik nemocenského a úrazového pojištění od poloviny 19. století do vzniku ČSR.....	50
Kapitola IV. Důsledky první světové války a vzniku samostatného Československa v sociální oblasti.....	106
Kapitola V. Změny v sociálním zákonodárství za první republiky, reakce na prosperitu 20. let a velkou hospodářskou krizi v třicátých letech	157
Kapitola VI. Sociální zákonodárství v době nesvobody.....	201
Kapitola VII. Sociální zákonodárství v letech 1945-1948.....	239
Závěr.....	256
Seznam pramenů a literatury.....	261
Sociální zákonodárství v českých zemích v letech 1918 – 1948, abstrakt	280
Social legislation in Czech lands in the years 1918 – 1948, Abstract.....	282

Úvod

Struktura práce, zvolené metody a rozbor pramenů a literatury

Jako téma mé disertační práce jsem si zvolila sociálního zákonodárství v období od vzniku Československé republiky až do únorových událostí v roce 1948. Jedná se o období, kdy se jednak projevila kontinuita s rakouským vývojem v této oblasti a jednak zásadní změny, které přinesly oba světové válečné konflikty 20. století a následné ekonomické sociální a politické proměny české společnosti.

V práci jsem použila zejména metodu analýzy stěžejních právních předpisů v oblasti předmětné sociální normotvorby. Protože však základ právních norem svou povahou sociálních ve sledovaném období, byl položen již během 18. a zejména 19. století, věnuji se v prvních kapitolách genezi i těchto právních úprav. Tuto analýzu jsem se pokusila následně zařadit do širšího historického kontextu vývoje první poloviny 20. století. Z toho poté vyplynula analýza problematiky spojením zkoumání právních a společenských fenoménů a propojení kontinuitních prvků právní úpravy.

K dosažení tohoto cíle jsem ve své disertační práci přistoupila také ke zkoumání materie na základě výsledků statistických šetření, jež probíhala v návaznosti na rakouskou tradici od roku 1920 periodicky po uplynutí určitého časového úseku (nejčastěji 10 let), s výjimkou období druhé světové války, kdy se přerušila kontinuita statistické činnosti nejen, co se týče její pravidelnosti, ale hlavně po stránce kvalitativní. Analýze jsem podrobila vybrané statistické údaje, jež poskytují svědectví o různých činitelích ovlivňujících úroveň sociální ochrany občanů tehdejších českých zemí před nepříznivými sociálními situacemi. Jednalo se především o míru nezaměstnanosti, jakožto fenoménu, který odhaloval úroveň schopností nově vzniklého státu se s tímto negativním projevem vypořádat. Pro přehlednost jsem ze získaných údajů

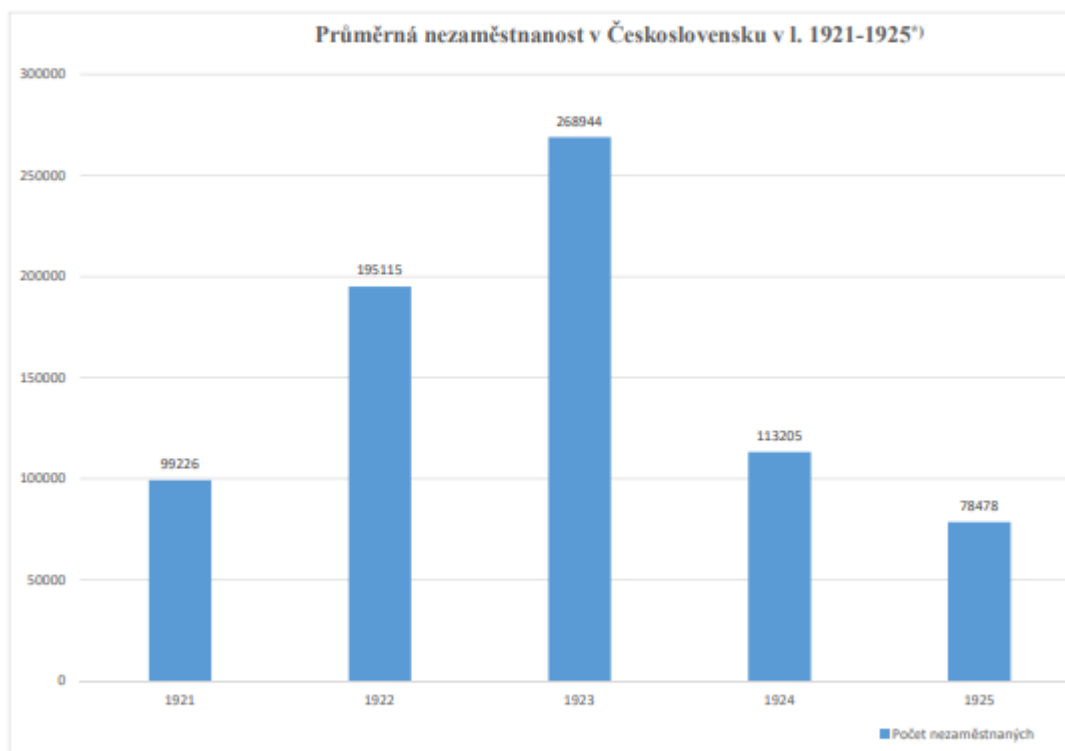
vytvořila grafy a tabulky, které jsou součástí mé disertační práce. Pro vytvoření grafického znázornění a zachycení sociálních jevů v čase, jsem čerpala potřebné informace z různých dobových pramenů, které byly schopny poskytnout údaje především vzhledem k územnímu vymezení, ke kterému se vztahuje má disertační práce, a to na české země. Za cenný zdroj informací mi posloužila v první řadě různá periodika vydávaná Státním úřadem statistickým (respektive již jeho předchůdcem z doby Rakousko-Uherska), jako např. Statistické příručky, Statistické ročenky, ale i Statistické výkazy sestavené dle zastupitelských (politických) okresů na základě individuálních sčítacích lístků v době před vznikem Československé republiky (viz též níže).

Z hlediska číselného vyjádření, jsem jednotlivé hodnoty vztahující se k určitému časovému úseku, zpravidla k jednomu kalendářnímu roku, vytvářela pomocí matematického výpočtu průměru. U grafů, kde je tento způsob výpočtu hodnoty použit, je to vždy výslovně uvedeno. Co se týče počtu obyvatel v českých zemích, tak údaje o jejich počtu pocházejí z periodicky konaných sčítání lidu, obvykle jedenkrát za deset let, přičemž výjimku z tohoto pravidla představovalo sčítání, jež se konalo po vzniku republiky (15. února 1921) a rovněž soupis přítomného obyvatelstva z května roku 1947 po ukončení druhé světové války.

Jako na jeden z hlavních negativních sociálních jevů, jež provázely celé období tzv. první republiky, jsem se soustředila na úroveň nezaměstnanosti na území Čech, Moravy a Slezska. Z tohoto důvodu jsem se věnovala grafickému znázornění výše vyplacených podpor v nezaměstnanosti, které svým rozsahem svědčily o vážnosti situace, se kterou se musela nově vzniklá republika hned v prvních měsících své existence vypořádat. Od prosince roku 1918 až do března 1925 vyplácel podpory v nezaměstnanosti výhradně stát, proto jsou údaje o počtu nezaměstnaných poměrně přesné.

K tomu viz následující graf:

	1921	1922	1923	1924	1925
Počet nezaměstnaných	99226	195115	268944	113205	78478



*) v r. 1925 jsou data za 1.-3. měs.

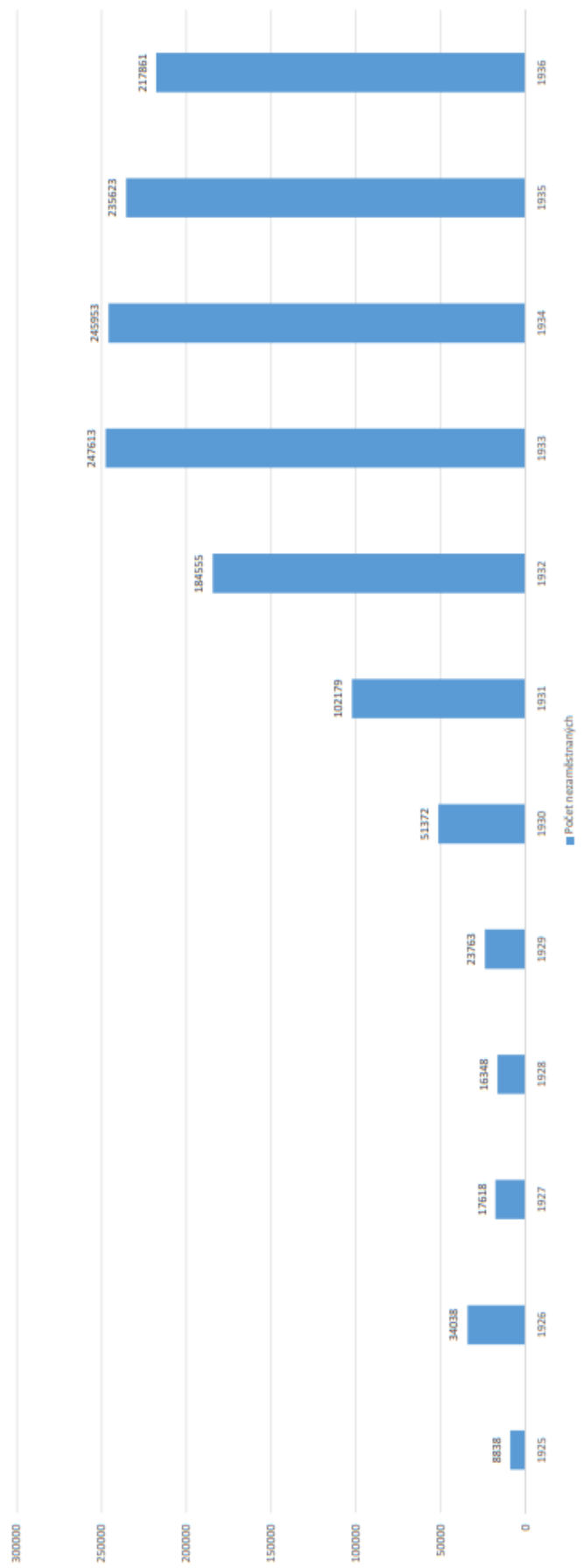
**) počet nezaměstnaných pobírajících podporu od odborové org.

Pramen: Statistická příručka rep. Československé IV.
Praha 1932, Státní úřad statistický

Nicméně od měsíce dubna 1925 začaly být tyto podpůrné peněžní částky vypláceny ve spolupráci s odborovými organizacemi, a to dle tzv. Gentského systému. Tudíž kdo z nezaměstnaných nebyl odborově organizován (či nesplnil další podmínky odborové organizace), neměl na podpůrnou dávku od státu vyplácenou prostřednictvím odborové organizace nárok. Přestože většina nezaměstnaných byla podporována prostřednictvím tohoto systému, jež pocházel z belgického města Gent (tzv. gentský systém), tak určité procento nezaměstnaných ve statistikách zahrnuto nebylo.

K tomu viz následující grafy:

Roční průměrný počet nezaměstnaných, kteří byli odborově organizováni a požívali podpory v nezaměstnanosti v období od IV. 1925 do IX. 1936



	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931
Výplaceno Kč	3157754	20032423	17854710	13072784	18470789	47681029	226799217



Poznámka: Celkem za dobu trvání republiky (do r. 1931) bylo v ČSR vypláceno 1 590 155 584,- Kč

Pramen: Statistická příručka rep. Československé IV.
 Praha 1932, Státní úřad statistický

Pomocnou úlohu při snižování nezaměstnanosti měly zprostředkovatelné práce, které působily v drtivé většině na území Čech, Moravy a Slezska. Tudiž, i když uvádím v již výše uvedeném grafu „Zprostředkování práce veřejnoprávními zprostředkovatelnami na území Československa“, tak tyto údaje vypovídají o situaci, jaká vládla především v českých zemích (ještě v roce 1928 fungovalo na Slovensku pouhých 10 zprostředkovatelen práce a na Podkarpatské Rusi dokonce jen 4).¹ Rovněž ze statistik zprostředkování práce bylo možné detekovat počty nezaměstnaných, a to na základě analýzy počtu uchazečů u jednotlivých zprostředkovatelen, které rapidně narůstaly v době hospodářské krize.

Dalším cílem mého zkoumání bylo poskytnout obraz sociálněprávních norem v praktickém životě adresátů těchto právních norem, i když jsem si vědoma, že v této oblasti se mohlo jednat jen o dílčí poznatky.

Zvolenou metodologii jsem promítla i do struktury disertační práce. Její první kapitola se zabývá počátky sociální normotvorby na našem území a vyzdvihuje stěžejní dokumenty, které lze označit z hlediska své povahy za pravidla, jež poskytují určitou úroveň ochrany před negativními sociálními jevy. Jednalo se především o oblast hornictví, cechovní řády, péči o nemocné, chudé, práce neschopné či vojenské invalidy.

Dále se věnuji genezi obsahu těchto protektivních norem od normativních úprav platících pro jednotlivé oblasti hospodářské činnosti či jednotlivé hospodářské subjekty až po normativní akty, jež se vyznačovaly rozšířením osobní působnosti na širší vrstvy obyvatelstva českých zemí. Za takové lze považovat zákonodárné počiny za vlády Marie Terezie a Josefa II. Patenty o zrušení nevolnictví a následné zrušení roboty znamenalo výraznou změnu v pohledu na nezbytnost sociálních reforem, neboť v jejich důsledku došlo k přesunu značného množství pracovní síly směrem z venkovských oblastí do měst. V pokusu o zabránění radikalizace dělnických vrstev a ve vytváření radikálních politických uskupení, došlo v druhé polovině 19.

¹ Viz Statistická příručka republiky Československé IV., Praha 1932

stol. k řadě sociálních reforem, které měly sloužit jako „náplast“ za potírání účasti v nežádoucích politických stranách.

Kapitola druhá se zabývá vývojem sociálněprávních úprav v oblasti tzv. chudinské péče od druhé poloviny 19. století do vzniku Československého státu. Tato kapitola je zároveň vstupem do problematiky sociálního zákonodárství v meziválečném období, a to vzhledem k ustanovení recepčního zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. Stěžejní tu je prozkoumání vazby této otázky na domovské právo a práva a povinnosti obecních orgánů, stejně jako souvislosti s administrativními a trestně právními opatřeními například proti tulákům. I z tohoto důvodu jsem se rozhodla pro její důkladný rozbor, aby poté mohlo být zkoumáno, jaké byly v československém právu kontinuální prvky a co se v recipované úpravě změnilo a proč.

Třetí kapitola se věnuje vzniku nemocenského a úrazového pojištění v druhé polovině 19. století v návaznosti na živnostenské předpisy, předpisy práva spolkového. Také tato úprava byla přejata na základě zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. do práva První republiky.

Čtvrtá kapitola se věnuje první světové válce a způsobu, jakým se musel nově vzniklý československý stát vypořádat s novou politickou, ekonomickou, geografickou, a především napjatou sociální situací vyvolanou nejen samotným válečným konfliktem, ale i situací těsně po válce, kdy docházelo k samovolné demobilizaci, k masovému návratu vojáků z fronty, čímž raketově stoupala nezaměstnanost atd. Nové republice hrozily silné sociální nepokoje.

Důležitým problémem, který řeším ve druhé a třetí kapitole, je otázka kontinuity s předchozím vývojem a identifikace oblastí, ve kterých si výše zmíněný poválečný vývoj vynutil změny. Analyzováno bude i institucionální zajištění ve formě Ministerstva sociální péče, Ministerstva veřejného zdraví a Ústřední sociální pojišťovny.

Při analýze sociální politiky první republiky, je třeba též vyzdvihnout roli Mezinárodní organizace práce v Ženevě a československou účast v ní, neboť právě tato organizace napojená na Společnost národů od roku 1919 utvářela mezinárodní standardy sociální ochrany.

Kapitola pátá se soustředí na významné vlastní československé právní úpravy ochrany před negativními sociálními jevy, jež v této době představoval stavovský princip právní úpravy, který se vyznačoval rozdílnou garancí a úrovní sociálních jistot více či méně v závislosti na profesní příslušnosti. V kapitole jsou dále analyzována normativní opatření, jejichž úkolem bylo vyrovnat se s nastupující celosvětovou hospodářskou krizí, jež se velmi negativně projevovala v podobě strmě stoupající nezaměstnanosti a odhalovala ekonomické limity tehdejšího nastavení systému sociální ochrany v podobě sociálního pojištění. To vše se navíc odehrálo v době nástupu nacismu v Německu, který představoval i alternativy k liberálně demokratickému základu, na němž stál československý systém. Právě v hospodářské krizi spatřuji předzvěst zásadních změn v sociálním, ekonomickém a politickém uspořádání, ke kterým došlo po Mnichovu a po skončení druhé světové války. V československém případě se navíc projevila právě v otázce nezaměstnanosti i spojitost mezi složitou národnostní situací a sociálně politickými otázkami. Konečně poslední významnou otázkou tohoto období je problematika zmocňovacího zákonodárství, popřípadě jiných návrhů na mimořádné legislativní, ekonomické a politické řešení důsledků krize.

Šestá kapitola zachycuje změny v normativní činnosti, ke kterým došlo v důsledku Mnichova za druhé republiky, rozbití celistvosti československého státu a eskalujícího válečného konfliktu. Otázka sociálního zákonodárství tu hrála možná až překvapivě důležitou roli. Nicméně po 15. březnu 1939, byla velká část činností okleštěného územního celku podřízena strategickým zájmům a válečnému hospodářství Německa. Pokud byla vyvíjena legislativní činnost, tak převážně ve prospěch německy mluvícího obyvatelstva, které bylo sociálně zvýhodňováno (jako důsledek zavedení principu personaly práva) či jen těm skupinám českého obyvatelstva, které byly důležité pro chod válečného průmyslu, tedy typicky dělníkům ve zbrojovkách a provozech důležitých pro armádu. A naopak byly přijímány restrikce vůči odpůrcům nového režimu a židovské a romské části populace. Do sociální oblasti

tak zasáhly trestní represe, vázaný přidělový systém, pracovní povinnost a ukládání celé řady dalších povinností. I ve sledované oblasti se projevil složitý systém normotvorby rozdělený jednak na předpisy vydávané říšským protektorem a německými orgány a na předpisy protektorátní vlády.

Během druhé světové války byla rovněž přerušena řádná činnost statistického úřadu. Sběr dat byl omezen na údaje, které sloužily jako významný zdroj informací o socioekonomickém stavu okupovaného území. Statistická data již nebyla veřejná, podléhala režimu utajení. Exilové prozatímní státní zřízení v Londýně, v čele s prezidentem Edvardem Benešem a exilovou vládou, se snažilo nejen sociálně zaopatřovat emigranty, ale zejména připravovat novou koncepci sociální politiky pro poválečné období, a to v návaznosti na diskuze i jiných exilových reprezentací a například i samotné Velké Británie (zejména reformy spojené s W. Beveridgem). Část již dostala i legislativní podobu dekretů prezidenta republiky. Rovněž i domácí odboj připravoval svou vlastní koncepci sociální politiky.

Sedmá kapitola se věnuje legislativní činnosti po ukončení válečného konfliktu, v první řadě směřující k nápravě křivd v sociální oblasti, dále řešení otázek spojených s demobilizací, péče o válečné veterány atd. Nejprve je tato legislativa spojena s dekrety prezidenta republiky, a tedy i problematikou jejich ratihabice. Zvláštní, dosud ne zcela prozkoumanou otázkou je používání předpisů z doby nesvobody ve smyslu ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl. o obnově ústavního pořádku. Další etapou československé legislativy tohoto období bylo sjednocení právní úpravy sociálního pojištění a tím i odstranění stavovského principu v závislosti na profesi. Tyto legislativní snahy vyvrcholily přijetím zákona o národním pojištění v roce 1948. Tento zákon však nevydržel dlouho beze změny. Novelizace však předznamenaly celkovou budoucí tendenci československé politiky, která se započala orientovat na východ a čerpala inspiraci ze sociální legislativy Sovětského svazu.

Mnou zvolené téma disertační práce již bylo samozřejmě předmětem odborného zájmu, a to nejprve již v meziválečném období. Kromě publikací, které přinášely znění příslušných právních předpisů s komentáři a judikaturou se jednalo i o studie a další publikace, které se zabývaly i teoretickými a souvisejícími politologickými, sociologickými či statistickými aspekty. Již v druhé polovině 19. století se zejména problematikou chudinství, a to v historickém vývoji a mezinárodním srovnání, zabýval přední český politik a národohospodář Albín Bráf.² Řada důležitých prací poté vyšla již od konce 19. století vydávaném *Obzoru národohospodářském*, který je přístupný též v digitalizované podobě.³ Mezi jeho přispěvateli najdeme i k tématice relevantní osobnosti jako byl Josef Gruber, Vladimír Fáček, Lev Winter či Karel Chytil.

Mezi nejdůležitější autory meziválečného období patřil z hlediska pravicové politiky národní demokracie Alois Rašín či Karel Engliš⁴, z hlediska sociální demokracie pak Lev Winter, Evžen Štern⁵, Vojtěch Dunder, Jaromír Nečas a Josef Macek. Velký význam mělo založení Sociálního ústavu Československé republiky v roce 1919 sociálně demokratickým ministrem sociální péče Lvem Wintrem.⁶ Do jeho čela byl postaven až do roku 1925, kdy zemřel, profesor Josef Gruber.⁷ Jakub Rákosník tento ústav oprávněně nazval „mozkovým centrem československé sociální politiky.“⁸ Výsledky odborných konferencí, které pořádal a publikoval ve formě *Rozprav* a na ně navazujících sérií odborných přednášek, stejně jako publikace týkající se legislativy, jsem směla pro zpracování své disertační práce využít i díky

² K zhodnocení jeho role viz Bažantová Ilona, *Albín Bráf a sociální otázka*, In: Štefko Martin (ed.), *Česká škola sociální politiky v souvislostech*, Praha: Právnická fakulta UK, 2015

³ <https://www.bibliothecaeconomica.cz/library/record/journal/Obzor>

⁴ Viz například Engliš Karel, *Sociální politika*, Praha, nakl. F. Topič 1916

⁵ Viz např. Štern Evžen, *Sociální pojištění v Československu*, Praha 1931

⁶ <https://www.vupsv.cz/o-nas/historie-vyzkumneho-ustavu-prace-a-socialnich-veci-v-v-i/socialni-ustav-ceskoslovenske-republiky/> K pracím Lva Wintra v oblasti sociálního zákonodárství viz např. Winter Lev, Dr., *O osnově zákona o sociálním pojištění v Československé republice*, Praha 1924

⁷ *Prof. Dr. Josef Gruber 3.XI.1865–3.V.1925*. Sociální ústav ČSR památce svého předsedy, publikace č. 19

⁸ Rákosník Jakub, *Sociální ústav 1920-1941: Mozkové centrum československé sociální politiky*, In: Svět historie-historikův svět: Sborník profesoru Robertu Kvačkovi, Liberec 2007, s. 295-316

tomu, že je Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí detailně zpracována publikační činnost ústavu a je k dispozici i jeho rozsáhlá knihovna.⁹ Výsledky jeho činnosti v širším kontextu poté shrnul v roce 1938 tehdejší ministr sociální péče Jaromír Nečas.¹⁰ Zajímavostí je, že Jaromír Nečas podporoval i rozhlasové relace o sociální politice, které měly sociální otázky, včetně otázek právních, přiblížit širší veřejnosti.¹¹

Již v tomto období se projevil v literatuře i komparativní přístup, a to zejména proto, že v sociální oblasti se projevovala kontinuita s rakouským vývojem, a proto byl příklad Rakouska využíván i po roce 1918. Velký význam ale měla komparace hlavně se sousedním Německem, a to hlavně v období tzv. Výmarské republiky. Zajímavá paralela se vyskytla i ve vztahu ke změnám v Británii, což bylo patrné na diskuzi, kterou vyvolala zpráva zvláštní komise britského parlamentu (tzv. Sankey commission) vytvořená k otázce socializace dolů a s ní související sociální problematikou, ohledně zákona zvaného The Coal Industry Commission Act 1919.¹² Důležitou odbornou reflexi přineslo zejména období třicátých let, a to v důsledku světové hospodářské krize. Například z okruhu levicových intelektuálů vzešly publikace reagující na Johna Maynarda Keynesa, belgického sociálního demokrata Hendrika de Mana, britské labouristy a francouzské socialisty. Z autorů bych jmenovala zejména Josefa Macka, Antonína Hampla a Jaromíra Nečase. Pro zákonodárství měla největší význam otázka zmocňovacího zákonodárství a jeho dobové odůvodňování, například z kruhů vládní agrární strany.

Z pramenů z meziválečného období jsem využila jednak archivní dokumenty uložené v Národním archivu v Praze, zejména fond Ministerstva práce a sociální péče. Mezi prameny

⁹ <https://www.vupsv.cz/download/publikace-vydane-socialnim-ustavem-ceskoslovenske-republiky/?wpdmdl=6692&refresh=614af104416f91632301316>

¹⁰ Nečas Jaromír, *20 let sociální péče v Československé republice*, Publikace Sociálního ústavu Československé republiky, č. 74, Ministerstvo sociální péče 1938

¹¹ Tamtéž

¹² The Coal Industry Commission Act 1919, Interim Report by The Honourable Justice Mr. John Sankey (Chairman) et al., March 1919, HMStationaryOffice, Londýn 1919

je samozřejmě nutné počítat i příslušné právní předpisy, tedy zákony a prováděcí předpisy, další podzákoné předpisy a také judikaturu, zejména Nejvyššího správního soudu. Proto jsem využila nejen Sbírku zákonů a nařízení, ale také Bohuslavovu sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (pojmenovanou podle soudce Nejvyššího správního soudu JUDr. Josefa Bohuslava), která měla navíc dvě řady rozhodnutí – ve věcech administrativních a finančních. Pro výše zmíněný historický kontext přípravy a přijímání příslušné legislativy jsem mohla využít i společnou česko-slovenskou digitální knihovnu Parlamentu ČR (www.psp.cz/eknih), kde jsou k dispozici nejen vládní a poslanecké návrhy zákonů, ale i vládní programová prohlášení a zejména diskuze v poslanecké sněmovně a senátu o navržené legislativě. Právě tento typ dokumentů je důležitý pro širší politický kontext sociálního zákonodárství. Kromě toho je v této knihovně přístupná i legislativa říšské rady a zemských sněmů z druhé poloviny 19. století. Legislativa československé exilové vlády je poté přístupna jednak v Úředním věstníku čsl., jednak v edici Zápisů jednání exilové vlády, z nichž je také možno rekonstruovat diskuze československého exilu o úpravě poválečného státu, a to včetně otázek hospodářských a sociálních.¹³ Pro souvislost mezi sociální legislativou a politickými programy rozhodujících českých politických stran jsem využila i edice programových dokumentů vytvořených v rámci projektu Historického ústavu AV ČR. Jednalo se zejména o programy strany agrární (Republikánské)¹⁴, sociálně demokratické¹⁵ a národně socialistické.¹⁶

Pro statistické údaje, které jsem si zvolila jako jeden z dalších pramenů pro svoji disertační práci, jsem mohla čerpat jednak z detailních Statistických ročenek (které jsem získala z Moravské zemské knihovny) a jednak ze zpracovaných a publikovaných výsledků obou

¹³ Kuklík Jan, Němeček Jan, Šťovíček Ivan a kol. (eds.): *Zápisy ze schůzí československé vlády v Londýně, díly I. – V.*, Praha, MÚA 2008-2016

¹⁴ Harna Josef, Lacina Vratislav (eds.), *Politické programy českého a slovenského agrárního hnutí 1899-1938*, Praha, HiU AV ČR, 2007

¹⁵ Prokůpek Petr (ed.), *Politické programy Československé a československé sociálně demokratické strany dělnické 1878 – 1948*. HIÚ AV ČR, Praha 1999

¹⁶ Harna Josef (ed.), *Politické programy českého národního socialismu*, Historický ústav AV ČR, 1998

meziválečných sčítání lidu z let 1920 a 1930. Zejména Statistická ročenka z roku 1920 se retrospektivně zabývala i obdobím Rakousko-Uherska jako výchozího stavu pro nový československý stát.¹⁷ Každoročně byly vydávány i Zprávy Státního úřadu statistického Republiky československé. V případě výsledků sčítání lidu, se jednalo zejména o zvláštní publikace Československé statistiky, jako byl již první díl výsledků sčítání lidu z roku 1920 - Sčítání lidu v republice Československé ze dne 15. února 1921, díl I., Československá statistika č. 9, kterou vydal Státní úřad statistický v nakladatelství Bursík a Kohout v roce 1924. V roce 1934 pak byly publikovány výsledky sčítání lidu z roku 1930.¹⁸ V době pandemie Covid 19 bylo možné využít i digitalizované publikace zpřístupněné Národní knihovnou ČR v Praze a Moravskou zemskou knihovnou v Brně. Z nich jsem pro statistické údaje a pro vypracování v práci využitých grafů, mohla využít zejména Statistické příručky republiky Československé.¹⁹

Pro dobový kontext bylo možné také využít dobový tisk, například deníky, které byly spojeny s nejvýznamnějšími československými politickými stranami: agrární Venkov, sociálně demokratické Právo lidu, komunistické Rudé právo a zejména digitalizované Lidové noviny. Pro dobu druhé světové války jsem měla možnost využít vydání exilového časopisu Čechoslovák.

Po skončení druhé světové války se v krátkém období do února 1948 objevily práce, které se jednak kriticky zabývaly hodnocením meziválečného období, jednak pokračovaly v debatách o možné reformě sociálního zákonodárství. Na diskuzi v českém prostředí měly vliv

¹⁷ *Statistická příručka republiky Československé*, Státní statistický úřad, Praha, Bursík a Kohout 1920

¹⁸ *Sčítání lidu v republice Československé ze dne 1. prosince 1930, Díl I. Růst, koncentrace a hustota obyvatelstva, pohlaví, věkové rozvrstvení, rodinný stav, státní příslušnost, národnost, náboženské vyznání*, Praha, Státní úřad statistický, Bursík a Kohout, 1934

¹⁹ *STATISTICKÁ PŘÍRUČKA REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ I.*, Praha 1920, Moravská zemská knihovna v Brně, Sign.: 4-0046.7, *STATISTICKÁ PŘÍRUČKA REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ II.*, Praha 1925, Národní knihovna ČR, Sign. 54D 334, *STATISTICKÁ PŘÍRUČKA REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ III.*, Praha 1928, Moravská zemská knihovna v Brně, Sign.: 4-0046.717, *STATISTICKÁ PŘÍRUČKA REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ IV.*, Praha 1932, Moravská zemská knihovna v Brně, Sign.: 4-0046.717

Beveridgeovy a labouristické reformy v Británii a frekventovanými pojmy se staly „sociální stát – stát blahobytu – welfare state“ (a to například již v exilovém časopise Čechoslovák či formou prvního českého překladu „Beveridgeovy zprávy“ již z roku 1943²⁰). V prvních poválečných letech znatelně sílil i vliv sovětské právní úpravy, což se promítlo například i do diskuze o roli sociálních práv a jejich zakotvení v nově připravované ústavě.

Po roce 1948 se většina prací vyjadřovala k meziválečné „buržoazní“ republice a jejímu sociálnímu zákonodárství kriticky, s výjimkou krátkého období šedesátých let, kdy vzniklo několik důležitých prací zejména od Igora Tomeše, který poté nemohl publikovat v následující době normalizace. Velký význam měl i tím vytvořený Z. Mlynářem, který se mimo jiné zabýval i retrospektivou československého vývoje nejen politického systému, ale právě i otázek sociální politiky za první a třetí republiky.²¹ V 60. letech publikoval několik knih a studií o sociální otázce za první republiky, hornickém pojištění, sociální správě meziválečného období, péče o nezaměstnané a dětské práci právní historik z Ústavu státu a práva ČSAV Jaroslav Houser.²² Jeho práce však byly ovlivněny tehdejší ideologií a jsou zaměřeny výrazně kriticky, nicméně jsou stále možným zdrojem kvůli rozboru příslušné právní úpravy.²³ Jaroslav Houser se zabýval také obdobím Protektorátu Čechy a Morava, kupříkladu včetně problematiky nucené práce.²⁴

²⁰ Výtah z Beveridgeovy Zprávy o sociálním pojištění a příbuzných službách, s předmluvou Sira Williama Beveridge k československým čtenářům a s úvodem Jána Bečky, ministra sociální péče, Londýn, Politická knihovna Čechoslováka, sv. 15, 1943

²¹ Dufková Kateřina, Rákosník Jakub, *Political Sociology of the Zdeněk Mlynář Research Team*, Prager wirtschafts- und sozialhistorische Mitteilungen - Prague Economic and Social History Papers, š. 2, Praha FF UK 2014, s. 94 a násl.

²² Houser Jaroslav, *Vývoj hornického pojištění. K bojům našich horníků za kapitalismus*, Právně historická knižnice – Svazek 5, Praha Academia 1960, Houser Jaroslav, *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky*, Rozpravy Československé akademie věd: Rada společenských věd, Praha Academia 1968

²³ Houser Jaroslav, *Třídní podstata buržoazního pracovního a sociálního zákonodárství*, In: Právněhistorické studie Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, sv. 8, (1964), s. 79-96, Houser Jaroslav, *K "péči" o nezaměstnané v předmnichovské republice*, Právněhistorické studie Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, sv. 4, (1958), s. 227-238

²⁴ Houser Jaroslav, *Fašistická "sociální" politika v době okupace*, Právněhistorické studie Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, Sv. 9, (1963), s. 113-127

V 70. letech poté mohlo vyjít několik prací, které se zabývaly obdobím druhé poloviny 19. století v Rakousku (zejména práce Jana Janáka²⁵) a rovněž i meziválečným obdobím (zejména Zdeněk Deyl z Ústavu československých a světových ČSAV, například Deyl, Z.: Sociální vývoj dějin Československa 1918–1938. Praha, Academia 1985). Zdeněk Deyl je též autorem Soupisu literatury k sociálním dějinám ČSR, 1918-1938 z roku 1973²⁶ a také provedl rozbor dobové prvorepublikové literatury k tématu.²⁷

Po roce 1989 se sociální problematika dostala znovu do centra zájmu. Velký význam měly syntetické práce profesora V. Průchy, zejména shrnutí vývoje v kolektivní monografii nazvané *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*.²⁸

Po roce 1989 mohl opět publikovat I. Tomeš a nové pohledy přinesli i autoři z 80. let, například již zmíněný Zdeněk Deyl. Mezi mladší generací historiků se o tuto problematiku zajímá především doc. Jakub Rákosník, který přináší i nové pohledy na právní vývoj. K jeho hlavním pracím k meziválečnému období patří ta s názvem *Odvracená tvář meziválečné prosperity, zabývající se nezaměstnaností v Československu v letech 1918 – 1938*. Kromě analýzy problému nezaměstnanosti a péče o nezaměstnané, se zabývá i širším společenským kontextem a každodenností.²⁹ Spolu s J. Nohou se poté věnovali problematice nežádoucích sociálních jevů za velké hospodářské krize a zasadili do celoevropských souvislostí v knize nazvané *Kapitalismus na kolenou*.³⁰

²⁵ Janák Jan, *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, Univerzita J.E. Purkyně, 1970, sv.162

²⁶ Deyl Zdeněk, *Soupis literatury k sociálním dějinám ČSR, 1918-1938*, ČSAV, Ústav československých a světových dějin, Praha 1973, svazek 1.

²⁷ Deyl Zdeněk, *Sociální politika Československa v české dobové literatuře 1918 – 1938*, Sborník k dějinám 19. a 20. století Praha: Ústav československých a světových dějin ČSAV, oddělení novověkých československých dějin, Sv. 2, (1974), s. 148-166

²⁸ Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992, díl 1., 1918-1945*, Brno 2004

²⁹ Rákosník Jakub, *Odvracená tvář meziválečné prosperity. Nezaměstnanost v Československu v letech 1918 – 1938*, Praha Karolinum 2008

³⁰ Rákosník Jakub, Noha Jiří, *Kapitalismus na kolenou - Dopad velké hospodářské krize na evropskou společnost v letech 1929-1934*, Praha Auditorium 2013

K období 1945 – 1948 byla vydána zásadní monografie Jakuba Rákosníka *Sovětizace sociálního státu: Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960*.³¹

J. Rákosník s I. Tomešem byli také editoři (a hlavní autoři) stěžejní práce k dějinám sociálního státu z normativního a právně historického hlediska, kterou pod názvem *Sociální stát v Československu. Právně institucionální vývoj v letech 1918–1992*, vydalo v roce 2012 nakladatelství Auditorium.³²

O období druhé republiky a druhé světové války z hlediska nacházení kořenů politiky sociálního státu v Československu po druhé světové válce, inovativně pojednala Radka Šustrová v příznačně nazvané práci *Zastřené počátky sociálního státu: nacionalismus a sociální politika v Protektorátu Čechy a Morava z roku 2020*.³³ Právními aspekty „pracovní povinnosti“ a „nucené práce“, činností úřadů práce a živnostenskou inspekcí, se zabýval nověji i Jaromír Tauchen.³⁴ Jaromír Balcar s Jaroslavem Kučerou zase podrobili zevrubnému výzkumu protektorátní hospodářství z hlediska sledování strategických hospodářských cílů fašistickým Německem.³⁵ Významnými vědeckými pracemi o protektorátním vývoji jsou publikace Detlefa Brandese 36, Jana Kuklíka st., Jana Gebharta³⁷ či Miroslava Kárného, kteří věnovali pozornost především židovské problematice. Naopak starší práce Václava Krále je obtížné pro velkou

³¹ Rákosník Jakub, *Sovětizace sociálního státu: Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960*, Praha 2010

³² Rákosník Jakub, Tomeš, Igor (eds.), *Sociální stát v Československu. Právně institucionální vývoj v letech 1918–1992*, Praha Auditorium 2012

³³ Šustrová Radka, *Zastřené počátky sociálního státu: nacionalismus a sociální politika v Protektorátu Čechy a Morava*, Praha Argo, MÚA 2020

³⁴ Tauchen Jaromír, *Práce a její právní regulace v Protektorátu Čechy a Morava*, Praha Wolters Kluver 2016

³⁵ Balcar Jaromír, Kučera Jaroslav, *Von der Rüstammer des Reiches zum Maschinenwerk des Sozialismus, Wirtschaftslenkung in Böhmen und Mähren 1938 bis 1953*, Veröffentlichungen des Collegium Carolinum; Bd. 128, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2013

³⁶ Brandes Detlef, *Češi pod německým protektorátem: okupační politika, kolaborace a odboj 1939-1945*, Prostor 2019

³⁷ Brandes Detlef, *Češi pod německým protektorátem: okupační politika, kolaborace a odboj 1939-1945*, Prostor 2019

³⁷ Gebhart Jan, Kuklík Jan st., *Velké dějiny země Koruny České: 1938-1945*, Svazek 15a a 15b, Praha Litomyšl, Paseka 2006

ideologickou podmíněnost dnes použít.³⁸ Období po roce 1945 z hlediska vývoje sociálních otázek, a to i v návaznosti na vývoj v Protektorátu Čechy a Morava, zpracovala podrobně Lenka Kalinová.³⁹

K poválečnému zákonodárství v sociální oblasti jsou k dispozici jak dílčí studie (např. Jiří Kocián se věnoval sociálnímu zákonodárství košické vlády v roce 1945)⁴⁰, tak přehledové či učební texty Jana Ryby⁴¹ či autorského kolektivu prof. Jana Kuklíka.⁴²

Podrobnější přehled použitých zdrojů pak obsahuje seznam pramenů a literatury připojený k závěru této práce.

Kapitola I.

Prvopočátky právní úpravy sociální problematiky v českých zemích

Jak jsem již uvedla v úvodu, pro pochopení vývoje první poloviny 20. století je nezbytné se zabývat i předchozím obdobím a pokusit se naznačit ty jeho prvky, které představovaly předpoklady pro rozvoj sociální politiky a zákonodárství. Náznaky prvních právních úprav, svým charakterem sociálních, spadají i v českých zemích již do období středověku a raného novověku. Jednou z oblastí, ve které se prvopočátky této právní tvorby objevily nejdříve, byla oblast hornictví. S ohledem na povahu této činnosti byla naprosto

³⁸ Král Václav, *Otázky hospodářského a sociálního vývoje v českých zemích v letech 1938-1945*, svazek 1-3, Praha, Historický ústav, ČSAV, 1957-1959

³⁹ Kalinová Lenka, *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: K dějinám české společnosti v letech 1945–1948*, Praha, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 2004; Kalinová Lenka, *Společenské proměny v čase socialistického experimentu: K sociálním dějinám v letech 1945–1969*, Praha, Academia 2007

⁴⁰ Kocián Jiří, *Sociální zákonodárství „košické vlády“ Národní fronty Čechů a Slováků (1945-1946)*, In: Kárník Zdeněk, Měchýř Jan (eds.), *K novověkým sociálním dějinám českých zemí IV.*, Praha, Karolinum 2001, s. 57-68

⁴¹ Ryba Jan, *Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945-1989*, In: Malý Karel, Soukup Ladislav (eds.), *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*, Praha, Karolinum 2004, s. 493-518.

⁴² Kuklík Jan a kol., *Dějiny československého práva 1945-1989*, Praha Auditorium 2011

nezbytná určitá míra organizovanosti a dále z důvodu výsadnějšího a svobodnějšího postavení horníků, oproti pracovníkům v jiných profesích, jež podléhaly cechovní organizaci, se mohly právě v hornictví projevit jiné, dalo by se říci modernější, prvky úpravy jejich pracovních a sociálních podmínek. Svobodnější postavení horníků navíc vyplývalo ze strategického významu horní činnosti pro panovníka, protože znamenala zajištění finančních prostředků pro vládnutí a jeho expanzivních politik. Součástí předpisů o horním právu, nejčastěji v podobě horních řádů, byla řada ustanovení o bezpečnosti práce v dolech, včetně například předpisů o délce pracovní doby apod. Za příklad takové právní úpravy může posloužit sepsání horního práva krále Václava II. *Constitutiones iuris metallici*, neboli *Ius regale montanorum* (1300 – 1305), která je spojena se jménem italského právníka Gozzia z Orvieta⁴³. V českém překladu se u tohoto zákoníku nejčastěji v historii objevoval název „Právo královské horníkuov“.⁴⁴ Zákoník byl právě i v otázce technických a pracovních norem ovlivněn i několika cizími vzory. Připomínám zejména italský, tzv. massanský horní řád z druhé poloviny 13. století a také obyčej a praxe horního práva německy mluvících zemí.⁴⁵ Největší část materie však byla převzata z práva, které se pro těžbu vytvořilo v praxi královského horního města Jihlavy.

Kromě jisté ochrany horníků při výkonu práce, se za účelem řešení nepříznivých sociálních situací, jako byly zejména nemoc, úraz, stáří aj., vytvářely hornické svépomocné podpůrné spolky. Tyto spolky zakládaly podpůrní pokladny, do kterých větší měrou přispívali horníci částí své mzdy, ale také těžaři, jež působili na výkon správy hornické podpůrné pokladny prostřednictvím schvalování rady starších horníků pověřených správou pokladny⁴⁶.

⁴³ Malý Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání, Praha: LINDE Praha a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1999, s. 92 – 93

⁴⁴ Bílek Jaroslav in: *České horní právo, díl II. Ius regale montanorum, právo královské horníkuov*, 1978

⁴⁵ Tamtéž., s. 3

⁴⁶ Tröster Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 19, Viz též Rákosník Jakub, *Sovětizace sociálního státu: Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960*, Praha 2010

Od roku 1854, byly na základě obecného zákona horního, zákon č. 146/1854 ř.z. ze dne 23. května 1854, zřizovány při každém dolu pokladny obligatorně.

Jak upozorňuje Igor Tomeš, výše zmíněné podpůrné spolky nebyly pouze doménou hornictví, nýbrž byly vytvářeny taktéž při cechovních organizacích, popřípadě pro tovaryšská bratrstva. Středověké řemeslné cechy a v jejich rámci fungující vzájemnostní spolky a podpůrné pokladny, byly z hlediska ideového, významné především pro zavedení principu solidarity a vzájemnosti. Podporovaly své členy například v době nemoci, či pokud hledali práci. V českých zemích získaly příslušný právní základ v době panování Ferdinanda I. Cechovní podpůrné spolky posloužily rovněž v 19. století jako vzor pro spolky s obdobnou funkcí zakládaných dělníky v průmyslu.⁴⁷

Počátky sociálněprávní normotvorby s poněkud širší osobní působností můžeme vysledovat v průběhu 17. století, a to v podobě ustanovení týkajících se zajištění péče o osoby nemocné, staré, žebrající a také válečné invalidy. Za vlády Leopolda I. byl vydán patent o tulácích a žebrácích (r.1661), jež ponechával plně na uvážení obce, zda přizná sociálně slabým právo žebrat či nikoli. Podmínkou pro přiznání práva na obstarávání životních prostředků tímto způsobem bylo, že se muselo jednat o osobu nemajetnou a práce neschopnou.⁴⁸ I v této souvislosti je nutno upozornit na fakt, že podobné problémy řešily i další státy tehdejší Evropy a vliv na české země (v rámci rakouského soustátí) měla zejména situace v soudních německých zemích, Známa jsou však obdobná opatření přijímaná v Anglii a jak si ještě ukážeme, měla svojí koncepcí vliv i na další evropské státy.

V Anglii se navíc v době Alžbětinské Anglie vytvořil první evropský systém veřejné chudinské péče, a to již roku 1601. Péče o chudé byla úkolem farnosti, v níž chudý nabyt tříletým pobytem příslušnost a tudíž nárok na zabezpečení.⁴⁹ Správa farnosti mohla nicméně

⁴⁷ Blíže viz Tomeš Igor, *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha, Portál 2010, s. 79

⁴⁸ Tamtéž, s. 72

⁴⁹ Bráf Albín, *pojmem chudinství*, In: Ottův slovník naučný, 12. díl, Praha 1897, s. 430

nežádoucí osoby před uplynutím tříleté lhůty policejně vyhostit. Chudí, kteří byli způsobilí k práci a děti, o něž se nemohli postarat rodiče, museli být zaměstnáni u soukromých zaměstnavatelů (děti v učení u mistrů), nechtěli-li pracovat, byli umístováni do donucovacích pracoven. Chudinskou správu měli na starosti 2—4 chudínští dozorcí jmenovaní smírčími soudci – justices of peace. Náklady na systém byly kryty chudinskou daní (tzv. poor rate), kterou hradili vlastníci nemovitého majetku podle jeho výnosů. Další zákony upravovaly podmínky policejního vyhošťování (zákony z roku 1684 a 1785).⁵⁰

Pro období počátků právních úprav se sociálním obsahem je rovněž charakteristické, že podstatnou úlohu v péči o osoby, nacházející se v nepříznivé sociální situaci, hrálo křesťanství a církve. Církev, po roce 1627 do roku 1781 v českých zemích výhradně katolická, poskytovala podporu nejen chudým či starým osobám, ale věnovala pozornost např. i péči o sirotky. Důležitou úlohu v tomto směru hrály kláštery, které představovaly nejen centra vzdělání, ale u některých řádů dominovala péče o sociálně slabé spolu se zřizováním městských špitálů. To platilo například o zvláštním mnišském řádu založeném sv. Anežkou Českou (Přemyslovnou) - Křížovníků s červenou hvězdou⁵¹ a zejména o Minoritech, Františkánech, neboli Řeholích Sv. Františka⁵² a v péči o nemocné, Milosrdných bratřích.⁵³ Charitativní péči, péči o chudé a nemocné se také věnovala řada ženských řeholí (milosrdných sester).⁵⁴ Navzdory Josefským reformám, kdy docházelo k četnému rušení klášterů, především těch, které se nevěnovaly vzdělávací činnosti nebo např. péči o nemocné, plnila církev stále velmi důležitou funkci

⁵⁰ Viz též Bráf Albín, *Almužna a mzda*, Ottovo nakladatelství, Sběrka přednášek a rozprav, Praha 1883, s. 357-360

⁵¹ Jirásko Luděk, *Církevní řády a kongregace v českých zemích*, Praha, Klášter Premonstrátů na Strahově 1991, s. 35-38

⁵² Tamtéž, s. 53-56

⁵³ Tamtéž, s. 73-74

⁵⁴ Tamtéž, s. 128 a násl.

v rámci sociální pomoci v případě nouze. Těžiště sociální pomoci ze strany církve spočívalo zejména v poskytování přístřeší a almužny.⁵⁵

V roce 1785 došlo k vydání nařízení pro Království české, na základě kterého povinnost péče o chudé a nemocné práce neschopné osoby přešla na jednotlivé vrchnosti.⁵⁶ Církev v této době významným způsobem doplňovala vrchnost ve výkonu jí uložené povinnosti péče o chudé, a to například zakládáním farních chudinských ústavů. Z této doby je známo také zakládání tzv. ratejen, jako míst pro společné ubytování potřebných.⁵⁷ Reformistické období za vlády Josefa II. založené na osvícenských naukách⁵⁸ celkově znamenalo pro oblast sociálního zákonodárství velkou změnu. Jednalo se o zřetelný přechod od roztržité právní úpravy, která byla na různé kvalitativní úrovni a ve vztahu k různým kategoriím osob se značně lišila, směrem k jednotné právní úpravě závazné pro širší okruh adresátů těchto norem. Za hlavní příčinu změny v přístupu je možno považovat vydání patentu o zrušení nevolnictví (1781), které mělo za následek mohutnou migraci obyvatel z venkovských oblastí směrem do měst.⁵⁹ Došlo tak k výrazné koncentraci populace ve městech a v konečném důsledku k rozvoji manufakturní výroby (a to ve formě rozptýlených a později i centralizovaných manufaktur např. v železářství a ve sklářství, což bylo příčinou rozbití původních systémů sociálního zajištění budovaných na bázi cechovních organizací.⁶⁰ K těmto změnám je však nutno připočítat i vyhlášení náboženské tolerance, tedy vytvoření předpokladu pro vznik skutečně univerzalistických reform v oblasti soukromého práva a změnám v postavení poddaných.⁶¹

⁵⁵ Bráf Albín, *Almužna a mzda*, Ottovo nakladatelství, Sběrka přednášek a rozprav, Praha 1883, s. 357-360

⁵⁶ Tröster Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení.*, s. 18-20

⁵⁷ Tomeš Igor, *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha, s. 72

⁵⁸ Klabouch Jiri: *Osvícenské nauky v českých zemích*, Praha 1958

⁵⁹ Petráň Josef, Kvaček Robert, *Dějiny Československa: 1648-1918*, Praha SPN, 1990, s. 146. Viz též Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan, *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*, Praha, Karolinum 2015, s. 116 a násl.

⁶⁰ Tamtéž

⁶¹ Podrobněji k Josefovým dílčím reformám viz Baxa Bohumil, *K dějinám kodifikace práva soukromého v zemích českých*, In: F. Rouček, J. Sedláček (red.), *Komentář k československému*

Pro manufakturní způsob výroby⁶² platilo, že zde docházelo k hojnému využívání dětské práce. Děti, fyzicky přetěžované ve výrobních provozech, a to původně i v nočních hodinách, trpěly nejrůznějšími chorobami způsobujícími jejich vysokou úmrtnost. Většinou se jednalo o nezletilé pocházející z nalezinců, jež se později zřizovaly pravidelně v blízkosti manufaktur. Zdrojem pracovní síly pro manufaktury byly taktéž polepšovny, kam byly umísťovány děti bezprizorní nebo z různých důvodů problémové. Není proto náhodné, že se jednotná právní úprava v sociální oblasti dotkla této skupiny obyvatel rakouského soustátí jako jedné z prvních.⁶³ Jak podrobně rozeberu níže, stalo se tak již dvorským dekretem z roku 1786, který stanovil základní hygienické podmínky práce dětí. Postupně byla také omezována noční práce dětí a následně i práce dětí do deseti let v průmyslových podnicích.⁶⁴

Jak jsem již zmínila, sociální zákonodárství, jehož předmět úpravy tvořily pracovní podmínky dětí a podmínky jejich zaměstnávání, bylo úzce spjato s rozvojem manufakturní výroby. Jednalo se o podchycení levné pracovní síly pro manufakturní výrobu.

Manufakturní výroba se rozvíjela v Rakouské monarchii velmi pozvolna, neboť cechovní organizace rozvoj tímto směrem značně brzdily.⁶⁵ Cechy se svými zastaralými řády restriktivně působily ohledně cen, množství výrobků a počtu pracovních sil. To vše znamenalo, že v počátcích se jednalo spíše o projekty manufakturní výroby v rámci jednotlivých panství, kdy šlechta byla schopna svými silami výrobní proces v rámci svého panství zajistit personálně. Děti byly využívány jako levná pracovní síla a z valné většiny pracovaly nepřiměřený počet

obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, reprint původního vydání, Praha Aspi 2000, I. díl, s. 53-54

⁶² K tomu ze starší literatury viz zejména Klíma Arnošt, *Manufakturní období v Čechách*, Praha, ČSAV 1955 a Novotný Karel: *K problematice vytváření manufakturního dělnictva v českých zemích*, Československý časopis historický, ČSAV, Praha 1977, s. 383-407

⁶³ Houser Jaroslav: *Dětská práce a její právní úprava v našich zemích za kapitalismu*, Praha 1962, s. 8-11

⁶⁴ Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan, *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*, s. 74-76

⁶⁵ Tamtéž, s. 230 a násl.

hodin pouze za ubytování a stravu. To se také projevovalo negativně na jejich zdravotním stavu a bylo příčinou jejich vysoké úmrtnosti.

Poté, co bylo docíleno omezení vlivu cechovních organizací, kupříkladu vydáním tzv. řemeslnického patentu a zavedením úřadu cechovního inspektora v roce 1731 a pokusem o unifikaci cechovních předpisů vydáním generálního cechovního patentu („artykulí“) o osm let později, došlo k vytvoření podmínek pro zvýšení konkurenceschopnosti manufaktur.⁶⁶ Reforma krajské správy za Marie Terezie pak města, včetně cechovních otázek, podřídila i doзору krajských úřadů.⁶⁷

Zanedlouho však vyvstal problém ohledně právní úpravy pracovních podmínek u manufaktur a prvních továren, která na rozdíl od feudálních velkostatků (zde byly pracovní poměry upraveny alespoň robotními patenty), prakticky neexistovala a byla závislá na libovůli jednotlivých podnikatelů. Tak došlo k vytvoření právních předpisů upravujících poměry pracovních sil v manufakturách, a to hlavně žen a dětí. Roku 1786 byl proto vydán již zmíněný dvorský dekret, jež se zabýval otázkou dětské hygieny, neboť ve výrobních provozech často docházelo k šíření nejrůznějších nemocí v důsledku nedostatečné hygieny a oslabení dětského organismu fyzicky náročnou prací. Roku 1842 byl vydán další dvorský dekret, který řešil délku pracovní doby u pracujících dětí, a to v závislosti na jejich věku a skutečnosti, zda navštěvovaly či nenavštěvovaly školu. Zaměstnávány mohly být pouze děti od devíti let v případě, že navštěvovaly školu po dobu nejméně tří let anebo od dvanácti let bez školního vzdělání. Pracovní doba pro děti do dvanácti let byla stanovena na deset hodin, jinak na dvanáct hodin u dětí od dvanácti do šestnácti let.⁶⁸ Dalším právním předpisem, jenž pamatoval svou úpravou na otázku zaměstnávání dětí, mladistvých a žen, byl zákon číslo 227/1859 ř. z., jímž se vydává řád

⁶⁶ Janák Jan, Hledíková Zdenka, *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*, Praha SPN 1989, s. 254-255

⁶⁷ Rieger Bohuslav, *Krajské zřízení v Čechách, část II.*, Praha 1893, s. 426

⁶⁸ Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan, *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*, s. 75

živnostenský.⁶⁹ O podmínkách zaměstnávání dětí v provozech po živnostensku provozovaných pojednávám níže, ve II. kapitole věnované právní regulaci sociální problematiky ve druhé polovině 19. století.

Významným momentem ve vývoji právní úpravy sociálního zabezpečení byla skutečnost, že poskytování sociálního zajištění začalo být vázáno na institut domovského práva. U domovského práva jako takového můžeme vysledovat prvopočátky jeho úpravy, včetně vazby na sociální otázky, již v polovině 18. století, a to v podobě nejvyšší rezoluce Marie Terezie z roku 1754 o vyhoštění tuláků, žebráků a zahalečů.⁷⁰ Předmětem úpravy této rezoluce bylo mimo jiné zaopatření v případě chudoby poskytované obcí osobám, jež se na jejím území trvale zdržovaly a naopak vyhošťování výše zmíněných „asociálních“ kategorií. To spojovalo sociální zákonodárství tohoto období nejen se správním právem, ale také s právem trestním, respektive prvopočátky správního trestání moderní doby. To se v rozvinuté podobě stalo základem pro pozdější vývoj, zejména po roce 1848 a 1849.⁷¹

Tuto rozvinutější úpravu domovského práva, totiž v souvislosti s převratnými změnami ve společnosti rakouského soustátí, přinesl zákon č. 170/1849 ř. z., neboli prozatímní obecní řád. Jednalo se o naplnění představy, že to není stát, ale místní komunita, byť veřejnoprávně definovaná, kdo nese hlavní odpovědnost a také náklady za sociální otázky svých obyvatel. Tomuto aspektu sociální péče se u nás věnoval systematicky, s historickým přesahem a komparativně zejména se situací v Anglii, jako první Albín Bráf.⁷² Osoba, která podle prozatímního obecního řádu disponovala tzv. domovským právem, nemohla být ze své domovské obce žádným způsobem vykázána. Další výhodou měla být sociální pomoc, kterou

⁶⁹ K němu viz Obnovený řád živnostenský, zákon ze dne 20. prosince 1859 č. 227 ř. z. a zákon ze dne 15. března 1883 č. 39 ř. z., *Prostonárodní Spisy politické. 3.4*, nakl. A. Hynek 1883

⁷⁰ Mosný Peter et al. *Právnohistorická realita sociálnej doktríny 20. storočia*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Slowaków w Polsce, 2013, s. 139

⁷¹ Viz též Stoklásková Zdeňka, *Domovské právo a obecní samospráva*, In: Fasora Lukáš, *Občanské elity a obecní samospráva 1848-1948*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006, s. 138

⁷² Bráf Albín (J. Gruber ed.), *Život a dílo: Výbor statí z hospodářské a sociální politiky*, Vesmír, Nakladatelská a vydavatelská společnost 1923, s. 128 a násl.

domovská obec byla povinna ze svých zdrojů zajistit v případě, že se jedinec ocitl v chudobě nebo pokud neměl možnost získat výdělek na základní obživu. Jak se však ukázalo, tak chudinské zaopatření domovskou obcí poskytované, bylo z velké části nedostatečné. Dílem se tak dělo díky velmi vágní právní úpravě ve výše zmíněném zákonu upravujícím prozatímní obecní zřízení a dílem způsobem vnímání chudinské péče, jakožto součásti práce obecní policie, jež se převážně omezovala na vyhošťování nemajetných cizích osob.

Za neurčitou právní úpravu mohla svým způsobem přetrvávající existence farních chudinských ústavů, které plnily významnou úlohu v péči o chudé a práce neschopné osoby ze zdravotních důvodů, jež se zdržovaly v příslušném farním obvodu. Nové úpravě předcházelo vydání tzv. direktivních pravidel dne 24. května 1781, která upravovala zásady pro vytváření a řízení centrálních zdravotních a zaopatřovacích ústavů v českých a rakouských zemích.⁷³ Na rozdíl od Marie Terezie, i pozdějšího vývoje po roce 1848, se v pojetí Josefa II. měl více angažovat v chudinských záležitostech stát. Josef II. se pro své reformy v této oblasti inspiroval také v zahraničí.

To ostatně potvrdily dvorské dekrety vydané Josefem II. dne 9. listopadu 1782, 20. listopadu 1785 a 12. února 1786. Taktéž guberniální nařízení ze dne 25. dubna 1785. Tyto předpisy se zabývaly otázkami zřizování a fungování farních chudinských ústavů. Tyto ústavy byly zřizovány dle úspěšného vzoru a sociálního experimentu Jana hraběte Buquoye, který zavedl obdobné ústavy na svém panství počínaje rokem 1779. Cílem Buquova modelu bylo oddělit skupinu „potřebných“ osob, důvodně odkázaných na péči společnosti od těch, kteří ji pouze zneužívali. Jen pro první skupinu osob navrhoval zřídit speciální chudobince.

⁷³ Fejtová Olga, *Organizace chudinské péče v období 1781–1922*, In Vývoj pražské samosprávy, CHUDINSKÁ A SOCIÁLNÍ PÉČE V PRAZE V LETECH 1781–2000, Archiv hl. města Prahy, www.ahmp.cz/index.html?mid=46&wstyle=0&page=page/docs/vyvoj-prazske-samospravy-II-F.html

Organizaci chudinství zajišťovaly na jeho panstvích osoby církevní a tzv. otcové chudých (Armenväter).⁷⁴

Například v Praze se Josefínské reformy projevily jednak rušením původních špitálů, jednak právě vytvořením nových ústavů pro chudé. Pro ně bylo zřízeno Vrchní ředitelství ústavů zaopatřovacích, od roku 1845 Vrchní ředitelství ústavu chudinského. Ústavy pro chudé doplňovaly systém tzv. farních chudinských okresů podřízených přímo guberniu.⁷⁵ V Praze se v oblasti sociální a zdravotní péče jednalo o péči o sirotčince, porodnice, nemocnice, chorobince, ústavy pro choromyslné. Finančně mělo být jejich fungování zajištěno z nově zřízeného fondu světských nadání, ve kterém byl soustředěn majetek ze zrušených špitálů a nadační jmění, které podporovalo chudé.⁷⁶ V roce 1789 byly dány do provozu postupně porodnice U Apolináře a chorobinec na Karlově. O rok později zahájila činnost Všeobecná nemocnice s ústavem choromyslných na Karlově náměstí. Chudobinec byl v prostorách bývalého špitálu sv. Bartoloměje zřízen teprve roku 1809.⁷⁷

Přesto, že farní ústavy byly institucemi působícími na dobrovolné bázi, tak některé dobové předpisy na jejich existenci navazovaly svými jednotlivými ustanoveními, např. dvorský dekret č. 313 z roku 1784. Tento právní předpis zakazoval zahrnout do exekuce almužny věnované farním chudinským ústavům. Fungování farních chudinských ústavů bylo úzce spjato s farními chudinskými fondy.⁷⁸ Osm dvorských dekretů Josefa II. z let 1782–1786, upravovalo nejen jejich zřízení, ale byla jimi regulována i správa fondu. Osud farních chudinských ústavů se odvíjel odlišně v jednotlivých českých zemích. V Čechách bylo jejich jmění rozděleno mezi obce nařízením místodržitele č. 3/1854 č.z.z., ve Slezsku byly zrušeny

⁷⁴ Tamtéž, Viz též Marcela C. Efmertová. *České země v letech 1848–1918*: Praha nakladatelství Libri,, 1998.

⁷⁵ Fejtová Olga, *Organizace chudinské péče v období 1781–1922*, Archiv Hlavního města Prahy, www.ahmp.cz

⁷⁶ Tamtéž

⁷⁷ Tamtéž

⁷⁸ K jejich právnímu postavení a osudu viz Engliš Karel: *Konkretální chudinské fondy*, In: *Sborník věd právních a státních* č. 9, Praha, Bursík & Kohout 1909

zemským zákonem č. 5/1870 sl.z.z.. Na Moravě však přetrvaly a existovaly v podobě soukromých zařízení.

Již výše jsem upozornila na skutečnost, že Josefinské reformy řešily souběžně jak sociální, tak i zdravotní otázky týkající se chudých, v jejichž silách nebylo si potřebnou péči zajistit z vlastních prostředků. To vynikalo v situacích, kdy zdravotní stav městského či obecního chudého vyžadoval lékařskou péči a obec nedisponovala žádným zdravotnickým zařízením a ani světnicí pro nemocné. V tomto případě byla obec povinna na své náklady umožnit nemocnému chudému pobyt ve veřejné nemocnici anebo se nemocný chudý léčil u soukromých osob, ale obec musela zajistit lékařskou péči, medikamenty atd. Osoby dlouhodobě nemocné, ať už fyzicky či psychicky, byly soustřeďovány do neveřejných ústavů a náklady s tím spojené hradil zemský fond země, kde měl takto postižený chudý svou domovskou obec. Obce taktéž zakládaly za podpory zemských fondů zařízení, jež měla za úkol pečovat o osoby invalidní, například o hluchoněmé, slepé, popřípadě choromyslné. Ústav hluchoněmých v Praze byl založen již v roce 1786 a patřil mezi nejvýznamnější ústavy tohoto typu a čítal 120-140 chovanců ročně. Církev rovněž v tomto směru byla nápomocna a zakládala ústavy diecézní. Dělo se tak přibližně od poloviny 19. století a mezi významné diecézní ústavy náležely ústav v Brně, Hradci Králové, Litoměřicích atd.

Určitá zařízení ústavního typu vznikla rovněž na základě soukromé iniciativy. Jedním z nejznámějších byl soukromý Ústav pro slepé děti založený v roce 1807 čtyřmi zakladateli. Jedním ze zakladatelů byl Alois Klár, který r. 1826 zřídil Klárovu nadaci sloužící podpoře slepců, kteří byli umělecky nadaní. Účel tohoto ústavu, spočívající ve specializované péči o nevidomé, byl zachován i po vzniku československé republiky⁷⁹.

⁷⁹Národní archiv v Praze (dále též NA Praha), fond Ministerstvo sociální péče (MSP), Sign. I, 1918–1919, Ústavy dobročinné a výchovné 1918

Jak jsem již uvedla výše, tak změna formy právní úpravy sociálněprávní problematiky od partikularismu právní úpravy, směrem k relativně jednotné a obecné právní úpravě, se v první řadě stala markantní v oblasti péče o zchudlé obyvatelstvo. Rovněž se zabývala právním postavením dětí v souvislosti s jejich zaměstnáváním v manufakturách. Tyto sociálně ohrožené skupiny obyvatel rakouské monarchie však nebyly jediné, na které se tento nový trend rakouského zákonodárství soustředil. Kromě dětí a osob zchudlých, se stali těžištěm prvních jednotných, sociálně laděných právních úprav i osoby náležející k úřednickému aparátu.

Již za vlády Marie Terezie, v rámci restrukturalizace státní správy, začal proces profesionalizace a byrokratizace rakouského úřednictva.⁸⁰ Úřednická místa začala být obsazována osobami, které byly připravovány na zastávání úřednických funkcí a byly v příslušném směru vzdělávány. Tato místa již tedy nebyla obsazována příslušníky nejvýznamnějších šlechtických rodů, nýbrž profesionály. Tito úředníci nebyli vybaveni majetky jako šlechtici, dostávali pouze plat. Vzhledem k rozšiřujícím se řadám příslušníků úřednického aparátu, přišla na řadu otázka řešení nepříznivé sociální situace u těchto osob, zejména v případě nemoci a stáří. Zpočátku byli úředníci ze strany státu odměňováni nejrůznějšími hodnostmi a statky, ale záhy se ukázalo nemožným, tímto způsobem narůstající počty státních úředníků uspokojit. Tuto situaci řešily dva penzijní normály, jež měly profesionální úřednictvo zajistit v případě nastalé nepříznivé sociální situace. První penzijní normál z roku 1771 byl určen vdovám a sirotkům po úřednících, „kteří věrně sloužili“.⁸¹ V pořadí druhý penzijní normál z roku 1781 byl adresován státním zaměstnancům, kteří se stali práce neschopnými a absolvovali státní službu alespoň po dobu deseti let. Tyto dvě normy

⁸⁰Pro oblast krajské správy, ale nejen jí viz Rieger Bohuslav: *Krajské zřízení v Čechách*, c.d.

⁸¹Holub Martin: *Historie vývoje sociálního a zdravotního pojištění na našem území*, www.vupsv.cz/wp-content/uploads/2021/03/Holub-Martin-Historie-vyvoje-socialniho-a-zdravotniho-pojisteni-na-nasem-uzemi.pdf, s. 1.

znamenal ve své podstatě sociální zabezpečení úřednictva ze strany státu, a staly se základem pro pozdější vytvoření systému tzv. státního zaopatření.

Kapitola II.

Právní regulace chudinské péče a sociálních otázek v působnosti obcí od druhé poloviny 19. století do vzniku ČSR

V této kapitole se budu sice podrobně věnovat vývoji úpravy chudinské péče a roli obcí v sociální problematice v druhé polovině 19. století až do první světové války, avšak zároveň tak budu činit s ohledem na to, že většina analyzovaných předpisů se prostřednictvím zákona č. 11/ 1918 Sb. z. a n. (recepční zákon) stala součástí i československého právního řádu. U příslušných problémů proto uvedu i to, v jaké konečné právní podobě byl příslušný předpis nebo úprava obsažená ve více předpisech do československého práva skutečně recipována.

Po celé období 18. a první poloviny 19. století, se veškeré právní úpravy věnovaly řešení sociálních otázek v jejich jednotlivosti, nejednalo se o systémová řešení sociálních problémů. Navíc, právní úpravy reflektovaly na sociální problémy pouze u vybraných skupin obyvatel, a to zpravidla takových, které byly pro rakouské soustátí důležité z hlediska jeho fungování.

Změny v sociální oblasti a v sociálním zákonodárství v druhé polovině 19. století byly podmíněny a způsobeny zejména změnami ve společnosti samotné, zejména po revolučním roce 1848. Zrušení poddanství, přijetí principu rovnosti občanů před zákonem, snaha vytvářet novou podobu státní správy a zejména obecní samosprávy, růst průmyslové výroby a s tím související změny v sociální struktuře společnosti,⁸² to vše spolu se silícími myšlenkami

⁸² Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan (eds.), *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie c.d.*, s. 115 a násl.

liberalismu vedlo k novým definicím základních kategorií sociálního zákonodárství, kterými se budu níže podrobněji zabývat.

Přes pokus řešit tuto problematiku v roce 1848/49, teprve o zákonodárné činnosti v letech 1859–1864 lze konstatovat, že naplnila znaky chudinského zaopatření, jakožto veřejnoprávního nároku na poskytnutí příslušné péče, jež byl vázán na právo nerušeného pobytu v domovské obci. Zákonem s celostátní působností, který upravoval obecní zřízení a nově definoval domovské právo, byl zákon č. 58/1859 ř.z., obecní zákon. Působnost obcí ve sféře poskytování a zajišťování chudinské péče byla zakotvena v říšském zákoně č. 18/1862 ř.z., jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní. V druhém článku tohoto zákona bylo zakotveno právo každého státního občana mít domovské právo v některé obci.⁸³ Tento článek zároveň obsahoval odkaz na zvláštní právní úpravu týkající se domovského práva.⁸⁴ Tu přinesl zákon č. 105/1863 ř.z., jímžto se pořádají záležitosti domovské. V ustanovení § 1 zákona č. 105/1863 ř.z., byl nárok na chudinské zaopatření charakterizován jakožto nedílná součást domovského práva⁸⁵, cituji: „*Právo domovské v obci přináší s sebou právo, že ten, kdo je má, může se nepřerušeně v ní zdržovati a schudlili by, za opatření žádati.*“ Tímto zákonem bylo rovněž zemským zákonodárným orgánům uloženo, aby byly přijaty zákonné úpravy podporující obce při výkonu zákonné povinnosti poskytnout chudinské zaopatření. V této souvislosti byl vydán v roce 1864 zákon o obecním zřízení pro České království, z.č. 7/1864 č.z.z., který zařadil agendu související s péčí o obecní chudé do samostatné působnosti obce. Mimo jiné to znamenalo, že pokud v zemi existovaly i vyšší samosprávné stupně, tak se musely s obcemi o tuto agendu podělit. Tento princip, co se týče

⁸³Viz článek 2. zákona č. 18/1862 ř.z., jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní

⁸⁴Viz např. Čížek Karel, *O významu veřejné správy, část IV.*, in: Samosprávný obzor: Časopis věnovaný správě politické a zvláště samosprávě, Svazek 1, Ottovo naklad. Praha 1879, s. 213 a násl.

⁸⁵Viz § 1 zákona č. 105/1863 ř.z., jímžto se pořádají záležitosti domovské

českých zemí, byl uplatněn prakticky pouze v Českém království, neboť k vytvoření vyššího stupně samosprávy – samosprávných okresů, došlo pouze v Čechách.⁸⁶

Obdobné zemské zákony o obecním zřízení byly vydány taktéž pro další české země, pro Moravu obecní zřízení č. 4/1864 m.z.z. a pro Slezsko č. 17/1863 sl.z.z.. Jako v jediné z českých zemí byl v Čechách přijat ještě zvláštní chudinský zákon č. 59/1868 č.z.z. v příčině opatření chudých. Návrh na řešení chudinské péče moravským zemským sněmem však nakonec nebyl realizován.

Záhy se ukázalo, že samotná obec není schopna dostát splnění jí zákonem uložené povinnosti poskytovat chudinské zaopatření bez pomoci vyšších samosprávných stupňů či bez změny příslušného právního rámce. O dlouhodobé kritice chudinské péče spojené s obecním zřízením referuje zpětně na začátku 20. století v české literatuře například významný národně demokratický politik a národohospodář Vladimír Fáček na stránkách *Obzoru národohospodářského*⁸⁷ či opakovaně Albín Bráf.⁸⁸

V praxi, která byla takto kritizována se jednalo většinou o případy, kdy příslušník obce „stížený chudobou“ navíc potřeboval i jinou odbornou péči, hlavně medicínského rázu. Tato péče byla poskytována většinou v zařízeních, jež byla pro menší či ekonomicky slabší obce nedostupná. Z těchto důvodů bylo na úrovni celorakouské vlády rozhodnuto, že náklady spojené s takovou péčí budou hrazeny ze zdrojů vyšších samosprávných celků a pokud jich nebylo, tak z finančních zdrojů jednotlivých zemí. Jak jsem již uvedla výše, tak se na Moravě a ve Slezsku samosprávné okresy nevytvořily, takže tíhu péče o obecní chudé nesla jejich domovská obec a poté země.

⁸⁶Čížek Karel, *O významu veřejné správy, část, IV.*, c.d., s. 214-215

⁸⁷Fáček Vladimír, *Studie o našem chudinství veřejném*, In: *Obzor národohospodářský*, roč. 2, č. 2, s. 17

⁸⁸Blíže viz Bažantová Ilona, *Albín Bráf a sociální otázka*, c.d., s. 30 a násl.

Nyní bych se blíže zaměřila právě na způsob fungování chudinské péče a vztah domovského práva a chudinského zaopatření.⁸⁹ Základním pravidlem pro poskytnutí chudinské péče ze strany obce bylo, že ta nastupovala k plnění svých povinností až tehdy, kdy došlo k vyčerpání veškerých jiných možností získat obživu pro zchudlého příslušníka obce. To znamená, že se zde uplatňoval princip subsidiarity. Rovněž je na místě upozornit na skutečnost, že pro povinnost obce chudinské zaopatření poskytnout nebylo rozhodující, zda zchudlý občan fyzicky v obci pobýval či nikoli. Zásadní otázkou tedy bylo, komu svědčilo domovské právo. Způsoby nabytí domovského práva byly určeny zpočátku jednak zákonnými ustanoveními prozatímního zřízení obecního č. 170/1849 ř.z., jednak ve statutech statutárních měst. Domovské právo bylo možné získat narozením, přivdáním se (platilo pouze pro ženy), popřípadě příkázáním trvalého bydliště pro osoby státních úředníků, notářů, učitelů, duchovních, vojáků atd. Nezletilé děti narozené v řádném manželství následovaly obecní příslušnost svého otce, nemanželské děti příslušnost své matky a manželka příslušnost svého manžela.⁹⁰

Domovské právo však mohly získat i jiné osoby na základě své žádosti o přijetí ve svazek domovský, o které rozhodovaly obecní orgány. Rozhodnutí obecních orgánů ve formě usnesení oznamovalo buď přijetí, a nebo nepřijetí žadatele do domovského svazku. Zákon o právu domovském upravoval i možnost ztráty domovského práva. Občan pozbyval domovského práva jeho nabytím v jiné obci, popřípadě ztrátou státního občanství.

Právě domovské právo v podobě úpravy zákona č. 105/1863 ř.z. se i v návaznosti na příslušná ustanovení všeobecného občanského zákoníku, stala součástí úpravy i získávání státního občanství.⁹¹ V této části však byla logicky pozměněna po vzniku samostatného

⁸⁹ O této problematice jsem se vyjádřila ve své rigorózní práci, *Obecní samospráva v Čechách 1918-1938*, PF UK, 2004, zejména s. 11 a násl.

⁹⁰ Blíže viz Břeský Antonín, *Právo domovské a státní občanství v republice Československé*, Praha, B. Kočí 1923

⁹¹ Tamtéž

československého státu. Oběžník ministerstva vnitra ze dne 24. května 1919, č. 21419 stanovil, že za československé státní občany bylo možné považovat po 28. říjnu 1918 ty osoby, které měly domovské právo v obci na území, nad kterým vykonával československý stát svoji svrchovanost.⁹² Vzhledem k tomu, že i v nové československé úpravě státního občanství (ústavní zákon č. 236/1920 Sb. a z. n.) byla v §§ 13 – 15 ústavního zákona ponechána vazba mezi státním občanstvím a domovským právem (byť s pokusem zblížit rakouskou a uherskou právní úpravu), zůstala rakouská koncepce domovského práva klíčovou součástí československého právního řádu i po celé meziválečné období, a to i přes kritiku řady odborníků na tuto problematiku.⁹³

Domovskou příslušnost k určité obci osvědčoval domovský list. V počátcích existence institutu domovského práva existovala také možnost získat domovské právo v určité obci mlčky, tj. po čtyřletém nepřetržitém pobytu v ní. Velká města se záhy vůči tomuto způsobu nabytí domovského práva začala bránit a domovské právo nebylo možné nabýt jinak, než nepřetržitým desetiletým pobytem v daném městě, a to za předpokladu, že osoba byla držitelem platného domovského listu z jiné obce.

Podmínky pro získání domovského práva se postupně zpříšňovaly. Zákon č. 105/1863 ř.z., jímžto se pořádají záležitosti domovské, do značné míry usnadňoval městské správě rozhodování, koho přijme, a kterým osobám naopak zabránil v získání jejich domovské příslušnosti. Do jisté míry tak byla města zvýhodněna oproti venkovským obcím, nicméně města se tak bránila proti přívalu potenciálních chudých, kteří by jinak měli za povinnost navrátit se do své domovské obce. Na venkov se tak vracely osoby postižené chudobou, přičemž valnou většinu svého produktivního života strávily někde jinde.

⁹²Verner Vladimír, *Státní občanství a domovské právo republiky Československé*, Právnické vydavatelství V. Tomsa, Praha, 1947, s. 13

⁹³Břeský Antonín, *Právo domovské a státní občanství v republice Československé*, c.d., s. 112

Obce se nejvíce bránily tulákům a tzv. „zahalečům“ či vagabundům, jak byly označovány osoby bez stálého zaměstnání a cestující od obce k obci za účelem získání práce. Proti takovýmto osobám byla přijímána opatření, jež měla zabránit nárůstu toulajících se a zahálčivých osob, a to včetně administrativně trestní represe a tzv. policejních opatření.⁹⁴ Jedno z nich představoval zákon ze dne 27. července 1871 č. 88/1871 ř.z., jímžto se pořádá policejní vyhošťování a honění postrkem. Také tento zákon byl přejet na základě zákona č. 11/ 1918 Sb. z a n. do práva první republiky a platil až do vydání trestního zákona správního přijatého v rámci tzv. právní dvoutletky pod č. 88/ 1950 Sb..

Na základě tohoto zákona, mohly být určité osoby z určitého místa vyhoštěny a odvedeny postrkem neboli šupem (z německého *der Schub*), do obce, kde mají domovské právo. Zákon č. 88/1871 ř.z. specifikoval osoby, vůči nimž mohlo být uplatněno toto policejní opatření. Jednalo se „cizí osoby“, o tuláky a osoby práce se štítící, tzv. „zahaleči“. Dále se jednalo o osoby, které nemohly prokázat poctivé nabývání prostředků k obživě, nevěstky, trestanci a propuštění z vazby či vězení (žaláře), pokud ohrožovali další osoby nebo majetek („a vůbec osoby, jež obci za obtíž padají aneb nebezpečné jsou“). Mohlo se jednat i o celé rodiny. Vyhoštění osoby z její domovské obce zákon zapovídal, nicméně tento zákon se nedotýkal práva obce na základě obecního zákona, určitou osobu z obce vypovědět.

Odvedení postrkem neboli šupem existovalo ve dvou formách.⁹⁵ První se realizovala tak, že hnanci se předepsala cesta (maršruta) do tzv. nuceného pasu, kterou musel ve stanovených lhůtách urazit.⁹⁶ Hnanec se prokazoval v obci, jež byla tzv. štací hnaneckou (jedním z dílčích cílů), nuceným pasem. Druhá forma spočívala v nucené dopravě hnance za doprovodu strážních orgánů. Hnanci byl vydán tzv. pas hnanecký. Zákon ukládal, že se vždy jako první měla užít

⁹⁴ Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan (eds.), *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie* c.d., s. 143-144

⁹⁵ K tomu viz dobovou definici postrku pro české samosprávné úřady od Karla Čížka, heslo Postrk In: *Samosprávný obzor*, c.d., svazek 1, Ottovo nakladatelství, Praha 1879, s. 200- 226

⁹⁶ Tamtéž

první forma postrku. K vynášení nálezů o postrku byly ze zákona zmocněny úřadové honečtí, což bylo policejní ředitelství, císařské úřady, popřípadě obecní úřady, na něž byly přeneseny úřední politické práce v první instanci. Proti nálezů o postrku bylo možné podat rekurs k zemskému správci, který měl odkladný účinek.⁹⁷

Ve vztahu k tématu bylo důležité, že obec měla při postrku chorým osobám zabezpečit odpovídající povozy (přípřeže) a vážně nemocní nesměli být do postrku zařazováni a měli být (na náklady obce) v obci léčeni.⁹⁸

Mezi další represivní opatření, které reagovalo na důsledky změn ve společnosti a zejména na rostoucí průmyslovou výrobu za doprovodu negativních sociálních konsekvencí, náležel „protitulácký“ zákon č. 108 ř. z. z 10. května 1873, jímžto se vydávají nařízení dle policejního práva trestního proti zahalečům a tulákům.⁹⁹ Právě na základě jeho ustanovení se stalo tuláctví trestným činem, i když počátky sjednocování trestní represe v českých a rakouských zemích je spojeno již s přijetím trestního zákona o zločinech a trestech na ně za vlády Josefa II., z roku 1787. Zákon sjednocoval dosud roztržštěnou úpravu v jednotlivých zemích Předlitavska. Zákon č. 108/1873 ř. z. byl také převzat na základě zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. do práva první republiky a výslovně zrušen byl teprve přijetím trestního zákona č. 86/1950 Sb. v době právnícké dvouletky.

Osoba bez práce, stálého bydliště, bez prostředků k obživě a bez snahy pracovat, byla dle ustanovení § 1 zákona č. 108/1873 ř. z., trestána jako tulák, a to vězením od osmi dní až do jednoho měsíce. Byla-li odsouzena pro stejný přestupek podruhé, byla trestána tuhým vězením od jednoho do tří měsíců, včetně jednoho či více zotřetí vězení – viz výklad níže.¹⁰⁰ Zákon

⁹⁷ Tamtéž

⁹⁸ Tamtéž, s. 226

⁹⁹ K jeho přijetí a aplikaci viz blíže Janák Jan, *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, c.d., s. 160 a násl., a Janák Jan, *Rakouský protitulácký zákon z roku 1873 jako pokus o řešení důsledků průmyslové revoluce*. In: Sborník prací Filosofické fakulty Brněnské Univerzity, Brno, *C_Historica_16-1969*, s. 73 a násl.

¹⁰⁰ Ke statistice, viz Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan (eds.), *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie* c.d., s. 144

však přinášel řadu obtíží. Jak uvádí Jan Janák, podle tohoto zákona například mohli být odsuzováni i žebraví mniši, a to až do rozhodnutí Nejvyššího soudního a kasačního dvora ze dne 9. srpna 1875, podle „něhož potulka mnicha náležejícího kapucínskému řádu a sbírajícímu příspěvky v penězích a naturáliích nespadá pod trestní čin potulky podle § 1 zákona 108/1873 ř.z.“¹⁰¹ Okresní soudy pak jako tuláky často odsuzovaly i osoby, které jen nemohly ve svých domácích obcích nalézt práci a proto musela být soudní praxe opakovaně korigována.¹⁰²

Do roku 1885, kdy vstoupila v platnost nová úprava, byla zejména podle § 1 zákona č. 108/1873 ř.z. odsouzeno v Předlitavsku 638 502 osob. Z toho připadalo na české země 324 723 odsouzených, tj. 50,8 %, z toho na vlastní Čechy 215 704 (33,7 %), na Moravu 85 646 (13,4 %) a na Slezsko 23 373 (3,6 %).¹⁰³ Důsledky tuláctví, souvisejícího s nezaměstnaností, se některá města pokoušela řešit zaváděním vývařoven a nocleháren.

Poté, co si osoba trestaná za přestupek žebrání či tuláctví odpykala svůj trest, tak bezpečnostní (policejní) úřad mohl ještě tři roky od ukončení trestu kdykoli trestanou osobu požádat, aby ve stanovené lhůtě prokázala, že se žije poctivým způsobem. Pokud by se tak nestalo, mohl být takové osobě uložen trest vězení od tří do čtrnácti dnů. Osoba, která byla odsouzena za přestupek tuláctví a představovala nebezpečí pro cizí majetek, mohla být podrobena tzv. policejnímu dohledu. Podrobit někoho pod policejní dohled příslušelo politickým úřadům první instance a císařským policejním úřadům, a to na základě rozhodnutí trestního soudu. Pokud byla práce policie bezpečnosti přenesena na obce, mohly i obecní úřady podrobovat různé osoby policejnímu dohledu. Odpovědnost za součinnost s policií nesl starosta obce.¹⁰⁴

¹⁰¹ Janák Jan, *Rakouský protitulácký zákon z roku 1973 jako pokus o řešení důsledků průmyslové revoluce*. c,d, s. 84

¹⁰² Tamtéž, s. 85

¹⁰³ Tamtéž, s. 86.

¹⁰⁴ Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan (eds.), *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie* c.d., s. 144

Institut policejního dohledu značně zasahoval do osobních práv a svobod stíženého subjektu a byl proto považován za příklad zákonného omezení občanských práv jinak zaručených prosincovou ústavou (základním státním zákonem č. 142/1867 ř.z. o všeobecných občanských právech), respektive poté ústavní listinou z roku 1920.

Pod policejní dohled nemohla být žádná osoba postavena déle jak tři roky. Úřad, jež policejní dohled uložil, mohl osobě podrobené dohledu určit místo, kde se osoba bude zdržovat či naopak, určité místo zakázat. Úřad však nemohl zakázat, aby se dotyčná osoba zdržovala ve své domovské obci. Osoba podrobená policejnímu dohledu se musela úřadu pravidelně hlásit, uvést, čím se živí a jaký má výdělek, s kým žije atd. Úřad mohl podrobené osobě zakázat účast na jistých shromážděních, mohl kdykoli konat domovní prohlídku či osobní prohlídku dotyčné osoby. Výše uvedený zákon sice v § 9 proklamoval, že omezujících opatření mělo být užito jen potud, existovaly-li pro uložení opatření okolnosti a vždy tak, aby se šetřila pověst a výživa osoby pod dohledem, nicméně institut policejního dohledu byl v praxi hojně využíván, a to hlavně jako jeden z nástrojů tlumení narůstající radikalizace dělnictva.¹⁰⁵

Osoby, jež se dopustily přestupku žebrání nebo tuláctví, mohl trestní soud poslat do donucovací pracovny. Ty byly v Rakousku zakládány, nejprve jako tzv. robotárny podle cizích vzorů, zejména anglických tzv. workhouses, či podobných zařízení v sousedním Prusku.¹⁰⁶

V ustanovení § 14 výše uvedeného zákona se zároveň konstatovalo, že osoba, o které soud prohlásí, že je způsobilá k pobytu v donucovací pracovně, může býti podrobena policejnímu dohledu. Zákon č. 90/1885 ř.z., o donucovacích pracovnách a polepšovacích ústavech, v části věnující se donucovacím pracovnám, stanovil na malé odchylky shodná pravidla fungování donucovacích pracoven jako zákon č. 108/1873 ř.z..¹⁰⁷ Z toho důvodu se

¹⁰⁵ Viz § 9 zákona č. 108/1873 ř.z., jímžto se vydávají nařízení dle policejního práva trestního proti zahálečům a tulákům

¹⁰⁶ Janák Jan: Rakouský protitulácký zákon z roku 1873 jako pokus o řešení důsledků průmyslové revoluce, c.d., s. 74-76

¹⁰⁷ Janák Jan, *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, c.d., s. 107

zabývám právní úpravou těchto zařízení při analýze zákona č. 89/1885 ř.z.. Zákon číslo 89/1885 ř.z., jímž se vydávají trestní ustanovení o tom, kdo v donucovacích pracovnách nebo polepšovacích ústavech držen býti může, ze dne 24. května 1885, obsahoval novou definici potulující se osoby. Rakouská úprava tu vycházela z německého vzoru a definici poměrně značně rozšířila.¹⁰⁸ Také tento zákon byl převzat do práva první republiky a byl výslovně zrušen teprve přijetím nového trestního zákona č. 86/1950 Sb.

V § 1 definuje tuláka jako osobu, která je bez zaměstnání a práce, potuluje se a zároveň nemůže prokázat, že disponuje prostředky ke své výživě, popřípadě se neprokáže snahou takové prostředky si poctivým způsobem opatřit.¹⁰⁹ Dle zákona č. 89/1885 ř.z, mohla být taková osoba za tuláctví potrestána tuhým vězením v délce trvání od jednoho do tří měsíců. Tuhé vězení mohlo být zostřeno, a to dle § 253, litery a) až e) zákona číslo 117/1852 ř.z., zákon trestní o zločinech, přečinech a přestupcích ze dne 27. května 1852¹¹⁰. Zostření tuhého vězení spočívalo v uložení pústu, těžší práce, vykázání tvrdého lože, přídržení v samovazbě či zavření o samotě v temné komůrce.

Když byl v redakčním článku v roce 1902 analyzován tento zákon, tak bylo upozorněno na fakt, že kromě vlastních tukáků a osob „práce se štítících“, byl v praxi používán i vůči Cikánům, „které namnoze nikdo do práce nechce“, dále vůči osobám, které byly v „lopotném“ pracovním životě „přemoženi“ pro duševní či tělesné vady, ale i vůči osobám, které práci hledaly, ačkoli byli například vyučeni. To bylo kritizováno jako nežádoucí sociální jev, vyplývající z „nedostatečné organizace práce“.¹¹¹ Tito tzv. „zdánliví“ tuláci měli být proto co

¹⁰⁸ Tamtéž

¹⁰⁹ Viz § 1 zákona č. 89/1885 ř.z., jímž vydávají se trestní ustanovení o tom, kdo v donucovacích pracovnách nebo polepšovacích ústavech držen býti může.

¹¹⁰ Viz § 253 císařského patentu č. 117 ze dne 27. května 1852, jímžto se vyhláší, a počínajíc od 1. září 1852, ve skutek uvádí nové, pozdějšími zákony doplněné, více novými ustanoveními rozmnožené vydání zákonníka trestního o zločinech a těžkých policejních přestupcích od 3. září 1803, jakožto jediný zákon trestní o zločinech, přečinech a přestupcích pro celou říši, vyjímajíc Hranici vojenskou

¹¹¹ *Tuláci a nynější trestní praxe k jejich potlačení*, In: *Obzor národohospodářský*, roč. VII., (článek podepsán dr. K.), Praha, J. Otto, 1902, s.165 a násl.

nejvíce chránění proti negativním důsledkům trestního stíhání, včetně eventuálního umístění do vazby.¹¹²

V ustanovení § 2 zákona č. 89/1885 ř.z. byl stanoven trest také za žebrotu, spolu se specifikací žebrání jako takového. Za žebrotu mohla být potrestána osoba, která žebrola na veřejných místech či systematicky žebrola „dům od domu“, popřípadě se pouze z příčiny své vlastní zahálčivosti dovolávala veřejné dobročinnosti. Dále mohla být trestána osoba, která se dopouštěla jednání spočívajícího ve svádění nedospělých k žebrotě nebo nedospělé jedince vysílala žebrot, popřípadě přenechávala nedospělce jiným osobám za tímto účelem.

K posuzování jednotlivých případů, zda se jedná či nejedná o nezákonné jednání ve formě potulky či žebrání, byly příslušné tzv. úřady bezpečnosti. Úřad bezpečnosti mohl vyzvat osobu podezřelou z potulky či žebrání, aby v jím stanovené lhůtě prokázala, že se živí způsobem dovoleným a nepředstavuje tak nebezpečí pro společnost. Pokud by vyzvaná osoba odmítala s úřadem bezpečnosti spolupracovat, tak mohla být potrestána tuhým vězením v délce trvání od osmi dnů až do tří měsíců.

Na potírání tuláctví a žebroty se rovněž podílely obce, které byly dle ustanovení § 4 zákona č. 89/1885 ř.z. oprávněny, aby každé práceschopné osobě, jež se vyskytovala v obvodu obce a neměla prostředky ke své výživě, přikázala práci přiměřenou jejím schopnostem. Obec mohla takové osobě přikázat práci za mzdu nebo za naturální zaopatření. Pokud by dotčená osoba odmítala vykonávat práci obcí uloženou, mohla být potrestána rovněž tuhým vězením, a to v délce trvání od osmi dnů až do jednoho měsíce.

Nezákonná jednání v podobě přestupků dle zákona č. 89/1885 ř.z., vyšetřovaly a poté případně trestaly soudy. Jedním z trestů bylo držení odsouzeného v donucovací pracovně. Do donucovací pracovny se mohl dostat viník, který byl již dvakrát trestán za spáchání přestupku dle §1 až 6 zákona č. 89/1885 ř.z.. Dále mohla být v donucovací pracovně rovněž držena osoba,

¹¹² Tamtéž, s. 166

kteřá spáchala zločin ze zahálčivosti, ničemné lehkomyšlnosti nebo z hrubé zisťnosti a již dvakrát si odbyla takový trest na svobodě. Platila ještě podmínka, že taková osoba musela stále představovat pro cizí majetek nebezpečí. Na základě ustanovení § 7 zákona č. 89/1885 ř.z., mohla v donucovací pracovně skončit rovněž osoba, která by se dopustila přestupku podle znění § 3 výše analyzovaného zákona č. 108/1873 ř.z. ze dne 10. května 1873.¹¹³ Zde se jednalo o přestupek zákazu vydávat vysvědčení o pádu neštěstí nebo vysvědčení chudoby, které by držitelům takové listiny umožňovalo žebrání. Kromě trestu pobytu v donucovací pracovně, mohl být také tento přestupek trestán peněžitou pokutou ve výši od 10 do 100 zlatých. Zákon č. 89/1885 ř.z. připouštěl obranný prostředek proti výroku o přidržení v donucovací pracovně, a to odvolání.

Existencí a způsobem fungování samotných donucovacích pracoven a polepšovacích ústavů, se zabýval zákon č. 90/1885 ř.z. ze dne 24. května 1885, o donucovacích pracovnách a polepšovacích ústavech. Také tento zákon byl převzat na základě recepční normy do práva první republiky, kde však platil ve znění zák. č. 102/1929 Sb. z a n. Ten nově upravoval příkazování osob do donucovacích pracoven a propouštění z nich, podávání vyjádření při podmíněném propuštění z trestu, rozhodování o podmíněném propuštění z ústavu a odvolání takového rozhodnutí. Ještě v roce 1948 byly tyto pravomoce namísto rušených zemí, výslovně potvrzeny ministerstvu vnitra, a to vládním nařízením č. 305/1948 Sb.

Zákon č. 90/1885 ř.z. totiž delegoval odpovědnost za zřízení přiměřeného počtu donucovacích pracoven na jednotlivé země. Přiměřený počet těchto pracoven měl korespondovat s požadavkem na zachování veřejné bezpečnosti a pořádku. Zemím bylo ponecháno na zvážení, zda prostřednictvím zemského zákonodárství přenesou povinnost zřídit donucovací pracovny na okresy nebo dokonce na obce. Stát se zaručil, že přispěje na pořizovací

¹¹³ Viz § 3 zákona č. 108/1873 ř.z., jímžto se vydávají nařízení dle policejního práva trestního proti zahalečům a tulákům

náklady, bude-li finanční požadavek zřizovatele přiměřený. Zbylou tíži pořizovacích nákladů, náklady na správu a udržování pracoven, prostředky sloužící k zaopatření donucenců, měly nést jednotlivé země. Za zaopatřovací náklady byly považovány výlohy na stravu, lože, topení, světlo, čištění šatů, náklady v případě nemoci¹¹⁴.

Přijetí do takové donucovací pracovny nezáviselo na domovské příslušnosti osoby, jež byla na základě soudního rozhodnutí zadržena v donucovací pracovně. Pokud osoba umístěná do donucovací pracovny pocházela z jiné země, než ve které byla umístěna do donucovací pracovny, tak pracovna mohla žádat úhradu nákladů spojených s pobytem v pracovně po jeho domovské zemi. Povinná země však mohla převzít donucence do vlastní donucovací pracovny. Dle ustanovení § 6 zákona č. 90/1885 ř.z. byla osoba způsobilá k pobytu v donucovací pracovně na základě rozhodnutí soudu, který tuto osobu ve svém rozhodnutí výslovně označil za způsobilou k pobytu v donucovací pracovně, a to v souladu s platnými zákonnými předpisy.¹¹⁵ Ustanovení § 6 dále specifikovalo, které osoby naopak nesměly být přijaty do donucovací pracovny.¹¹⁶ Pokud trestní soud označí trestanou osobu za způsobilou k pobytu v donucovací pracovně, tak zemský politický úřad měl právo rozhodnout, zda dotyčnou osobu skutečně zadrží v donucovací pracovně či nikoli. K takovému rozhodování byla příslušná komise zřízená u zemského politického úřadu. V donucovací pracovně nesměla být žádná osoba držena déle než tři léta. Pokud by se donucenec polepšil, měl být propuštěn dříve, o čemž rozhodovala zvláštní komise zřizovaná při zemském politickém úřadu. Proti nálezu zemské komise neexistoval opravný prostředek. Donucovací pracovny se řídily stanovami a domácími řády, které však podléhaly schválení příslušnými orgány státní správy. Stanovy měly obsahovat především ustanovení o způsobu zaměstnávání donucenců, jejich roztřídění a dále podmínky, při jejichž splnění bylo možné užívat donucenců k pracem i mimo objekt donucovací pracovny.

¹¹⁴ Viz § 3 odst. 3 zákona č. 90/1885 ř.z., o donucovacích pracovnách a polepšovacích ústavech

¹¹⁵ Viz § 6 zákona č. 90/1885 ř.z., o donucovacích pracovnách a polepšovacích ústavech

¹¹⁶ Do donucovací pracovny nesměly být přijaty osoby neschopné vykonávat ani lehčí práce, osoby choré duchem (blbci, pomatenci), osoby trpící nakažlivou nemocí, těhotné a kojící ženy

Pro osoby, které ještě nedosáhly osmnácti let věku, měly být jednotlivými zeměmi zřizovány polepšovací ústavy, tzv. napravovny.¹¹⁷ Tato zařízení, které znal již původní protitulácký zákon z roku 1873 a tento pojem používal i rakouský trestní zákoník z roku 1852, měla sloužit především k mravní a náboženské výchově chovanců (korigendů nebo také někdy „mladých káránců“) a zároveň měla za úkol tyto mladistvé osoby připravit na výkon zaměstnání přiměřené jejich schopnostem. V polepšovacím ústavu směli být mladiství drženi nejdéle do dosažení dvaceti let. Pokud nedošlo ke zřízení polepšovacích ústavů, tak mohly osoby, jež nedosáhly 18 let, být umístěny do donucovací pracovny, avšak do oddělení určeného výhradně pro mladistvé donucence. Státní správa mohla dát taktéž svolení k umístění mladistvých do soukromých polepšovacích ústavů pro mladistvé. Kromě případů v zákoně uvedených, nesměla být žádná osoba umístěna do donucovací pracovny či polepšovacího ústavu¹¹⁸. Dohled nad fungováním donucovacích pracoven a napravovny měl zemský politický úřad, potažmo okresní politické úřady.

Výše zmíněný systém donucovacích pracoven a polepšoven byl kritizován, a to jednak vzhledem k chronickému nedostatku financí, které mu jednotlivé země přiznávaly a také vzhledem k tomu, že relativně účinný byl i vzhledem k policejnímu dohledu ve větších městech. Naopak na venkově spíše selhával.¹¹⁹

Na konci 19. století však byla obecně přijata myšlenka, že osoby, jež se začaly potulovat v důsledku ztráty svého zaměstnání, by měly mít možnost překonat dobu své nezaměstnanosti v určitém zařízení, kam by vstupovaly dobrovolně. Jako řešení proti jinak nastupující zákonné represí vůči toulajícím se osobám bez práce, se ukázala zařízení na bázi stravovacích stanic, jež byla zejména ve větších městech zakládána podle vzoru Německa (zejména Pruska) a Švýcarska. Například pro Moravu tak učinil usnesením ze dne 17. prosince 1885 moravský

¹¹⁷ Viz § 13 odst. 1 zákona č. 90/1885 ř.z., o donucovacích pracovnách a polepšovacích ústavech

¹¹⁸ Viz § 16 odst. 1 zákona č. 90/1885 ř.z., o donucovacích pracovnách a polepšovacích ústavech

¹¹⁹ *Tuláci a nynější trestní praxe k jejich potlačení*, In: *Obzor národohospodářský c.d.*, s. 166-167

zemský sněm. V příslušných politických okresech tak bylo vybráno několik měst, v nichž byly „naturální stanice stravovací“ zřízeny. Byly vždy podřízeny vybranému členu obecního zastupitelstva a dohled nad pořádkem převzaly četnické stanice. Například pro politický okres Mikulov se kromě samotného Mikulova jednalo i o Drnholec, Lednici, Dolní Věstonice a Vlasatice. V Hodonínském pak o Hodonín město, Břeclav, Strážnici a Čejč. Na umístění stravovacích zařízení upozorňovala veřejná „návěští“, byla pro ně vydávána zvláštní instrukce a domovní řád. Například pro samotný Mikulov poskytovala stanice potravu – snídaně, obědy a večeře za regulovanou cenu pro cca 740 osob.¹²⁰ Pro české země upravil zřizování stanic svým obdobným usnesením český zemský výbor v říjnu 1887.

Jak jsem již předeslala výše, základ pro fungování systému chudinské péče byl vybudován na principu subsidiarity. To v praxi znamenalo, že obec byla nucena ve svém zájmu zkoumat, zda jsou u občana „stiženého chudobou“ splněny veškeré podmínky pro poskytnutí chudinského zaopatření ze strany obce. V první řadě se prověřovalo, zda je dotyčný skutečně chudý do té míry, že není schopen si vlastními silami opatřovat prostředky k obživě.¹²¹ To znamená, že se bedlivě prověřovala nedostatečnost vlastního majetku, dále nezpůsobilost k výdělku a nakonec, zda obecní chudý nepobírá jiné příjmy či popřípadě neexistují osoby, které by měly za povinnost se o chudého starat. Na hodnocení absence vlastního majetku se postupem času začalo nazírat poněkud smířlivěji, neboť pro povinovanou obec představovala podpora zchudlé osoby, mnohdy pouze dočasnou, daleko menší zátěž, než záchrana občana, jež se ocitl naprosto bez prostředků. V případě prokazování nezpůsobilosti k výdělku břemeno důkazní spočívalo zcela na bedrech žadatele o chudinskou podporu. Také zde došlo díky rozhodovací praxi soudů k určitému posunu v chápání, neboť se posuzovalo, zda se postižený chudobou stará pouze o sebe anebo má povinnost zabezpečit rodinu. Tudíž osoba, byť plně

¹²⁰ Viz *Zpráva o činnosti*, Ústřední jednota hospodářských družstev, Praha 1888, s. 215 a násl.

¹²¹ Bráf, Albín: *Heslo chudinství*, Ottův slovník naučný, c.d

k výdělků způsobilá, měla právo na chudinskou podporu v situaci, kdy výdělek nepostačoval k výživě rodiny. Oproti tomu obec měla právo nutit takovou osobu k práci ve prospěch obce a dohlížet, zda se tato osoba práci nevyhýbá. Existence osob, které by měly ze zákona povinnost starat se o chudého, se zkoumala na základě ustanovení občanského zákoníku. V případě, že povinné osoby existovaly a přesto neplnily, obec napomáhala svým příslušníkům při vymáhání těchto nároků a dočasně přebírala povinnost jejich výživy. Obec rovněž prošetřovala, zda zchudlý občan nemá nárok na finanční příspěvky na základě jiných zákonů a ke konci osmdesátých let 19. století také nároky vyplývající ze sociálního pojištění těchto osob. Po prozkoumání všech výše specifikovaných podmínek obec vynesla konečné rozhodnutí o poskytnutí, či zamítnutí chudinské péče.

Kvalita a úroveň poskytované chudinské péče závisela více méně na obci samotné. Chudinská péče se rozlišovala na chudinské zaopatření pro postižené chudobou pouze částečně a na chudinskou podporu, která byla určena pro zchudlé občany v plné míře.¹²² V případě poskytování chudinské podpory hrál důležitou úlohu rovněž časový faktor, neboť podpora mohla být poskytována pouze dočasně anebo trvale, v závislosti na okolnostech. Chudinskou péči bylo možné charakterizovat také z hlediska, zda byla zchudlá osoba umístěna v chudinském ústavu, jednalo se o tzv. chudinství uzavřené, či zda nedošlo k takovému umístění a otázka přebývání chudého byla řešena alternativně, tzv. chudinství otevřené.¹²³ Dalším způsobem, relevantním na základě tohoto hlediska, bylo poskytování chudinské péče tzv. střídou. Jednalo se o způsob charakteristický spíše pro menší obce a spočíval ve vysílání chudého do jednotlivých rodin v obci na výživu. K zakládání chudinských ústavů docházelo, jak jsme již viděli na případě Prahy, spíše ve větších městech.¹²⁴

¹²² Tamtéž,

¹²³ K těmto pojmům Janák Jan, *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, c.d., s.129

¹²⁴ Fejtová Olga, *Organizace chudinské péče v období 1781–1922*, In: *Vývoj pražské samosprávy, chudinská a sociální péče v Praze v letech 1781–2000*, c.d.

Kromě hlavní činnosti obce týkající se agendy péče o obecní chudé, musela obec vykonávat i jiné povinnosti spočívající většinou v úhradě nákladů např. již výše uváděných hnaneckých výloh, dopravného přímo souvisejícího s poskytováním chudinského zaopatření atd.

Obecně platilo, že obecní chudý neměl právo nic namítat proti formě či kvalitě poskytované chudinské péče, i když postupem času byly zavedeny ze strany úřadů určité postupy, které do jisté míry ovlivňovaly či mohly změnit formu péče o chudé.

Chudobou postižený člověk měl však také některá práva, která pro něj znamenala určité úlevy především ve smyslu jistého ekonomického zvýhodnění, např. při civilním soudním řízení, řízení opravném anebo exekučním. Chudý tak nebyl zejména podroben platbám za kolkou, poštovní poplatky atd., což bylo podmíněno předložením vysvědčení (často jen rukou psaným) vydávaným obecním úřadem. Toto oprávnění zchudlých občanů bylo označováno výslovně jako „právo chudých“ a o jeho udělení či neudělení v podobě tzv. vysvědčení chudoby, rozhodoval okresní soud.

Původně bylo vydávání vysvědčení chudoby regulováno dvorským dekretem ze dne 20. července 1840, avšak vzhledem k problémům v praxi (například si řada osob žádala o vydání vysvědčení chudoby u svého faráře) byl přijat 17. března 1878 výnos českého místodržitelství, které vydávání vysvědčení zejména pro výše zmíněné osvobození od kolků blíže upravilo a možnost vydávání takovýchto vysvědčení místnímu faráři povolilo.¹²⁵

Za plnění zákonné povinnosti postarat se o své zchudlé obecní příslušníky byla, jak zmíněno výše, plně odpovědná domovská obec chudobou postižené osoby. Postupem času se část této povinnosti přenesla na vyšší samosprávné stupně – samosprávné okresy a posléze země.

¹²⁵ *Kdy má farář vyhotoviti vysvědčení chudoby v příčině osvobození od poplatků kolkových?*, Český katolický deník, ročník 1882, číslo 5, na s. 306-307

K tomu, aby obec mohla plnit roli základního článku v systému poskytování chudinské péče, bylo nezbytné, aby si vytvořila a nashromáždila prostředky sloužící tomuto účelu, navíc spravované odděleně od ostatního majetku obecního. Obec tedy vytvářela chudinský fond, s nímž bylo hospodařeno na základě ročního rozpočtu.¹²⁶ Příjmy tohoto fondu byly předpisy jasně definovány. Jednalo se například o dobrovolné příspěvky ze sbírek, darů, divadelních představení, slavností, dále pozůstalosti po duchovních, peníze získané z udělených pokut, výnos z obecních dávek apod. Hospodaření takového fondu bylo zejména pro velká města poměrně rozsáhlou administrativní agendou, jak o tom svědčí statistické zprávy a rozborů hospodaření v Praze. Fond zde navíc neměl jen podobu peněžní, ale i výnosů z nemovitostí do něj vložených, například ze statku v Hrdlořezích apod.¹²⁷

K tomu, aby prostředky určené na chudinskou péči byly vynakládány skutečně účelně a efektivně konkrétním potřebným, fungovali v obcích dobrovolní funkcionáři, tak zvaní otcové chudých.¹²⁸ Ti měli zajišťovat bezprostřední kontakt s obecními chudými, znát jejich konkrétní potřeby a podávat zprávy a zpracovávat návrhy opatření pro obecní orgány, obvykle pro komisi nebo obecní výbor.¹²⁹ Ve větších městech vznikaly chudinské odbory a kupříkladu v Praze byla založena pro tuto agendu vrchní a okresní chudinská ředitelství.¹³⁰

Co se týče organizování veřejné chudinské péče, tak české země našly inspiraci v německém vzoru, v tzv. Eleberfeldské soustavě. Tento systém disponoval výhodným a efektivním uspořádáním jeho jednotlivých organizačních článků tak, že obvod obce rozčleněn na chudinské okresy a tyto posléze na tzv. kvartýry. Každý kvartýr byl tvořen obvykle čtyřmi

¹²⁶ Engliš Karel, *Konkrétní chudinské fondy*, In: Sborník věd právních a státních č. 9, Praha: Bursík & Kohout 1909

¹²⁷ *Administrativní zpráva obce královského hlavního města Prahy a spojených s městskou statistickou komisí obcí sousedních Karlína, Smíchova, Král. Vinohradů a Žižkova za léta 1887-1889*, Statist. kommissione král. hlavního města Prahy a spojených obcí, 1891, s. 106

¹²⁸ K jejich povinnostem viz Schwarz František, *Výklad zákona obecního pro království české, Praktická kniha pro úřady, hodnostáře a úředníky samosprávy*, Praha, nakl. J. Otto 1877, s. 436-439

¹²⁹ Tamtéž

¹³⁰ Fejtová Olga, *Organizace chudinské péče v období 1781–1922*, c.d.

subjekty chudinské péče, které měl na starosti chudinský správce. Celý systém zastřešovala chudinská komise. Protože rozsah a úroveň poskytované veřejné chudinské péče byla do značné míry diferencována, tak bylo obcím doporučováno, aby přijaly chudinské řády, které by specifikovaly podmínky, za jakých je chudinská péče poskytována. Chudinský řád obsahoval pravidla týkající se: správy ústavu chudých, prostředků koncentrovaných za účelem poskytování chudinské péče, informace o obsahu chudinské péče, způsobu výkonu chudinské policie, tj. způsobu, jakým se eliminuje v obci žebrání a jak se realizuje dohled nad chudými rodinami ve smyslu řádné výchovy jejich dětí.

Kapitola III.

Role spolkového, živnostenského a pracovního práva, vznik nemocenského a úrazového pojištění od poloviny 19. století do vzniku ČSR

Od poloviny 19. století se řešení sociálních otázek cestou přijímání nových právních předpisů začalo soustředit na širší skupiny obyvatel, především takových, kteří byli práce schopní a v aktivním věku. Kupříkladu pomoc v případě nemoci poskytovaly svépomocné pokladny, které byly zakládány na bázi dobrovolných spolků dle zákona č. 253/1852 ř.z., jímžto se vydávají nová ustanovení o spolcích (zákon spolkový)¹³¹. Dle zákona č. 253/1852 ř.z. se žádost o povolení k založení spolku podávala u politických úřadů na zemské úrovni tam, kde mělo být zamýšlené sídlo spolku. K žádosti o povolení ke zřízení spolku se vyžadovalo přiložení společenských smluv a statutu společnosti. Ve společenské smlouvě, popřípadě statutu spolku, mělo být dle § 9 zákona č. 253/1852 obligatorně uvedeno: za jakým účelem byl

¹³¹ Viz zákon č. 253/1852, jímžto se vydávají nová ustanovení o spolcích (zákon spolkový) ze dne 26. listopadu 1852

spolek zřizován, množství prostředků pro fungování a dosahování účelu spolku, způsob řízení fungování spolku, vytyčena práva a povinnosti spolkových členů, kdo zastupoval spolek před úřady, způsob řešení rozporů ohledně spolkového členství, způsob ukončení činnosti spolku, popřípadě doba, na kterou je spolek zřízen¹³². Povolení ke zřízení spolku bylo uděleno, jestliže účel spolku byl dovolený a sledoval veřejný zájem, dále když osoby žádající o povolení, byly samy o sobě zárukou řádného fungování spolku ve smyslu jeho ekonomického fungování a rovněž byly zárukou, že spolek nebude pouhou zástěrkou pro činnost za nedovoleným účelem, a nakonec když předmět činnosti spolku a jeho dokumentace (smlouvy, statut) odpovídaly literě zákona a byly v souladu s veřejným zájmem.

Spolky založené dle výše uvedeného spolkového zákona však podléhaly přísné kontrole ze strany státní správy, když na činnost spolku mohl dohlížet státní správou dosazený komisař¹³³. Politické úřady měly rovněž široký prostor daný spolkovým zákonem v jeho ustanovení § 24 pro rozpuštění nežádoucího spolku..Problematika spolků bylo poté řešena přijetím nového spolčovacího zákona č. 134/ 1867 ř.z. v roce 1867, který se stal součástí základního státního zákona č. 142/ 1867 ř.z. a byl přejet do práva první republiky.

Mezi oblasti, ve kterých docházelo v druhé polovině 19. století k sociálně právní regulaci patřilo živnostenské právo. Základní předpis upravující živnostenské podnikání představoval zákon číslo 227/1859 ř.z., jímž se vydává řád živnostenský, a to jak pro malovýrobu, tak pro tovární provozy.¹³⁴ Také tento předpis byl v novelizované podobě (stalo se tak zákony č. 39/1883 ř.z., č. 22/1885 ř.z., č. 21/1895 ř.z., č. 63/1897 ř.z., č. 49/1902 ř.z., č. 155/1902 ř.z., č.

¹³² Viz § 9 zákona č. 253/1852, jímžto se vydávají nová ustanovení o spolcích (zákon spolkový) ze dne 26. listopadu 1852

¹³³ Viz § 22 zákona č. 253/1852, jímžto se vydávají nová ustanovení o spolcích (zákon spolkový) ze dne 26. listopadu 1852

¹³⁴ K jeho výkladu viz *Obnovený řád živnostenský: (Zákon ze dne 20. prosince 1859 č. 227 ř. zák. a zákon ze dne 15. března 1883 č. 39 ř. zák.)*, Prostonárodní spisy politické, č. 3 - 4, nakl. Al. Hynek, 1883

125/1905 ř.z., a č. 26/1907 ř.z.) převzat do práva první republiky na základě zákona č. 11/ 1918 Sb. z. a n. Platil dokonce v některých svých částech až do přijetí zákoníku práce v roce 1965.

Vzájemná práva a povinnosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem živnostenský zákon upravoval v silném nepoměru. Povinnost zaměstnavatele byla v § 78 omezena pouze na vyplácení mzdy. Naopak postavení zaměstnance vycházelo z koncepce věrnosti a úcty ke svému zaměstnavateli a zaměstnanec vystavovalo velkému tlaku ze strany zaměstnavatele. Živnostenská společenstva byla na základě živnostenského řádu alespoň povinna zřizovat ústavy pro nemocné členy společenstva.

Novelou živnostenského řádu, zákonem č. 39/1883 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský, byla zavedena obligatorní živnostenská společenstva. V praxi to znamenalo, že každý samostatně fungující živnostník náležel k nějakému živnostenskému společenstvu, zpravidla pro stejné nebo příbuzné živnosti v rámci jedné obce. Živnostenský úřad rovněž mohl povolit vznik živnostenského společenstva sousedících obcí či několika obcí najednou, pokud tomu nebránily místní okolnosti.¹³⁵ Zemské politické úřady měly právo, na podnět obchodní a živnostenské komory, stanovit obvody, ve kterých mají jednotlivá živnostenská společenstva působit. Výjimka, uvedená v ustanovení § 108 zákona č. 39/1883 ř.z., platila pro živnostníky provozující živnost továrnickým způsobem, tj. tito živnostníci nemuseli vstupovat do svazku společenstva a nevznikaly jim tak další zákonné povinnosti, jako kupříkladu placení společenstevních příspěvků, obligatorní zřizování pokladen pro nemocné příslušníky společenstva¹³⁶ apod.

Účel zřízení živnostenského společenstva spočíval v prvé řadě v zajištění dodržování řádu mezi držiteli živností navzájem a dále mezi držiteli živností a jejich pomocníky, především v pracovních vztazích. Úkolem společenstva bylo dohlížení nad vykonáváním řádné péče o

¹³⁵ Viz § 106 odst. 1 zákona č. 39/1883 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský

¹³⁶ Viz § 121 odst. 1 zákona č. 39/1883 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský

živnostenské uředníky, nad podmínkami jejich vzdělávání a péčí o nemocné pomocníky (tovaryše) a uředníky, pro něž musela být zřízena pokladna pro nemocné atd..

Nejvyšším orgánem společenstva byla hromada společenská, která ze svého středu volila představenstvo. Členem valné hromady byli všichni členové společenstva, tj. všichni držitelé živností, kteří disponovali hlasovacím právem. Ustanovení § 118 z. č. 39/1883 ř.z. specifikovalo členy společenstva, jež byli z různých důvodů z hlasování vyloučeni. Představenstvo se skládalo ze starosty společenstva, jeho náměstka a společenského výboru. Členové představenstva byli společenskou hromadou voleni na tříleté období, přičemž po uplynutí této doby mohli být opětovně zvoleni bez omezení. Na podobném principu fungování společenské hromady fungovala i hromada pomocnická, jejíž fungování měly upravovat stanovy. Živnostenští pomocníci (tovaryši) – členové hromady pomocnické, volili ze svého středu předsedu hromady, jež musel být potvrzen živnostenským úřadem. Na fungování společenstva se živnostenští pomocníci účastnili právě prostřednictvím hromady pomocnické, jež vysílala své zástupce na jednání společenské hromady s hlasem poradním. Tímto způsobem měl být zajištěn přístup živnostenských pomocníků na jednání společenské hromady, kde vznášeli své požadavky či námítky ve prospěch živnostenských pomocníků.

Povinnost živnostenských společenstev zakládat pokladny pro své nemocné pomocníky, popřípadě přistoupit k již některé zřízené pokladně pro nemocné, byla zakotvena v ustanovení § 121, v části pod názvem „Pokladna pro nemocné.“, zákona č. 39/1883 ř.z.. Stanovy těchto pokladen měly znít podobně jako v případě nemocenských společenstevních pokladen. Příspěvky nemocenské pokladně byli povinni odvádět jak držitelé živností, tak jejich pomocníci. Na uředníky se tato povinnost nevztahovala. Výše příspěvku držitele živnosti z vlastních peněz, se rovnala v maximální míře polovině příspěvku živnostenského pomocníka. Příspěvek pomocníka mohl být vyměřen v maximální míře jako tři procenta z každého zlatého tovaryšovy mzdy. Dávka, jež byla nemocným vyplácena nemocenskou pokladnou, se nazývala

chorobné.¹³⁷ Chorobné činilo u mužů nejméně polovinu jejich denní mzdy, u žen nejméně třetinu jejich denní mzdy. V případě, že se jednalo o déle trvající onemocnění, bylo chorobné vypláceno po dobu trvající nejméně třináct týdnů.¹³⁸

Co se organizace vybírání příspěvků do nemocenských pokladen týče, tak držitel živnosti měl právo, když pomocník neodvedl příspěvek do pokladny sám, příspěvek strhnout pomocníkovi ze mzdy a odvést jej správě nemocenské pokladny.

Držitelé živností měli ohlašovací povinnost vůči nemocenské pokladně týkající se každého nového tovaryše, jinak mohla nemocenská pokladna vymáhat odvody na příspěvcích přímo od něj. Jestliže byl pomocník ošetřován v jedné z veřejných nemocnic, tak nemocenská pokladna byla povinna hradit náklady léčení, a to po dobu čtyř týdnů. Nemocniční náklady se mohly nemocnému strhnout z chorobného za dobu pobytu v nemocnici.

Hospodaření nemocenských pokladen muselo ze zákona probíhat separátně od jiných ústavů zřízených živnostenským společenstvem a prostředků shromážděných nemocenskou pokladnou se nesmělo užít k jiným účelům, než k podpoře nemocných členů. Příspěvky od členské základny živnostenských společenstev mohly být nemocenskou pokladnou vymáhány cestou správního řízení. K dispozici máme poměrně přesné statistické údaje a účetní výkazy, z nichž je poté možné učinit závěry o rozsahu péče a rostoucím objemu vynakládaných finančních prostředků.¹³⁹

Činnost nemocenské pokladny se řídila jejími stanovami, ve kterých muselo být ze zákona obsaženo: jméno, účel, sídlo a obor pokladny, dále výše příspěvků držitelů živností a živnostenských pomocníků, specifikace předmětu plnění nemocenské pokladny, za jakých podmínek pokladna plnění poskytuje a v jaké formě, jakým způsobem se ustavuje

¹³⁷ Viz § 121 odst. 5 zákona č. 39/1883 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský

¹³⁸ Blíže viz Preininger Vladimír, *Sbírka zákonů a nařízení o zdravotnictví: se zvláštním zřetelem ku zemím koruny české*, Česká bibliotheka lékařská, díl 9, Praha, Bursík a Kohout, 1900, s. 376 a násl.

¹³⁹ Viz například *Statistická příručka království Českého*, Bohemia. Statistisches Landesamt, Praha nákladem vlastním, 1913, s. 363-364

představenstvo včetně jeho veškerých oprávnění, o dozorčích orgánech pokladny, způsob ustavení a působnost valné hromady členů, kdo zastupuje pokladnu navenek, jakým způsobem pokladna komunikuje, podmínky změny stanov. Stanovy nemocenské pokladny ještě potvrzoval vždy zemský politický úřad. Právě práva a povinnosti ohledně rozsahu pojištění ze stanov mohly být přezkoumávány i v rámci správního soudnictví, což za první republiky opakovaně potvrdil v první polovině 20. let i československý Nejvyšší správní soud.¹⁴⁰

Hospodaření každé nemocenské pokladny dozorovaly příslušné živnostenské úřady, které měly rozsáhlá oprávnění, co se týče přístupu k veškeré účetní dokumentaci, kontroly pokladnice a obecné supervize nad dodržováním stanov nemocenské pokladny. Nemocenská pokladna byla reprezentována navenek představenstvem. Tento orgán byl tvořen ze dvou třetin ze zástupců živnostenských pomocníků a z jedné třetiny zástupci z řad držitelů živností. K řešení rozepří vzniklých mezi členy společenstva a jejich pomocníky týkající se vztahů z pracovních smluv, byly příslušné rozhodčí výbory. Rozhodčí výbor mohl zahájit řízení tehdy, pokud došlo k jeho písemnému uznání oběma stranami. Výsledkem řízení před rozhodčím výborem bylo buď narovnání, nebo nález. Rozhodčí výbor byl dále příslušný i k rozhodování sporů z poměru uřednického a námezdního. Pokud jedna ze stran sporu nesouhlasila s rozhodnutím rozhodčího výboru, měla možnost do osmi dnů od vyhlášení jeho rozhodnutí, podat žalobu k řádnému soudu. Samotné podání žaloby k řádnému soudu nemělo odkladný účinek na rozhodnutí rozhodčího výboru. Interní spory živnostenského společenstva byly řešeny před správními úřady.

Výše zmíněná novela živnostenského řádu se soustředila svou úpravou na podmínky drobnějšího řemeslného podnikání, kdežto živnosti provozované v továrních provozech ze své úpravy výslovně vylučovala¹⁴¹. Změnu v tomto směru přinesla novela živnostenského řádu, tzv.

140 Viz např. Nález NSS, Bohuslavova sbírka, řada Administrativní č. 456, in. Sbírká nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, Svazek 5, Díl 2

¹⁴¹ Viz § 108 zákona č. 39/1883 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský

dělnická novela, zákon č. 22/1885 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský. Tento zákon platil jak pro řemeslné živnosti, tak pro továrny a obsahoval jisté zlepšení v úpravě pracovních podmínek živnostenských pomocníků, resp. pomocných pracovníků. Zákon nově ukládal majitelům živností mnohé povinnosti ve prospěch zaměstnanců, které alespoň do jisté míry napravovaly výrazný nepoměr mezi právy a povinnostmi majitele živnosti a pomocného pracovníka.

V této novele živnostenského řádu byl pomocný pracovník definován v ustanovení § 73. Za pomocného pracovníka byly považovány všechny osoby, které docházely pravidelně do zaměstnání v živnostenském podniku, přičemž věk a pohlaví nehrálo roli. Jednalo se zejména o pomocníky – obchodní pomocníky, tovaryše, sklepníky, tovární dělníky, učedníky, osoby vykonávající podřízené služby pomocné. Mezi pomocné pracovníky, byly zařazovány taktéž osoby, které vykonávaly pomocné práce vedle svého dalšího zaměstnání, jež nespádalo pod režim živnostenského řádu. Majitel živnosti byl na základě dělnické novely povinen na své náklady vytvořit pro pomocné pracovníky patřičné pracovní prostředí. Majitel živnosti byl povinen podniknout taková opatření, aby v pracovních prostorách nedošlo k ohrožení života a zdraví pomocných pracovníků, kupříkladu vynaložit péči, aby nedocházelo k úrazům výrobními stroji, dbát, aby pracovní prostory byly světlé, nebyly prašné, dostatečně větrané apod. Kromě vytvoření patřičných pracovních podmínek, měli majitelé živností ze zákona dohlížet na mravnost, zvláště, zaměstnával-li pomocné pracovníky do 18-ti let a pomocné pracovníky ženského pohlaví. V rámci této právní úpravy se tak přeci jen uplatnily speciální pracovní podmínky pro ženy a děti.

Co se týče pracovního režimu, tak majitel živnosti musel zaměstnancům umožnit přestávky k odpočinku, a to v rozsahu nejméně půl druhé hodiny¹⁴², přičemž jedna hodina měla

¹⁴² Viz § 74a zákona č. 22/1885 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský, ze dne 8. března 1885

případnout na dobu polední. Stejný systém přestávek v práci měl platit i pro noční práci. Nicméně, jak se ukáže i v dalších ustanoveních znějících ve prospěch pomocných pracovníků živnostenských, měl příslušný ministr oprávnění činit výjimky ze zákonných ustanovení. V případě přestávek v práci, byl ministr obchodu a ministr vnitra, po vyslechnutí obchodní a živnostenské komory oprávněn, aby u jednotlivých druhů živností zkrátil přestávky v práci. Pracovní klid měl být dle zákona dodržován o nedělích, z tohoto pravidla však byly vyloučeny udržovací práce v podobě čištění výrobních zařízení atd. I zde byli ministr obchodu se souhlasem ministra vnitra a ministra věcí duchovních a vyučování, oprávnění, aby u druhů živností, jež nelze jednoduše přerušit, povolili práci i v neděli.

Majitelé živností, v rámci péče o pomocné pracovníky ve věku do 18-ti let, byli povinni poskytnout pracovníkům dostatečný časový prostor z důvodu večerního či nedělního studia na živnostenských školách. Pomocný pracovník byl naopak povinen vůči majiteli živnosti prokazovat úctu a věrnost, slušně se chovat, dodržovat smlouvenou pracovní dobu, pracovat s maximálním úsilím a zachovávat mlčenlivost. Nebylo-li v pracovním smluvním vztahu ujednáno jinak, tak majitel živnosti pomocníku vyplácel mzdu v týdenních intervalech v hotových penězích. Pokud majitel živnosti zajišťoval pro pomocné pracovníky byt, topivo, léky, lékařskou pomoc, mohl provést zaúčtování vůči mzdě pracovníka. Nebylo-li dále ujednáno jinak, platilo, že mezi smluvními stranami byla sjednána čtrnáctidenní výpovědní lhůta.

Každý pomocný pracovník měl dle ustanovení § 79 zákona č. 22/1885 ř.z. disponovat výkazy o své práci, které existovaly u pomocných kupeckých osob v podobě úředně evidovaných vysvědčení dřívějších zaměstnavatelů a u všech ostatních pomocných pracovníků v podobě pracovních knížek. Tyto dokumenty vydával obecní úřad příslušný dle místa pobytu žadatele. V případě vydání pracovní knížky pro mladistvého pracovníka, bylo nezbytné opatřit

svolení jeho zákonného zástupce, že smí vstoupit do pracovního nebo učebního poměru a dále byla nutná zpráva o dosaženém školním vzdělání žadatele.

Nerovnováha mezi zákonem uloženými právy a povinnostmi vcházejícími z pracovní smlouvy, byla zvláště patrná ohledně zrušení pracovního poměru. Pomocný pracovník mohl být bez výpovědi ihned propuštěn majitelem živnosti z těchto důvodů: když oklamal majitele falešnými údaji v pracovní knížce, když byl shledán neschopným k ujednané práci, když se stal opilcem, když se dopustil krádeže či zpronevěry, když vyrazil obchodní či výrobní tajemství, když práce neoprávněně zanechal či trvale zanedbával své povinnosti, když se dopustil hrubé urážky na cti, tělesného úrazu nebo nebezpečně majiteli živnosti vyhrožoval, když nebezpečně manipuloval s ohněm a světlem, když onemocněl odpuzující nemocí, když si zavinil pracovní neschopnost, která trvala déle než čtyři týdny anebo v případě, že byl déle 14-ti dnů vězněn.

Naproti tomu pomocný pracovník, měl právo před uplynutím smluvní doby práci opustit, jestliže: nemohl v práci pokračovat bez újmy na svém zdraví, když se majitel živnosti dopustil hrubé urážky vůči pomocníku, anebo zlého zacházení, když sváděl pomocníka k nezákonnému či nemravnému jednání, když majitel pomocníkovi zadržoval smlouvenou mzdu či porušoval podstatným způsobem pracovní smlouvu.

Pokud majitel živnosti propustil pomocníka předčasně bez zákonného důvodu, byl povinen pomocníku nahradit mzdu a jiné platby za celou výpovědní lhůtu. Pokud však pomocný pracovník opustil bez zákonného důvodu předčasně práci u majitele živnosti, tak se dopustil přestupku dle živnostenského řádu. Navíc měl majitel živnosti právo donutit pomocného pracovníka k návratu do práce s tím, že jeho právo na náhradu vzniklé škody nebylo dotčeno. Z výše provedené komparace práv a povinností stran smlouvy pracovní jasně vyplývá, že touto novelou živnostenského řádu byl učiněn spíše formální pokus o zlepšení pracovních podmínek pomocných pracovníků. Citelná převaha oprávnění na straně majitelů živností, spolu

s možnostmi činit mnoho výjimek ze zákona ze strany příslušných ministerstev, neznamenal žádný výrazný změny v pracovněprávních vztazích při živnostenském podnikání.

Jiná situace platí ohledně zajištění péče pomocného pracovníka v případě nemoci, neboť novelou živnostenského řádu, zákonem č. 22/1885 ř.z., došlo k zacelení zákonné mezery v podobě neexistence povinnosti zřizovat nemocenské pokladny u živností provozovaných v továrnách.

Pozitivní přínos výše uvedené novely spočíval také v restrikci využívání dětské práce při živnostenském podnikání. Ve srovnání s dřívější právní úpravou, došlo k výraznému posunu v ochraně práv této ohrožené sociální skupiny. Původní právní úprava v živnostenském řádu pouze zakazovala využívání dětské práce v průmyslu u dětí ve věku do 10-ti let a stanovila maximální délku pracovní doby pro děti ve věku do 14-ti let na 10 hodin denně a pro děti do 16-ti let až na 12 hodin denně.¹⁴³ Noční práce byla sice dětem do 16-ti let zakázána, ale docházelo k povolování mnoha výjimek pro nepřetržité provozy, takže se výše zmíněná právní úprava míjela účinkem. Rovněž je nutno poznamenat, že ustanovení omezující určitým způsobem užívání dětské práce, neplatilo pro oblast zemědělství, lesnictví, hornictví a dopravu.

Novela č. 22/1885 ř.z. obsahovala definici mladistvého pracovníka v § 93, cituji: „*Mladistvými pracovníky pomocnými rozumějí se v tomto zákoně pomocní pracovníci až do dokonání 16. roku.*“¹⁴⁴. Děti, jež nedosáhly ještě 12-ti let, byly vůbec vyloučeny ze zaměstnání v živnostenských provozech. Mladiství pracovníci ve věku od 12-ti do 14-ti let sice mohli být účastní pravidelného živnostenského zaměstnání, ale vykonávaná práce jim nesměla způsobovat újmu na zdraví, bránit ve zdravém tělesném vývoji a nesměla nijak omezovat při plnění zákonné školní docházky. Zároveň byla pevně stanovena i maximální délka pracovní

¹⁴³ K tomu viz též Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan (eds.), *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*, c.d., s.75

¹⁴⁴ Viz § 93 zákona č. 22/1885 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský, ze dne 8. března 1885

doby mladistvých pracovníků na osm hodin denně.¹⁴⁵ Ministr obchodu ve shodě s ministrem vnitra, s dobrozdáním od obchodní a živnostenské komory, mohl určit prostřednictvím nařízení nebezpečné nebo jinak zdraví škodlivé druhy živností, kde byla práce mladistvých pomocných pracovníků zapovězena anebo jinak podmíněna.¹⁴⁶ Novela živnostenského řádu rovněž nepřipouštěla využívání dětské práce v noční době, jež byla specifikována v § 95 odst. 1 zákona č. 22/1885 ř.z., jako časový úsek počínající v osm hodin večer a končící o páté hodině ranní.¹⁴⁷ Svou povahou kogentní ustanovení § 95, však nabourával hned následující odstavec druhý, který vybavil ministra obchodu oprávněním, aby v případě důležitých okolností nejen upravoval časové rozhraní noční doby, ale aby dovolil noční práci mladistvých pomocných pracovníků vůbec. Majitelé živností měli za povinnost vést seznamy mladistvých pracovníků, které musely obsahovat jejich jméno, věk a bydliště, bydliště jejich rodičů či poručníků, záznam o době nástupu a výstupu ze zaměstnání. Majitel živnosti byl povinen tento seznam předložit, kdykoli o to příslušný živnostenský úřad požádal.

V hlavě VI. pod názvem „Pomocné osoby živnostenské“, zákona č. 22/1885 ř.z., v jeho druhé části označené jako „2. Dodatečná ustanovení“, se pojednávalo o pracovních podmínkách pro pomocné pracovníky v živnostenských podnicích po továrnicku provozovaných.¹⁴⁸ První odstavec § 96a stanovil pracovní dobu pomocných pracovníků v továrnách na nejvýše 11 hodin denně, avšak do tohoto vymezení pracovní doby nebyly započteny pracovní přestávky. Navíc ministr obchodu ve shodě s ministrem vnitra mohl u vybraných kategorií živností vydat nařízení, jímž prodlužoval denní pracovní dobu až o hodinu. V pravomoci ministra bylo dále umožnit v nepřetržitých továrních provozech práci na směny, tj. ministr mohl vydat povolení k práci jak v nočních hodinách, tak ve dnech, na které připadal svátek. Živnostenskému úřadu

¹⁴⁵ Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan (eds.): *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*, c.d., s. 75

¹⁴⁶ Tamtéž

¹⁴⁷ Viz § 95 odst. 1 zákona č. 22/1885 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský, ze dne 8. března 1885

¹⁴⁸ Viz § 96a zákona č. 22/1885 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský, ze dne 8. března 1885

první instance byla svěřena pravomoc, v případě přírodní události nebo nehody, jež přerušily pravidelné provozování, dočasně prodloužit pracovní dobu – nejdéle však na tři týdny. V případě, že doba tří týdnů nestačila nastalým potřebám práce, mohl zemský politický úřad povolit další její prodloužení. Majitel živnosti mohl pracovní dobu na tři dny v měsíci prodloužit v případě nevyhnutelné potřeby, k tomuto kroku postačovalo pouhé nahlášení živnostenskému úřadu. Zákon stanovil majitelům továren, aby pomocným pracovníkům byly zvláště placeny hodiny přesčas.

V továrních provozech nesměly pracovat děti, které ještě nedosáhly 14. roku věku. Mladiství pracovníci, tj. děti mezi 14-ti a 16-ti lety, směli být užíváni pouze k lehčím pracem, jež nesměly nijak narušovat jejich zdraví a nepoškozovat jejich zdravý tělesný vývoj.¹⁴⁹ Mladistvých pomocných pracovníků se nesmělo rovněž užívat pro práci v nočních hodinách. Totéž platilo i pro ženy. Avšak i zde mohl ministr obchodu toto zákonné ustanovení zvrátit a povolit v případě nepřetržitých továrních provozů noční práci jak pro ženy, tak pro mladistvé pomocné pracovníky. Celková pracovní doba pak u těchto pracovníků nesměla překročit zákonný limit 11-ti hodin denně.

Otázka zaměstnávání žen a dětí se stala kromě sociální také výsostně politickou otázkou a není proto náhodou, že byla obsažena v programech politických stran – sociálně demokratické i národně socialistické a byla řešena jako jedno z prvních opatření i po vzniku nového československého státu. Již v debatách konce 19. století se však ukazovalo, že problematika procentuálně neustále narůstající práce žen, zasazována do mezinárodních srovnání (zejména s Německem), poukazovala na takové související problémy, jako byla jejich nižší kvalifikace, nižší mzda žen, zhoubnější následky práce pro ženský organismus či vliv na rodinný život.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan (eds.), *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*, c.d., s. 75-76

¹⁵⁰ K tomu viz Hajn Antonín, *Několik slov o práci žen*. In: *Obzor národohospodářský II.* (1897), J. Otto, Praha 1897

K dalšímu zlepšení sociálního postavení zaměstnanců došlo vydáním předpisů stanovujících dobu pracovního klidu na neděli a svátky (zákon č. 21/1895 ř.z.) a zákonnou úpravou pracovního a živnostenského soudnictví (zákon č. 218/1896 ř.z.). Zákon číslo 21/1895 ř.z. ze dne 16. ledna 1895, jímž upravuje se nedělní a sváteční klid v živnostech, představoval novelu živnostenského řádu, konkrétně ustanovení § 75. Tento zákon zaváděl nedělní klid, který měl začít nejpozději každou neděli v šest hodin ráno a měl trvat 24 hodin. Také tento zákon byl převzat do práva první republiky, a to ve znění zákona ze dne 18.7.1905 č. 125/1905 ř.z. Definitivně byl zrušen až přijetím zákoníku práce v roce 1965.

Do režimu nedělního klidu nebyly zahrnuty práce udržovací, dále práce, které nebylo možno konat jindy než po ukončení hlavních provozních činností, práce spočívající v ostraze závodních provozů, inventurní práce jedenkrát ročně, neodkladné práce ve veřejném zájmu, práce vykonávané majitelem živnosti osobně. Majitelé živností, kteří by užili k výše uvedeným pracem své zaměstnance v době nedělního či svátečního klidu, byli povinni vést o těchto pracovnících seznamy pro předložení živnostenskému úřadu. Majitel živnosti měl rovněž oznamovací povinnost vůči živnostenskému úřadu před zahájením těchto prací v době nedělního nebo svátečního klidu. Ministr obchodu byl zmocněn udílet výjimky ve formě nařízení z režimu nedělního a svátečního klidu. Obvykle se jednalo o živnosti, které nebylo možno z důležitých důvodů přerušit. Zaměstnancům, jež konali své pracovní povinnosti v neděli, musel být poskytnut náhradní den odpočinku.

V případě obchodních živností, zákon č. 21/1895 ř.z. povoloval práci v neděli po dobu nejvýše šesti hodin. Avšak v době vánočních svátků či svátků zemských patronů, mohla být pracovní doba v neděli rozšířena až na deset hodin. Zemské politické úřady mohly pro místa s méně než šesti tisíci obyvateli, do kterého v neděli docházeli obyvatelé z okolí, povolit provozování obchodních živností každou neděli v rozsahu až osmi hodin.

Do roku 1918 se v rámci monarchie slavilo celkem 17 pohyblivých nebo stabilních církevních svátků. Kromě toho se v Čechách připomínal i svátek nebeských patronů sv. Jana Nepomuckého a sv. Václava, na Moravě pak i sv. Cyrila a Metoděje.¹⁵¹ Během těchto svátků byly podobně jako u nedělí zakázány těžké polní a řemeslné práce, živnostníci nesměli provozovat své živnosti a například hostinští museli respektovat zákaz prodeje lihových nápojů před polednem. Platil též 24 hodinový „pracovní klid“ pro dělníky.

Zákon číslo 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního, znamenal ve své době další významné zlepšení právního postavení živnostenských dělníků. To ostatně konstatoval i jeden z jeho dobových komentářů vypracovaný z pohledu dělnického odborového hnutí.¹⁵² Také tento zákon byl převzat do práva první republiky a jak ještě uvidíme, byl základem pracovního soudnictví až do přijetí zákona č. 131/1931 Sb. z. a n. o soudnictví ve sporech z poměru pracovního, služebního a učebního (o pracovních soudech).

V případě živnostenského soudu se jednalo o soudní instituci, jež měla rozhodovat právní rozepře vzniklé mezi živnostenskými podnikateli a dělníky a dále rozepře vzniklé mezi dělníky navzájem. Tuto právní agendu řešily doposud živnostenské rozhodčí výbory, potažmo příslušné politické úřady. Vyšší profesionalita osob rozhodujících rozepře týkající se pracovního a obdobného poměru, zvyšovala právní jistotu tradičně slabší strany pracovněprávního vztahu. Zákon č. 218/1896 ř.z., zrušil pravomoc rozhodovat ve výše uvedených věcech jednak společenstevních rozhodčích výborů, jednak úřadů politických a přenesl tuto pravomoc na tímto zákonem zřízené živnostenské soudy a dále na soudy okresní. Živnostenským soudům byly podrobeny veškeré podniky, na které se vztahoval živnostenský řád. Nové živnostenské

¹⁵¹ Čechurová Jana, *Svátkový kalendář ve světle legislativní činnosti*. In: Hájková Dagmar et al (eds.), *Sláva republice! Oficiální svátky a oslavy v meziválečném Československu*, Praha, MUA AV ČR 2018, s. 50

¹⁵² Lischka Josef, *Živnostenské soudy v Rakousku: jich podstata, účel a důležitost*, Kovodělník, 1894

soudy se zřizovaly na místech dle uvážení ústředních správních úřadů na základě dobrého zdání jednotlivých zemských sněmů. Živnostenský soud mohl být rovněž zřízen na základě podnětu ze strany zemských výborů, okresních a obecních zastupitelstev, obchodních a živnostenských komor, živnostenských inspektorů a dalších subjektů. Formou nařízení byly určovány obvody jednotlivých živnostenských soudů. Ustanovení § 4 zákona č. 218/1896 ř.z. zakotvovalo věcnou příslušnost živnostenského soudu, a to bez ohledu na výši hodnoty sporu.¹⁵³ Dle tohoto ustanovení byl živnostenský soud věcně příslušný v níže uvedených sporech:

- v rozepřích o mzdu
- o nastoupení do pracovního nebo učebního poměru, pokračování v něm či jeho zrušení
- o nárocích na náhradu z poměru učebního a pracovního, v rozepřích o srážky ze mzdy, ohledně smluvní pokuty
- o vydání nebo obsahu pracovní knížky nebo vysvědčení, o náhradě pomocných dělníků za pozdní vydání pracovní knížky, o odepření předepsaných zápisů do pracovní knížky, popřípadě o sporech ohledně nepřipustných zápisů a poznámek v pracovní knížce
- ohledně příslušnosti k pensijním či jiným podpůrným pokladnám (pouze za předpokladu, že k projednání této věci nebyly příslušné rozhodčí soudy dotčených institucí)
- týkající se výpovědi, vyklizení, nájemného v bytech v dělnických domech, ať už poskytnutých za úplatu či bezplatně
- ohledně nároků z převzaté práce u téhož podnikatele, jež činí dělníci proti sobě navzájem.

¹⁵³ Viz § 4 zákona č. 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního

Za dělníky byli považováni ve smyslu výše uvedeného zákona mistři, dílovedoucí, přední dělníci, pomocníci – včetně nádeníků, osoby zpracovávající suroviny pro podnikatele, v případě obchodních živností – veškeré osoby provádějící kupecké služby.

Praktické zázemí pro uskutečňování jednání živnostenských soudů měly za povinnost zajišťovat obce. Jednalo se zejména o poskytnutí vhodných prostor, nábytkového vybavení, vytápění, osvětlení atd. Obec měla také na starosti doručování písemností. Veškeré další náklady na provoz živnostenských soudů byly hrazeny ze strany státu.¹⁵⁴

Po personální stránce se živnostenský soud skládal z předsedy, náměstka a nejméně deseti přísedících a jejich náhradníků. Předseda a náměstek museli pocházet z řad soudcovských úředníků jmenovaných ministrem práv (spravedlnosti). Přísedící a jejich náhradníky volili oddělené volební sbory podnikatelů a dělníků. Polovinu přísedících a náhradníků volil sbor podnikatelů a druhou polovinu volební sbor dělníků. Právním volit disponovali majitelé živností přímo anebo prostřednictvím svých zástupců, to platilo kupříkladu pro ženy. Volební sbor dělnický zahrnoval jak mužské, tak ženské dělníky s tím, že museli dosáhnout věkové hranice dvaceti let a pracovat v tuzemsku alespoň po dobu jednoho roku. Učňové k volbě oprávněni nebyli. Z volebního práva byly vyloučeny osoby, nad kterými bděl opatrovník, nebo na jejichž majetek byl uvalen konkurs, dále osoby v trestním vyšetřování, osoby obžalované, ve výkonu trestu, popřípadě osoba, jež byla uloženým trestem zbavena možnosti být zvolena do obecního zastupitelstva. Právním být zvolen disponoval každý muž, který byl oprávněn volit, byl rakouským státním občanem, byl svéprávný a dosáhl třiceti let. Voličské seznamy pro oba volební sbory sestavovala obec. Jméno a místo pobytu každého člena živnostenského soudu se veřejně vyhlášovalo. Zvolení přísedící a náhradníci měli nárok na úhradu „přiměřených“ hotových výdajů.¹⁵⁵ Přísedícím a náhradníkům z volebního sboru dělnického, zákon přiznával

¹⁵⁴ Viz § 6 odst. 2 zákona č. 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního

¹⁵⁵ Viz § 13 zákona č. 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního

za účast na jednání soudu ještě náhradu za ušlý výdělek. Přisedící a náhradníci živnostenského soudu byli voleni na období čtyř let.

Z důvodu předcházení nařčení z podjatosti, se museli jednotliví členové živnostenských soudů zdržet účasti na jednáních, jež by se týkala přímo jejich osoby, nebo jejich manželek, osob přímých příbuzných či sešvagřených, adoptovaných, a to až do čtvrtého kolena. Živnostenský soud rozhodoval v senátech, a to ve složení: předseda, náměstek a dva přisedící, přičemž jeden z řad podnikatelů, druhý z dělníků.

Ve sporech, jejichž hodnota nepřesahovala padesát zlatých, rozhodoval živnostenský soud s konečnou platností. Proti rozsudku bylo možné se odvolat pouze z důvodu zmatečnosti v souladu s ustanovením § 477 civilního řádu soudního. O odvolání rozhodoval sborový soud první instance v závislosti na místě sídla živnostenského soudu. Pokud se však jednalo o rozepře, jejichž hodnota přesahovala padesát zlatých, tak proti rozsudku se bylo možné bránit odvoláním, jež muselo být podáno ve lhůtě 14-ti dnů ode dne, kdy bylo doručeno písemné vyhotovení rozsudku. Lhůtu pro podání odvolání nebylo možné prodloužit. V případě, že při vyhlášení rozsudku byly přítomny obě strany sporu, lhůta pro podání odvolání počala běžet dnem následujícím po dni vyhlášení rozsudku. Na základě pravomocného rozsudku mohla být vedena exekuce. Exekuční řízení vedl okresní soud dlužníka, v jehož obvodu se nacházel dlužníkův soud obecný. Veškerá podání činěná vůči živnostenskému soudu byla osvobozena od kolků a poplatků, tak platilo i pro smír tam učiněný. Rozsudky živnostenských soudů však byly zpoplatněny. Zákon č. 218/1896 ř.z. nabyl účinnosti dnem 1. července 1898.¹⁵⁶

Poměrně výrazného pozitivního posunu se v průběhu druhé poloviny 19. století podařilo dosáhnout ohledně postupného zkrácení délky pracovní doby v hornictví. Za zmínku rovněž stojí právní úprava užívání dětské práce při důlní činnosti a podmínky zaměstnávání žen.

¹⁵⁶ Viz § 38 zákona č. 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního

Jedním z výrazných momentů v genezi právní úpravy pracovní doby v oboru hornictví, bylo vydání zákona dne 21. června 1884, číslo 115, o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví.¹⁵⁷ Ve své podstatě se jednalo o novelu obecného řádu horního, zákona č. 146/1854 ř.z., ze dne 23. května 1854. Zákon číslo 115/1884 ř.z. majitelům dolů, popřípadě osobám za provoz dolu odpovědným, zapovídal, aby zaměstnávali děti mladší 14-ti let jako dělníky. Zákon byl i výrazem specifické situace ohledně právní úpravy této velmi namáhavé a nebezpečné pracovní činnosti, která, jak jsme viděli, měla již od pozdního středověku zvláštní postavení, a tedy i zvláštní právní úpravu.

Děti mezi 12. a 14. rokem mohly být zaměstnány pouze výjimečně, a to na základě žádosti jejich rodičů nebo poručníků, a dále se svolením horního úřadu. Tito mladiství pracovníci mohli vykonávat jen lehčí práce a nesměli zanedbávat své školní povinnosti.

U žen platila dle výše uvedeného zákona poněkud odlišná pravidla. Ženy a dívky, a to jakéhokoli stáří, směly být zaměstnávány pouze ve dne. Pokud se jednalo o ženu po porodu, tak směla být zaměstnána ne dříve, jak šest týdnů po dni porodu. Žena mohla být výjimečně na vlastní žádost zaměstnána již čtyři týdny po porodu, ale musela lékařským potvrzením prokázat, že její zdravotní stav umožňuje opětovné zaměstnání. Ustanovení § 2 zákona č. 115/1884 ř.z., stanovilo věkové hranice u mužů na 16 let, u žen na 18 let, pro zaměstnání při hornictví způsobem, který by nenarušil jejich zdravý tělesný vývoj.¹⁵⁸ Ohledně ženské práce při hornictví výše uvedený zákon upravil jednu časově omezenou výjimku. V § 7 majitelům dolů umožnil, aby na základě povolení horního úřadu, mohli po dobu pěti let od nabytí účinnosti tohoto zákona, zaměstnávat ženy způsobem dosud obvyklým. V praxi to kupříkladu znamenalo, že ženy nemusely být nutně zaměstnány pouze při pracích na povrchu.

¹⁵⁷ Viz zákon č. 115/1884 ř.z., o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví

¹⁵⁸ Viz § 2 zákona č. 115/1884 ř.z., o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví

Původní právní úprava délky pracovní doby v zákoně č. 146/1854 ř.z., (obecném zákoně horním), neumožňovala do pracovní doby započítávat přestávky v práci, a to v rozsahu nejméně jeden a půl hodiny, přičemž jedna hodina připadala na oběd. Pouhá půl hodina byla do pracovní doby započítána teprve tehdy, pokud jí předcházelo alespoň pět hodin nepřetržité práce.¹⁵⁹ Zákon č. 115/1884 ř.z. stanovoval délku pracovní doby ve svém celku na maximum 12 hodin denně, přičemž v rámci této doby, nesměla skutečná doba práce přesáhnout 10 hodin denně. Výše uvedené časové rozmezí zákon stanovil z důvodu poměrně zdlouhavé cesty na pracovní místo v dole. Znamenalo to, že denní pracovní doba, tzv. šichta, se počítala od okamžiku vstoupení do dolu a končila, když horníci zcela vylezli na povrch. Samozřejmě, že i zde z právní úpravy pracovní doby platily výjimky, jež povoloval ministr orby anebo horní hejtmanství. Kupříkladu pro doly v alpských zemích, jež se nacházely ve vysokých polohách, platilo, že skutečná délka práce v týdnu neměla překračovat 60 hodin.¹⁶⁰

Pro horní dělníky platilo dodržování nedělního pracovního klidu. Nedělní klid začínal nejpozději v neděli v šest hodin ráno a měl trvat přesně 24 hodin. Z režimu nedělního klidu byly však vyloučeny práce, které byly zásadně vykonávány poté, co byly zastaveny hlavní důlní práce. Jednalo se například o provětrávání dolu, držení vod, práce v tavírnách a koksovárnách, hlídkování v dolech, čištění dolů, udržovací práce v dole i na povrchu apod.¹⁶¹ V případě, že nastala situace, kdy mohlo dojít k ohrožení bezpečnosti, života, zdraví a také nebezpečí škod na majetku, zákonná ustanovení o délce pracovní doby a nedělním klidu nemusela být respektována.

¹⁵⁹ Malý Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, c.d., s. 245

¹⁶⁰ Viz § 3 odst. 2 zákona č. 115/1884 ř.z., o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví

¹⁶¹ Viz § 4 odst. 1 zákona č. 115/1884 ř.z., o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví

Nad dodržováním zákona č. 115/1884 ř.z. měly ze zákona dohlížet horní úřady, které také trestaly přestupky proti tomuto zákonu spáchané, a to peněžitou pokutou až do výše 200 zlatých.¹⁶²

Dne 27. června 1901 došlo na vydání zákona číslo 81/1901 ř.z., kterým v příčině dělníků při dolování uhlí v dole zaměstnaných mění se zákon ze dne 21. června 1884, ř.z. č. 115, o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví. Tento zákon byl jedním z dalších právních předpisů, jež se zasloužily o postupné zlepšení pracovních podmínek v oblasti hornictví, a to konkrétně při dolování uhlí. Rakouská úprava byla nicméně jak dobově, tak následně, předmětem kritiky pro nedostatečnost.¹⁶³ Zákon č. 81/1901 ř.z., svým obsahem o velikosti pouhých třech článků, zásadně novelizoval ustanovení § 3 zákona č. 115/1884 ř.z. týkající se délky pracovní doby. Dle tohoto ustanovení měly jednotlivé šichty dělníků při dolování uhlí trvat maximálně 9 hodin denně. Oproti veškerým předcházejícím úpravám, se do devítihodinové pracovní doby horníka započítával také čas sjezdu do dolu a čas pro výjezd. Do šichty se rovněž započítávaly pracovní přestávky. Denní pracovní doba se ve výjimečných případech mohla prodloužit až o tři hodiny s tím, že skutečná doba práce nesměla přesáhnout maximum 10 hodin za den. Za výjimečný případ byla považována kupříkladu situace, kdy u horního podniku byla v čase vyhlášení tohoto zákona zavedena delší pracovní doba, přičemž zavedení pracovní doby kratší, by pro daný podnik znamenalo nepřiměřené technické nebo ekonomické problémy. Tuto výjimku ze zákona povolovalo horní hejtmanství ve shodě se zemským politickým úřadem. Jejím povolení předcházelo jednání horního podnikatele s místním dělnickým výborem, jež byl zřizován na základě ustanovení § 23 zákona č. 156/1896 ř.z., jímž zřizují se společenstva při hornictví.¹⁶⁴

¹⁶² Viz § 6 odst. 2 zákona č. 115/1884 ř.z., o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví

¹⁶³ Ke kritickému pohledu viz Houser Jaroslav, *Dětská práce a její právní úprava v našich zemích za kapitalismu*, c.d., s. 36 a násl.

¹⁶⁴ Viz § 23 zákona č. 156/1896 ř.z., jímž zřizují se společenstva při hornictví

Horní hejtmanství bylo taktéž oprávněno, aby při mimořádných událostech, popřípadě nastane-li dočasně nutná potřeba, povolit šichty o délce nad časový limit stanovený zákonem č. 81/1901 ř.z., a to na časově omezený úsek. Tento zákon nabyl účinnosti jeden rok ode dne svého vyhlášení.

Kromě právní úpravy zachycující postupné zlepšování pracovních podmínek v hornictví, se postupem času vyvíjela i právní úprava mající za cíl zajištění pracovníků v hornictví pro případ nemoci, stáří, či zajištění jejich pozůstalých v případě jeho úmrtí. Jak jsem již zmínila v první kapitole mé disertační práce, tak bratrské pokladny byly zakládány obligatorně od roku 1854 na základě ustanovení hlavy X., §§ 210–214, zákona č. 146/1854 ř.z., obecný zákon horní. Jejich pravidla fungování však detailně specifikoval až zákon ze dne 28. července č. 127/1889 ř.z., jímž upravují se poměry bratrských pokladen dle obecného zákona horního již nebo budoucně zřízených.¹⁶⁵

Dle výše uvedených předpisů, měla každá bratrská pokladna poskytovat dva druhy podpor, a to nemocenské podpory, popřípadě pohřebné a jako druhou podporu zaopatření osobám neschopným k práci nebo v případě smrti takové osoby, zaopatření vdovám a sirotkům. Aby bratrská pokladna mohla řádně plnit výše zmíněný účel, měla dle ustanovení § 2 zákona č. 127/1889 ř.z. za povinnost, zřídit dva správní oddíly.¹⁶⁶ První správní oddíl se měl nazývat nemocenská pokladna, druhý – pokladna zaopatřovací. Evidence příjmů a výdajů těchto dvou správních jednotek bratrské pokladny měla být vedena a účtována odděleně. Důležitá též byla v zákoně stanovená povinnost zaměstnavatele přispívat stanovenou částkou, odvozenou od výše mzdy, do pokladen.

¹⁶⁵ Viz zákon číslo 127/1889 ř.z., jímž upravují se poměry bratrských pokladen dle obecného zákona horního již nebo budoucně zřízených

¹⁶⁶ Viz § 2 zákona číslo 127/1889 ř.z., jímž upravují se poměry bratrských pokladen dle obecného zákona horního již nebo budoucně zřízených

Jednou z největších a nejdůležitějších hornických bratrských pokladen byla v českých zemích ta zřízená pro Ostravsko-Karvinský uhelný revír, i když i zde se vlastně jednalo o 11 pokladen jednotlivých dolů.¹⁶⁷ Pro představu, tyto pokladny zahrnovaly 42 560 zaměstnanců. Když se však jednalo o centralizaci pokladen do jedné celoříšské, byli horníci z českých zemí, z Ostravska spíše pro jednu zemskou pokladnu v každé ze zemí či pro sjednocení do jednotné revírní pokladny.

Nemocenská pokladna bratrské pokladny měla ze zákona povinnost (ust. § 3 zákona č. 127/1889 ř.z.), poskytovat nemocenskou podporu, popřípadě pohřebné, alespoň v rozsahu, jaký specifikovala ustanovení §§ 6 – 8 zákona ze dne 30. března 1888, o pojišťování dělníků pro případ nemoci. O konkrétní výši, způsobu a době, po kterou byla nemocenská podpora vyplácena, pojednávám níže při analýze tohoto předpisu.

Pokladna zaopatřovací bratrské pokladny měla poskytovat svým členům zaopatření v případě, že se stali v důsledku nemoci, zranění při práci nebo stářím, trvale neschopni k práci. Dávka plynoucí od pokladny zaopatřovací se nazývala renta neboli provize. Zákon stanovil, že buď měla být výše renty stanovena pro všechny členy bratrské pokladny stejně, a nebo se měla odvíjet od doby trvání členství jednotlivých členů bratrské pokladny. Její minimální výše představovala pro mužské dělníky 100 zlatých ročně a pro dělnice alespoň 50 zlatých ročně. Jak však uvádí O. Bukovanský v jeho dobové studii o Ostravsko-Karvinském uhelném revíru, v praxi byly dávky v nemoci i renty podle zdejších pravidel pokladen nižší, neboť jejich pravidla byla stanovena ještě před účinností nového zákona a nedošlo k jejich zvýšení.¹⁶⁸

Pokud člen bratrské pokladny zemřel, měla vdova po zemřelém nárok na výplatu vdovského zaopatření, a to do doživotně, či alespoň do doby, kdy se opětovně provdala. Výše

¹⁶⁷ Bukovanský Oldřich, *Ostravsko-karvinský uhelný revír*, Sociálně-statistická studie, In: *Rozhledy*, svazek 4, s. 602 a násl.

¹⁶⁸ Tamtéž

vdovského zaopatření měla činit minimálně jednu třetinu renty zemřelého, na kterou by měl jinak nárok. Stejný nárok by měla i vdova po zemřelém zaopatřenci bratrské pokladny.

Manželským dětem zemřelého člena bratrské pokladny náleželo sirotčí zaopatření. Ztratilo-li dítě otce, mělo nárok na výplatu šestiny zaopatření (provize), která by otci jinak náležela. Pokud se jednalo o dítě oboustranně osiřelé, pobíralo sirotčí zaopatření ve výši minimálně jedné třetiny zaopatření, jež by jinak náleželo jeho otci. Sirotčí zaopatření se vyplácelo do dokonaného 14. roku věku osiřelého dítěte. Ustanovení § 5 zákona č. 127/1889 ř.z. stanovilo pravidlo, že celková výše vypláceného vdovského zaopatření a sirotčího zaopatření, nesměla překročit $\frac{3}{4}$ zaopatření, které by jinak zemřelému náleželo. Bylo-li tomu tak, veškeré vyplácené podpory se stejnou měrou snížily.¹⁶⁹ Jestliže zemřelý člen bratrské pokladny vstoupil do manželství poté, co již byl abonentem zaopatřovací podpory, tak pro pozůstalé měla tato skutečnost neblahý důsledek, neboť z tohoto důvodu neměli nárok na jakékoli zaopatření stran bratrské pokladny. Dalším případem omezení nároku na výplatu zaopatřovací podpory byla situace, kdy si člen bratrské pokladny neschopnost k výdělku zraněním, anebo dokonce smrt, způsobil úmyslně. V případě úmyslně způsobené neschopnosti k výdělku, takový člen pozbyl nároku na podporu. Avšak v případě jeho smrti, byť úmyslně způsobené, měli pozůstalí nárok na veškeré stanovami určené zaopatřovací dávky.

K pojištění u obou pokladen bratrské pokladny byli povinni všichni, kteří pracovali v hornictví. Povinnost se vztahovala rovněž na výkonné úředníky, kteří museli vstoupit do pojištění s nemocenskou bratrskou pokladnou. Ti z úředníků, jejichž roční plat nepřesahoval úhrnnou výši 1200 zlatých, byli navíc povinni přihlásit se k pojištění i u zaopatřovací bratrské pokladny ve stejném rozsahu, jako tzv. dělníci nestálí. Za nestálé dělníky byli považováni pracovníci, kteří byli zaměstnaní při pracech s hornictvím přímo nesouvisejících a po časově

¹⁶⁹ Viz § 5 odst. 4 zákona číslo 127/1889 ř.z., jímž upravují se poměry bratrských pokladen dle obecného zákona horního již nebo budoucně zřízených

omezenou dobu. Jednalo se například o stavbu silnic, železnic, mostů atd. Nestálí dělníci měli za povinnost pojistit se u bratrské nemocenské pokladny, avšak u zaopatřovací bratrské pokladny pouze pro případ, že by se stali práce neschopnými v důsledku úrazu při výše uvedených pracích. Osoby, které již požívaly zaopatření, tzv. provizionisté, nebyly subjekty podléhající povinnosti k pojištění u bratrské pokladny.

Základ pro fungování bratrských pokladen představovaly jejich stanovy.¹⁷⁰ Ustanovení § 13 zákona č. 127/1889 ř.z. určoval obligatorní součásti stanov. Ve stanovách tedy nesměla chybět ustanovení o vytvoření a vedení matrik bratrské pokladny (jednalo se o členské seznamy), podmínky přístupu a výstupu z bratrské pokladny, záležitosti týkající se představenstva a valné hromady, dále o způsobu a výši členských příspěvků a výši a způsobu vyplácení podpor, způsob vykonávání kontroly nemocných a neschopných k práci, tresty pro simulanty, způsob rozhodování a uznávání míry neschopnosti k práci, případy ztráty členství, jakým způsobem bratrská komora zveřejňuje vyhlášky, podmínky změny stanov, způsob výpočtu podpor na základě účetní závěrky a rozvahy, auditní činnost, způsob shromažďování statistických údajů a nakonec způsob nakládání se jměním bratrské pokladny pro případ uzavření dolu. Mimo výše uvedená povinná ustanovení zákon umožňoval stanovami upravit další záležitosti. Pro stanovy nemocenské pokladny například platilo, že tato pokladna mohla vynakládat prostředky na školskou činnost, hornickou hudbu či církevní slavnosti. Pokladna zaopatřovací mohla upravit ve svých stanovách, že osoba, jež utrpěla úraz mimo práci a stala se v jeho důsledku úplně práce neschopnou, že její nárok na rentu vzniká až po uplynutí určité karenční doby, která však nesměla přesáhnout délku trvání pěti let. Dále mohla být mužským členům uložena povinnost, aby se před uzavřením sňatku podrobili lékařské prohlídce, která by vyloučila onemocnění, které by způsobilo předčasnou smrt člena pokladny. Jednalo se o opatření proti zneužívání vdovských a sirotčích podpor. Stanovy také mohly uložit členům

¹⁷⁰ Viz § 212 zákona č. 146/1854 ř.z., obecný zákon horní, ze dne 23. května 1854

vstupujícím do manželství, aby odvedli jednorázovou pojistnou sumu bratrské pokladně ze svých prostředků apod.

Stanovy jako takové podléhaly přezkumu ze strany horního hejtmanství. To mělo za úkol sledovat, zda interní předpisy bratrských pokladen neobsahují ustanovení v rozporu se zákonem, či ustanovení nijak nesouvisející s činností bratrské pokladny. Pokud byl zjištěn nesoulad ve výše uvedeném smyslu, tak horní hejtmanství stanovy nepotvrdilo a bratrská pokladna nemohla zahájit svoji činnost. Stejným způsobem horní hejtmanství postupovalo, když na základě posudku veřejného orgánu bylo zjištěno, že navržená výše příspěvků se jevila nedostatečnou, aby byla bratrská pokladna schopna dostát zákonným závazkům a poskytovat podpory v patřičné výši. Horní hejtmanství bylo nuceno zakročit také v případě, že budoucí bratrská pokladna nedisponovala dostatečnou členskou základnou.

Bratrské pokladny měly právní subjektivitu, mohly tedy svým jménem nabývat práv i závazků a mohly činit procesněprávní úkony. Bratrská pokladna ručila za své závazky pouze do výše jmění pokladny. Řádným soudem bratrské pokladny byl sborový soud zaměřený na rozhodování o věcech týkajících se hornictví, v jehož obvodu se sídlo bratrské pokladny nacházelo.

Pro bratrské pokladny, které sídlily v rámci stejného okresu revírního úřadu, byl zřizován rozhodčí soud v sídle dotčeného revírního úřadu. Tento soud byl příslušný výlučně k řešení sporů vzniklých z pojistného poměru mezi bratrskými pokladnami téhož okresu revírního úřadu, dále pro spory mezi členy či provizionisty na straně jedné a bratrskou pokladnou na straně druhé. Opravné prostředky proti nálezů rozhodčího soudu nebyly připuštěny. Příslušný obecný soud měl pouze za povinnost vykonat nález rozhodčího soudu nebo smír před ním učiněný.

Dozor nad fungováním bratrských pokladen byl vykonáván ze strany horních úřadů, v první řadě revírním úředníkem v příslušném okrese revírního úřadu. Smyslem kontrolní

činnosti horních úřadů bylo především zajištění dodržování zákonů a stanov bratrskými pokladnami, zajištění schopnosti pokladen dostát svým závazkům a zároveň při hospodářském přebytku, zlepšení péče o členy bratrských pokladen. Horní úřady měly, za účelem kontroly, přístup k veškerým listinám a účetním knihám bratrských pokladen. Bratrská pokladna musela každoročně ve lhůtě tří měsíců od uzavření účetnictví, dozorcímu úřadu poskytnout: výroční zprávu, účetní závěrku, výkaz o stavu a uložení majetku pokladny, statistickou zprávu. Účetní závěrky bratrských pokladen podléhaly přezkumu a schválení dozorcím úřadem. Výkazy a zprávy se předkládaly každý rok říšské radě. Při zjištěných nesrovnalostech, mohl horní úřad pohrozit udělením trestu, či rovnou trest udělit dle ustanovení § 46 zákona č. 127/1889 ř.z.¹⁷¹ Horní úřad mohl jako trest udělit pokutu až do výše 100 zlatých. Pokud by členové představenstva bratrské komory pokutu neuhradili, tak na žádost horního úřadu, mohl politický úřad změnit peněžitý trest na trest vězení, a to v délce trvání až dvou týdnů.

Hlavní příjmem každé bratrské pokladny byly samozřejmě příspěvky. Z jedné poloviny příspěvek hradil pojištěnec, z druhé poloviny držitelé horních práv. Za členy bratrských pokladen, kterým mzda nebyla vyplácena v penězích, hradil plnou výši předepsaného pojistného zaměstnavatel. Výkonní úředníci, jejichž plat přesahoval ročně výši 1200 zlatých, hradili plnou výši pojistného ze svých prostředků. Příspěvky náležející zaopatřovací pokladně, byly vyměřovány v závislosti na věku členů pokladny. V případě vdovského zaopatření, v závislosti na věku obou manželů v době, kdy uzavřeli sňatek. Pro určení způsobu vyměrování příspěvků nemocenské pokladny zákon ponechával prostor pro volnou úvahu nemocenské pokladny. S podmínkou souhlasu majitele dolu, bylo možné ze strany bratrských pokladen zařadit jednotlivé členy pokladny do příspěvkových tříd, kde výše příspěvků byla

¹⁷¹ Viz § 46 zákona číslo 127/1889 ř.z., jímž upravují se poměry bratrských pokladen dle obecného zákona horního již nebo budoucně zřízených

odstupňována. Členové pokladny, kteří již požívali podpory bratrské pokladny, nebyli povinni hradit příspěvky. Veškeré příspěvky náležející bratrským pokladnám mohly být vymáhány prostřednictvím horního hejtmanství cestou exekuce. Naproti tomu vyplácená podpora nesměla být do exekuce pojata. Výjimku představovaly pohledávky k poskytování výživy, které měl poživatel podpory uloženy ze zákona.

Mimo přímého výběru pojistného od jednotlivých členů a majitelů hor, měl navíc každý majitel dolu povinnost odvádět bratrské pokladně i kvótu pojistného za každého pojištěnce. Zaměstnavatelům však zákon umožňoval, aby každý měsíc příslušné částky strhávali zaměstnancům ze mzdy. Výši peněžních srážek byla povinná správa hor vždy předem oznámit bratrské pokladně, která takový výpočet zkoumala a poté zaměstnancům sdělovala. Majitel hor měl vůči bratrské pokladně ohlašovací povinnost, musel ve lhůtě tří dnů nahlásit každého nového zaměstnance k účasti na pojištění u bratrské pokladny. Stejná lhůta platila pro vystoupení zaměstnance ze zaměstnání či služby. Každá bratrská pokladna byla povinována vést pečlivě členské seznamy, účty o příjmech a výdajích atd. Každý člen bratrské pokladny měl právo nahlédnout do rozvahy a účetní závěrky.

Nemocenské pokladny měly ze zákona dbát, aby se stále udržovala rovnováha mezi příjmy a výdaji, a aby byl průběžně finančně doplňován záložní fond. V situaci, kdy hotovost nemocenské pokladny nestačila k pokrytí výdajů, měl majitel hor za povinnost nemocenské pokladně poskytnout bezúročnou půjčku, která měla být navrácena po stabilizaci situace. Povinností nemocenské pokladny bylo vytvářet rezervní fond přinejmenším do výše dvojnásobku průměru ročních výdajů.

Zaopatřovací pokladny měly především dbát na to, aby jejich veškeré závazky byly hrazeny na základě pojišťovací techniky, která podléhala každých pět let revizi. Z tohoto důvodu si měla zaopatřovací pokladna nechat ohodnotit znalcem své likvidní a budoucí závazky, a to jednou za pět let. Podobně jako nemocenská pokladna, měla i pokladna

zaopatřovací, vytvořit a udržovat rezervní fond pro zachování její finanční stability. Peníze z tohoto fondu byly předem určeny pro úhradu sirotčích podpor. Stejné pravidlo se uplatňovalo i pro rezervní fond nemocenské pokladny.

Všichni majitelé dolů byli ze zákona povinni vytvořit ústřední rezervní fond. Tento fond byl určen pro podporu zaopatřovacích pokladen v případě, že došlo k hromadnému neštěstí. Hromadné neštěstí bylo zákonem č. 127/1889 ř.z. definováno v ustanovení § 37. Jednalo se o situaci, kdy došlo následkem úrazu ke ztrátě schopnosti pracovat u více než pěti pojištěných osob, anebo pokud bylo více než pět pojištěných osob usmrceno¹⁷². Do ústředního rezervního fondu přispívali majitelé dolů ročním příspěvkem, jež se odvíjel od celkové sumy mezd vyplacených za minulý rok. Výše příspěvku nesměla činit více jak 0.1 % z celkové sumy mezd. Peníze tohoto fondu rovněž sloužily k úhradě závazků bratrských pokladen vůči osiřelým dětem. Sídlo ústředního rezervního fondu spočívalo ve Vídni.

Bratrské pokladny, zřízené před účinností zákona č. 127/1889 ř.z., měly přizpůsobit své fungování tomuto předpisu, a to v první řadě modifikací svých stanov. Pokud došlo k tomu, že na základě matematické rozvahy, kterou ministerstvo orby nechalo sestavit pro každou takovouto bratrskou pokladnu, vyšla pasivní rozvaha konkrétní pokladny, horní hejtmanství se mělo postarat o napravení nežádoucího stavu. Pokud se finanční rovnováhu nepodařilo nastolit ani při změně pojistné techniky, tak pokladna byla ze zákona oprávněna, aby snížila výši vyplácených podpor i pod zákonný limit, avšak ne o více jak 50% původní výše vyplácené podpory.¹⁷³ Jestliže by ani tímto opatřením nedošlo ke zlepšení situace, byl majitel dolu povinen vyplácet pokladně každoročně příspěvek o velikosti 2 % z celkového ročního objemu mezd, a to až do doby, kdy budou naživu členové pokladny, kterým by hrozila ztráta či snížení zaopatřovací podpory.

¹⁷² Viz § 37 odst. 1 zákona číslo 127/1889 ř.z., jímž upravují se poměry bratrských pokladen dle obecného zákona horního již nebo budoucně zřízených

¹⁷³ Viz § 40 odst. 4 zákona číslo 127/1889 ř.z., jímž upravují se poměry bratrských pokladen dle obecného zákona horního již nebo budoucně zřízených.

Veškerá právní jednání, smlouvy a listiny, jež vznikaly během činnosti bratrské pokladny, byly osvobozeny od kolků a poplatků na základě zákona číslo 51/1885 ř.z., jímž spolky zakládající se na vzájemnosti osvobozují se od daní a poplatků. V ustanovení § 1 výše uvedeného zákona se výslovně uvádí, cituji: „Spolky a společenstevní jednoty zakládající se na zásadě vzájemnosti, které dle stanov mají úlohu pojišťovatí nemocenské peníze, pense za příčinou neschopnosti ku práci (pense invalidní), pense pro stáří, vdovské pense a sirotčí pense pro dělníky, pomocníky a učedníky (dělnické pokladny nemocenské a invalidní, spolky pensijní, spolky pohřební a spolky podporovací a pod.), pokud neprovozují žádného podniku na zisk vypočteného, jsou osvobozeny od daně z výdělků a z příjmův, a to i tenkrát, když od nečlenů dostávají příspěvky a dary.“¹⁷⁴

V důsledku nedostatečné a v jistých ohledech i neexistující právní úpravy pracovních podmínek, docházelo k radikalizaci dělnických hnutí, která si v 80. letech 19. století vymohla právní úpravu pracovního postavení zaměstnance s vymezením jeho práv a povinností a stanovení určitých povinností také pro zaměstnavatele. Ve výše uvedeném příkladu hornictví můžeme uvést vliv často krvavě potlačovaných živelných hornických stávek (asi největší v druhé polovině 19. století byla ta v roce 1894)¹⁷⁵ na postupné zlepšení pracovních a sociálních poměrů, a to přesto že se jen postupně prosazoval vliv organizovaných odborů či sociálně demokratické strany. Vliv na rakouskou vládu v tomto směru měla Německá říše, kterou v letech 1871–1890 vedl Otto von Bismarck, jakožto říšský kancléř.¹⁷⁶

V tomto období byly položeny základy právní úpravy sociálního zabezpečení, které se ve svých počátcích vyvinulo z právních předpisů majících za předmět úpravy sociální pojištění. Tímto způsobem byla ze strany vládnoucích kruhů po vzoru Německa, uplatňována politika

¹⁷⁴ Viz § 1 zákona č. 51/1885 ř.z., jímž spolky zakládající se na vzájemnosti osvobozují se od daní a poplatků

¹⁷⁵ K tomu viz podrobněji Jiřík Karel, *Trojice 1894: K stodesátému výročí hornického krveprolití ve Slezské Ostravě*, Tilia 2004

¹⁷⁶ K jeho sociální politice Rákosník Jakub, *Cukr a bič kancléře Bismarcka*, Historický obzor 2004, č. 5-6, s. 130-138

„cukru a biče“, která měla oslabit radikální dělnická hnutí (a zejména sociálně demokratickou stranu a „socialisty“ vůbec) nejen cestou trestní či administrativně policejní perzekuce, jako o tom psal prof. Karel Malý¹⁷⁷, ale nabídkou další alternativy řešení, směřující k vylepšení jejich pracovněprávního a sociálního postavení.¹⁷⁸ Rakouská vláda se tak v této fázi vývoje konce 19. století soustředila na nemocenské a úrazové pojištění dělníků a dále na sociální, invalidní a starobní pojištění, i když to, na rozdíl právě od Německa, přišlo na řadu až se zpožděním. Osobností, která v Rakousku tuto politiku „bránící zavedení socialismu“ ovlivněnou Bismarckem začala prosazovat, byl ministerský předseda Eduard Taaffe.¹⁷⁹ V české politice byla tato linie podpořena zejména mladočechy.¹⁸⁰

Dne 30. března 1888, byl přijat zákon č. 33/1888 ř.z., o pojišťování dělníků pro případ nemoci. Také tento zákon byl na základě zákona č. 11/1918 Sb. přejet do práva první republiky, kde se však dočkal řady změn. Pozměněn byl jen novelou a doplněním živnostenského řádu, tj. zákonem č. 26/1907 ř.z. a císařským nařízením č. 6/1917 ř.z.¹⁸¹

Zákon o pojišťování dělníků pro případ nemoci zaváděl nemocenské pojištění obligatorně pro všechny dělníky a výkonné úředníky, kteří byli pojištěni proti následkům úrazu na základě zákona č. 1/1888 ř.z., o pojišťování dělníků pro případ úrazu.¹⁸² Povinnost být pojištěn pro případ nemoci se vztahovala taktéž na dělníky a výkonné úředníky zaměstnané v dole na vyhrazené nerosty, včetně dělníků pracujících v zařízeních pro činnost dolu nezbytných. Pojistné povinnosti byly dále podrobeny zaměstnanci podniků, na něž se vztahoval živnostenský řád anebo po živnostensku provozovaných. Nemocenské pojištění dopadalo i na

¹⁷⁷ K tomu viz Malý Karel, *Politická a soudní perzekuce dělnické třídy v druhé polovině 19. století v Čechách*, Praha, Academia 1967

¹⁷⁸ Rákosník Jakub, *Cukr a bič kancléře Bismarcka*, Historický obzor 2004, č. 5-6, s. 130-138

¹⁷⁹ Tomeš Igor, *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, c.d., s. 84

¹⁸⁰ Tamtéž, s. 84-85

¹⁸¹ K jeho výkladu po novelách viz Zákon o pojištění dělníků pro případ nemoci, upravený dle císařského nařízení ze dne 4. ledna 1917, č. 6. ř.z., Ústřední svaz českých nemocenských pokladen v Rakousku, Praha 1917

¹⁸² Tamtéž, s. 2-3

zaměstnané při provozu železnice a vnitrozemské plavby. Zákon č. 33/1888 ř.z. specifikoval v § 1 odstavci třetím, které osoby se přesně rozumí pod pojmem „dělník“ a „výkonný úředník“. Jednalo se především o učně, volontéry a praktikanty, které byly zaměstnávány buď bez nároku na výdělek anebo s výdělkem výrazně nižším, a to z důvodu nedostatečné praxe v oboru.

Nemocenské pojištění dělníků pracujících v zemědělství a lesnictví, zákon č. 33/1888 ř.z. vyhrazoval pro úpravu zvláštními zákony. Podnikatelům v těchto oborech ukládal povinnost, aby do doby vzniku těchto zákonů, převzali na svá bedra povinnost své zaměstnance zaopatřit a poskytnout na své náklady lékařskou péči v případě pracovního úrazu. Podnikatel byl ze zákona povinen poskytnout výše uvedenou péči po dobu čtyř týdnů. Podnikatelům v oboru zemědělství či lesnictví však tento zákon poskytoval i východisko, a to v podobě dobrovolného přistoupení k nemocenskému pojištění dle tohoto zákona. Podmínkou však bylo souhlasné stanovisko jeho zaměstnanců.

Předmětem nemocenského pojištění dle zákona č. 33/1888 ř.z., bylo poskytování nemocenských podpor a pohřebného.¹⁸³ V rámci nemocenské podpory měl každý zaměstnanec nárok na lékařské ošetřování zdarma od prvního dne nemoci, medikamenty či léčebné pomůcky. Lékařským ošetřováním se rozuměla rovněž asistence při porodu. Trvala-li nemoc déle než tři dny, počalo být nemocnému vypláceno nemocenské ve výši 60ti % obvyklé denní mzdy v příslušném soudním okrese. Zaměstnanec měl nárok na vyplácení nemocenského nejméně po dobu 20ti týdnů trvající nemoci, maximálně však rok. Ženám po porodu bylo nemocenské vypláceno minimálně po dobu čtyř týdnů.

V případě úmrtí pojištěnce, byla nemocenská pojišťovna povinna vyplatit pohřebné ve výši nejméně dvacetinásobku obvyklé denní mzdy v příslušném soudním okrese, nejvýše však 50 zlatých.

¹⁸³ Tamtéž, s. 4 a násl.

Obvyklou denní mzdu v dotčeném okresu stanovoval politický úřad první instance. Obvyklá denní mzda však nebyla pro všechny pojištěnce jednotná, rozlišovalo se, zda pojištěncem byla žena či muž, dále jednalo-li se o mladistvého či dospělého. Platilo, že pro praktikanty, volontéry a další osoby s neukončenou praxí, se v případě vyplácení nemocenských dávek považovala za relevantní obvyklá denní mzda mladistvého dělníka.

Ustanovení § 8 zákona č. 33/1888 ř.z. upravovalo možnost, aby bezplatné lékařské ošetřování, medikace a dávky nemocenského, byly nahrazeny bezplatným léčením a ošetřováním v nemocnici, včetně zdarma poskytované dopravy do nemocnice¹⁸⁴. Nemocenská pokladna byla povinna hradit nemocnému měsíční pobyt ve veřejné nemocnici. Jestliže existovaly osoby, které byly s výživou na nemocného plně odkázány, měla nemocenská pokladna za povinnost vyplácet těmto osobám nemocenské ve výši minimálně jedné poloviny nemocenské podpory.

Organizace nemocenského pojištění spočívala na těchto druzích nemocenských pokladen: okresní nemocenská pokladna, závodní nemocenská pokladna, stavební nemocenská pokladna, společenská nemocenská pokladna, bratrská pokladna, spolková nemocenská pokladna.

Zákon č. 33/1888 ř.z. v ustanovení § 12, deklaroval princip fungování nově zřízených nemocenských pokladen, a to princip vzájemnosti¹⁸⁵. Okresní nemocenské pokladny měly být zřizovány v každém soudním okresu se sídlem v místě sídla okresního soudu. Nicméně politický úřad zemský mohl správní obvody jednotlivých nemocenských pokladen měnit, pokladny spojovat či rozdělovat, a to v rámci své země. Placení úředníci okresních nemocenských pokladen byli povinni vstoupit do služebního poměru a složit služební přísahu.

¹⁸⁴ Viz § 8 zákona č. 33/1888 ř.z., o pojišťování dělníků pro případ nemoci

¹⁸⁵ Viz § 12 zákona č. 33/1888 ř.z., o pojišťování dělníků pro případ nemoci

Členství v nemocenské pokladně vznikalo osobám podléhajícím pojistné povinnosti automaticky dnem nástupu do zaměstnání. Jestliže osoby k pojištění povinné vystoupily ze svého zaměstnání, tak zůstávaly členy nemocenské pokladny, ale musely se zdržovat na území rakouské monarchie a musely řádně platit příspěvky. Pokud příspěvky nebyly uhrazeny čtyři po sobě jdoucí týdny, členství bylo ukončeno. Osoby, které nebyly podrobeny zákonné povinnosti být pro případ nemoci pojištěn, mohly k nemocenskému pojištění přistoupit tehdy, pokud nepřekročily 35. rok věku. Tyto osoby se staly členy nemocenských pokladen počínaje dnem, kdy se k pokladně přihlásily. Osoby nemající zákonnou povinnost být pojištěn, musely na rozdíl od osob se zákonnou povinností, uhradit stanovami určené zápisné, které mělo činit minimálně šestinásobek týdenního příspěvku. Zápisné plynulo do rezervního fondu nemocenské pokladny. Právo na podporu ze strany nemocenské pokladny vznikalo členům pokladny povinným k pojištění dnem, kdy vzniklo jejich členství u pokladny. Členům nemocenské pokladny, kteří přistoupili k nemocenskému pojištění dobrovolně, vzniká právo na podporu po určité době určené stanovami, jejíž počátek připadal na den dobrovolného přihlášení se k pojištění. Tato doba musela činit v souladu s § 22 odst. 2 zákona č. 33/1888 ř. z., minimálně čtyři týdny, maximálně osm týdnů¹⁸⁶. Výše příspěvku, jež museli jednotliví členové pokladny odvádět, činila maximálně tři procenta mzdy, jež tvořila základ pro výpočet nemocenské podpory. U členů se zákonnou povinností být pojištěn, odváděl jednu třetinu příspěvku zaměstnavatel, zbylé dvě třetiny si hradil zaměstnanec sám. Za členy pokladny, kteří neměli výdělek, hradil příspěvky v plné výši zaměstnavatel. Členové pokladny bez zákonné povinnosti být pojištěn si hradili příspěvky v plné výši, spolu s výkonnými úředníky, jejichž výdělek přesáhl za rok výši 1200 zlatých. Zaměstnavatelé byli povinni hlásit každou osobu povinnou k pojištění do tří dnů od nástupu do práce nemocenské pokladně, stejně tak v případě jejího odchodu ze zaměstnání. Zaměstnavatel, který by tuto povinnost porušil, byl povinen k

¹⁸⁶ Viz § 22 odst. 2 zákona č. 33/1888 ř.z., o pojišťování dělníků pro případ nemoci

náhradě veškerých výdajů nemocenské pokladně a byl trestněprávně odpovědný dle § 67 tohoto zákona¹⁸⁷. Naopak členům pokladny, kteří by nemoc pouze předstírali a způsobili tak nemocenské pokladně škodu, mohli být potrestáni tím způsobem, že vedle řádných příspěvků, museli platit ze svého příspěvky navíc, po pevně stanovenou dobu. Takto potrestaný člen, mohl podat proti takovému rozhodnutí představenstva nemocenské pokladny stížnost k rozhodčímu soudu.

Jako tomu bylo u podobných institucí, základ pro fungování nemocenské pokladny představovaly stanovy, které musely projít schválením ze strany zemských úřadů. Obsah stanov měl být tvořen alespoň těmito ustanoveními: úpravou způsobu a rozsahu podpor, musely stanovit výši příspěvků, způsob vytváření rezervního fondu, způsob ustavení a pravomoci představenstva, dozorčího výboru a valné hromady, ustanovení o rozhodčím soudu, způsob ohlašování nemocných osob a vykonávání nemocenské kontroly, způsob změny stanov, ustanovení o účetní evidenci.

Nemocenské pokladny měly právní subjektivitu, tedy mohly nabývat práv a vlastním právním jednáním se zavazovat. Nemocenská pokladna ručila za své závazky do výše jmění pokladny. Soud příslušný k projednávání případných sporů se určoval dle sídla nemocenské pokladny. Okresní nemocenské pokladny podléhaly státnímu dozoru, vykonávaném ze strany politických úřadů první instance. Dozorčí úřad měl dbát na dodržování zákonných předpisů a stanov pokladny. Při zjištění nedostatků ve fungování pokladny, mohl donutit odpovědné osoby nejprve pohrůzkou, a poté uložením a vymáháním peněžitých pokut do výše sta zlatých. Pokud nebylo možné pokutu vymoci, mohl být uložen trest vězení v délce trvání dvou týdnů. Nadřízenými dozorčími úřady byly politické úřady zemské a pak ministerstvo vnitra.

¹⁸⁷ § 67 zákona č. 33/1888 ř.z., stanovil trest ve formě peněžité pokuty do výše 10 zlatých, popřípadě trest vězení až do dvou dnů

Veškeré okresní nemocenské pokladny, jež se nalézaly v obvodu jedné úrazové pojišťovny, tvořily tzv. jednotu. Správu jednoty nemocenských pokladen obstarávalo představenstvo úrazové pojišťovny dle zvláštních stanov. Rozhodčí soud úrazové pojišťovny sloužil i jednotě nemocenských pokladen.

Dalším subjektem oprávněným poskytovat nemocenské pojištění dle zákona č. 33/1888 ř.z., byly závodní nemocenské pokladny. Zde považuji za vhodné poznamenat, že právní úprava mající za předmět úpravy činnost okresních nemocenských pokladen, platila subsidiárně pro další druhy nemocenských pokladen v zákoně č. 33/1888 ř.z. upravených. Podnikatel, který zaměstnával ve svém podniku (či sousedních podnicích) více, jak sto zaměstnanců, měl právo zřídit závodní nemocenskou pokladnu.¹⁸⁸ Výjimka z tohoto oprávnění platila v případě, že by zřízením závodní nemocenské pokladny došlo k ohrožení fungování okresní nemocenské pokladny. Naopak podnikateli provozujícímu závod, jehož zaměstnanci byli vystaveni vyššímu riziku nemoci, mohlo být ze strany zemského politického úřadu uloženo, aby zřídl závodní nemocenskou pokladnu, a to i přesto, že v dotyčném závodě pracovalo méně než sto zaměstnanců. Podnikatelé, jež na základě hlavy sedmé živnostenského řádu, náleželi k určitému živnostenskému společenstvu, neměli za povinnost zřizovat závodní nemocenské pokladny. Jak jsem již předeslala, tak závodní nemocenská pokladna fungovala obdobně jako okresní nemocenská pokladna, a to s určitými změnami. Takovou odlišností bylo např., že stanovy závodní pokladny byly sestavovány podnikatelem po poradě s členskou základnou pokladny, účetnictví a správa pokladny byla plně v režii podnikatele, pokud by jmění pokladny nestačilo k úhradě běžných výdajů, byl podnikatel povinen poskytnout bezúročně zálohy, dále, pokud by nejmenší zákonem předepsané dávky nebylo možné uhradit z členských příspěvků, byl podnikatel povinen uhradit nedoplatky na poskytnutých nemocenských dávkách. Správu jmění závodní nemocenské pokladny zákon svěřoval podnikateli. V případě, že podnikatel

¹⁸⁸ Viz § 42 odst. 1 zákona č. 33/1888 ř.z., o pojišťování dělníků pro případ nemoci

upadl do konkursu, tak nárok pokladny na jmění podnikatelem spravované, náležel do první třídy pohledávek konkursních věřitelů.¹⁸⁹ Dozorčí úřad mohl převzít vedení závodní nemocenské pokladny v případě, že výroba v závodech byla dočasně omezena a počet členů závodní pokladny klesl pod dvacet. Politický úřad zemský mohl závodní nemocenskou pokladnu zrušit, pokud by pokles jejích členů byl trvalý, když by závod byl zrušen a nakonec, když podnikatel řádně nevede pokladnu a účetnictví. Za závodní nemocenské pokladny byly považovány pokladny zřízené na základě živnostenského řádu, včetně zvláštních nemocenských pokladen dle zákona č. 22/1885 ř.z., tj. nemocenské pokladny zřizované živnostníky, kteří nenáleželi k žádnému společenstvu. Zákon těmto pokladnám povoloval minimální počet členů již od padesáti. Zákon č. 33/1888 ř.z. řadil do režimu závodních pokladen rovněž podpůrné pokladny při železničních a paroplavebních podnicích, které sloužily účelu veřejné dopravy, ale nebyly státem spravovány. Nakonec závodní nemocenské pokladny byly zřizovány při podnicích, jejichž správou byl pověřen stát. Pro státem spravované nemocenské pokladny však platily zvláštní předpisy a na tyto pokladny se nevztahovala ustanovení o fungování okresních a závodních nemocenských pokladen, upravené v druhém a třetím oddílu zákona č. 33/1888 ř.z.

Stavební nemocenské pokladny se zřizovaly na základě nařízení zemských politických úřadů, jež stavebníkům ukládala zřídit nemocenské pokladny v případě, že stavebník zaměstnával po delší dobu větší počet dělníků. Stavební nemocenské pokladny se obvykle zřizovaly při stavbách cest, železnic, průplavů, stavbách říčních, stavbách hrází apod. Výše uvedená povinnost stavebníka mohla být převedena se svolením zemského úřadu na podnikatele, který převzal realizaci stavby na svůj účet.

Členové společenské nemocenské pokladny zřízené na základě ustanovení sedmé hlavy živnostenského řádu (zákon č. 227/1859 ř.z.), nebyli povinni vstupovat k nemocenským

¹⁸⁹ Viz § 43 zákona č. /1/1869 ř.z., jímž se zavádí řád konkursní

pokladnám na základě zákona č. 33/1888 ř.z. s tím, že společenská nemocenská pokladna musela svým členům zajistit minimální standardy určené zákonem č. 33/1888 ř.z.

Bratrské nemocenské pokladny existovaly za stejných podmínek, jako tomu bylo u nemocenských pokladen společenských. Stejně podmínky zákon č. 33/1888 ř.z. stanovoval i pro spolkové nemocenské pokladny. Jejich členové však byli zproštěni povinnosti přistoupit k nemocenskému pojištění u nějaké nemocenské pokladny zákonem č. 33/1888 ř.z. zřízené jen tehdy, pokud byla dotčená spolková nemocenská pokladna zřízena na základě zákona č. 253/1852 ř.z.¹⁹⁰

Dalším novým typem sociálního veřejnoprávního pojištění bylo pojištění úrazové. To bylo zakotveno zákonem č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu.¹⁹¹ Jedná se spolu se zákonem o pojišťování dělníků pro případ nemoci, o jednu z prvních komplexnějších právních úprav, která zahrnovala širší vrstvy pracujících obyvatel a obsahovala již zákonnou povinnost být pojištěn. Také tento zákon (pozměněný například nařízením ministerstva vnitra z 6. července 1914, č. 143 ř.z., o zařazení podniků podrobených úrazovému pojištění do tříd nebezpečenských) byl převzat do práva první republiky a proto jej budu analyzovat podrobněji. Ostatně jeho přijetí bylo pokládáno za významnou nejen sociální, ale i politickou otázku i v evropském kontextu a významní odborníci sociální demokracie Alfred Meissner a Lev Winter jej proto již na počátku 20. století podrobili velkému srovnání s německou, francouzskou a anglickou úpravou.¹⁹²

¹⁹⁰ Viz § 2 písm. h) zákona č. 253/1852 ř.z., jímžto se vydávají nová ustanovení o spolcích (zákon spolkový), ze dne 26. listopadu 1852

¹⁹¹ K jeho výkladu viz Odstrčil Bedřich: *Úrazové pojištění dělnické v Rakousku a v Německu: se zvl. zřetelem k chystané reformě v Rakousku*, Praha 1910

¹⁹² Meissner Alfred, Winter Lev: *Úrazové pojištění dělnické dle práva rakouského: Přihlížejíce k úrazovému zákonodárství německému, francouzskému a anglickému*, Dělnická knihovna: Sběrka spisů z oboru věd sociálních – Svazek 16, Nakl. Tiskového družstva československé sociální demokratické strany dělnické (časopis "Zář"), 1904

Z hlediska osobní působnosti, se zákon vztahoval na dělníky a výkonné úředníky v továrnách, hutích, na dělníky v dolech – pokud ovšem pracovali v dolech na nevyhrazené nerosty, v loděnicích, ve skladištích, lomech. Tomuto zákonu byli dále podřízeni i dělníci v zařízeních, jež přímo s výše uvedenými provozy souvisela. Tento zákon se nevztahoval na dělníky pracující v dolech na tzv. vyhrazené nerosty.

Zákon o pojišťování dělníků proti úrazu specifikoval další osoby, na které úrazové pojištění také dopadalo, a to v pátém odstavci paragrafu prvního. Pátý odstavec uvádí, že za dělníky, potažmo výkonné úředníky, se pokládají také učňové, volontéři, praktikanti a další osoby, kterým není vyplácena mzda, a nebo které disponují menšími výdělky z důvodu nedokončené praxe.

Kromě podniků uvedených shora, byly jim na roveň postaveny provozy, v nichž se vyráběly tržaskavé látky, popřípadě se v nich látky tohoto druhu užívaly. Mezi podniky podřazené režimu tohoto zákona, patřily taktéž živnostenské či hospodářské podniky polní a lesnické. V těchto podnicích se však muselo užívat buď parních kotlů anebo jiných silových strojů poháněných kupříkladu větrem, vodou, parou, svítiplynem, horkým vzduchem nebo zvířaty.

Poměrně značná pravomoc byla tímto zákonem svěřena do rukou ministra vnitra, který byl oprávněn kupříkladu udělovat výjimky podnikům z pojistné povinnosti. Dále ministr vnitra disponoval oprávněním podrobit podniky pojistné povinnosti, byť ve výčtu v § 1 zákona výslovně neuvedené. Spočívalo na ministrově uvážení, zda v určitém podniku existuje taková míra nebezpečí úrazu, že bylo nutné takovému podniku uložit pojistnou povinnost proti úrazu. Ministr taktéž rozhodoval o tom, jaká mechanická zařízení budou považována za silostroje ve smyslu ustanovení § 1 odstavce třetího zákona č. 1/1888 ř.z.

Zákon o pojišťování dělníků pro případ úrazu se nevztahoval na osoby, kterým v případě úrazu v práci náležel nárok na výslužné, a které by jinak přesáhlo důchod vyměřený dle tohoto zákona.

Zákonem č. 168/1894 ř.z. byla zavedena možnost dobrovolného úrazového pojištění, od níž se, slovy sociálně demokratického politika Lva Wintra, „mnoho očekávalo“. Měla se tak doplnit úprava zákona z roku 1888 a zvýšit ochrana dosud nepojištěných kategorií pracujících, zejména dělníků.¹⁹³ Pojištění se dělo „korporativně“, tj. přihlášením se k pojištění celého závodu.¹⁹⁴ Jednalo se většinou o menší podniky a závody, včetně živností a zemědělských podniků. Úmysl zákonodárce a výše zmíněné naděje do dobrovolného pojištění se však naplnily jen zčásti. Podle statistik bylo v roce 1904 dobrovolně pojištěno v českých zemích 2504 podniků se 14 500 tisíci zaměstnanců, zatímco povinně více jak 105 000 podniků živnostenských a 264 000 podniků zemědělských.¹⁹⁵

Nyní k samotnému předmětu pojištění proti úrazu. Předmětem pojištění dle § 5 výše uvedeného zákona¹⁹⁶ byla tímto zákonem určená náhrada újmy vznikající tělesným zraněním nebo smrtí pojištěnce. Náhrada újmy v podobě výplaty důchodu se vypočítávala na základě zjištění výše výdělku za období posledního roku před úrazem v podniku, kde byl pojištěnec zaměstnán. Pokud dělník nebyl v příslušném podniku zaměstnán celý rok, pro výpočet výše důchodu se stal rozhodným výdělek dělníků téhož druhu za poslední rok, popřípadě se vycházelo ze situace v sousedních podnicích stejného charakteru. Za roční výdělek byl považován třistanásobek průměrného denního výdělku. Pro učně, praktikanty a jiné osoby s neukončenou praxí, se za jejich roční výdělek považoval nejmenší roční výdělek dělníků s plným výdělkem, avšak tento roční výdělek nesměl přesáhnout hranici třiset zlatých.¹⁹⁷

¹⁹³ Winter Lev, *Dobrovolné pojištění pro případ úrazu*. Obzor národohospodářský XII (1907), Praha, J. Otto, 1907, s. 373-375

¹⁹⁴ Tamtéž

¹⁹⁵ Tamtéž, s. 375-376

¹⁹⁶ Viz § 5 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

¹⁹⁷ Viz § 6 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

Výplata důchodu o objemu 60-ti% ročního výdělku náležela postižené osobě v případě, že utrpěl úraz vedl k úplné neschopnosti k výdělku. Výplata důchodu o objemu nejvýše 50-ti% ročního výdělku, náležela osobám s částečnou neschopností k výdělku, a to pouze po dobu trvání neschopnosti. Výplata důchodu pro osoby postižené částečnou neschopností k výdělku byla odstupňována v závislosti na rozsahu neschopnosti způsobené pracovním úrazem.

V případě, že v důsledku pracovního úrazu nastala smrt, tak se vyplácelo pohřebné v maximální částce ve výši 25 zlatých. Dále pozůstalým osobám po zemřelém náležel důchod, pro jehož výši bylo rozhodující zjištění ročního výdělku dle § 6 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu. Vdově po zemřelém náležel důchod o objemu 20-ti % ročního výdělku zemřelého, a to až do její smrti či jejího opětovného provdání. Pokud vdova uzavřela nový sňatek, náležela jí jednorázová dávka v podobě odbytného, a to ve výši trojnásobku ročního důchodu. Vdovci náležel tento druh důchodu ve stejné výši v případě, že trpěl úplnou neschopností k výdělku, či mu mohl být vyplácen pouze po dobu trvání částečné neschopnosti k výdělku. Každému osiřelému dítěti narozenému v manželství, náležela výplata důchodu ve výši 15-ti % ročního výdělku, a to až do dovršení patnáctého roku věku. Pokud se manželské dítě ocitlo v situaci, kdy se stalo oboustranně osiřelým, tak mu náležela výplata důchodu ve výši 20-ti % ročního výdělku. Pro osiřelé děti narozené rodičům, jež nebyli oddáni, byl vyplácen důchod ve výši 10-ti % ročního výdělku. V otázce péče o ascendenty, jež byli plně odkázáni na péči zemřelého, zákon postupoval dle podobného klíče jako ve výše uvedených případech. Rodičům zemřelého tedy náležela výplata důchodu ve výši 20ti % ročního výdělku až do okamžiku jejich smrti a nebo do doby, než budou schopni samostatně zajišťovat své živobytí. V případě řešení nepříznivé sociální situace u rodičů, popř. dalších ascendentů zemřelého, zákon stanovil limit, kdy výměra důchodu ve výši 20ti % ročního výdělku nesměla být překročena, byť mohlo být i více nárokujících osob. Zákon přiznával přednostní právo na výplatu tohoto důchodu rodičům zemřelého před jeho prarodiči.

Po institucionální stránce byl zákon o pojišťování dělníků pro případ úrazu prováděn úrazovými pojišťovnami. Dle ustanovení § 9 zákona č. 1/1888 ř.z. „O pojišťovnách. O jejich členech a představenstvu“¹⁹⁸, měla být v každé zemi zřízena v jejím hlavním městě jedna úrazová pojišťovna. Ministr vnitra však mohl určit po dohodě s jednotlivými zemskými výbory, že v rámci jedné země lze zřídit i více úrazových pojišťoven či naopak mohlo dojít k založení jedné úrazové pojišťovny zajišťující úrazové pojištění pro více zemí najednou. Ministr vnitra byl tímto zákonem rovněž zmocněn ke změně obvodů jednotlivých pojišťoven za účelem co nejefektivnějšího fungování systému úrazového pojištění.

Jednotlivé úrazové pojišťovny byly podrobeny státnímu dozoru.¹⁹⁹ Státním dozorem nad úrazovými pojišťovnami byly pověřeny zemské politické úřady spolu s ministrem vnitra. Osoba ministra vnitra taktéž udělovala státní schválení ve všech záležitostech, které specifikoval zákon č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu. Úředníci pojišťoven museli skládat služební přísahu a byli podrobeni disciplinární pravomoci představenstva. Pokud se však jednalo o řídicí úředníky, tak k jejich přijetí či propuštění, zákon vyžadoval státní schválení.

Představenstvo úrazové pojišťovny muselo být, co do počtu, dělitelné třemi. První třetina představenstva sestávala z členů z řad podnikatelů, druhou tvořili zástupci z řad pojištěnců a poslední třetinu jmenoval ministr vnitra na základě dobrozdání zemského výboru. Poslední třetina představenstva úrazové pojišťovny měla být tvořena z odborníků znalých národohospodářských poměrů v jednotlivých zemích. Členové představenstva volili ze svého středu starostu a jeho náměstka. Ministr vnitra disponoval oprávněním představenstvo úrazové pojišťovny rozpustit a pověřit správce na omezenou dobu ke správě jejich záležitostí.

Každá úrazová pojišťovna měla za povinnost vypracovat dle příslušného vzoru své stanovy, jejichž platnost nastávala až státním schválením.

¹⁹⁸ Viz § 9 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

¹⁹⁹ Viz § 48 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

Jak jsem již zmínila výše, podniky podléhající pojistné povinnosti dle zákona č. 1/1888 ř.z., byly rozděleny podle míry nebezpečí vzniku úrazu, která zaměstnancům v daném provozu hrozila. Podniky spadající do obvodu správy jednotlivých úrazových pojišťoven byly zařazeny do tříd nebezpečností. Každá třída nebezpečností byla vyjádřena procentuálním vymezením. Při zjišťování průměrné míry úrazovosti v jednotlivých podnicích, se vzala za základ míra průměrné míry vzniku úrazu v nejnebezpečnějších provozech, od které se odvozovala průměrná míra úrazovosti ve zbylých podnicích. Při stanovení procentuálního vymezení jednotlivých tříd nebezpečností, se vycházelo z výsledků úrazových statistik. Výše uvedeným způsobem určené třídy nebezpečností a jejich procentní rozhraní podléhala každých pět let revizi a již jsem uvedla, že významnou změnu v této kategorizaci přinesla první světové válka.

Každá úrazová pojišťovna byla ze zákona povinna zřizovat fond k zajišťování závazků pojišťovny, přičemž nejvýše deset procent tohoto fondu tvořil rezervní kapitál. Dvě třetiny rezervního kapitálu měly být poukazovány do tzv. zvláštního rezervního fondu a zbylá třetina do společného rezervního fondu všech úrazových pojišťoven v příslušném obvodu. Rezervní fondy v praxi sloužily především k uhrazení schodku v hospodaření pojišťovny při sestavování roční bilance. Postupovalo se tak, že záporná bilance měla být nejdříve sanována ze zdrojů zvláštního rezervního fondu dotčené pojišťovny a poté, byl-li vyčerpán, ze zdrojů společného rezervního fondu pojišťoven v jednom obvodu. Společný rezervní fond byl spravován ze strany státu.

Hlavním finančním zdrojem pojišťovny bylo ze své podstaty pojistné²⁰⁰. Výše pojistného se odvíjela od výše výdělků pojištěnců. Maximální výše ročního výdělku, ze kterého bylo možno odvádět pojistné, se rovnala dvanácti stům zlatých. V praxi to znamenalo, že i když někdo byl schopen vydělat ročně větší obnos, pro odvod pojistného se považoval za rozhodný stále výdělek ve výši dvanácti set zlatých.

²⁰⁰ Viz § 16 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

Pojistné se vyměřovalo na základě tarifů pojišťovny schválených státem. Jednotlivé tarify se odvíjely od příspěvkové sazby, která byla přímo úměrná procentnímu vyjádření třídy nebezpečnosti a také na výši dosahovaných výdělků v daném podniku. Ministr vnitra mohl významným způsobem zasáhnout do činnosti úrazové pojišťovny tím, že měl právo na základě výsledků ročního hospodaření pojišťovny pojišťovací tarif snížit či zvýšit.

Z celkového obnosu pojistného připadala na pojištěnce úhrada ve výši deseti procent pojistného a zbývajících devadesát procent padala na bedra podnikatele, jenž provozoval podnik mající pojistnou povinnost. V případě pojištěnců, jež nedostávali výdělek v peněžní formě, platil úrazové pojistné v plné výši zaměstnavatel.

Podnikateli či osobě, která v rozhodnou dobu podnik podrobený úrazovému pojištění spravovala, byla uložena zákonná povinnost oznamovat úrazy.²⁰¹ Došlo-li v podniku k úrazu zaměstnance, jehož důsledkem byla neschopnost k výdělku trvající déle tří dnů anebo dokonce smrt, byl podnikatel povinen ve lhůtě nejvýše pět dnů od nastalého úrazu, tuto skutečnost písemně oznámit politickému úřadu první instance. Zákon ukládal zaslat písemné oznámení o úrazu ve dvou exemplářích, neboť politický úřad první instance měl za povinnost druhý zaslat neprodleně úrazové pojišťovně. Pokud se jednalo o oznámení, jehož obsahem bylo nahlášení smrti zaměstnance, či zranění zaměstnance, které s nejvyšší pravděpodobností skončí úmrtím anebo zraněním zaměstnance s dobou trvající neschopnosti k výdělku delší, jak čtyři týdny, byl politický úřad povinen vést v takové věci šetření.²⁰² Povinnost obcí spolupůsobit při šetření okolností rozhodných pro stanovení práv na náhradu a její výši, byla stanovena v § 32 zákona č. 1/1888 ř.z.

²⁰¹ Viz § 29 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

²⁰² Viz § 31 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

Náhrada ve formě pohřebného se vyplácela do jednoho týdne ode dne, kdy bylo pojišťovnou vyměřeno, důchody zraněných a pozůstalých měly být vypláceny vždy na počátku každého měsíce na základě předložení potvrzení, že oprávněná osoba je naživu.

Pro případné řešení sporů ohledně nároků vůči úrazové pojišťovně, ale ze strany pojišťovny neuznaných, byl ze zákona v sídle každé úrazové pojišťovny zřízen rozhodčí soud.²⁰³ Rozhodčí soud se skládal ze stálého předsedy, čtyř přísedících a náhradníků. Členové rozhodčího soudu nesměli být zároveň členy představenstva úrazové pojišťovny, ani být v žádném jiném vztahu k pojišťovně, např. zaměstnaneckém. Opravné prostředky proti vynesnému rozhodčímu nálezu nebyly přípustné. Vykonání rozhodčího nálezu náleželo příslušnému soudu dlužníka. Žaloby k rozhodčímu soudu musely být podány v prekluzivní lhůtě jednoho roku ode dne doručení výměru.

Pro případ, že by nastala situace, že by se oprávněná osoba chtěla vzdát svého nároku na náhradu vůči úrazové pojišťovně, zákon v § 41 zákona č. 1/1888 ř.z. stanovil podmínku, že s takovým ujednáním musí projevit souhlas i obec, jež je vůči takové osobě zavázána poskytnout chudinské zaopatření.

Pojištěnci byli do určité míry chráněni ustanovením § 43 zákona č. 1/1888 ř.z., neboť vyplácené náhrady od úrazové pojišťovny nepodléhaly exekuci a jiným zajišťovacím právním prostředkům. Výjimka byla možná pouze u osoby, jež měla vůči povinnému právní nárok na poskytování výživy.

Stejně tak, jako zraněný pojištěnec či pozůstalí, uplatňovali své nároky z úrazového pojištění vůči pojišťovně, měla i ona nárok na náhradu celého vyplaceného odškodnění v případě, že se prokázalo, že podnikatel způsobil úraz úmyslně nebo hrubým zanedbáním

²⁰³ Viz § 38 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

svých povinností. K promlčení takového nároku pojišťovny došlo ve třech letech ode dne nastalého úrazu.²⁰⁴

Úrazové pojišťovny byly ze zákona povinny shromažďovat statistická data ohledně úrazovosti a každý rok podávat ministrovi vnitra zprávu týkající výskytu úrazů, samotné správy pojišťovny a o stavu jednotlivých fondů.²⁰⁵

Zákon číslo 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu nezasahoval do práv a závazků, jež měli pojištěnci úrazových pojišťoven zřízených dle tohoto zákona vůči bratrským pokladnám, nemocenským pokladnám, různým podpůrným pokladnám či jiným pojišťovnám. Stejně tak platilo i pro právní vztahy s obcemi, které zajišťovaly jednotlivým pojištěncům chudinské zaopatření.

Další právní normou v oblasti úrazového pojištění byl zákon č. 96/1912 ř.z. o úrazovém pojišťování při stavebních podnicích ze dne 29. dubna 1912. Tento zákon byl vlastně novelizací zákona číslo 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu, neboť jeho znění bylo vtěleno do druhého odstavce § 1 zákona č. 1/1888 ř.z. Dle ustanovení § 1 odstavce druhého, byli podrobeni úrazovému pojištění i dělníci stavebních firem fungujících na základě živnostenského řádu. Úrazově pojištění však byli pouze takoví pracovníci, kteří prováděli výlučně stavební práce a nikoli dělníci, kteří sice na stavbách působili, ale nebyli zaměstnáni v takovém živnostenském podniku a prováděli na stavbách pouze opravné práce. Z úrazového pojištění tento zákon vylučoval stavební práce na malých přízemních obytných objektech a hospodářských budovách na venkově a také stavební práce v polním hospodářství. To vše za předpokladu, že stavební práce probíhaly svépomocným způsobem a nebyly provozovány jako živnost.

²⁰⁴ Viz § 45 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

²⁰⁵ Viz § 60 zákona č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

Po vzniku československé republiky zákon č. 606/1919 Sb. z. a n. umožňoval pobírat k úrazovému důchodu ještě drahotní příplatky. V § 1 zákona č. 606/1919 Sb. z. a n. o drahotních příplatcích k úrazovým důchodům, se uvádí: „Zraněným, kteří při provozování podniku, ležícího v nynějším území republiky Československé a podléhajícího úrazovému pojištění, před 1. červencem 1917 utrpěli úraz, jímž ztratili alespoň 42% výdělečné schopnosti, a kteří podle zákonův o úrazovém pojištění požívají důchodu, odpovídajícího této ztrátě, náleží pro mimořádné drahotní poměry poválečné příplatek k důchodu...“.²⁰⁶ Tento zákon byl přijat s časově omezenou dobou účinnosti, a to od 1. října 1919 do 30. září 1921. Poté došlo na vydání zákona č. 481/1921 Sb. z. a n., kterým se prodlužuje působnost zákona o drahotních příplatcích k úrazovým důchodům a mění se některá jeho ustanovení. I tento zákon byl vybaven omezenou dobou účinnosti, konkrétně se stal účinným 1. října 1921 a pozbyl platnosti dne 31. prosince 1922. O obsahové stránce těchto zákonů pojednám níže v příslušné kapitole časově situované v době po vzniku československého státu.

Na poli invalidního a starobního pojištění do vzniku Československé republiky bylo dosaženo pouze dílčích úspěchů. Již jsem uvedla, že tyto předpisy původně nebyly Taafffovými vládami navrhovány. Jejich prosazení však požadovala zejména stále rostoucí sociální demokracie a k prosazení změny vládní politiky přispěl i tlak samotných zaměstnanců a argumenty z vývoje v zahraničí. V roce 1907 byl proto vydán zákon č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných. Také ten byl na základě recepční normy přejat do práva nově vzniklé republiky. V souladu s ustanovením § 1 zákona č. 1/1907 ř.z.²⁰⁷, byli z tohoto druhu pojištění povinni všichni zřízenci ve službách soukromých, a to dosažením 18. roku věku, kteří byli odměňováni formou služného v měsíčních či ročních splátkách. Služné muselo dosahovat u jednoho a téhož zaměstnavatele

²⁰⁶ Viz § 1 zákona č. 606/1919 Sb. z. a n. o drahotních příplatcích k úrazovým důchodům

²⁰⁷ Viz § 1 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

alespoň 600 K ročně. Jak již samotný název tohoto předpisu napovídá, pensijnímu pojištění podléhali taktéž někteří zřizenci ve službách veřejných. Tyto osoby zákon negativně vymezil jako zřizence ve službách veřejných, kteří nemají nárok dle jiných právních předpisů na invalidní či starobní pensi, včetně nároků ve prospěch jejich pozůstalých. Dále se nesmělo jednat o zřizence ve službě dvorní, ve službě státu či ve službě některého ze státních ústavů.

Obecnou charakteristiku osoby zřizence obsahovalo ustanovení § 1 odstavce druhého z.č. 1/1907 ř.z., mělo se zpravidla jednat o zaměstnance vykonávajícího práci úřednickou, popřípadě zaměstnance vykonávajícího službu spočívající výlučně nebo převážně v duševních výkonech. V ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 1/1907 ř.z.²⁰⁸, zákonodárce opět použil negativní specifikaci zřizence. Za zřizence podrobené pensijnímu pojištění dle tohoto zákona, se nepovažovaly osoby zaměstnané při výrobě zboží, jež byly nuceny užívat při pracovních výkonech převážně fyzickou sílu jako živnostníci, dále fyzicky pracující v hornictví, zemědělství a lesnictví, včetně učňů a sluhů v těchto oborech. Tento zákon se dále nevztahoval na osoby podřízené čeledním řádům. V případě pochybností, zda jednotlivé zaměstnance považovat za zřizence ve smyslu zákona č. 1/1907 ř.z., rozhodovaly v první instanci politické okresní úřady. Místní příslušnost politického okresního úřadu se odvíjela od místa služebního místa zaměstnance nacházejícího se v příslušném obvodu politického okresního úřadu. Ministr vnitra mohl ve shodě s příslušnými ministry osvobodit jednotlivé skupiny zřizenců od této pojišťovací povinnosti.

Na základě zákona o pojišťování zřizenců ve službách soukromých a některých zřizenců ve službách veřejných, mohly být vypláceny následující zákonné dávky: renta invalidní, renta starobní, renta vdovská, příspěvky na vychování, odbytné jednou pro vždy.²⁰⁹

²⁰⁸ Viz § 1 odst. 3 zákona č. 1/1907 o pensijním pojišťování zřizenců ve službách soukromých a některých zřizenců ve službách veřejných

²⁰⁹ Viz Zákon č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřizenců ve službách soukromých a některých zřizenců ve službách veřejných, oddíl V. Výměra zákonných dávek, nabytí a pozbytí nároku na ně, počátek a konec požitků.

Renta invalidní. Nárok na invalidní rentu měl pojištěnec nezávisle na věku v případě, že u něj došlo ke ztrátě schopnosti k výdělků – k invaliditě. Dle znění § 8 zákona č. 1/1907 ř.z.²¹⁰, se za invalidního považoval takový zaměstnanec, který následkem tělesné nebo duševní vady nebyl schopen vykonávat své dosavadní povinnosti z povolání. Z požitku invalidní renty však byli vyloučeni zaměstnanci, kteří si i navzdory invaliditě vydělávají obnos, jež převyšuje invalidní rentu, nejméně však 600 K. A dále ti, kteří si přivodili neschopnost k výdělků spácháním zločinu, pro který byli trestním soudem odsouzeni. V takovém případě ovšem bylo možné přiznat invalidní rentu členům rodiny za předpokladu, že žili v územním obvodu platnosti tohoto zákona a zároveň jim zákon přiznával alimentární nároky proti odsouzenému pojištěnci.

Invalidní renta byla dvousložkovou zákonnou dávkou. Skládala se ze základního obnosu a z části nazývané stupňovaný obnos. Základní obnos se stanovoval dle třídy služného, ve které se postižený invaliditou nacházel ve chvíli, kdy úraz utrpěl. Pro I. třídu služného činil základní obnos invalidní renty 180 K ročně. Pro II. třídu služného činil základní obnos 270 K ročně. Pro III. třídu služného činil základní obnos 360 K ročně. Pro IV. třídu služného činil základní obnos 540 K ročně. Pro V. třídu služného 720 K ročně a konečně pro VI. třídu služného činil základní obnos invalidní renty 900 K ročně.²¹¹ Jak jsem již předeslala výše, tak základní obnos invalidní renty narůstal o tzv. stupňovaný obnos. K nárůstu invalidní renty docházelo v okamžiku uplynutí čekací lhůty a stupňování bylo přímo závislé na třídě služného, ve které se pojištěnec nacházel v době pozbytí schopnosti k výdělků. Stupňování se počítalo za každých dvanáct měsíců, za které pojištěnec odvedl příspěvek na pojistné. Takže v I. třídě služného narůstala invalidní renta za každých 12 příspěvkových měsíců o 9 K. Ve druhé třídě služného narůstala invalidní renta o 13,50 K. Ve třetí třídě služného o 18 K, ve čtvrté o 27 K, v páté o 36 K a

²¹⁰ Viz § 8 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

²¹¹ Viz § 6 odst. 2 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

v šesté o 45 K za každých dvanáct příspěvkových měsíců.²¹² Za příspěvkovou dobu kratší dvanácti měsíců se stupňovaný obnos poměrně snížil. Invalidita se prokazovala lékařským vysvědčením. Příslušná zemská úřadovna pensijního ústavu byla oprávněna žadateli o dávku nařídit, aby se podrobil lékařskému vyšetření u lékaře z její strany ustanoveného, a to za účelem řádného zjištění stavu věci. V takovém případě byli zaměstnavatel i žadatel o dávku povinni spolupracovat, zejména podat potřebná vysvětlení.

Vyplácení invalidní renty začínalo od prvního dne v měsíci, jež následoval po ztrátě schopnosti k výděлку. Při této příležitosti se konalo řízení za příčinou ohlášení invalidity dle § 74 odst. 2 zákona č. 1/1907 ř.z. Pokud se jednalo o pojištěnce, který byl pojištěn u některé z nemocenských pojišťoven, tak invalidní renta začala být vyplácena až poté, kdy přestaly být pojištěnci vypláceny dávky plynoucí z nemocenského pojištění.

Invalidní renta se přestávala vyplácet v případě úmrtí oprávněného anebo v případě opět nabyté schopnosti k výděлку. Za opět nabytí schopnosti k výděлку se považoval stav, kdy si příjemce invalidní renty byl schopen, svým silám přiměřeným zaměstnáním, opatřit výdělek vyšší než samotná invalidní renta, anebo výdělek nejméně ve výši 600 K.²¹³

Renta starobní. Na starobní rentu měl zřízenec dle zákona č. 1/1907 ř.z. nárok, když splnil 480 příspěvkových měsíců (tedy 40 let). Pojištěnec v případě nároku na starobní rentu nemusel prokazovat, zda je a do jaké míry neschopný k výděлку. Při vyplácení starobní renty rovněž nehrálo roli, zda „požitník“²¹⁴ – osoba požívající zákonné dávky dle zákona č. 1/1907 ř.z., ještě zastávala nějaké postavení či nikoli.

Renta vdovská. Výše vdovské renty se odvíjela od renty za života pojištěnce požívané, popřípadě, na kterou by měl v okamžiku svého úmrtí nárok. Vdovská renta představovala vždy

²¹² Viz § 6 odst. 3 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

²¹³ Viz § 10 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

²¹⁴ Viz § 11 odst. 1 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

částku rovnající se jedné polovině takového příjmu pojištěnce. Na tuto rentu měla nárok pouze vdova, jejíž manžel byl pojištěný dle zákona č. 1/1907 ř.z. a pokud od uzavření sňatku uběhl alespoň jeden rok. Dále, pokud pojištěnec uzavřel sňatek před 50. rokem života. Pojištěnec dále nesměl v době úmrtí požívat invalidní renty. Vdova v okamžiku úmrtí pojištěnce nesměla být svou vinou soudně s manželem rozvedena a nesměla být trestním soudem rozsudkem odsouzena za zaviněné nebo spoluzaviněné úmyslné jednání, jehož následkem byla smrt manžela.²¹⁵

Počátek výplaty vdovské renty připadal na první den v měsíci následujícího po úmrtí manžela. Výplata této renty končila opětovným provdáním se vdovy, či její smrtí. Pokud se vdova znovu provdala, měla ze zákona nárok na vyplacení odbytného ve výši trojnásobku své roční vdovské renty.

Příspěvky na výchování. Vychovavací příspěvek byl požitkem, jež náležel jednostranně či oboustranně osiřelým dětem. Jednostranně osiřelému dítěti náležel vychovavací příspěvek ve výši jedné třetiny základního obnosu z nároku z pensijního pojištění zemřelého rodiče. V případě, že dítě ztratilo oba své rodiče, náležel mu vychovavací příspěvek ve výši dvou třetin základního obnosu dle ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 1/1907 ř.z. Jednalo-li se o děti, jež přišly o oba rodiče, kteří byli pojištěni, zákon přiznával vychovavací příspěvek po tom z rodičů, kterému by náležela vyšší částka základního obnosu. V § 15 odst. 4 zákona č. 1/1907 ř.z. byla stanovena zásada, že se příspěvky na výchování měly vždy přidělovat dle nejvyšší možné výměry.²¹⁶ Nárok na vyplacení vychovavacího příspěvku měly děti narozené v manželství, popřípadě děti legitimované ze strany pojištěnce. Vychovavací příspěvek se vyplácel prvním

²¹⁵ Viz § 13 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

²¹⁶ Viz § 15 odst. 4 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

dnem měsíce následujícího po úmrtí rodiče. Právo na vyplácení příspěvku zanikalo dovršením 18. roku věku osiřelého dítěte nebo jeho dřívější smrtí.

Odbytné jednou pro vždy. Jednalo se o jednorázovou výplatu pensijního nároku, jehož výše činila 200 % základního obnosu zemřelého pojištěnce. Základní obnos v případě odbytného jednou pro vždy vycházel z úrovně splněných 120 příspěvkových měsíců (deseti let), i když ve skutečnosti takového počtu příspěvkových měsíců zemřelý pojištěnec za života nedosáhl. Nárok na výplatu odbytného měla vdova či pozůstalé děti za předpokladu, že jinak zde byly splněny podmínky buď pro výplatu renty vdovské anebo vychovávacích příspěvků pro osiřelé děti.

Veškeré periodicky se opakující dávky dle zákona č. 1/1907 ř.z. se vyplácely na počátku každého kalendářního měsíce. Pokud právo na vyplácení renty či vychovávacího příspěvku skončilo v průběhu měsíce, kdy byla dávka vyplacena, tak se již nevracela. Před každým vyplacením požitku dle výše uvedeného zákona, byl každý oprávněný povinen předložit potvrzení o životě, resp. o vdovství. Jednalo-li se o odbytné, tak bylo vyplaceno ihned po předložení průkazu oprávnění k nároku na odbytné.

Právo na vyplácení požitků se pozastavilo neboli, dle soudobé právní terminologie, „odpočívalo“, když nárokující osoba čerpala rentu z důvodu částečné nebo úplné invalidity na základě zákonů o úrazovém pojištění. Právo na vyplácení rent a dalších požitků nebylo možné uplatnit dále v případě, že dotčená osoba žila dočasně na území mimo platnost zákona č. 1/1907 ř.z. Tento případ se však nevztahoval na osoby zaměstnané u cizozemského obchodního místa tuzemského závodu, a které si platily pojištění dle tohoto zákona dobrovolně dle ustanovení § 28 zákona č. 1/1907 ř.z.²¹⁷ A nakonec, odbývala-li si osoba z nároku na požitek oprávněná, trest ve vazbě delší jednoho měsíce, tak bylo možné přikázat rentu členům rodiny za podmínek, že

²¹⁷ K tomu viz Lukáš Josef, *K otázce dobrovolného pojištění pensijního*, Obzor národohospodářský XIII (1908), Praha, J.Otto 1908, s. 467 a násl.

žili na území, kde platil tento zákon a měli vůči trestané osobě zákonný nárok na výživu. Nárok na vyplácení požitků dle zákona č. 1/1907 ř.z. zanikalo mimo jiné promlčením. Promlčení se řídilo obecnou právní úpravou obsaženou v obecném zákoníku občanském (zákon č. 946/1811 ř.z.), nicméně zákon č. 1/1907 ř.z. stanovil zvláštní promlčecí lhůty, a to deset let pro uplatnění práva na výplatu renty a dále jeden rok pro každou jednotlivou výplatu renty. Osoba, která přijala požitky dle zákona č. 1/1907 ř.z. neoprávněně, byla nucena vyplatit finanční obnos vrátit, navíc s úrokem ve výši 3,5 %, jinak se vystavovala trestnímu stíhání. Jestliže se jednalo o vychovávací příspěvek, úroky z neprávem vyplacené částky nebyly vymáhány.

Pojišťovací povinnost dle zákona o pensijním pojišťování zřízců ve službách soukromých a některých zřízců ve službách veřejných zanikala ze třech důvodů: vystoupením ze služby, trvalým pobytem na území mimo platnost tohoto zákona a počátkem požívání renty invalidní nebo renty starobní. Osoba, která vystoupila ze služby, měla nárok na vrácení příspěvků na pojištění, tzv. premií, které zaplatila, avšak bez úroků.

Zákon č. 1/1907 ř.z. umožňoval účastnit se pensijního pojištění dobrovolně na základě ustanovení §§ 28–30.²¹⁸ Dobrovolný pojištěnec byl povinen platit pojistné za stejných podmínek, jako pojištěnci povinní ze zákona. U dobrovolných pojištěnců mohlo dojít k zániku pojištění, pokud osoba dobrovolně pojištěná neodváděla pojistné po dobu šesti měsíců, či se trvale usídlila mimo obvod platnosti tohoto zákona. V případě zániku dobrovolného pojištění, měl pojištěnec nárok na vrácení 75 % odvedených příspěvků na pojistné.

Nyní si dovolím připojit několik komentářů k samotnému pojmu pojistného a jeho placení. Pojistné, neboli pevné premie, byly každý kalendářní měsíc odváděny pensijnímu ústavu (k samotné organizaci pensijního pojištění viz níže), který měl za úkol vytvářet premiovou rezervu. Z přebytků hospodaření pensijního ústavu se vytvářel bezpečnostní fond.

²¹⁸ Tamtéž

Pevné prémie za příspěvkový měsíc byly stanoveny přímo zákonem č. 1/1907 ř.z. v ustanovení § 33. Pojištěnci, resp. jejich zaměstnavatel, tedy odváděli za každý příspěvkový měsíc:

- v I. třídě služného 6 K
- v II. třídě služného 9 K
- v III. třídě služného 12 K
- v IV. třídě služného 18 K
- v V. třídě služného 24 K
- v VI. třídě služného 30 K.

V prvních čtyřech třídách služného, podíl na odvádění pevných premií (pojistného) zatěžoval z větší části zaměstnavatele, konkrétně plnými dvěma třetinami. Jednu třetinu odváděl v těchto třídách pojištěnec. V třídě páté a vyšší se poměr účasti na odváděných pevných premiích měnil, a to na polovinu odváděnou ze strany zaměstnavatele a polovinu ze strany pojištěnce. Zákon dále upravil případ, kdy by pojištěncovy příjmy ročně překročily částku 7200 K, měl pojištěnec za povinnost odvádět pojistné v plné výši sám. Jestliže pojištěnec splnil zákonný limit v počtu 480-ti příspěvkových měsíců, tj. odváděl pevné prémie po dobu 40ti let, již dále nemusel přispívat na pojistné. Doba platnosti zákonné specifikace pevných premií v § 33, byla samotným zákonem č. 1/1907 ř.z. omezena na dobu 20-ti let. Poté měla být výše měsíčních příspěvků na pojistné opětovně stanovena zákonem. Zákon rovněž pamatoval na situaci, kdy ze strany zaměstnavatele nebude řádně odváděno pojistné a stanovil v § 38 odst. 1, že v případě konkursu budou nedoplatky na pojistném požívat přednostního práva, podobně jako tomu bylo u nedoplatek daňových.²¹⁹ Odvodem pojistného však povinnosti zaměstnavatele nekončily. Každý zaměstnavatel dle zákona č. 1/1907 ř.z., byl povinen u místně příslušné zemské úřadovny pensijního ústavu zejména přihlašovat a odhlašovat osoby vstupující či vystupující

²¹⁹ Viz § 38 odst. 1 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

ze služby, veškeré změny týkající se služby a služného. Zaměstnavatel i zřízenec měli za povinnost hlásit zemské úřadovně pensijního ústavu a příslušnému politickému úřadu veškeré skutečnosti mající vliv na pojišťovací poměr. Osoby, jež požívaly některou z dávek dle tohoto zákona, byly povinny hlásit do osmi dnů veškeré změny mající vliv na oprávnění pobírat dávku a změnu svého bydliště.

Veškerá podání a ohlašování se zpravidla děla u místně příslušné zemské úřadovny pensijního ústavu. Zemské úřadovny odpovídaly ve všech případech účastníkům písemně, tak zvanými výměry. Výměry představovaly písemná rozhodnutí o vznesených nárocích pojištěnců. Proti výměru se bylo možno bránit žalobou u stálého rozhodčího soudu, zřízeném v každém sídle zemské úřadovny pensijního ústavu.

Zaměstnavateli, který by porušil shora zmíněnou ohlašovací povinnost v tom smyslu, že by v ohlášení uvedl nepravdivé skutečnosti, hrozila pokuta v rozmezí od 10 K až do 1000 K, případně vězení od jednoho dne až do tří měsíců.²²⁰ Rovněž zaměstnavatelé, kteří by např. při výplatě služného zřízencům, započítali vyšší než zákonné srážky, mohli být potrestáni pokutou až do výše 400 K anebo vězením až do jednoho měsíce. Není nezajímavé, že osobám jednajícím protiprávně, mohl být uložen trest vězení, i když taková skutková podstata ve všeobecných trestních zákonech chyběla.

Jak uvedeno výše, organizaci pojištění dle zákona č. 1/1907 ř.z. měl na starosti k tomuto účelu zřízený pensijní ústav se sídlem ve Vídni spolu s jeho zemskými úřadovny. Pensijní ústav měl právní subjektivitu. Za členy pensijního ústavu se považovali pojištěnci a jejich zaměstnavatelé. Jako u jiných, pensijnímu ústavu podobných institucí, se jeho činnost řídila stanovami podléhající státnímu schválení ze strany ministra vnitra. Správu pensijního ústavu personálně zajišťovalo představenstvo a valná hromada. Představenstvo čítalo kromě předsedy

²²⁰ Viz § 81 odst. 1 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

20 členů a byli v něm z jedné poloviny zastoupeni zaměstnavatelé a z jedné poloviny pojištěnci. Předsedu pensijního ústavu jmenoval ministr vnitra na pětileté období s tím, že osoba vykonávající tuto funkci musela být znalá práva, musela mít bydliště ve Vídni a nesměla pocházet ani z řad zaměstnavatelů ani pojištěnců. Představenstvo volilo ze svého středu předsedova náměstka. Valná hromada volila členy představenstva, kteří museli být rakouskými státními občany a alespoň dvě pětiny z nich museli mít trvalé bydliště v Dolních Rakousích. Členem představenstva se nemohla stát osoba zbavená volebního práva, a jež sama nebyla volitelná.²²¹ Funkční období členů představenstva bylo pětileté. Na rozdíl od místa řídicího úředníka pensijního ústavu, bylo zastávání funkce člena představenstva - úřadem čestným. Členům představenstva byly uhrazovány hotové výdaje a dále poskytována přiměřená náhrada za určité práce, jež vyžadovaly vyšší pracovní nasazení. Na služné úředníků na řídicích místech pensijního ústavu a jeho zemských úřadoven, měl stát ze zákona každoročně poskytovat příspěvek ve výši 100.000 K.²²² Při jmenování či propuštění řídicího úředníka a pojišťovacího technika bylo nezbytné schválení ze strany ministra vnitra.

Jinak pro veřejné zaměstnance platilo, že jim byla vyplácena penze v rámci jejich pracovního poměru, jako tzv. definitivní státní penzijní pojištění. K nové úpravě postavení státních úředníků a zřízenců došlo služební pragmatikou, z.č. 15/1914 ř.z. Služební pragmatika věnovala mimo jiné pozornost také úpravě placené dovolené pro státní úředníky a zřízence. Délka placené dovolené se odvíjela od délky trvání služebního poměru a pohybovala se v rozmezí od 14 dnů až po dovolenou v délce trvání pěti týdnů.

²²¹ Viz §§ 20, 20a zákona č. 169/1896 ř.z., jímž mění vztahmo doplňuje se volební řád do rady říšské. Dle ustanovení § 20 tohoto zákona byli z volebního práva a z volitelnosti vyloučeny: osoby pod poručenstvím nebo opatrovnictvím, dále osoby požívající chudinského zaopatření, osoby, na jejichž jmění byl uvalen konkurs, osoby odsouzené pro zločin či pro přestupek krádeže, zpronevěry a za účastenství v nich, pro přestupek podvodu. Dle ustanovení § 20a nemohli volit a být voleni důstojníci v aktivní službě, vojenští duchovní, gážisté, osoby v ozbrojených složkách, příslušníci četnictva, úředníci moci ozbrojené v dočasné nebo trvalé aktivní službě.

²²² Viz § 37 zákona č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

Co se týče řešení otázky nezaměstnanosti, tak jako určitá protiváha zákonům na postihování nezaměstnaných osob bez stálého bydliště, byl s platností pro české země vydán zákon č. 57/1903 českého zemského zákoníku o bezplatném zprostředkování práce. Také tento předpis byl v rámci recepce rakouských předpisů platných na území českých zemí převzat podle zákona č. 11/ 1918 Sb. z a n. do práva nové republiky a platil až do reforem zavedených po Mnichovu vládním nařízením č. 193/ 1939 Sb.

V každém okrese byly zřízeny tzv. zprostředkovatelny práce, které se v rámci svých úkolů často sdružovaly pro efektivnější a spolehlivější identifikaci volných pracovních míst. Stejně, jako v případě chudinské péče, i zde se záhy začala prosazovat soukromá iniciativa a vedle veřejných zprostředkovatelen práce, fungovaly zprostředkovatelny odborové, spolkové, soukromé a další.

Zprostředkovatelny práce, jakožto prostředek řešení sociálně nepříznivé situace dospělých, však neřešil problematiku péče o nemajetné děti, resp. mládež, kterou měla na starosti pouze domovská obec. Chudé děti, včetně sirotků, byly nejdříve posílány do donucovacích pracoven společně s dospělými, ale od roku 1885 začaly být postupně zřizovány zemskými výbory vychovatelny a nebo polepšovny (napravovny) pro děti ve věku od dvanácti do dvaceti let. Zákonem číslo 78/1902 českého z.z. byl taktéž zřízen zemský sirotčí fond pod správou zemského výboru, ze kterého byly čerpány příspěvky na podporu a výchovu nemajetných a osamělých dětí. V této oblasti zemský výbor úzce spolupracoval s okresními výbory, při kterých byly zřizovány okresní komise péče o mládež. Okresní komise vyhledávaly vhodné rodiny k výchově osiřelých dětí a zároveň nad pěstounskou péčí vykonávaly dohled.

Kapitola IV.

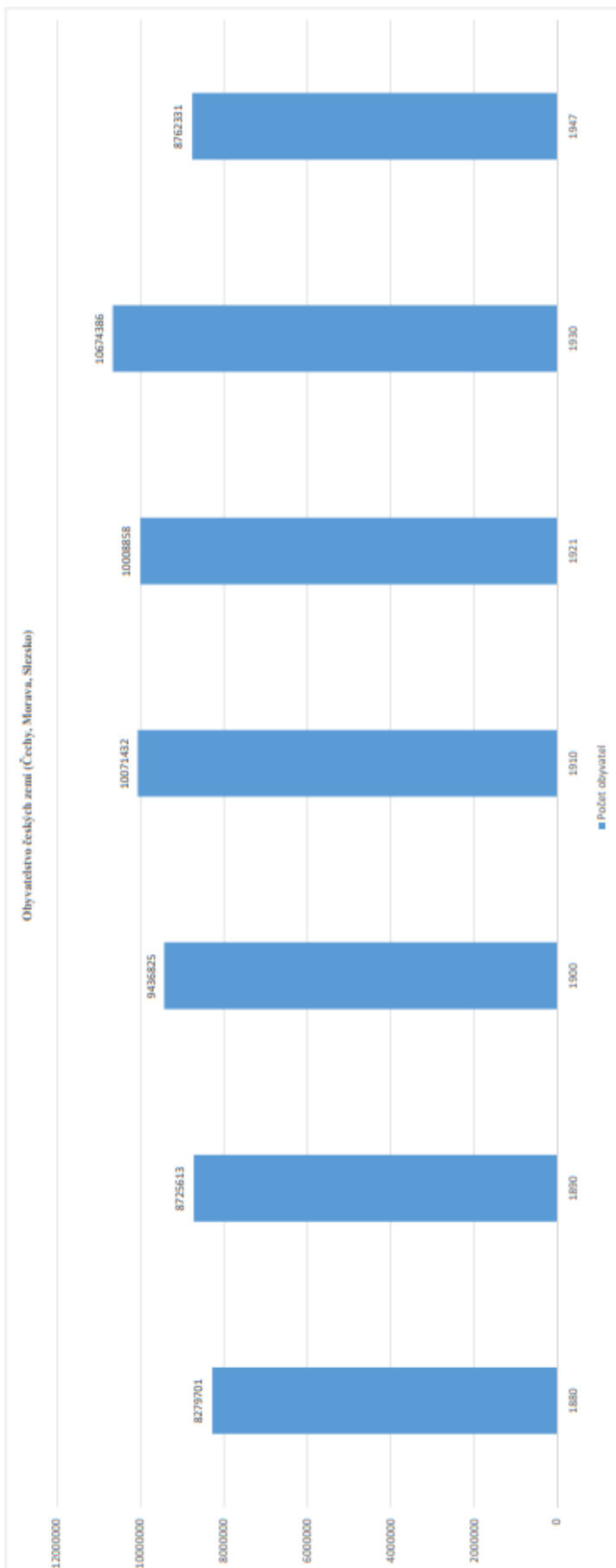
Důsledky první světové války a vzniku samostatného Československa v sociální oblasti

První světová válka znamenala výrazný přelom ve vývoji sociálního zákonodárství, a to zejména kvůli změnám, které se ve společnosti, ekonomice a politickém myšlení odehrály v jejím průběhu a poté i vzhledem k nutnosti řešit její závažné ekonomické a sociální důsledky. Přes ztráty za války, došlo i k změnám v demografické struktuře (nárůstu počtu obyvatelstva), jak ukazuje graf na následující straně.

Během první světové války došlo ke značnému zhoršení pracovního postavení zaměstnanců a vůbec k útlumu veškerých sociálních práv. Veškerá hospodářská činnost byla podřizována válečným cílům, a to nejprve na základě zákona č. 236/1912, ř. z. o válečných úkonech (plněních). Válečné úkony mohly být na civilním obyvatelstvu požadovány, pokud by ozbrojené síly nemohly zajistit své potřeby včas za podmínek v míru obvyklých, či jinak by byly zajištěny nepoměrně větším nákladem. Válečné úkony nebyly činěny výlučně pro armádní složky, ale rovněž pro četnictvo, finanční stráž, státní lesní personál, civilní personál přiřazený k ozbrojeným složkám, pro válečné zajatce a pro ozbrojené složky spojeného státu. Za válečné úkony náležela, dle ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1912 ř.z., přiměřená náhrada²²³. K osobním služebním úkonům pro válečné účely, mohli být užití všichni práceschopní muži, jež nepřekročili věkovou hranici padesáti let. Z osobních služebních úkonů byli osvobozeni duševně a tělesně nezpůsobilí, státní a veřejní úředníci, osoby osvobozené od služby v domobraně, duchovní, osoby osvobozené na základě mezinárodního práva. Od dlouhotrvajících prací a služeb mimo obec, byli osvobozeni samostatní polní hospodáři, majitelé továren a živností a dále ti, jejichž rodinné poměry zvláštního zřetele hodné, neumožňují nepřítomnost dotyčného bez ohrožení existence rodinných příslušníků.

²²³ Viz § 3 odst. 3 zákona č. 236/1912 ř.z., o válečných úkonech (plněních).

	1880	1890	1900	1910	1921	1930	1947
Počet obyvatel	8 279 701	8 725 613	9 436 825	10 071 432	10 008 858	10 674 386	8 762 331



Pramen:

- r. 1880 - 8.279.701 obyv. - Statistická příručka rep. Československé I., Praha, Státní úřad statistický, nákladem vlastní v komisi, knihtiskovnictví Bursík&Kohout
- r. 1890 - 8.725.613 obyv. - Statistická příručka rep. Československé I., Praha, Státní úřad statistický, nákladem vlastní v komisi, knihtiskovnictví Bursík&Kohout
- r. 1900 - 9.436.825 obyv. - Statistická příručka rep. Československé I., Praha, Státní úřad statistický, nákladem vlastní v komisi, knihtiskovnictví Bursík&Kohout
- r. 1910 - 10.071.432 obyv. - sčítání lidu dne 31.12.1910 - Statistická příručka rep. Československé III., Praha, Státní úřad statistický 1920 - 1932
- r. 1921 - 10.008.858 obyv. - sčítání lidu ze dne 15.2.1921 (jedná se o území z konce r. 1927) - Statistická příručka rep. Československé III., Praha, Státní úřad statistický 1920 - 1932
- r. 1930 - 10.674.386 obyv. - Přilomné obyvatelstvo k 1.12.1930 - Statistická ročenka rep. Československé 1937, Praha, Státní úřad statistický
- r. 1947 - 8.762.331 obyv. - soupis obyvatel všech osob přítomných z 22. - 23. 5. 1947 - Statistická příručka rep. Československé 1948, Praha, Státní úřad statistický

Všechny osoby, které byly povolány k výkonu válečných úkonů, podléhaly vojenské trestní pravomoci a vojenské disciplinární trestní moci. V podnicích sloužících válečné výrobě, byl zaveden vojenský režim, zaměstnanci podléhali vojenské pravomoci a neplatila pro ně ustanovení živnostenského řádu.

V průběhu války došlo také ke zvýšení počtu zaměstnávání žen. To souviselo zejména s problematikou odchodu práce schopných mužů na frontu.²²⁴ Celou problematiku změn v pracovních podmínkách za války je však nutno zasadit do kontextu zavádění podmínek válečného hospodářství. Jak uvádí Jakub Rákosník, válka a válečné hospodářství s sebou neslo i oslabování ochranného zákonodárství.²²⁵ V době války totiž došlo obecně k prodloužení pracovní doby a k poklesu mezd. Z hlediska sociálněprávního postavení osob povolaných k vykonávání válečných úkonů, bylo určitým zadostiučiněním, že s nimi bylo nakládáno jako s vojenskými osobami. V případě, že těmto osobám vznikla nezpůsobilost ke službě, ať už zraněním nebo smrtí v důsledku vykonávání válečných úkonů, jejich případné zaopatřovací nároky byly posuzovány jako u příslušníků vojenských ozbrojených složek.

Během války působila v českých zemích Státní zemská ústředna pro království České pro péči o navrátilčí se vojíny. Zemská ústředna se skládala z několika výborů dle náplně jejich činnosti. Jednalo se o výbor pro péči o osleplé bojovníky, výbor pro léčení, výbor pro vyučování a výbor pro zprostředkování práce. Předsedové těchto výborů byli zároveň členy správního výboru, který činnost této zemské ústředny řídil.²²⁶ Výživa válečných invalidů a jejich rodin, včetně dalších osob (osoby povolané k výkonu válečných úkonů), byla realizována na základě zákona č. 119/1918 ř.z., jímž se poskytují příspěvky osobám mužstva, jejich příslušníkům a

²²⁴ Rákosník Jakub, *Odvrácená tvář meziválečné prosperity. Nezaměstnanost v Československu v letech 1918–1938*, Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2008 Karolinum, s. 79

²²⁵ Rákosník Jakub, *Odvrácená tvář meziválečné prosperity. Nezaměstnanost v Československu v letech 1918–1938*, c.d., s. 79-80

²²⁶ Národní archiv, Praha f. MSP, Sign. II/1, Péče o invalidy 1918

pozůstalým, ze dne 28. března 1918. Tento předpis byl také převzat do práva první republiky a v počátečním období byl řešením této problematiky i v samostatném státě. Pro osleplé vojíny byly podpory vypláceny z odděleného fondu zemské ústředny pro péči o navrátilší se vojíny, určenému výhradně k podpoře takto zdravotně postižených osob. Váleční invalidé získávali podporu i z fondů spravovaných vojenskými činiteli, jako byl např. Válečný výpomocný fond císaře a krále Karla.²²⁷

Kromě státní podpory invalidních osob, se prostředky pro tělesně postižené vojíny čerpaly kupříkladu i z Vojenské invalidní nadace Petra hraběte Strozziho²²⁸, která byla založena již v roce 1658 v českých Hořicích. Ve třicátých letech 18. století byla z nadačních prostředků této nadace vystavěna Invalidovna v Karlíně, kde byli v době první světové války soustřeďováni váleční invalidé, kteří zcela pozbyli schopnost pracovat.

Váleční invalidé, jejich příslušníci, popřípadě osoby pozůstalé, byli vyživováni za pomoci státních příspěvků, které se vyplácely na základě zákona č. 119/1918 ř.z., jímž se poskytují příspěvky osobám mužstva, jejich příslušníkům a pozůstalým.²²⁹ Jednotné sazby státních příspěvků na osobu za měsíc, byly specifikovány v nařízení ministeria zemské obrany č. 120/1918 ř.z., aby byl proveden zákon ze dne 28. března 1918, ř.z. č. 119, jímž se poskytují příspěvky osobám mužstva, jejich příslušníkům a pozůstalým.²³⁰ Výživa všech osob, které byly existenčně na osobě vojína či na osobě povolané k vykonávání válečných úkonů závislé, se zajišťovala na základě zákona č. 313/1917 ř.z., jímž se nově upravuje příspěvek na výživu pro dobu nynější války, ze dne 27. července 1917. Výše státního vyživovacího příspěvku se různila v závislosti na místu řádného bydliště v době vzniku nároku na jeho vyplácení. Ve Vídni činil státní příspěvek na osobu a den 2 K. V místech, která byla zařazena do I. a II. třídy aktivitních

²²⁷ Tamtéž

²²⁸ Tamtéž

²²⁹ Osoba mužstva rakouského státního občanství musela prokazatelně v důsledku vojenské služby, utrpět alespoň 20-ti procentní ztrátu způsobilosti k výkonu svého povolání. Viz § 1, písm. a) zákona č. 119/1918 ř.z.

²³⁰ Viz ustanovení § 3 nařízení ministeria zemské obrany č. 120/1918 ř.z.

přídavků pro státní zřízence, činil příspěvek 1 K 80 h na osobu a den. Na zbylém rakouském území, činila výše státního příspěvku 1 K 60 h na osobu denně.²³¹ Pro osoby, kterým vznikl nárok na státní příspěvek v době, kdy neměly bydliště v rámci rakouského státního území, byla výše příspěvku stanovena zvláštním nařízením.²³² Ke konci války a v prvních poválečných letech došlo k uzákonění i jisté ochrany nájemníků, což souviselo s velkým přílivem demobilizovaných osob hledajících byt a tím současně k dramatickému nárůstu nájemného. Tato problematika byla stran rakouské vlády řešena cestou vládních nařízení o ochraně nájemníků. Jedním z prvních bylo nařízení veškerého ministerstva ze dne 26. ledna 1917 č. 34 o ochraně nájemců. Toto nařízení sloužilo k zamezení nekontrolovatelnému zvyšování nájemného v bytech, s nimiž byly spojeny obchodní místnosti a pro místnosti pronajaté pouze jako obchodní prostory. Zákaz neoprávněně zvyšovat nájemné platil pro malé byty, střední byty a obchodní místnosti, u nichž výše nájemného nepřekračovala níže uvedené limity:

- v bytech, spojených s obchodními místnostmi, které se nacházely ve Vídni s ročním nájemným a veškerými poplatky 3000 K
- pro obchodní místnosti pronajaté ve Vídni s ročním nájemným a poplatky ve výši 2000 K
- v dalších lokalitách, rozdělených do čtyř tříd - dle výše aktivitních přídavků státních úředníků, kde nájemné činilo od nejvyšší úrovně ročního nájemného 2500 K až do 800 K.

Výše uvedené nařízení však zapovídalo zvýšení nájemného příslušníkům mobilizovaných osob či osob povolaných k válečným úkonům v případě, že by zvýšení nájmu ohrozilo jejich výživu.²³³ Tyto osoby pobíraly příspěvek k nájemnému dle ustanovení § 4 zákona č. 237/1912

²³¹ Viz ustanovení § 3 zákona č. 313/1917 ř.z.

²³² Viz Nařízení ministra zemské obrany č. 314/1917, kterým se vydávají přechodná ustanovení k zákonu ze dne 27. července 1917 ř.z. č. 313, o nové úpravě vyživovacího příspěvku na dobu nynější války

²³³ Viz § 5 nařízení veškerého ministerstva č. 34/1917 ř.z. o ochraně nájemců

ř.z.²³⁴ Nájemním úřadům příslušelo dohlížet nad dodržováním vládního nařízení, případně rozhodovat o přípustnosti zvýšení nájemného. Kdo jednal v rozporu s výše uvedeným nařízením, mohl být potrestán politickým okresním úřadem či zeměpanským policejním úřadem, a to peněžitou pokutou až do 5000 K nebo vězením do šesti měsíců.

Další vládní nařízení za účelem ochrany nájemců bylo vydáno dne 20. ledna 1918 pod číslem 21, a to na základě zákona č. 307/1917 ř.z., jímž se vláda zmocňuje, za příčinou mimořádných, válkou vyvolaných poměrů vydávati potřebná opatření v oboru hospodářském.²³⁵ Tento zákonný poklad pro zmocňovací zákonodárství byl využit i první poválečnou československou vládou, a to do vydání vlastní československé zmocňovací úpravy – zákona č. 337/1920 Sb. z. a n., ze dne 15. dubna 1920, kterým se vláda zmocňuje činiti opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou.²³⁶ Vláda tento zákon navrhla prostřednictvím Švehlova ministerstva vnitra dokonce již v září 1919 (tisk č. 1587),²³⁷ avšak přijat byl až po dokončení jednání o definitivní ústavě.

Zmíněné nařízení ministra práv a ministra sociální péče upravovalo podmínky nájmu bytů, jejich jednotlivých částí a obchodních místností. Na živnost spočívající v poskytování pronájmu cizincům se nařízení nevztahovalo. Nájemné mohlo být zvýšeno z taxativně vypočtených důvodů stanovených § 2 odst. 1 nařízení č. 21/1918 ř.z.: z důvodu zvýšení pravidelných ročních výloh na udržování a správu domu, zvýšením veřejných dávek, zvýšením

²³⁴ Viz § 4 zákona č. 237/1912 ř.z., o příspěvku na výživu příslušníků osob mobilisovaných. Nárok na příspěvek na výživu měli rodinní příslušníci mobilizovaných osob, jestliže byli převážnou měrou odkázáni na příjmy mobilizované osoby. Příspěvek na výživu se mohl poukázat na nájemné a tvořil pak polovinu příspěvku na výživu.

²³⁵ Dle ustanovení § 1 zákona č. 307/1917 ř.z., byla vláda zmocněna po dobu válkou vyvolaných mimořádných poměrů, vydávat ve formě nařízení potřebná opatření, a to za účelem podpory hospodářství, zamezení hospodářských škod a k zajištění obyvatelstva potravinami a jinými předměty potřeby. Kdo by se protivil těmto nařízením, mohl být potrestán peněžitou pokutou do výše 20.000 K, trestem vězení až do šesti měsíců, propadnutím předmětu, ztrátou živnostenského oprávnění. Tresty se mohly kumulovat. O trestech rozhodovaly politické úřady.

²³⁶ Kalousek Vratislav, „Zákon č. 337/1920 Sb.z. a n. o mimořádných hospodářských opatřeních a některé zákony podobné“, Sborník věd právních a státních XXXIII.

²³⁷ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t1587_00.htm

úrokové míry nebo vedlejších poplatků hypoték, jimiž byla nemovitost zatížena. Ve prospěch nájemce hovořilo taktéž ustanovení § 7 odst. 1, 2, kde zákonodárce vypočetl situace, kdy mohlo dojít k výpovědi z nájemní smlouvy. Pronajímatel mohl nájemní smlouvu vypovědět pouze z důležitých důvodů, jako například: je-li nájemce s platbou nájmu v prodlení, pokud nájemce nechce přivolit k oprávněnému zvýšení nájmu, porušuje-li nájemce neustále domácí řád či jiným hrubým způsobem ztrpčuje spolubydlícím bydlení v domě, dále v případě, že lze zrušit nájemní smlouvu bez výpovědi (§ 1118 obecného zákoníka občanského), potřebuje-li pronajímatel byt pro sebe. Ohledně působnosti nájemních úřadů a trestání přestupků dle výše uvedeného nařízení platila obdobná pravidla, jako tomu bylo v předchozím vládním nařízení o ochraně nájemců č. 34/1917 ř.z.

Z institucionálního hlediska mělo na starosti veškerou agendu týkající se sociálních otázek rakouské ministerstvo vnitra. Se stoupajícím rozsahem a administrativní náročností sociální problematiky, umocněné dopady války na celkovou sociální situaci obyvatelstva, bylo na sklonku roku 1917 vytvořeno zvláštní ministerstvo – ministerstvo sociální péče. Ministerstvo sociální péče bylo zřízeno vládní vyhláškou č. 504/1917 ř.z. ze dne 27.12.1917, jíž se zřizuje ministerium sociální péče, ve které se stanovilo, že nové ministerstvo započne svou činnost dnem 01. ledna 1918. Tato vyhláška prováděla zákon ze dne 22.12.1917, č. 499/1917 ř.z., jímž se z podnětu zřízení ministeria sociální péče mění zákonná ustanovení o oboru působnosti jednotlivých ministerií.

Kromě návaznosti na rakouskou (ale také uherskou) právní úpravu, je pro vznik samostatného československého státu ve vztahu k problematice sociálního zákonodárství charakteristická zjevná snaha dosáhnout právě v této oblasti zásadní změny. V oblasti sociálního zákonodárství přinesl významné impulzy ke změně zejména zahraniční odboj, a to nejvíce v osobě jeho nejvýznamnějšího představitele, profesora T. G. Masaryka. Stěžejní myšlenky v této oblasti formuloval jako nutnost integrace demokracie „politické“ s demokracií

hospodářskou, což nacházelo svůj výraz v klíčovém programovém dokumentu zahraniční reprezentace, (která se v létě 1918 proměnila v prozatímní vládu), v tzv. Washingtonské deklaraci. Masaryk předal tento dokument dne 17. října 1918 americké vládě a prezidentovi W. Wilsonovi.

Kromě prohlášení nezávislosti československého státu, Masaryk použil kombinaci historického a přirozeného práva obhajující spojení českých zemí se Slovenskem. Deklarace také výslovně potvrdila, že Československo bude republikou, která skutečně zaručí základní občanská práva a svobody.²³⁸ Masaryk se tímto dokumentem přihlásil k ideálům moderní demokracie a k americkému vzoru. Washingtonská deklarace požadovala formu parlamentní demokracie, reformu volebního práva zajišťující nejen politická práva, ale uskutečňující širší požadavek rovnoprávnosti mužů a žen (a to nejen v politických právech), odluku státu od církve, využití referenda a politického ale i ekonomického a sociálního zrovnoprávnění žen či provedení pozemkové reformy. Výsady šlechtické měly být zrušeny a celá ústava měla zaručit „účinnou, rozumnou a spravedlivou vládu, která vyloučí jakékoliv zvláštní výsady a znemožní třídní zákonodárství“.

V domácí politice bylo zřejmé, že sociální problematika je doménou zejména sociální demokracie a národních socialistů. Do debat však významně zasáhla bolševická revoluce v Rusku, která politické názory v této oblasti zradikalizovala. Kromě československého národního výboru, který měl být v roce 1918 vrcholným reprezentativním orgánem domácí politiky (a pro sociální oblast si založil vlastní odbornou komisi), si socialistické strany založily tzv. Socialistickou radu. Její role pro vznik nového státu byla zřetelná hlavně při organizování generální stávky proti vývozu a nedostatku potravin 14. října 1918, která upozornila na význam sociální otázky spojené se vznikem státu.²³⁹

²³⁸ Kozák Jan Blahoslav, *T. G. Masaryk a vznik Washingtonské deklarace v říjnu 1918*, Praha: Melantrich, 1968, s. 64 a násl.

²³⁹ Šolle Zdeněk, *Socialistické dělnické hnutí a česká otázka 1848-1918*, Praha: Academia 1969, s. 53-54

Akutní sociální otázky pak řešil již Národní výbor na svých schůzích po 28. říjnu. Kromě socialistických členů (stále jednajících i za „Socialistickou radu“), se těmito otázkami systematicky zabýval Karel Engliš. Ten tak již 5. listopadu 1918 upozorňoval, že bylo „velice důležité.... převzít zodpovědnost za mzdy v ústavech, které pracují pro státní dodávky a nemohou své zboží prodávat a získávat peníze. To jest nejtěžší úkol sociální, poněvadž ta mzda kdyby nebyla vyplácena, zastavily by podniky práci a vznikla by nezaměstnanost, které se musíme báti...“.²⁴⁰ Na stejném zasedání se diskutovala i otázka národní půjčky, veřejných prací a vůbec nutnost přípravy osnov nových zákonů právě v sociální a pracovněprávní oblasti.²⁴¹ Zdůrazňována byla nicméně nutná spolupráce všech stran a tudíž nalezení kompromisu mezi socialistickými návrhy a těmi pocházejícími od strany agrární a národní demokracie.

Dne 13. listopadu 1918, těsně před proměnou Národního výboru na Revoluční Národní shromáždění, se řešily zejména otázky zásobování a Mgr. Jan Šrámek přednesl jednomyslně přijatou rezoluci Národního výboru moravského, „navrhnouti plenu zítřejšímu, aby byla schválena osmihodinová doba pracovní v průmyslu a živnostech...“.²⁴² Na tomto návrhu se jednomyslně shodla i Socialistická rada a jejím jménem navrhl příslušný zákon poslanec Johanis. Národní výbor se za Švehlova předsednictví usnesl zákon přikázat sociálně-politické komisi, „aby tato měla příležitost buď hned nebo zítra jej projednat“.²⁴³ Švehla totiž připomněl, že z taktických důvodů Národní výbor chtěl, „aby věc spěšně byla vyřízena, poněvadž jak vám známo z novinářských zpráv, dělníci zavádějí osmihodinovou pracovní dobu, zejména ve velkých závodech v dohodě se zaměstnavateli sami. Je tedy nutno, aby Národní shromáždění projevilo porozumění pro sociální potřeby tím, že co nejdříve, nejlépe již

²⁴⁰ https://www.psp.cz/eknih/1918nvc/stenprot/19181105/19181105_01.htm

²⁴¹ Tamtéž

²⁴² https://www.psp.cz/eknih/1918nvc/stenprot/19181113/19181113_01.htm

²⁴³ Tamtéž

dnes, odkáže osnovu ku projednání komisi.“²⁴⁴ Zároveň se na této schůzi Národního výboru dohodlo vytvoření ministerstva (ústředního úřadu) sociální péče, které obsadila sociální demokracie Lvem Winterem. Kromě toho však bylo vytvořeno i ministerstvo pro veřejné zásobování lidu vedené čs. socialistou Bohuslavem Vrbenským.

Po přijetí prozatímní ústavy č. 37/ 1918 Sb. z a n. došlo dne 14. listopadu 1918 i ke zvolení první vlády podle této ústavy. Tlak socialistických stran i výše zmíněná radikalizace dělnictva vedly nakonec k tomu, že první vláda „všenárodní koalice“ vedená národním demokratem Karlem Kramářem považovala sociální otázky za důležité, a to hned za úkoly spočívající v zajištění státní samostatnosti. Engliš její reakci charakterizoval na schůzi parlamentu 15. ledna 1919 jako odpověď na „ultimatum, jehož se jí dostalo od mimoparlamentních kruhů dělnických“.²⁴⁵ Ve vládním programu, který byl předložen Revolučnímu Národnímu shromáždění dne 9. ledna 1919, se Karel Kramář vyjádřil zejména k sociálním a ekonomickým důsledkům války těmito slovy: „ve směru hospodářském i sociálním trpí celý život republiky zhoubnými následky čtyřleté války. Válka přinesla nám sice svobodu politickou, hospodářsky však těžce doléhá na nás dosud katastrofální porážka státu, v němž byli jsme dříve nuceni žítí...“.²⁴⁶

Činnost vlády se v této oblasti měla rozvíjet „dvojím směrem“. Jednak měla odstraňovat „zla provázející každou válku, zejména obrovskou válku světovou, jednak... vyvinouti práci tvůrčí...“.²⁴⁷

Za největší problémy byly Kramářovou vládou označeny „lichva se životními potřebami“, kterou vláda byla „odhodlána se vši bezohledností stíhati jako nejtěžší zločin proti lidu a proti státu.“²⁴⁸ Dále to byla snaha řešit „rozvrácené finance a znehodnocenou měnu, což

²⁴⁴ Tamtéž

²⁴⁵ <https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/015schuz/s015004.htm>

²⁴⁶ <https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/014schuz/s014002.htm>

²⁴⁷ Tamtéž

²⁴⁸ Tamtéž

měl řešit mimo jiné zákon o daních z válečných zisků. Zvláštní pozornost hodlala vláda věnovat převádění hospodářství „do poměrů mírových“, kde bylo potřeba „vštípiti zase našemu lidu vědomí povinnosti k práci...“.²⁴⁹ Pracovní příležitosti hodlala vláda přímo podporovat veřejnými pracemi, „jakož i tak, aby veškerému podnikání dostalo se nutných surovin i pracovních sil, aby vytvářeny byly nové hodnoty, jež usnadní normální vývoj hospodářského života naší republiky.“²⁵⁰

Za součást této sociální politiky vláda pokládala i socializaci zejména v uhelném průmyslu a také vyvlastnění velkostatků, „přesahujících určitou výměru“, tj. pozemkovou reformu. K tomu vláda uvedla, že „aby tato veliká reforma stala se dobrodiním sociálním a aby také prospěla rozvoji našeho zemědělství, vyživování obyvatelstva a zájmům státu, uspořádá vláda ve spojení s Národním shromážděním anketu znalců ze všech tříd, zúčastněných na rozřešení této otázky...“.²⁵¹

Za agrární stranu podpořil tento program K. Viškovský, který jej shrnul tak, že jej tvoří: „rychlé vybudování ústavních základů, sociální reformy a obnova hospodářského života a při tom silná ruka vlády při provádění nutných opatření“.²⁵² Zejména z vystoupení zástupce klubu čs. socialistů E. Frankeho bylo patrné, že socialistické strany považují vládní prohlášení za kompromis, o čemž svědčilo i to, že bylo hotovo teprve na začátku ledna a předcházela mu složitá jednání mezi předsedy jednotlivých parlamentních klubů a stran.²⁵³ Nespokojena však byla radikální levice v sociálně demokratické straně.

V sociálních otázkách tedy již první Kramářova vláda navrhovala přijímání nové československé právní úpravy, bylo však otázkou, jak radikální bude a jakou politickou cestou se nový stát vydá v nepokojné situaci koncem války a pod vlivem revoluční situace v Rusku a

²⁴⁹ Tamtéž

²⁵⁰ Tamtéž

²⁵¹ Tamtéž

²⁵² <https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/015schuz/s015001.htm>

²⁵³ Tamtéž

v okolních státech. Nicméně, druhým významným pilířem sociálního zákonodárství první republiky byla otázka kontinuity s rakouským právem, což se ukázalo být jistým stabilizačním prvkem. Kontinuita byla dána zejména tzv recepčním zákonem po proklamaci samostatného československého státu dne 28. října 1918. Téhož dne došlo Národním výborem, jakožto orgánem jednomyslné vůle národa a vykonavatelem státní svrchovanosti²⁵⁴, k přijetí velmi významné právní normy, na kterou jsem již v předchozích kapitolách opakovaně odkazovala, a to zákona číslo 11/1918 Sb. z. a n. o zřízení samostatného státu československého. Tento zákon, nazývaný též normou „recepční“, byl na podkladě tzv. Pantůčkova prvního „politického“ zákona koncipován Aloisem Rašínem a dalšími členy Národního výboru a stanovil ve svém druhém článku, že dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatímne v platnosti.²⁵⁵ Rovněž veškerým samosprávným, státním, župním, zemským, okresním, obecním úřadům a státním ústavům, byla článkem třetím uložena povinnost, aby i nadále fungovaly dle dosavadních platných právních předpisů. Zároveň došlo k zakotvení vztahu podřízenosti veškerých státních a samosprávných institucí, včetně lokálních národních výborů a správních komisí, vůči Národnímu výboru. Přesto, že se jednalo o právní normu sestávající z pouhých pěti článků, jednalo se o právní předpis velkého významu, neboť právě jím bylo zabráněno anarchii a právní nejistotě v prvních dnech existence nově vzniklého státu.

Výše uvedeným způsobem došlo tedy k převzetí dosavadního celorakouského zákonodárství upravujícího sociální materii a také příslušných zemských předpisů, což výrazně přispělo ke stabilizaci ve společnosti a mírnilo i otevřené projevy sociálních nepokojů.

Jevilo se však problematickým, že v českých zemích platily normy upravující sociální problematiku platné pro Předlitavsko, avšak na území Slovenska a Podkarpatské Rusi platily normy uherského práva. O velmi odlišné životní úrovni v jednotlivých částech nově vzniklé

²⁵⁴ Viz čl. 1 zákona č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého

²⁵⁵ K přijetí zákona viz nejnověji Vojáček Ladislav, První československý zákon. Pokus o opožděný komentář, Praha Wolters Kluwer, 2018

republiky a právní kultuře nemluvě. Rakouské sociální zákonodárství, jehož vrchol bylo možno zaznamenat v osmdesátých letech 19. stol, se ocitlo ve stavu stagnace. Válečné události prohloubily ještě více sociální rozdíly ve společnosti, které nabyly výrazných kontur již před první světovou válkou. Situaci dále komplikovala skutečnost, že skončením války vyvstaly sociální problémy nového druhu. Okamžité řešení vyžadovala raketovým způsobem narůstající nezaměstnanost, nedostatek základních potravin, nedostačující bytové kapacity²⁵⁶, zajištění péče o válečné invalidy²⁵⁷ a další.

Příkladem prvního právního předpisu, který přinesl novou československou právní úpravu v oblasti sociálního zákonodárství (jakkoli se jednalo o novelizaci zejména převzatého zákona č. 22/1885 ř. z. jímž mění a doplňuje se řád živnostenský) byl již zmíněný zákon o osmihodinové pracovní době. Měl nejen obsahovou, ale hned v několika ohledech politickou a symbolickou hodnotu a přispěl k částečnému uklidnění situace mezi průmyslovým dělnictvem. I když se Národní výbor shodl, že by zákon měl být přijat hned na prvním zasedání Revolučního Národního shromáždění, nakonec se jeho příprava a přijetí o něco opozdila.

Vláda opravdu zákon předložila již 14. listopadu, a to jako tisk č. 5.²⁵⁸ Přípravnými pracemi na znění tohoto zákona byl pověřen sociálně politický výbor Revolučního národního shromáždění, jehož předsedou byl sociální demokrat Václav Johanis (který zákon obhajoval již na schůzích pléna Národního výboru). Sociálně politický výbor se důkladně věnoval analýze

²⁵⁶ Jedním ze způsobů řešení nedostatku bytových kapacit, bylo zabírání budov ve veřejném zájmu, které doposud sloužily jiným účelům. Jako příklad může posloužit případ emauzského kláštera v Praze. Určité prostory byly určeny pro umístění Jedličkova ústavu pro léčení tělesně postižených dětí a invalidů. Nicméně v situaci, kdy se navraceli vojáci z válečných front a úřednictvo z Vídně v důsledku revolučních událostí, bylo ministerstvem veřejných prací v prosinci 1918 doporučeno, aby tyto prostory byly provizorně užity pro ubytování výše uvedených osob a teprve poté, aby sloužily potřebám Jedličkova ústavu. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Ústavy dobročinné a výchovné 1918

²⁵⁷ Již v listopadu 1918 probíhaly interpelace na zasedání Národního shromáždění, kde byl tehdejší ministr sociální péče (Lev Winter) dotazován, jakým způsobem hodlá vláda řešit životní podmínky válečných invalidů. Viz NA, MSP, Sign. II/1, Péče o invalidy 1918

²⁵⁸ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0005_00.htm

hospodářské situace a fungování trhu z hlediska délky pracovní doby, jak v rámci československého území, tak v zahraničí, a právě to projednání zákona o něco prodloužilo.

Ze „Zprávy výboru sociálně politického o vládním návrhu na zavedení 8hodinové pracovní“ jednoznačně vyplynulo, že 8hodinová pracovní doba nebyla v době jednání o přijetí zákona žádnou novinkou²⁵⁹. Na území bývalého Rakouska, se nejdříve začala 8hodinová pracovní doba prosazovat v menších oborech, kupříkladu v litografickém, a to již od osmdesátých let 19. století. V roce 1904 došlo prostřednictvím uzavření kolektivní smlouvy k zavedení 8hodinové pracovní doby pro minimálně 500 dělníků na území Čech. Následovalo zavedení takto zkrácené pracovní doby pro obory štukatér a řezbář. Z úředních zpráv o uzavírání kolektivních smluv, zveřejňovaných v rámci území bývalého Rakouska, vyplynulo, že každoročně docházelo v období od r. 1910 pravidelně k uzavírání kolektivních smluv se zkrácenou denní pracovní dobou oproti živnostenskému řádu, jenž stanovil 11-ti hodinovou pracovní dobu²⁶⁰. Vedle velkých podniků byla zkrácená pracovní doba zavedena i v menších podnicích, aniž by se to negativně projevilo na jejich konkurenceschopnosti²⁶¹. Nejdelší pracovní dobu zachovávaly hutě, podniky s nepřetržitou výrobou, podniky potravinářské a oděvní. Dlouhá pracovní doba byla taktéž charakteristická pro profesi holičskou, kde bylo běžné pracovat 11–12 hodin denně. Naopak obory se zkrácenou pracovní dobou zastupovaly podniky, jež se zabývaly grafikou, stavebnictvím a podniky strojího průmyslu. Z dalších výsledků šetření sociálně politického výboru vyplynulo, že v období před začátkem světové války, pracovalo na území býv. Rakouska cca 50% dělníků pro cca 37% závodů, kde byla

²⁵⁹ Viz http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0234_01.htm

²⁶⁰ Viz § 96a zákona č. 22/1885 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský

²⁶¹ Sociálně politický výbor vyvrátil obavy, že zkrácení pracovní doby bude mít dopad v podobě snížení konkurenceschopnosti čl. státu vůči cizině. Učinil tak poukazem na zavedení 8hodinové pracovní doby ve Finsku, Rusku, Španělsku, Francii, Holandsku, Švýcarsku, Anglii, USA, N. Zélandu, Austrálii atd. Ať už se jednalo v těchto zemích o všeobecné zavedení či pouze pro určitý druh podniků, dle hospodářských výsledků zkrácení pracovní doby neovlivňovalo míru konkurenceschopnosti těchto zemí.

Viz http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0234_01.htm

kolektivní smlouvou zkrácena pracovní doba na max. 9 hodin denně. Pro přijetí zákona o zkrácení pracovní doby hovořila dále poválečná situace v nově vzniklé republice, především problém nezaměstnanosti. Bylo zapotřebí, aby se uvolněné pracovní síly v rámci přechodu od válečné výroby, umístily do oborů s podniky nepřetržitě provozovanými, kde by vyplnily potřebu nových pracovních sil pro směny chybějící při zavedení zkrácené pracovní doby. Rovněž nebylo možné opomíjet skutečnost, že zvláště v případě žen, je zaměstnání s příliš dlouhou pracovní dobou jednou z překážek omlazení a ozdravení národa. Předseda sociálně politického výboru, Václav Johanis, ve výše zmíněné zprávě doslova uvedl, cituji: „Intensivní práce 8 hodin vydá ostatně více, než sebedelší práce vyčerpaného člověka. A intensivně pracovat může jen zdravý člověk, jehož práce neubíjí, nýbrž těší.“, konec citace.²⁶² V přesvědčení dlouhé pracovní době a využívání lidské síly byla spatřována brzda technického pokroku. Naopak čas a energii ušetřenou dělbou práce a pracovními stroji, bylo možné využít ke zvyšování kvalifikace pracovních sil a tím ke zvyšování a zkvalitňování výroby.

Dne 19. prosince 1918 Národní shromáždění jednomyslně odhlasovalo přijetí tohoto zákonného předpisu, zákona číslo 91/1918 Sb. z. a n. o 8hodinné době pracovní, mimochodem se tak stalo ještě dva dny před příjezdem prezidenta Tomáše G. Masaryka zpět do vlasti. Zákon nabyl účinnosti patnáctého dne od jeho vyhlášení a provedl jej ministr sociální péče ve shodě s ostatními ministry.

Tento zákon se vztahoval na všechny kategorie zaměstnanců, bez rozdílu ve výkonu duševní či manuální práce. Platil pro veškeré podniky podléhající živnostenskému řádu či po živnostensku provozovaných, rovněž pro veškeré podniky provozované státem, veřejnými nebo soukromými svazky, fondy a společnostmi. Zákon se svou působností vztahoval i na hornické podniky, tj. doly, koksovny, pražírny a vysoké pece, a to pod zemí i na povrchu. Doba, po kterou trval vjezd či výjezd, byla dle ustanovení § 7 z. č. 91/1918 Sb. z. a n. považována za

²⁶² Viz http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0234_01.htm

práci pomocnou, nicméně nesměla prodloužit pracovní dobu více než o půl hodiny.²⁶³ U prací vykonávaných za zvláště obtížných podmínek, byla délka pracovní doby dokonce omezena na sedm hodin denně. Do této zkrácené pracovní doby byla již zákonem započítána doba vjezdu a výjezdu. Jednalo se o takové provozy, kde zaměstnanci pracovali za trvale vysoké teploty, nedostatečného větrání apod. Osmihodinová pracovní doba platila i pro osoby trvale zaměstnané v zemědělských a lesních podnicích, které nežily v hospodářově domácnosti a pobíraly denní, týdenní nebo měsíční plat. Zákon zapovídal zaměstnavatelům ukládat zaměstnancům domácí práci za účelem prodloužení pracovní doby, což by znamenalo obcházení zákona.²⁶⁴

Kromě časového vymezení doby výkonu práce, zákon přinášel zákonné definice pracovněprávních pojmů s pracovní dobou souvisejících, jako například práce přesčas, práce v nočních hodinách atd. Dále stanovoval pravidla ohledně nedělního klidu, práce žen a práce mladistvých osob.

Pracovní doba nesměla zásadně trvat déle, jak 8 hodin denně, nejvýše 48 hodin v týdnu. Pro obor dopravy a sezónní práce zákon umožňoval rozložení celkové měsíční pracovní doby (192 hodin) do čtyř týdnů, přičemž povoloval práci přes čas 2 hodiny denně. Pro osoby, jejichž práce spočívala převážně v držení pohotovosti (služebnictvo, čeleď atd.), byla zavedena 12-ti hodinová pracovní doba. Noční práce obecně nebyla dle původní rakouské právní úpravy pro dospělé zakázána, jen určitá omezení platila pouze pro mladistvé pracovníky. Zákon o 8hodinné pracovní době naopak práci od 22. hodiny do 5. hodiny ranní povoloval pouze výjimečně, a to u vybraných druhů podniků. Zákaz noční práce se vztahoval i na pomocnice v domácnosti a čeleď, když stanovil, že těmto osobám musí být poskytnut nepřetržitý 12-ti hodinový pracovní klid, přičemž má připadnout alespoň 8 hodin na nepřetržitý klid v noci.

²⁶³ Viz § 7 zákona č. 91/1918 Sb. z. a n. o 8hodinné době pracovní

²⁶⁴ Viz § 2 zákona č. 91/1918 Sb. z. a n. o 8hodinné době pracovní

Zákon o osmihodinné době pracovní provádělo nařízení ministra sociální péče ve srozumění se zúčastněnými ministry ze dne 11. ledna 1919, číslo 11/1919 Sb. z. a n., jímž se vydávají předpisy k zákonu o 8hodinné době pracovní. Prováděcí nařízení stanovovalo výjimky ohledně noční práce, délky pracovní doby a povolovalo dočasný odklad účinnosti zákona ve vybraných podnicích.²⁶⁵ V článku I. tohoto nařízení ministr sociální péče povolil určitým podnikům, aby za základ pro rozdělení práce braly období čtyř týdnů, namísto aby striktně dodržovaly pracovní dobu předepsanou ustanovením § 1 odst. 1 z. č. 91/1918 Sb. z. a n., tj. 8 hodin denně.²⁶⁶ V článku II. ministr povolil výjimky ohledně délky pracovní doby pro podniky nepřetržitě provozované²⁶⁷, a to za podmínek v čl. II. upravených. Článek III. umožňoval určitým druhům podniků zaměstnávání žen i v sobotu po 2. hodině odpolední s tím, že nesměla být překročena celková délka týdenní pracovní doby (48 hodin).²⁶⁸ Článek IV. povoloval noční práci ve vypočtených podnicích²⁶⁹ ²⁷⁰. V článku V. byla výjimečně a po omezenou dobu povolena noční práce žen starších 18-ti let, včetně povolení pro noční práce žen ve vypočtených družích podniků zajišťujících potřeby obyvatelstva.²⁷¹ Článek VI. povoloval odklad účinnosti

²⁶⁵ Podniky papírenského průmyslu žádaly na základě ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 91/1918 Sb. z. a n. o odložení provedení zákona v tomto odvětví, a to z technických důvodů a z důvodu nedostatku kvalifikovaných pracovních sil. Viz NA, MSP, Sign. IIII

²⁶⁶ U těchto podniků však nesměla pracovní doba za období 4 týdnů překročit 192 hodiny. Jednalo se například o podniky zemědělské, cihelny, sklárny, slévárny, mlýny, pivovary v letní sezoně, vodárny, stavební živnosti, podniky zasilatelské a dopravní, elektrárny a další. Viz článek I. nařízení ministra soc. péče č. 11/1919 Sb. z. a n.

²⁶⁷ Jednalo se zejména o železárny, vápenky, sklárny, výrobu celulozy, mlýny, průmysl chemický, tukový, výroba konzerv, ovocných šťáv a salámů, bramborového škrobu, výroba plynu, samostatné elektrárny a další. Viz článek II. nařízení ministra soc. péče č. 11/1919 Sb. z. a n.

²⁶⁸ Ženy mohly být tímto způsobem zaměstnávány v podnicích, jako byly např. prádelny, žehlírny, výroba smutečních oděvů, výroba sušené zeleniny, konzerv, mlékárny, výroba sodové vody, cukrovary atd. Viz článek III. nařízení ministra soc. péče č. 11/1919 Sb. z. a n.

²⁶⁹ Noční práce byla povolena např. v papírnách, obilních mlýnech, mlékárnách, elektrárnách a plynárnách, tiskárnách denních listů, dopravní podnicích, divadlech, hostincích, hotelech, při střežení závodů, hlídačská a bezpečnostní činnost, nemocnice, porodnice, ústavy pro choromyslné, trestnice, donucovací pracovny, polepšovny atd. Viz článek IV. nařízení ministra soc. péče č. 11/1919 Sb. z. a n.

²⁷⁰ Obchodní a živnostenská komora v Brně požadovala pro vlnářský průmysl, konkr. pro prádelny, aby byla v těchto podnicích povolena noční práce z důvodu zajišťování veřejného zájmu. Z prováděcího nařízení k zákonu č. 91/1918 Sb. z. a n. však vyplývá, že této žádosti nebylo vyhověno. Viz NA, MSP, Sign. IIII

²⁷¹ Noční práce žen starších 18-ti let byla povolena po dobu pracovní sezony pro výrobu konzerv, ovocných šťáv, sušení zeleniny a ovoce. Dále byla povolena noční práce žen v zemědělství (v podnicích

zákonu v podnicích, kde by třetí směnu nebylo možné obsadit dostatečně kvalifikovanými pracovními silami.²⁷² ²⁷³ Nařízení ministra soc. péče č. 11/1919 Sb. z. a n. nabylo ihned účinnosti, tj. dne 11. ledna 1919.²⁷⁴

Zákon o 8hodinné době pracovní v § 4 všem zaměstnancům zaručoval nedělní klid. Nedělním klidem se rozuměla pracovní přestávka, jež trvala alespoň 32 hodin a měla připadnout na neděli. Čeledi a pomocnicím v domácnosti zákon stanovoval nepřetržitý pracovní klid v délce trvání alespoň 18 hodin.

Zákonem bylo řešeno i zaměstnávání mladistvých osob a jejich ochrana. Zákon zakazoval jakékoli zaměstnávání dětí do 14 let²⁷⁵ v podnicích vypočtených v § 1 zák. č. 91/1918 Sb. z. a n. a dokud neukončily povinnou návštěvu školní.²⁷⁶ K lehkým pracím, mohlo být užito mladistvých osob, tj. mužů do dokonání 16. roku a žen do dokonání 18. roku, pokud daná

vinařských, ovocnicích, pro obsluhu dobytka apod.), v mlékárnách, hotelech, kuchyních, v hostinských živnostech, v nádražních pokladnách, v telefonní a telegrafní službě, v divadlech, výpravných novin, zábavních podnicích, nemocnicích, porodnicích, ústavech pro choromyslné, trestnicích, v donucovacích pracovnách a polepšovnách. Viz článek V. nařízení ministra soc. péče č. 11/1919 Sb. z. a n.

²⁷² Na dobu do 15. dubna 1919, byla odložena účinnost zák. č. 91/1918 Sb. z. a n. pro výrobu papíru, mlýny cukrovarů, sušárny zemědělských výrobků, železniční podniky, nemocnice, porodnice, ústavy pro choromyslné, trestnice, donucovací pracovny a polepšovny. Viz článek VI. nařízení ministra soc. péče č. 11/1919 Sb. z. a n.

²⁷³ O odložení účinnosti zákona zkracujícího pracovní dobu žádalo kupříkladu sdružení rolnických cukrovarů na Moravě. Viz NA, MSP, Sign. IIII – 8hod. doba pracovní

²⁷⁴ Pracovní skupina sociálně politického výboru, ve složení Tayerle, dr. Rolíček a dr. Schiessel, měla za úkol jednak vyslechnout zástupce zaměstnavatelů a zaměstnanců, jednak věnovat pozornost dobrozdáním, která ve věci předvídaného účinku zavedení zkrácené prac. doby byla doručena. Dobrozdání bylo zasláno ze strany Ústředního svazu českých průmyslníků, Spolku českých průmyslníků textilních, Obchodní a živnostenské komory v Brně, Obchodní a živnostenské komory v Praze, Živnostenského inspektorátu v Hradci Králové, Živnostenského inspektorátu v Moravské Ostravě, Živnostenského inspektora pro dozorčí okres Praha II, Živnostenského inspektorátu v Českých Budějovicích, Živnostenského inspektorátu v Pardubicích a mnoha dalších.

Viz NA, MSP, Sign. IIII

²⁷⁵ Obchodní a živnostenská komora v Praze ve svém návrhu k osnově zákona o zavedení osmihodinové doby pracovní, doporučovala, aby bylo upuštěno od zákazu námezdního zaměstnávání dětí v továrnách až do 15 let věku a naopak navrhla věkovou hranici snížit na 14 let. Svě stanovisko odůvodnila tím, že by veškeré učednictvo směřovalo pouze do maloživnostenských podniků. Dále, že by v důsledku nemožnosti učednictva být zaměstnán ihned po ukončení vzdělání v oboru (jež je ukončeno ve 14 letech), po dobu celého jednoho roku, propadl by takový učeň nezaměstnanosti a pravděpodobně i mravní zkáze. Viz NA, MSP, Sign. IIII – 8 hod. doba pracovní 1918 – 1919

²⁷⁶ Viz ustanovení § 10 zákona č. 91/1918 Sb. z. a n.

práce nezpůsobovala újmu na zdraví a nenarušovala jejich tělesný vývoj.²⁷⁷ Při důlní činnosti směly být zaměstnávány pouze osoby mužského pohlaví. Nedodržení zákonných ustanovení znamenalo spáchání přestupku, za který ukládaly trest politické úřady I. stolice, popřípadě báňské úřady. Trest se uděloval ve formě pokuty až do 2.000 Kč nebo ve formě vězení v délce trvání 3 měsíců. Trest vězení se ukládal tehdy, když pokutu nebylo možné vymoci. V případě, že se spáchání přestupku opakovalo, tak bylo možné uložit pokutu až do výše 5.000 Kč a trest vězení prodloužit až na 6 měsíců.²⁷⁸

Přijetí zákona o osmihodinné době pracovní, otevřelo naší republice cestu k ratifikaci washingtonské úmluvy o osmihodinné pracovní době v průmyslových podnicích (C001 - Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1)) v roce 1921.²⁷⁹ Ostatně již ve sdělení prezidia ministerské rady adresovanému ministerstvu sociální péče, se dávalo na vědomí, že Národní shromáždění na své jedenácté schůzi dne 19. prosince 1918 přijalo rezoluci, ve které má přijetí zákona o osmihodinné době pracovní posloužit jako základ pro účast Československé republiky na eventuelní mezinárodní právní úpravě této otázky.²⁸⁰ Výše uvedená konvence byla přijata na generální konferenci Mezinárodní organizace práce Společnosti národů, která se konala ve dnech 29. října až 29. listopadu ve Washingtonu. Usnesením Národního shromáždění dne 01.03.1921 byla schválena ratifikační listinou ze dne 30.04.1921. Ratifikační listina byla dne 24.08.1921 uložena se všemi náležitostmi generálním tajemníkem Společnosti národů v Ženevě. Tímto aktem nabyla mezinárodní působnosti. Ve sbírce zákonů a nařízení byla tato smlouva vyhlášena pod číslem 80/1921 Sb. z. a n. Československá republika byla první

²⁷⁷Úmluvy přijaté na konferencích MOP, rozumějí pod pojmem „děti“ osoby obojího pohlaví do dokonání 18. roku věku. Viz Convention Limiting the Hours of Work in Industrial Undertakings to Eight in the Day and Forty-eight in the Week

²⁷⁸ Viz § 13 zákona č. 91/1918 Sb. z. a n. o 8hodinné době pracovní

²⁷⁹http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312146:NO

²⁸⁰. Viz NA, MSP, Sign. III1

průmyslovou zemí, která úmluvu ratifikovala a získala tak na mezinárodním fóru renomé pokrokového sociálního státu.

Zkrácení pracovní doby celkově výrazně přispělo ke zlepšení zdravotního stavu zaměstnanců, zkvalitnění práce a v konečném důsledku k rozvoji národní kultury. Také se díky zkrácení pracovní doby dařilo úspěšněji potírat společenské nešvary, jako bylo holdování alkoholickým nápojům apod. Člověk, jenž byl vyčerpan 12-ti hodinovou prací, nacházel často útěchu v alkoholu. Poté, co pracovní doba byla zkrácena, zvýšil se radikálně zájem o sportovní, vzdělávací a jinou volnočasovou činnost. Mladí lidé začali projevovat zájem o rodinu, kvalitu bydlení a veřejný život.

Nezaměstnanost

Další otázkou, kterou musel československý stát a jeho politická reprezentace řešit nejen odkazem na právní kontinuitu, byl boj s rostoucí nezaměstnaností.²⁸¹ Náhlým rozpadem rakouského soustátí došlo k chaotické demobilizaci, která neproběhla postupně, ani podle nějakých stanovených plánů, nýbrž rychlým a víceméně samovolným způsobem. Pro statisíce demobilizovaných nebyla vyřešena bytová otázka. Průmyslovou výrobu, jež byla podřízena válečným cílům, nebylo možné ihned přeorientovat na mírové poměry z důvodu velkého nedostatku surovin, polotovarů apod. Nezaměstnaností nejhůře postiženými občany byli váleční invalidé a zaměstnanci válečného průmyslu. Navíc, samotný vznik nového státu přinesl citelné zhoršení sociálního postavení čsl. dělníků v bývalém Rakousku. Dělníci české, popřípadě i slovenské národnosti byli hromadně z práce vypovídáni. Navzdory tomu, že dle místa zaměstnání příslušeli např. do Vídně, rakouské ministerstvo pro sociální péči v čele s ministrem Ferdinandem Hanusem, odmítalo čsl. státním příslušníkům vyplácet podporu

²⁸¹ Rákosník Jakub, *Odvrácená tvář meziválečné prosperity*, c.d., s. 70 a násl.

v nezaměstnanosti.²⁸² Prvním sociálně politickým zákonem v nové republice byl zákon č. 63/1918 Sb. z. a n. o podporách v nezaměstnanosti ze dne 10. prosince 1918, který vstoupil v účinnost dne 15. prosince 1918. Vláda byla v této věci (ve spojení s dalšími palčivými sociálními otázkami, jako byly nedostatky v zásobování a bytová krize) naléhavě interpelována již 21. listopadu 1918, a to poslanci ze všech českých politických stran a za Slovenský klub.²⁸³ Tento apel se poté projednával v Národním shromáždění i ve dnech 26. a 27. listopadu, což vedlo vládu k podání příslušného vládního návrhu (tisk č. 109) dne 3. prosince 1918.²⁸⁴ Podpora v nezaměstnanosti se měla týkat příslušníků Československého státu, kteří byli „odkázání svojí výživou na mzdu nebo služné“, a podléhali v předchozí kapitole analyzovanému zákonu o pojištění dělníků v nemoci, ze dne 30. března 1888 čís. 33 ř. z. nebo zákonu o bratrských pokladnách ze dne 28. července 1889 čís. 127 ř. z. Stejný nárok mohly činit „osoby vojenské, propuštěné ze služby vojenské, neb osoby, které podléhaly zákonu ze dne 26. prosince 1912 čís. 236 ř. z. o válečných úkonech“, tj. tzv. demobilisovaní. První kategorii měla náležet podpora, která se rovnala svou výší nemocenskému podle zákona ze dne 20. listopadu 1917 čís. 457 ř. z., zatímco osoby demobilisované měly dostávat denně 4 K.

Zpráva sociálně politického výboru (č. tisku 164 ze dne 10. prosince 1918)²⁸⁵ tento návrh podpořila, i když jako „nouzové a tudíž i dočasné opatření“. Mělo totiž „odpomoci kruté nouzi, v níž nezaviněně octly se masy pracovníků republiky - náhlou demobilisací a rozvratem hospodářského života.“²⁸⁶ V této podobě byl zákon Revolučním Národním shromážděním ještě týž den přijat.

V pondělí, dne 16. prosince 1918, byla z iniciativy ministerstva sociální péče svolána porada zúčastněných ministerstev do Fürstenberského paláce, za účelem co nejrychlejšího

²⁸² Viz NA, MSP, Sign. III1 – Zpráva Úřadu plnomocníka československého státu ve Vídni ze dne 29. listopadu 1918

²⁸³ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0048_00.htm

²⁸⁴ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0109_00.htm

²⁸⁵ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0164_00.htm

²⁸⁶ Tamtéž

provedení veškerých opatření nezbytných pro řádné fungování demobilizačních výborů a zprostředkovatelen práce. Jednalo se o zproštění vojenské služby stálých orgánů zprostředkovatelen práce²⁸⁷, povolení bezplatné jízdy po železnici v III. třídě do nového pracovního místa, usnadnit telefonické spojení pro zprostředkovateleny práce a poskytnout co nejvyšší slevu na poplatcích, osvobodit korespondenci demobilizačních výborů a zprostředkovatelen od poštovních poplatků.²⁸⁸ Platnost tohoto zákona se původně omezovala na poměrně krátký časový úsek, a to do 15. února 1919. Avšak sociální poměry tomu chtěly, že jeho účinnost byla prodloužena již v dubnu 1919. Stalo se tak jednak po interpelacích sociálních demokratů a socialistů (zejména interpelace A. Tučného z března 1919) a na základě vládního návrhu č. tisku 751, jednak díky urychleně vypracované souhlasné zprávě sociálně politického výboru (č. tisku 809). Vláda i parlament přiznaly, že původní naděje na rychlejší překonání důsledků války a konsolidaci ekonomiky se nenaplnily a kromě problémů s demobilizovanými i „část dělnictva republiky nenalézá dosud zaměstnání, přes to, že stav nezaměstnanosti velice značně polevil“.²⁸⁹ Mezi důvody byly uváděny i nedostatek uhlí a surovin.²⁹⁰ Další doplnění a změna zákonů a nařízení o podpoře nezaměstnaných navrhla vláda 7. října 1919 (číslo tisku 1653), což podpořila zpráva sociálně politického výboru (č. tisku 1694) ze dne 17. října 1919.²⁹¹

Zákonem č. 195/1919 Sb. z. a n., byl zákon o podpoře nezaměstnaných ponechán nadále v platnosti na dobu neurčitou. Ministr sociální péče byl zmocněn vládním nařízením ze dne 27. března 1919, č. 157 Sb. z. a n., aby vyplácení podpor v nezaměstnanosti buď zastavil obecně,

²⁸⁷ Ministerstvo obrany povolilo osvobození od vojenské služby pro veškeré stálé orgány veřejných a odborových zprostředkovatelen práce, a to bez ohledu na ročník narození. Členům stálých orgánů těchto zprostředkovatelen, kteří se nacházeli v činné vojenské službě, měla být udělena 6ti –týdenní dovolená, během níž měli být zproštěni povinnosti vojenské služby na dobu neurčitou. Viz NA, MSP, Sign. IIII – Nezaměstnanost (1918)

²⁸⁸ Viz NA, MSP, Sign. IIII

²⁸⁹ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0809_00.htm

²⁹⁰ Tamtéž

²⁹¹ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t1694_00.htm

nebo pro jednotlivá odvětví výroby či pro některé správní oblasti, „když pracovní příležitost všeobecně nebo v tom kterém odvětví neb území dostatečnou měrou vzroste“. Rozsah podpory v nezaměstnanosti bylo možno pouze omezit, ne však dosud plně zastavit. Ministerstvo sociální péče se zavázalo, že bude při provádění zákona postupovat tak, „aby počet nezaměstnaných byl co možno zmenšen, aby jak v zájmu pracovní morálky obyvatelstva, tak i v zájmu státních financí podpory braly jen osoby, které jich nezbytně potřebují, ve směru druhém pak tak, aby podpory v nezaměstnanosti nebyly brány úplně zdarma, nýbrž aby za ně konány byly práce, jež vykonati jest v zájmu veřejném“.²⁹² Proto byly spolu s obcemi a okresními výbory organizovány tzv. „všeuzitečné práce“. Zákon byl nicméně i v následujících letech novelizován a jeho účinnost prodlužována až do roku 1925.

Zákon o podporách v nezaměstnanosti představoval výrazný posun v přístupu státní politiky k řešení sociálních problémů. Podpora v nezaměstnanosti byla v tomto předpise koncipována jako nároková dávka za splnění zákonem definovaných podmínek. Nárok na tuto dávku neměl automaticky každý státní občan. Podpora v nezaměstnanosti se vázala na nemocenské pojištění dle zákona č. 33/1888 ř.z., popřípadě dle zákona č. 127/1889 ř.z. o bratrských pokladnách. Tato právní norma se nevztahovala na dělníky pracující v zemědělství a lesní dělníky. Prováděcím orgánem tohoto zákona byly demobilizační výbory ve spolupráci se zprostředkovatelkami práce.²⁹³ Dále byly pověřeny berní úřady, aby poukázané podpory nezaměstnaným vyplácely.²⁹⁴

²⁹² Tamtéž

²⁹³ Na základě výnosu ministerstva sociální péče č. 611 ze dne 7. prosince 1918, adresovanému všem okresním politickým správám a magistrátům, ministr sociální péče sdělil opatření, která bylo třeba bezodkladně provést, a to ještě před samotným schválením zákona Národním shromážděním.

Viz NA, MSP, Sign. III1, Nezaměstnanost (1918) – demobilizační výbory

²⁹⁴ Přijetí zákona o podporách v nezaměstnanosti předcházelo zastavení výplaty vyživovacích příspěvků rodinám demobilizovaných, kteří byli z vojenské služby propuštěni. Jen na Písecku se jednalo o přibližně 1.000 osob, které se ze dne na den ocitly bez zaměstnání a příjmu.

Viz NA, MSP, Sign. III1, Ochrana dělnictva – různé 1918 - 1919

Demobilizační výbory rozhodovaly o oprávněnosti nároku na podporu, výši podpor, o důvodu pro odmítnutí příkázané práce, popř. o důvodnosti omluvy opomenutého hlášení u zprostředkovatelný práce s konečnou platností. Za přestupky spáchané proti ustanovením z. č. 63/1918 Sb. z. a n., mohla být udělena politickým úřadem I. stolice peněžitá pokuta až do 100 korun.²⁹⁵ Jestliže se v sídlech demobilizačních výborů na Moravě a ve Slezsku nenacházely zprostředkovatelný práce, vykonával tuto funkci demobilizační výbor sám.²⁹⁶ První týdenní podpora byla nezaměstnanému vyplacena po předložení pokladničního poukazu obdrženého od demobilizačního výboru. Pro vyplacení podpory na další týden bylo třeba, aby se nezaměstnaný podvkrát neúspěšně hlásil o práci v daném týdnu u příslušné zprostředkovatelný práce. Zprostředkovatelna byla povinna o této skutečnosti vydat průkazní list, kde se počet hlášení nezaměstnaného na jeho rubu vyznačovalo. Uchazeči o povolání vyšších kategorií se směli hlásit u zprostředkovatelný jedenkrát za 14 dnů. Bez výše uvedených dokladů berní úřad výplatu podpory zamítl. V případě sporu, rozhodoval demobilizační výbor. Evidence vyplacených podpor se zaznamenávala do tzv. státního deníku, jenž byl určen pro ministerstvo sociální péče.²⁹⁷

Hospodářská krize v prvních poválečných letech byla zpočátku považována za přechodnou, nicméně se v průběhu první poloviny dvacátých let dvacátého století umocňovala a prohlubovala.²⁹⁸ Mladá republika se musela vypořádat kupříkladu s vážnou krizí textilního

²⁹⁵ Viz ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 63/1918 Sb. z. a n. o podporách v nezaměstnanosti

²⁹⁶ Za účelem ulehčení bezútešné situace demobilizovaných a nezaměstnaných po skončení války, bylo na žádost ministra sociální péče, ze strany ministerstva pošt a telegrafů, povoleno úplné osvobození od poštovního pro demobilizační výbory a veřejné a odborové zprostředkovatelný práce. Viz NA, MSP, Sign. III1

²⁹⁷ Ve výnosu ministerstva financí číslo 592 ze dne 12. prosince 1918, byly specifikovány pokyny pro berní úřady ohledně organizace vyplácení podpor nezaměstnaným. Viz NA, MSP, Sign. III1

²⁹⁸ Zvláště složitá situace panovala na Plzeňsku, kde ze Škodových závodů bylo hned po válce propouštěno značné množství lidí (jednalo se až o 11tis lidí), což velmi negativně ovlivnilo celkovou situaci v tomto regionu a činnost demobilizačních výborů zvláště. Jeden demob. výbor fungoval přímo v Plzni, druhý byl zřízen v Blovicích. Jen demobilizační výbor v Plzni měl na starosti cca 15.000 nezaměstnaných.

Viz NA, MSP, Sign. III1

průmyslu²⁹⁹, poválečnou inflací, nedostatkem základních potravin, komplikacemi při vývozu díky novým celním hranicím, potížemi způsobenými poklesem valuty vůči západoevropským státům a Americe, odkud bylo zapotřebí získávat nejen průmyslové suroviny, ale i potraviny. Naopak potíže spojené se stoupající valutou vůči sousedícím státům, prakticky znemožnily vývoz. Jednalo se v té době především o Německo, Rakousko, Polsko, Jugoslávii, Maďarsko a Rusko.

Na počátku roku 1919 dostávalo na základě zákona o podporách v nezaměstnanosti podporu 267.000 nezaměstnaných a za celý rok stát vyplatil na podporách 34.558.842 Kč.³⁰⁰ Na sklonku roku 1921 se jednalo o pouhých 19.000 osob, neboť v důsledku politických událostí (puč Karla Habsburského), došlo k výraznému poklesu koruny a tím k oživení vývozu průmyslové produkce. Avšak důsledky inflace říšskoněmecké marky vyvolaly další krizi, jež vyvrcholila v prvním čtvrtletí roku 1923, kdy se počet státem podporovaných nezaměstnaných vyhoupl až na 280.000 osob. V tomto roce stát vyplatil na podporách v nezaměstnanosti celkovou částku rovnající se 389 milionům Kč.

Podpora v nezaměstnanosti byla vyplácena ve výši 8 Kč na osobu denně. V obcích s více jak sedmi tisíci obyvateli podpora činila 10 Kč denně, přičemž k ní náležel rodinný příplatek ve výši 2 Kč na ženu a 1 Kč na každé dítě denně. Maximální hranice podpory v nezaměstnanosti v obci nad 7000 obyvatel mohla dosáhnout výše 16 Kč. Ve městech až do výše 18 Kč na osobu denně. Úrazové a invalidní renty se od podpor v nezaměstnanosti neodečítaly, to však neplatilo pro vyživovací příspěvky na základě legislativy z let 1912 a 1917 a rovněž pro příspěvky pro

²⁹⁹ Těsně po válce existovaly velmi složité životní podmínky zejména v krkonošských okresech, jmenovitě na Vrchlabsku a Jilemnicku a dále v podhůří (oblast Hořicka), kde převážná část obyvatel našla uplatnění právě ve výrobě textilií (tkalcovství, výroba šátků). Viz NA, MSP, Sign. III1 – Nezaměstnanost (1918)

³⁰⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 267/ 1921 Sb. z. a n. https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t1199_01.htm

invalidy a jejich rodinné příslušníky vyplácené dle zákona č. 119/1918 ř. z., jímž se poskytují příspěvky osobám mužstva, jejich příslušníkům a pozůstalým.³⁰¹

V období od r. 1919 do konce prvního čtvrtletí r. 1925 došlo k výplatě podpor v nezaměstnanosti v celkové výši 1 miliardy 201 milionů Kč.³⁰² Navzdory relativně vysokým finančním částkám, které byly pro tento účel státem vynaloženy, se jednalo jednoznačně o prostředek vedoucí k sociální konsolidaci³⁰³, jež výraznou měrou přispěla k upevnění nově vzniklého státu. Obdobná opatření, jako byla v ČSR podpora v nezaměstnanosti, byla podniknuta v poválečném období i v dalších evropských státech. Přitom se nejednalo pouze o státy, které se do válečných událostí přímo zapojily. Sociální podporu osob bez zaměstnání zavedlo kupříkladu Švýcarsko nebo Nizozemsko.

Již jsem uvedla výše, že samotné zavedení právního institutu podpory v nezaměstnanosti bylo považováno za mimořádné opatření na časově omezenou dobu, a to především z důvodu velké finanční náročnosti. Obligatorní pojištění proti nezaměstnanosti však nebylo možné zavést dříve, než se zavedením obligatorního pojištění pro případ stáří a invalidity. Jako reakce na tehdejší stav bylo přijato svou povahou další dočasné opatření, a to vydání zákona č. 267/1921 Sb. z. a n. o státním příspěvku k podpoře v nezaměstnanosti. Ústřední myšlenkou tohoto právního předpisu byl tzv. „gentský systém“.³⁰⁴ Černého úřednická vláda, krytá dohodou hlavních českých politických stran, návrh tohoto zákona předložila jako tisk číslo 1199 již v lednu 1921.³⁰⁵ V odůvodnění byla použita jednak analýza nezaměstnanosti a jejich důsledků za Rakouska a jednak srovnání s ostatními vyspělými evropskými státy. Právě

³⁰¹ Viz NA, MSP, Sign. III1

³⁰² Štern Evžen: *Deset let naší sociální politiky*, Praha 1929, s. 4

³⁰³ Jak vážná byla situace v době po vyhlášení nového státu, dokládá i rezoluce, jež vzešla ze schůze nezaměstnaných dělníků, živnostníků, úřednictva a propuštěných vojinů, jež se konala dne 29. listopadu 1918 na Střeleckém ostrově. Protestní akce se konala v souvislosti se zastavením výplaty vyživovacích podpor.

Viz NA, MSP, Sign. III1, Nezaměstnanost (1918) – demobilizační výbory

³⁰⁴ K jeho pojmu viz důvodová zpráva vlády k zákonu č. 267/ 1921 Sb. https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t1199_01.htm

³⁰⁵ https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t1199_01.htm

z tohoto srovnání a především z analýzy nákladů vládě vyšel gentský systém jako pro Československo nejoptimálnější řešení. Toto systémové řešení problému nezaměstnanosti vzniklo v Belgii, když roku 1901 navrhl gentský advokát Louis Varlez, aby belgické průmyslové město Gent za určitých podmínek poskytovalo podporu odborovým organizacím, které svůj prázdnový fond oddělily od stávkového a podrobily veřejné kontrole, ve formě příplatku k podporám v nezaměstnanosti. Příspěvek za jednoho člena se vyplácel nejdéle po dobu 60 dnů v roce, a to ve stejné výši jako podpora odborových organizací.³⁰⁶ Zejména období hospodářských krizí znamenaly „pro zaměstnance postižených odvětví hromadnou nucenou prázdeň,“ tj. nezaměstnanost. Vláda tu vyšla z teorie, že se nejedná o soukromou záležitost postiženého zaměstnance (navíc vycházela i ze statistik, kolik nezaměstnaných bylo postiženo nemocí apod.) a hodlala „postiženého zaměstnance“ „před tímto společenským zlem, tímto nebezpečím, nezaviněným jednotlivcem, nýbrž dnešní společenskou soustavou“.... „chrániti veřejnou péčí a poskytnouti mu existenční minimum jiným způsobem, nemůže-li mu společenský celek zaopatřiti práci...“.³⁰⁷

Návrh byl přikázán sociálně politickému výboru, který k němu podal zprávu (tisk č. 1538) a poslanecká sněmovna jej schválila dne 15. března 1921. Na pořad jednání senátu se však návrh dostal teprve v květnu 1921. Senát s usnesením poslanecké sněmovny, která návrh zákona podpořila, nesouhlasil, a své důvody uvedl ve zprávě, kterou k této věci vyhotovil jeho sociálně politický výbor (číslo tisku 721).³⁰⁸ Senát zejména považoval za nepřipustné, aby byl vyplácen státní příspěvek bez současné výplaty podpory v nezaměstnanosti odborovou organizací, jak zákon původně za určitých podmínek předpokládal a měl i několik dalších formulačních připomínek.

³⁰⁶ Tamtéž

³⁰⁷ Tamtéž

³⁰⁸ https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t0721_00.htm

Zákon tak byl na základě nové zprávy sociálně politického výboru poslanecké sněmovny (tisk č. 2590) znovu projednán a ve zkráceném projednání přijat 19. července 1921. Publikován byl pod číslem 267/1919 Sb. z a n.

V praxi znamenal přijatý zákon pro stát zmírnění finančního zatížení, které si stát ušetřil tím, že z jeho strany nebyly ustavovány zvláštní úřady organizující obligatorní pojištění proti nezaměstnanosti, nýbrž toto břemeno se přeneslo na odborové organizace. Úlohou odborové organizace bylo hrazení podpory v nezaměstnanosti z vlastních prostředků (tj. z příspěvků svých členů), ke kterým stát poskytoval pouze příspěvek, jež se jinak samostatně nevyplácel. Gentský systém, nazvaný podle belgického města, kde byl poprvé zaveden, představoval sice pro nový stát úlevu od administrativní zátěže, nicméně však vykazoval, zvláště v poválečném období, velké slabiny.³⁰⁹ V první řadě značná část obyvatelstva bez trvalého zaměstnání nebyla členy odborových organizací. Odborové organizace byly v důsledku hospodářské krize finančně vyčerpány. Dále gentský systém postrádal aspekt sociální solidarity v tom smyslu, že zde panovala absence finančního příspěvku ze strany zaměstnavatele. Nicméně § 15 zákona č. 267/ 1921 Sb. z. a n. stanovil, že účinnost zákona započne dnem, který určí ministr sociální péče v dohodě s ministrem financí vyhláškou. Tímto dnem zároveň měla skončit působnost zákona o podpoře nezaměstnaných ze dne 10. prosince 1918, č. 63 Sb. z. a n., a všech zákonných ustanovení tento zákon doplňujících a pozměňujících. To se stalo vyhláškou ministerstva sociální péče vydanou v dohodě s ministrem financí ze dne 23. prosince 1924, která byla publikována pod č. 4/1925 Sb. z. a n. Účinnost byla takto stanovena na den 1. dubna 1925. Tímto dnem zároveň skončila působnost zákona ze dne 12. srpna 1921, č. 322 Sb. z. a n., o podpoře nezaměstnaných a všech zákonných ustanovení tento zákon doplňujících a pozměňujících.

³⁰⁹ Rákosník Jakub, *Odvracená tvář meziválečné prosperity*, c.d., s. 217 a násl.

Gentský systém z výše uvedených důvodů začal na našem území fungovat až k 1. dubnu 1925. Nezaměstnaný byl nucen splnit několik podmínek, aby mu nárok na podporu se státním příspěvkem vznikl. Předně musel prokázat, že bezvýsledně žádal o práci u některé ze zprostředkovatelen práce a musel tak učinit alespoň třikrát do týdne. Dalším předpokladem bylo, že stav nezaměstnanosti trval po dobu minimálně osmi dnů. Státní příspěvek byl nezaměstnanému vyplácen nejdéle po dobu šesti měsíců, přičemž z toho nepřetržitě nejdéle po dobu tří měsíců. Jeho výše se odvíjela od výše poskytované podpory, které se rovnala. Platilo, že nejvyšší pobíranou částkou ze strany nezaměstnaného mohla být suma, jež nepřesahovala dvě třetiny jeho poslední mzdy.

Prováděcí nařízení k výše zmíněnému zákonu č. 3/1925 Sb. z a n. stanovilo, že starším členům odborových organizací mělo být po přechodnou dobu vypláceno na každou 1 Kč podpory v nezaměstnanosti hrazené odborovou organizací, 1,50 Kč státního příspěvku.

Přes veškeré obtíže a komplikace ať už hospodářského či politického rázu, došlo k poměrně progresivnímu uvolňování finančního zatížení státní pokladny sociálními výdaji. Tento vývoj dokládá množství vynaložených prostředků na podpory v nezaměstnanosti v čase. Zatímco v roce 1923, kdy panovala hluboká ekonomická krize, stát vyplatil na podporách v nezaměstnanosti celkovou částku 390 mil. Kč, v roce 1924 tato částka představovala již 136 mil. Kč. Za první čtvrtletí roku 1925, bylo vyplaceno na podporách v nezaměstnanosti 34 mil. Kč. Jak uvedeno výše, gentský systém započal v praxi fungovat od 01.04.1925. Za zbývajících 9 měsíců roku 1925 stát vyplatil ve formě státního příspěvku k podpoře v nezaměstnanosti částku ve výši 3.157.000 Kč. V roce 1926 činil státní příspěvek celkový obnos ve výši 20.032.000 Kč a v roce 1927 bylo vyplaceno 17.813.000 Kč na státním příspěvku.³¹⁰ Gentský systém, jenž za normálních ekonomických podmínek fungoval efektivně v řadě evropských států, nemohl zajistit v nové republice dostatečnou pomoc všem osobám, jež se ocitly bez svého

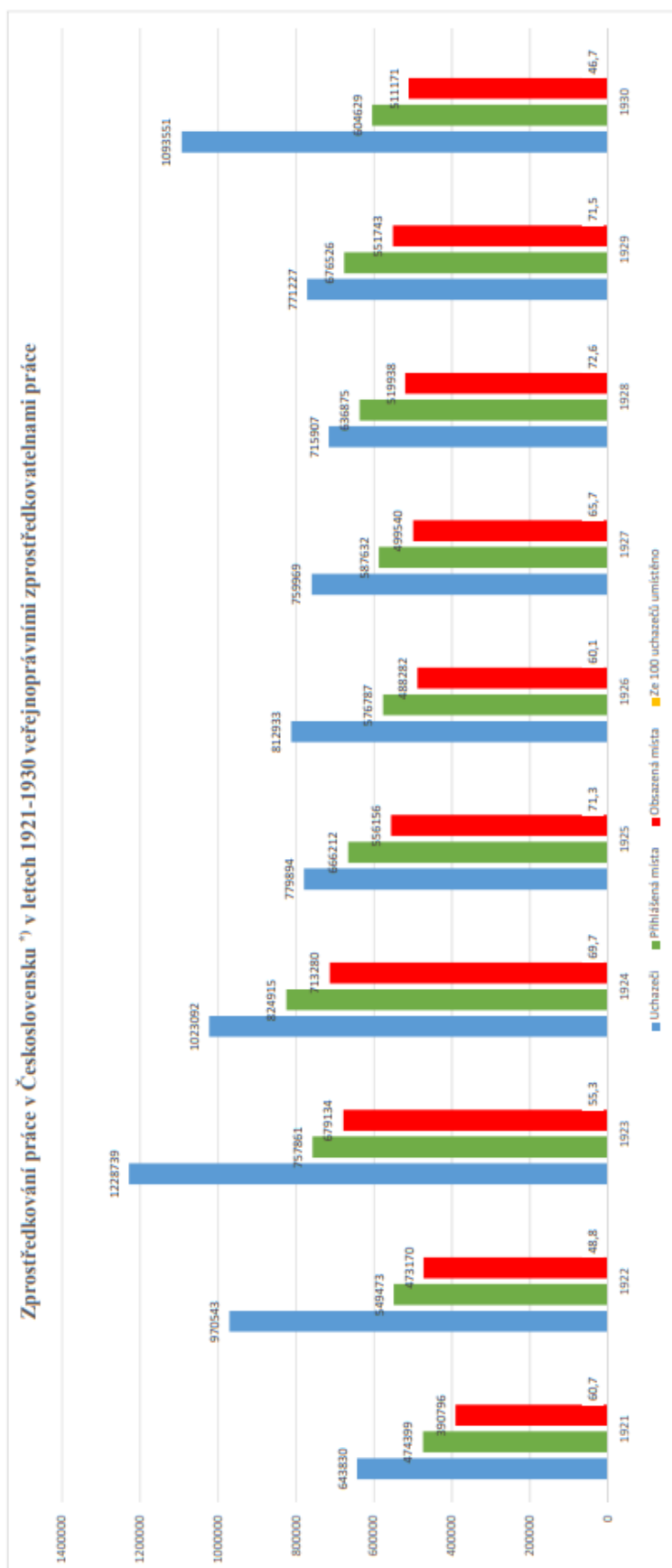
³¹⁰ Tamtéž

zavinění na okraji pracovního trhu. Jako řešení nastalé situace se jevílo zavedení povinného pojištění proti nezaměstnanosti, které by bylo provázáno s nemocenským pojištěním. Na obligatorní pojištění proti nezaměstnanosti měli přispívat rovněž zaměstnavatelé. Povinné pojištění pro případ ztráty zaměstnání fungovalo v té době již v Anglii, Rakousku, Německu, Itálii či Polsku.

Vysokou míru nezaměstnanosti částečně napomáhalo snižovat efektivní zprostředkování práce a aktivní vyhledávání volných pracovních míst. Nicméně právní úprava a organizace zprostředkovatelen práce se v prvních letech existence československé republiky nijak výrazněji nelišila od systému nastaveného rakouským zákonodárstvím.

K jejich výsledkům viz následující graf:

	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Uchazeči	643830	970543	1228739	1023092	779894	812933	759969	715907	771227	1093551
Přihlášená místa	474399	549473	757861	824915	666212	576787	587632	636875	676526	604629
Obsazená místa	390796	473170	679134	713280	556156	488282	499540	519938	551743	511171
Ze 100 uchazečů umístěno	60,7	48,8	55,3	69,7	71,3	60,1	65,7	72,6	71,5	46,7



Pramen: Statistická příručka rep. Československé IV.
Praha 1932, Státní úřad statistický
Moravská zemská knihovna v Brně
Sign. 4-0046.717

*) Drtivá většina veřejnoprávních zprostředkovatelů působila v českých zemích, ještě v letech 1928-1930 působilo na Slovensku jen 10-13 vět. zprostř., přičemž v Podkarp. Rusi pouhé 4, jakožto jediný druh zprostředkovatelů.

Agenda spojená se zprostředkováním práce spadala pod ministerstvo sociální péče. Avšak v jednotlivých částech republiky, jmenovitě na Slovensku, došlo ke zřízení Úřadu práce pro zemědělské dělnictvo a tím i ke sporům o řízení této agendy mezi ministerstvem sociální péče a ministerstvem zemědělství. V návaznosti na to, počala diferenciacie mezi zprostředkovatelnami, vznikaly zprostředkovatelný výhradně pro pracovníky v zemědělství a pak zprostředkovatelný pro všechny zbývající zaměstnance. Mimo oblast veřejného zprostředkování práce, se vytvořily paralelně linie zprostředkovatelen odborových a soukromých. Soukromé zprostředkovatelný nabízely své služby za úplatu, za což se staly mnohokrát terčem kritiky. Tato skutečnost bránila ratifikaci mezinárodní smlouvy o zprostředkování práce, jejíž znění bylo odsouhlaseno na první mezinárodní konferenci práce, jež se konala v roce 1919 ve Washingtonu. Politická reprezentace však nedospěla ke konsenzu ohledně zrušení soukromých zprostředkovatelen práce, a to i navzdory mnohým intervencím ze strany Mezinárodní organizace práce.

Potravinová krize

Vyjma nedostatku v mnoha oblastech hospodářského života, představoval nedostatek potravin po skončení války velmi vážnou a naléhavou záležitost, se kterou se musela vláda nově vzniklého státu ve velmi krátké době vypořádat. Díky zavedení tzv. přidělového systému, bylo nicméně v rámci možností obyvatelstvo zásobováno základními potravinami relativně rovnoměrně.³¹¹ Byla však stanovena přísná pravidla pro distribuci jednotlivých základních potravin, přičemž za jejich porušení byly stanoveny vysoké tresty jak peněžní, tak tresty vězení.³¹²

³¹¹ Na základě nařízení vlády č. 394, ze dne 17.07.1919, o všeobecné úpravě spotřeby obilí a mlýnských výrobků, došlo počínaje měsícem září 1919, ke zvýšení a sjednocení dávky mlýnských výrobků, a to na 3 kg na osobu a týden. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 - 1919

³¹² V nařízení o úpravě obchodu mlékem, mléčnými výrobky, jakož i vepřovým sádlem ze dne 9. ledna 1919, byla jako trest za jeho porušení stanovena pokuta až do výše 20 tis. korun nebo vězení do 6 měsíců. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Výživa dětí 1919

Nedostatkem potravin byly nejvíce zasaženy děti.³¹³ V neposlední řadě se množily negativní sociální jevy, jako byla toulavost a žebrání dětí a mládeže.³¹⁴ Ve velkých městech a průmyslových oblastech rychle stoupala dětská úmrtnost.³¹⁵

Ochranou matek a kojenců se během první světové války intenzivně zabývala organizace Ochrana matek a kojenců v království českém. Tato organizace se již 9. listopadu 1918 obrátila s žádostí na Národní výbor, aby nově vzniklý stát podpořil její úsilí v péči o nastávající matky, kojící matky a kojence.³¹⁶ Organizace požadovala o zajištění přednostních dodávek mléka pro matky a kojence. Sama organizace zajišťovala jen v Praze bezplatně dávky mléka pro cca 2.000 matek, které dostávaly půl litru až $\frac{3}{4}$ l mléka denně. V předměstích tímto způsobem zaopatřila cca 3.000 matek. Celkově bylo pečováno o 30.000 dětí.³¹⁷ Tato organizace zřídila od ledna 1916 Ochranný ústav rodiček a kojenců v Praze na Štvanici, čp. 863,³¹⁸ kde přijímala nemajetné ženy týden před porodem a týden po porodu³¹⁹. Ženy, které potřebovaly pomoc i v době po porodu, mohly požádat o pomoc členky Sboru opatrovnic z výše uvedené organizace, popřípadě se těmito sociálními službami zaobírala i organizace České srdce.

³¹³ Jedním z regionů, které byly nedostatkem základních potravin nejhůře zasaženy, především nedostatkem mléka, bylo královédvorské. Bylo běžné, že se zde dětem nedostávalo mléka i po dobu několika let. V důsledku podvýživy obyvatel došlo k rozšíření tuberkulózy a značné procento dětí trpělo křivici. Viz NA, MSP, Sign. I

³¹⁴ Z iniciativy ministerstva sociální péče byla svolána na 11. ledna 1919 poradní schůze, jakým způsobem zabránit toulání a žebrání dětí v obvodu Velké Prahy a jaká podniknout preventivní opatření. Viz NA, MSP, 1918 – 1919, Opatření proti zpustlosti mládeže 1918

³¹⁵ Dle statistik poskytnutých organizací Ochrana matek a kojenců v království českém, došlo během válečných let k rapidnímu poklesu počtu narozených dětí. V roce 1913 došlo k nárůstu počtu narozených dětí o 10%, v roce 1917 však již jen o 1%. V roce 1918 jen v Praze převýšilo procento dětí zemřelých na tuberkulózu (25,12%), procento novorozenců (14,86%). V obvodu Prahy dále klesal počet porodů za každý válečný rok o více jak 100 porodů a z nově narozených dětí každoročně umíralo cca 14% kojenců v důsledku podvýživy. Viz NA, MSP, Sign. I – Kojenci 1918

³¹⁶ NA, MSP, Sign. I, 1918 - 1919

³¹⁷ Z tohoto počtu dětí 89% trpělo v důsledku podvýživy křivici či jinými nemocemi. K roku 1918 bylo jen v Čechách evidováno 143.000 dětí ve věku do dvou let, které vyžadovaly péči alespoň ve formě přednostních dávek mléka a dětské výživy. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 - 1919

³¹⁸ Ochranný ústav rodiček a kojenců vznikl za podpory organizace Ochrany matek a kojenců v království českém, dále za významného příspěví rady města Prahy, veřejných sbírek, a to v celkovém nákladu 100.000 K. Roční provozní náklady se rovnaly pořizovací hodnotě ústavu. Viz NA, MSP, Sign. I – Kojenci 1918

³¹⁹ Péči ochranného ústavu rodiček a kojenců využilo od r. 1916 do r. 1918 více jak 400 žen. Viz NA, MSP, Sign. I – Kojenci 1918

Ochrana matek a kojenců v království českém se aktivně podílela na zřízení dalšího pražského ústavu rodiček a kojenců na Štvanici, čp. 658. Organizace navrhla Národnímu výboru, aby zde byla soustředěna státní péče o matky a kojence, jejíž finanční zajištění do vzniku republiky bylo hrazeno z fondů pro nemajetné obyvatelstvo. Obdobné ústavy se zřizovaly při okresních a městských nemocnicích, později i na venkově.

Československá republika vydala v prvních letech po svém vzniku až 8,2 miliardy Kč na příplatcích za potraviny, které nakupovala v Americe, a které posléze prodávala svým občanům pod úrovní nákupní ceny. Kupříkladu prostřednictvím Státního obilního ústavu byly uvolňovány finanční přebytky vzniklé z obchodu s americkou moukou za účelem dalšího nákupu levných potravin z Ameriky. Tyto částky se pohybovaly ve výši až 1.500.000 Kč měsíčně. Tímto způsobem se vláda snažila podporovat především nejzranitelnější skupinu svých občanů, děti.³²⁰ Zajišťování potravin pro děti organizačně do značné míry zastřešovala Československá péče o dítě, jejíž prezidentkou byla Dr. Alice Masaryková. Československá péče o dítě vznikla na popud Úřadu pro pomoc dětem zřízeným Správou americké pomocné akce v Paříži. Tato zvláštní organizace měla za úkol distribuci pomoci dětem v Československu.³²¹ V jednotlivých městech a průmyslových centrech měly být zřízeny československé výbory pro pomocnou akci dětem. Nově zřízené organizace a její složky spolupracovaly se zemskými komisemi pro ochranu dětí a mládeže, znalých místních poměrů

³²⁰ NA, MSP, Sign. I - Usnesení ministerské rady ze dne 28. dubna 1919

³²¹ Československá péče o dítě vydala předpisy pro místní organizace zajišťující distribuci pomoci dětem, tzv. místní komitáty. Obsahem těchto předpisů byla ustanovení týkající se přípravy zázemí pro vaření dětských jídel a jejich vydávání, pravidla provozu těchto stravovacích zařízení, dále stanovení způsobu kontroly při rozdělování jídel, statistika podporovaných dětí, provádění lékařských prohlídek dětí a personální zajištění ze strany místních komitátů. Čsl. péče o dítě dbala o to, aby se každý ustanovený místní komitát řídil při své činnosti základními zásadami, na kterých celá pomocná akce čsl. dětem spočívala. Jednalo se o tyto fundamentální principy: každý komitát měl za povinnost dbát o to, aby se co největšímu počtu dětí dostalo co nejvíce potravin, přednost měly děti, u kterých se jevila naléhavá potřeba pomoci, při poskytování pomoci se nesměly činit rozdíly v souvislosti s politickou příslušností, hospodářskými poměry, náboženstvím či národnostní příslušností dětí a nakonec členové komitátů musely být osoby pracovitě a dobrého charakteru. Viz NA, MSP, Sign. I – Čsl. péče o dítě – zpráva o její činnosti

a dalšími místními organizacemi³²², které měly za úkol co nejdříve zajistit statistiku dětí trpících podvýživou. Pro účely distribuce pomoci v podobě potravin se děti s dalšími osobami klasifikovaly následujícím způsobem: děti se rozdělovaly do dvou základních skupin, první skupinu tvořily děti ve věku do 6 let a druhou děti ve věku od 6 let do ukončeného 14. roku. Kojící matky a těhotné ženy od ukončeného sedmého měsíce těhotenství, se rovněž zahrnovaly do skupiny dětí mladších 6 let. Každá z výše uvedených dvou skupin, se dále rozdělovala na tři třídy. První třída sestávala z dětí, jež nepotřebovaly zvláštní péči a vykazovaly „pouze“ počátky podvýživy. Druhá třída představovala děti podvýživou trpící, které se však nenacházely v kritickém stavu. Třetí třída zahrnovala děti, které naléhavě potřebovaly zvláštní péči. Zařazení do jednotlivých tříd prováděli místní lékaři.³²³

Československá péče o dítě intenzivně spolupracovala se svým americkým protějškem – Americkou péčí o dítě, která poskytovala pro výživu československých dětí nemalé finanční částky. O poměrně velkém rozsahu pomoci ze strany Spojených států amerických svědčí i skutečnost, že ze strany Čsl. péče o dítě bylo vytvořeno tzv. Americké záchranné skladiště potravin v rámci americké pomocné akce – „fond Evropských dětí“, které nepodléhalo tehdejší právní regulaci ohledně zvláštního režimu nakládání s potravinami. Tyto zásoby potravin spadaly do majetku spolku Čsl. péče o dítě, byly osvobozeny od rekvizic a nebyly na základě rozhodnutí (usnesení) vlády ze dne 2. prosince 1919 podrobeny předpisům o maximálních dávkách.³²⁴ Za účelem zlepšení koordinace amerických pomocných misí pro záchranu dítěte v Evropě, se konaly mezinárodní konference, přičemž jedna z nich proběhla v září roku 1919 i v Praze. Hlavním účelem této konference bylo stanovení stravovacího plánu pro celou Evropu na rok 1920.³²⁵ Pro zajímavost uvádím, že během konference bylo konstatováno ředitelem

³²² Jednalo se kupříkladu o tyto organizace: České srdce, Slezská matice osvěty lidové pro Těšínsko, sirotčí spolky a mnoho dalších. Viz NA, MSP, Sign. I

³²³ NA, MSP, Sign. I – Čsl. péče o dítě 1919 – Zásady organizace Čsl. péče o dítě

³²⁴ NA, MSP, Sign. I – Usnesení ministerské rady ze dne 2. prosince 1919

³²⁵ NA, MSP, Sign. I – Sjezd amerických misí v Praze

amerických vyživovacích misí pro Evropu, panem Walterem L. Brownem působícím v Londýně, že kvalita vyživování čsl. dětí, je daleko za standardem poskytování výživy kupř. vídeňským dětem, poukazoval především na nízkou kalorickou hodnotu a nedostatečnou velikost dětských porcí. Starosta Prahy, Dr. Karel Baxa, se zavázal učinit veškerá opatření směřující k nápravě.³²⁶ Americká pomoc pokračovala i v roce 1920, kdy jen pro potřeby výživy dětí bylo vynaloženo 40.000.000 Kč.³²⁷

Kromě vyživovacích akcí byly pro děti pořádány kupříkladu také různé ozdravné pobyty. Jen ve Velké Praze, potřebovalo v roce 1920 ze zdravotních důvodů letní ozdravný pobyt až 18% dětí.³²⁸

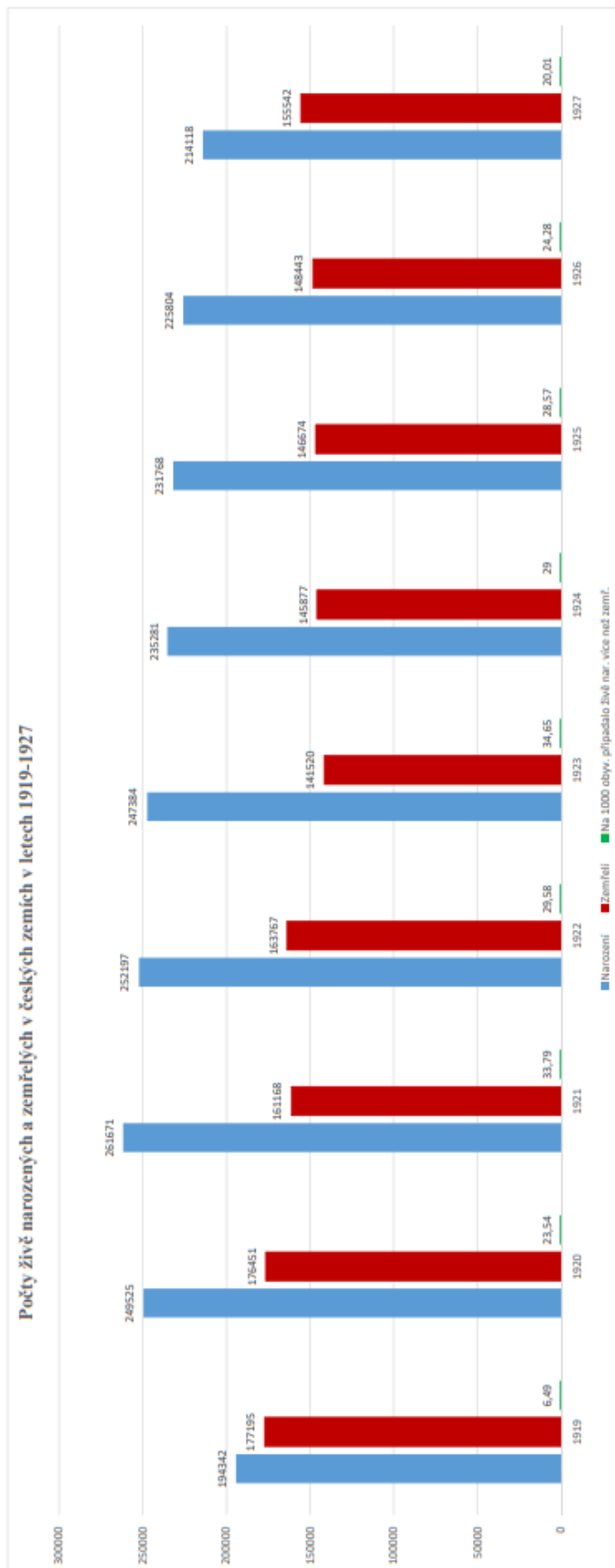
Celkovou sociální politiku ČSR v této oblasti je nutno posoudit i s ohledem na níže uvedené statistické údaje:

³²⁶ Jedním z nešvarů provázející počátky amerických pomocných akcí bylo, že děti nosily jim darované jídlo domů, což znamenalo, že se poskytovaná dávka jídla nedostala vždy do správných rukou. Vyskytly se případy, kdy se s těmito potravinami i obchodovalo. Čsl. péče o dítě vydala pro okresní a místní komitety pod číslem jednacím 5087, Zákaz donášení potravin domů. Na některých místech situace dospěla tak daleko, že při kontrole dětí musela asistovat i místní policie. Viz NA, MSP, Sign. I

³²⁷ NA, MSP, Sign. I, Americká pomocná akce pro děti v Čsl. 1919

³²⁸ NA, MSP, Sign. I, 1918 - 1919

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927
Narození	194342	249525	261671	252197	247384	235281	231768	225804	214118
Zemřeli	177195	176451	161168	163767	141520	145877	146674	148443	155542
Na 1000 obyv. připadalo živě nar. více než zemř.	6,49	23,54	33,79	29,58	34,65	29	28,57	24,28	20,01



poznámka: r. 1919 - Čechy bez území Vitorazska
r. 1919 - Morava bez území Valčicka
r. 1919 - Slezsko bez města Tešína a bez území Hlučinska

Pramen: Statistická příručka rep. Československé III.
Praha 1928, Státní úřad statistický
Moravská zemská knihovna v Brně
Sigm. 4-0046.717

Péče o válečné poškozence

Organizace, jejímž úkolem byla péče o osoby pozůstalé a osoby jinak válkou poškozené, byla založena již v roce 1914 ve Vídni, a to pod názvem „Vdovský a sirotčí fond veškeré ozbrojené moci“. Tato organizace založila dne 12. února 1915 svou Zemskou úřadovnu pro království české v Praze. Platila zásada, že veškeré prostředky, jež byly shromážděny v rámci bývalé korunní země Českého království, měly být použity výhradně pro pozůstalé po padlých či válkou poškozené osoby na tomto území. V měsíci červenci 1915 došlo k uzavření dohody o společném fungování mezi Vdovským a sirotčím fondem veškeré ozbrojené moci a Zemskou úřadovnou pro království české v Praze.³²⁹ Uzavřením této dohody došlo k přejmenování ústřední rakouské organizace na „C. k. rakouský vojenský fond vdovský a sirotčí“. Dne 4. listopadu 1916 následovalo uzavření další smlouvy mezi nově pojmenovaným rakouským ústředím a jeho zemskou úřadovnou v Čechách. Předmětem smluvní úpravy se staly vzájemné vztahy mezi ústředím a zemskou úřadovnou, úprava právních vztahů mezi zemskou úřadovnou a zemskými komisemi a nakonec specifikace právního postavení zemské úřadovny samotné. Prostředky zemské úřadovny tvořily dle výše zmíněné smlouvy účelové jmění se „samostatnou právní působností“ a mělo být spravováno dle zásady národnostní rovnosti v rámci území českých zemí. V praxi plnily stěžejní úlohu při přerozdělování shromážděných prostředků fondu především zemské komise. Stav jmění vojenského fondu vdovského a sirotčího pro území českého království, na základě účetní závěrky, činil ke dni 31. října 1918, pro odbor český 2.417.746.06 K, pro odbor německý 911.638.90 K, pro ostatní 1.199.299.69 K.³³⁰

Po vzniku republiky probíhalo zajištění péče o válečné poškozence na základě zákona č. 199/1919 Sb. z. a n. o organizaci péče o válečné poškozence ze dne 8. dubna 1919. Návrh spolu s rozsáhlou důvodovou zprávou podalo ministerstvo sociální péče dne 4. března 1919 (č. tisku

³²⁹ NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Fondy 1918

³³⁰ NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Zemská úřadovna c.k. rakouského vojenského fondu vdovského a sirotčího v Praze

635).³³¹ Důvodová zpráva byla zakončena leitmotivem prohlášením, že péči o poškozence nemůže nést tato osoba samotná, ani rodina či dobročinné organizace, ale musí být i v této oblasti nově definována role státu. Válečný poškozenec byl definován jako osoba se státním občanstvím Československé republiky, která pozbyla schopnost žít se vlastní prací v důsledku nemoci či zranění utrpěné během vojenské služby, při vojenských operacích nebo jako pracovník na železnici či v zajetí. Za válečné poškozence se rovněž považovaly osoby po zemřelých či nezvěstných osobách, které byly na příjmu takové osoby závislé, z nichž zvláštní pozornost zasluhovali sirotci po českých vojínech a děti opuštěné, které nebylo možné vzhledem k celkové situaci vždy umístit k pěstounům³³².

Ministru sociální péče bylo zákonem č. 199/1919 Sb. z. a n. uloženo, aby především vytvořil evidenci válečných poškozenců, kteří měli za povinnost podrobit se lékařské prohlídce za účelem zjištění stupně ztráty jejich pracovní schopnosti. Dále § 3 tohoto zákona ukládal ministru vyměřit a vyplácet válečným poškozencům důchody, pečovat o jejich výcvik a školení, opatrovat jim zdravotnické pomůcky, napomáhat válečným invalidům se samostatně žít a nakonec dozírat na činnost jiných osob a orgánů ve prospěch válečných poškozenců. Tyto úkoly byly v praxi naplňovány činností Státního úřadu pro péči o válečné poškozence. Otázku ztráty výdělečné schopnosti v důsledku válečných událostí, řešil zákon č. 142/1920 Sb. z. a n. o požitcích válečných poškozenců a zákon č. 39/1922 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení zákona ze dne 20. února 1920, čís. 142 Sb. z. a n., o požitcích válečných poškozenců. Zákon č. 39/1922 Sb. z. a n. doplnil znění zákona č. 142/1920 Sb. z. a n. o ustanovení řešící některé specifické situace válečných poškozenců.³³³

³³¹ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0635_00.htm

³³² Pro ubytování dětí osiřelých a opuštěných, byly kupříkladu využívány prostory, jež původně sloužily pro ubytování válečných zajatců, jako tomu bylo v případě barákového tábora v Terezíně. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Péče o mládež 1919

³³³ Jednalo se o případy zvláštního zřetele hodné, jako například o manželky a děti vojínů, kteří upadli do ruského zajetí a po válce se rozhodli zůstat v cizině. Novela rovněž zahrnovala případy, kdy vdova právem opčním nabyla československého státního občanství a přitom se zřekla nároku na důchod dle zák. č. 142/1920 Sb. z. a n. a další.

Invalidní důchod se přiznával osobám, jejichž výdělečná schopnost se snížila alespoň o 20 %. Invalidní důchod představoval peněžní částku včetně drahotných přídavků, která se pohybovala v rozmezí od 360 Kč až do 2400 Kč ročně, v závislosti na stupni invalidity.³³⁴ Za osoby, z hlediska kvality dalšího života nejhůře postižené, lze považovat osoby stížené slepotou v důsledku válečných událostí. V roce 1920 bylo v Čechách evidováno 150 slepců, u kterých nedošlo k důstojnému vyřešení jejich životních podmínek. V praxi bylo postupováno většinou tím způsobem, že slepým byl zakupován samostatný domek, jehož pořizovací náklady činily v tehdejší době 8 – 12.000 Kč.³³⁵ Kromě státem zřízených institucí, o slepce pečovaly i různé dobrovolnické organizace, například Podpůrný spolek samostatných slepců v Praze.³³⁶ Vdovský důchod byl vyplácen v rozmezí od 600 Kč do 900 Kč ročně. Důchody předků, rodičů a sirotků činily 400 Kč ročně. Od konce první světové války do konce roku 1927 požádalo o důchod na základě výše uvedeného zákona celkem 951.000 válečných poškozených. Na sklonku roku 1927 bylo vyhověno žádosti a vyplácen důchod celkem 464 tisícům válečných poškozených. Celkový počet úspěšných žadatelů o výplatu důchodu sestával ze 112 tisíc invalidů, 91 tisíce vdov, 189 tisíc sirotků a 72 tisíce předků poškozených. Za období od roku 1919 až do roku 1927 včetně, československý stát vynaložil na oblast péče o válečné poškozené částku ve výši 4.206.000.000 Kč. Náklady vynaložené v této souvislosti od prvních popřevratových let až do roku 1927 každý rok úměrně klesaly. Kupříkladu v roce 1923 požívalo důchod válečného poškozeného 588 tisíc osob, kdežto v roce 1927 jich bylo již pouze 464 tisíc.³³⁷ Válečným poškozeným byly k této sociální dávce navíc vypláceny tzv. drahotní

³³⁴ V roce 1920 v Čechách činil počet osob se zraněním, jehož následkem byla amputace, cca 7.000 osob. Náklad na jednu protézu činil až 800 K. Pro osoby s omrzlými končetinami bylo třeba obstarat ortopedickou obuv, přičemž cena jednoho páru se pohybovala v rozmezí 120 – 160 K. NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Rozpočty pro účely sociální péče 1918 - 1919

³³⁵ NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Rozpočty pro účely sociální péče 1918 - 1919

³³⁶ NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Spolky 1918

³³⁷ Štern Evžen, Deset let naší sociální politiky, c.d., , 7 s.

přídavky, které měly za úkol vyrovnávat rozdíly mezi hodnotou sociální dávky a hodnotou peněžních prostředků, jež klesala v důsledku inflace.

Státní úřad pro péči o válečné poškozence byl hlavní institucí, jež měla na starosti zprostředkování práce pro válečné invalidy. Úřad z toho důvodu organizoval školící kurzy, jež měly invalidům usnadnit přechod z vojenského stavu do civilního zaměstnání. Každý kurs byl řízen odborným úředníkem úřadu a trval v rozmezí 3–4 měsíců.³³⁸ Náklady na provedení kursu, za předpokladu účasti alespoň 20ti osob, činily cca 20.000 Kč. Při zohlednění celkového počtu válečných invalidů, vyvstala potřeba zorganizovat minimálně 120 takových školení.³³⁹

Kromě rekvalifikací, se jako jedna z dalších forem zajištění budoucí existence válečného poškozence, udělovala například kinematografická licence,³⁴⁰ trafika apod. Práceschopným válečným invalidům byla umožňována podnikatelská činnost (např. udělována živnostenská licence) zejména v zemědělství, obchodu, provozování kantýn, mlékáren atd. V mnohých předpisech existovala ustanovení o povinnosti zaměstnat válečného invalidu přednostně, pokud jeho pracovní schopnosti odpovídaly náročnosti dané pracovní pozice.³⁴¹ Československá vláda rovněž usilovala, aby se zabráňovalo propouštění válečných invalidů z jejich původních zaměstnání před válkou, a to jen z důvodu invalidity, když jinak byl zaměstnanec schopný svou původní práci vykonávat.³⁴² Recipročně byla poskytována státní podpora podnikům, které válečné invalidy zaměstnávaly. Ministerstvo sociální péče spolupracovalo mimo jiné s Ministerstvem národní obrany ve věci uvolňování pracovních pozic u armádních složek pro

³³⁸ V roce 1918/19 odborná školení absolvovalo v Čechách 1342 invalidů, v roce 1919/20 to již bylo 1747 invalidů. Viz NA, MSP, Sign. II3 – Výchova 1919

³³⁹ NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Rozpočty pro účely sociální péče 1918 - 1919

³⁴⁰ NA, MSP, Sign II/1, Péče o invalidy 1918

³⁴¹ Viz zákon č. 438/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace, ze dne 22. července 1919

³⁴² Viz NA, MSP, Sign. II3 - Memorandum družiny čs. válečných invalidů v Plzni na ministerstvo národní obrany ze dne 26. února 1919 – v tomto memorandu váleční invalidé protestují proti propouštění vál. invalidů ve Škodových závodech v Plzni, a to navzdory faktu, že invalidé po dobu dvou až tří let zde byli běžně zaměstnání.

válečné invalidy, které doposud zastávaly plně praceschopné osoby.³⁴³ Každému válečnému invalidovi při propuštění z vojenských složek, mělo být stanoveno existenční minimum s přihlédnutím k jeho individuálním životním poměrům.³⁴⁴

Kromě péče o válečné poškozence poskytované ze strany československého státu, byly pro tyto osoby soustředovány finanční prostředky i v nejrůznějších fondech. Dělo se tak jednak z iniciativy jejich domovských obcí, jednak ze strany soukromých dárců. Za příkladný projev solidarosti s válečnými poškozenými, lze dozajista považovat fondy vytvářené v chudých oblastech, kde životní podmínky obyvatel mnohdy zaostávaly za životní úrovní ve větších obcích.³⁴⁵ Navzdory veškeré snaze nového státu vynahradit, alespoň částečně, válečné útrapy všem, kteří v důsledku válečných událostí utrpěli, došlo i na projevy nespokojenosti a sociálního napětí.³⁴⁶

Úprava právní ochrany nájemníků

Bydlení, zejména ve velkých městech, bylo důležitou sociální otázkou již v druhé polovině 19. století. Válka však problémy s bydlením ještě umocnila. Proto stát přistoupil k alespoň částečné právní ochraně nájemníků. Co se týče protekcionismu právního postavení

³⁴³ NA, MSP, Sign II, Invalidi – družstva, schůze, umístění, zaopatření 1919

³⁴⁴ Určení existenčního minima záviselo na skutečnosti, zda v posledním zaměstnání válečného invalidy byly uzavřeny kolektivní smlouvy. Pokud kolektivní smlouvy byly uzavřeny, tak existenční minimum představovala nejnížší mzda té kategorie zaměstnanců, do které vál. invalida svou kvalifikací, stářím a rodinnými poměry náležel. Nebyly-li uzavřeny, tak existenční minimum představovala mzda či plat zaměstnanců stejně kvalifikovaných za stejných pracovních a rodinných poměrů. Viz NA, MSP, Sign. II3

³⁴⁵ Za příklad může posloužit Fond pro vdovy a sirotky po padlých vojínech v Benecku, Sirotčí a vdovský fond v Branné, Fond ku podporování vdov a sirotků po padlých vojínech pro obec Buřany, Fond pro vdovy a sirotky po padlých vojínech města Jilemnice, Fond Václava rytíře z Bergenthálu, Fond pro sirotky po padlých vojínech v Kruhu, Obecní vdovský a sirotčí fond v Lázních Bohdaneč, Fond občanské záložny v Lázních Bohdaneč pro sirotky po členech záložny, Fond ve prospěch sirotků po padlých vojínech do Holic příslušných, Fond pro pozůstalé sirotky po padlých vojínech členech v Lánech na Důlku, Fond k podpoře pozůstalých po padlých, zraněných a nemocem podlehlých vojínech v Moravanech, Fond pro sirotky a vdovy po padlých vojínech ve světové válce (v Sezemicích) atd. Viz NA, MSP, Sign. II3 – Fondy 1918

³⁴⁶ Jednalo se především o zchudlé oblasti, kupříkladu o demonstraci invalidů na Liberecku. Viz NA, MSP, Sign. II3

nájemce, tak se první formy právní regulace tohoto druhu začaly objevovat brzy po rozpoutání první světové války. Cílem bylo poskytnout právní ochranu rodinám osob, jež vykonávaly vojenskou službu. Jednalo se o zamezení zvyšování činže a zákaz vypovězení z pronajatých prostor. Právní úprava ochrany nájemníků - vojáků, jež byla přijata v roce 1915 v Rakousku a v roce 1917 v Maďarsku, se rozšířila i na centra válečného průmyslu. Postupně však zevšeobecněla a v souvislosti s rozsáhlou bytovou krizí, byla přijímána opatření v podobě analogických právních úprav platících obecně.

Objevila se však i první právní regulace ze strany vlády. Nařízení vlády rakouské z 20. ledna 1917, č. 34 ř. z. bylo tzv. nařízením rámcovým, které mělo účinnost jen v obcích s mimořádně vysokým nájemným. V českých zemích tak bylo vyhlášeno jen pro několik málo obcí; a zajímavé je, že mezi nimi nebyla Praha. Účelem bylo chránit nájemníky malých a středních bytů před zvýšením nájemného - „a pokud toho bylo k dosažení tohoto účelu třeba, před bezdůvodovou výpovědí, berouc zvláštní zřetel k osobám konajícím vojenské úkoly. Brzy se však ukázalo, že ochrany před zvýšením nájemného jest potřebí ve všech obcích a pro všechny, i pro velké byty...“.³⁴⁷

Druhé nařízení o ochraně nájemníků ze dne 20. ledna 1918, čl. 21 ř. z. platilo již pro všechny obce a pro všechny byty, „přinášejíc ochranu, ač jen skrovnou, také podnájemníkům. Důvody k výpovědi zůstávají celkem nezměněny. Platnost tohoto nařízení byla hned původně stanovena jen do 31. prosince 1918“.³⁴⁸ Po vyhlášení republiky proto ministr sociální péče ve shodě s ostatními ministry, vydal nařízení č. 83/1918 Sb. z. a n. o ochraně nájemců, které se vztahovalo k nájům bytů a jejich jednotlivých částí a k nájmu obchodních místností.³⁴⁹ Nařízení sice rozšiřovalo naléhavé důvody majitelů domů, pro které mohli přistoupit k výpovědi nájemce, na druhé straně však vyslovalo zákaz neoprávněného zvyšování

³⁴⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 275/1920 Sb. z. a n.. https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2666_02.htm

³⁴⁸ Tamtéž

³⁴⁹ NA, MSP, Sign. II2

nájemného v důsledku bytové nouze. Rovněž svým ustanovením § 6 zabraňovalo, aby se byt, jakožto vyhledávaná majetková hodnota, stal předmětem lichvy.³⁵⁰

Dne 9. února 1919 bylo pod číslem 62 Sb. z. a n., vydáno nové nařízení československé vlády, kterým bylo upraveno a zjednodušeno řízení o výpovědi. Na příště bylo možno dát výpověď jen v případě, svolí-li k ní napřed okresní soud. Také platnost tohoto nařízení byla omezena jen na dobu do 31. prosince 1919. Nařízením ze dne 17. prosince 1919, č. 671 Sb. z. a n., byla platnost obou výše jmenovaných nařízení prodloužena do konce března 1920. Vláda se nicméně rozhodla, neupravovat nájemní poměr nadále formou nařízení, nýbrž přímo zákonem. Přiměly ji k tomu nejen ústavní ohledy, ale také úvaha, že „jde tu o předpisy, zasahující hluboko do práv a zájmů téměř všech občanů, pozměňující do konce i platné zákony“.³⁵¹

Ucelenější právní úpravu této materie představoval zákon číslo 275/1920 Sb. z. a n. o ochraně nájemníků ze dne 08. dubna 1920. Jeho návrh předložila vláda prostřednictvím Ministerstva sociální péče ještě Revolučnímu Národnímu shromáždění dne 23. března 1920 (tisk č. 2666) s tím, že „o nutnosti ochrany nájemníků sotva kdo pochybuje...“ , ale jde o takový zásah do práv občanů, že pro něj zvolila formu nikoli pouhého dalšího vládního nařízení, ale zákona.³⁵² Stojí za zmínku, že o návrhu byla provedena písemná anketa, které se zúčastnili také organizace majitelů domů a spotřebitelů bytů. Jejich připomínky ministerstvo zapracovalo. Sociálně politický výbor proto návrh podpořil (tisk č. 2479).³⁵³ Zejména uvedl, že důvodem této zákonné úpravy je přetrvávající nedostatek bytů a jen pozvolné ožívání stavebnictví. Rozhodnutí čs. vlády prodloužit ochranu nájemníků, přineslo podle členů sociálně politického

³⁵⁰ Smlouvy, podle kterých měl nový nájemce plnit za to, že se dřívější nájemce vzdává pronajatých prostor, popřípadě měl-li nájemce plnit za zprostředkování nájmu cenu převyšující obvyklou odměnu, byly zakázané a neplatné. Viz ustanovení § 6 nařízení č. 83/1918 Sb. z. a n. o ochraně nájemců ze dne 17. prosince 1918

³⁵¹ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2666_02.htm

³⁵² https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2666_02.htm

³⁵³ https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t2749_01.htm

výboru „milionům sociálně slabých dobrodiní a postupným zdokonalováním a doplňováním ochranných ustanovení odstraňuje i domnělé příkrostiti oproti vlastníkům domů...“.³⁵⁴

Předmětem úpravy byla ochrana nájemníků nejen v prostorách, jež sloužily vyloženě k bydlení, ale jednalo se i o pachtovní smlouvy o provozování živnostenské koncese v pronajatých prostorách.³⁵⁵ Jednalo se průlomový předpis v tom smyslu, že tento zákon umožňoval vstupovat ze strany státu do ryze soukromoprávních vztahů, tj. projev vůle smluvních stran byl nahrazován rozhodnutím okresního soudu, v jehož obvodu se předmětný byt nacházel. Výpověď z nájmu se musela opírat o jeden ze zákonem vypočtených důvodů. Za důležitý důvod umožňující vypovězení nájemní smlouvy ze strany majitele bytu byl považován dle § 1 zákona č. 275/1920 Sb. z. a n. zejména: nezaplacení smluveného nájemného, porušování domovního pořádku hrubým způsobem, dal-li nájemník byt do podnájmu navzdory smluvnímu zákazu, dále pokud majitel bytu disponoval úředním povolením k užitečnější stavbě a opatřil nájemníkovi náhradní byt (který soud uznal za přiměřený), pokud majitel potřeboval byt nutně sám pro sebe, v případě, že majitel živnostenského podniku po továrnicky provozovaného potřeboval byt pro své dělníky apod. Zákonná ustanovení, jež upravovala podmínky výpovědi, nemohla být ani vyloučena ani omezena ujednáním smluvních stran.³⁵⁶ Výše nájemného směla být zvýšena o více než 20% pouze se svolením nájemního úřadu, přičemž se vycházelo z výše nájemného uzavřeného od 01. srpna 1914, anebo z později uzavřeného nájemního vztahu, jednalo-li se o první nájemné. Důvody pro zvýšení nájmu o více než 20% mohl nájemní úřad povolit pouze v rámci zákonem taxativně vypočtených důvodů.³⁵⁷ Pokud by majitel bytu zvýšil nájemné bez svolení nájemního úřadu, jednalo by se o právní úkon neplatný od samého počátku. Navíc, mohla být taková osoba potrestána peněžitou pokutou do výše až 20.000 Kč, popřípadě trestem vězení až na šest měsíců. Tyto tresty mohly být uloženy současně. Výnosy z peněžitých

³⁵⁴ Tamtéž

³⁵⁵ Viz ustanovení § 6 zákona č. 275/1920 Sb. z. a n. o ochraně nájemníků

³⁵⁶ Viz ustanovení § 7 zákona č. 275/1920 Sb. z. a n. o ochraně nájemníků

³⁵⁷ Viz ustanovení § 8, odst. 4 zákona č. 275/1920 Sb. z. a n. o ochraně nájemníků

pokut putovaly dle ustanovení § 29 zákona č. 275/1920 Sb. z. a n. do místních chudinských fondů. Není nezajímavé, že ve srovnání s praxí v současné době, mohla být trestně stíhána osoba, která by veřejně inzerovala volný byt k pronájmu, přičemž by vyzývala zájemce, aby podávali nabídky s uvedením ceny. Rovněž do střetu se zákonem mohla přijít osoba, která by veřejně inzerovala zájem o pronájem volného bytu a zároveň slibovala provizi.³⁵⁸ Pro zabránění činění nekalých praktik ohledně bytových prostor ze strany majitelů těchto nemovitostí, bylo vydáno nařízení vlády ze dne 29. ledna 1919 číslo 38/1919 Sb. z. a n. o zabírání bytů obcemi.³⁵⁹ Toto nařízení bylo vydáno na základě již zmíněného rakouského mimořádného zmocňovacího zákona č. 307/1917 ř.z.³⁶⁰ Dle tohoto nařízení, měl každý majitel domu v určeném bytovém obvodu nahlašovací povinnost, a to ve lhůtě ne kratší tří dnů. Majitel nemovitosti musel oznámit existenci 1) prázdného nepronajatého bytu, 2) vypovězeného nepronajatého bytu, 3) byty neobývané po dobu delší, jak čtyři týdny, 4) byty užívané občasně, 5) byty užívané jako skladovací prostory po dobu alespoň čtyř týdnů 6) prázdné bytové prostory, jejichž účel byl změněn teprve po 1. srpnu 1914, 7) nepoužívané tovární, živnostenské a obchodní prostory.³⁶¹ Za porušení vládního nařízení udílely tresty politické úřady. Za přestupek mohla být udělena pokuta do 5.000 Kč anebo trest vězení v délce šesti týdnů. Tresty mohly být uloženy současně.³⁶² Pokud došlo v souladu s výše uvedeným nařízením k zabránění bytu či místnosti, byla obec povinna platit majiteli nemovitosti náhradu ode dne převzetí až do dne vrácení

³⁵⁸ V poválečné době docházelo ze strany vlastníků bytů k různým nekalým praktikám a obcházení zákona. V důsledku stanovení pevného nájemného a nemožnosti ho zvýšit, ponechávali někteří majitelé raději své byty prázdné, popřípadě menší byty spojovali v jeden větší. Častým jevem bylo také využívání bytů k jiným účelům např. ke skladování, namísto, aby byl takový prostor nabídnut k pronájmu. Viz NA, MSP, Sign. II2 – zabírání bytů 1918

³⁵⁹ Odjímání bytů jejich dosavadnímu účelu, jejich spojování v jeden apod., nebylo možné bez povolení okresního hejtmanství dle místodržitelského nařízení ze dne 17. října 1918 číslo 79/1918 z.z. Místodržitelské nařízení mělo zabraňovat nekalým praktikám v hospodaření s byty před účinností výše uvedeného vládního nařízení. Viz NA, MSP, Sign. II2 – Zabírání bytů 1918

³⁶⁰ Jednalo se o zákon ze dne 24. července 1917 č. 307/1917 ř.z., jímž se vláda zmocňuje, za příčinou mimořádných, válkou vyvolaných poměrů vydávati potřebná opatření v oboru hospodářském.

³⁶¹ Viz ustanovení § 1 první části nařízení vlády č. 38/1919 Sb. z. a n. o zabírání bytů obcemi

³⁶² Viz ustanovení § 26 vl. nař. č. 38/1919 Sb. z. a n.

zabraného prostoru. Náhrada se majiteli prostoru vyplácela ve výši poslední činže, včetně vedlejších poplatků.³⁶³

Nájemní úřady, kterým dle zákona č. 275/1920 Sb. z. a n. byla svěřena důležitá role v ochraně práv nájemníků, se zřizovaly ve městech s vlastním statutem a v obcích nad 20.000 obyvateli. V menších obcích mohl být takový úřad zřízen usnesením obecního zastupitelstva, jež podléhalo schválení ze strany okresní politické správy. Obecní zastupitelstvo ve městech mohlo zřídit několik nájemních úřadů a stanovit obvod jejich působnosti. Náklady na fungování nájemního úřadu hradila obec ze svých prostředků. V čele úřadu stál předseda a jeho náměstek, jež byli jmenováni starostou obce, popřípadě okresní politickou správou (okresním úřadem), a to na období jednoho roku.

V zákonech, které svým předmětem úpravy na výše uvedený zákon navazovaly, byla právní ochrana slabší strany nájemního vztahu již jen odbourávána. Dělo se tak proto, že ochranu právního postavení nájemníků si zpočátku vynutila poválečná situace, tudíž byla vládou považována za opatření přechodného charakteru. Nicméně snaha o její odstraňování, byť postupná, narážela na překážky hlavně hospodářské povahy. I nadále se nedařilo oživit stavební ruch do takové míry, aby stavební podniky mohly vyvíjet činnost bez podpory státu. V roce 1922 tak např. vláda rozhodovala o úlevách na činžovní dani pro majitele domů o jednopokojových a dvoupokojových bytech. Ceny stavebních materiálů kontinuálně stoupaly na rozdíl od mezd, které nepostačovaly k úhradě rozdílu v ceně nájmu v nových a starých domech. Životní úroveň prostých obyvatel klesala. Nicméně otázka ochrany práv nájemníků a její povaha byla i politickou otázkou. To se promítlo i do osudu prvního ze zákonů, který měl zákon o ochraně nájemníků v prosinci 1921 novelizovat (tisk č. 3307), avšak byl Benešovou vládou nakonec pro odpor v sociálně politickém výboru poslanecké sněmovny odvolán. Vláda původně tvrdila, že „nedostatek bytů pozbyl namnoze již, ač mnoho jest tu ještě konati, svůj

³⁶³ Viz ustanovení § 9 a násl. vl. nař. č. 38/1919 Sb.z. a n.

hrozivý ráz díky účinkům zákonů vydaných ke zmírnění bytové nouze, jmenovitě pak díky záslužné činnosti stavebních družstev a obcí, které rozvinuly v mezích možností úspěšnou stavební činnost...“. Nechtěla ochranu nájemníků „úplně a najednou zrušit“, ale hodlala „pro některé případy rozšířit právo výpovědi a aspoň částečně uvolnit nájemné, a tak učinit další krok na cestě k úplnému odstranění vázaného hospodářství s byty. Vážné a mnohé jsou důvody, které hlavně uvolnění nájemného činí nezbytným nejen v zájmu jednotlivého pronajímatele, ale v zájmu návratu normálních poměrů na stavebním trhu, a tím v zájmu celého státu, který nyní s tak těžkými finančními obětmi podporuje stavební podnikání...“.³⁶⁴ Vláda proto přišla jen s návrhem zákona, na jehož základě se účinnost zákona ze dne 8. dubna 1920, č. 275 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků prodloužila do 30. dubna 1922³⁶⁵, a to jako zákon č. 488/1921 Sb. z. a n. Ministerstvo veřejných prací se poté v červnu roku 1922, na základě podnětu německého poslance K. Kostky, Národnímu shromáždění podrobně vyjádřilo o nově poskytovaných zárukách a úvěrech státu pro „povznesení staveb“. Zároveň podalo přehled novostaveb a přístaveb provedených od vzniku samostatného státu obcemi a soukromíky.

Jak jsem již zmínila v předchozím odstavci, tak právní předpisy, které následovaly původní zákon o ochraně nájemníků z roku 1920, se vyznačovaly restriktivní tendencí, co se týče rozsahu práv nájemníků. Jednalo se kupříkladu o zákon č. 130/1922 Sb. z. a n.³⁶⁶, zákon č. 85/1923 Sb. z. a n., zákon č. 85/1924 Sb. z. a n. (viz vládní návrh č. tisku 4523), zákon č. 48/1925 Sb. z. a n. nebo zákon č. 166/1930 Sb. z. a n. Posledně jmenovaný vyloučil z ochrany nájemníky v obcích s méně jak dvěma tisíci obyvateli.

Významným předpisem rozvíjejícím právní vztah mezi pronajímatelem a nájemcem, byl zákon číslo 48/1925 Sb. z. a n. o ochraně nájemníků. Zákon navrhla první Švehlova vláda na základě dohody koaliční Pětky v březnu 1925 (č. tisku 5091).³⁶⁷ Přišel se změnami, avšak

³⁶⁴ https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t3307_00.htm

³⁶⁵ https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t3316_00.htm

³⁶⁶ K jeho návrhu https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t3475_00.htm

³⁶⁷ https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t5091_00.htm

zároveň prodloužil ochranu nájemníků o další tři roky. Stejně, jako ve stejnojmenném zákonu z roku 1920, i zde ve svých ustanoveních bylo ze strany státu možné, aby svou ingerencí nahrazoval vůli smluvních stran. Rovněž i v tomto předpise ustanovení pojednávající o nájemném nedávala příliš velký prostor smluvní svobodě. Výše nájemného se i nadále odvíjela od jasně specifikovaných zákonných limitů každoročně aktualizovaných.³⁶⁸ Avšak právní vztah mezi stranami nájemní smlouvy nabýval na reciprocitě, neboť i na straně majitele pronajímaného prostoru, byly stanoveny určité povinnosti vůči nájemníkovi, např. zajištění odstraňování domácího odpadu a další.

Podpora stavebního podnikání – jedna z cest řešení bytové krize

Rozsáhlé ničení nemovitého majetku v průběhu války, zastavení či omezení veškeré výroby v důsledku válečného stavu, to všechno byly okolnosti, které způsobily bytovou krizi ohromných rozměrů. Dalším problémem byla stále narůstající cena stavebního materiálu v prvních poválečných letech.³⁶⁹ Nejen z těchto důvodů, byl hned v prvním čtvrtletí roku 1919 zřízen státní bytový fond, a to zákonem č. 98/1919 Sb. z. a n. o státním bytovém fondu.³⁷⁰ Tento fond sloužil pro podporu staveb s malými byty pro nezamožné a při jeho zřízení bylo na jeho

³⁶⁸ Viz NA, MSP, Sign. II2 – stanovení pevného nájemného

³⁶⁹ Ministerstvo sociální péče řešící bytovou otázku pro nezamožné, intenzívně spolupracovalo s ministerstvem veřejných prací a ministerstvem dopravy za účelem rychlého zajištění levných stavebních hmot a jejich dopravy do míst určení tak, aby bylo možno zahájit stavební práce na bytových domech pro nezamožné již na jaře r. 1919. Viz NA, MSP, Sign. II2

³⁷⁰ Zřízení státního bytového fondu souviselo také se skutečností, že z prostředků rakouského státního bytového fondu založeného r. 1910 (zákon č. 242/1910 ř.z., o zřízení fondu o péči bytovou ze dne 22.12.1910), bylo podporováno množství staveb, u kterých navíc za případnou hypotéku ručil státní bytový fond. V době vzniku republiky to znamenalo, že by veškeré stavby v době bytové nouze musely být přerušeny do doby, než dojde k vypořádání jmění rakouského státního bytového fondu. Tento nežádoucí stav se velmi dotýkal i úvěrních ústavů, které hypotekární zápůjčky, za předpokladu záruky ze strany bytového fondu, poskytovaly. Takovým úvěrním ústavem byla kupříkladu Úrazová pojišťovna dělnická pro království České v Praze, která poskytovala hypotekární půjčky z pohotových jistin na obecně prospěšné stavby zdravých a levných dělnických bytů. Ke konci roku 1918 tato pojišťovna evidovala půjčky na tzv. prvořadě hypotéky v celkové hodnotě 1.381.031 K a na tzv. druhořadě hypotéky v celkové hodnotě 759.077 K. Viz NA, MSP, Sign. II2

účet přikázáno 5.000.000 korun. Zákon o státním bytovém fondu stanovil pravidlo, že každý rok se budou ze státního rozpočtu vyčleňovat dva miliony korun do doby, než finanční prostředky fondu dosáhnou výše 25.000.000 korun.³⁷¹

V letech 1919 – 1924, v době účinnosti zákona č. 281/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře stavebního ruchu, byly stavebníci osvobozeni od daňové povinnosti a ze strany státu byly poskytovány garance a úlevy, mnohdy až do výše 80% stavebních nákladů. U státních družstev a veřejných zaměstnanců stát poskytoval garanci a úlevy až do výše 90% stavebních nákladů. Jen v roce 1919 stát na tyto účely uvolnil částku ze státního rozpočtu ve výši 5.000.000 Kč.³⁷² V období od roku 1919 až 1924 bylo na území Československa postaveno 4.070 nájemních domků o 38.000 bytech, 24.000 rodinných domků o 27.000 bytech. Celkový stavební náklad činil 4.413.000.000 Kč.³⁷³ V roce 1920 byla na podporu stavebního ruchu uvolněna ze státního rozpočtu další částka ve výši 25.000.000 Kč. Stalo se tak zákonem č. 92/1920 Sb. z. a n., kterým se povoluje další státní podpora stavebního ruchu. Tento zákon stanovil, že stát může podporovat i stavby započaté v roce 1920 jak ve městech, tak na venkově. Zemská politická správa byla tímto zákonem zmocněna, aby výrazným způsobem zasáhla do řízení podniku produkujícího či dopravujícího stavební hmoty v případě, že by nejednal ve prospěch veřejného zájmu. V krajním případě mohla řízení podniku i zcela převzít a stanovovat ceny. Proti rozhodnutí zemské politické správy se nebylo možné odvolat.³⁷⁴

Ve srovnání se sousedními zeměmi však nelze říci, že by celkové množství nově vystavěných bytových kapacit bylo obzvláště vysoké. Jen v poválečné Vídni bylo postaveno do roku 1926 celkem 35.000 nových bytů s velmi nízkým nájemným. V tzv. Velké Praze bylo vystavěno celkem 2116 nových domů, z čehož pouze 120 domů obecních o 12.043 bytech. Dle

³⁷¹ Viz ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 98/1919 Sb. z. a n. o státním bytovém fondu

³⁷² Viz § 2 zákona č. 281/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře stavebního ruchu

³⁷³ Štern Evžen, *Deset let naší sociální politiky*, Praha 1929, s. 8

³⁷⁴ Viz § 2 zákona č. 92/1920 Sb. z. a n., kterým se povoluje další státní podpora stavebního ruchu

šetření městského statistického úřadu se jen v Praze v té době postrádalo minimálně 30.000 malometrážních bytů.

Navzdory prokazatelně pozitivnímu efektu státní podpory stavebního ruchu, nebyla v následujících letech účinnost příslušných zákonů prodloužena. Pomoc státu v této oblasti již nenabývala systematických forem. Zákon č. 44/1927 Sb. z. a n. o stavebním ruchu ze dne 07. dubna 1927, v pořadí jako poslední, přinesl určité daňové úlevy a možnost poskytnout státní záruku, ale již jen vybraným subjektům a za splnění zákonem určených podmínek. Výjimku představovali státní a veřejní zaměstnanci, pro něž byly na bytovou péči vyčleněny finanční prostředky ve výši 580.000.000 Kč. Jinak státní podpora pro stavbu obytných domů mohla být udělena v obcích, které trpěly závažným nedostatkem malých bytů pro méně zámožné vrstvy obyvatelstva. Na státní podporu nebyl nárok, o jejím udělení či neudělení rozhodovalo ministerstvo sociální péče v dohodě s ministerstvem financí a ministerstvem veřejných prací. Státní podpora směla být udělena pouze stavbám započatým k 31. březnu 1928. Zákon jasně specifikoval, co se v této době rozumělo domem s malými byty, malou živnostenskou provozovnou či malým bytem jako takovým.³⁷⁵ U nájemních domů stát poskytl záruku pouze, byla-li stavebníkem obec nebo obecně prospěšné stavební družstvo. Úplné osvobození od domovní daně, daně činžovní a třídní, stát umožnil pro nové stavby, jež byly dokončeny v letech 1926 – 1928, a to na 25 let. Pokud se jednalo o stavby s malými byty a malými provozovnami a byly zahájeny v roce 1925 a dokončeny do konce roku 1928, tak daňové úlevy platily po dobu 35 let.

³⁷⁵ Zákon č. 44/1927 Sb. z. a n. v ustanovení § 31 definoval dům s malými byty a malými provozovnami jako dům, ve kterém z celkové podlahové plochy připadají 2/3 na malé byty a malé provozovny. Za malé byty se v té době považovaly uzavřené byty, jejichž podlahová plocha nepřesahovala 80 m². Naopak za domy s malými byty se nepokládaly: vily, hotely, hostince, léčebny, pensionáty, internáty apod.

Lze shrnout, že co se týče bytové otázky, tak v poválečném období představoval největší problém nedostatek tzv. malobytů, které by byly z hlediska výše nájemného dostupné pro dělnické a malouřednické rodiny.

Kapitola V.

Změny v sociálním zákonodárství za první republiky, reakce na prosperitu 20. let a velkou hospodářskou krizi v třicátých letech

Na zákony, které řešily aktuální poválečné problémy nově vzniklého státu a důsledky válečného konfliktu, což jsme sledovali v předchozí kapitole, navázalo vlastní československé sociální zákonodárství. To zejména dále rozvíjelo či novelizovalo převzaté právní předpisy a také normy prvních let nového státu, snažilo se stav i v této právní oblasti unifikovat a reagovalo na aktuální společenskou a ekonomickou situaci.

Ministerstvo sociální péče

Náročné cíle sociální politiky v nově vzniklé republice byly naplňovány na prvním místě Ministerstvem sociální péče ČSR. Ministerstvo (na počátku jako „nejvyšší správní úřad“ pro oblast sociální péče) započalo svou činnost již na základě zákona č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém a již jsem ukázala, že sociální otázky patřily již v době fungování Národního výboru k nejdůležitějším. Do oboru působnosti tohoto ministerstva (jak bylo opět označováno již od konce roku 1918) spadalo řešení sociálně-politických otázek, pracovní právo (jak v rámci vnitrostátním, tak mezinárodním), ochrana dělnictva, hromadné pracovní smlouvy, domácí práce, závodní výbory, dozor nad ochranou dělnictva, zprostředkování práce, ochrana domácího trhu práce, vystěhovalectví, realizace

opatření proti nárůstu nezaměstnanosti³⁷⁶ a péče o nezaměstnané. V oblasti sociálního pojištění, mělo ministerstvo sociální péče na starosti pojištění úrazové, nemocenské, invalidní, starobní, pensijní a pojištění veřejných zaměstnanců. Ministerstvo sociální péče věnovalo nemalou pozornost péči o potřebné kategorie osob, především péči o mládež, péči o válečné a poválečné poškozené. Do oboru působnosti ministerstva rovněž spadala péče bytová a stavební, ochrana spotřebitelů a družstevnictví.

Ministerstvo sociální péče spolupracovalo s mnohými dalšími ministerstvy, neboť mnohá jejich agenda spadala do oboru sociální péče, ale z různých důvodů byla ponechána v působnosti jiných centrálních správních úřadů. Jednalo se zejména o ministerstvo vnitra, které tradičně zastřešovalo chudinskou péči obcí, dále ministerstvo veřejných prací, jež zabezpečovalo péči o horníky, včetně hornického pojištění, ministerstvo spravedlnosti mělo na starosti sociální otázky, jež vyvstávaly při správě justiční, ministerstvo veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy působilo v oboru zdravotní a sociálně hygienické péče, ministerstvo zemědělství pečovalo o zemědělce, ministerstvo obchodu spravovalo agendu péče o živnostníky, ministerstvo zahraničních věcí reprezentovalo v zahraničí postoje nově vzniklé republiky a nakonec ministerstvo školství a národní osvěty. Mezi jednotlivými centrálními správními úřady čas od času probíhaly i kompetenční spory, neboť působnost jednotlivých ministerstev vždy nekopírovala působnost původně rakouských.³⁷⁷ Tuto otázku jsem již

³⁷⁶ Jedna z forem boje proti narůstající míře nezaměstnanosti, byla i ochranná legislativa týkající se jednotlivých skupin zaměstnanců. Počátkem roku 1919 byla vydána nařízení vlády zapovídající rozvázání služebního poměru se zaměstnanci, kteří nastoupili vojenskou službu. Jednalo se o nařízení vlády č. 14/1919 Sb. z. a n. o zachování služebních poměrů podléhajících zákonu o obchodních pomocnících za války a nařízení vlády č. 15/1919 Sb. z. a n., jímž se obmezuje výpověď určitých služebních poměrů. Viz NA, MSP, Sign. IIII

³⁷⁷ Za příklad poslouží kompetenční spor mezi ministerstvem sociální péče a ministerstvem školství a národní osvěty ohledně povahy mateřských školek. Na základě recepční normou přejatých zákonů (§§ 1 a 9 zákona č. 46/1968 ř.z., jímžto se vydávají základní pravidla o postavení školy k církvi, ze dne 25. května 1868), mateřská školka představovala, dle názoru ministerstva školství a národní osvěty, již vzdělávací zařízení pro děti v předškolním věku, kdežto ministerstvo sociální péče v mateřské školce spatřovalo zařízení nahrazující rodinnou péči pro děti školou nepovinné, tudíž spadající do gesce ministerstva sociální péče, odboru péče o mládež. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Schůze a porady 1919

nastínila též v předchozí kapitole, kdy se na předkládání příslušných vládních předloh podílely oba sociálně politické výbory obou komor Národního shromáždění a představovaly tak důležitý jednotící prvek sociálního zákonodárství.

Po organizační stránce ministerstvo sociální péče sestávalo od roku 1919 z následujících odborů: z odboru péče o mládež, z odboru péče o invalidy, péče bytové a družstevnictví a z odboru ochrany dělnictva, zprostředkování práce, živnostenské inspekce a sociálního pojištění.

Kromě ministerstva, dalšími správními či samosprávnými články, jež významným způsobem přispívaly k naplňování a realizaci sociální politiky, byly obce, okresy a země. Na principu obecní samosprávy, byla obcemi realizována zejména chudinská péče. Na úrovni okresů a zemí se prolínala státní správa s územní samosprávou. Samosprávná okresní zastupitelstva a okresní výbory (stejně samosprávné orgány fungovaly na úrovni zemí), se zabývala řešením sociálních otázek a sociální péče svým významem přesahujícím obecní rámec. Konkrétně se jednalo zejména o zřizování a podporu ústavů sociální péče, podniků a zařízení pro zlepšení tělesného a mravního blaha obyvatelstva, dále péče o jeho zdravotní, bytové a sociální poměry. Dohledací činnost nad samosprávnými orgány vykonávaly okresní úřady v čele s okresním hejtmanem, obdobně na úrovni zemí, zemské úřady v čele se zemským prezidentem.

Placená dovolená

Příkladem nového československého zákonodárství, které navazovalo na první československé sociální a pracovně právní předpisy (zejména na zákon o osmihodinové pracovní době), byly zákony, jež zaváděly pro zaměstnance placenou dovolenou. Jednalo se o zákon č. 261/1921 Sb. z. a n., kterým se zavádí placená dovolená pro dělníky při dolování na

vyhrazené nerosty ze dne 1. července 1921 a zákon č. 67/1925 Sb. z. a n., kterým se zavádí placená dovolená pro zaměstnance ze dne 3. dubna 1925.

Prvně jmenovaný zákon navrhla vláda prostřednictvím ministerstva veřejných prací již 2. ledna 1921 (tisk č. 1364) a souvisel s ještě probíhajícími jednáními o eventuální socializaci (zestátnění či zavedení podílu horníků na jejich řízení) dolů.³⁷⁸ Proto byl zákon přikázán výborům sociálně politickému a socialisačnímu. Vláda při jeho projednávání uvedla, že již při mzdových jednáních v roce 1920 byla v řadě uhelných revírů přiznána dělníkům placená dovolená, „přičemž bylo výslovně podotčeno, že úprava dovolených má se státi v roce 1921 zákonem.“³⁷⁹ Projednávání bylo propojeno s návrhem zákona, který měl zavést účast zaměstnanců na správě a čistém zisku podniků, což byl návrh Al. Tučného již z června 1920 (tisk č. 33). Společnou zprávu (tisk č. 1988) dostali na starost zpravodajové K. Brožík a Al. Tučný, právě socialistické strany zákon vehementně prosazovaly. Zákon byl přijat v obou komorách a 1. července 1921 vyhlášen ve Sb. z. a n pod číslem 262. Poskytoval horníkům placenou dovolenou v rozsahu 5 – 12 dnů, a i v této otázce měly zákonem posíleny pravomoce závodní rady v jednotlivých dolech.

Podrobnější úpravu pro další kategorie zaměstnanců přinesl až zákon č. 67/1925 Sb. z. a n., kterým se zavádí placená dovolená pro zaměstnance ze dne 3. dubna 1925. Připomeňme, že původně minimální každoroční placenou dovolenou zaměstnancům obsahoval již návrh A. Tučného, který byl podán ihned po schválení dovolené pro horníky (tisk č. 2182). Čs. socialisté jej neprosadili ani jako opakovaný návrh A. Laubeho z roku 1922. Vláda také nevyslyšela rezoluci přijatou na 67. schůzi poslanecké sněmovny dne 19. května 1921 a rovněž na 61. schůzi senátu dne 1. července 1921 při projednávání vládního návrhu zákona, kterým se zavádí placená dovolená pro dělníky při dolování na vyhrazené nerosty. V rezoluci byla vláda vyzvána, aby

³⁷⁸ https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t1364_00.htm

³⁷⁹ Tamtéž

předložila Národnímu shromáždění návrh zákona, kterým se placená dovolená zavádí i pro ostatní dělnictvo. Argumentováno bylo zejména tím, že tuto otázku již řešila celá řada států, nejbližše sousední Rakousko.

Zákon tak navrhla vláda jako návrh celé koalice až 19. března 1925 (tisk č. 5112), a to mimo jiné v souvislosti s již výše zmíněným zákonem na ochranu nájemníků. Obě komory návrh urychleně projednaly a ve zkráceném řízení schválily.³⁸⁰ Zaměstnanci vznikala nárok na placenou dovolenou tehdy, byl-li po dobu minimálně jednoho roku zaměstnán u téhož zaměstnavatele. Po jednom roce zaměstnání činila placená dovolená šest dnů. Teprve po deseti letech zaměstnání se její délka zvyšovala o jeden den a po patnácti letech práce se placená dovolená zaměstnanci prodloužila opět o jeden den, tj. na celkových osm dní v roce placené dovolené. Pokud do doby čerpané dovolené spadala neděle či svátek, tak se do doby dovolené započítávaly. Zákon o placených dovolených se však nevztahoval na všechny kategorie zaměstnanců. Placené dovolené nemohli užívat kupříkladu zemědělství a lesní dělníci, taktéž jiní sezónní zaměstnanci, státní zaměstnanci, zaměstnanci státních podniků anebo domácí pracovníci.

Byť se jednalo, ve srovnání se současnou právní úpravou, o relativně krátký časový úsek určený k odpočinku, došlo v jeho důsledku k rozvoji cestovního ruchu a sportovních aktivit obyvatelstva. Pro srovnání, rakouská právní úprava privilegovala určité kategorie zaměstnanců, kterým legislativní cestou zaručovala právo na placenou dovolenou. Nárok na placenou dovolenou měli v první řadě veřejní zaměstnanci, následovaní soukromými zaměstnanci vyšší kategorie³⁸¹. Výměr dovolené činil pro tyto osoby 10 dnů až tři týdny.

³⁸⁰ https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t5112_00.htm

³⁸¹ Viz ustanovení § 17 zákona č. 20/1910 ř. z. o služební smlouvě obchodních pomocníků a jiných zaměstnanců v podobném postavení (zákon o obchodních pomocnících)

Zaměstnávání dětí

Zákon o osmihodinové pracovní době napomohl k markantnější eliminaci dětské práce a pokračoval tak v trendu, který byl jasně patrný již od konce devatenáctého století. Ustanovení zákona č. 91/1918 Sb. z. a n. týkající se ochrany mladistvých zaměstnanců, dále rozvíjel zákon č. 420/1919 Sb. z. a n. o práci dětí. Zákon navrhla vláda 10. dubna 1919 (číslo tisku 784)³⁸² s odůvodněním, že „dítě dneška jest národem zítřka“, proto se kategoricky vyslovila proti vykořisťování dětské práce a vyjádřila potřebu definovat typ provozoven a zaměstnání, které nejsou pro práci chlapců a dívek vhodné.³⁸³ Zákon poté (v návaznosti na již zmíněný zákon č. 91/1918 Sb. z. a n.), doporučila s menšími úpravami přijmout zpráva výboru sociálně politického (č. tisku 1329). Revoluční Národní shromáždění jej schválilo 17. července 1919.

Tento zákon výslovně stanovil, že zaměstnávání dětí mladších 14-ti let se dovoluje výhradně na základě jeho ustanovení. Obecné omezení využívání dětské práce bylo formulováno v ustanovení § 4. Zákon rovněž omezoval výkon libovolné práce ze strany dětí tím, že stanovil nejen věkovou hranici, ale zaměstnávání dětí vázal na plnění povinné školní docházky a dále vykonávaná práce nesměla děti ohrozit na zdraví, řádném duševním vývoji a mravnosti. V tomto směru bylo Československo podporováno i ze strany Mezinárodní organizace práce, jejíž členové (včetně československého státu) ratifikovali Úmluvu č. 5 z roku 1919 o minimálním věku v průmyslu a Úmluvu č. 10 z roku 1921 o minimálním věku v zemědělství. Na aplikaci tohoto zákona v praxi dohlížely politické správy I. stolice.

Chudinská péče

Stejně jako u jiných sociálních právních norem, došlo recepční normou – zákonem č. 11 / 1918 Sb. z. a n. k převzetí i celého systému veřejné chudinské péče. Od nově vzniklého státu

³⁸² https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0784_02.htm

³⁸³ Tamtéž

se však očekávalo, že výrazně zasáhne do systému péče o chudé a praceneschopné občany. V zákonu č. 76/1919 Sb. z. a n., jehož předmětem úpravy se stala reorganizace a unifikace obecní samosprávy, bylo stanoveno, že vyšší samosprávné stupně a nebo přímo státní správa, by měly být v budoucnu odpovědné za poskytování chudinské péče a za správu a řízení chudinských ústavů. Nakonec z těchto smělých plánů sešlo, neboť by to znamenalo neúměrné zatížení státní pokladny a role československého státu se v této oblasti omezila více méně na poskytování bezplatného léčení zchudlých občanů obvodními lékaři. Poskytování chudinské péče tedy bylo ponecháno stále na bedrech domovských obcí, i když již od osmdesátých let 19. století dochází zčásti k nahrazování chudinského zaopatření péčí poskytovanou na základě sociálního pojištění jednotlivců. Významným v tomto smyslu se stal zákon číslo 268/1919 Sb. z. a n., kterým došlo k rozšíření nemocenského pojištění na všechny námezdní pracovníky, tj. na čeledíny a zemědělské dělníky.

Nejrizikovější skupinou z hlediska poskytování chudinského zaopatření zůstali invalidé a staří občané. Situaci těchto kategorií občanů však záhy řešil zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, o kterém bude zevrubněji pojednáno níže. Navíc životní úroveň těchto občanů byla alespoň udržována na stejné úrovni za pomoci drahotných přídavek, jež byly vypláceny až do roku 1927. Soustava právních předpisů v oblasti sociálního pojištění, jež postupně přebírala úlohu chudinského zaopatření, byla ve dvacátých letech dvacátého století dotvořena dalšími zákony, které se snažily nejen o co nejširší osobní působnost, ale také o pokrytí nejrizikovějších sociálních situací. Jednalo se o zákony: o pojištění osob nesoustavně výdělečně činných pro případ nemoci, invalidity a stáří, o pojištění osob samostatně hospodařících pro případ invalidity a stáří, o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců a dále zákony, jež pamatovaly na případ nezaviněné nezaměstnanosti. Veškeré dávky vyplácené na základě nové legislativy, byly považovány za plnohodnotnou náhradu

chudinského zaopatření. Dobová právní teorie rovněž zastávala názor, že veškeré právní normy skýtající určitou formu zaopatření, je nutno považovat za nahrazující chudinskou péči.

Součástí veřejné chudinské péče byla i péče o mládež, která vyžadovala zvláštní pozornost, neboť se jednalo o občany v předaktivním věku, neschopné obstarávat si živobytí vlastní prací. Kromě péče o mládež poskytované ze strany obce, se na péči o děti a mládež zaměřovaly různé spolky na bázi dobrovolnosti. Mimo státních subvencí, spolky vlastním přičiněním soustřeďovaly k tomuto účelu finanční prostředky. V této době vznikly známé spolky, jako byly například: Československý červený kříž, České srdce či Československá péče o dítě.

Čím větší počet dobrovolnických spolků byl, tím větší byla ze strany státu vyvíjena snaha o získání přehledu o kvalitě fungování těchto organizací. Dozor nad nejen výše zmíněnými sociálními organizacemi, vykonávala po určitou dobu, z pověření ministerstva sociální péče, Dr. Alice G. Masaryková³⁸⁴. Jejím úkolem bylo zaměřit se především na činnost organizací a ústavů z oboru sociální péče o mládež a nad odbornými školami sociálními a sociologickými. Dr. Alici Masarykovou doporučila pro tuto funkci Česká zemská komise pro péči o mládež v Praze³⁸⁵. Dr. Masaryková se měla konkrétně věnovat následujícím činnostem: 1) vést evidenci zařízení a praktických pomůcek sociální péče o mládež v rodinách, podávat ministerstvu periodické inspekční zprávy (alespoň 1 x za tři roky), dále podávat zprávy o stavu sociální péče o mládež v jednotlivých obvodech (okresy, župy), 2) udržovat kontakty s veřejnými a soukromými organizacemi a institucemi, jmenovitě s výchovnými a odbornými

³⁸⁴ NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Dozor nad organizacemi soc. péče o mládež

³⁸⁵ V návrhu na pověření Dr. Alice Masarykové inspekci sociální péče o mládež v rodinách ze dne 27.12.1918, adresovanému ministerstvu sociální péče, je ze strany zemské komise pro péči o mládež popisována výchozí neuspokojivá situace v této oblasti. Absence aplikační praxe ustanovení § 32 chudinského zákona (zákon č. 59/1868 z. z. ze dne 3. prosince 1868), tj. ustanovování patřičného počtu otců chudých, jež by aktivně podávali návrhy chudinským komisím. Dále upozornění na nevhodnost poskytování podpory výhradně v peněžní formě, namísto podniknutí organizačních opatření, a to zvláště s ohledem na efektivnost výchovného působení na děti a mládež. Dále upozornění na skutečnost, že v případě dětí, peněžní prostředky často nedoputují k jejich adresátům. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 - 1919

ústavy, a to za účelem dosažení součinnosti mezi péčí ústavní a rodinnou, 3) starat se o odborné proškolení úředníků a dobrovolníků, vykonávat dozor nad těmito vzdělávacími institucemi, účastnit se závěrečných zkoušek a potvrzovat vydávaná vysvědčení, 4) podávat ministerstvu, organizacím (i soukromým), zemským komisím pro péči o mládež návrhy, jak umocnit a zdokonalit tento obor sociální péče a dále poskytovat dobrá zdání pro zamýšlené změny. Dr. Masaryková vykonávala tuto funkci od roku 1919, přičemž první rok bez nároku na honorář.³⁸⁶

Z důvodu zefektivnění fungování péče o mládež, byly zřizovány na úrovni zemí a poté i v okresech komise, jejichž úkolem byla organizace vlastní péče o mládež a koordinace dobrovolnických aktivit v této oblasti. Ve stanovách každé okresní komise pro péči o mládež v zastupitelském okrese v § 2, byla specifikována náplň činnosti komise, a to zejména, cituji: „Pečovati o výchovu a opatření chudých dětí osiřelých, opuštěných a zanedbaných, jakož i dětí tělesně neb duševně abnormálních³⁸⁷, pokud úkol ten není řádně obstaráván orgány veřejnými neb jednotlivci zákonem k tomu povolanými a podporovati také ve výchově dítek ty rodiče, kteří pro chudobu nebo z jiných příčin k tomu nestačí.“³⁸⁸

Samo ministerstvo sociální péče se snažilo věnovat péči o mládež pozornost a vynakládalo v rámci možností finanční prostředky pro tento obor sociální péče.³⁸⁹ V roce 1919 bylo ze státního rozpočtu uvolněno pro odbor pro péči a mládež při ministerstvu sociální péče, celkem 6.300.000 K. Tato částka byla rozdělena k následujícím účelům: 1.500.000 K na podporu stávajících zařízení péče o mládež, 750.000 K pro podporu vzniku nových zařízení,

³⁸⁶ NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Dozor nad organizacemi soc. péče o mládež

³⁸⁷ Ještě před vznikem republiky se jako jeden z mála spolků intenzívně věnoval hluchoněmým dětem Zemský spolek pro péči o hluchoněmé v království Českém. Spolek zejména zakládal školy pro hluchoněmé děti ve věku 7 – 15 let, školy pokračovací a mateřské školy pro hluchoněmé děti. Dále usiloval o zřizování školních oddělení při obecných školách pro děti silně nedoslýchavé. Tento spolek založil první Ústav pro hluchoněmé v Čechách, jenž sídlil v budově České zemské komise na Praze 2, čp. 1476. NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Spolky 1918

³⁸⁸ NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Péče o mládež 1919

³⁸⁹ Ministerstvo sociální péče, v kooperaci s ministerstvem pro zásobování lidu, mělo na starost distribuci přidělů potravin pro sociálně potřebné v rámci oboru své působnosti. V roce 1919 bylo na území Čech vyživováno celkem 112.000 dětí ze státních zdrojů. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Výživa dětí 1919

500.000 K na zkvalitnění péče o matky a kojence, 500.000 K pro péči a výchovu mládeže neplnomyslné, 190.000 K pro výchovné ústavy zpustlé mládeže, 60.000 K na vzdělávání výkonných sil pro péči o mládež. Částka ve výši 2.800.000 byla určena pro Slovensko.³⁹⁰ Jak ale vyplývá z „Rekapitulace potřeby na rok 1919, která by se měla hraditi z prostředků státních“, vypracované českou zemskou komisí, tak výše potřebných financí značně přesahovala výši prostředků uvolněných pro rok 1919 ze státního rozpočtu.³⁹¹

Změny v sociálním pojištění

Pro oblast sociálního pojištění neznamenal první léta po vzniku československé republiky výrazný posun směrem k ucelené a komplexní úpravě sociálního pojištění obecně, popřípadě ani k úpravě pouze určitého druhu sociálního pojištění. Jednalo se tak zpočátku pouze o dílčí úpravu převzatých předpisů, kroky směřující k unifikaci a adaptaci na nové podmínky, totiž vznik samostatného státu. Jedním z prvních úkolů československého státu bylo odloučení vnitrostátních orgánů veřejnoprávního sociálního pojištění od pojišťovacích ústředí ve Vídni. Dále byla nezbytná unifikace rozdílných právních předpisů v jednotlivých částech nového státu, bylo třeba docílit rozšíření okruhu pojištěnců, zjednodušení organizační struktury spravujících sociální pojištění a změn v systému dávek. Pojištěncům byly v prvních poválečných letech vypláceny tzv. drahotní příplatky, které měly za úkol vyrovnávat rozdíly mezi hodnotou sociální dávky a hodnotou peněžních prostředků, jež značně utrpěla v důsledku inflace.

³⁹⁰ Výše uvedené rozdělení finančních prostředků ze státního rozpočtu (kapitola 21 státního rozpočtu pro rok 1919), bylo učiněno pouze rámcově. Jelikož k tomuto účelu byly v předchozí době vyčleňovány fin. prostředky velmi omezeně, nebylo možné ze strany ministerstva rozčlenit výdaje této kapitoly na řádné a mimořádné. Viz NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Rozpočty pro účely sociální péče 1918 -1919

³⁹¹ Z „Rekapitulace potřeby na rok 1919, která by se měla hraditi z prostředků státních“ vyplývá, že pro optimální fungování péče o mládež by bylo potřeba vyčlenit částku o cca 11 mil. K vyšší, konkrétně 17.977.665 K. NA, MSP, Sign. I, 1918 – 1919, Rozpočty pro účely sociální péče 1918 -1919

K markantnějším změnám ohledně koncepce právní úpravy sociálního pojištění, docházelo především ve dvacátých letech, a to v návaznosti na hospodářskou konjunkturu a dosažení konsenzu v rámci vládní koalice. Tyto reformy znamenaly výrazné zlepšení postavení jednotlivce v sociálním systému. Jako první se do historie sice zapsala reforma hornického bratrského pojištění, již předcházela řada hornických stávek, avšak poté následovalo vydání hned tří stěžejních právních předpisů týkajících se sociálního pojištění. Jednalo se o zákon číslo 224/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, zákon číslo 148/1925 Sb. z. a n. o pojištění osob samostatně hospodařících a zákon číslo 221/1925 Sb. z. a n. o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců. Kromě problematiky zabývající se sociálním pojištěním, se normotvorná činnost v této době soustředila například na ochranu a rozšíření práv nájemníků, právní úpravu vystěhovalectví a dalším aktuálním otázkám v sociální oblasti.

Nemocenské pojištění

Oblastí, kde byly unifikační legislativní snahy částečně korunovány úspěchem, bylo nemocenské pojištění. Jak jsem již uvedla výše, tak v českých zemích před vyhlášením republiky tuto oblast upravoval zákon č. 33/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ nemoci a jeho novela č. 39/1889 ř.z., jímž činí se některé změny v zákoně ze dne 30. března 1888. (z. č. 33) o pojišťování dělníků pro případ úrazu a novela č. 457/1917 ř.z., jímž se mění zákon o nemocenském pojišťování dělníkův. Povinné pojištění se vztahovalo na dělníky a úředníky zaměstnané v průmyslu a živnostech. Při odvádění pojistných částek nemocenského pojištění byl ze dvou třetin zatížen zaměstnanec a z jedné třetiny zaměstnavatel. Panovala tak velká roztržitost mezi poskytovateli nemocenského pojištění. Československá republika při svém vzniku převzala celkem 2073 nemocenských pokladen. Kromě těchto, působily v českých

zemích ještě zvláštní hornické nemocenské pokladny, nemocenské pokladny státních podniků, železnic, tabákových továren a další.

Recipované předpisy týkající se nemocenského pojištění, bylo nezbytné v brzké době přizpůsobit novým poměrům a změněným potřebám. Zejména socialistické strany to považovaly za významnou součást svých programových priorit a snažily se to prosadit i ve vládách a jimi obsazovaných resortech. Rozšíření pojištění na zemědělství prosazovala i strana agrární. Ostatně druhá vláda tzv. rudozelené koalice vedená sociálním demokratem V. Tusarem, to ve svém programovém prohlášení po volbách 1920 definovala.

Změny v recipovaných normách byly učiněny zákonem č. 268/1919 Sb. z. a n., jímž se mění předpisy zákona o nemocenském pojištění dělníků, zákonem č. 689/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákonů o pojištění dělníků pro případ nemoci (k tomu viz vládní návrh zákona na změnu některých ustanovení zákonů o pojištění dělníků pro případ nemoci. (tisk č. 721), zákonem č. 489/1921 Sb. z. a n. o prodloužení působnosti zákona ze dne 22. prosince 1920, č. 689 Sb. z. a n., a o změně zákonů ze dne 30. března 1888, č. 33 ř.z., ze dne 20. listopadu 1917, č. 457 ř.z., ze dne 15. května 1919, č. 268 Sb. z. a n., a ze dne 22. prosince 1920, č. 689 Sb. z. a n., o nemocenském pojištění dělníků (na základě vládního návrhu číslo tisku 3312), dále zákonem č. 397/1922 Sb. z. a n., kterým se prodlužuje působnost některých právních předpisů v oboru nemocenského pojištění dělníků, zákonem č. 144/1923 Sb. z. a n., kterým se prodlužuje působnost některých právních předpisů v oboru nemocenského pojištění dělníků a zákonem č. 248/1923 Sb. z. a n., jímž se mění některá ustanovení, případně prodlužuje působnost některých právních předpisů o nemocenském pojištění dělníků.

Výše uvedené novely se vyznačovaly jasně stanoveným a rozšířeným okruhem osob, pro které se nemocenské pojištění stávalo obligatorním. Zvláště důležitým v tomto ohledu se stal zákon č. 268/1919 Sb. z. a n., který rozšířil pojistnou povinnost na všechny osoby pracující v námezdním poměru, zejména na lesní a zemědělské zaměstnance. Pro tyto skupiny

zaměstnanců platilo, že pro ně mohly být ze zákona zakládány zvláštní nemocenské pokladny. Mohlo se tak stát v případě, kdy u jedné nemocenské pokladny bylo pojištěno alespoň 1.000 pojištěnců lesních a zemědělských, anebo v případě, kdy v rámci téhož politického okresu bylo pojištěno více jak 2.000 těchto osob.³⁹² Nová právní úprava dále umožnila rozšíření dávek peněžitých i naturálních, včetně jejich kvalitativního zlepšení.

Co se týče subjektů, jež pojištění poskytovaly, tak došlo ke značné restrikci a zpřísnění podmínek, za kterých se mohla stát určitá organizace poskytovatelem nemocenského pojištění. Zákonem č. 268/1919 Sb. z. a n. byly zrušeny tři čtvrtiny převzatých nemocenských pokladen. Zbylo na 536 ústavů, u kterých bylo pojištěno cca 2.400.000 pojištěnců.³⁹³ Nemocenské pojištění zajišťovaly zejména okresní nemocenské pokladny, závodní nemocenské pokladny, společenstevní, učňovské atd. Jednotlivé nemocenské pokladny musely dosáhnout určité početnosti své členské základny, jinak nemohly nemocenské pojištění poskytovat. Tímto způsobem bylo dosaženo snížení počtu poskytovatelů tohoto druhu pojištění a tím i přílišných rozdílů v kvalitě poskytovaných pojistných plnění. Veškeré zákonné změny bývalých rakouských předpisů respektovaly princip samosprávy pojišťoven. Dozor nad nemocenskými pojišťovnami vykonávaly státní úřady politické.

Novelami z let 1920 a 1921 se změnilы poměry ohledně peněžitých dávek, které byly přizpůsobeny nové valutní situaci. Dále bylo zavedeno povinné rodinné pojištění a náklady na pojistné se rozdělily rovným dílem mezi zaměstnance a zaměstnavatele.

Předmětem nemocenského pojištění bylo poskytování nemocenských podpor, podpor šestinedělek a pohřebné. Od počátku nemoci měl nemocný nárok na poskytnutí lékařské pomoci zdarma, včetně pomoci u porodu, asistenci porodní báby, léčiva a potřebné terapeutické pomůcky. Pokud nemoc trvala déle než tři dny a pojištěnec byl po uplynutí této doby stále

³⁹² Viz ustanovení § 1 zákona č. 489/1921 Sb. z. a n.

³⁹³ Ústřední sociální pojišťovna v Praze 1926–1931, Praha 1931, s. 8

neschopný výděleku, poskytovalo se denní nemocenské. Denní nemocenské se pohybovalo v rozmezí od 1 K 40 h pro pojištěnce zařazené do I. mzdové třídy, až po 24 K pro pojištěnce zařazené do XIII. mzdové třídy.³⁹⁴ Vyplácení nemocenského probíhalo maximálně po dobu jednoho roku. Šestinedělkám byla poskytována peněžitá podpora ve výši nemocenského po dobu 6-ti týdnů před slehnutím a 6-ti týdnů po slehnutí. Peněžitá podpora náležela jen v případě, že v té době žena nevykonávala námezdní práce. Šestinedělkám, které samy kojily, byla poskytována prémie na kojení ve výši poloviny nemocenského, a to po dobu 12-ti týdnů od porodu.³⁹⁵ Rodinným příslušníkům pojištěnce, kteří s ním žili ve společné domácnosti a zároveň nepodléhali jiné pojistné povinnosti, náležela z pojišťovacích dávek lékařská pomoc zdarma od počátku nemoci, pomoc při porodu, potřebná medikace, terapeutické pomůcky a pohřebné. Rodinnému povinnému pojištění nebyly podrobeny osoby, jejichž roční zdanitelný příjem převyšoval 20.000 K. Pojišťovací dávky, mohly být za pomoci změny stanov nemocenské pokladny rozšířeny a zvýšeny nad zákonné limity. Nemocenské pojištění prováděly ve všech mzdových třídách: okresní nemocenské pokladny, závodní pokladny, společenstevní pokladny (pokud měly alespoň 400 členů), bratrské pokladny, spolkové pokladny (pokud měly ke dni 31. prosince 1918 alespoň 1.000 členů), pomocné pokladny, pokud jim nebylo odňato osvědčení dle § 7 zákona č. 202/1892 ř. z. o zapsaných pokladnách

³⁹⁴ Pojištěnci se pro účely pojištění rozdělovali do mzdových tříd dle pracovního výděleku: I. mzdová třída sestávala z pojištěnců, jejichž denní pracovní výděleku se pohyboval v rozmezí od 0 K do 3 K, v této třídě činil denní průměrný výděleku 2 K. Ve II. mzdové třídě byl denní výděleku v rozmezí od 3 K do 5 K, průměrný denní výděleku činil 4 K, III. mzdová třída – denní výděleku v rozmezí od 5 K do 7,50 K, průměrný 6 K, IV. mzdová třída – denní výděleku od 7,50 K do 10,50 K, průměrný 9 K, V. mzdová třída – denní výděleku od 10,50 K do 13,50 K, průměrný 12 K, VI. mzdová třída – denní výděleku od 13,50 K do 16,50 K, průměrný 15 K, VII. mzdová třída – denní výděleku od 16,50 K do 19,50 K, průměrný 18 K, VIII. mzdová třída - denní výděleku od 19,50 K do 22,50 K, průměrný 21 K, IX. mzdová třída - denní výděleku od 22,50 K do 25,50 K, průměrný 24 K, X. mzdová třída - denní výděleku od 25,50 K do 28,50 K, průměrný 27 K, XI. mzdová třída - denní výděleku od 28,50 K do 31,50 K, průměrný 30 K, XII. mzdová třída - denní výděleku od 31,50 K do 34,50 K, průměrný 33 K, XIII. mzdová třída - denní výděleku od 34,50 K a výše, průměrný 36 K.

Viz zákon č. 689/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákonů o pojištění dělníků pro případ nemoci

³⁹⁵ Viz ustanovení § 6 bod 4. zákona č. 689/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákonů o pojištění dělníků pro případ nemoci

pomocných.³⁹⁶ Změny v právní úpravě nemocenského pojištění postupně nabyly platnosti pro celé území Československé republiky.

Přijetí zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří

Z hlediska sociálního zákonodárství, je za jeden z nejvýznamnějších prvorepublikových předpisů, považován zákon číslo 221/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, jež nabyl účinnosti dne 1. července 1926.³⁹⁷ Aktu schválení předpisu zákonodárným sborem předcházely intenzivní přípravné práce v čele s komisí odborníků, jimž předsedal dr. Lev Winter. Další osobností, jež se na přípravě zákona podílela a významně přispěla k jeho finální podobě, byl dr. Emil Schoenbaum, profesor pojistné matematiky.

Návrh předložila Švehlova vláda již 28. června 1923 jako vládní návrh zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (tisk č. 4186). Návrh posuzoval rozpočtový a sociálně politický výbor. Proto jako tisk č. 4795 podali zprávu k vládnímu návrhu Dr. Srdínko a Dr. Winter. Sněmovna ji projednala na 286. schůzi dne 16. září 1924.³⁹⁸ Lev Winter návrh zákona představil jako splnění „závazku, který právě před 20 lety oproti dělnické třídě převzalo císařské Rakousko...“ a jednalo se tak o splnění jednoho ze základního požadavku dělnického hnutí. Přivítal také, že jako koaliční návrh „je nesen jednomyslnou vůlí celého národa a je opřen o mravní souhlas všech jeho vrstev“ a není tedy vnucován jen sociálními demokraty. Upozornil také na to, že návrh je možný i kvůli tomu, že se hospodářství dařilo. Náklady osnovy, která

³⁹⁶ Dle ustanovení § 7 zákona č. 202/1892 ř. z., zemský politický úřad vydával nemocenské pokladně osvědčení, že stanovy dotčené pokladny vyhovují požadavkům daného ustanovení § 60 zákona č. 33/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ nemoci. Ustanovení § 60 z. č. 33/1888 ř. z. stanovilo zásadu, že pojištěnci u spolkových pokladen nesměli být v horším právním postavení, než když by byli pojištěni u nemocenské pokladny zřízené na základě výše uvedeného zákona.

³⁹⁷ K jeho významu v historickém kontextu vývoje sociálního zákonodárství viz nejnověji Šustrová Radka: Zastřená vize počátků sociálního státu, c.d., s. 45-52.

³⁹⁸ <https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/stenprot/286schuz/s286003.htm>

řešila vedle pojištění invalidního a starobního také pojištění nemocenské, předpokládalo, že nemocenské pojištění státi zhruba asi 550 mil K. a celkové zvýšení nákladů oproti dosavadnímu „způsobenému sociálním pojištěním“ mělo činit 400 mil. Kč ročně, ze kterých polovina, 200 mil. Kč, měla připadat na zaměstnavatele, polovina na dělníky. To podrobněji rozebral poslanec Srdínko, který zároveň připomněl, že se skutečně jedná o zákon podpořený celou koalicí, o který již předtím usilovaly neúspěšně předchozí vlády. K zákonu poté podal za vládu prohlášení ministr sociální péče G. Habrman a vysvětlil přelomový význam zákona a zákon považoval za doplnění ústavy právě o určitou podobu garantovaných sociálních práv. Podle něj, cituji: „Jen málo předloh, ať již v minulosti Národním shromážděním uzákoněných, nebo teprve na své uskutečnění v blízké či další budoucnosti čekajících, jež by se do svého významu, důležitosti pro stát a jeho veškeré obyvatelstvo a své naléhavosti mohly měřiti s předlohou, ležící před vámi. Snad pouze soubor zákonů o ústavě, této magny charty našich svobod a práv občanských, dá se srovnati se souborem zákonů o sociálním pojištění, jehož první a nejdůležitější část máte dnes projednávat, zákonů, jež mají pracujícím vrstvám všech národů tohoto státu, ať již nesamostatně, či samostatně výdělečně činným, zabezpečiti nárok na zdraví a hospodářskou existenci v dobách, kdy jediný neb alespoň nejhlavnější zdroj jejich příjmů, jejich pracovní síla, vypovídá službu a kdy jim hrozí hospodářská pohroma, bída a hlad. Myslím, že nejsem v nepravu, řeknu-li přímo, že považuji zákon a sociálním pojištění za nutné doplnění naší ústavy, poněvadž dnes, v době, kdy otázky hospodářské a sociální se stávají čím dále tím více rozhodujícími v politice vnitřní i světové, zůstala by práva občanská bez náplně práv sociálních, zejména pak bez zabezpečení práva na život důstojný člověka, kusými a sociálnímu rázu moderní doby plně neodpovídajícími....“³⁹⁹

Zákon číslo 221/1924 Sb. z. a n. vytvořil nový systém organizace zaměstnaneckého pojištění. Jeho přijetí však bylo doprovázeno mnohými průtahy způsobenými rozpory

³⁹⁹ Tamtéž

vzniklými během přípravných prací. Diskutabilní se stala například otázka, kdo bude nositelem tohoto pojištění, spory vznikaly také při diskusi o vztahu sociálního pojištění dělníků a sociálního pojištění zaměstnanců pracujících v kancelářích atd.

Pojištění dle tohoto zákona byly všechny osoby, které vykonávaly práci na základě pracovního, služebního nebo učňovského poměru. Nebylo rozhodné, zda byla práce vykonávána za úplatu či nikoli, rozhodujícím se stal úmysl konat dotyčnou práci, jakožto trvalý zdroj obživy. Věk a výše mzdy nebyla pro vznik pojistné podoby relevantní. Mimo osoby výše uvedené, se pojistná povinnost vztahovala i na osoby vykonávající základní vojenskou službu a také na domácké dělníky. Co se týče domáckých dělníků, tak pojištění pro tuto skupinu osob upravovaly zvláštní směrnice vydané Ústřední sociální pojišťovnou.

Pojištění vznikalo dnem počátku výkonu práce, nebylo tedy již závislé na dni přihlášení k pojištění. Z působnosti zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. byli vyloučeni státní zaměstnanci, pro které byl roku 1925 zřízen Léčebný fond, dále zaměstnanci státních drah, kteří byli pojištěni u závodní nemocenské pokladny státních drah a taktéž horníci, pro něž platila v této oblasti zvláštní právní úprava pojištění u báňských bratrských pokladen. Pojistné povinnosti nepodléhaly osoby, které vykonávaly námezdní práce jako vedlejší zaměstnání anebo občasně.

Dávky vzcházející z nemocenského pojištění se pojištěncům poskytovaly ve formě pomoci v nemoci, pomoci v mateřství a pohřebného. Tyto dávky musely být pojištěnci poskytnuty nejen v době trvání pojištění, nýbrž i v tzv. ochranné lhůtě, tj. v určité době po zániku pojištění.

Na základě nemocenského pojištění bylo vypláceno i pohřebné. Zemřel-li pojištěnec, vyplácelo se pohřebné ve výši třicetinasobné tzv. střední mzdy pojištěnce, viz níže. Pokud zemřel rodinný příslušník pojištěnce, tak pojištěnec obdržel pohřebné v rozmezí od 60 K do 250 K, v závislosti na věku rodinného příslušníka.

Ústavní zaopatření mohlo být se souhlasem pojištěnce poskytnuto namísto obvyklých nemocenských dávek. Jednalo se o ošetřování v nemocnici či jiném léčebném zařízení. Svolení pojištěnce se nevyžadovalo v případech, pokud zdravotní stav pojištěnce vyžadoval permanentní lékařský dohled nebo při nakažlivých chorobách. V případě těhotné pojištěnky, byl její souhlas s hospitalizací vyžadován vždy. Náklady na ošetřování v nemocnici ve výši 2 Kč denně, hradila pojišťovna po dobu čtyř týdnů. Po tuto dobu, měli rodinní příslušníci ošetřovaného pojištěnce nárok na nemocenské ve výši jedné poloviny. Po uplynutí této doby měli rodinní příslušníci nárok na plnou výši nemocenského. Pokud pojištěnec nebyl v nemocnici vyléčen, hradila veškeré náklady na dopravu tam i zpět, nemocenská pojišťovna.

Pojistné dávky bylo možné zvýšit, pokud panovala příznivá hospodářská situace pojišťovacího ústavu, popřípadě rozšířit na další subjekty, anebo bylo možné poskytovat pomoc v nemoci v podobě léčení pojištěnce a jeho rodinných příslušníků v sanatoriích, lázních, ozdravovnách apod. Naopak, výplata pojistných dávek směla být zastavena, když se kupříkladu pojištěnec neřídil pokyny léčebného řádu. Dále mohla být stanovena lhůta, po kterou musel být pojištěnec pojištěn dříve, než došlo k pojistné události atd.

Pro účely vyměření výše pojistných dávek, se pojištěnci zařazovali do 10ti mzdových tříd. Pro zařazení do určité mzdové třídy, byla rozhodná výše mzdy dosažené za určitý časový úsek (denní, týdenní, měsíční mzda), popřípadě se mzdová třída určovala dle průměrného týdenního či měsíčního výdělku. Do výdělku, se pro účely zařazení do mzdových tříd, započítávaly veškeré pravidelně poskytované dávky a přídatky, včetně přesčasové práce⁴⁰⁰.

Pojistné. Výši pojistného pro jednotlivé nemocenské pokladny stanovovala Ústřední sociální pojišťovna, viz níže. Ústřední sociální pojišťovna zkoumala hospodářské výsledky nemocenských pokladen a poté, na základě účetnicko-statistického materiálu stanovila výši

⁴⁰⁰ Viz ustanovení § 12 zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří

pojistného v rozmezí od 4,3% - 4,8% střední denní mzdy.⁴⁰¹ V případě, že se ukázalo, že nemocenská pokladna není schopna krýt potřebu úhrady povinných dávek, mohla Ústřední sociální pojišťovna se souhlasem ministerstva sociální péče, zakročit a dočasně zvýšit pojistné nad 4,8% střední denní mzdy. Úhrada pojistného na nemocenské pojištění se děla z jedné poloviny ze strany zaměstnavatele a z jedné poloviny ze strany zaměstnance. Zaměstnavatel hradil pojistné v celé výši, pokud se jednalo o učně a zaměstnance nedostávající mzdu v peněžní formě. Pokud zaměstnanci pojištění dle výše uvedeného zákona pracovali v závodě, který nevyhovoval zdravotním a ochranným předpisům, byla Ústřední sociální pojišťovna oprávněna zvýšit pro dotýčný závod pojistné až o 25%. Toto zvýšené pojistné měl povinnost zaměstnavatel hradit ze svého. Právo na přiznání výplaty dávek se promlčovalo po pěti letech. Promlčecí lhůta počínala běžet ode dne, na který spadal pojistný případ. Promlčecí lhůta v případě nároku na výplatu jednotlivé dávky činila jeden rok.

Pro provádění nemocenského pojištění byly oprávněny následující nemocenské pojišťovny:

1) Okresní nemocenské pojišťovny, u kterých byli pojištěni všichni zaměstnanci v obvodu politického úřadu I. stolice, pokud nebyli pojištěni u jiné nemocenské pojišťovny. Obvod a sídlo okresní nemocenské pojišťovny mohlo být účelově změněno Ústřední sociální pojišťovnou se souhlasem ministerstva.

2) Zemědělské nemocenské pojišťovny byly zřizovány v okresech, kde se vyskytoval větší počet zemědělských a lesních zaměstnanců. U této pojišťovny mohli být pojištěni zaměstnanci pocházející i z několika obvodů okresních politických úřadů I. stolice. Pro obvod a sídlo platilo stejné pravidlo jako u okresních nemocenských pojišťoven.

3) Závodní nemocenské pojišťovny byly ponechány v činnosti pouze u vybraných větších podniků. Šlo o podniky s vyšší mírou rizika onemocnění pro zaměstnance. Vlastníku takového

⁴⁰¹ *Ústřední sociální pojišťovna v Praze 1926 - 1931*, Praha 1931, s. 11

podniku byly uloženy zvláštní povinnosti. Veškerou administrativu byl povinen zajistit na svůj náklad, dále pokud nestačila nejvyšší zákonná míra pojistného na vyplácení povinných dávek, byl vlastník povinen hradit rozdíl ze svých prostředků. Jestliže vlastník podniku výše uvedené povinnosti neplnil, mohla Ústřední sociální pojišťovna závodní pojišťovnu zrušit. Nové závodní pojišťovny nebylo možné zakládat.

4) Společenstevní nemocenské pojišťovny byly zakládány ze strany živnostenských společenstev či obchodních grémií. Pokud taková pojišťovna již existovala, byli u ní povinně pojištěni všichni zaměstnanci v živnostech povinných členů společenstva či grémia.

5) Spolkové nemocenské pojišťovny, které byly založeny na základě zákona č. 253/1852 ř. z. (spolkový zákon).

6) Zapsané pojišťovny pomocné, jež byly založeny dle ustanovení zákona č. 202/1892 ř. z. o zapsaných pokladnách pomocných.

S pojištěním u spolkové nemocenské pojišťovny a zapsané pojišťovny pomocné musel budoucí pojištěnec projevít souhlas. Pojištění u těchto pojišťoven vznikalo na základě přihlášení, tedy nikoli dnem zahájení výkonu práce.⁴⁰²

Obstarávání společných záležitostí nemocenských pojišťoven do značné míry ulehčovaly vytvářené svazy nemocenských pojišťoven. Svaz napomáhal například při uzavírání společných smluv s lékaři, porodními asistentkami a nemocnicemi, při obstarávání léčebných pomůcek atd. Ústřední sociální pojišťovna vykonávala nad činností svazů dozor a schvalovala jejich stanovy. Správa nemocenských pojišťoven byla vykonávána prostřednictvím sboru delegátů, představenstva, dozorčího výboru a vedoucího úředníka. Sbor delegátů volil zástupce do představenstva a dozorčího výboru z řad pojištěnců. Početnost sboru delegátů se odvíjela od

⁴⁰² Ke dni 1. lednu 1931 fungovalo 189 okresních nemocenských pojišťoven, 63 zemědělských nemocenských pojišťoven, 21 závodních nemocenských pojišťoven, 22 společenstevních nemocenských pojišťoven, 1 spolková nemocenská pojišťovna a 6 zapsaných pojišťoven pomocných. V tehdejší československé republice tedy existovalo celkem 302 nemocenských pojišťoven. Viz *Ústřední sociální pojišťovna v Praze 1926 - 1931*, Praha 1931, s. 12

velikosti pojišťovny a pohybovala se v rozmezí od 40 do 80 zástupců pojištěnců. Představenstvo sestávalo z 12 členů, přičemž 9 z nich volil sbor delegátů, zbytek zaměstnavatelé dle plurálního hlasovacího práva.⁴⁰³ Představenstvo mělo za úkol spravovat a zastupovat nemocenskou pojišťovnu ve všech věcech, které nebyly vyhrazeny, ať už zákonem či stanovami, společné schůzi představenstva, dozorčímu výboru nebo sboru delegátů. Dozorčí výbor byl rovněž 12ti členný, ale v opačném zastoupení. Devět členů volili zaměstnavatelé a tři zbývající sbor delegátů. Předmětem činnosti dozorčího výboru bylo především dohlížení nad dodržováním zákonů a stanov a rovněž dohled nad celkovým hospodařením nemocenské pojišťovny. Na společných schůzích představenstva a dozorčího výboru se rozhodovaly otázky finanční, osobní a některé správní záležitosti. Úloha vedoucího úředníka spočívala v jeho účasti na veškerých schůzích s hlasem poradním. Vedoucí úředník také disponoval právem veta pro případy, že by usnesení správních orgánů byla v rozporu se zákonem nebo stanovami.

Nemocenské pojišťovny jednak prováděly nemocenské pojištění, jednak vyřizovaly zčásti agendu invalidního a starobního pojištění. V úřadovnách nemocenských pojišťoven byl realizován osobní kontakt mezi pojišťovnou a zaměstnancem a mezi pojišťovnou a zaměstnavatelem. Jelikož část agendy Ústřední sociální pojišťovny byla přenesena na nemocenské pojišťovny, měla Ústřední sociální pojišťovna dozorčí pravomoc nad hospodařením nemocenských pojišťoven a rovněž na ně uplatňovala i přímý vliv. Zákonem jí totiž bylo svěřeno jmenování hlavních úředníků pojišťoven.⁴⁰⁴

⁴⁰³ V praxi to znamenalo, že zaměstnavatel měl tolik hlasů, kolik zaměstnanců měl v rozhodný den před konáním voleb.

⁴⁰⁴ Ústřední sociální pojišťovna jmenovala v nemocenské pojišťovně s počtem pojištěnců do 2.000, vedoucího úředníka, v pojišťovnách do 5.000 pojištěnců, jmenovala vedoucího úředníka a jeho náměstka, u pojišťoven s více jak 5.000 pojištěnci, jmenovala vedoucího úředníka, jeho náměstka a také účetního. Jmenování hlavních úředníků nemocenských pojišťoven ze strany Ústřední sociální pojišťovny vyžadovalo schválení ministerstva sociální péče. Viz *Ústřední sociální pojišťovna v Praze 1926 - 1931*, Praha 1931

Případné spory ve věcech ohledně dávek nemocenského pojištění rozhodovaly výlučně rozhodčí soudy zřízené při každé nemocenské pojišťovně. Rozhodčí soud rozhodoval v tříčlenných senátech, přičemž předseda a jeho náměstek byli jmenováni se soudců z povolání. Jako přísedící zasedal jeden pojištěnec a jeden zaměstnavatel. Řízení před rozhodčími soudy byla veřejná a ústní, zastoupení stran advokáty nebylo přípustné. Proti nálezu rozhodčího soudu bylo možné odvolání k pojišťovacím soudům, které byly zřizovány v sídlech sborových soudů I. stolice.

Jak jsem již zmínila výše, tak dozor nad fungováním nemocenských pojišťoven vykonávala ze zákona Ústřední sociální pojišťovna. Před účinností zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. tomu tak však nebylo, neboť dozor na nemocenskými pojišťovnami vykonávaly státní politické úřady. Od 1. července 1926 přešla tato pravomoc na Ústřední sociální pojišťovnu, která vykonávala dozorčí činnost nad pojišťovnami a ústavy po stránce právní, hospodářské a administrativní. Vrchní dozor nad prováděním zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. přináležel ministerstvu sociální péče. Politickým úřadům I. stolice zůstalo vyhrazeno dohlížení nad prováděním voleb do správních orgánů pojišťoven.

Ústřední sociální pojišťovna (dále jen „ÚSP“) měla právo při vykonávání dozorčí činnosti nad fungováním správních orgánů pojišťoven vyžadovat svolání těchto orgánů ke schůzím, popřípadě je svolat sama a řídit ji svým zástupcem. Pokud nemocenská pojišťovna neplnila řádně své povinnosti, mohla správu pojišťovny vykonávat ÚSP sama, prostřednictvím svého zástupce, a to na útraty nemocenské pojišťovny. ÚSP měla rovněž právo rozpustit představenstvo nemocenské pojišťovny, pokud při své činnosti opakovaně porušovalo zákon či stanovy, anebo pokud se způsob řízení nemocenské pojišťovny dál na její úkor či v rozporu s jejím účelem. Stejnými pravomocemi disponovala ÚSP i vůči dozorčímu výboru. Vedoucí úředník měl vůči ÚSP právo, ale i povinnost, předložit usnesení správních orgánů nemocenské

pojišťovny, pokud zastával názor, že usnesení odporuje právním předpisům, a tím pozastavit jeho výkon.

ÚSP byla svěřena rovněž i značná pravomoc normativní. ÚSP vydávala směrnice pro stanovení náhrad funkcionářům nemocenských pojišťoven, se schválením ministerstva sociální péče a ministerstva financí vydávala disciplinární řády pro zaměstnance pojišťoven, vydávala vzorové stanovy pro nemocenské pojišťovny, popřípadě mohla zakázat změnu stanov, pokud by nabyla názoru, že tato změna odporuje zákonu či ohrožuje účel, pro který byla nemocenská pojišťovna zřízena. ÚSP vydávala léčebné řády, jež představovala rámcová pravidla pro chování nemocných pojištěnců, upravovala hlášení nemoci a kontrolní proces nemocných pojištěnců. Smyslem činnosti ÚSP byla rovněž optimalizace administrativy nemocenských pojišťoven, její zjednodušování a sjednocování, a to za pomoci vydávání předpisů a instrukcí. Aby činnost ÚSP odrážela skutečné potřeby v oblasti nemocenského pojišťování, byla každá nemocenská pojišťovna povinna podávat každoročně účetní a statistické výkazy, jež byly zpracovávány ÚSP ve statistické zprávy. Statistické zprávy po jejich prozkoumání ÚSP postupovala ministerstvu sociální péče a ministerstvu financí. Ministerstvo sociální péče bylo pak povinno zprávy předkládat Národnímu shromáždění.

Co se týče hospodaření nemocenských pojišťoven, tak ÚSP ovlivňovala nemocenskou pojišťovnu po této stránce svým oprávněním stanovovat pojistné nemocenského pojištění. ÚSP také zvyšovala pojistné u podniků, které nesplňovaly zdravotní předpisy, a to na návrh dotčené nemocenské pojišťovny. ÚSP mohla provádět opatření z moci úřední, pokud hospodaření nemocenské pojišťovny končilo schodkem ročního hospodaření a pojišťovna na výzvu ÚSP, nezjedнала sama nápravu. ÚSP za určitých podmínek schvalovala nabývání nemovitostí nemocenskými pojišťovnami či povolovala, aby nejvýše jedna čtvrtina volného jmění nemocenské pojišťovny byla uložena odlišným způsobem, než zákon ukládá, kupříkladu za účelem podpory bytové péče apod. Kromě výše uvedených, převážně kontrolních činností

zaměřených na fungování nemocenských pojišťoven, se ÚSP soustředila rovněž na činnost poradní a výchovnou. Navzdory poměrně rozsáhlé pravomoci ÚSP uplatňované vůči nemocenským pojišťovnám, byla ÚSP vlastně orgánem, který byl spravován nezávislými správními orgány, jež byly z většiny voleny správními orgány nemocenských pojišťoven.

Působnost Ústřední sociální pojišťovny se rozdělovala do dvou oblastí. ÚSP jednak samostatně celorepublikově prováděla invalidní a starobní pojištění, jednak vykonávala dozor po stránce právní a hospodářské nad relativně samostatnými nemocenskými pojišťovnami. ÚSP byla zřízena zákonem č. 221/1924 Sb. z. a n. ze dne 9. října 1924. Svou činnost započala dnem účinnosti tohoto zákona, tj. 1. července 1926. ÚSP představovala veřejnoprávní ústav se samostatnou působností, který podléhal doзору ministerstva sociální péče, a v některých otázkách finanční povahy i doзору stran ministerstva financí.⁴⁰⁵

Vedoucími orgány SÚP byly: výbor, představenstvo a ředitelství. Výbor sestával z předsedy a 40 členů. Předsedu a jeho náměstky jmenoval prezident republiky. Z celkového počtu 40ti členů pocházelo 12 z řad pojištěnců, 12 z řad zaměstnavatelů a 16 odborníků. Členy – odborníky jmenovala vláda. Představenstvo bylo složeno z předsedy a 10 členů, přičemž tři z řad pojištěnců, tři z řad zaměstnavatelů a čtyři odborníci. Členy představenstva volil výbor, a to každá ze skupin výboru odděleně, pouze odborníky jmenovala z odborníků - členů výboru,

⁴⁰⁵ Působnost Ústřední sociální pojišťovny byla skutečně rozsáhlá. Dle stavu k roku k 01.01.1931, ÚSP prováděla dozor nad 302 nemocenskými pojišťovnami, u nichž bylo v té době pojištěno 2.630.361 pojištěnců. Počet obyvatel činil dle sčítání lidu v roce 1930 celkem 14.726.158 obyvatel. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že ÚSP zajišťovala cca 18% obyvatelstva, jakožto pojištěnců nemocenského pojištění.

Kromě nemocenských pojišťoven v režimu zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., prováděly nemocenské pojištění další nemocenské pojišťovny dle zvláštní právní úpravy. Jednalo se o úřednické nemocenské pokladny s cca 160.000 pojištěnci, nemocenské pokladny a fondy státních podniků, železnic, pošt tabákových továren apod. s cca 309.000 pojištěnci, revírní bratrské pokladny s cca 140.000 pojištěnci a Léčebný fond veřejných zaměstnanců s cca 280.000 pojištěnci. Celkem tedy bylo pro případ nemoci pojištěno cca 3.500.000 osob. Při zohlednění počtu rodinných příslušníků těchto pojištěnců, celkový počet činil cca 7.000.000 pojištěných osob.

Viz Janošík František, *Československé nemocenské pojištění*, In: Sociální pojištění v Československu, Praha 1931

vláda. Tříčlenné ředitelství bylo obsazováno výborem, ale se souhlasem ministra sociální péče. Působnost výše uvedených orgánů stanovoval jednak zákon, jednak jednací řád. Nejdůležitější věci zákon svěřil k projednání výboru ÚSP. Výbor se scházel alespoň dvakrát za rok. Vlastní správu ÚSP zajišťovalo představenstvo, a to ve všech věcech, které nebyly vyhrazeny výboru. Představenstvo se periodicky scházelo každé dva týdny, v případě naléhavé potřeby i častěji. Výkonným orgánem výboru a představenstva bylo ředitelství, které uvádělo do praxe jejich usnesení a rozhodovalo v otázkách týkajících se běžné agendy. ÚSP se členila do těchto oddělení: ředitelství a sekretariát, odbor pro nemocenské pojištění, odbor pro invalidní a starobní pojištění, odbor pro službu pojistně matematickou a statistickou, odbor pro službu lékařskou a zdravotní, odbor pro službu finanční, účtárna.⁴⁰⁶

Doba, ve které vstoupil v účinnost zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. a Ústřední sociální pojišťovna zahájila své fungování, představovala období opětovně nastupující hospodářské deprese. V době nepříznivé hospodářské situace bylo plnění úkolů ze strany Ústřední sociální pojišťovny velmi náročné. Jen v letech 1924 – 1929 většina nemocenských pojišťoven vykazovala každoroční schodek ve svém hospodaření. Nemocenské pojišťovny nedisponovaly solidními finančními základy a byly nuceny, i v době relativně vysoké úrovně zaměstnanosti, využívat svých rezerv vytvořených v předchozích obdobích. V roce 1930, kdy hospodářská krize v celosvětovém měřítku vrcholila, což se velmi negativně projevilo na celkové hospodářské situaci nové republiky, činila úhrnná ztráta jen u nemocenských pojišťoven za léta 1927 – 1930, cca 103.000.000 Kč.⁴⁰⁷ Největší schodky ročního hospodaření se vyskytovaly u nemocenských pojišťoven, které působily v oblastech s dlouhodobě vysokou mírou

⁴⁰⁶ Ústřední sociální pojišťovna zaměstnávala ke dni 31.12.1930 celkem 650 osob. Její celkové správní náklady činily v roce 1930 17.032.483 Kč, náhrady správních výloh nemocenským pojišťovnám za agendu pojištění invalidního a starobního činily v r. 1930 30.403.811 Kč. V roce 1930 byl kromě běžných výdajů učiněn výdaj na vyhotovení legitimací pojištěnců ve výši 10.980.659 Kč. Viz *Ústřední sociální pojišťovna v Praze 1926 - 1931*, Praha 1931, s. 7

⁴⁰⁷ Vydra Vladimír, *Příčiny krise nemocenských pojišťoven v Československu*, In: Sociální pojištění v Československu, Praha 1931

nezaměstnanosti. Finanční problémy nemocenských pojišťoven nabývaly vážnějších forem v druhé polovině roku 1927. Nemocenské pojišťovny nejdříve vyčerpaly své „mobilní“ jmění, tj. vklady a cenné papíry, poté se opožďovaly v úhradách lékařům, lékárnám veřejných nemocnic. Situace dospěla do stadia, kdy nemocenské pojišťovny dokonce zdržovaly pojistné pro invalidní a starobní pojištění.

Za hlavní příčinu finanční krize nemocenských pojišťoven byla považována skutečnost, že zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. stanovil nemocenským pojišťovnám příliš nízké pojistné. Šlo jednak o samotné stanovení nižší sazby, ale další příčinou bylo odvádění pojistného pouze za dny pracovní. Přitom v původní osnově zákona o sociálním pojištění, byla sazba pojistného stanovena na 6%. Rovněž se v původním návrhu počítalo, že pojistné bude odváděno za 7 dní v týdnu, i když valná většina pojištěnců v neděli nepracovala. V průběhu projednávání osnovy zákona o sociálním pojištění, však byla sazba pojistného snížena na 5%. Navíc posléze Nejvyšší správní soud rozhodl, že by se pojistné na nemocenské pojištění mělo odvádět pouze za dny pracovní.⁴⁰⁸ Většina nemocenských pojišťoven v důsledku nízké stanovené sazby pojistného, prováděla řadu úsporných opatření, přičemž došlo k nadměrnému užívání ustanovení § 159 zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. Toto ustanovení umožňovalo zvýšit pojistné nad zákonnou sazbu pouze výjimečně a na přechodnou dobu, čemuž neodpovídala tehdejší praxe většiny nemocenských pojišťoven.

Patová situace vedla Ústřední sociální pojišťovnu k návrhu, aby byla změněna zákonná ustanovení o vybírání pojistného, což se promítlo v novele zákona o sociálním pojištění č. 184/1928 Sb. z. a n., jímž se mění a doplňuje zákon ze dne 9. října 1924, čís. 221 Sb. z. a n., o

⁴⁰⁸ Skupina pojištěnců, kteří pracovali 6 dní v týdnu, činila k datu 1. července 1926 celkem 78% všech pojištěnců. Snížení na odvodech za pojistné bylo zjevné na hodnotě pojistného připadajícího za rok na jednoho pojištěnce. Zatímco před účinností zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., hodnota ročního pojistného na osobu činila průměrně 351,24 Kč, v roce 1927 to bylo již pouhých 313,32 Kč. Viz Vydra Vladimír, *Příčiny krize nemocenských pojišťoven v Československu*, In: *Sociální pojištění v Československu*, Praha 1931, s. 57

pojištění pro případ nemoci, invalidity a stáří. Tato novelizace umožnila odvádění pojistného za 7 dní v týdnu.

Další sociální dávkou, jež mohla být vyplácena dle tohoto zákona, byl důchod invalidní. K získání nároku na vyplácení této dávky bylo třeba, aby úřední lékař uznal žádající osobu za invalidní, a aby současně uběhla čekací lhůta v délce trvání 150-ti příspěvkových týdnů. Invalidní důchod se skládal ze dvou částí. Jednu část tvořila základní částka a druhou tzv. částka zvyšovací, jež se odvozovala z celkové výše již uhrazeného pojistného a tvořila jednu pětinu této částky.

Starobní důchod započal být vyplácen pojištěnci po dosažení věku šedesáti pěti let, přičemž se takové osobě zapovídalo vykonávat práci, na kterou by se jinak obligatorně vztahovalo pojištění. V rámci starobního a invalidního důchodu měl pojištěnec nárok pro své nezletilé děti na vychovávací příplatek, a to po dobu, než nezletilé dítě dosáhlo věku 17ti let. Příplatek náležel každému dítěti jednotlivě ve výši jedné desetiny vypláceného důchodu.

Vdovský důchod náležel pojištěnci ve výši jedné poloviny výše důchodu, na jehož výplatu by jinak pojištěný měl nárok. V případě, že ovdovělá žena uzavřela nový sňatek, měla nárok na tzv. odbytné. Tato jednorázová dávka byla vyplácena ve výši trojnásobku ročního vdovského důchodu.

Sirotčí důchod náležel osiřelým dětem, a to jak v případě úmrtí obou rodičů, tak i v případě jednostranně osiřelého dítěte. Podmínkou bylo, aby rodiče sirotka pobírali starobní, popřípadě invalidní důchod, popřípadě, aby na něj měli alespoň nárok. Když dítě ztratilo jednoho z rodičů, tak mělo nárok na vyplácení sirotčího důchodu ve výši jedné pětiny invalidního nebo starobního důchodu pojištěného rodiče. Pokud se jednalo o dítě stížené ztrátou obou rodičů, byl takovému nezletilému vyplácen sirotčí důchod ve výši dvou pětin invalidního či starobního důchodu svých rodičů. Sirotčí důchod byl vyplácen do sedmnácti let věku osiřelého dítěte. Ke všem výše uvedeným důchodům byl ze strany státu vyplácen vyrovnávací příspěvek.

Z hlediska organizační stránky nemocenského pojištění, měly oprávnění realizovat nemocenské pojištění především okresní nemocenské pojišťovny, závodní nemocenské pokladny, společenstevní nemocenské pojišťovny, zemědělské nemocenské pojišťovny, zapsané nemocenské pokladny atd. Řízení a správa každé nemocenské pojišťovny se realizovala prostřednictvím valné hromady delegátů volených pojištěnci, dále prostřednictvím představenstva, jež se skládalo z deseti členů, přičemž osm z nich bylo voleno stran pojištěnců a dva zaměstnavateli. Správcem a představitelem nemocenské pojišťovny navenek byl její ředitel. Na činnost vedení pojišťovny měl za úkol dohlížet dozorčí výbor, jež sestával také z deseti členů, které v počtu osmi volili zaměstnavatelé a dva pojištěnci. Vrcholným článkem v organizační struktuře nemocenského pojištění se stala Ústřední sociální pojišťovna. Tato instituce pověřená dozírat nad činností jednotlivých nemocenských pojišťoven sídlila v Praze. Ústřední sociální pojišťovna disponovala ze zákona pravomocí činit veškeré právní úkony vyjma těch, jež zákon výslovně ukládal činit jednotlivým nemocenským pojišťovnám.

Navzdory faktu, že přijetí tohoto zákona znamenalo velký krok kupředu v kvalitě poskytování sociální péče širším vrstvám a plně odpovídalo koncepcím soudobého sociálního zákonodárství obsažených v zahraničních úpravách, tak především ze strany zaměstnavatelů byl vytvářen tlak směřující k jeho novelizaci. Zaměstnavatelé volali zejména po zlevnění sociálního pojištění. Ke změně zákona číslo 221/1924 Sb. z. a n. došlo již v roce 1928, a to zákonem číslo 184/1928 Sb. z. a n., jež jednak do jisté míry omezil okruh pojištěných osob a rovněž zavedl určité změny, co se týče dávek. Ze starobního pojištění byly kupříkladu vyloučeny osoby, které ještě nepřekročily šestnáctý rok věku. Novelou bylo dále zavedeno výbavné, jež představovalo novou jednorázovou sociální dávku pro případ, že se ovdovělá žena vdala dříve, než uplynula čekací doba. Došlo celkově k valorizaci důchodů a k navýšení počtu mzdových tříd pro účely invalidního a starobního pojištění. Zákon číslo 184/1928 Sb. z. a n. přinesl také změny v organizační struktuře nemocenského pojištění. Správa nemocenského

pojištění měla být obohacena o jeden článek na úrovni zemí, zemské úřadovny Ústřední sociální pojišťovny, a to v českých zemích se sídlem v Praze a v Brně.

Úrazové pojištění

Dělnické úrazové pojištění v době vzniku československého státu upravoval recipovaný zákon číslo 1/1888 ř. z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu, dále zákon číslo 96/1912 ř. z. o úrazovém pojišťování při stavebních podnicích a zákon číslo 363/1917 ř. z., jímž se mění některá ustanovení o pojišťování dělníků pro případ úrazu. V době před vznikem republiky, fungovala v českých zemích pro tento druh pojištění Úrazová pojišťovna dělnická pro království České v Praze. Tato pojišťovna založila při příležitosti 25. výročí své existence jubilejní fond, ze kterého započala od roku 1915 vyplácet měsíční podpory důchodcům či jejich příslušníkům k zákonnému odškodnému. Jednalo se o dobrovolné dávky, na které nebyl právní nárok a které byly vypláceny za podmínky, jež upravilo představenstvo ve směrnici úrazové pojišťovny. Jen v roce 1918 tato úrazová pojišťovna uvolnila z jubilejního fondu částku 250.000 K, a to za účelem zlepšení životních podmínek důchodců.⁴⁰⁹

Částky na úrazové pojištění odváděné ze strany zaměstnavatele závisely na výši výdělku pojištěnce. Při vzniku pojistné události byl vyplácen důchod. V případě úplné nezpůsobilosti k výdělku byl takto postiženému vyplácen důchod ve výši dvou třetin celkového pracovního výdělku za dobu jednoho roku. Pokud dělník utrpěl částečnou nezpůsobilost k výdělku, tak se výše vyplácené částky odvozovala od částky plného důchodu, do které se promítala míra snížené způsobilosti k pracovnímu výdělku. Podnikatelské subjekty měly rovněž za povinnost úrazy hlásit, a to především úrazy smrtelné, ale i incidenty, které měly za následek pracovní

⁴⁰⁹ V roce 1915 bylo z jubilejního fondu Úrazové pojišťovny dělnické pro království České v Praze vyplaceno na dobrovolných měsíčních podporách 15.731 K 80 h, v roce 1916 to bylo již 31.426 K 56 h, v roce 1917 87.707 K 02 h. Viz NA, MSP, Sign. III3 – Nemocenské pojištění, sociální pojištění 1918

neschopnost dělníka alespoň po dobu tří dnů. Správu úrazového pojištění měly na starosti úrazové pojišťovny, a to Úrazová pojišťovna dělnická v Praze a Úrazová pojišťovna dělnická v Brně. Členskou základnu tvořili zejména zástupci zaměstnavatelů a zástupci z řad zaměstnanců.

Penzijní pojištění

Tak jako u ostatních druhů sociálního pojištění, tak i právní úpravu penzijního pojištění převzala nově vzniklá republika v podobě fungující za rakouské vlády. Penzijní pojištění upravoval zákon číslo 1/1907 ř. z. o penzijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných. V roce 1920 došlo k jeho novelizaci zákonem číslo 89/1920 Sb. z. a n. Povinnost být pojištěn na základě tohoto zákona dopadala na zaměstnance vykonávající duševní práci, tedy na zaměstnance povětšinou v kancelářích, obchodech, skladech a dále na všechny zaměstnance v advokátních a notářských kancelářích. Tato právní úprava se však nevztahovala na státní zaměstnance, na osoby ve vedlejším pracovním poměru a na zaměstnance, kteří nastoupili poprvé do zaměstnání po 55. roku života.

Na pojistném na penzijní pojištění se podílel jak zaměstnanec, tak zaměstnavatel. Na základě tohoto pojištění pojištěnec mohl požívat důchodu invalidního a starobního. K těmto důchodům byly vypláceny tzv. vychovávací příplatky. Předmětem tohoto pojištění bylo sociální zajištění pro pozůstalé, a to v podobě vdovského důchodu, vychovávacích příplatků, pohřebního a odbytného.

Vrcholnou institucí zabezpečující fungování penzijního pojištění představoval Všeobecný penzijní ústav v Praze. Ústav byl zřízen na základě zákona číslo 92/1918 Sb. z. a n. o zřízení Všeobecného penzijního ústavu v Praze. Všeobecnému penzijnímu ústavu podléhaly úřadovny v jednotlivých zemích, a to konkrétně v Praze, Brně a Opavě.

Hornické pojištění

Jak jsem již na několika místech zmínila výše, tak v sociálním zákonodárství vždy zaujímala zvláštní postavení právní úprava otázek týkajících se hornictví, které bylo považováno za oblast prioritní z hlediska hospodářského významu pro mladou republiku. Nedlouho po vzniku čs. státu došlo k určitým změnám v hornickém pojištění.⁴¹⁰ Stalo se tak mimo jiné předpisy valorizujícími výši důchodů z hornického pojištění, a to zákony číslo 608/1919 Sb. z. a n. o prozatímním zvýšení zaopatřovacích platů hornických a číslo 248/1921 Sb. z. a n. o dalším prozatímním zvýšení zaopatřovacích platů hornických. Došlo tak ke zohlednění speciálních aspektů této profese, která si vyžadovala nižší věkovou hranici pro odchod do důchodu ve srovnání s jinými dělnickými profesemi. Zákonem číslo 242/1922 Sb. z. a n. o pojištění u báňských bratrských pokladen došlo ke změnám v organizaci hornického pojištění. Tento zákon odstranil rozdíly v právním postavení mezi tzv. starodůchodci a novodůchodci. Prováděcí předpisy k tomuto zákonu však vydány nebyly. Zákon se vztahoval na osoby zaměstnané v hornictví, jež nepodléhaly jinému penzijnímu pojištění, popřípadě na osoby, kterým nebyl vyplácen jiný důchod dle tohoto zákona. Předmětem úpravy se stal také důchod invalidní, starobní, vdovský a sirotčí. Centrálním úřadem spravujícím bratrské pokladny byla Ústřední bratrská pokladna, která byla rovněž zřízena na základě tohoto zákona. Kromě výše uvedeného rozsahu osobní působnosti tohoto zákona, tomuto předpisu podléhali ještě zaměstnanci určených nehornických podniků. Tyto podniky byly specifikovány ve stanovách Ústřední bratrské pokladny.

⁴¹⁰ Reorganizace pojištění byla nezbytná i proto, že báňskému úřednictvu (dozorčí a dělnický personál) končila ke dni 31.12.1918 desetiletá karenční lhůta, tudíž bylo zapotřebí po vzniku republiky převést pens. léta z bratrských pokladen rakouských do náhradních pensijních ústavů. Jen v revíru Ostravsko – Karvinském, Rosicko – Oslavanském a Dubňanském se jednalo o více jak 5.000 kvalifikovaných osob, bez kterých se uhelná těžba ani nesměla provádět.
Viz NA, MSP, Sign. III1 – Ochrana dělnictva

Sociální pojištění osob samostatně hospodařících

Poměrně širokou skupinou osob, která dlouhodobě usilovala o uzákonění alespoň minimálních sociálních jistot na bázi zákona číslo 221/1924 Sb. z. a n., byli zejména živnostníci a osoby zabývající se obchodní činností. Částečně pod ní spadali i zemědělci, neboť ti se sice mohli pojistit pro případ invalidity, ale jinak i oni zůstávali bez pomoci v ostatních sociálně tíživých situacích. Zákon číslo 148/1925 Sb. z. a n. o pojištění osob samostatně hospodařících pro případ invalidity a stáří byl přijat, aby poskytl jistou míru zabezpečení poměrně široké skupině pracujících obyvatel nově vzniklé republiky. Dávky vyplácené na základě tohoto předpisu měly být tvořeny důchodem starobním, sirotčím a vdovským. Tento zákon zaváděl rovněž odbytné a počítalo se i s vyrovnávacími příplatky ke všem výše uvedeným důchodům. Bohužel ekonomická situace v zemi a rozepře zákonem obmyšlených skupin osob způsobily, že zákon nikdy nenabyl účinnosti. Hlavní příčinou rozporů mezi zemědělci a obchodníky s živnostníky byla otázka, zda má být zákon uveden v život i v době hospodářské krize. Navíc se jevílo velmi problematickým vysoké pojistné, dále dlouhá čekací doba, již zákon stanovil v délce 36 měsíců a v neposlední řadě také absence nemocenského pojištění.

Sociální pojištění veřejných zaměstnanců

Neméně úspěšným, ve srovnání se zákonem 221/1924 Sb. z. a n., se jevílo přijetí třetího zákona během dvacátých let, jehož hlavním předmětem úpravy bylo sociální pojištění. Jednalo se o zákon číslo 221/1925 Sb. z. a n. o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců. Co se týče osobní působnosti tohoto zákona, tak dopadal na státní zaměstnance ve služebním poměru, zaměstnance státních podniků, příslušníků četnických sborů, zaměstnance ve státní správě i samosprávných celků, zaměstnance veřejných fondů spravovaných ze strany státu atd. Aby se na tyto osoby vztahoval tento předpis, bylo nezbytné, aby měly bydliště na území Československé republiky a současně, aby na ně nedopadala působnost zákona číslo 221/1924

Sb. z. a n. či zákona číslo 242/1922 Sb. z. a n. Sociální péče dle výše uvedeného zákona zahrnovala nárok pojištěnce na lékařskou pomoc pro něho samotného a taktéž právo na nemocenské ošetřování rodinných příslušníků, nárok na potřebnou medikaci a příslušné terapeutické pomůcky. Ženy měly nárok na pomoc při porodu. Tak jako u zákona číslo 221/1924 Sb. z. a n., i zde bylo pojistné hrazeno polovinou ze strany zaměstnavatele a polovinou ze strany zaměstnance. Za zaměstnance, jimž nebyla vyplácena odměna za práci v penězích, hradil pojistné v celé výši zaměstnavatel. Institucionálním garantem nemocenského pojištění veřejných zaměstnanců byl Léčebný fond veřejných zaměstnanců, jehož hlavní a vedoucí úřadovna byla opět v Praze. Hlavní slovo v této instituci měl ústřední sbor a představenstvo, přičemž byly dále vytvářeny sbory pro obvody jednotlivých okresních úřadů. Kromě nich bylo možné dle litery zákona zakládat náhradní instituce vykonávající nemocenské pojištění. Tak došlo ke zřízení například Nemocenské pokladny československých státních drah, Léčebného fondu poštovních zřízenců apod.

Sociální pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách

Jak jsem již uvedla výše, tak v období tzv. první republiky došlo k přijetí několika pojišťovacích zákonů, které se zabývaly řešením sociálních situací u zaměstnanců povětšinou dělnických profesí, popřípadě u zaměstnanců státních. Přijetí zákona číslo 26/1929 Sb. z. a n. o penzijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách znamenalo odstranění další mezerovitosti v sociálním zákonodárství mladého státu. Zákon se vztahoval na osoby zabývající se duševní činností, popřípadě prací uměleckou, tudíž zákonu podléhali úředníci, soukromí učitelé, zaměstnanci novinářských redakcí, divadel, lékaři, obchodní pomocníci a další. Tito pojištěnci se rozdělovali dle výše svých výdělků za období jednoho roku do celkem jedenácti tříd. Pojištění dle zákona číslo 26/1929 Sb. z. a n. organizoval a realizoval Všeobecný penzijní ústav v Praze, na jehož vedení se podíleli jak pojištění zaměstnanci, tak

zaměstnavatelé. Ve srovnání s ostatními pojišťovacími zákony, tento zákon byl vstřícný vůči pojištěncům co se týče poměru mezi odváděnými částkami na pojistné, výší pojistného a podmínek nutných k získání sociálního plnění.

Institut státní starobní podpory

Jako východisko pro občany, kteří se ocitli v době sociálněprávních reforem v poaktivním věku, tudíž se nemohli účastnit žádného druhu pojištění dle výše uvedeného výčtu pojišťovacích zákonů, sloužilo zavedení státních starobních podpor zákonem číslo 43/1929 Sb. z. a n. Státní starobní podpora měla za cíl poskytnout podporu ve stáří osobám, jež by jinak byly pojištěny dle zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří a také dle zákona o osobách samostatně hospodařících. Na státní starobní podporu nebyl právní nárok a její přiznání nezáviselo pouze na zákonem stanovených předpokladech pro její nabytí, ale příslušné úřady samy rozhodovaly v jednotlivých případech o jejím udělení.

Sociální zákonodárství v období světové hospodářské krize

Konec dvacátých let a léta třicátá byla nejen obdobím celosvětové hospodářské krize, ale byla velkou zatěžkávací zkouškou pro mladý stát, který již od svého vzniku bojoval s nejrůznějšími sociálními problémy.

Světová hospodářská krize se v ČSR v roce 1930 projevila jako krize agrární. Měla tak nejprve dopady na potravinářský průmysl, a to prudkým poklesem cen zemědělských výrobků a ztrátovostí podnikání v zemědělství. V roce 1931 byla krizí zasažena finanční sféra a následně i průmyslová výroba. Vrchol krize přišel na počátku roku 1933, kdy například průmyslová výroba dosáhla pouze 60 procent ve srovnání s hodnotou roku 1929. To těžce zasáhlo i

československý zahraniční obchod. Od roku 1934 byla československá ekonomika ve stagnaci, která byla teprve od počátku roku 1936 vystřídána mírným hospodářským oživením.⁴¹¹

Hospodářská krize se nepříznivě projevila i dopady na československou měnu, kterou bylo nutné na základě plánu vypracovaného ministrem financí Karlem Englišem devalvovat. Někteří ekonomové, jako například stoupenec učení Johna M. Keynesa Josef Macek, prosazovali jako cestu z krize zvýšení státních intervencí do ekonomiky, zatímco liberální přístupy byly spojeny s návrhy představitele skupiny Živnobanky Jaroslava Preisse. Agrární krizi se Československo, především pod tlakem agrární strany, snažilo řešit celním ochranářstvím a politikou soběstačnosti. Československá ekonomika se snažila s krizí vyrovnat i zaváděním výroby nových druhů zboží, hledáním nových odbytišť pro export a zejména důrazem na zbrojní výrobu.

V sociální demokracii krize oživila i tradiční socializační koncepty, zejména pro hornictví.⁴¹² Když na počátku roku 1934 došlo k velkému neštěstí na dole Nelson, kde zahynulo 140 horníků, čs. a německá sociální demokracie podpořila prohlášení, které mělo posílit roli státu v důlním podnikání, včetně možného zavádění nucených správ a následného zestátnění. To se ale nakonec po opadnutí krize neprosadilo.

Významnou roli i v Československu sehrála politika lidové strany a hlavně papežská encyklika *Quadragesimo anno* z roku 1931 propagující stavovské uspořádání společnosti včetně sektoru ekonomiky. K tomu říkala: „Jako je přirozeno, že ti, kdo bydlí blízko sebe, tvoří obce, tak jest rovněž přirozeno, že ti, kdo pracují v témže stavu nebo povolání – ať již

⁴¹¹ K průběhu krize a statistickým údajům viz Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*, díl 1, c.d., Doplněk 2004, s. 273 a násl.

⁴¹² Blíže viz Kuklík Jan, *Znárodněné Československo: od znárodnění k privatizaci - státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*, c.d., s. 66-67

hospodářském nebo jiném – tvoří jakési organizace“.⁴¹³ Naplnění těchto myšlenek prosazoval zejména Bohumil Stašek.

Důležité bylo, že ekonomické otázky měly svůj odraz i v zákonodárství, když se objevil tlak na to upozadit parlament a posílit exekutivu. Jedná se o tzv. zmocňovací zákonodárství, které ale bylo předmětem politických a odborných sporů.⁴¹⁴ Vláda měla být zmocněna, aby krizi dokázala rychle a efektivně řešit. To umožnil zákon č. 95/ 1933 Sb. z. a n. o mimořádné moci nařizovací, který byl jako vládní návrh (tisk č. 2290) předložen poslanecké sněmovně dne 7. června 1933 vládou J. Malypetra.⁴¹⁵ Byl odůvodněn „mimořádnými poměry této doby i blízké budoucnosti“..., které vyžadovaly „zvláštní pozornosti a pohotovosti všech orgánů, jimž jsou svěřeny osudy a zájmy státu a lidu“. Zákon byl odůvodněn ale hlavně hospodářskou krizí, jež vyvolala potřebu rychlého jednání a rozhodování. Zmocnění v hospodářských a měnových otázkách vláda požadovala také proto, že takto hodlala reagovat na výsledky připravované světové měnové a hospodářské konference v Londýně.

Zmocnění bylo omezeno věcně a časově. Věcně se na jeho základě nemohly řešit otázky, které by podle ústavy vyžadovaly zvláštního zákona a také otázky úpravy československé měny a časově bylo omezeno původně do konce roku 1933. Výslovně pak byla vláda zmocněna k vydání celního sazebníku a k opatřením „pro přiměřenou úpravu cen a výrobních a odbytových poměrů v průmyslu, živnostech a zemědělství, jakož i pro zachování rovnováhy v hospodářství státním, státních nebo státem spravovaných podniků, ústavů, fondů

⁴¹³ Text viz *Antologie studijních textů k novověkým sociálním dějinám*, V/ 2, Praha, Karolinum 2003, s. 81-99

⁴¹⁴ Osterkamp Jana: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939)*, *Rechtsgeschichte, Verfassungsidee – Demokratieverständnis – Nationalitätenproblem*, Studien zur europäischen, Band 243, Frankfurt n. M., Max Planck Institut, Vittorio Klostermann 2009, s. 99 a násl.

⁴¹⁵ https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2290_00.htm

a zařízení, rovněž i ústavů, fondů nebo zařízení, jež z moci zákonné vybírají příspěvky, poplatky nebo dávky.⁴¹⁶

K platnosti nařízení se vyžadovala kontrasignace prezidentem republiky, přičemž Národní shromáždění mohlo odeprít nařízením souhlas a tím zrušit jejich platnost. Vyžadovala se kvalifikovaná většina podle § 48, odst. 1 ústavní listiny, což bylo odůvodněno tím, že Národní shromáždění může projevit svůj nesouhlas s rozhodnutím prezidenta republiky (§ 47 úst. listiny) jen souhlasným usnesením obou sněmoven nadpoloviční většinou všech jejich členů.

Přijetí zákona spěchalo a zpráva ústavněprávního výboru k návrhu (tisk č. 2292) byla zpracována během jediného dne.⁴¹⁷ Zmocňovací předpis byl odůvodňován i odkazem na jiné státy, jako byla např. Francie.⁴¹⁸ V diskuzi zákon kritizovali hlavně komunisté⁴¹⁹, ale také němečtí poslanci ve společném prohlášení podaném za německé národní socialisty, německou národní stranu, německé pracovní a hospodářské souručenství a německou stranu živnostenskou.⁴²⁰

Zákon byl během dvou dnů 8. a 9. června projednán ve zkráceném řízení v obou sněmovnách a po podpisu prezidentem byl s datem 9. června 1933, jako zákon č. 95/ 1933 Sb. z. a n. o mimořádné moci nařizovací, publikován ve Sbírce zákonů a nařízení. Vláda ihned vyhlásila a publikovala již předem připravené vládní nařízení č. 96/1933 Sb., kterým vyhlásila nový celní sazebník.

7. listopadu 1933 vláda navrhla (tisk č. 2373) z důvodu pokračující krize prodloužení účinnosti zákona č. 95/ 1933 Sb. z a n. do 30. června 1934.⁴²¹ Zákon měl zároveň umožnit vládě, aby bližší podrobnosti vládních nařízení vydávaných podle § 1 zák. č. 95/1933 Sb. z. a n., bylo možné i po uplynutí doby, na kterou byl zmocňovací zákon prodloužen, upravován

⁴¹⁶ Tamtéž

⁴¹⁷ https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2292_00.htm

⁴¹⁸ [psp.cz/eknih/1929ns/ps/stenprot/282schuz/s282001.htm](https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/stenprot/282schuz/s282001.htm)

⁴¹⁹ Tamtéž

⁴²⁰ Tamtéž.

⁴²¹ https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2373_00.htm

dalším vládním nařízením. Ústavní výbor vypracoval 8. listopadu (tisk č. 2377) zprávu a ve vládním návrhu učinil podstatnou změnu, když sice umožnil k provedení vládních nařízení „a v jejich mezích“ vydávat vládní nařízení, výslovně přitom ale odkázal na §§ 55 a 84 ústavní listiny. Zákon byl přijat 15. listopadu 1933 a publikován byl pod č. 206/ 1933 Sb. z.a n. Dne 11. června 1934 vláda uspěla se žádostí o další prodloužení (tisk č. 2624), tentokrát o celý rok, tj. až do června 1935. Národní shromáždění rozhodlo i o rozšíření věcného záběru původního zmocnění a o dalším zjednodušení provádění nařízení vydaných podle zmocňovacího zákona č. 95/1933 Sb.z. a n.⁴²² Kromě úpravy celního sazebníku mohla vláda přijímat i „opatření k odvrácení nebo ke zmírnění škod a poruch hospodářského života zejména přiměřenou úpravou poměrů cenových a výrobních, oběhu, spotřeby a úvěru, dále opatření pro účelnou nebo úspornou úpravu veřejné správy ve smyslu zásad § 2, odst. 1 a 2, č. 1 a 2 zákona ze dne 22. prosince 1924, č. 286 Sb. z. a n. (o úsporných opatřeních ve veřejné správě), jakož i pro rovnováhu nebo úspornost v hospodářství státu a jiných veřejnoprávních korporací, pak ústavů, podniků, fondů a zařízení, které jsou v majetku nebo ve správě státu a jiných veřejnoprávních korporací, rovněž ústavů, fondů nebo zařízení, jimž podle platných předpisů přísluší právo ukládati nebo vybírat příspěvky, poplatky nebo dávky...“ To vše tedy obsáhl zákon č. 109/1934 Sb. z. a n. dne 21. června 1934.

Malypetrova vláda poté podala dne 18. června 1935 návrh na další prodloužení zmocnění podle zákona č. 95/ 1933 Sb. z. a n. o další rok do 30. června 1936 (tisk č. 7).⁴²³ Zmocnění se mělo rozšířit na opatření pro organizaci policejní správy a služby. Rozšíření zmocnění na opatření pro organizaci policejní správy a služby se podle ústavního výboru dotýkalo mimořádných hospodářských poměrů, „protože veřejný klid a pořádek a bezpečnost státu vůbec jsou jedním z předpokladů možnosti účinné ochrany a nerušené obnovy

⁴²² https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2624_00.htm

⁴²³ https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0007_00.htm

hospodářského života. Jde pak o to, aby mohla býti organisována policejní správa a služba vůbec, v čemž přirozeně jest obsažena zejména i možnost zřizování a rušení policejních úřadů a úpravy jejich působnosti...“.⁴²⁴ Prodloužení bylo schváleno oběma komorami Národního shromáždění jako zákon č. 131/1935 Sb. z. a n. ze dne 26. června 1935.

Poslední prodloužení zmocnění podle zákona č. 95/ 1933 Sb. z. a n. ve znění novel navrhla Hodžova vláda 22. května 1936, a to až do konce června 1937 (tisk č. 447).⁴²⁵ V odůvodnění zdůraznila, že právě prostřednictvím nařízení odvrátila či zmírnila celou řadu „příčin a následků panující obecné krise hospodářské“.⁴²⁶ Proto byl přijat zákon č. 163/ 1936 Sb. z a n. ze dne 17. června 1936.

Reakce na hospodářskou krizi přinesla také monopolizaci československého hospodářství, jejímž výrazem se stal i tzv. kartelový zákon, využití státního kapitálu a přímé státní zásahy do podnikání. Patřil sem i tzv. obilní monopol uskutečňovaný v rámci Československé obilní společnosti. Právě ta prováděla obchody se zemědělskými komoditami na přímé příkazy vlády. Úhrada případných ztrát měla být kryta z prostředků státního rozpočtu.

Hospodářská krize doléhala na pracující obyvatelstvo se všemi jejími důsledky, přičemž v sociální oblasti se projevovala v podobě alarmující míry nezaměstnanosti a celkové zhoršené životní úrovně obyvatelstva. Nezaměstnanost se však lišila i podle jednotlivých regionů a podle průmyslových odvětví. Zatímco v roce 1929 bylo evidováno přibližně 36 tisíc nezaměstnaných, v roce 1931 bylo v Československu již asi 210 000 nezaměstnaných, zatímco na vrcholu krize v roce 1933 jich bylo mezi 750 000 -900 000, někteří autoři uvádějí i čísla vyšší. Ještě v roce 1936 bylo v Československu bez práce více jak 634 000 lidí.⁴²⁷

⁴²⁴ Tamtéž

⁴²⁵ https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/tisky/t0471_00.htm

⁴²⁶ Tamtéž

⁴²⁷ Kárník Zdeněk, *České země v éře První republiky, 1918-1938*, díl III., Praha: Libri 2003, s. 60-65
K problematice statistických údajů viz Rákosník Jakub, *Odvrácená tvář meziválečné prosperity*, c.d., s. 352 a násl.

Kromě nezaměstnanosti bylo třeba řešit i další s ní související problémy, například zajištění alespoň základních potravin zavedením přidělu pro nezaměstnané a bydlení. Třicátá léta tak byla svědkem nejrůznějších nouzových staveb (tzv. kolonek) a zavádění ubytoven a nocleháren charitativních organizací.⁴²⁸

Krizí zhoršovaná ekonomická, sociální, a tím i politická situace se projevila hlavně v centrech průmyslu a hornictví na Kladensku, Ostravsku, Karvinsku či Mostecku.⁴²⁹ Vyvolala radikalizaci protestů a stávek. Ty byly svolávány jak proti nezaměstnanosti a propouštění, tak někdy i proti stávajícímu politickému uspořádání. Vrcholem byla tzv. mostecká stávka z března 1932. Významný ohlas měla ale i střelba do pochodu nezaměstnaných 4. února 1931 ve viaduktu u Duchcova.⁴³⁰ V jeho čele šel komunistický senátor a představitel odborového svazu horníků Petr Stránský. Na místě po střelbě byli 4 mrtví protestující horníci a událost byla zneužita komunistickou propagandou ke kritice nejen ministra vnitra Juraje Slávika, ale i samotného prezidenta Masaryka.

Za nezaměstnaného byla považována každá osoba, která svou prací nedosahovala přiměřeného výdělku, přičemž byla k práci schopna a námezdně pracovat chtěla. Za nezaměstnaného se rovněž považovala osoba, která sice vykonávala nějaké zaměstnání, ale tato práce neodpovídala dosažené kvalifikaci dané osoby, jednalo se o tzv. kvalifikovanou nezaměstnanost. Za nezaměstnané se považovali i sezónní dělníci, osoby, které vypomáhaly občasně v domácnosti či v zemědělství a živnostech. Za osobu nezaměstnanou se také považovala osoba, která nepracovala ve svém hlavním povolání plný počet hodin a hledala přivýdělek, dále osoba se sníženou pracovní schopností, osoby, které se práci vyhýbaly, osoby, jež se živily nelegální prací atd.

⁴²⁸ In: Statistický obzor, roč. 1936, Praha, str. 192

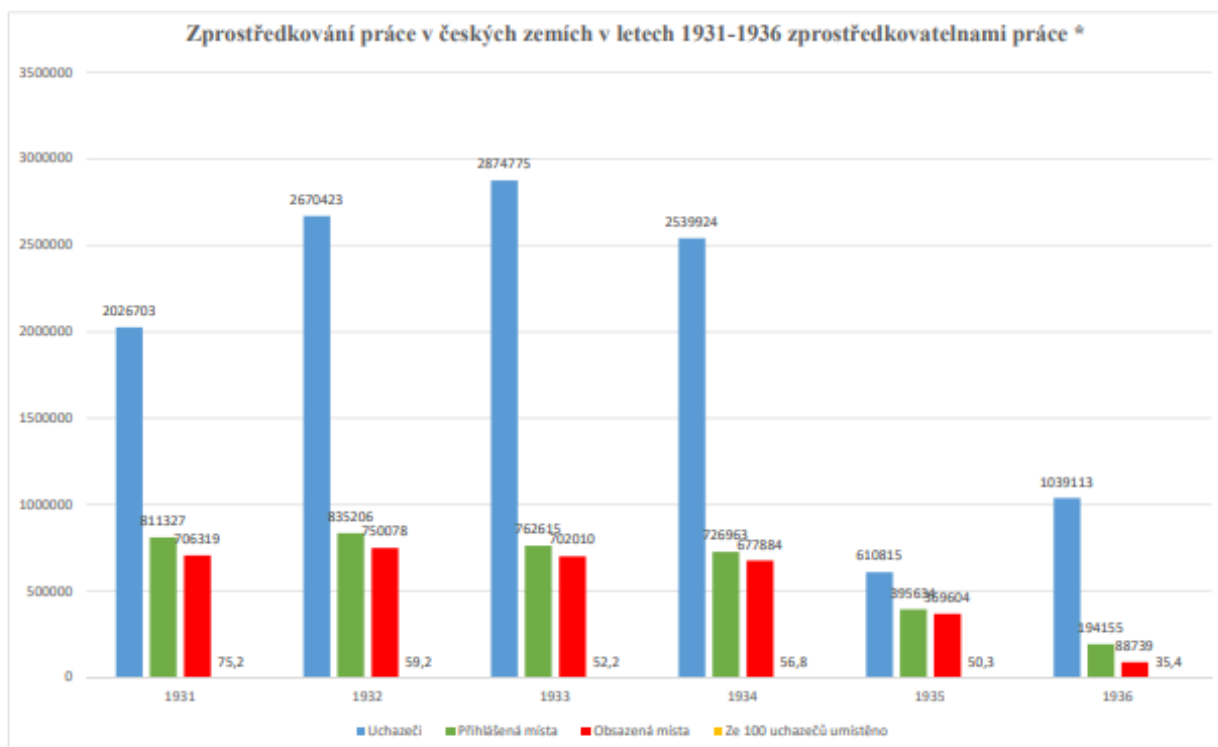
⁴²⁹ Tamtéž, s. 274-277

⁴³⁰ Tamtéž, s. 269

Předpokládalo se, že se taková osoba uchází o práci u některé zprostředkovatelen práce.

K jejich činnosti viz následující graf:

	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Uchazeči	2026703	2670423	2874775	2539924	610815	1039113
Přihlášená místa	811327	835206	762615	726963	395634	194155
Obsazená místa	706319	750078	702010	677884	369604	88739
Ze 100 uchazečů umístěno	75,2	59,2	52,2	56,8	50,3	35,4



Na Moravě a ve Slezsku působilo v roce:

1931	109	zprostředkovatelen
1932	114	zprostředkovatelen
1933	115	zprostředkovatelen
1934	115	zprostředkovatelen
1935	114-117	zprostředkovatelen
1936	113	zprostředkovatelen v 1. pololetí

* V Čechách působilo v roce

1931	342	zprostředkovatelen
1932	335	zprostředkovatelen
1933	335	zprostředkovatelen
1934	329	zprostředkovatelen
1935	370-369	zprostředkovatelen
1936	325-322	zprostředkovatelen v 1. pololetí

Vyskytovaly se však často případy, kdy osoby, jako nezaměstnané, nešlo pro statistické účely identifikovat z toho důvodu, že se buď u zprostředkovatelný o práci neucházely, protože ani zprostředkovatelna nebyla schopna práci zajistit nebo se jednalo o osoby v oblastech, kde

sít' zprostředkovatelen práce ještě nebyla dostatečně rozvinuta.⁴³¹ Z výše uvedeného tedy vyplývá, že se nezaměstnaní rozdělovali na hlášené nezaměstnané, vedené u zprostředkovateln a podléhající statistické evidenci ze strany ministerstva sociální péče a tzv. skryté nezaměstnané.⁴³² Potřeba řešení otázky skryté nezaměstnanosti se objevila v průběhu třicátých let, kdy kulminovala světová hospodářská krize. Jak vyplývalo ze statistických dat získaných ze sčítání lidu v roce 1930, tak valná většina sezónních pracovníků do sčítacích archů neuvedla, že jsou nezaměstnaní proto, že předpokládali, že po zahájení nadcházející sezóny do práce opět nastoupí tak, jak byli doposud zvyklí. Tedy tyto osoby nebyly ani evidovány žádnou ze zprostředkovatelen.⁴³³

Vláda pod tíhou důsledků hospodářské krize se omezila pouze na dílčí změny stávající legislativy a nezaměstnanost. Zejména nezaměstnanost pracujících, kteří nebyli nijak odborově organizováni, řešila ad hoc různými pomocnými akcemi a podporou. V roce 1930 došlo na zorganizování celostátní stravovací akce. Správní orgány na úrovni okresů přerozdělovaly státem poskytnuté finanční částky spolu s poukázkami na potraviny obyvatelům v sociální nouzi.⁴³⁴ Pro děti, ve snaze v rámci možností jim umožnit zdravý růst, stát pořádal tzv. mléčné akce, kdy děti nezaměstnaných rodičů měly nárok na poukázku na půl litru mléka denně.

Z dalších prosociálních opatření lze jmenovat uzákonění ztrojnásobení příspěvku, jež se vyplácel spolu s podporou v nezaměstnanosti zákonem číslo 74/1930 Sb. z. a n.⁴³⁵ U členů odborové organizace, kteří byli v manželském svazku a jejich členství u odborové organizace trvalo alespoň jeden rok, měli nárok na vyplacení čtyřnásobku příspěvku k podpoře nezaměstnaným vyplácené odborovou organizací. Na příspěvek ve výši čtyřnásobku příspěvku

⁴³¹ Dle ustanovení § 12 odst. 1 a §16 nařízení č. 77/1936 Sb. z. a n. o dočasných opatřeních v řízení exekucním a konkursním proti nezaměstnaným, se i osoby s nedostatečným příjmem musely hlásit u zprostředkovatelen práce, aby neztratily výhody, které jim poskytovalo výše uvedené nařízení

⁴³² In: Statistický obzor, roč. 1936, Praha s. 194

⁴³³ připomeňme, že sčítání lidu v roce 1930 bylo uskutečněno k 1.12.1930

⁴³⁴ Blíže viz Rákosník Jakub, *Odvrácená tvář meziválečné prosperity*, c.d., s. 234 a násl.

⁴³⁵ Tamtéž

měli nárok taktéž svobodní členové odborové organizace pod podmínkou, že jejich členství v odborové organizaci trvalo nejméně pět let. Vládní nařízení číslo 161/1933 Sb. z. a n. však výši příspěvku k podpoře v nezaměstnanosti upravilo tak, že se její výše napříště rovnala dvojnásobku podpory vyplácené ze strany odborové organizace, čímž došlo v konečném důsledku ke snížení vypláceného příspěvku.

Problematika nezaměstnanosti jako takové měla úzkou návaznost na způsob fungování zprostředkovatelen práce. Proti zavedenému systému zprostředkovatelen práce ve dvacátých letech protestovaly zprostředkovatelny odborové, které neměly tak výhodné postavení jako veřejné zprostředkovatelny práce. Proto také odborové zprostředkovatelny práce požadovaly zrovnoprávnění s veřejnými zprostředkovatelny práce a zrušení soukromých zprostředkovatelen. Nezastupitelnou úlohu v době ekonomické krize a stoupající nezaměstnanosti sehrály rovněž poradny pro volbu povolání, jež ve složité době napomáhaly a směřovaly mládež k výběru příslušné profese.

V situaci, kdy docházelo k masivnímu propouštění v dělnických profesích v důsledku omezování výroby, panovaly vážné úvahy o zkrácení pracovní doby, která by tak činila celkem čtyřicet hodin týdně. Ministerstvo sociální péče se touto myšlenkou vážně zabývalo, nicméně po vlně protestů stran podnikatelů a po negativních vyjádřeních ostatních ministerstev, bylo od zavedení čtyřicetihodinového pracovního týdne upuštěno. A tímto způsobem zanikly i jiné snahy o řešení špatné hospodářské a sociální situace v zemi. Instrukce odpovědné za fungování jednotlivých odvětví měly činit pouze opatření v rámci stávající legislativy.

V této době došlo k dílčím legislativním změnám ohledně penzijního pojištění soukromých zaměstnanců, a to zákonem číslo 125/1931 Sb. z. a n. Tento zákon sice zvýšil dávky penzijního pojištění, nicméně se tak stalo díky zvýšení měsíčního pojistného. Zákon číslo 117/1934 Sb. z. a n. přinesl změnu ve formě vytvoření nového druhu důchodu, tzv. důchodu sociálního. V praxi to znamenalo, že osobám, které ještě nedosáhly věkové hranice pro odchod

do starobního důchodu, mohl být přiznán důchod sociální za splnění dvou podmínek. Tato osoba musela být nejméně jeden rok bez zaměstnání a zároveň musela platit po dobu nejméně deseti let pojištění. Ženy mohly využít tohoto druhu důchodu od 54 let a muži od 56 let.

Krise 30. let měla pro československý stát ještě jeden významný důsledek. Vzhledem k tomu, že zasáhla nepoměrně více pohraničí obývané německou menšinou, způsobila nejen sociálně politické, ale i národnostní problémy, které ohrožovaly samu podstatu samostatného československého státu. To je možno ukázat na nejdůležitějším sociálním fenoménu krize – nezaměstnanosti. Ta v sudetoněmeckém pohraničí, mimo jiné i vzhledem ke skladbě zdejšího, převážně spotřebního a lehkého průmyslu, byla větší a trvala déle, než ve vnitrozemí. Na konci roku 1931 v okresech, v nichž převážně žila německá menšina, dosahovala více jak 19%, zatímco jinde dosahovala jen asi 10%.⁴³⁶ Pomoc československé vlády přicházela pomalu a nebyla zcela adekvátní situaci. To napomohlo šíření nacistické ideologie a protičeskoslovenské propagandy nově vznikajícího Henleinova hnutí (později Sudetoněmecké strany) mezi německým obyvatelstvem v československém pohraničí. Již jsem uváděla v úvodu, že českoslovenští Němci tak viděli v sousedním nacistickém Německu, které se s krizí vyrovnalo lépe a rychleji, i svůj vzor pro efektivní hospodářskou a sociální politiku.⁴³⁷

⁴³⁶ Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*, díl I. Období 1918-1945, c.d., s. 400-401, Rákosník Jakub, *Odvrácená tvář meziválečné prosperity*, c.d., s. 339 a násl.

⁴³⁷ Seibt Ferdinand, *Německo a Češi, Dějiny jednoho sousedství uprostřed Evropy*, Praha, Academia 1996, s. 306-307

Kapitola VI.

Sociální zákonodárství v době nesvobody

Doba nesvobody byla právně definována v ústavním dekretu č. 11/1944 Úředního Věstníku čsl., o obnovení právního pořádku tak, že započala dne 30. září 1938, tj. přijetím Mnichovské dohody čtyřmi velmocemi a měla skončit obnovením a osvobozením československého státu. Tento rozhodný okamžik později stanovilo zvláštní usnesení vlády na 4. května 1945. Základní myšlenkou dekretu ve vztahu k celému tomuto období bylo prohlášení platnosti ústavy z roku 1920 a zachování kontinuity s předmnichovským právním vývojem i se změnami, které přineslo zákonodárství exilové a první poválečné vlády. Zmíněný ústavní dekret také stanovil, které z předpisů, které byly přijaty v tomto období zůstanou i nadále v platnosti či které z nich budou na přechodnou dobu „použitelné.“ To se týkalo opatření v sociální oblasti přijatých ve prospěch některých kategorií dělníků a zaměstnanců. Naopak individuální správní rozhodnutí v sociální oblasti, svým charakterem perzekuční, měla být zrušena ze zákona nebo mohla být právně napadnuta a zrušena. Drtivá většina předpisů okupační moci a protektorátní vlády měly být absolutně neplatná.⁴³⁸ Ráda bych v této kapitole prokázala tezi, že zmíněné období nesvobody přineslo právě v oblasti sociálního zákonodárství významné změny, i přesto, že základní kontinuita předpisů převzatých za Rakousko-Uherska a meziválečného období zůstala zachována. Zároveň se v tomto období, jak ukázala Radka Šustrová, vytvořily v několika sektorech státem definované politiky předpoklady pro poválečný vývoj směřující k plánovanému hospodářství a novému pojetí „sociálního státu“.⁴³⁹

⁴³⁸ Blíže viz Kuklík Jan, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů, Dekrety prezidenta republiky 1940-1945*, Praha, Linde 2002, zejména s. 160 a násl.

⁴³⁹ Šustrová Radka, *Zastřené počátky sociálního státu*, c.d.

Druhá republika

Nejdříve bych se ráda soustředila na období od Mnichova až do 15. března 1939, které se též nazývá obdobím Druhé republiky. Mnichovská dohoda totiž neznamenała pouze ztrátu státního území a obyvatelstva ve prospěch Německa (a následně i Polska a tzv. vídeňskou arbitráží i Maďarska), ale citelně zasáhla do demokratického politického systému, do ústavy z roku 1920 a do života celé společnosti. Zároveň Mnichov znamenal i velké hospodářské ztráty⁴⁴⁰ a ruku v ruce s nimi také nové sociální problémy. Jednoznačně dominovala ztráta významné části průmyslu, surovin a pracovní síly. Prof. Václav Průcha odhadl, že na odstoupeném území se do Mnichova vytvářelo 35 % národního důchodu, ztraceno bylo na 2/5 průmyslové kapacity – 40 % závodů a 43 % práce činného obyvatelstva. Okleštěné Československo dále postrádalo přibližně třetinu orné půdy a více jak 20 % lesů. Významné ztráty byly pocíťovány ve spotřebním průmyslu, těžbě uhlí, strojírenství, výrobě a distribuci elektrické energie, ale také v dopravě a vůbec ve výrobní a dopravní infrastruktuře.⁴⁴¹

Pomnichovské období souvisí také se vznikem závažných sociálních problémů souvisejících s uprchlíky, neboť na odstoupeném československém území Německu a Polsku žilo odhadem 973 000 Čechů a z pohraničí jich do vnitrozemí odešlo odhadem 170 -180 000.⁴⁴² Jednalo se jak o Čechy (často státní a veřejní zaměstnanci, vojáci, četníci a samozřejmě jejich rodinní příslušníci apod.), tak i německé antifašisty a také židovské obyvatelstvo, které bylo vystaveno pogromu tzv. Křišťálové noci. Kromě sociálních a pracovně právních problémů, které migrace vyvolala, je třeba zmínit i rozsáhlé majetkové ztráty a přesuny, nedostatek bytů, zvyšování nájmu, potravinové problémy a apod. Nicméně problém s menšinami se ani

⁴⁴⁰ Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*, díl I., c.d., s. 428 – 429

⁴⁴¹ Tamtéž

⁴⁴² Tamtéž, s. 431

Mnichovem nevyřešil, neboť na území Druhé republiky zůstalo více jak 350 000 Němců, z tohoto počtu připadlo 150 000 Němců na Slovensko a Podkarpatskou Rus.

Československá vláda se rozhodla sociální problémy spojené s migrací po Mnichovu řešit vytvořením zvláštního Ústavu pro péči o uprchlíky. Ten zřídila vláda při Ministerstvu sociální péče dne 11. listopadu 1938 vládním nařízením č. 292/ 1938 Sb. z. a n. Vládní nařízení vydala vláda na základě zmocnění v zákoně č. 131/ 1936 Sb. z a n. o obraně státu, neboť stále ještě platila tzv. branná pohotovost státu a parlament nezasedal. Do té doby ležela péče o uprchlíky především na bedrech dobrovolníků, což ilustruje i vyhláška z fondu Vojenského historického archivu, která byla vylepena 4. listopadu 1938 v Třebíči.⁴⁴³ Vyzývala ke sbírce ve prospěch uprchlíků či k přijetí dětí z řad uprchlíků na byt na zimu. Pod vyhláškou jsou kromě Okresního úřadu, městské a obecní samosprávy z okolí, Čs. červeného kříže, okresní péče o mládež a dalších charitativních a dobročinných organizací podepsány i největší místní tělovýchovné a vzdělávací spolky, jako byly Sokol, Orel a DTJ. Takovéto sbírky se za účasti v podstatě totožného okruhu zainteresovaných institucí v pomnichovském období konaly ve všech větších českých městech.

Agenda Ústavu péče o uprchlíky byla územně rozdělena na tři oblasti: 1. pro zemi Českou a zemi Moravskoslezskou, 2. pro zemi Slovenskou a 3. pro Podkarpatskou Rus.

Ústav řídil ministr sociální péče a „zástupci jím určení“, a to zejména v úzké spolupráci s ministerstvem financí. Ústav měl své ústředí v Praze a pro své úkoly zřídil 4 odbory, a to: odbor sociální a zdravotní péče o uprchlíky, jehož úkolem bylo zejména řídit a usměrnit pohyb uprchlíků „po stránce policejní, zdravotní i dopravní, starat se o řádné ubytování a stravování i jinou pomoc uprchlíkům sociálně potřebným, provést soupis a mít evidenci všech uprchlíků a jejich majetkových poměrů, dále veškeré soukromé a veřejné péče o ně, sečleniti tuto péči a

⁴⁴³ <http://www.vhu.cz/exhibit/vyhlaska-o-sbirce-ve-prospech-uprchliku-1938/>

doplňovat ji podle potřeby péčí státní“. Tento odbor se poté nazýval odborem sociálně-zdravotním.

Druhý odbor pečoval o hledání zaměstnání pro uprchlíky československé státní příslušnosti „a o jejich včlenění do hospodářského života“. Odbor se také nazýval odborem „usidlovacím“. Třetí odbor se zabýval péčí o vystěhovalectví uprchlíků (odbor vystěhovalecký) a čtvrtý odbor byl odborem finančním. Odbory Ústavu si vytvářely i regionální poradní sbory.

Důležitou zásadou potvrzenou zmíněným vládním nařízením bylo to, že na poskytování péče ze strany Ústavu nebyl právní nárok. Rozhodnutí Ústavu pro péči o uprchlíky schválená ministrem sociální péče byla právně závazná pro všechny úřady, ústavy, podniky a orgány Československé republiky bez zřetele k tomu, „bylo-li by jinak, kdyby nešlo o péči o uprchlíky, třeba výnosu úřadů jiných“.

Ústav byl zvláštní veřejnoprávní právnickou osobou a jeho jmění mělo povahu fondu, který měl čerpat své příjmy z darů a příspěvků a z dotací státní finanční správy. Na počátku fungování věnoval stát ústavu potřebnou základní částku. Věnování ve prospěch ústavu byla osvobozena od daní a dávek a fond byl podřízen doзору Nejvyššího účetního kontrolního úřadu. Ústav působil i během a po skončení války a vláda jej zrušila teprve vládním nařízením č. 231/1949 Sb. ze dne 18. října 1949.

Pro poskytování podpor byla důležitá i definice uprchlíka. Tu přinesl Úřední list republiky Československé č. 28 ze dne 2. února 1939. Podle ní byla uprchlíkem ve smyslu čs. předpisů o péči osoba, která opustila nebo opustí kdykoli po 20. květnu 1938 území odstoupené Německu, Polsku či Maďarsku a měla k tomuto datu československou státní příslušnost, ať již domovským právem příslušela do obce na území, které bylo postoupeno nebo zůstalo „územím nynějšího česko-slovenského státu.“⁴⁴⁴

⁴⁴⁴ Úřední list republiky Československé č. 28 ze dne 2. února 1939

Beranova vláda ve svém programovém prohlášení předneseném v Národním shromáždění dne 15. prosince 1938, jako další úkoly péče o uprchlíky stanovila dokončení soupisu všech uprchlíků, kteří měli být následně „uváděni do hospodářského života a řádného výdělečného zaměstnání“.⁴⁴⁵ Předseda vlády a dosavadní předseda agrární strany připomněl, že uprchlíci byli nejprve umisťováni ve větších zemědělských závodech a následně vláda usilovala o jejich větší umístění v průmyslu. Zejména v zimních měsících měla být sociálně politická činnost státu i nadále doplňována již zmíněným organizováním dobrovolných pomocných akcí ve prospěch nezaměstnaných i uprchlíků. Vláda se proto usnesla organizovat v českých zemích akci tzv. „Národní pomoci“ jako instituci trvalou, jejíž národní charakter bude zevně vyjádřen i tím, že dary v její prospěch budou osvobozeny od všech daní i poplatků. „Vláda hodlá prováděti tuto dobrovolnou akci za spoluúčasti nejširších vrstev obyvatelstva, neboť v těchto těžkých dobách právem očekává, že se v celém národě nenajde nikdo, kdo by nepřispěl úměrně svému jmění a úměrně obětí osob méně majetných ke zmírnění bídy svých spoluobčanů.“ U cizích státních příslušníků a uprchlíků z Německa hodlala vláda iniciovat jejich vystěhování. Doslova k tomu předseda vlády Beran prohlásil: „Jsme nuceni otevřeně prohlásiti, že tyto živly v zásadě nemohou očekávati, že by mohly trvale zakotviti v našem životě. Zúžení životního prostoru nás nutí, abychom je otevřeně upozornili, že musí hledati trvalý svůj pobyt ve státech s větší hospodářskou kapacitou...“.⁴⁴⁶ Zvláště se to týkalo uprchlíků židovských.⁴⁴⁷

Zvláštní mezinárodně politickou souvislostí s činností Ústavu péče o uprchlíky bylo sjednání zvláštní československo-britské finanční smlouvy o poskytnutí daru (ve výši 4 milionů liber) a půjčky dne 27. ledna 1939, které měly být použity právě na péči o uprchlíky, přípravu

⁴⁴⁵ <https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/stenprot/156schuz/s156003.htm>

⁴⁴⁶ Tamtéž

⁴⁴⁷ Tamtéž

jejich vystěhování a půjčka částečně i na krytí hospodářských ztrát po Mnichovu.⁴⁴⁸ Většina prostředků však byla využita k vystěhování německých antifašistů a Židů z Československa.⁴⁴⁹ Do 14. března 1939 se odhadem vystěhovalo na 12 500 osob, nejvíce do Británie, Palestiny, USA, Kanady a latinské Ameriky.⁴⁵⁰ Pomocí uprchlíků ze Sudet se nicméně na československém území zabývala nejen oficiální britská diplomacie (zejména zvláštní zmocněnc Robert Stopford),⁴⁵¹ ale i britské charitativní organizace a dobrovolníci, jako byla například Doreen Warrinerová, Trevor Chadwick, Sir Nicholas Winton či Bill Barazetl.⁴⁵² V Británii pak vzniknul k poskytnutí pomoci (nejprve ale německým antifašistům a židovským uprchlíkům) zvláštní fond starosty města Londýna, zvláštní Britský výbor pro uprchlíky z Československa – British Committee for Refugees from Czechoslovakia a později i známý the Czech Refugee Trust Fund.

Politický systém Druhé republiky byl zjednodušen a projevil se v něm autoritativní prvky. Někteří autoři hovoří i o pojmu „autoritativní stát“ a dobově se hovořilo i o zvláštní kombinaci autoritativních prvků a demokracie.⁴⁵³ Mnichov totiž přinesl hlubokou vnitropolitickou krizi. Následovaly změny v ústavní, politické a ekonomické rovině i v celé české společnosti a jejím směřování. To se projevilo v rychlém nahrazování liberálně demokratického, pluralitního a parlamentního uspořádání formami autoritativnějšími.

Hlavním viníkem mnichovské tragédie se v očích většiny české společnosti stal Edvard Beneš. V jeho osobě byla odsouzena i dosavadní zahraniční orientace státu, včetně spojení s Francií a vůbec orientace na Západ. Nové vzory byly hledány v sousedním Německu,

⁴⁴⁸ Kuklík Jan, *Do poslední pence, Československo britská jednání o majetkoprávních a finančních otázkách 1938-1982*, Praha Karolinum 2007, s. 13 a násl.

⁴⁴⁹ Tamtéž

⁴⁵⁰ Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*, díl I., c.d., s. 434

⁴⁵¹ K tomu viz Velecká Hana, *Britská pomoc uprchlíkům z Československa od okupace do vypuknutí války v roce 1939*, In: Soudobé dějiny, roč. 2001, s. 659 a násl.

⁴⁵² Tamtéž, o všech těchto osobnostech viz Chadwick William, *Záchrana českých uprchlíků 1938-39, Sir Nicholas Winton nebyl sám*, Praha, Mladá Fronta 2017

⁴⁵³ Gebhart Jan, Kuklík Jan st., *Velké dějiny země koruny české*, díl XV a, 1938-1945, Praha Litomyšl, Paseka 2006, s. 69 a násl.

popřípadě ve fašistické Itálii, včetně jejího stavovského uspořádání. Oba zmíněné autoritativní režimy byly vyzvedávány i pro úspěšné zvládnutí ekonomických a sociálních problémů a následků světové hospodářské krize.

Již jsem uvedla, že řadou pravicových a národně orientovaných politiků a intelektuálů byl za Druhé republiky odsuzován systém liberální a parlamentní demokracie.⁴⁵⁴ Demokracie byla označována za nefunkční a neschopnou řešit ekonomické a sociální problémy. Podle Jana Rataje ji měla nahradit vláda „spravedlivé a rázné“ silné ruky.⁴⁵⁵ K tomu se přidaly útoky na politické strany, které byly označovány za „parazity, žijící na účet státu a celé společnosti“ a stavějící stranické zájmy nad zájmy národa a státu.⁴⁵⁶ Druhá republika se tak inspirovala zahraničními vzory (hlavně mocným německým sousedem a fašistickou Itálií) a i z řady vnitropolitických důvodů směřovala k systému autoritativní demokracie, která se vyznačovala zjednodušením politického systému, omezováním občanských práv, samosprávy a posílením nařizovací moci vlády s tím, že parlament či volby neměly mít v novém ústavním uspořádání dočasně pevné místo. Ještě poukáží na to, že v tomto systému měla svoje významné místo i „malá sociální revoluce“ a rostoucí vliv státu v hospodářství, jak změny v této oblasti označil Jan Rataj.⁴⁵⁷

První ústavní změnou bylo přiznání autonomie Slovenska (a také naplnění ústavy z roku 1920 ve věci autonomie Podkarpatské Rusi). Jednání mezi představiteli Hlinkovy slovenské ľudové strany (HSĽS), která do sebe po jednáních v Žilině počátkem října 1938 soustředila celou oficiální slovenskou politickou reprezentaci a vládou probíhala v říjnu a listopadu 1938. HSĽS trvala na nejširších pravomocích a reparacích za údajné škody, jež byly Slovensku způsobeny a také na symbolické naplnění tzv. Pittsburgské dohody z doby první světové války.

⁴⁵⁴ Tamtéž, viz též Rataj Jan, *O autoritativní národní stát, ideologické proměny české politiky v druhé republice 1938-1939*, Praha, Karolinum 1997

⁴⁵⁵ Rataj Jan, *O autoritativní národní stát*, c.d., s. 76 a násl.

⁴⁵⁶ Tamtéž

⁴⁵⁷ Tamtéž, s. 137 -146

HSĽS vycházela ze svého návrhu na autonomii, který vypracovala již v létě 1938 a ten se poté změnil spíše legislativně technicky.⁴⁵⁸

Česká strana se snažila z návrhu zákona o autonomii vyjmout ty prvky, které pokládala za nebezpečné pro jednotu státu. Nejvíce se to týkalo požadavku uznání částečné mezinárodní subjektivity Slovenska. Na půdě Národního shromáždění byly zákony o autonomii nejprve dány ústavnímu výboru 17. a 18. listopadu k urychlenému podání zprávy (zpravodajem byl slovenský autonomista M. Sokol) a následně projednány (a to bez jakékoliv diskuse jen po přednesení Sokolova expozé) 19. listopadu v poslanecké sněmovně a 22. listopadu 1938 v senátu. O den později byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů a nařízení.⁴⁵⁹ Zákon o autonomii Slovenskej krajiny formálně právně upravil stav, který vznikl již Žilinskou dohodou. Ústavní zákon o autonomii Karpatské Ukrajiny vstoupil v platnost až 16. prosince 1938 a země dostala nový název – Karpatská Ukrajina. Ústavní zákony o autonomii položily základ státoprávní asymetrii. Spočívala v tom, že neexistovaly české národní orgány a byly nahrazovány orgány československými, které v záležitostech výlučně českých jednaly bez zástupců slovenských a karpato-ukrajinských. Při této příležitosti došlo i k oficiální změně názvu státu, který se začal nazývat Česko-Slovenskou republikou. Vznikl tak trialistický státní útvar, v němž Národní shromáždění mělo celostátní působnost jen pro ústavní listinu, zahraniční vztahy, národní obranu, státní občanství, státní rozpočet, státní dluh a měnu a zákonodárnou moc ve všech ostatních záležitostech vykonávaly zemské sněmy. Námí sledovaná sociální otázka tak byla napříště upravována za Druhé republiky odlišně v jednotlivých částech státu.

S určitými ústavními komplikacemi proběhla i volba nového prezidenta. Po abdikaci prezidenta Beneše (5. října 1938) mělo být Národní shromáždění svoláno k volbě prezidenta do

⁴⁵⁸ Návrh A. Hlinky, K. Sidora, Dr. M. Sokola a Dr. J. Tisy na vydání ústavního zákona o autonomii Slovenské krajiny, tisk č. 1429

⁴⁵⁹ <https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/stenprot/155schuz/s155001.htm>

14 dnů, ale nakonec se prezidentská volba uskutečnila až 30. listopadu 1938. Obě komory navíc nebyly úplné, neboť mandáty ztratili ti poslanci a senátoři, kteří byli zvoleni na odstoupených územích. Za prezidenta byl zvolen (výraznou většinou) dosavadní předseda Nejvyššího správního soudu dr. Emil Hácha, znalec ústavního a správního práva, který měl být jistou zárukou zachování alespoň určitých náležitostí právního státu.

Nejvýznamnější zásah do dosavadního ústavního uspořádání představovalo 15. prosince 1938 přijetí ústavního zákona, který na dva roky zmocnil prezidenta k vydávání ústavních dekretů a vládu k vydávání vládních nařízení s mocí zákona, a to s přihlédnutím ke změnám, které přinesla autonomie Slovenska. Stalo se tak ústavním zákonem č. 330/ 1938 Sb. z. a n. o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.

Tento ústavní zákon zároveň provedl ve svém článku III. dodatečné ústavní schválení i příslušného zmocňovacího zákonodárství 30. let, o což se vedl dlouhý teoretický a politický spor (mimo jiné i vzhledem k roli československého ústavního soudu), který tak byl vyřešen ve prospěch vlády a zastánců tohoto způsobu operativní legislativy.

V ústavním zákoně opakovaně zmiňované dva roky měly vést k přípravě nové ústavy, do níž mělo být kromě autonomie promítnuto i autoritativní pojetí demokracie či prvky stavovského uspořádání společnosti. K tomu sice kvůli vzniku Protektorátu Čechy a Morava nedošlo, zmiňovaný ústavní zákon se nicméně stal zdrojem pro legislativu i prvních protektorátních vlád a poté byla jeho účinnost prodloužena z vůle říšského protektora na další období.

Zjednodušení politického systému v českých zemích spočívalo ve vytvoření jen dvou politických stran – jedné strany vládní a jedné opoziční. Vládní stranou se stala Strana národní jednoty a opoziční Národní strana práce. Nová vládní strana byla vytvářena z konzervativní a

národně orientované pravice a z nesocialistických stran, takže nejdůležitější roli v ní měla agrární strana. Její ustavení dohodli 15. listopadu 1938 politici stran agrární, národně socialistické a živnostenské a Národního sjednocení. Do strany následně vstoupili i členové strany lidové. Podle programového prohlášení strany Národní jednoty, které pod názvem *Národe český publikoval například deník Večer*, bylo jejím hlavním úkolem „vybudovat nový stát, provést obrodu národního života a vést národ k vzestupu“.⁴⁶⁰ Činnost nové strany měla odpovídat národním, hospodářským, kulturním a sociálním potřebám českého národa. Základem práv a povinností obyvatelstva mělo být podle programového prohlášení strany to, „co národu a státu prospívá, co škodí, nebude trpěno“.⁴⁶¹ Cílem bylo budování národního státu, v němž mělo být „cizímu živlu“ znemožněno, aby škodil tvorbě „nového života“.⁴⁶² Premiér Beran poté tyto myšlenky rozvinul 15. prosince v programovém projevu své vlády v poslanecké sněmovně.

Myšlenka národní jednoty podle něj neměla být omezena jen „na pole organizace života politického“. Podle Berana, cituji: „Nebyl by sjednocen národ, kdybychom zjednodušili jen politické stranictví. Nebyl by sjednocen, kdyby se národní energií plýtvalo ve zbytečně velkém počtu různých a vzájemně se potírajících organizací a spolků. Budeme proto pracovat, abychom zjednodušili, odpolitisovali a soustředili svoje roztráštěné spolky a organizace kulturní, tělovýchovné, průmyslové, peněžní, družstevní, odborové, zemědělské, živnostenské i obchodnické...“.⁴⁶³ Stejně měly být sjednoceny z iniciativy vlády „všechny organizace národně a sociálně podpůrné...“ Vláda dala podnět, aby došlo k „soustředění národně podpůrných organizací a tělovýchovných a sportovních spolků, a dala již organizační a právní

⁴⁶⁰ Prohlášení přetištěno u Rataj Jan, *O autoritativní národní stát*, c.d., s. 33

⁴⁶¹ Tamtéž

⁴⁶² Tamtéž

⁴⁶³ Tamtéž

základ pro sjednocení sociálně podpůrných akcí v rámci připravené organizace, Národní pomoci...“⁴⁶⁴

Změny se měly dotknout zejména státních zaměstnanců. Státní zaměstnanci, kteří odešli z pohraničí a ze Slovenska představovali podle Berana jednu z „největších a nejsložitějších otázek státního hospodářství“. Pro řešení vláda navrhovala řadu opatření. Vláda hodlala především urychlit nucený odchod do penze (a to jak uvidíme, i v souvislosti s židovskou otázkou), rušit služební poměr vdaných žen ve státní službě, i když tak hodlala činit „se spravedlivým zřetelem k rodinným a sociálním poměrům“. Zároveň měly být na uvolněných místech zaměstnány „mladší a schopné přespočetné síly v rámci zvláštní soustavy při dočasných úkolech, které souvisí s přebudováním státu a nemohou býti náležitě obstarány zaměstnanectvem, ať státním nebo samosprávným...“⁴⁶⁵

Podrobně Beranova vláda přiblížila i plány v sociální oblasti: Beran k tomu doslova prohlásil, cituji: „Vláda jistě ve shodě s celým veřejným míněním si uvědomuje, že základy nového česko-slovenského státu podložíme sociální politikou. Chápeme ovšem sociální politiku na rozdíl od dřívějšího pojetí jako vytrvalé a záměrné úsilí, aby každý měl práci a aby mu byl zajištěn takový pracovní důchod, který odpovídá jeho pracovnímu výkonu. Z tohoto pojetí sociální politiky plyne, že budeme pomáhat každému občanu hledat práci, ale i uložíme mu povinnost pracovat. Vláda připravuje proto reformu podpor v nezaměstnanosti a učiní vše, aby rozvojem soukromého podnikání i veřejnými investicemi umožnila poskytnouti práci největšímu počtu zaměstnanců...“⁴⁶⁶

„Velmi členitá“ soustava sociálního pojištění měla být zjednodušena „a jeho finanční situace vhodnými opatřeními zabezpečena“. I když vláda v hospodářské politice státu na

⁴⁶⁴ Tamtéž

⁴⁶⁵ Tamtéž

⁴⁶⁶ Tamtéž

prvním místě zdůraznila „význam a poslání podnikání soukromého“, neznamenovalo to, že „zapomínáme na svoji povinnost k vrstvám pracujícím, především k vrstvě dělnické a zemědělské. Právě naopak jsme hluboce přesvědčeni, že spravedlivá sociální politika je základní zárukou udržení a rozvoje každého moderního státu. Důsledná spravedlnost mzdová předpokládá, aby se nikomu nedostávalo odměny, neúměrné významu jeho práce, rozsahu jeho výkonu a odpovědnosti.“

Státní regulace pracovního trhu měla ještě jeden aspekt a důvod. Když vláda rozhodla v programovém prohlášení postupně opatřit na zmenšeném státním území práci všem občanům, tak ale nehodlala připustit, „aby se v jedněch rukách hromadily neúměrně vysoké důchody z několikerého zaměstnání.“⁴⁶⁷

Se sociální politikou a národním zaměřením celého programu vlády úzce souvisela státní zdravotní péče. Beranova vláda k tomu prohlásila, že „jen zdravý a silný lid zmůže velké pracovní úkoly, které nás čekají při budování státu. Nemoci musíme vypovědět nejúpornějším bojem s hlediska nejen zdravotnického, ale i hospodářského.... Každý lidský život je pro nás zdrojem síly, která spolupůsobí při ochraně národní existence. Proto zdraví lidu musí být věnována zvýšená péče i v nejzapadlejší vesničce. Vybudujeme léčebnou péči a vynasnažíme se, abychom pozvedli zdravotní úroveň všech krajů na stejnou výši...“.⁴⁶⁸

Za „životní základ národa a státu“ pokládala vláda „zdravé rodiny, a to rodiny s četnými dětmi“. Vláda se proto zavázala učinit veškerá potřebná opatření, „aby byl podporován vznik a rozvoj početných rodin jak s hlediska sociálního, tak i s hlediska mravního. Zvláštní pozornost věnuje péči o zdraví dětí a o to, aby ženy věnovaly se svému nejvznešenějšímu a nejodpovědnějšímu úkolu být matkami a hospodyněmi...“.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Tamtéž

⁴⁶⁸ Tamtéž

⁴⁶⁹ Tamtéž

Sociální program strany národní jednoty byl vytvářen i kvůli tlaku, který představovaly programové body českých fašistů, hlavně jejich klíčové organizace Vlajka. Ta například v hojně rozšiřovaném letáku s provoláním „Českému národu“ slibovala tučným podtitulkem vytvoření „sociálního státu stavovského“.⁴⁷⁰

Vytvoření Strany národní jednoty bylo formálně promítnuto i do složení poslanecké sněmovny, když nejprve se z poslanců sociální demokracie vytvořil klub Národní strany práce a poté dne 15. prosince 1938 poslanec Dr. E. Franke, místopředseda klubu poslanců Strany národní jednoty, oznámil, že kluby poslanců: republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu, čsl. strany národně-socialistické, čsl. strany lidové, živnostensko-obchodnické strany středostavovské, národního sjednocení a národní obce fašistické, přestaly existovat a že následující členové přihlášení svého času do těchto poslaneckých klubů utvořili klub poslanců národní jednoty a stali se jeho členy.⁴⁷¹

Pomnichovská situace vytvořila vhodné podmínky pro budování národního společenství, ze kterého měly být buď mezinárodními okolnostmi nebo z „vnitřního“ rozhodnutí vytlačeny „cizí“ elementy. Již jsem uvedla, že tyto nálady byly spojeny i s uprchlickou krizí po Mnichovu a že například pokus o vystěhování či řešení židovské problematiky si Beranova vláda dala i do svého programového prohlášení.⁴⁷²

Z toho poté pramenily útoky tisku proti německým antifašistickým emigrantům, kteří našli v Československu azyl již ve 30. letech a zejména protižidovská opatření. Beran sice 15. prosince v poslanecké sněmovně prohlásil, že sice vláda bude také řešit otázku židovskou, ale „Poměr státu k těm Židům, kteří jsou již dlouho usazení na území republiky a kteří mají

⁴⁷⁰ Rataj Jan, O autoritativní národní stát, c.d., s. 37

⁴⁷¹ <https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/stenprot/158schuz/s158003.htm>

⁴⁷² <https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/stenprot/156schuz/s156003.htm>

positivní vztah k potřebám státu a jeho národů, nebude nepřátelský“.⁴⁷³ Židé byli nicméně ještě před přijetím zákonných opatření vylučováni z české společnosti. Začali být omezováni při výkonu zaměstnání. Vystěhováni měli být především všichni židovští uprchlíci, a to i s pomocí již zmíněné britské pomnichovské půjčky. Lékařské, advokátní a další profesní organizace začaly usilovat o vyloučení židovských členů. Navrhovaly to dokonce některé jednoty Československé obce sokolské. Antisemitskou rétoriku podporoval také vnější tlak ze strany nacistického Německa a protižidovská opatření požadovala značná část tisku. Protižidovské nálady vyvolávaly jak fašistické či s nimi sympatizující proudy, tak i národní konzervativci. Zvláště aktivní byly Árijský boj nebo již zmíněná Vlajka. Protižidovské výpady nebyly výjimkou ani u původně agrárního tisku Venkov. Stále častěji se objevovaly požadavky „řešit židovskou otázku“ či dát, po zřejmém vzoru nacistického Německa, jasnou právní definici Žida a židovského podniku.⁴⁷⁴

Beranova vláda sice největší radikalismus mírnila, ale sama připravovala protižidovská opatření. V lednu 1939 bylo několik ministerstev pověřeno pracemi na „židovském zákonodárství“. Jednotlivá ministerstva již navrhovala konkrétní opatření směřující k omezení Židů ve veřejném životě. V první řadě šlo o kontrolu a získání jejich majetku. Na základě vládního nařízení došlo k penzionování židovských státních zaměstnanců (jako součást výše zmíněné státní politiky vůči veřejným zaměstnancům) nebo byli překládáni na místa, kde nemohli uplatňovat svůj vliv na společenský život.

Již jsem uvedla, že vlády Druhé republiky, zejména ta pod vedením Rudolfa Berana, se snažily řešit již výše zmíněné hospodářské a sociální problémy způsobené Mnichovem, včetně problémů uprchlíků. Přitom zaváděla závažné změny ve směru k zavedení státem řízeného hospodářství. V sociální a pracovně právní oblasti došlo k omezení volného pohybu pracovní

⁴⁷³ Tamtéž

⁴⁷⁴ Blíže viz Rataj Jan, *O autoritativní národní stát*, c.d., s. 106 a násl.

síly na trhu práce či k zavádění nucené práce. Tyto úvahy byly spojené i s možným řešením nezaměstnanosti a již zmíněnými problémy s uprchlíky.

Objevily se tak nejprve tzv. pracovní útvary, zřizované na základě nového vládního nařízení č. 223/1938 Sb. z a n. ze dne 11. října 1938 o pracovních útvarech. Jejich zavedení bylo odůvodňováno i úspěšnými zahraničními vzory včetně sousedního Německa, ale také například Bulharska.⁴⁷⁵ Vládní nařízení bylo vydáno na základě zmocnění daného zákonem č. 131/1936 Sb. z a n. o obraně státu. To vedlo k vládě i k přijetí zásady, že pracovní útvary a osoby do nich zařazené byly organisovány podle zásad branné moci, uplatnila se i zásada kárné odpovědnosti a vojenské soudní pravomoci a jako pracovní oděvy byly používány vyřazené vojenské stejnokroje apod. Z příslušníků pracovních útvarů byly vytvářeny pracovní čety a družstva s vlastními veliteli, často vybíraných z řad kvalifikovaných či studovaných nezaměstnaných. Pracovní povinnost tu tak byla dávána do souvislosti s osobními úkony vyžadovanými v době branné pohotovosti státu k obraně vlasti, a tak byly odstraňovány námitky o přípustnosti nařizování pracovní povinnosti ve vztahu k ústavě z roku 1920.

Do pracovních útvarů okresní úřady zařazovaly především nezaměstnané osoby na základě evidence nezaměstnaných, neboť podle § 1 vládního nařízení byly pracovní útvary zřizovány k „dočasnému hospodářskému zajištění nezaměstnaných osob a k využití jejich pracovních schopností pro všeobecně prospěšné úkony“. K práci byli povoláváni nezaměstnaní českoslovenští státní občané, kteří dovršili 18. rok věku a jen výjimečně i cizinci. Do útvaru nemusely nastoupit ty osoby, které velitelství pracovního útvaru hodnověrně prokázaly, že před doručením povolávacího listu nastoupily stálé zaměstnání. Osoby v útvarech měly mít při hledání zaměstnání přednost. Povolání k práci bylo totiž jinak stanoveno minimálně na nejméně na dobu tří měsíců. Jak upozornil nejnověji doc. Jaromír Tauchen, do útvarů byly zařazovány

⁴⁷⁵ Tauchen Jaromír, *Práce a její právní regulace v Protektorátu Čechy a Morava (1939 – 1945)*, c.d., kapitola I.

i sociálně nepřizpůsobivé osoby, například tuláci, žebráci, cikáni apod., u nichž vládní orgány konstatovaly, že u nich je „nechuť k práci patologická a trvalá.“⁴⁷⁶ To dalo vzniknout i dobovému pojmu osoby „práce se štítící“.

Pracovní útvary zřizovalo ministerstvo národní obrany v dohodě s ministerstvem sociální péče, ministerstvem vnitra, ministerstvem financí a ostatními zúčastněnými ministerstvy.

Pracovní útvary vykonávaly tzv. „všeobecně prospěšné práce, zejména pak ty, které by se jinak neprováděly, přičemž je podle možnosti dbáti toho, aby tyto práce nevyklučovaly normální podnikání; výjimečně lze pracovních útvarů použití v mimořádných dobách i k pracím jiným, jejichž včasné provedení je z hlediska národohospodářského zvlášť naléhavé.“⁴⁷⁷ Nejčastěji byly využívány pracovní útvary při stavbě silnic, železnic, regulaci řek a také v zemědělství. Počítalo se také s jejich využitím pro stavbu plánované exteritoriální dálnice Vratislav-Brno-Vídeň. Prof. Václav Průcha uvádí, že v lednu 1939 bylo v těchto pracovních útvarech přes 10 000 osob, což představovalo 5.6 procenta nezaměstnaných.⁴⁷⁸

§ 7 vládního nařízení poté stanovil, že poměr příslušníků pracovních útvarů ke státu je poměrem práva veřejného, a nikoliv soukromoprávním poměrem pracovním (služebním). Příslušníci pracovních útvarů byli proto „po všech stránkách služby podřízeni velitelství pracovního útvaru“, do něhož byli zařazeni. Byli tak zejména podřízeni vojenské kázeňské pravomoci, a dopustili-li se soudně trestných činů, pak i, s určitými výjimkami, vojenské soudní pravomoci.

Podrobení se pracovní povinnosti bylo kompenzováno nároky na stravu, ubytování a výstroj. Osobám v pracovních útvarech byl přiznán denní přídavek, a to jsou-li veliteli

⁴⁷⁶ Tamtéž

⁴⁷⁷ § 3 vládního nařízení č. 223/ 1938 Sb. z a n.

⁴⁷⁸ Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992, díl I.*, c.d., s. 445

pracovních čet, ve výši Kč 2,50, jsou-li veliteli družstva, ve výši Kč 2,-, jinak ve výši Kč 1,50. Kromě toho byl poskytován pracovní přídavek za každou skutečně odpracovanou hodinu ve výši 40 hal. za pracovní hodinu. Naopak nepřiznával se státní příspěvek v nezaměstnanosti. Rodinní příslušníci osob zařazených do pracovních útvarů příslušel nárok na vyživovací příspěvek podle zásad platných pro příslušníky rodin osob povolanych k cvičení ve zbrani.

Již v lednu 1939 se ukazovalo, že dosavadní systém pracovních útvarů má určité nedostatky, nevyhovoval i vojenský způsob organizace práce a bylo zřejmé, že se řada osob, zejména ve výše zmíněné kategorii „osob štítících se práce“ snaží práci v útvech vyhnout či že vykonávané práce byly ohrožovány špatnou pracovní morálkou. To vedlo k zřizování celého systému kárných pracovních táborů, které získaly pevnější právní podklad na základě vládního nařízení č. 72/1939 Sb. ze dne 2. března 1939 o kárných pracovních táborech. Jejich zřízení navrhlo vládě již na počátku února 1939 Ministerstvo národní obrany, nicméně tábory byly podřízeny ministerstvu vnitra, neboť rozhodující úkoly při rozhodování o zařazení do táborů měly okresní úřady (vydávaly k tomu tzv. „povolávací list“) a nařízené umístování a reálné dopravování do táborů realizovaly četnické stanice.

Umístění do kárného tábora se realizovalo nejméně na dobu tří měsíců a osoby v táborech neměly zpravidla nárok na žádnou dovolenou. Výjimečně mohly být propuštěny dříve, zejména pokud nebyly duševně nebo tělesně způsobilé vykonávat práci. Byla-li osoba v táboře během pracovního pobytu soudně nebo opětovně kázeňsky trestána, mohla být propuštěna nejdříve po uplynutí 6 týdnů po odpykání posledního trestu. I poté však mohly být takové osoby umístěny do pracovních útvarů zřizovaných podle vládního nařízení č. 223/1938 Sb. z a n.

Osoby v táborech měly nárok na stravu, ubytování a výstroj a také na pracovní přídavek za každou skutečně odpracovanou hodinu ve výši 10 hal. Osoby v kárných pracovních táborech,

které utrpěly úraz nebo onemocněly, měly po dobu léčení až do svého uzdravení, nejdéle však do propuštění z kárného pracovního tábora, nárok na bezplatné ambulantní léčení v kárném pracovním táboře. V případě závažnějších chorob mohly být umístěny v nejbližší veřejné nemocnici.

Podle vládního nařízení bylo jejich účelem převychovávat osoby uvedené v § 4, odst. 1 nařízení a využít jejich pracovních schopností pro „všeobecně prospěšné úkony“. Pracovní doba činila týdně nejméně 48 hodin a „přiměřená doba“ měla být věnována občanské výchově. Do tábora mohly být zařazeny „osoby práce se štítící“, které dovršily 18. rok věku a nemohly prokázat, „že mají řádným způsobem zajištěnu obživu“ a příslušníci pracovních útvarů, zřízených výše uvedeným vládním nařízením č. 223/ 1938 Sb. z. a n., o pracovních útvarech, kteří byli „hrubě neukázněni nebo úkoly jim uložené vykonávají úmyslně nedbale“. Kromě pracovní povinnosti byla vládním nařízením zavedena i povinnost podrobit se kárnému řádu tábora, který obsahoval i další podrobnosti o kázeňské pravomoci řídicích a správních orgánů kárných pracovních táborů, zejména jejich velitelství.

Toto vládní nařízení platilo i v době Protektorátu Čechy a Morava, kdy jej protektorátní vláda novelizovala vládním nařízením č. 188/1939 Sb. dne 28. dubna 1939. Mezi nejvýznamnější změny patřilo zavedení oprávnění pro strážné v táborech, použít zbraně podle předpisů platných pro četnictvo s tím, že podléhali též kázeňské a soudní pravomoci jako příslušníci četnictva.

Pracovní povinnost korespondovala s širšími úvahami vlády i ve vztahu k řešení nezaměstnanosti a budování základní infrastruktury cestou veřejně prospěšných prací a projektů. V plánu tak bylo elektrifikovat železnice, stavět nové dálnice, průplavy a také bytová sídliště. Vzhledem k významné roli agrární strany a symbolické roli půdy pro definici národa se nezapomínalo ani na ekonomický a sociální rozvoj venkova.

Ostatně 15. prosince Rudolf Beran ve sněmovně prohlásil ke vztahu průmyslu a zemědělství: „uznáváme rovnocennost obou těchto důležitých oborů národní práce. Musíme zajistit prosperitu obou...“ Rozvoj vesnice byl podle něj v „zájmu národa a státu“, stejně jako zajištění, aby zemědělství bylo zdravé a hospodářsky silné. Zemědělství totiž neznamenal pro Berana jen výrobu obilí, másla, mléka, masa a jiných nejn nutnějších životních potřeb, „nýbrž i uchování jiných hodnot, kterých nezbytně potřebuje každý zdravý národ ke svému udržení. Jmenovitě, my a právě dnes dovedeme oceniti, co znamená udržení půdy, jazyka, krve a konservativní mentality zemědělce s jeho tradičním názorem na rodinu, stát i Boha. Zabezpečení řádné výživy domácího obyvatelstva bude prvou starostí naší zemědělské politiky a k ní přidruží se neméně důležitá druhá starost o zvýšení výroby a řádné zpeněžení přebytků zemědělských výrobků vývozem, aby také zemědělství...“⁴⁷⁹

Jak jsem již uvedla výše sociální politika byla za Druhé republiky součástí rozsáhlejších změn ve smyslu „malé sociální revoluce“, budování hospodářského systému na stavovském systému se silnou rolí státu, dynamického hospodářského rozvoje s plnou zaměstnaností apod.⁴⁸⁰

Protektorát Čechy a Morava

Řada výše zmíněných plánů vlády Druhé republiky, které jsem analyzovala v předchozí kapitole, se ale nenaplnila vzhledem ke krátkému času, který byl tomuto přechodnému státnímu útvaru z mezinárodně politických důvodů vyměřen. 14. března nejprve vyhlásil, po jednáních s Hitlerovským Německem, nezávislost Slovenský sněm pro Slovenskou republiku. Dne 15.

⁴⁷⁹ <https://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/stenprot/156schuz/s156003.htm>

⁴⁸⁰ Rataj Jan, *O autoritativní národní stát*, c.d., s. 137, Šustrová Radka, *Zastřené počátky sociálního státu*, c. d., kapitola II.

března, po jednání prezidenta Háchy v Berlíně, vznikl Protektorát Čechy a Morava. Pomnichovské Česko-Slovensko tak fakticky zaniklo.

Právní statut českých zemí byl dán výnosem Vůdce a říšského kancléře o Protektorátu Čechy a Morava ze dne 16. března 1939. Protektorát se stal součástí Velkoněmecké říše, i když s určitými prvky autonomie. Konečný návrh vypracovala v noci z 15. na 16. března skupina složená za tří říšských ministrů (H. H. Lammerse, J. Ribbentropa a W. Fricka) a dvou vysokých ministerských úředníků (W. Stuckarta a F. Gause). Návrh plně akceptoval Hitlerovy pokyny a dopoledne 16. března se v jeho přítomnosti dojednal definitivní text, k němuž Hitler koncipoval úvodní preambuli.⁴⁸¹ 16. března 1939 byl pak oficiálně zveřejněn Výnos vůdce a říšského kancléře o vytvoření Protektorátu Čechy a Morava.

Hitler zabránil tomu, aby jeho Výnos mohl být považován za mezinárodní právní smlouvu, ale zdání jistých mezinárodně právních regulí se přece snažil vzbudit. Přesto nelze srovnávat Hitlerův výnos s jinými smlouvami o protektorátech z období koloniální éry. K nim se vázal vlastně jenom samotný název - protektorát. Už formulace, že “Protektorát Čechy a Morava patří od nynějška k území Velkoněmecké říše” popírala v mezinárodně právních vztazích uznávanou protektorátní závislost metropolí ke koloniím. Protektorát – “chráněný subjekt” - na rozdíl od podobných útvarů do té doby známých, netvořil žádný státní celek, neměl ani okleštěnou mezinárodně právní suverenitu.⁴⁸²

Ve Výnosu A. Hitlera o zřízení protektorátu, který byl publikován pod číslem 75/1939 Sb., se pravilo, že protektorát “má být autonomní a sám se spravovat”, avšak tato autonomie musela být vykonávána v “souladu s politickými, vojenskými a hospodářskými potřebami říše”. Výsostná práva měla být vykonávána vlastními orgány a vlastními úřady, s vlastními úředníky. Podle výnosu “hlava autonomní správy měla požívat ochrany a četných práv hlavy státu”.

⁴⁸¹ Maršálek Pavel, *Protektorát Čechy a Morava. Státoprávní a politické aspekty nacistického okupačního režimu v českých zemích 1939–1945*, Praha: Karolinum 2002, s. 15 a násl.

⁴⁸² Tamtéž

Zároveň ovšem potřebovala pro výkon svého úřadu “důvěry vůdce a říšského kancléře”. Touto hlavou protektorátu se stal jako tzv. státní prezident dosavadní prezident Druhé republiky E. Hácha. Tato ustanovení však dále omezovala i následující článek výnosu, který stanovil úlohu říšského protektora. Jako zastávce říšských zájmů byl protektor jmenován přímo vůdcem. Sahrával vlastně roli jeho přímého zástupce s úkolem “pečovat, aby bylo dbáno politických směrnic vůdce.” Jako prvním se jím stal K. von Neurath. Potvrzoval členy protektorátní vlády, avšak toto potvrzení mohlo být kdykoliv odvoláno, měl právo dát se informovat o všech opatřeních protektorátní vlády a udílet jí rady. Autonomii, kterou navenek reprezentovaly protektorátní vláda, hierarchický systém autonomní správy a státní prezident, výrazně omezovaly a problematizovaly i další články výnosu, podle nichž každé rozhodnutí protektorátních institucí mohlo být zrušeno s odvoláním na říšské zájmy anebo naopak se stejným odvoláním na tyto zájmy mohlo být vynuceno. Iluzorní hodnotu a omezený rozsah autonomie dokreslovalo ustanovení článku 11, v němž se uvádělo, že říše může vydávat právní předpisy s platností pro protektorát, “pokud to vyžaduje společný zájem”. Současně mohla říše převzít do své pravomoci jednotlivé oblasti správy a v nich případně zřídit, “pokud je dána společná potřeba”, vlastní říšské úřady.

V oblasti mezinárodních vztahů neměl protektorát právní způsobilost vystupovat jako subjekt, protože říše převzala řízení jeho mezinárodních záležitostí včetně ochrany jeho státních občanů v cizině. Byla zřízena jen funkce zástupce protektorátu s úředním označením “vyslanec” u říšské vlády. Tímto “vyslancem” se stal bývalý ministr zahraničí druhé republiky František Chvalkovský.

Protože říše převzala vojenskou ochranu protektorátu, neměl proto podle Hitlerova výnosu právo na samostatnou armádu. Také zanedlouho po tom, co vstoupil v platnost, započala pod dohledem zplnomocněnce německé branné moci u říšského protektora likvidace dosavadní československé armády. V souvislosti s likvidací armády ztratilo zaměstnání tisíce důstojníků

a poddůstojníků z povolání a docházelo k jejich penzionování nebo přeražení do civilní sféry. Vytvořil se tak další sociální problém, který musela protektorátní vláda řešit.

Sociální problémy přineslo i zrušení celní hranice protektorátu a zavedení pevného kurzu koruny a marky, což se definitivně realizovalo v průběhu roku 1940. To v protektorátu vyvolalo tlak na růst mezd, protože se ceny potravin a spotřebních výrobků zvýšily na hranici, která platila předtím v říši. Odbory požadovaly zvýšení mezd až o jednu třetinu, reálně byly poskytovány jen drahotní příplatky.⁴⁸³

Poslední dva články Hitlerova výnosu se dotýkaly právních aspektů správních otázek. Článek 12 stanovil, že dosavadní platné právo v Čechách a na Moravě zůstává dále v platnosti, ale jen pokud neodporovalo smyslu “převzetí ochrany německou říší”. Poslední článek pak umožňoval říšskému ministru vnitra, aby v dohodě s příslušnými říšskými ministry doplňoval tento výnos o další právní a správní předpisy. Na tomto základě tedy vznikl v Protektorátu Čechy a Morava stav “právního bezvládí”. Na jeho území se současně uplatňovaly v právním vývoji tři linie právních předpisů: linie bývalého československého práva, včetně převzatých původně rakouských předpisů, linie i na protektorátním území působícího říšskoněmeckého práva a nakonec i postupně vznikající protektorátní právo, vytvářené zejména protektorátními vládami, které bylo často říšskoněmeckým právem inspirováno, či bylo vytvářeno na základě německých vzorů a přímých instrukcí. Protektorátní vlády tak činily hlavně prostřednictvím vládních nařízení, vydávaných podle zmocňovacího ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z a n. To bylo paragrafem 1, odst. 1 nařízení říšského protektora v Čechách a na Moravě ze dne 12. prosince 1940, Věstníku říšského protektora str. 604, kterým se prodlužují a mění některá ustanovení ústavního zákona zmocňovacího ze dne 15. prosince 1938, č. 330 Sb., prodlouženo o další dva roky a následně znovu prodloužováno.

⁴⁸³ Brandes Detlef, *Češi pod německým protektorátem*, c.d., s. 187

Na základě 13. článku Výnosu A. Hitlera byla zřízena při říšském ministerstvu vnitra “Ústředna pro Čechy a Moravu” v čele se státním tajemníkem dr. W. Stuckartem, aby propojovala nejvyšší říšské úřady s úřadem říšského protektora. S ústřednou také musely všechny nejvyšší říšské úřady projednat a dohodnout vydávání všech nařízení a opatření, jež se vztahovala k protektorátu. Na druhé straně byl říšský protektor povinen zasílat do ústředny všechny závažné výnosy, a to ještě před jejich zveřejněním, aby mohlo být posouzeno, zda vyhovují zásadě jednotné německé správy.

Dne 22. března 1939 bylo vydáno nařízení, které doplňovalo předchozí výnos a přesněji vymezovalo kompetence protektora a říšských úřadů. Od této chvíle měl protektor dva hlavní úkoly: hájit říšské zájmy vůči protektorátu a fungovat jako hlava nacistické okupační správy. Tím se kodifikoval stav, předpokládající dvoukolejnost veřejné správy v protektorátu, tedy existenci protektorátní autonomní správy a správy říšské, respektive nacistické okupační správy. Zavedení dvoukolejného správního systému a celý statut protektorátu byl výsledkem kompromisu mezi dlouhodobými cíli a ideologií německé politiky (na základě středověké tradice nazírala na Čechy a Moravu jako na integrální součást německé říše) a taktickými ohledy na momentální potřeby Hitlerovy diplomacie, která tehdy ještě musela před mezinárodní veřejností manévrovat, aby alespoň zčásti otupila negativní ohlas na okupační akt.

Rozbití jednotné státní správy a rozdvojení na německou a autonomní protektorátní správu utvrzoval II. článek Výnosu A. Hitlera o dvojím státním občanství. Němci žijící na území protektorátu automaticky získali říšské občanství a současně měli k dispozici i veškeré výhody plynoucí z protektorátního občanství. Podřizovali se příslušné německé správě, aby byli vyňati z kompetence správy protektorátní a tím došlo jak ke znatelnému narušení proklamované autonomie, tak se z necelého čtvrt miliónů příslušníků německé menšiny stávala privilegovaná vrstva.

Území Protektorátu bylo ale také přímo okupováno německými vojenskými jednotkami, a to již od 15. března. S vojáky vstoupily na území Protektorátu i německé bezpečnostní složky. Zaměřily se na zabavení písemností českých centrálních orgánů a policejních ředitelství, z nichž mohli získat údaje o potenciálních protivnících. Jejich pozornost se koncentrovala především na tábory pro uprchlíky, nacházejících se na více místech, např. ve Svěpravicích u Prahy, Popovicích či ve Svatobořicích na Moravě. Ti z německých uprchlíků, kterým se nepodařilo včas uprchnout, byli posíláni zpět do Říše, kde zůstávali pod policejním dohledem, anebo je transportovali přímo do koncentračních táborů. Zadržení celkem zhruba tisíce německých uprchlíků uzavřelo “očišťovací akci”, zahájenou v odtržených územích již v říjnu 1938.

Tyto aktivity byly součástí rozsáhlé a celoplošně připravené preventivní akce Mříže (Aktion Gitter). Akce Mříže probíhala až do května 1939 a zasáhla zhruba 5 800-6 400 osob, z nichž byla téměř polovina postupně propuštěna a asi 1 500 lidí poslali okupanti přímo do koncentračních táborů, v první řadě do koncentračního tábora Buchenwald.

Z hlediska sociálního zákonodárství, které ve své disertační práci analyzuji především, výše uvedené obecné úvodní poznámky znamenaly vzájemnou interakci tří linií práva v protektorátu – dosavadních předpisů z meziválečného období, předpisů z doby druhé republiky a nových předpisů přijímaných protektorátní vládou. Zároveň se uplatnily i vzory říšskoněmecké úpravy či v některých aspektech působila přímo. Problémem však bylo, že se zdůraznila personalita práva – jiné předpisy platily pro říšskoněmecké příslušníky a jiné pro protektorátní. A navíc zvláštní předpisy začaly být přijímány i pro židovské a romské (dobově cikánské) obyvatelstvo.⁴⁸⁴

⁴⁸⁴ Petrův Helena, *Právní postavení židů v Protektorátu Čechy a Morava (1939-1941)*, Praha, Sefer 2000, zejména s. 40 a násl.

Co se týče protektorátních orgánů, tak pro oblast sociálních otázek mělo vliv působení ministerstev protektorátních vlád, zejména vlády vedené A. Eliášem, kdy byl vytvořen resort financí v čele s Josefem Kalfusem, veřejných prací vedeného Dominikem Čiperou, sociální a zdravotní správy v čele s Vladislavem Klumparem a zemědělství vedeného Ladislavem K. Feierabendem (ten v lednu 1940 odešel do emigrace a stal se ministrem financí exilových vlád). Tento systém platil do ledna 1942, kdy kompetence hospodářských a sociálních rezortů převzalo ministerstvo hospodářství a práce.

Mezi první změny v sociálním a pracovně právním zákonodárství patřilo vydání vládního nařízení č. 190/1939 Sb. ze dne 25. července 1939 o všeobecné pracovní povinnosti. Navazovalo na převzetí výše zmíněných norem pracovního práva z doby druhé republiky a jeho přijetí na protektorátní vládě vyžadovaly německé orgány.⁴⁸⁵

Vláda Protektorátu Čechy a Morava je vydala podle čl. II ústavního zmocňovacího zákona ze dne 15. prosince 1938, č. 330 Sb. z. a n.. Podle jeho § 1 byla pracovní povinnost uložena „všem mužským práce schopným státním příslušníkům Protektorátu Čechy a Morava ve stáří od dokonání 16. do dokonání 25. roku. Pracovní povinnost trvala jeden rok, avšak mohla být prodloužena až na dva roky. Povoláním k pracovní povinnosti zanikl dosavadní pracovní poměr, a to i v tom případě, vznikl-li na základě vládního nařízení ze dne 23. června 1939, č. 177 Sb., o prikazování osob k zemědělským pracím. To bylo jistým předstupněm právě obecné pracovní povinnosti a mělo řešit nedostatek pracovních sil pro zemědělské práce. Zároveň navazovalo na systém pracovních táborů zřízených již v době Druhé republiky.

Osobám, které podléhaly pracovní povinnosti příslušela po dobu výkonu této povinné práce mzda, stanovená v místě hromadnými pracovními smlouvami, po případě tarifními,

⁴⁸⁵ Tauchen Jaromír, *Práce a její právní regulace v Protektorátu Čechy a Morava*, c.d., zejména kapitola III. K říšskoněmeckému vzoru pro protektorátní legislativu viz i kapitolu II.

podnikovými nebo služebními řády. Mohl též být přiznán přiměřený vyživovací příspěvek. Pracovní „výstroj a nářadí“ obdržely osoby vykonávající pracovní povinnost zdarma.

K tomu bylo vydáno prováděcí vládní nařízení č. 195/1939 Sb. ze dne 24. srpna 1939, jímž se provádí vládní nařízení ze dne 25. července 1939, č. 190 Sb., o všeobecné pracovní povinnosti. Podle jeho § 1 se doba konání povinné pracovní služby stanovila v tzv. povolávacím výměru. Osoby musely být k práci způsobilé, což osvědčoval okresní lékař. Pracovní povinnost se vykonávala zpravidla bez přerušení. Na základě žádosti ji mohla vykonat v časově od sebe oddělených úsecích, jejichž trvání ale muselo činit nejméně tři měsíce. Do doby pracovní povinnosti se eventuálně počítalo i nutné profesní zaškolení.

O pracovní povinnosti rozhodoval úřad práce, v jehož obvodu osoba podléhající pracovní povinnosti měla své bydliště nebo místo obvyklého pobytu. Osoby podléhající pracovní povinnosti, které v posledních dvou letech pracovaly převážně v zemědělství, měly být přednostně přikázány k výkonu prací v zemědělství.

Osobám podléhajícím pracovní povinnosti mohla být tato odložena, pokud byla taková osoba:

1. hlavním živatelem rodiny a její povolání ke stanovenému dni by mělo pro ni za následek v jejím povolání anebo pro její rodinu těžkou újmu,
2. zaměstnána v závodě zvláštního hospodářského významu a její povolání ke stanovenému dni by mělo za následek značné potíže pro další vedení závodu,
3. zaměstnána v zemědělském závodě, jehož výměra zemědělské půdy a intenzita hospodaření činí ji nepostradatelnou po dobu, než bude opatřena náhradní síla.

Předpisy o pracovní povinnosti byly na základě německé politiky a výslovných německých pokynů doplněny vládním nařízením č. 46/ 1941 Sb. ze dne 23. ledna 1941, jímž se činí některá opatření o řízení práce. Jeho I. část přinesla novinky ohledně prikazování k práci.

K provedení „neodkladných prací mimořádné státně politické nebo hospodářské důležitosti“ mohli být přikázáni práce schopní obyvatelé Protektorátu ve věku od 18 do 50 let. Mezi takové práce patřily ty, které sloužily k „obraně země, zajištění výživy, výrobě spotřebních statků, hospodářskému využití země, zdokonalení dopravních poměrů, jakož i zdolání stavu nouze a přírodních katastrof.“ Za tím účelem mohlo být veřejným a soukromým podnikům a správám nařízeno, aby uvolnily některé pracovní síly. Podrobnější katalog prací stanovil ministr sociální a zdravotní správy.

Doba přikázání k práci mohla činit nejvýše 1 rok. U pracovních sil, které předtím byly v pracovním poměru, neměla překročit 6 měsíců. Přikázání měli být, pokud možno, zařazováni do práce v blízkosti svého bydliště. O přikázání rozhodoval opět pracovní úřad.

Přikazování k práci se týkalo i žen (k pracím, které ženy „zpravidla vykonávají“) s výjimkou matek dětí pod 15 let, které s nimi žijí ve společné domácnosti a těhotné ženy od šestého měsíce těhotenství. Především se toto nařízení mělo využívat pro nezaměstnané či neplně zaměstnané osoby. Osoby ženaté a vdané měly být přikazovány k práci teprve, nebyl-li dostatek vhodných svobodných osob.

Výjimku měla opět zemědělská výroba, neboť podle § 3 nařízení bylo k „naléhavým zemědělským pracím, zejména v době jarního setí a v době sklizně“, doporučeno především přikázat muže a ženy, kteří pracovali v posledních třech letech v zemědělství.

Přikazování k práci bylo pozměněno na základě vládního nařízení č. 10/1942 Sb. ze dne 18. prosince 1941, kterým se doplňuje a mění vládní nařízení ze dne 23. ledna 1941, č. 46 Sb., jímž se činí některá opatření o řízení práce.

Ten institut přikazování k práci rozšířil o benefity (např. proplácení cestovného, ubytování a stravování), které obsahovalo vládní nařízení ze dne 29. května 1941, č. 237 Sb., o podpoře včleňování do práce."

Podle této novely mohly příkázání k práci dostávat k podpoře svých rodinných příslušníků příspěvek v podobě rodinné výpomoci a přídavek k opatření nutné pracovní výstroje, a to podle vládního nařízení č. 237/1941 Sb.

Na základě právě tohoto nařízení bylo možné příslušníky Protektorátu prikazovat i k práci v Říši. Mělo se však jednat hlavně o osoby svobodné a jim na roveň postavené (ovdovělé, rozvedené, rozloučené nebo odděleně žijící) - s výjimkou osob zaměstnaných v zemědělství.

Mzdové a pracovní podmínky, jakož i nároky na poskytnutí jiných požitků, pracovní výstroje a náhrady cestovního a stravného, vynaloženého protektorátním úřadem práce, byly upraveny prováděcími předpisy.

Heydrichovy představy o větším nasazení českých pracovních sil pro říši mělo naplnit vládní nařízení č. 154/1942 Sb. ze dne 4. května 1942, jímž se činí některá opatření o řízení práce. To převzalo v § 1 definici neodkladných prací z předchozích nařízení, avšak zmizelo časové omezení, na něž se příkázání stanovovalo. Původní doba jednoho roku mohla být prodloužena.

Pracovní právo doplnilo vládní nařízení č. 250/1943 Sb. ze dne 27. srpna 1943 o podpoře při včleňování do práce. Podpory měly být poskytovány, aby se usnadnilo nastoupení práce, aby se zlepšil pracovní výkon, popřípadě i v době nezaměstnanosti. Měly sloužit k tomu, „aby osoba schopná ke včlenění do práce věnovala se plně své práci a dosáhla tím nejlepšího pracovního výsledku pro blaho celku a tím i pro blaho své, anebo aby si při přechodné nezaměstnanosti mohla zachovati svou pracovní sílu pro opětné včlenění do práce...“.

Mezi takové podpory patřily finanční stimuly pro první nastoupení mladistvých do práce, příspěvky na odborné školení, podpora na opatření potřebných pracovních nástrojů, pokrytí nákladů na bezplatné lékařské vyšetření uchazečů o práci, příspěvky na výcviková

zařízení sloužící včleňování do práce a náhrady cestovního, popřípadě i nákladů na přestěhování.

Stát tak přispíval například na zřizování a vybavení učňovských dílen a domovů pro učně, školení pro nezaměstnané, poskytování stravy, ubytování a kapesného účastníkům odborných školení, na pracovní ošacení a pracovní nářadí.

V době trvání pracovního poměru se pak jako nové zvláštní podpůrné prostředky mohla vyplácet rodinná podpora (například na vedení dvojí domácnosti při odloučení při výkonu práce), zvláštní podpora pro osoby přikázané a podpora závodu na vyrovnání mzdy. Obyvatelům Čech a Moravy, kteří byli přikázáni „do ostatního území Říše“ bylo možné poskytnout nejen zmíněnou rodinnou, ale i tzv. zvláštní podporu.

Mezi nově nastolené sociální otázky patřila německými úřady v Protektorátu prosazovaná germanizace. Měla i osobně statusové a majetkoprávní důsledky. Spočívala mimo jiné na důsledném zachování zákona „na ochranu německé krve a cti“ a dalších obdobných opatření.

Sociální zákonodárství v této době nejvíce ovlivňovala snaha zavést co nejrychleji válečné hospodářství a podřídit toto území hospodářským zájmům říše. K tomu sloužil výše zmíněný obecný systém říšskoněmeckých správních orgánů v Protektorátu, od Úřadu říšského protektora k oberlandrátům. Kromě toho ale působily na území Protektorátu i specializované pobočky říšských orgánů a tzv. úřadoven.⁴⁸⁶ Zvláštní postavení měla tzv. říšská pracovní služba, která byla vyjmuta z působnosti obecných správních orgánů a v Protektorátu působily pobočky dalších říšských institucí včetně Německé pracovní fronty a Nouzové služby (DAF a Nothilfe). Věcně se pak jednalo o kontrolu a řízení přidělování některých druhů ve válce nedostatkových surovin a výrobků (například uhlí, benzin) a následně i přidělový systém

⁴⁸⁶ Maršálek Pavel, *Protektorát Čechy a Morava*, c.d., s. 52

potravin. Výše uvedené instituce měly taktéž na starost zavedení pracovní povinnosti a nucené práce. Obecně pak říšskoněmecké orgány působily k prosazování germanizační politiky, zejména v souvislosti se zřízením úřadu Pověřence říšského komisaře pro upevnění němectví, jehož význam vzrostl od podzimu 1941. Podobnou úlohu plnila i protektorátní pobočka Hlavního rasového a osídlovacího úřadu SS.

Zvláštní postavení měla i tzv. Ústředna pro židovské vystěhovalectví (od roku 1942 Ústřední úřad pro uspořádání židovské otázky v Čechách a na Moravě), která měla na starosti majetkové otázky spojené s omezováním Židů a židovských podniků. Jednalo se zejména o tzv. arizaci, ale i omezení dispozic s židovským majetkem, vázané vklady, nucené prodeje, a to na základě klíčového nařízení říšského protektora o židovském majetku z června 1939, na které byl navázán celý systém dalších nařízení a prováděcích výnosů.⁴⁸⁷ Omezování židovského obyvatelstva ve veřejné sféře, sociální oblasti a v pracovních vztazích bylo činěno na základě opatření protektorátní vlády, hlavně vládního nařízení č. 136/1940 Sb. o právním postavení židů ve veřejném životě.

Po nástupu Heydricha se v židovské otázce začala prosazovat politika tzv. konečného řešení, která spočívala jednak ve vytvoření Terezínského ghetta a jednak v zahájení vysílání protektorátních Židů do vyhlazovacích táborů na východě.⁴⁸⁸

Důležité je si ale uvědomit, že se německá politika v Protektorátu v průběhu války proměňovala. Počáteční období určitého prostoru pro autonomní orgány bylo ukončeno nástupem zastupujícího říšského protektora R. Heydricha v září 1941 a zavedením prvního stanného práva. Následovala Heydrichova správní reforma a větší podřízenost protektorátních orgánů říšským, což se projevilo právě hlavně v ekonomických a zásobovacích otázkách (např. Heydrichova tzv. obilní akce).⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Petrův Helena, *Právní postavení židů v Protektorátu Čechy a Morava (1939-1941)*, c.d., s. 77-78

⁴⁸⁸ Tamtéž, s. 140 a násl.

⁴⁸⁹ Maršálek Pavel, *Protektorát Čechy a Morava*, c.d., s. 99 a násl.

Protektorátní vláda přestala být kolektivním orgánem a ministerstvo hospodářství a práce obsadil říšský Němec W. Bertsch. Na jaře 1942 byl Úřad říšského protektora podřízen instrukcím pověřence pro čtyřletý hospodářský plán H. Göringa a generálního zmocněnce pro pracovní nasazení F. Sauckela.⁴⁹⁰

Heydrich nicméně používal politiku „cukru a biče“. Kromě perzekuce domácího odboje se zaměřil na motivaci průmyslového dělnictva ve strategických podnicích ke zvýšení pracovního výkonu pro říši.⁴⁹¹ Činil tak právě i sociálními výhodami, mimořádnými přiděly, zlepšení závodního stravování, větší využívání dovolených a zotavoven pro dělníky a horníky atd., využil k tomu například i Národní odborovou ústřednu zaměstnaneckou.⁴⁹² Naopak ostatní podniky byly utlumovány, stejně jako nedůležitá povolání. Takto získávané pracovní síly měly být použity pro válečný průmysl, a to i mimo území Protektorátu.

Německým zájmům byla samozřejmě podřízena i zemědělská výroba. Kromě majetkových přesunů půdy do německých rukou (což zajišťoval Pozemkový úřad - Bodesamt s obvodovými úřadovými) byla důležitá i organizační struktura Němci kontrolovaných zájmových svazů, zastřešená od léta 1942 Svazem zemědělství a lesnictví, sdružujícím povinně všechny držitele zemědělských a lesních pozemků. Byl zaveden systém nucených dodávek potravin. Porušování pravidel bylo přísně trestáno, hlavně v obdobích prvního a druhého stanného práva.

Od dubna 1943 mohlo říšské ministerstvo hospodářství přímo úkolovat podniky a koncerny v Protektorátu a dokonce mohlo samo příslušné koncerny vytvářet. To bylo v druhé polovině roku 1943 změněno ve prospěch zvláštního ministerstva pro válečnou výrobu vedeného A. Speerem.

⁴⁹⁰ Tamtéž, s. 77

⁴⁹¹ Brandes Detlef, *Češi pod německým protektorátem*, c.d., s. 267 a násled.

⁴⁹² Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992, díl I.*, c.d., s. 453

Další přelom nastal v roce 1944, kdy byla vyhlášena další fáze tzv. totální války, Na základě Hitlerova nařízení ze dne 25. července 1944 se jí měl podřídit veškerý život společnosti, nejen samotné hospodářství.⁴⁹³ V Protektorátu se hrálo klíčovou roli Státní ministerstvo vedené K. H. Frankem. V oblasti pracovních vztahů bylo využito tzv. totální nasazování celých ročníků pro práci v říši, což se v roce 1944 dotklo na 400 000 obyvatel Protektorátu.⁴⁹⁴

Období Protektorátu znamenalo pro oblast sociálního zákonodárství některé další dílčí změny, jež také sledovaly mocenské a ekonomické zájmy agresora. Dokladem této skutečnosti bylo vládní nařízení č. 403/1941 Sb. o chudinské péči o cizince. Tento předpis otevřel cestu k zabezpečování německých státních příslušníků na náklady Protektorátu a nikoli na náklady jejich domovské obce. Následovaly novelizace hornického pojištění a také například změny zákona číslo 221/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. V roce 1942 byly v některých případech až o jednu pětinu zvýšeny starobní a invalidní důchody a v ještě o něco větší míře i důchody vdovské a sirotčí.⁴⁹⁵

V období okupace se udály rovněž institucionální změny týkající se ministerstva zdravotní a sociální správy a ministerstva veřejných prací, která byla zrušena vládními nařízeními z roku 1942 a nahrazena již zmíněným ministerstvem hospodářství a práce, v jehož čele stál za vlád J. Krejčího a R. Bienerta - W. Bertsch. V návaznosti na tyto změny byly zřízeny Úřady práce, které se staly zdrojem informací o dostupných pracovních silách odčerpávaných pro práce na německém území.

Již jsem zmínila výše, že veškerá legislativní činnost v období nesvobody byla prohlášena za neplatnou na základě ústavního dekretu číslo 12/1944 Úředního věstníku o obnově právního pořádku, nicméně část předpisů mohla být prohlášena za dočasně „použitelnou“ i po ukončení doby nesvobody.

⁴⁹³ Maršálek Pavel, *Protektorát Čechy a Morava*, c.d., s. 76

⁴⁹⁴ Tamtéž, s. 77

⁴⁹⁵ Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992, díl I.*, c.d., s. 453

Prozatímní státní zřízení

V dopise britského ministra zahraničních věcí Halifaxe ze dne 21. července 1940 byl Československý národní výbor uznán Velkou Británií, s určitými výhradami týkajícími se například československých hranic, za prozatímní československou exilovou vládu. Toto uznání poté směřovalo ke zformování tzv. prozatímního státního zřízení Československé republiky v emigraci. Na počátku svého fungování v roce 1940 sestávalo prozatímní státní zřízení ze třech součástí: prezidenta republiky Edvarda Beneše, exilové vlády vedené lidovcem Janem Šrámkem a Státní rady. V roce 1942 k nim přibyla i tzv. Právní rada.⁴⁹⁶

Funkci prezidenta zastával v rámci prozatímního státního zřízení Edvard Beneš. Opíral se o argumenty, podle nichž byla jeho abdikace z funkce prezidenta v říjnu 1938 neplatná, neboť byla vynucena hrozbou použití síly ze strany Německa. Kontinuita Benešovy prezidentské funkce byla sporná, avšak je nesporné, že Beneš byl jako československý prezident postupně uznán státy protihitlerovské koalice a jeho nárok na výkon funkce byl po válce výslovně schválen i Prozatímním Národním shromážděním.

Prezident Beneš jmenoval předsedu exilových vlád a její členy. J. Šrámka jmenoval ministerským předsedou. Ministrem zahraničních věcí se stal Jan Masaryk, ministrem národní obrany gen. Sergej Ingr a ministrem financí Eduard Outrata. Ministrem vnitra jmenoval Beneš slovenského agrárníka Juraje Slávika. Z hlediska tématu mé práce je důležité, že ministrem sociálních věcí byl jmenován sociální demokrat František Němec. Ministry bez resortu se stali agrárníci Ladislav Feierabend a Štefan Osuský a sociální demokrat Jaromír Nečas. Členy vlády byli též státní tajemníci - gen. Rudolf Viest v ministerstvu národní obrany, sociální demokrat Ján Bečko v ministerstvu sociální péče, představitel Slovenské národní strany Ján Pauliny -Toth v ministerstvu financí a národní socialista Hubert Ripka v ministerstvu zahraničí.

⁴⁹⁶ Kuklík Jan, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, c.d., kapitola II., s. 28 a násl.

Úkolem vlády bylo podle Beneše pokračovat v tradicích první masarykovské republiky a zároveň připravovat „republiku novou, přizpůsobující se dnešním poměrům válečným a novým poměrům, jež vzniknou po válce.“ Proto se vláda měla především starat o organizaci armády a vedení války, řídit československé zastupitelské úřady, pečovat o československé emigranty a budovat aparát prozatímního státního zřízení.

Již z tohoto vymezení vládního programu je zřejmé, že exilové vládě vyplývaly úkoly v sociální oblasti, i když zpočátku spíše v rovině péče o československé exulanty, vojáky a jejich rodinné příslušníky. Exilová vláda spolupracovala například s Čs. červeným křížem vedeným manželkou prezidenta Hanou Benešovou.

Také k sociálním úkolům měly sloužit prostředky, které čs. exilová vláda získala z prostředků britského úvěru, který zajišťovala československo-britská smlouva o poskytnutí finančních prostředků orgánům prozatímního státního zřízení a vojenským jednotkám ze dne 10. prosince 1940, kterou podepsal ministr financí E. Outrata s britským protějškem Kingsley Woodem.⁴⁹⁷

První významná změna vlády nastala 27. října 1941. E. Beneš důvody k vládní rekonstrukci uvedl v dopise předsedovi vlády Šrámkovi. Došlo podle něj ke stabilizaci mezinárodního postavení československého prozatímního státního zřízení poté, co bylo oficiálně uznáno ze strany Velké Británie, SSSR, USA, Číny a dalších spojenců. Pozitivní úlohu v tomto ohledu sehrálo i vytvoření československých pozemních a leteckých vojenských jednotek. Beneš též zmínil nutnost zahájit přípravy na hospodářskou rekonstrukci a na další poválečné úkoly. Došlo proto nejen k personálním změnám, ale i k vzniku nových resortů. Beneš též předpokládal, že začnou pravidelná zasedání výboru tzv. hospodářských ministrů,

⁴⁹⁷ Kuklík Jan, *Do poslední pence*, c.d., s. 112

kam měly spadat i sociální otázky včetně přípravy poválečné rekonstrukce hospodářské a sociální legislativy.

Členy vlády se po 27. říjnu 1941 nově stali ministr financí L. Feierabend, ministr hospodářské rekonstrukce Jaromír Nečas a státní ministr pověřený správou věcí spadajících pod ministerstvo spravedlnosti J. Stránský. Dosavadní ministr financí E. Outrata byl jmenován státním ministrem pověřeným vedením ministerstva obchodu, průmyslu a živností. Dosavadní státní tajemníci J. Bečko, H. Ripka a R. Viest byli jmenováni státními ministry a J. Bečko byl navíc pověřen vedením Nejvyššího účetního a kontrolního úřadu.

Dne 14. listopadu 1942 Beneš učinil poslední větší změny ve složení exilového kabinetu. Exilová vláda měla tedy od listopadu 1942 následující osobní a stranické složení: J. Šrámek - ministerský předseda, J. Masaryk ministr zahraničí, gen. S. Ingr - ministr národní obrany, J. Bečko (sociální demokracie) - ministr sociální péče a současně správce věcí spadajících do působnosti ministerstva veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy, L. Feierabend - ministr financí, J. Lichner - ministr zemědělství a současně správce věcí spadajících do působnosti ministerstva veřejných prací, F. Němec (sociální demokracie) - ministr hospodářské obnovy a současně správce věcí spadajících do působnosti ministerstva obchodu, průmyslu a živností, J. Slávik - ministr vnitra a současně správce věcí spadajících do působnosti ministerstva školství a národní osvěty, J. Stránský - ministr spravedlnosti, H. Ripka - státní ministr v ministerstvu zahraničí a gen. R. Viest - státní ministr v ministerstvu národní obrany.

Třetím orgánem prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci byla Státní rada. Ustavil ji dekret prezidenta republiky z 21. července 1940, podle nějž se stala poradním orgánem vlády a prezidenta a „pomocným kontrolním orgánem v rámci zatímního státního zřízení“. Jednalo se tedy o jakýsi emigrační „quasi-parlament“. Zprvu podávala prezidentu a vládě zprávy o

otázkách, které jí byly předloženy vládou a prezidentem k vyjádření. Nepodílela se zpočátku na přijímání prezidentských dekretů.

Členy Státní rady jmenoval prezident Beneš vždy na jeden rok, a to se záměrem, aby v ní byly zastoupeny všechny hlavní politické proudy československého zahraničního odboje. Až do roku 1941 nebyli ve Státní radě zastoupeni komunisté. Teprve po změně politiky Komunistické internacionály a po navázání diplomatických vztahů mezi Sovětským svazem a londýnskou exilovou vládou do Státní rady vstoupili. Poté jejím prostřednictvím prosazovali významné změny nejen v politické, ale právě i v sociální a ekonomické oblasti.

Ohledně fungování Státní rady se stalo poněkud problematickým obsazení funkce jejího předsedy. Prvním předsedou se stal reprezentant levice, sociální demokrat Rudolf Bechyně. Z toho se ale postupně stal jeden z nejostřejších kritiků politického postupu vlády a později i samotného Beneše. Bechyně také na stránkách časopisu Nová svoboda publikoval řadu článků, v nichž prosazoval radikální proměnu předmnichovského politického, sociálního a ekonomického systému a propagoval například, spolu s Laušmanem a Fierlingerem, radikální levicovou politiku sociální demokracie. I proto již v druhém funkčním období Státní rady Bechyněho vystřídal Benešovi loajální Prokop Maxa.

Klíčový i když do značné míry pro další vývoj československé demokracie osudový význam však měla mezinárodní smlouva uzavřená 12. prosince 1943 mezi Československem a Sovětským svazem v Moskvě. Prezident Beneš a exilová vláda se totiž rozhodli upevnit smluvně i vztahy se Sovětským svazem. Šlo jim především o zabezpečení Československa do budoucna. Beneš se domníval, že smluvně zajištěné československo-sovětské vztahy budou určitou zárukou také proti sovětskému vměšování do vnitřních záležitostí ČSR. Sdílel iluzi, že se sovětská společnost přizpůsobí západním demokraciím a že k tomu právě válečné spojení významně přispěje.

Československo-sovětská spojenecká smlouva byla uzavřena 12. prosince 1943. Úzká poválečná spolupráce měla především čelit případné nové útočné hrozbě ze strany Německa. Zárukou toho, že vliv Sovětského svazu v poválečné ČSR nevybočí z rámce Benešových představ, měla být ta ustanovení smlouvy, v nichž se hovořilo o nezasahování do vnitřních záležitostí čs. státu. Jestliže Beneš spatřoval v tomto článku hráz proti budoucí hrozbě sovětizace a komunismu, mýlil se.

Další klíčový okamžik pro další vývoj československé demokracie nastal, když započalo Benešovo jednání s vedoucími představiteli československých komunistů, které navázalo na rozhovory se Sověty. Beneš přijal za základ jednání dokumenty, které předložili K. Gottwald a další činitelé moskevského vedení KSČ. Výsledkem jednání se stala dohoda o spolupráci mezi londýnským a moskevským odbojovým centrem v době války a rovněž rámcová dohoda o budoucím uspořádání obnovené ČSR. Beneš s řadou komunistických návrhů sice souhlasil jen podmíněně a k ničemu se definitivně nezavázal – ale ústupky vůči vedení KSČ projevil. Ve srovnání s První republikou se měla poválečná ČSR znatelně proměnit, a to i v hospodářské a sociálně politické oblasti. Za základ státní správy si KSČ přála národní výbory a komunisté, těžící z průběhu války a vlivu Sovětského svazu, si vynucovali respektování svého vlivného politického a mocenského postavení. Beneš se neshodl s komunisty v otázce budoucího postavení slovenského národa v osvobozeném Československu. Souhlasil ale s tím, aby politický systém obnovené republiky byl založen na principu národní fronty, tj. jen několika stran, které byly aktivní v odboji.

Pozice demokratických sil v zahraničním odboji začínala slábnout, zatímco vliv komunistů narůstal a s postupem sovětské armády do nitra Evropy se ještě znásoboval. V této atmosféře exilová vláda připravovala první opatření po návratu do osvobozeného Československa. Důležité bylo, že právní formou těchto opatření jak v exilu, tak v první fázi

poválečného období, byly dekrety prezidenta republiky, avšak vydávané k návrhu vlády a za spolupodpisu ministerského předsedy a ministrů pověřených jejich provedením.⁴⁹⁸

Pro oblast sociálního zákonodárství se exilová vláda a vůbec politici v exilu, hlavně ti ze socialistických stran, inspirovali diskuzemi ve Velké Británii, včetně diskuzí vedených s ostatními exilovými reprezentacemi. Již jsem uvedla v úvodu, že největší ohlas měly návrhy spojené s osobou Williama Beveridge, které byly diskutovány například na stránkách exilového časopisu *Čechoslovák* (původně *Čechoslovák v Anglii*) či ve Státní radě. Velký vliv měl český překlad „Beveridgeovy zprávy“ z roku 1943⁴⁹⁹, který nechalo vyhotovit a vytisknout exilové ministerstvo sociální péče.

Měly být připraveny i zvláštní dekrety prezidenta republiky pro sociální a ekonomickou oblast. Exilová vláda, a hlavně její pracovní orgán - tzv. hospodářští ministři, totiž sledovala změny, kterými československá ekonomika a pracovně právní a sociální legislativa za Protektorátu prošla a hodlala na to reagovat. Stejně tak hodlala napravovat důsledky majetkových, ekonomických i pracovně právních perzekucí a křivd. Hospodářští ministři proto v roce 1944 vypracovali 12 základních zásad, které již na počátku ledna 1944 schválila exilová vláda.⁵⁰⁰

Klíčovou roli tu měl v únoru 1945 dokončený dekret prezidenta republiky o mimořádných opatřeních pro zajištění hospodářského života na osvobozeném území. Tyto aspekty nového sociálního zákonodárství měly být uplatněny ve formě dekretu o sociální bezpečnosti, který však nenabyl platnosti. Samozřejmě se této otázky dotýkal i již zmíněný ústavní dekret o obnovení právního pořádku či uvažované zavádění zatímních (později

⁴⁹⁸ Kuklík Jan, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, c.d., s. 76 a násl.

⁴⁹⁹ *Výtah z Beveridgeovy Zprávy o sociálním pojištění a příbuzných službách, s předmluvou Sira Williama Beveridge k československým čtenářům a s úvodem Jána Bečky, ministra sociální péče*, Londýn, Politická knihovna Čechoslováka, sv. 15, 1943

⁵⁰⁰ Kuklík Jan, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, c.d., s. 184

„národních“) správ, či úvahy o znárodnění a nové pracovně právní legislativě v souvislosti s rekonstrukcí válkou zničené ekonomiky.⁵⁰¹ Pomoc se zásobováním a řešením sociálních, ekonomických a rekonstrukčních problémů měla i spojenecká iniciativa mezinárodní organizace spojených národů – UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration, která měla pro svoji činnost také získat právní oporu zvláštním dekretem prezidenta republiky.⁵⁰² Sociálně protektivní prvky obsahoval i připravený dekret o omezení exekučních dražeb či dekretu regulujícím omezení prodeje a zatížení nemovitostí v době 6ti měsíců od konce války.⁵⁰³

Svůj základní úkol československá exilová reprezentace, představovaná třemi hlavními pilíři prozatímního čs. státního zřízení, nakonec zvládla. Zajistila a do značné míry i smluvně zabezpečila mezinárodně právní obnovu Československa v předmnichovských hranicích, ovšem s výjimkou Podkarpatské Rusi. Exilové vládě však na nátlak komunistů nebylo umožněno, aby se vrátila ve své funkci na osvobozené území a teprve v tomto okamžiku předala vládní moc.

Kapitola VII.

Sociální zákonodárství v letech 1945-1948

Všechny hlavní politické směry, které se podílely na domácím a zahraničním protinacistickém odboji, již v průběhu války deklarovaly, že se po osvobození budou podílet na uskutečnění zásadních změn ve vnitřní a zahraniční politice. V tom se shodovali i s prezidentem Benešem, který v londýnském exilu opakovaně hovořil o revolučních změnách v politickém,

⁵⁰¹ *Kuklík Jan, Mýty a realita tzv. Benešových dekretů, c.d., s. 183 a násl.*

⁵⁰² Tamtéž

⁵⁰³ Tamtéž, s. 186

ekonomickém a sociálním systému. Výrazem těchto změn se stalo ustavení první poválečné vlády Národní fronty Čechů a Slováků a vyhlášení jejího programu v Košicích 5. dubna 1945.

Významnou součástí změn poválečného Československa byla proměna pojetí občanských práv. Ta měla nově obsáhnout i sociálně politickou oblast. Ve vládním programu se vláda zavázala provést „důsledné zrovnoprávnění žen ve všech oblastech politického, hospodářského i kulturního života.“⁵⁰⁴ Právě uvedené zrovnoprávnění žen bylo zejména v pojetí KSČ považováno za důležitou součást nové rodinné politiky spočívající na vytváření podmínek pro lepší uplatnění žen na pracovním trhu.⁵⁰⁵ To se projevilo zejména v uvažovaném zavádění rodinných přídatků.⁵⁰⁶ Mělo být také zavedeno všeobecné volební právo mužů i žen počínaje 18. rokem věku a rozšířeno i na příslušníky branné moci.

Jinak sociální oblast upravovaly zejména body XII., XIII. a XIV. Košického vládního programu.⁵⁰⁷ Ten pro „obnovení okupanty a zrádci rozrušeného hospodářského života“, požadoval takové úkoly, mezi něž patřila „znovuvýstavba nepřítelem zničených hodnot, rychlé znovuoživení výroby pro potřeby války a civilního obyvatelstva, jakož i zajištění práce a výdělků pro všechny práceschopné...“ To vše vyžadovalo podle vlády „velkého úsilí všeho lidu a všech jeho organizací“.⁵⁰⁸

Vláda se proto rozhodla zejména snažit: „Uvést do chodu všechny zastavené podniky a přizpůsobit jejich výrobu potřebám války a zásobám surovin. Provést opravu budov i strojového zařízení v poškozených podnicích a organizovat nejúčinnější využití po ruce jsoucích strojů... Pomáhat rolníkům, domkářům, živnostníkům a dělníkům na vesnicích i ve městech při opravě nebo znovuvýstavbě rozrušených obytných domů a hospodářských budov přidělením stavebních

⁵⁰⁴ Text programu viz např. http://www.totalita.cz/txt/txt_kv.pdf

⁵⁰⁵ Rákosník Jakub, *Sovětzace sociálního státu*, c.d., s. 235 a násl.

⁵⁰⁶ Tamtéž

⁵⁰⁷ Kocián Jiří, *Sociální zákonodárství „košické vlády“ Národní fronty Čechů a Slováků (1945-1946)*, In: Kárník Zdeněk, Měchýř Jan (eds.), *K novověkým sociálním dějinám českých zemí IV.*, Praha, Karolinum 2001, s. 57-68. Viz též Kalinová Lenka, *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: K dějinám české společnosti v letech 1945–1948*, c.d.

⁵⁰⁸ www.totalita.cz/txt/txt_kv.pdf

hmot a poskytnutím levných úvěrů a peněžních podpor. Provádět rekonstrukci a opravu poškozených veřejných budov, vojenských ubikací, úřadů, škol, nemocnic apod. Podporovat soukromou iniciativu podnikatelů, řemeslníků a jiných výrobců pomocí úvěrů, přidělů surovin, zadáváním objednávek a zajištěním odbytu hotových výrobků...“.⁵⁰⁹

Pro sociální oblast bylo také důležité, že ve vládním programu byla vyslovena podpora i pro znárodnění a větší vliv odborových organizací na řízení podniků, což bylo provedeno znárodnovacími dekrety č. 100-104/1945 Sb. Jejich součástí byl totiž i dekret č. 104 /1945 Sb. ze dne 24. října 1945 o závodních a podnikových radách (viz podrobněji níže). Úkoly v sociální oblasti měly být kromě specializovaných úřadů svěřeny i orgánům nové lidové správy – národním výborům. Bod XIII. Programu poté sliboval urychleně vyřešit „zásobovací a vyživovací obtíže“ bezprostředně poválečného období. Vláda se rozhodla stanovit „pevné a širokým vrstvám dostupné ceny na normované přiděly nejdůležitějších potravin, které si může každý doplňovati svobodným nákupem na volném trhu...“.⁵¹⁰

Bod XIV. Košického vládního programu pak stanovil pro nový „velkorysý“ sociální systém tato východiska:⁵¹¹

- 1) Sociální politika a sociální péče se měla rozšířit na všechny vrstvy pracujícího lidu měst i venkova.
- 2) Pro oblast práce se vláda zavázala, že se bude „ze všech sil snažit, aby všichni praceschopní muži i ženy měli možnost práce a výdělků podle svého výkonu“. Pracovní doba, mzdy a jiné pracovní podmínky měly být zabezpečeny kolektivními smlouvami a chráněny zákonem. Pro ženy i mládež měla být uplatněna zásada stejné mzdy za stejnou práci.

⁵⁰⁹ Tamtéž

⁵¹⁰ Tamtéž

⁵¹¹ Následující citace tamtéž

- 3) Vláda se zavázala k tomu, že se bude starat, „aby všichni pracující byli zabezpečeni pro případ nezaměstnanosti, nemoci, úrazu, invalidity i staroby a aby tato péče byla postupně rozšířena i na osoby samostatně činné, pokud nemají jiných existenčních možností“.
- 4) V popředí sociální péče osvobozeného Československa měla stát „vydatná péče o matku a dítě“.
- 5) Výdaje na sociální pojištění všeho druhu měly být hrazeny v rámci celkového státního rozpočtu.
- 6) Jako místa léčení, odpočinku a dovolené se pracujícímu lidu měst i venkova měla zajistit dostupnost lázní, sanatorií a ozdravoven. K tomu vláda slíbila, že „do služeb zdraví a odpočinku našeho lidu budou také postaveny zámky, letoviska a paláce, kde se dříve roztahovala cizácká šlechta a jiné cizopasné panstvo...“.
- 7) Vláda hodlala velkou pozornost věnovat sociálnímu zabezpečení obětem války a národně osvobozenického boje, „mučedníkům fašistických žalářů a koncentračních táborů, rodinným příslušníkům vojáků a partyzánů, invalidům války, jakož i vdovám a sirotkům“.
- 8) Na širokou základnu měla být podle vládního programu postavena také „péče o naši dorůstající generaci“. „Mládež obého pohlaví“ musela být podle názoru vlády „fyzicky, mravně i duchovně vyzbrojena, aby se stala důstojnou nositelkou budoucnosti našich národů“. Dětem dělníků, rolníků a ostatních pracujících vrstev bylo přislíbeno, že bude „materiálně zajištěno právo na nejvyšší vzdělání podle jejich schopnosti a otevřena cesta do radostného života“. Rodinám s mnoha dětmi měla pak být poskytována zvláštní podpora.
- 9) Vláda se shodla na tom, že musí podpořit všechny vrstvy pracujících, včetně inteligence, pokud se proti státu neprovinili. Všem zaměstnancům, pracujícím fyzicky i duševně, hodlala zaručit „právo sdružovati se dobrovolně v odborových organizacích a volit si

svobodně své představitele“. V závodech, v dílnách, v úřadech si zaměstnanci měli svobodně volit závodní výbory, resp. své důvěrníky. Odborové organizace a závodní výbory se tak měly stát právoplatnými zástupci zaměstnanců před soukromými podnikateli i před veřejnými úřady ve všech otázkách mzdové, pracovní i sociální politiky.

- 10) Za zvláštní úkol považovala pak vláda urychlené provedení repatriace „všech věrných občanů republiky do jejich domovů“, tj. zejména osob nuceně nasazených v říši, osob v koncentračních táborech či těch, kteří byli nuceni odejít do exilu.

Sociální oblast ale ovlivňovaly i další problémy poválečného období, které byly řešeny na základě Košického vládního programu. Na prvním místě bych zmínila odsun (vysídlení) německé menšiny z Československa.⁵¹² Tento krok, související právně s problematikou dekretů prezidenta republiky, měl jednak majetkoprávní důsledky, když většina majetku československých Němců byla dána nejprve pod národní správu a poté konfiskována, jednak důsledky sociální a ekonomické, neboť znamenal úbytek obyvatelstva a ztrátu pro pracovní trh a ekonomiku.⁵¹³ Československo tak muselo řešit například osídlení pohraničí, restrukturalizaci ekonomiky a zároveň soustředění německého obyvatelstva před odsunem a nařízení pracovní povinnosti pro německé obyvatelstvo. To řešil dekret prezidenta republiky č. 71/1945 Sb. ze dne 19. září 1945 o pracovní povinnosti osob, které pozbyly československého státního občanství.

Provázání represivních opatření proti německé menšině s nutností řešit sociální otázky německých rodin do provedení odsunu, souvisela například povinnost zřídít vázané účty

⁵¹² K tomu viz blíže Brandes Detlef, Ivaničková Edita, Pešek Jiří. (vyd.), *Vynútený rozchod: vyhnanie a vysídlenie z Československa 1938-1947 v porovnaní s Poľskom, Maďarskom a Juhosláviou*, Bratislava, Veda 1999

⁵¹³ K ekonomickým důsledkům viz Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*, c.d., díl 2, s. 134 a násl.

příslušníků německé menšiny a německých právnických osob, pouze s výjimkou výplaty některých sociálních dávek do výše 2 000 Kč. Stalo se tak vyhláškou ministerstva financí o zajištění německého majetku ze dne 22. června 1945 čj. 461/45-IV/5 č. 44 Úředního listu z 10. července 1945.

Německé obyvatelstvo ztratilo občanská i politická práva a bylo podrobena celé řadě dalších omezujících opatření, jako byly například povinnost nosit bílou pásku, omezení nákupní doby, zákaz návštěv veřejných místností, zákaz cestování a stěhování do vzdálenosti větší než 4 km či omezení potravinových přidělů na výši, kterou německé orgány za války přiznaly židovskému obyvatelstvu.⁵¹⁴

Na základě dotazů ze strany národních výborů uveřejnila čs. vláda 8. června 1945 v Úředním listě prohlášení o výjimkách z opatření proti Němcům. Do výjimek patřili „1. Ti, kdož se vrátili z koncentračních táborů a vězení, pokud se v nich ocitli následkem politického nebo rasového útisku, 2. Ti, o nichž se prokáže, že činně podporovali český národ v boji proti nacismu, 3. Zaměstnanci, jichž jest bezpodmínečně zapotřebí k udržení provozu závodu“.⁵¹⁵ Kategorie německých „odborníků“, které potřeboval čs. průmysl se uplatnila i následně jako výjimka pro zařazování do odsunu.

Meziválečný politický systém, který stál na myšlenkách liberální parlamentní demokracie, byl po skončení války výrazně proměněn. Především omezil politické strany. Existovat nadále mohly jen ty strany, které se staly členy Národní fronty. V této souvislosti se proto hovoří o systému „limitované demokracie“. V českých zemích působily v Národní frontě jen čtyři politické strany – strana národně socialistická, strana lidová, strana sociálně demokratická a Komunistická strana Československa. Na Slovensku původně působily jen dvě politické strany – Komunistická strana Slovenska a nově vzniklá Demokratická strana. Ostatním

⁵¹⁴ Radvanovský Zdeněk, *Situace německého obyvatelstva v českých zemích na konci války a v prvních měsících po osvobození*, In: Češi a Němci, Ztracené dějiny?, Tschechen und Deutsche: Verlorene Geschichte?, Praha Nadace B. Bolzana, 1995, s. 208

⁵¹⁵ Kuklík Jan, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, c.d., s. 290

politickým stranám nebylo umožněno se obnovit, nové strany mohly vzniknout jen pokud s tím všechny strany Národní fronty souhlasily.

Strany Národní fronty plně podporovaly politické, ekonomické a sociální změny poválečného období vymezené výše zmíněným Košickým vládním programem, nebo jim alespoň nebránily a otevřeně se proti nim neodvážily vystoupit. Kromě typických rolí politických stran se v poválečném období zvýšil vliv politických stran Národní fronty i ve státní správě a zejména v hospodářské oblasti. KSČ usilovala, aby se členy Národní fronty staly i sjednocené odbory (nazývané poté Revoluční odborové hnutí – ROH), které komunistům pomáhaly rozšiřovat a posilovat jejich vliv. V tom však narazili na odpor ostatních politických stran. KSČ také navrhovala, aby bylo vytvořeno užší jádro Národní fronty tvořené třemi socialistickými stranami – KSČ, sociální demokracií a národními socialisty. Navazovala tu na jednání o tzv. Socialistickém bloku již z londýnského exilu z roku 1944. Dne 8. června 1945 podepsali v Praze zástupci komunistů, sociálních demokratů a národních socialistů dohodu o vytvoření takového bloku a vydali výzvu, aby se struktury bloku vytvářely i na místní úrovni. Podstatou bloku bylo nejprve obsazení míst v národních výborech a v poválečném parlamentu. Tento projekt se však nepodařilo plně realizovat a Socialistický blok přestal během několika měsíců fungovat. Komunisté proto alespoň požadovali, aby se dohody uskutečněné v rámci Národní fronty staly závazné pro všechny poslance stran Národní fronty.

I když přinesla Národní fronta omezení klasické parlamentní demokracie, přeci jen nedokázala odstranit všechny demokratické principy. Politické strany i v omezeném systému vstupovaly do politické soutěže, čemuž napomáhal i fakt, že se stále uvažovalo o svobodných parlamentních volbách. Zůstávala zachována svoboda shromažďovací, tisková či náboženská. Přes určité problémy se obnovoval i princip zachování nezávislého soudnictví.

V prvních poválečných měsících se postupně profilovaly jednotlivé strany Národní fronty, a to i vzhledem k mnou sledované sociální problematice. V českém prostředí se do pozice

potenciálního hlavního oponenta komunistů propracovala národně socialistická strana. V poválečném období se hlásila k myšlenkám „demokratického socialismu“. Národní socialisté zpočátku podpořily reformy uskutečňované na základě Košického vládního programu, avšak zároveň se snažili chránit drobné a střední podnikání a na venkově získat podporu bývalých voličů agrární strany. Stále důrazněji začali prosazovat zachování politického pluralismu a v hospodářské oblasti Masarykových ideálů sociální spravedlnosti. Jejich členská základna se rozšiřovala především o příslušníky těch občanských politických stran, které nebyly po skončení druhé světové války obnoveny. Podporu jí projevovaly i organizace Sokola a Československé obce legionářské.

Čs. strana sociálně demokratická vstupovala do poválečného politického života vnitřně rozdělená. Mnozí předváleční členové strany, zejména z řad dělníků, vstupovali do KSČ. V sociální demokracii se šířily nálady pro sloučení s KSČ, podpořené i výraznou orientací na SSSR. Tuto orientaci posiloval i nový předseda strany a první poválečný premiér Zdeněk Fierlinger. Sociálně demokratická strana jen obtížně hledala prostor mezi národními socialisty a komunisty, když obě strany převzaly řadu tradičních sociálně demokratických témat. První programové prohlášení sociální demokracie proto například v otázce znárodnění působilo dokonce radikálněji než stanoviska KSČ. V sociální demokracii se však zformovalo i křídlo, které zastávalo názor o nutnosti programové, ideové a politické samostatnosti sociální demokracie. Reprezentovali jej především Václav Majer či Václav Holub, kteří spolupracovali s předválečnými představiteli strany Vojtěchem Dundrem a Ivanem Dérerem. Společně se hlásili k tradici demokratického socialismu. Vliv tohoto křídla posílil špatný volební výsledek v parlamentních volbách v roce 1946, který později v listopadu 1947 vynesl na sjezdu v Brně do čela strany představitele „středu“ a stoupence rozsáhlého znárodnění jako tradiční sociálně demokratické „socializace“ Bohumila Laušmana. Na Slovensku řada sociálních demokratů neuznala sloučení tamější sociální demokracie s komunisty v průběhu Slovenského národního

povstání. Na jaře 1946 proto založili Stranu práce, která v roce 1947 organizačně splynula se sociálně demokratickou stranou jako její zemská organizace na Slovensku.

Československá strana lidová se orientovala na křesťansko-sociální politiku a na její tradiční voliče. Programově se profilovala jako strana nesocialistická. V duchu poválečné doby ale zdůrazňovala sociálně reformní profil svého programu a nebránila se ani zahraničně politické orientaci na Sovětský svaz. Dlouholetý předseda strany a předseda londýnských exilových vlád Jan Šrámek prosazoval umírněnou politiku s připraveností ke kompromisům, která měla pomoci, aby lidovci přečkali vlnu poválečného radikalismu.

Komunistická strana Československa nastupovala do poválečného politického života odhodlána využít pro ni příznivou vnitřní i mezinárodní konstelaci. KSČ dokázala udržet kontinuitu své existence po celou válku. V poválečném období především zdůrazňovala své zásluhy jak v domácím, tak i zahraničním odboji, vysoký počet obětí z řad svých členů a především odpor vůči Mnichovské dohodě. Opírali se i o autoritu Sovětského svazu. Komunisté také vystupovali jako hlavní státotvorná síla, která má zabezpečit plnění Košického vládního programu. Využívali i faktu, že vládní program byl spíše naplněním jejich návrhů připravovaných již v Moskvě, než návrhů exilové vlády v Londýně. O svých konečných cílech příliš nehovořili, a když, tak připouštěli vybudování socialismu vlastní, československou cestou. Hodlali nejprve získat politickou moc a teprve poté přistoupit k likvidaci zbylých demokratických struktur.

Poválečné Československo se v oblasti sociálního zákonodárství muselo nejdříve vypořádat nejen s roztržštěnou právní úpravou tohoto odvětví v jednotlivých částech republiky, ale také se znovuzavedením českého právního řádu na odtržených územích. Jinak nebylo možné zajistit pokračování ve vyplácení sociálních dávek. Jedním z hlavních poválečných témat bylo odstranění křivd na poli sociální péče v důsledku perzekucí či jiných válečných útrap. Připravený dekret o sociální bezpečnosti však nakonec nebyl na osvobozeném území

aplikován. Jinak ale první poválečná vláda Národní fronty a následně vytvořené vlády až do Února 1948 poměrně důsledně vycházely v této oblasti z Košického vládního programu, který jsem rozebírala výše. Od roku 1945 až do roku 1948 byla ze strany zákonodárců činěna povětšinou nezbytná zákonná opatření provizorního rázu za účelem řádného plnění sociální úlohy státu. Již v těchto krocích však můžeme sledovat tendenci přechodu od právní úpravy korporativního systému sociálního zabezpečení, zohledňujícího různé sociální skupiny kupříkladu na základě profese, k jediné právní úpravě skýtající sociální práva obsahově jednotná pro všechny obyvatele.

Dekret číslo 93/1945 Sb. o prozatímních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění sloužil k pružným organizačním změnám v institucích zajišťujících sociální pojištění, které prováděl přímo ministr ochrany práce a sociální péče. Co se týče změn v Ústřední sociální pojišťovně a ve Všeobecném penzijním ústavu, tak tato pravomoc náležela prezidentu republiky. Na základě tohoto předpisu byly znovu zavedeny československé sociálněprávní normy na pohraničních územích ztracených Mnichovskou dohodou.

Jak jsem již také uvedla výše, tak další kapitolou v procesu znovuoobnovení Československé republiky, jakožto právního státu, bylo odstranění bezpráví páchaném na domácím obyvatelstvu v sociální oblasti. Během války došlo ze strany nacistů k odnímání práv občanům v sociální sféře kupříkladu tím, že byli těchto práv zbaveni vůbec nebo jim nebyly uznány jejich sociální nároky v plné míře apod. Jedním z prvních takových zákonů byl zákon číslo 47/1946 Sb. o odstranění křivd a o některých ochranných opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění. Tento předpis stanovil, že se za dobu povinného pojištění považovala též doba, kdy byl pojištěnec omezen na osobní svobodě z důvodu národnostního, politického či rasového útlaku. Započítávána byla i doba, kdy se pojištěnec aktivně účastnil odboje, a to déle než 28 dnů. Zákon se vztahoval na pojištění penzijní, nemocenské a úrazové.

Zákon číslo 33/1946 Sb. o odčinění některých křivd způsobených českému pracujícím dorostu se zabýval situací mladých lidí, kterým válečnými událostmi bylo znemožněno řádně se připravovat na své povolání výkonem učební praxe. Zákon takto postiženým osobám dovoľoval zjednodušený přístup k učební praxi v uznaném oboru. Pokud osoba ve svém oboru již pracovala a její praxe se jevila jako dostatečně dlouhá, bylo jí umožněno přistoupit přímo k učňovské zkoušce.

Zákon, jež se zabýval problémem pracujících československých státních příslušníků v zahraničí během války a řešil otázku jejich pojištění, byl zákon číslo 17/1947 Sb. o uznání nároků získaných u cizozemských nositelů sociálního pojištění. Na osoby pracující za války v cizině bylo díky stanovené právní fikci nahlíženo, jako by byly pojištěny dle československých zákonů o sociálním pojištění. Tyto osoby však musely být státně spolehlivé, přičemž se posuzoval každý rodinný příslušník jednotlivě. Tento zákon platil subsidiárně vůči zákonu číslo 47/1946 Sb. a k dekretu prezidenta republiky číslo 53/1945 Sb. V praxi to znamenalo, že došlo-li k započítání lhůt již podle některého z těchto dvou předpisů, tak nemohly být započítány na základě zákona č. 17/1947 Sb.

O otázku sjednocení legislativy v důsledku vzniku Slovenského státu a vyhlášení protektorátu se postaral zákon číslo 18/1947 Sb. o sjednocení některých lhůt a podmínek ve veřejnoprávním důchodovém pojištění. Zákon řešil situaci, kdy v Čechách byl zaveden sociální systém dle německého vzoru, kdežto na Slovensku platily v sociální sféře nadále československé právní předpisy.

V období od roku 1945 až 1948 došlo také několikrát k navýšení vyplácených důchodů ze sociálního pojištění ve formě příplatku k důchodům. K navýšení však nedošlo plošně, nýbrž byly navýšeny nejnižší vyplácené důchody, kdežto u nejvyšších důchodů se valorizace neprojevila. Stejným způsobem došlo v tomto období rovněž k navýšení mezd. Navzdory těmto

opatřením, byla výše vyplácených dávek nedostatečná a ukazovala se nezbytnost reformovat sociální systém jako takový.

V poválečném období došlo na zavedení rodinných přídavků, ovšem na rozdíl od meziválečného období, již jako plošné dávky zákonem číslo 154/1945 Sb., i když jen pro osoby v závislém pracovním poměru a nikoli tedy pro osoby samostatně výdělečně činné. V roce 1941 sice rodinné přídavky byly v protektorátu zavedeny, ale nikoli jako plošná dávka, byly vypláceny pouze v případě početných a chudých rodin. Nařízení č. 441/1941 Sb. zvýhodňovalo početné rodiny zaměstnanců a částečně zůstalo v platnosti až do roku 1949. Zvláštní úpravu přijal i slovenský stát, a to zákonem č. 217/1941 sl. Z. o rodinných přídavcích dětí dělníků. Jednalo se o významnou součást nově definované sociální politiky, která souvisela i se snahou zrovnoprávnit ženy zejména v pracovním životě (v roce 1945 bylo deklarováno mzdové zrovnoprávnění mužů a žen) a na druhé straně i k populační politice.⁵¹⁶ Vzhledem k válečným ztrátám na obyvatelstvu a rovněž ztrátám v důsledku odsunu se stát snažil aktivně podporovat natalitu. Důležitou součástí této právní úpravy bylo zrovnoprávnění manželských a nemanželských dětí a vyplácení dávek i pro děti osvojené. Na každé dítě měl zaměstnanec nárok na 150 Kč, což pro státní rozpočet představovalo náklad cca 3 miliardy Kč.⁵¹⁷ K novelizaci tohoto předpisu došlo již v roce 1947 zákonem číslo 5/1947 Sb. a spočívala v zohlednění počtu členů rodiny, když příspěvek progresivně rostl s větším počtem dětí. Na tři děti tak již byl nárok na 600 Kč a na čtyři již dokonce 900 Kč.

Na výše uvedená opatření sledující ulehčení sociální situace potřebným občanům navazovala právní úprava týkající se problematiky bytových kapacit. Vláda Národní fronty, se podle hodnocení doc. Jakuba Rákosníka, rozhodla ještě pro razantnější opatření v této oblasti, než ke kterému se přistoupilo v roce 1918.⁵¹⁸ V roce 1946 došlo k přijetí zákona číslo 163/1946

⁵¹⁶ Rákosník Jakub, *Sověťizace sociálního státu*, c.d., s. 325 a násl.

⁵¹⁷ Tamtéž, s. 340

⁵¹⁸ Tamtéž, s. 435

Sb. o mimořádných opatřeních bytové péče. Myšlenkově předpis navázal na prvorepublikové právní úpravy a upravoval zevrubně vzájemná práva a povinnosti mezi pronajímatelem a nájemcem. Navíc však stanovil vlastníkům nemovitostí povinnost národnímu výboru hlásit uvolněné bytové prostory, do nichž mohl být ze strany národního výboru přikázán nájemník. Nájemní vztah samotný však nevznikal přikázáním, nýbrž teprve uzavřením nájemní smlouvy. Avšak v případě, že nedošlo k uzavření nájemní smlouvy konsensuálním způsobem, národní výbor disponoval oprávněním podmínky nájemní smlouvy určit sám na základě a v souladu s platnými cenovými předpisy. Zákon ale také stanovil podmínky, za kterých mohla být osoba ustanovena za budoucího nájemce. Bytová otázka ale byla i otázkou počtu nově stavěných bytů. Není proto náhoda, že právě tuto věc hodlal řešit i první dvouletý hospodářský plán hospodářské obnovy, tzv. Dvouletka. Vznikly i projekty organizované družstevní výstavby, jako je například sídliště Dvouletky v pražských Strašnicích.

Kromě klasického sociálního zákonodárství je nutno pozornost věnovat i důsledkům znárodnění a hlavně přijetí dekretu č. 104/1945 Sb. z 24. října 1945 o závodních a podnikových radách. Tento dekret navazoval na zákonodárství z první republiky, jež zavedlo speciální úpravu pro zaměstnance dolů zákony č. 143 a 144/1920 Sb. z. a n. o účasti zaměstnanců při hornictví na správě dolů a jejich podílu na zisku a o závodních a revírních radách při hornictví. Následně došlo i k přijetí všeobecné úpravy zákona č. 330/1921 Sb. z. a n. o závodních výborech. Význam prvorepublikové úpravy pro poválečné jednání vlády Národní fronty zdůraznila důvodová zpráva k vládnímu návrhu dekretu o závodních a podnikových radách.⁵¹⁹ Vláda ovšem nejvíce vycházela z již výše zmíněného Košického vládního programu. I zde se však projevíly politické spory o podobu poválečné legislativy, které jsem naznačila v části věnované programovému směřování jednotlivých stran Národní fronty.

⁵¹⁹ Jech Karel, Kaplan Karel (eds.), *Dekrety prezidenta republiky 1940-1945, díl II.*, Brno, Doplněk 2005, s. 815. Viz též Kuklík Jan, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, c.d., s. 338 a násl.

Odborové hnutí v podnicích mělo podle úvah Fierlingerovy vlády, zejména podpořených sociálními demokraty a komunisty, rozhodovat nejen o sociálních vymoženostech zaměstnanců, ale i o věcech ekonomického řízení podniku. Národní socialisté a lidovci ale byli pro umírněnou verzi. Návrh dekretu byl projednáván Ústřední radou odborů (která předložila i svůj vlastní návrh) a vláda respektovala již existující závodní rady. Přijetí dekretu ale komplikovala Slovenská národní rada, která si přála odlišnou úpravu na Slovensku.⁵²⁰ Spory ve vládě se vyřešily tak, že v dekret obsahoval jen základní úpravu a detaily měly být upraveny prováděcím vládním nařízením.⁵²¹

Vláda nakonec 19. října 1945 návrh dekretu schválila a ten byl poté podepsán a vyhlášen spolu se znárodňovacími dekrety. Dekret o závodních a podnikových radách č. 104/1945 Sb. zaváděl pojem zájmového zastupitelstva zaměstnanců v závodech.⁵²² Jednalo se o závodní rady, závodní důvěrníky a podnikové rady. Závodní rady se zřizovaly v závodech s alespoň 20 zaměstnanci, závodní důvěrníci pak v závodech s 3-19 zaměstnanci a v závodech, které měly méně než 3 zaměstnance vykonávaly působnost závodního zastupitelstva orgány jednotné odborové organizace. Závodní rady se volily přímou a tajnou volbou na základě kandidátní listiny navrhované odbory. Kandidátní listina musela získat 4/5 hlasů při volbě zúčastněných zaměstnanců. Závodní důvěrník musel získat absolutní většinu hlasů.

Prováděcí vládní nařízení č. 216/1946 Sb. bylo přijato teprve dne 5. listopadu 1946. Mezi podmínky práva volit do závodních rad bylo zařazeno čs. státní občanství, zaměstnanecký poměr vzniklý alespoň 1 měsíc přede dnem konání voleb a dosažení věku 21 let. Z volebního práva do závodních rad byli výslovně vyloučeni Němci, kteří ztratili československé státní občanství.⁵²³

⁵²⁰ Tamtéž

⁵²¹ Tamtéž

⁵²² *Kotek Josef, Odborové hnutí. Závodní rady. Nové zákony a nařízení Československé republiky, roč. 1946, č. 12 b, s. 1590 a násl.*

⁵²³ Tamtéž

Dekret stanovil, že závodnímu zastupitelstvu nepřísluší zasahovat do správy a provozu závodu samostatnými nařízeními. Závodní rady nicméně hájily „hospodářské, sociální, zdravotní a kulturní zájmy zaměstnanců“, dohlížely „zda hospodářská činnost závodu je vykonávána v souhlasu s obecným zájmem hospodářským a podle ustanovení o hospodaření“ a zda je „hospodářská činnost závodu vykonávána tak, aby při zachování zřetelů obecného prospěchu hospodářského“ ... „byly spravedlivě uspokojovány hospodářské, sociální, zdravotní a kulturní zájmy zaměstnanců“. Závodní rady měly právo účastnit se na správě závodu „návrhy a radou“ a spolupůsobit „podle předpisů vydaných o tom při výkonu hospodářské a sociálně-politické veřejné správy“. Závodní rady proto byly oprávněny účastnit se na jednáních o úpravě pracovních podmínek, pracovních poměrů jednotlivých zaměstnanců či spolupůsobit při zařazování zaměstnanců na pracovní místa a spolurozhodovat jak při přijímání, tak i propouštění zaměstnanců. Při přijímání do pracovního poměru pak závodní rady měly zvláště dbát zejména na hlediska „mravní způsobilosti a státní spolehlivosti“.

Vedení závodu mělo povinnost projednání „všech důležitých všeobecných otázek, týkajících se zaměstnanců závodů“, poskytnutí opisů všech pracovních smluv či umožnění nahlédnutí do mzdových a platových listin, jakož i do „jiných písemností závodu, významných pro činnost závodní rady“. Vedení podniku přispívalo závodním radám na jejich činnost ročně z čistého zisku, nejméně ve výši 10 %. Tento příspěvek měl být využíván pro „společné sociální potřeby zaměstnanců“ a jeho použití bylo vázáno na souhlas výboru závodní organizace jednotné odborové organizace.⁵²⁴

Dalším opatřením poválečné doby reagujícím na dobu nesvobody bylo vyrovnání se s důsledky pracovních právních norem vydaných v době Protektorátu. Vládním nařízením č. 14/1945 Sb. ze dne 4. června 1945 došlo k výslovnému zrušení těch předpisů z doby nesvobody, které zaváděly systém nucené práce. Zejména se jím rušily pracovní poměry

⁵²⁴ Tamtéž, s. 1643

vzniklé tzv. nasazením. Zaměstnanec však měl možnost požádat o převedení do řádného pracovního poměru a jen z důvodů veřejného zájmu mu mohlo být za určitých podmínek uloženo dočasně setrvat na původním pracovním místě.

Trh pracovních sil byl i nadále regulován, zejména když se mimo jiné i jako následek odsunu a velké poválečné migrační vlny projevil na rozdíl od předmnichovského období nedostatek pracovních sil. Vláda na tento stav reagovala vládním nařízením č. 13 /1945 Sb. ze dne 4. června 1945 „o zatímní výstavbě úřadů ochrany práce“, které platilo jen v českých zemích. Zrušila jím protektorátní pracovní úřady a nahradila je úřady ochrany práce. Do jejich působnosti spadala otázka přidělování pracovních sil, mzdové otázky, živnostenská inspekce, shromažďování statistických údajů, zdravotní a jiná péče o zaměstnance. Existovaly zemské úřady ochrany práce se sídly v Praze, Brně a Bratislavě a pod nimi i okresní úřady, které však mohly zřizovat ještě své pobočky.

Další změny přinesl dekret prezidenta republiky ze dne 1. října 1945 č. 88/1945 Sb. o všeobecné pracovní povinnosti provedený vyhláškami ministra ochrany práce a sociální péče.⁵²⁵ Dekret zavedl „k výkonu prací, jejichž neodkladné provedení“ vyžadovaly „důležité veřejné zájmy“ pracovní povinnost všech práce schopných mužů ve věku 16-55 let a žen ve věku 18-45 let. Z této povinnosti byli vyjmuti vojáci v činné službě, posluchači vysokých škol, osoby v učebním poměru, těhotné ženy od třetího měsíce těhotenství, členové cizích zastupitelských misí a osoby, jejichž setrvání v určitém zaměstnání bylo nezbytné z „hlediska veřejného zájmu“. Podle vyhlášky ministra ochrany práce a sociální péče ze dne 17. října 1945 č. 328 Úředního listu bylo k provedení dekretu o všeobecné pracovní povinnosti nutné, aby se osoby, na které se povinnost vztahovala, přihlásily osobně u okresního úřadu ochrany práce, v jehož obvodu měly své bydliště. Okresní úřad ochrany práce také vydával příslušný výměr o přidělení osoby ke konkrétní práci a ke konkrétnímu zaměstnavateli. Přidělením vznikal

⁵²⁵ Blíže viz Kuklík Jan, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, c.d., s. 343 a násl.

soukromoprávní pracovní poměr. V dekretu byla dána i další pravidla pro přidělování k práci, například přednost k přidělení měli mít svobodní, mělo se přihlížet k jejich kvalifikaci či k místě bydliště.

Zákon o národním pojištění

Po realizaci nejnútnejších zákonných opatření týkajících se sociálního zabezpečení v prvních poválečných letech, se postupně dostala ke slovu reforma již nevyhovujícího systému sociálního zabezpečení. Jejím základem se stal již zmíněný model Wiliama Beveridge ve Velké Británii nazvaný „Social Insurance and Allied Services“. Kromě této koncepce se na sociální reformě tak velkého rozsahu projevil vliv a myšlenky Keynesovy národohospodářské teorie a New Deal amerického prezidenta Roosevelta. Na návrhu reformního zákona pracovala komise Národní fronty. Avšak politické klima v Národní frontě a složitá cesta ke konsenzu zapříčinila, že zákon číslo 99/1948 Sb. o národním pojištění, byl v konečné podobě schválen až po únorovém převratu roku 1948 a vyhlášen 15. března 1948. Byť se sociální reforma realizovala v podobě zákona o národním pojištění mnohem později, než měla exilová vláda v plánu, tak došlo k přijetí jiných zákonných předpisů, které s později přijatým zákonem o národním pojištění korespondovaly a doplňovaly ho. Jednalo se o zákon číslo 44/1947 Sb. o hornickém pensijním pojištění a zákon číslo 48/1947 Sb. o organizaci péče o mládež.

Hornické profese měly zásadní charakter pro československé hospodářství a z toho důvodu bylo rozhodnuto o právní úpravě v tomto zvláštním zákoně, který představoval lex specialis ve vztahu k zákonu o národním pojištění.

Zákon číslo 48/1947 Sb., považovaný taktéž za součást sociální reformy, koncentroval pravidla péče o mládež, kterou přenesl na bedra státu, včetně problematiky jejího financování. V praxi byla péče o mládež svěřena národním výborům. Prováděcím předpisem (vyhláška číslo 203/1947 Sb.) došlo ke zrušení dosavadních subjektů péče o mládež, zejména Okresní péče o mládež.

Závěr

Poválečná sociální reforma završená přijetím zákona číslo 99/1948 Sb. o národním pojištění uzavřela celou etapu vývoje sociálního zákonodárství, jež budovalo systém sociálního pojištění od druhé poloviny devatenáctého století na principu stavovství, tj. pro jednotlivé profese platila odlišná pravidla pojištění zakotvená ve značném množství právních předpisů.⁵²⁶ Jak jsem se pokusila nastínit v této práci, přes události spojené se vznikem samostatného československého státu a jeho zákonodárné činnosti, v sociální oblasti dlouho přetrvával spíše princip kontinuity a spíše evolučních změn v převzatém rakouském zákonodárství druhé poloviny 19. století. Teprve doba Druhé republiky a druhé světové války vytvořila jak ve společnosti, tak v příslušných právních předpisech předpoklady pro skutečně diskontinuitní prvky, spojené zejména s pojmem sociálního státu.

Zákon o národním pojištění byl sice přijat posléze únorových událostí, tudíž byl považován zčásti za výsledek probíhajících politických změn, avšak ideou zákona byla „sociální bezpečnost“ tak, jak ji popsal William Beveridge ve shora citovaném díle „Social Insurance and Allied Services“. A byla to exilová vláda, kdo se ohledně sociální politiky a její poválečné podoby nechala inspirovat koncepcí sociální bezpečnosti, která když se implementovala do československých poměrů, znamenala konec stavovského pojetí sociálního pojištění a vytvořila jednotný systém sociálního pojištění (tím i dávkových schémat) pro každého občana. Kladla si za cíl poskytnout jednotlivci patřičné plnění při určité nastalé sociální události. Sociální bezpečnost nebyla již chápána jako pomoc jedinci v sociální nouzi, nýbrž se transformovala do podoby nárokovatelného občanského práva člověka. Ústava 9. května z roku 1948 deklarovala tuto skutečnost prostřednictvím rozsáhlého katalogu hospodářských a sociálních práv.

⁵²⁶ Blíže viz Rákosník Jakub, *Sověťizace sociálního státu*, c.d., s. 390 a násl.

Zákon o národním pojištění svým předmětem úpravy přinesl výrazné pozitivní změny v oblasti sociální ochrany. Jednak jeho přijetím došlo ke sjednocení právní úpravy všech druhů sociálního pojištění diferencovaných na základě druhu zaměstnání, jednak poprvé v historii sociálního zákonodárství došlo na pojištění osob samostatně výdělečně činných, které byly do té doby sociálněprávní úpravou opomíjeny. Předpisy, jež se zabývaly pojištěním pro tuto skupinu osob, bohužel nikdy nenabývaly účinnosti. Jednalo se o zákony číslo 148/1925 Sb. o pojištění osob samostatně hospodařících pro případ invalidity a stáří a zákon číslo 29/1945 Sb. o sociálním pojištění zemědělců.

Z působnosti zákona o národním pojištění byly vyňaty zejména osoby žijící na území Československa mající cizí státní příslušnost, zaměstnanci zahraničních zastupitelských úřadů se sídlem na území Československa, diplomaté, dočasní zaměstnanci zahraničního ekonomického subjektu působícího toho času na území Československé republiky, osoby pracující příležitostně. Zákon o národním pojištění se mimo jiné rovněž vyznačoval i znatelným zvýšením vyplácených dávek z pojištění.

Národní pojištění obsahovalo národní pojištění nemocenské a důchodové. Nemocenské pojištění mělo za úkol nahrazovat nemocným osobám příjem ztracený v době nemoci. Z nemocenského pojištění se čerpaly následující dávky: nemocenské, dávky v mateřství, pohřebné. Dávky nemocenského pojištění se vyplácely ve výši 60 – 70% mzdy.

Zákon o národním pojištění sice unifikoval všechna odvětví sociálního pojištění, nicméně určité diference mezi pojištěnci přece jen přetrvávaly. Jednalo se kupříkladu o počátek výplaty dávky nemocenského. Dělníkům, horníkům a dalším zaměstnancům v podobných profesích bylo nemocenské vypláceno od prvního dne nemoci, kdežto soukromí zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné obdržely tuto dávku od čtyřicátého třetího dne nemoci. Dále existovaly skupiny osob, které nemocenské nepobíraly vůbec. Jednalo se o veřejné zaměstnance, kteří i v době nemoci pobírali plat. Dále nemocenské nenáleželo důchodcům

z důvodu zákazu souběhu pobíraných dávek a ze stejného důvodu taktéž nezaměstnaným. Zvláštní skupinou osob byli vojáci, kteří byli úplně vyloučeni z nemocenského pojištění, a to z důvodu možného ohrožení vojenského tajemství. Pro příslušníky vojenských složek platila odlišná právní úprava ve všech ohledech výhodnější. Zakotvoval ji zákon číslo 236/1948 Sb. o vojenské nemocenské péči.

Z důchodového pojištění se realizovalo vyplácení níže uvedených dávek: invalidní důchod, vdovský důchod, starobní důchod, sirotčí důchod a výbavné. Výbavné znamenalo jednorázové vyplácení částky ve výši 5.000 Kč ženě, která uzavřela sňatek. Výbavné mohlo být vyplaceno i opakovaně za podmínky, že žena uzavřela sňatek s odstupem delším tří let. K důchodům se poskytovaly příplatky – tzv. výchovné a příplatek za bezmocnost. Kromě výše vypočtených dávek z důchodového pojištění, které se vyskytovaly ve starších právních úpravách, zákon o národním pojištění zavedl další druhy dávek. Byly to například: důchod manželky, důchod družky, odškodnění za pracovní úrazy a sociální důchod. Důchod manželky se vyplácel vdané ženě, která pracovala pouze v domácnosti a již nebyla schopna nadále tuto práci vykonávat. Důchod družky náležel ženě, jež žila s mužem dlouhodobě, avšak bez uzavření sňatku. Důchod družky suploval důchod vdovský. Namísto pojištění úrazového, které tímto zákonem již nebylo zavedeno, se vyplácelo odškodnění za pracovní úrazy. Povaha sociálního důchodu byla zvláštní v tom, že sociální důchod se uplatnil všude tam, kde by jinak osoba neměla nárok na žádný jiný důchod. Kdo chtěl pobírat sociální důchod, byl nucen prokazovat, že je v situaci, která opravňuje tento důchod pobírat. Sociální důchod tedy nahradil chudinskou péči, která v případě předchozích právních úprav fungovala jako poslední možnost nezůstat bez jakékoli sociální podpory, zvláště v poaktivním věku.

Pojištěnec mohl vyplácení dávek starobního důchodu nárokovat po završení šedesáti pěti let. Existovala však možnost dřívějšího odchodu do důchodu za předpokladu, že pojištěnec hradil po dostatečně dlouhou dobu pojistné. Zákon o národním pojištění obsahoval v § 270

ustanovení týkající se osob v důchodovém věku, které již pobíraly starobní důchod dle staré právní úpravy. Na základě výše specifikovaného ustanovení došlo k navýšení těchto důchodů, aby se alespoň do určité míry přiblížily výši starobních důchodů dle nové právní úpravy.

Co se týče organizační struktury nositelů národního pojištění, tak nový zákon znamenal pro dosavadní soustavu velkou změnu. Jedinou institucí a nositelkou pojištění se stala Ústřední národní pojišťovna. Ústřední národní pojišťovně byly organizačně podřízeny národní pojišťovny a okresní národní pojišťovny. Ústřední národní pojišťovna figurovala jako osoba veřejného práva s vlastní samosprávou. Stát tedy mohl na tuto instituci působit pouze prostřednictvím dozorových funkcí.

Otázka úhrady pojistného byla novým předpisem samozřejmě řešena a zákonem stanovena jako výhradní povinnost zaměstnavatele. Praxe však proběhla poněkud odlišně. Hned v prováděcím předpise číslo 220/1948 Sb. se úhrada pojistného navrátila do „starých kolejí“ a pojistné bylo napříště hrazeno z jedné poloviny zaměstnavatelem a z jedné poloviny zaměstnancem. Celková hodnota na pojistném tvořila 85% příjmů Ústřední národní pojišťovny. Další příjmy si pojišťovna opatrovala vlastním hospodařením či ze státní pokladny ve formě státního příspěvku. Státní příspěvek však neměl pevnou výši, neboť sloužil pro vytváření potřebné rezervy, aby nedošlo ke vzniku deficitu.

Záhy po uvedení zákona o národním pojištění v život, se ozývaly kritické hlasy v souvislosti s jeho fungováním. Kritizována byla především zdlouhavost a složitost řízení ohledně nemocenského pojištění. Postupně sílily tendence přesunout agendu nemocenského pojištění do závodů. V tomto momentu je spatřován první krok směřující k zahájení procesu tzv. sovětizace československého národního pojištění. Kromě nemocenského pojištění se kritika soustředila celkově na povahu národního pojištění, jakožto pojištění fungující na principu rovnosti při vyplácení dávek pojištění. Nově nasazený kurz v politice však prosazoval vybraná odvětví a hodlal je zatraktivnit i cestou výhodnějšího sociálního pojištění.

Vše výše uvedené posloužilo jako důvody pro vyvolání reformy národního pojištění, čehož bylo posléze také dosaženo ve znění zákona číslo 102/1951 Sb. o přebudování národního pojištění. Právě tento zákon bývá označován za první právní regulaci, kde se poprvé projevil vliv Sovětského svazu a jeho legislativy na cizí státy ve sféře jeho vlivu. Spolu s dalšími zákony ukončujícími platnost a účinnost právních předpisů recipovaných z rakouského práva či přijatých v meziválečném období, tak nastala zásadní diskontinuita v dosavadním právním vývoji.

Prameny

Archivní materiály:

Národní archiv v Praze (v práci též NA Praha)

Fond Národní výbor československý, 1918

fond Předsednictvo ministerské rady 1918-1939

fond Zemský výbor

fond Ministerstvo sociální péče 1918-1939

fond Úřad vlády

fond Ministerstvo vnitra 1918-1939

Tiskem vydané dokumenty:

Administrativní zpráva obce královského hlavního města Prahy a spojených s městskou statistickou kommisí obcí sousedních Karlína, Smíchova, Král. Vinohradů a Žižkova za léta 1887-1889, Statist. kommisie král. hlavního města Prahy a spojených obcí, 1891

Antologie studijních textů k novověkým sociálním dějinám, VI/2, Praha, Karolinum 2003

Bílek Jaroslav (ed.), *České horní právo, díl II. Ius regale montanorum, právo královské horníkuov*, 1978

Harna Josef, Lacina Vratislav (eds.), *Politické programy českého a slovenského agrárního hnutí 1899-1938*, Praha, HiU AV ČR, 2007

Harna Josef (ed.), *Politické programy českého národního socialismu*, Historický ústav AV ČR, 1998

Jech Karel, Kaplan Karel (eds.), *Dekrety prezidenta republiky 1940-1945, díl II.*, Brno, Doplněk 2005

Kuklík Jan, Němeček Jan, Šťovíček Ivan a kol. (eds.), *Zápisy ze schůzí československé vlády v Londýně, díly I. - V.*, Praha, MÚA 2008-2016

Obnovený řád živnostenský: (Zákon ze dne 20. prosince 1859 č. 227 ř. zák. a zákon ze dne 15. března 1883 č. 39 ř. zák.), Prostonárodní spisy politické, č. 3 - 4, nakl. Al. Hynek, 1883

Preininger Vladimír, *Sbírka zákonů a nařízení o zdravotnictví: se zvláštním zřetelem ku zemím koruny české*, Česká bibliotheka lékařská, díl 9, Praha, Bursík a Kohout, 1900

Preis František, *Hmotné právo československého sociálního pojištění*, Příručky nemocenského pojištění č. 11, Praha 1936

Prof. Dr. Josef Gruber 3.XI.1865–3.V.1925. Sociální ústav ČSR památce svého předsedy, publikace č. 19

Prokš Petr (ed.), *Politické programy Československé a československé sociálně demokratické strany dělnické 1878 – 1948*. HIÚ AV ČR, Praha 1999

Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, Svazek 5, Díl 2

Sčítání lidu v republice Československé ze dne 1. prosince 1930, Díl I. Růst, koncentrace a hustota obyvatelstva, pohlaví, věkové rozvrstvení, rodinný stav, státní příslušnost, národnost, náboženské vyznání, Praha, Státní úřad statistický, Bursík a Kohout, 1934
Slovník veřejného práva československého, Brno 1932

Statistická příručka království Českého, Bohemia. Statistisches Landesamt, Praha nákladem vlastním, 1913

STATISTICKÁ PŘÍRUČKA REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ I., Praha 1920, Moravská zemská knihovna v Brně, Sign.: 4-0046.7

STATISTICKÁ PŘÍRUČKA REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ II., Praha 1925, Národní knihovna ČR, Sign. 54D 334

STATISTICKÁ PŘÍRUČKA REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ III., Praha 1928, Moravská zemská knihovna v Brně, Sign.: 4-0046.717

STATISTICKÁ PŘÍRUČKA REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ IV., Praha 1932, Moravská zemská knihovna v Brně, Sign.: 4-0046.717

Výtah z Beveridgeovy *Zprávy o sociálním pojištění a příbuzných službách*, s předmluvou Sira Williama Beveridge k československým čtenářům a s úvodem Jána Bečky, ministra sociální péče, Londýn, Politická knihovna Čechoslováka, sv. 15, 1943

Zpráva o činnosti, Ústřední jednota hospodářských družstev, Praha 1888

Elektronické zdroje:

www. psp.cz/ digitální repozitář – digitální parlamentní knihovna

www. bibloothecaeconomica.cz/ obzor národohospodářský

Literatura:

Baxa Bohumil, *K dějinám kodifikace práva soukromého v zemích českých*, In: František Rouček, Jaromír Sedláček (red.), *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*, reprint původního vydání, Praha, Aspi 2000

Bažantová Ilona, *Albín Bráf a sociální otázka*, In: Štefko Martin (ed.), *Česká škola sociální politiky v souvislostech*, Praha: Právnická fakulta UK, 2015

Bráf Albín, *Almužna a mzda*, Ottovo nakladatelství, Sběrka přednášek a rozprav, Praha 1883

Bráf Albín (J. Gruber ed.), *Život a dílo: Výbor statí z hospodářské a sociální politiky*, Vesmír, Nakladatelská a vydavatelská společnost 1923

Brandes Detlef, *Češi pod německým protektorátem: okupační politika, kolaborace a odboj 1939-1945*, Prostor 2019

Brandes Detlef, Ivaničková Edita, Pešek Jiří. (vyd.), *Vynútený rozchod: vyhnanie a vysídlenie z Československa 1938-1947 v porovnaní s Poľskom, Maďarskom a Juhosláviou*, Bratislava, Veda 1999

Břeský Antonín, *Právo domovské a státní občanství v republice Československé*, Praha, B. Kočí 1923

Bukovanský Oldřich, *Ostravsko-karvinský uhelný revír*, Sociálně-statistická studie, In: Rozhledy, svazek 4

Citterbart Karel, Schrutz Josef a Vrba Václav, *Hornické penzijní pojištění*, Orbis, Praha 1948

Čechurová Jana, *Svátkový kalendář ve světle legislativní činnosti*. In: Hájková Dagmar et al (eds.), *Sláva republice! Oficiální svátky a oslavy v meziválečném Československu*, Academia, Praha 2018

Čížek Karel, *O významu veřejné správy, část IV.*, in: Samosprávný obzor: Časopis věnovaný správě politické a zvláště samosprávě, Svazek 1, Ottovo nakladatelství, Praha 1879

Deyl Zdeněk, *Sociální vývoj v Československu 1918 – 1938*, Praha 1985

Dufková Kateřina, Rákosník Jakub, *Political Sociology of the Zdeněk Mlynář Research Team*, Prager wirtschafts- und sozialhistorische Mitteilungen - Prague Economic and Social History Papers, Praha FF UK 2014

Engliš Karel, *Konkretální chudinské fondy*, In: *Sborník věd právních a státních č. 9*, Praha, Bursík & Kohout 1909

Engliš Karel, *Sociální politika*, Praha, nakl. F. Topič 1916

Efmertová Marcela C., *České země v letech 1848 – 1918*: První vydání, Libri, Praha 1998

Erben Bohumil, *Sociální bezpečnost, zdravotní péče, nemocenské pojištění, sociální zabezpečení v Československu*, Praha 1960

Fáček Vladimír, *Studie o našem chudinství veřejném*, In: *Obzor národohospodářský*, roč. 2, č. 2

Gebhart Jan, Kuklík Jan st., *Velké dějiny země Koruny České: 1938-1945*, Svazek 15a a 15b, Praha Litomyšl, Paseka 2006

Hajn Antonín, *Několik slov o práci žen*. In: *Obzor národohospodářský II.* (1897), Jan Otto, Praha 1897

Hladíková Zdeňka, Janák Jan, Dobeš J., *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*, Praha 2007

Houser Jaroslav, *Dětská práce a její právní úprava v našich zemích za kapitalismu*, Praha 1962

Houser Jaroslav, *Fašistická "sociální" politika v době okupace*, Právněhistorické studie Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, sv. 9, (1963)

Houser Jaroslav, *K "pěči" o nezaměstnané v předmnichovské republice*, Právněhistorické studie Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, sv. 4, (1958)

Houser Jaroslav, *Třídní podstata buržoazního pracovního a sociálního zákonodárství*, In: Právněhistorické studie Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, sv. 8, (1964)

Houser Jaroslav, *Vývoj hornického pojištění. K bojům našich horníků za kapitalismus*, Právně historická knihovna – Svazek 5, Praha Academia 1960

Houser Jaroslav, *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky*, Rozpravy Československé akademie věd: Rada společenských věd, Praha Academia 1968

Holub Martin, *Historie vývoje sociálního a zdravotního pojištění na našem území*, www.vupsv.cz/wp-content/uploads/2021/03/Holub-Martin-Historie-vyvoje-socialniho-a-zdravotniho-pojisteni-na-nasem-uzemi.pdf

Chadwick William, *Záchrana českých uprchlíků 1938-39, Sir Nicholas Winton nebyl sám*, Praha, Mladá Fronta 2017

Jakubec Ivan, Jindra Zdeněk (eds.), *Dějiny hospodářství českých zemí od počátku industrializace do konce habsburské monarchie*, Praha 2006

- Janák Jan, Hledíková Zdenka, *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*, Praha SPN 1989
- Janák Jan, *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, Brno, Universita J.E.Purkyně, 1970
- Janák Jan, *Rakouský protitulácký zákon z roku 1873 jako pokus o řešení důsledků průmyslové revoluce*. In: Sborník prací Filosofické fakulty Brněnské Univerzity, Brno, C_Historica_16-1969
- Janošík František, *Československé nemocenské pojištění*, In: *Sociální pojištění v Československu*, Praha 1931
- Janošík František a Riedel Adolf, *Výklad k zákonu o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří*, Praha 1934
- Jindra Zdeněk, Jakubec Ivan, *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*, Praha, Karolinum 2015
- Jindřich Alois, Podlipský Jaroslav, *Penzijní pojištění soukromých zaměstnanců, Souborný popis a výklad*, Právnické knihkupectví a nakladatelství, Praha 1934
- Jirásko Luděk, *Církevní řády a kongregace v českých zemích*, Praha, Klášter Premonstrátů na Strahově 1991
- Tuláci a nynější trestní praxe k jejich potlačení*, In: *Obzor národohospodářský*, roč. VII., (článek podepsán dr. K.), Praha, J. Otto, 1902
- Kalenská Marie a kol., *Československé právo sociálního zabezpečení*, Praha 1986
- Kalinová Lenka, *Společenské proměny v čase socialistického experimentu: K sociálním dějinám v letech 1945–1969*, Praha, Academia 2007
- Kalinová Lenka, *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: K dějinám české společnosti v letech 1945–1948*, Praha, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 2004
- Kárník Zdeněk, *České země v éře První republiky, 1918-1938*, díl III., Praha: Libri 2003
- Kdy má farář vyhotoviti vysvědčení chudoby v příčině osvobození od poplatků kolkových?*, Český katolický deník, ročník 1882, číslo 5
- Klabouch Jiří, *Osvícenské nauky v českých zemích*, Praha 1958
- Klíma Arnošt, *Manufakturní období v Čechách*, Praha, ČSAV 1955
- Kocián Jiří, *Sociální zákonodárství „košické vlády“ Národní fronty Čechů a Slováků (1945-1946)*, In: Kárník Zdeněk, Měchýř Jan (eds.): *K novověkým sociálním dějinám českých zemí IV.*, Praha, Karolinum 2001
- Kolektiv autorů, *Co má pracující vědět o sociálním zabezpečení*, Praha 1964
- Kolektiv autorů, *Dvacet let sociálního zabezpečení 1945 - 1965*, Praha 1965

- Kolektiv autorů, *Veřejné chudinství v republice Československé v roce 1921*, Praha 1924
- Kotek Josef, *Odborové hnutí. Závodní rady. Nové zákony a nařízení Československé republiky*, roč. 1946, č. 12 b
- Kozák Jan Blahoslav, *T. G. Masaryk a vznik Washingtonské deklarace v říjnu 1918*, Praha: Melantrich, 1968
- Král Václav, *Otázky hospodářského a sociálního vývoje v českých zemích v letech 1938-1945*, svazek 1-3, Praha, Historický ústav, ČSAV, 1957-1959
- Kuklík Jan a kol., *Dějiny československého práva 1945-1989*, Praha Auditorium 2011
- Kuklík Jan, *Do poslední pence, Československo britská jednání o majetkových a finančních otázkách 1938-1982*, Praha Karolinum 2007
- Kuklík Jan, *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů, Dekrety prezidenta republiky 1940- 1945*, Praha, Linde 2002
- Kuklík Jan, *Znárodněné Československo, Od znárodnění k privatizaci - státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*, Auditorium 2010
- Lischka Josef, *Živnostenské soudy v Rakousku: jich podstata, účel a důležitost*, Kovodělník, 1894
- Lukáš Josef, *K otázce dobrovolného pojištění pensijního*, Obzor národohospodářský XIII (1908), Praha, J.Otto 1908
- Malý Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání, Praha: LINDE Praha a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1999
- Malý Karel a kol., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, 3. přepracované vydání, Praha 2003
- Maršálek Pavel, *Protektorát Čechy a Morava. Státoprávní a politické aspekty nacistického okupačního režimu v českých zemích 1939–1945*, Praha: Karolinum 2002
- Meissner Alfred, Winter Lev, *Úrazové pojištění dělnické dle práva rakouského: Přihlízejíce k úrazovému zákonodárství německému, francouzskému a anglickému*, Dělnická knihovna: Sběrka spisů z oboru věd sociálních – Svazek 16, Nakl. Tiskového družstva československé sociální demokratické strany dělnické (časopis "Zář"), 1904
- Mencl Vojtěch, *Předmnichovská republika a její ekonomickopolitický, sociální a ústavně právní systém*, Praha 1968
- Mendl Vladimír Ladislav, *Živnostenská společenstva, výklad předpisů hlavy V. živnostenského řádu s nástinem pojmů a historického vývoje živností a živnostenských zřízení (soustavy cechovní, koncesní a živnostenské svobody)*, Moravská Ostrava 1926

Mosný Peter. et al., *Právnohistorická realita sociálnej doktríny 20. storočia*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Slowaków w Polsce, 2013

Mrština František, *Úrazové pojištění (zaopatření) dělnické a rozhodčí jeho soudnictví*, Právnické knihkupectví a nakladatelství, Praha 1935

Nečas Jaromír, *20 let sociální péče v Československé republice*, Publikace Sociálního ústavu Československé republiky, č. 74, Ministerstvo sociální péče 1938

Novotný Karel, *K problematice vytváření manufakturního dělnictva v českých zemích*, In: *Československý časopis historický*, svazek 25, ČSAV, 1977

Odstrčil Bedřich, *Úrazové pojištění dělnické v Rakousku a v Německu: se zvl. zřetelem k chystané reformě v Rakousku*, Praha 1910

Osterkamp Jana: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939)*, Rechtsgeschichte, Verfassungsidee – Demokratieverständnis – Nationalitätenproblem, Studien zur europäischen, Band 243, Frankfurt n. M., Max Planck Institut, Vittorio Klostermann 2009

Petráň Josef, Kvaček Robert, *Dějiny Československa: 1648-1918*, Praha SPN, 1990

Petrův Helena, *Právní postavení židů v Protektorátu Čechy a Morava (1939-1941)*, Praha, Sefer 2000

Průcha Václav a kol., *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*, díl 1. a díl 2, Doplněk 2004

Radvanovský Zdeněk, *Situace německého obyvatelstva v českých zemích na konci války a v prvních měsících po osvobození*, In: *Češi a Němci, Ztracené dějiny? Tschechen und Deutsche: Verlorene Geschichte?*, Praha Nadace B. Bolzana, 1995

Rákosník Jakub, Noha Jiří, *Kapitalismus na kolenou - Dopad velké hospodářské krize na evropskou společnost v letech 1929-1934*, Praha Auditorium 2013

Rákosník Jakub, *Odvrácená tvář meziválečné prosperity. Nezaměstnanost v Československu v letech 1918 – 1938*, Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2008

Rákosník Jakub, Tomeš Igor a kol., *Sociální stát v Československu, Právně- institucionální vývoj v letech 1918 – 1992*, Auditorium Praha 2012

Rákosník Jakub, *Sovětizace sociálního státu: Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960*, Praha 2010

Rákosník Jakub, *Sociální ústav 1920-1941: Mozkové centrum československé sociální politiky*, In: *Svět historie-historikův svět: Sborník profesoru Robertu Kvačkovi*, Liberec 2007

- Rataj Jan, *O autoritativní národní stát, Ideologické proměny české politiky v Druhé republice 1938-1939*, Praha, Karolinum 1997
- Rieger Bohuslav, *Krajské zřízení v Čechách, část II.*, Praha 1893
- Roubíková, Petra, *Obecní samospráva v Čechách 1918-1938*, rigorózní práce, PF UK, 2004
- Ryba Jan, *Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945-1989*, In: Malý Karel, Soukup Ladislav (eds.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*, Praha, Karolinum 2004
- Seibt Ferdinand, *Německo a Češi, Dějiny jednoho sousedství uprostřed Evropy*, Praha, Academia 1996
- Schwarz František, *Výklad zákona obecního pro království české, Praktická kniha pro úřady, hodnostáře a úředníky samosprávy*, Praha, nakl. J. Otto 1877
- Stoklásková Zdeňka, *Domovské právo a obecní samospráva*, In: Fasora Lukáš, *Občanské elity a obecní samospráva 1848-1948*, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006
- Šolle Zdeněk, *Socialistické dělnické hnutí a česká otázka 1848-1918*, Praha: Academia 1969
- Štern Evžen, *Deset let naší sociální politiky*, Praha 1929
- Štern Evžen, *Sociální pojištění v Československu*, Praha 1931
- Štern Evžen, *Naše sociálně politické zákonodárství*, Praha 1938
- Štern Evžen, *Sociální vymoženosti a břemena u nás a v cizině*, Praha 1927
- Šustrová, Radka, *Zastřené počátky sociálního státu: nacionalismus a sociální politika v Protektorátu Čechy a Morava*, Praha Argo, MÚA 2020
- Talíř Matouš, *K dějinám rakouského taxovnictví*, Praha 1908
- Tauchen Jaromír, *Práce a její právní regulace v Protektorátu Čechy a Morava*, Praha Wolters Kluwer 2016
- Tomeš Igor a kol., *Právo sociálního zabezpečení*, Praha 1998
- Tomeš Igor, *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Portál 2010
- Tröster Petr a kol., *Právo sociálního zabezpečení. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání*. Praha: C.H.Beck, 2013
- Tůma Antonín, *K nové úpravě sociální péče o mládež*, Praha 1910
- Tůma Antonín, *Právní základy sociální péče o mládež v republice Československé*, Praha 1910
-

Ústřední sociální pojišťovna v Praze 1926–1931, Praha 1931

Velecká Hana, *Britská pomoc uprchlíkům z Československa od okupace do vypuknutí války v roce 1939*, In: Soudobé dějiny, roč. 2001

Verner Vladimír, *Státní občanství a domovské právo republiky Československé*, Právnické vydavatelství V. Tomsa, Praha, 1947

Vojáček Ladislav, *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*, Praha Wolters Kluwer 2018

Vydra Vladimír, *Příčiny krise nemocenských pojišťoven v Československu*, In: Sociální pojištění v Československu, Praha 1931

Winter Lev, *Dobrovolné pojištění pro případ úrazu*. Obzor národohospodářský XII (1907), Praha, J. Otto, 1907

Winter Lev, Dr., *O osnově zákona o sociálním pojištění v Československé republice*, Praha 1924

Přehled vybraných právních předpisů k problematice

1852

císařský patent č. 117 ze dne 27. května 1852, jímžto se vyhláší, a počínajíc od 1. září 1852, ve skutek uvádí nové, pozdějšími zákony doplněné, více novými ustanoveními rozmnožené vydání zákonníka trestního o zločinech a těžkých policejních přestupcích od 3. září 1803, jakožto jediný zákon trestní o zločinech, přečinech a přestupcích pro celou říši, vyjímajíc Hranici vojenskou

zákon č. 253/1852, jímžto se vydávají nová ustanovení o spolecích (zákon spolkový) ze dne 26. listopadu 1852

1854

zákon č. 146/1854 ř.z., obecný zákon horní, ze dne 23. května 1854

1859

zákon číslo 227/1859 ř.z., jímž se vydává řád živnostenský

1862

zákon č. 18/1862 ř.z., jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní

1863

zákon č. 105/1863 ř.z., jímžto se pořádají záležitosti domovské

1867

zákon č. 142/1867 ř.z. o všeobecných občanských právech

1868

zákon č. 59/1868 č.z.z. v příčině opatření chudých

1869

zákon č. 1/1869 ř.z., jímž se zavádí řád konkursní

1871

zákon č. 88/1871 ř.z., jímžto se pořádá policejní vyhošťování a honění postrkem

1873

zákon č. 108/1873 ř.z., jímžto se vydávají nařízení dle policejního práva trestního proti zahálečům a tulákům

1883

zákon č. 39/1883 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský

1884

zákon č. 115/1884 ř.z., o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví

1885

zákon č. 22/1885 ř.z., jímž mění a doplňuje se řád živnostenský, ze dne 8. března 1885

zákon č. 51/1885 ř.z., jímž spolky zakládající se na vzájemnosti osvobozují se od daní a poplatkův

zákon č. 89/1885 ř.z., jímž vydávají se trestní ustanovení o tom, kdo v donucovacích pracovních nebo polepšovacích ústavech držen býti může

zákon č. 90/1885 ř.z., o donucovacích pracovních a polepšovacích ústavech

1888

zákon č. 1/1888 ř.z. o pojišťování dělníků pro případ úrazu

zákon č. 33/1888 ř.z., o pojišťování dělníků pro případ nemoci

1889

zákon č. 39/1889 ř.z., jímž činí se některé změny v zákoně ze dne 30. března 1888. (Z.Ř. č. 33) o pojišťování dělníků pro případ úrazu

zákon č. 127/1889 ř.z., jímž upravují se poměry bratrských pokladen dle obecného zákona horního již nebo budoucně zřízených

1894

nařízení ministeria věcí vnitřních č. 167/1894 ř.z., jímž vyhláší se rozřídění podniků, úrazovému pojišťování podrobených, v nebezpečenské třídy a stanovení procent nebezpečenských tříd, podle § 14, odstavce 6. zákona ze dne 28. prosince 1887. (Z.Ř. čís. 1. z r. 1888) o pojišťování dělníků pro případ úrazu poprvé zrevidované

zákon č. 168/1894 ř.z. o rozšíření pojišťování pro případ úrazu

1896

zákon č. 156/1896 ř.z., jímž zřizují se společenstva při hornictví

zákon č. 169/1896 ř.z., jímž mění vztahmo doplňuje se volební řád do rady říšské

zákon č. 218/1896 ř.z., o zavedení soudů živnostenských a o soudnictví v rozepřích ze živnostenského poměru pracovního, učebního a námezdního

1901

zákon číslo 81/1901 ř.z., kterým v příčině dělníků při dolování uhlí v dole zaměstnaných mění se zákon ze dne 21. června 1884, ř.z. č. 115, o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin, pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví

1907

zákon č. 1/1907 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných

1910

zákon č. 20/1910 ř.z. o služební smlouvě obchodních pomocníků a jiných zaměstnanců v podobném postavení (zákon o obchodních pomocnících)

zákon č. 242/1910 ř.z. o zřízení fondu o péči bytovou

1912

zákon č. 96/1912 ř.z. o úrazovém pojišťování při stavebních podnicích

nařízení ministra obchodu ve shodě s ministrem vnitra a ministrem věcí duchovních a vyučování č. 186/1912 ř.z., jímž se částečně mění a doplňuje prováděcí nařízení k zákonu o upravení nedělního a svátečního klidu v živnostech

zákon č. 236/1912 ř.z., o válečných úkonech (plněních)

zákon č. 237/1912 ř.z., o příspěvku na výživu příslušníků osob mobilizovaných

1914

zákon č. 15/1914 ř.z. Služební pragmatika

císařské nařízení č. 138/1914 ř.z. o pensijním pojišťování zřízenců

1916

císařské nařízení č. 58/1916 ř.z. o zachování služebních poměrů, jež podléhají zákonu o obchodních pomocnících, za války

1917

nařízení veškerého ministerstva č. 34/1917 ř.z. o ochraně nájemců

zákon č. 307/1917 ř.z., jímž se vláda zmocňuje, za příčinou mimořádných, válkou vyvolaných poměrů vydávati potřebná opatření v oboru hospodářském

zákon č. 313/1917 ř.z., jímž se nově upravuje příspěvek na výživu pro dobu nynější války

nařízení ministra zemské obrany č. 314/1917 ř.z., kterým se vydávají přechodná ustanovení k zákonu ze dne 27. července 1917, z.ř. č. 313, o nové úpravě vyživovacího příspěvku na dobu nynější války

zákon č. 363/1917 ř.z., jímž se mění některá ustanovení o pojišťování dělníků pro případ úrazu

zákon č. 363/1917 ř. z., jímž se mění některá ustanovení o pojišťování dělníků pro případ úrazu

zákon č. 457/1917 ř.z., jímž se mění zákon o nemocenském pojišťování dělníků

zákon č. 499/1917 ř.z., jímž se z podnětu zřízení ministeria sociální péče mění zákonná ustanovení o oboru působnosti jednotlivých ministerií

vládní vyhláška č. 504/1917 ř.z., jíž se zřizuje ministerium sociální péče

1918

nařízení o ochraně nájemníků ze dne 20. ledna 1918, čl. 21 ř. z.

zákon č. 119/1918 ř.z., jímž se poskytují příspěvky osobám mužstva, jejich příslušníkům a pozůstalým.

nařízení ministeria zemské obrany č. 120/1918 ř.z., aby byl proveden zákon ze dne 28. března 1918, z.ř. č. 119, jímž se poskytují příspěvky osobám mužstva, jejich příslušníkům a pozůstalým.

zákon č. 270/1918 ř.z., jímž se zachovávají práva členů bratrských pokladen po dobu jejich vojenské služby v nynější válce

zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého

zákon č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém
o ochraně nájemníků ze dne 20. ledna 1918, čl. 21 ř. z.

zákon č. 37/ 1918 Sb. z a n., prozatímní ústava

nařízení ministra soc. péče č. 83/1918 Sb. z. a n. o ochraně nájemců

zákon č. 63/1918 Sb. z. a n. o podporách v nezaměstnanosti

nařízení č. 83/1918 Sb. z. a n. o ochraně nájemců

zákon č. 91/1918 Sb. z. a n. o 8hodinné době pracovní

zákon č. 92/1918 Sb. z. a n. o zřízení Všeobecného pensijního ústavu v Praze

1919

nařízení vlády č. 11/1919 Sb. z. a n., jímž se vydávají předpisy k zákonu o 8hodinné době pracovní

nařízení vlády č. 14/1919 Sb. z. a n. o zachování služebních poměrů podléhajících zákonu o obchodních pomocnících za války

nařízení vlády č. 15/1919 Sb. z. a n., jímž se obmezuje výpověď určitých služebních poměrů

nařízení vlády č. 38/1919 Sb. z. a n. o zabírání bytů obcemi
zákon č. 76/1919 Sb. z. a n.
zákon č. 98/1919 Sb. z. a n. o státním bytovém fondu
zákon č. 142/1920 Sb. z. a n. o požiticích válečných poškozců
zákon č. 199/1919 Sb. z. a n. o organizaci péče o válečné poškozence
zákon č. 268/1919 Sb. z. a n., jímž se mění předpisy zákona o nemocenském pojištění dělníků
zákon č. 281/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře stavebního ruchu
nařízení vlády č. 394, ze dne 17.07.1919, o všeobecné úpravě spotřeby obilí a mlýnských výrobků
zákon č. 420/1919 Sb. z. a n. o práci dětí
zákon č. 438/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace,
zákon č. 606/1919 Sb. z. a n. o drahotních příplatcích k úrazovým důchodům
zákon č. 608/1919 Sb. z. a n. o prozatímním zvýšení zaopatřovacích platů hornických
Úmluva MOP č. 1 z roku 1919, o osmihodinné pracovní době v průmyslových podnicích, ratifikována r. 1921, vyhlášena pod číslem 80/1922 Sb. z. a n.
Úmluva MOP č. 4 z roku 1919, o noční práci žen, ratifikována r. 1921, vyhlášena pod číslem 81/1922 Sb. z. a n.
Úmluva MOP č. 5 z roku 1919, o minimálním věku v průmyslu, ratifikována r. 1921, vyhlášena pod číslem 82/1922 Sb. z. a n.

1920

zákon č. 89/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákona o pensijním pojištění (zákona z 16. prosince 1906, č. 1 ř. z. z roku 1907, a císařského nařízení z 25. června 1914, č. 138 ř.z.)
zákon č. 92/1920 Sb. z. a n., kterým se povoluje další státní podpora stavebního ruchu
zákon č. 142/1920 Sb. z. a n. o požiticích válečných poškozců
ústavní zákon č. 236/1920 Sb. a z. n.
zákon č. 275/1920 Sb. z. a n. o ochraně nájemníků
zákon č. 337/1920 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje činiti opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou

zákon č. 689/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákonů o pojištění dělníků pro případ nemoci

1921

Úmluva MOP č. 10 z roku 1921, o minimálním věku v zemědělství, vyhlášena pod číslem 98/1924 Sb. z. a n.

zákon č. 248/1921 Sb. z. a n. o dalším prozatímním zvýšení zaopatřovacích platů hornických

zákon č. 261/1921 Sb. z. a n., kterým se zavádí placená dovolená pro dělníky při dolování na vyhrazené nerosty

zákon č. 267/1921 Sb. z. a n. o státním příspěvku k podpoře nezaměstnaných

zákon č. 322/1921 Sb. z. a n. o podpoře nezaměstnaným

zákon č. 489/1921 Sb. z. a n. o prodloužení působnosti zákona ze dne 22. prosince 1920, č. 689 Sb. z. a n., a o změně zákonů ze dne 30. března 1888, č. 33 ř.z., ze dne 20. listopadu 1917, č. 457 ř.z., ze dne 15. května 1919, č. 268 Sb. z. a n., a ze dne 22. prosince 1920, č. 689 Sb. z. a n., o nemocenském pojištění dělníků

1922

zákon č. 39/1922 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení zákona ze dne 20. února 1920, čís. 142 Sb. z. a n., o požiticích válečných poškozenců

zákon č. 397/1922 Sb. z. a n., kterým se prodlužuje působnost některých právních předpisů v oboru nemocenského pojištění dělníků

zákon č. 242/1922 Sb. z. a n. o pojištění u báňských bratrských pokladen

1923

zákon č. 144/1923 Sb. z. a n., kterým se prodlužuje působnost některých právních předpisů v oboru nemocenského pojištění dělníků

zákon č. 248/1923 Sb. z. a n., jímž se mění některá ustanovení, případně prodlužuje působnost některých právních předpisů o nemocenském pojištění dělníků

1924

zákon č. 85/1924 Sb. z. a n.

zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří

zákon č. 286/1924 Sb. z. a n. o úsporných opatřeních ve veřejné správě

1925

zákon č. 48/1925 Sb. z. a n. o ochraně nájemníků

zákon č. 67/1925 Sb. z. a n. o placených dovolených zaměstnanců

zákon č. 148/1925 Sb. o pojištění osob samostatně hospodařících pro případ invalidity a stáří

zákon č. 221/1925 Sb. z. a n. o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců

1927

zákon č. 44/1927 Sb. z. a n. o stavebním ruchu

1928

zákon č. 184/1928 Sb. z. a n., jímž se mění a doplňuje zákon ze dne 9. října 1924, čís. 221 Sb. z. a n., o pojištění pro případ nemoci, invalidity a stáří

1929

zákon č. 26/1929 Sb. z. a n. o penzijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách

zákon č. 43/1929 Sb. z. a n.

1930

zákon č. 74/1930 Sb. z. a n.

zákon č. 166/1930 Sb. z. a n.

1931

zákon č. 125/1931 Sb. z. a n.

zákon č. 131/1931 Sb. z. a n. o soudnictví ve sporech z poměru pracovního, služebního a učebního (o pracovních soudech)

1933

vládní nařízení č. 161/1933 Sb. z. a n.

zákon č. 95/ 1933 Sb. z. a n. o mimořádné moci nařizovací

zákon č. 206/ 1933 Sb. z.a n.

1934

zákon č. 117/1934 Sb. z. a n.

1936

nařízení č. 77/1936 Sb. z. a n. o dočasných opatřeních v řízení exekucním a konkursním proti nezaměstnaným

zákoně č. 131/ 1936 Sb. z a n. o obraně státu

zákon č. 163/ 1936 Sb. z a n.

1938

vládní nařízení č. 223/1938 Sb. z a n. o pracovních útvarech

vládní nařízení č. 292/ 1938 Sb. z. a n

ústavní zákon č. 330/ 1938 Sb. z. a n. o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací

1939

vládní nařízení č. 177/1939 Sb., o prikazování osob k zemědělským pracím

vládní nařízení č. 190/1939 Sb. o všeobecné pracovní povinnosti

vládní nařízení č. 195/1939 Sb. ze dne 24. srpna 1939, jímž se provádí vládní nařízení ze dne 25. července 1939, č. 190 Sb., o všeobecné pracovní povinnosti

1940

vládní nařízení č. 136/1940 Sb. o právním postavení židů ve veřejném životě

1941

vládní nařízení č. 46/1941 Sb., jímž se činí některá opatření o řízení práce

vládní nařízení č. 237/1941 Sb., o podpoře včleňování do práce

vládní nařízení č. 403/1941 Sb. o chudinské péči o cizince

vládní nařízení č. 441/1941 Sb.

1944

ústavní dekret č. 11/1944 Úředního věstníku, o obnově právního pořádku

1945

dekret č. 88/1945 Sb. o všeobecné pracovní povinnosti

vládní nařízení č. 13 /1945 Sb. o zatímní výstavbě úřadů ochrany práce

vládní nařízení č. 14/1945 Sb.

zákon č. 29/1945 Sb. o sociálním pojištění zemědělců

dekret č. 93/1945 Sb. o prozatímních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění

dekret č. 53/1945 Sb.

dekret č. 104 /1945 Sb. o závodních a podnikových radách

zákon č. 154/1945 Sb.

1946

zákon č. 33/1946 Sb. o odčinění některých křivd způsobených českému pracujícímu dorostu

zákon č. 47/1946 Sb. o odstranění křivd a o některých ochranných opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění

zákon č. 163/1946 Sb. o mimořádných opatřeních bytové péče

1947

zákon č. 17/1947 Sb. o uznání nároků získaných u cizozemských nositelů sociálního pojištění

zákon č. 18/1947 Sb. o sjednocení některých lhůt a podmínek ve veřejnoprávním důchodovém pojištění

zákon č. 44/1947 Sb. o hornickém pensijním pojištění

zákon č. 48/1947 Sb. o organizaci péče o mládež

1948

zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění

zákon č. 220/1948 Sb.

zákon č. 236/1948 Sb. o vojenské nemocenské péči

1951

zákon č. 102/1951 Sb. o přebudování národního pojištění

Sociální zákonodárství v českých zemích v letech 1918 – 1948

Abstrakt

Disertační práce se zabývá sociálním zákonodárstvím v letech 1918-1948, tedy za první, druhé a třetí republiky československé. Základy československé sociální legislativy však byly položeny za Rakouska-Uherska již v druhé polovině 19. století. Vývoj sociálního zákonodárství přímo souvisel s existencí právní úpravy moderní obecní samosprávy a jejích vyšších stupňů. V tomto ohledu byly přijaty dva velmi důležité zákony: zákon č. 18/1862 ř.z. ze dne 5. března 1862 „jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní a dne 3. prosince 1863 zákon č. 105/1863 ř.z. „o právu domovském“. Ohledně chudinské péče byl dne 3. prosince 1868 přijat zákon v příčině opatření chudých neboli „chudinský zákon“ (zákon č. 59/1868 zemského zákoníku).

Na základě sociální politiky „cukru a biče“ Otto von Bismarcka v Německu, přijala rakouská vláda řadu zákonů o zdravotním a jiných typech systémů sociálního pojištění, které neplatily obecně, nýbrž s rozdíly v závislosti na profesi, odlišné např. pro horníky, tovární dělníky nebo úředníky. Protože zákonem č. 11/ 1918 Sb. došlo k recepci veškerých dosavadních rakouských právních předpisů do československého právního řádu, staly se rakouské říšské a zemské předpisy základem dalšího československého legislativního vývoje. Proto první linie mé disertační práce vychází z teorie kontinuity s rakouskými zákony a analyzuji především oblasti, které byly změněny novými politickými, ekonomickými a společenskými podmínkami po první světové válce a vznikem československého státu. Druhá linie mé disertační práce je založena především na sledování zásadních změn, které přinesla zejména velká hospodářská krize v 30. letech. Zejména v průběhu 30. let jsou patrné změny v poskytování chudinské péče a ve vládní politice, jež řešila nezaměstnanost a další sociální důsledky s krizí spojené. S tímto fenoménem je spjata zavedení zmocňovacího zákonodárství, které dočasně omezilo občanská práva a které schválil československý parlament ve prospěch vlády.

Zásadní změny v ústavě, politickém, hospodářském a sociálním systému byly za druhé republiky způsobeny především v důsledku Mnichovské dohody. Velký sociální problém vznikl v důsledku uprchlické krize. Nová česko-slovenská vláda využila nacionalistickou ideologii pro posílení role státu, jakožto základu pro uskutečnění změn v sociálním systému, včetně např. pracovní povinnosti, veřejných prací, dotací do zemědělství.

Národní cítění bylo zneužíváno v případě židovského obyvatelstva, které bylo diskriminováno v zaměstnání apod. Protektorát Čechy a Morava byl Němci využíván k využití jeho zdrojů a pracovních sil pro německé válečné úsilí, od roku 1944 v podobě totální války. Sociální legislativa tak získala nový rozměr, byla přizpůsobena výše uvedeným cílům (např. nucená práce). Existovala diskriminace, kdy byli zvýhodňováni především němečtí občané nebo dělníci v továrnách, ale diskriminovány ostatní vrstvy společnosti, zejména Židé a Romové.

Období 1945-1948 nakonec znamenalo zásadní diskontinuitu s předválečným systémem sociálního zákonodárství. Jako první se objevila nutnost překonat ekonomické a sociální důsledky 2. světové války. S tím souvisela politika vlády Národní fronty a tzv. Košický vládní program. Další změny v sociálním zákonodárství byly inspirovány myšlenkou tzv. sociálního státu na základě zprávy Williama Beveridge nazvané „Sociální pojištění a příbuzné služby“. Poválečné Československo také použilo myšlenky M. Keynese a New Deal amerického prezidenta F.D. Roosevelta, jež byly hlavní příčinou diskontinuity s původním systémem sociálního zákonodárství, a která se projevila v novém zákoně č. 99/1948 Sb. o národním pojištění.

Klíčová slova: sociální zákonodárství, péče o nezaměstnané, zmocňovací zákonodárství

Social legislation in Czech lands in the years 1918 - 1948

Abstract

The dissertation deals with the theme of social legislation in the period of 1918-1948. i.e. during the so called First, Second and Third Czechoslovak republic. However, the foundations of the Czechoslovak laws in this area lays in the period of Austrian laws, especially from the second half of the 19.th century. Development of social legislation was directly conected with the existence of a legal regulation of modern municipal self-government and higher levels of self-government. Two very important acts were adopted in this respect: Act No. 18/1862 The empire's code implemented on 5th March 1862 „The Act on Municipal matters“ and on 3rd December 1863 Act. No. 105/1863 The empire's code „The act about Domestic rights“. For poor relief the „The Poverty act“ (Act No. 59/1868 The provincial code) was enacted on 3rd December 1868.

Based on the social policies of „stick and carrot“ of Otto von Bismarck in Germany, the Austrian Government enacted series of Acts on health and other types of social insurance systems, which were not universal, but had differences for different types of workers and employees, for example for miners, factory workers or white collars.

Because the Act No. 11/ 1918 Coll. of laws transferred practically all existing Austrian imperial and land laws to the Czechoslovak legal order, the Austrian laws became foundation of the Czechoslovak development as well. Therefore, first line of my dissertation is based on the theory of continuity with Austrian laws and I analyze mainly the areas, which were changed by the new political, economic and social conditions of the WWI. and new Czechoslovak state and society.

The second line of my dissertation is based mainly on fundamental changes, which were brought about especially by the Great Depression (crises) of the 1930's. My point is that

especially during the 1930's one can see changes especially in the system of poor relief and governmental policies dealing with unemployment and other social consequences of the crises. There is an interesting connection with this phenomenon and introduction of emergency legislation, which limited democratic civic rights and by passed Czechoslovak parliament in favor of Government.

During the so called Second republic fundamental changes in constitution, political, economic and social system were caused mainly as a consequence of the Munich Agreement. There was for example also grievous problem caused by a refugee crises. New Czecho-Slovak government used nationalistic ideology and stronger role of state as a foundation for changes in the social system, including for example obligation to work, public works, subsidies for agriculture. National feelings were misused in case of the Jewish population, which was discriminated in their employment etc.

The Protectorate of Bohemia and Moravia was used by the Germans to use its resources and labor force for the German war effort, from 1944 in the form of total war. It brought new dimension also to social legislation, which was designed for the above mentioned aims (for example forced labor). There were also aspects of discrimination, where benefits were mainly in favor of German citizens or workers in the factories, but discriminating other strata of society and especially Jews and Roma population.

The period 1945-1948 finally brought fundamental discontinuity to the original system of social legislation. First impetus was caused by the necessity to overcome economic and social consequences of the WWII. It was connected with the policies pursued by the Government of National Front and the so called Košice Governmental Programme. Other part of changes were connected with the idea of so called welfare state, based on the William Beveridge report called „Social Insurance and Allied Services“. The post war Czechoslovakia used also M. Keynes

ideas and New Deal of American President F.D. Roosevelt. It brought main discontinuity to the original system based on Act No, 99/1948 Coll. on national insurance.

Key words: social legislation, unemployment care, emergency legislation