

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Disertační práce**

**Proměny sociálního práva v Československu v letech  
1945 – 1956**

**Changes of Czechoslovak Social Law  
in Years 1945 - 1956**

**Autor disertační práce: Doc. PhDr. JUDr. Jakub Rákosník, Ph.D.**

**Školitel: Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.**

**Praha 2012**

**Klíčová slova:** sociální právo – Československo – sociální politika – národní pojištění – sociální stát – komunistická diktatura

**Keywords:** social right – Czechoslovakia – social policy – national insurance – welfare state – communist dictatorship

Prohlašuji, že tuto disertační práci jsem sepsal samostatně a na základě pramenů a literatury, které jsou uvedeny v poznámkovém aparátu a závěrečném seznamu použitých zdrojů. Zároveň bych rád na tomto místě poděkoval panu profesoru Janu Kuklíkovi za odborné vedení během mého postgraduálního studia a obětavou kontrolu této disertační práce.

V Praze, dne 20. června 2012

.....  
Jakub Rákosník

# OBSAH

Úvod.....	4
Kapitola prvni: Sociální stát – Jeho geneze a vývojové fáze v transnacionální perspektivě .....	8
Kapitola druhá: Historie pojmu „sociální stát“ v Československu .....	35
Kapitola třetí: Situace před rokem 1918 .....	45
Kapitola čtvrtá: 1914–1938 .....	74
Kapitola pátá: 1938 – 1945 .....	95
Kapitola šestá: 1945–1948 .....	112
Kapitola sedmá: Období 1948–1956.....	126
Kapitola osmá: Odvětví sociálního práva na cestě od národního pojištění k sociálnímu zabezpečení .....	141
Závěr.....	167
Prameny a literatura .....	169
Abstract .....	180
Abstrakt .....	181

## Úvod

Od doby, kdy jsem před čtyřmi roky nastupoval do doktorského studia na Právnické fakultě UK a zadal jsem si jako téma svého výzkumu *Proměny sociálního práva v Československu 1945–1956* jsem měl možnost k této problematice publikovat několik odborných studií a monografií, kterou jsem následně obhájil i jako práci habilitační (viz závěrečný seznam literatury). Proto ve chvíli, kdy jsem začal psát tuto disertační práci, jsem se ocitl před problémem, jak uchopit výzkum, abych nebyl nucen opakovat tvrzení ze své habilitační práce a abych v nepřípustné míře nepřebíral její části do nového textu. Svůj následný výzkum jsem tak z uvedeného důvodu orientoval následovně:

Za prvé jsem se rozhodl v disertační práci zdůraznit dlouhodobé vývojové tendence sociálního práva v Československu, kterých jsem si předtím všímal jen omezeně. Proto je v textu této disertační práce zdůrazňována především kontinuita, resp. diskontinuita sociálního práva ve vztahu ke sledovanému období následujícímu bezprostředně druhou světovou válku. Z hlediska časového tedy tato disertační práce nutně zasahuje daleko do minulosti, až do doby, kdy v 19. století v reakci na průmyslovou revoluci a společenské změny s ní spojené začal rakouský stát rozsáhleji svou legislativou intervenovat do těchto oblastí, které byly dříve vyhrazeny církvi, vrchnosti, obcím či svépomocným korporacím.

Za druhé v reakci na některé poznámky recenzentů své předchozí monografie jsem prohloubil archivní výzkum o některé fondy, jež jsem původně ve své habilitační práci nevyužíval.

Tím byly do značné míry i předurčeny cíle, které tato disertační práce měla naplnit. Vedle prostého pozitivistického deskriptivního přístupu, jenž má za úkol především zachytit a popsat klíčové právní předpisy regulující tuto společenskou problematiku, jsem se soustředil především na re/konstrukci kauzality vývoje sociálního práva hlavně z hlediska dobových vědeckých koncepcí, jež předurčují normativní regulaci, ideologických konfliktů a zvláště politických koalic, které jednotlivé sociální reformy v daném čase prosazovaly. Přestože na jedné straně společenské uspořádání, jež obvykle označujeme jako sociální stát, považuji za obecnou konsekvenci industrializačního, resp. modernizačního procesu, na straně druhé jeho jedinečná podoba je podmíněna ostatními faktory, jako je politické seskupování, ideologické konflikty, fungování a postoje státní byrokracie či působení expertních sociálně politických institucí v konkrétní společnosti. Takový přístup lze v současné době v sociální a právní historiografii považovat patrně za nejrozšířenější.<sup>1</sup> I když nikoli každý souhlasí s mou

---

<sup>1</sup> K pluralitě analytických přístupů viz RÁKOSNÍK, Jakub: Teorie sociálního státu v soudobé historiografii, *Dějiny – Teorie – Kritika* 6, 2009, s. 36–55.

základní tezí, kterou se snažím argumentačně i v této práci podložit,<sup>2</sup> považuji sociální stát v Československu z hlediska formálně právního za dotvořený v dubnu 1948, kdy byl v Ústavodárném národním shromáždění schválen zákon o národním pojištění (č. 99/1948 Sb.). Řada nejen domácích analytiků důsledně rozlišuje centrálně plánované ekonomiky a ekonomiky tržní a uspořádání, které označujeme jako sociální stát, omezuje výhradně na posledně jmenované. Z hlediska historického vývoje však tuto významovou redukci pojmu nepovažuji za užitečnou. Oba typy hospodářských systémů totiž reagovaly na shodné problémy modernizačního procesu (hospodářské krize, světové války, společenské vyloučení apod.) a příslib garance sociálních práv občanů, které tvoří podstatu sociálního státu, hrál u obou těchto ideálně-typických ekonomických režimů výraznou roli.<sup>3</sup>

Uvedený přístup a proponované cíle vyžadovaly i specifické uspořádání struktury této disertační práce. První kapitola je věnována základní terminologii. Právo je nástrojem státu pro regulaci společenských vztahů. Sociální právo je zvláštním právním odvětvím, které se orientuje na regulaci společenské redistribuce, zabezpečení životní úrovně a v širším smyslu kvality života obyvatelstva. Vytváření platného práva je determinováno politickými a společenskými podmínkami. Proto je nutné definovat také pojem sociální politiky. Spolu s tím musí být definován také pojem sociální stát. Specifickým podmínkám vývoje sociálního práva v českých zemích, resp. v Československu nelze plně porozumět, aniž by byl sociální stát chápán jako transnacionální fenomén charakteristický pro moderní industriální a postindustriální společnost. Proto po definici základních pojmů následuje krátký obecný přehled kauzality vývoje sociálního státu, jež se neomezuje jen na české prostředí. To nutně vyžaduje značné chronologické přesahy nejen do minulosti, nýbrž i ve směru k naší současnosti.

Druhá kapitola souvisí se studovaným tématem relativně nejméně. Přesto její zařazení považuji za instruktivní. Na dějinách ústředního pojmu této práce (tj. sociální stát) je ukázáno, jak se jeho sémantické pole v průběhu 19. a 20. století významně proměňovalo. Z toho nejen pro právního historika vyplývá úkol zachovávat mimořádnou opatrnost při práci s prameny, v nichž naše běžně využívané pojmy vůbec nemusí mít totožný význam.

Kapitola třetí až sedmá pak zahrnují konkrétní vývoj sociálního práva v českých zemích od první poloviny 19. století až do druhé poloviny 20. století. Jak již bylo řečeno výše, jejich úkolem je postihnout především kontinuitu, resp. diskontinuitní zlomy, v dlouhodobé časové perspektivě.

---

<sup>2</sup> Srv. NEŠPOR, Zdeněk: Jakub Rákosník, Sovětizace sociálního státu: lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960 – Recenze, *Lidé města* 13, 2011, s. 512–515. RIPKA, Vojtěch: Jakub Rákosník, Sovětizace sociálního státu: lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960 – Recenze, *Sociologický časopis* 47, 2011, s. 180–183.

<sup>3</sup> Podrobněji viz RÁKOSNÍK, Jakub: Dlouhá 30. léta (1929–1945), *Dějiny – Teorie – Kritika* 7, 2010, s. 222–238.

Kapitola osmá se pak zaměřuje podrobněji na sledované desetiletí po druhé světové válce, kdy systém československého sociálního práva prošel vskutku turbulentními změnami. Jakkoli struktura sociálního státu i přes dílčí reformy jeho jednotlivých pilířů zachovává obvykle značnou trvalost, Československo po druhé světové válce je v tomto směru velmi netypické. Během jednoho desetiletí v závislosti na politickém vývoji vystřídal hned tři „režimy“ sociálního státu:<sup>4</sup> od německo-rakouského bismarckovského modelu zděděného z 19. století a dále rozvinutého mezi válkami přešlo v letech 1948–1951 k systému vykazující značnou podobnost s britským modelem inspirovaným sociálně reformním plánem Williama Beveridge, aby následně v letech 1951–1956 začal být stále důsledněji prosazován sovětský model sociálního zabezpečení, jehož stopy i po více než dvou desetiletích trvání současné sociální reformy pociťujeme dodnes.

Vzhledem k tomu, že v domácí literatuře neexistuje souhrnné pojednání o vývoji sociálního práva, je tato disertační práce v nemalé míře závislá na primárních pramenech. V tomto směru byly využívány především informační zdroje uložené v Národním archivu (dále N. A.), a to zvláště fondy týkající se činnosti jednotlivých grémií KSČ a také ministerstvo sociální péče, resp. jeho institucionální nástupci. Dále jsem se opíral o fondy Všeodborového archivu Českomoravské konfederace odborových svazů (dále VOA), protože to byly právě odbory, kdo po roce 1945 v nemalé míře určoval a ovlivňoval sociální politiku lidově demokratického režimu. Podrobnější seznam jednotlivých fondů obsahuje přiložený seznam použitých pramenů a literatury.

Neméně přínosné se ukázaly být také dobové publikované prameny. Na prvním místě to byl denní tisk, který zachycuje rozličné kontroverze kolem přípravy jednotlivých zákonů – soustavnější rešerše byla věnována zvláště Rudému právu, Obzoru národohospodářskému, Sociální revui. Patrně nejužitečnějším zdrojem se staly dobové odborné práce k problematice sociální politiky (např. Karel Engliš, Antonín Zelenka ad.). V omezené míře byly použity také některé publikované edice archivních dokumentů (např. *Cesta ke Květnu*). Vzhledem k tomu, že takové edice zásadně jako svůj primární cíl nesledují sociální politiku, nýbrž jinou problematiku, jejich využitelnost byla relativně limitovaná.

Soubor sekundární literatury k tématu je celkem omezený, a to zvláště co se týká knižní produkce. Jsou k dispozici některá monografická zpracování dějin sociální politiky. Pro období 80. let 19. století je to vynikající práce Jana Janáka z roku 1970, pro období první republiky monografie Jaroslava Housera o vývoji sociální správy a Zdeňka Deyla o sociálním vývoji meziválečného Československa. Období po druhé světové válce se ve dvou monografiích vydaných na počátku nového tisíciletí věnovala Lenka Kalinová. Využity byly rovněž mé vlastní knižní práce: jednak již výše zmíněná monografie *Sovětizace sociálního*

---

<sup>4</sup> Pojem „welfare regime“ zpopularizoval v literatuře hlavně Gosta Esping-Andersen. Viz jeho práci ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press 1990.

*státu* z roku 2010 a v jisté míře také má monografie o nezaměstnanosti za první republiky z roku 2008.

Rozsáhlejší množství sekundární literatury k tématu existuje v podobě dílčích analytických studií. Ke staršímu období jsou to hlavně studie Jany Macháčové a již zmíněného Jana Janáka. Obzvláště velké množství textů k období 19. století a první republiky vytvořil v 50. a 60. letech Jaroslav Houser a také Zdeněk Deyl v 70. a 80. letech, přičemž mnoho informací, které se v nich nachází, již autoři nezopakovali ve svých monografických zpracováních, a proto je nutné se obrátit i k těmto, dnes již často zapomenutým historiografickým textům. Práce s nimi však vyžaduje jistou opatrnost. I když jsou z empirického hlediska velmi spolehlivé a přesné, interpretační závěry v nich obsažené jsou dnes již jen těžko akceptovatelné. Funkcí předlistopadové historiografie bylo přispívat k legitimizaci lidově demokratického, resp. reálně socialistického společenského, uspořádání. Proto se uvedené studie často soustřeďují na postižení mezerovitosti a celkové nedostatečnosti sociální ochrany v předchozí době a staví ji do ostrého kontrastu s érou socialistické diktatury. Jen omezeně je v nich navíc brán v úvahu pro srovnání zahraniční kontext (vzácnou výjimku tvoří v tomto směru jen Deylova již zmíněná monografie). Z novější článkové produkce je nutné zmínit především Jana Rybu o sociálním právu v letech 1945 – 1989 a Ladislava Soukupa o

Poté, co v 90. letech zájem o dějiny sociální politiky v české historiografii v podstatě vymizel a historikové se věnovali raději tématům méně politicky využívaným před rokem 1989 či tématům do té doby z ideologických důvodů zakazovaným, lze v posledním desetiletí sledovat rostoucí zájem o tato témata. Nejenže v nejmladší, dorůstající generaci historiků se objevuje stále více projektů disertačních prací na sociálně politická témata (jen ve svém doktorském semináři na Filozofické fakultě UK mám takových studentů pět), nýbrž i řada již etablovaných a renomovaných historiků se začíná touto problematikou zabývat, o čemž nepochybně svědčí o velký zájem odborné veřejnosti, který poutala velká mezinárodní konference organizovaná Akademií věd ČR na podzim 2011 na téma *Teorie a praxe sociálního státu v Evropě ve 20. století* nebo konference organizovaná toutéž institucí v květnu 2012 na téma *Chudinství a chudoba jako sociálně historický fenomén*. Obou akcí jsem měl možnost se zúčastnit jako referent a části mých příspěvků se staly i součástí této disertační práce. Doufám, že i ona přispěje v nezanedbatelné míře k rozšíření našich stávajících poznatků o dějinách české sociální politiky.

## **Kapitola první: Sociální stát – Jeho geneze a vývojové fáze v transnacionální perspektivě**

Psaní dějin sociálního státu předpokládá teleologickou formu výkladu, protože se v něm vychází od současné podoby společenského uspořádání a od historiků se očekává, že odhalí vývojové procesy, které k tomuto uspořádání vedly.<sup>5</sup> Jakkoli můžeme považovat takový přístup za legitimní, představuje také nemalá rizika – z minulosti jsou vyjímány jen takové skutečnosti, které jsou relevantní pro konstrukci dynamické vývojové linie vedoucí ke zformování sociálního státu, jak jej chápeme dnes, zatímco konkurenční alternativy jsou z vyprávění vylučovány jako bezvýznamné, zpátečnické apod.<sup>6</sup> Teleologický výklad v sobě vždy také skrývá i riziko prvoplánové, politicky motivované legitimizace stávajícího společenského uspořádání, anebo naopak jeho stejně účelové delegitimizace. Historie jako věda není povolána k tomu, aby soudila, co se v dějinách stalo „dobře“ nebo „špatně“, ačkoli se to od ní často žádá. Její metodologické nástroje jsou však dostatečné k tomu, aby ověřitelným způsobem mohla konstatovat, „co“ se stalo, a také aby se pokusila vysvětlit „proč“ tomu tak bylo, třebaže zpravidla předložená re/konstrukce dějinné kauzality nikdy není ani nesporná, ani jediná možná. Proto v této kapitole, která předchází vlastnímu pojednání o vývoji sociálního státu v bývalém Československu, věnujeme pozornost následujícím otázkám. Za prvé je v každém výzkumu nutné definovat ústřední pojmy – v tomto případě hlavně kategorii „sociální stát“. Za druhé poukážeme na možné (a mnohdy rozporné) interpretační přístupy ve starší i novější světové historiografii, příp. dalších sociálních vědách, zvláště v ekonomii a sociologii, a důsledky jejich aplikace na české a slovenské podmínky.

### **Pojem sociální právo**

Sociální právo bývá v odborném jazyce užíváno ve dvou významech: 1. *Sociální právo jako právní odvětví*: V tomto významu jde o zastřešující pojem, který zahrnuje dvě příbuzná právní odvětví, jež v české právní teorii tradičně rozdělujeme, a to právo sociálního zabezpečení a pracovní právo. Obě mají podobný předmět regulace, týkají se výkonu lidské práce a situací, kdy z důvodu pozitivním právem uznaného důvodu (tj. sociální událost) jednotlivec, resp. osoby na něm svou výživou závislé, nemohou získávat prostředky pro svou obživu z trhu práce. Vzájemnou příbuznost dosvědčuje fakt, že řada právních institutů bývá běžně v učebnicích zařazována do obou právních odvětví (typicky: úrazové pojištění,

---

<sup>5</sup> Igor Tomeš v tomto smyslu hovoří o hledání kořenů soudobých institucí. K jejich genezi viz TOMEŠ, Igor: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha 2010, s. 39–100.

<sup>6</sup> Jde o analogii ke kritice formulované E. P. Thompsonem na adresu teleologických historických výkladů vzniku dělnické třídy. Viz THOMPSON, Edward: *The Making of English Working Class*, London 1965, p. 9–15.



podpory v nezaměstnanosti).<sup>7</sup> Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto považuji za vhodné stanovit jako předmět zájmu mého výzkumu sociální právo jako celek. Dalším důvodem je fakt, že zvláště od roku 1951 v důsledku přebírání sovětského modelu sociálního zabezpečení začaly podniky, tedy sféra aktivního výkonu povolání regulovaného pracovním právem, hrát na poli sociální ochrany vzrůstající roli, ať již jako socialistické organizace pověřené výkonem některých úkolů, nebo prostřednictvím zaměstnaneckých odborových organizací fungujících na podnikové úrovni (komise důchodového zabezpečení, rodinné přídatky, nemocenské pojištění ad.).

2. *Sociální právo jako pozitivní nárok*: V tomto smyslu o něm můžeme hovořit jako o (a) pozitivním právu jako opaku práva negativního.<sup>8</sup> V tomto smyslu jsou sociální práva jako všechna základní práva a svobody primárně veřejnými subjektivními právy vůči státu, jimž odpovídají jisté povinnosti státu vůči nositeli základního práva.<sup>9</sup> Dále pak (b) můžeme na ně z hlediska historického původu jednotlivých sociálních práv a jejich legitimacy, což předpokládá v zásadě tři možnosti zdůvodnění sociálních práv: aa) pragmatický přístup, který se soustřeďuje na utilitární zdůvodnění existence jednotlivých sociálních práv, jež jsou považována za užitečný nástroj pro stabilizaci společenského celku, aniž by měl potřebu hledat „hlubší“ důvody pro jejich existenci; bb) tradicionalistický přístup: Odkazuje na tradiční zvyklosti daného civilizačního okruhu, zpravidla fundované nábožensky; cc) metafyzický přístup: Legitimitu sociálních práv potvrzuje nebo vyvrací pomocí konstrukce lidské přirozenosti a jejích atributů.

## Pojem sociální politika

Často bývají zaměňovány pojmy *sociální politika* a *sociální stát*. Avšak sociální politiku, třebaže nesporně tvoří podstatu sociálního státu, nelze se sociálním státem ztotožňovat, protože jde o dva významově odlišné pojmy. Karel Engliš v roce 1916 definoval sociální politiku jako „praktické snažení, aby společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálněji“.<sup>10</sup> Podle tohoto staršího a obsahově širšího pojetí sociální politika není jen dílčím oborem státní politiky, nýbrž naopak předurčuje směřování veškeré státní politiky, jejímž objektem má být onen „společenský celek“. Třebaže Englišovu definici můžeme považovat za příliš širokou, obsahující nebezpečí, že sociální politika se rozpustí v celkovém pojmu politiky, upozorňuje na jeden zásadní prvek každé sociální politiky – a tím je normativní představa o společenském dobru, tedy o žádoucím společenském uspořádání, o

---

<sup>7</sup> Srv. TRÖSTER, Petr: *Právo sociálního zabezpečení*, Praha 2000.

<sup>8</sup> Negativní právo znamená právo nebýt předmětem nedovoleného zásahu. Pozitivní právo znamená nárok na něco – na podíl z materiálních statků nebo na nějaké partikulární dobro. Cit. dle FABREOVÁ, Cécile: *Ústavní zakotvení sociálních práv*, Praha 2004, s. 9–10.

<sup>9</sup> WINTR, Jan – ANTOŠ, Marek: Proč se zabývat sociálními právy?. In: WINTR, Jan – ANTOŠ, Marek (eds.): *Sociální práva*, Praha 2011, s. 7.

<sup>10</sup> ENGLIŠ, Karel: *Sociální politika*, Praha 1916, s. 9.

něž má každá politika usilovat. Josef Macek se v roce 1925 ve svém přehledu nejrůznějších definic, kterým uvodil svou práci *Základy sociální politiky*, přiklonil k jednoznačnější formulované definici: „Politikou sociální rozumíme takovou politiku, při níž by členské (funkční) zájmy lidí ve společnosti byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku. Politikou nesociální nebo protisociální rozumíme politiku, která by určitým činitelům přinášela víc prospěchu, než by oni jako členové společnosti za svou společenskou funkci zasluhovali.“<sup>11</sup> V užším významu je sociální politika chápána jako jeden z oborů státní politiky, vedle např. zemědělské, průmyslové, obchodní atd. politiky. V nejužším smyslu slova pak sociální politika znamená politiku zlepšení životní úrovně námezdně pracujících a potřebných občanů.<sup>12</sup>

Soudobé příručky a učebnice sociální politiky v mnohém na citované autory z první poloviny 20. století navazují. Martin Potůček říká, že sociální politika „jako praktická aktivita formuje vztah jedinců a sociálních podmínek jejich života“. V návaznosti na další autory pak rozlišuje široké a úzké pojetí sociální politiky. V širokém pojetí jde o společenskou politiku (Gesellschaftspolitik), která zahrnuje i takové souvislosti, jako jsou základní sociální ideje a s nimi související sociální a ekonomické vztahy – vlastnické formy, formy vlády apod. Užší pojetí (Sozialpolitik) je spíše souborem technologií aplikovaných v daném sociálně-ekonomickém rámci.<sup>13</sup> Učebnice Igora Tomeše označuje sociální politiku za „soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo o udržení a fungování svého nebo jiného (státního, obecního) sociálního systému“.<sup>14</sup> Učebnice Vojtěcha Krebse pro změnu definuje sociální politiku jako politiku, „která se primárně orientuje k člověku, k rozvoji a kultivaci jeho životních podmínek, dispoic, k rozvoji jeho osobnosti a kvality života“. Citovaný autor poukazuje hlavně k tomu, že vymezení sociální politiky závisí především na tom, jakým způsobem definujeme samotné adjektivum „sociální“, přičemž rozlišuje tři možnosti: 1. sociální jako společenský; 2. v užším smyslu sociální jako aktivity bezprostředně směřující ke zdokonalování životních podmínek lidí; 3. v nejužším smyslu sociální jako kurativní přístup ve vztahu k řešení nepříznivých nouzových sociálních situací.<sup>15</sup>

Pro úplnost nutno poznamenat, že v soudobé zahraniční literatuře je postižitelná obdobná nejednota ve vymezení sociální politiky. Na jedné straně můžeme nalézt obecná (široká) vymezení sociální politiky, jako např. u Alvina Schorra a Edwarda Baumheiera. Dle jejich názoru sociální politika konstituuje principy a procedury, jež předurčují každé opatření zabývající se jednotlivci a skupinovými vztahy ve společnosti. Sociální politika znamená intervenci do existujícího sociálního systému a jeho regulaci. Zasahuje do partikulárních

---

<sup>11</sup> MACEK, Josef: *Základy sociální politiky*, Praha 1925, s. 22.

<sup>12</sup> Srv. DEUTSCH, Julius: *Sozialpolitik*, Wien 1914.

<sup>13</sup> POTŮČEK, Martin: *Sociální politika*, Praha 1995, s. 30–31.

<sup>14</sup> TOMEŠ, Igor: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha 2010, s. 19.

<sup>15</sup> KREBS, Vojtěch a kol.: *Sociální politika*, Praha 2007, s. 17–22.

skutečností, které určují vztahy uvnitř společnosti a distribuci zdrojů, pročež aktivně participuje na formování sociálních rolí jednotlivců a jejich sociálního statusu, a tím také utváří kvalitu jejich života stejně jako úroveň jejich blahobytu (well-being).<sup>16</sup> Velmi často se však také naopak vyskytují prosté kasuistické definice podle jednotlivých sociálních událostí, které sociální politiku definují např. jako zabezpečení příjmu pracujících a jejich rodin v případě nemoci, pracovní neschopnosti v důsledku úrazu či invalidity, ve stáří, v případě smrti živitele nebo v případě nezaměstnanosti.<sup>17</sup>

V návaznosti na výše uvedené definice považujeme za adekvátní pro účely této disertační práce sociální politiku považovat za soustavné a cílené úsilí o zachování nebo proměnu vertikální a horizontální sociální struktury společnosti. Toto úsilí předpokládá neustálou konfrontaci s rozličnými sociálními událostmi, či v širším smyslu s procesy, které společnost jakožto neustále dynamicky se vyvíjející entitu proměňují. Buď je aktuálně aplikovaná sociální politika podporuje, anebo se jim snaží čelit, resp. mírnit jejich negativní důsledky. Sociální politika se v praxi zaměřuje na řešení takových partikulárních sociálních problémů – proto rozlišujeme její rozličné formy podle sociálních událostí, resp. skupin sociálních problémů, na které se orientuje (politika zaměstnanosti, rodinná politika, zdravotní politika, vzdělávací politika, politika boje s chudobou, bytová politika atd.).<sup>18</sup> Většina výše uváděných definic vycházela z rozlišování sociální politiky v širším (obecná sociální politika) a užším smyslu slova (dílní sociální politiky). Za adekvátnější však považujeme poněkud odlišný způsob konceptualizace. V praxi se sociální politika realizuje, jak již bylo řečeno, v podobě dílních politik (bytová, zdravotní, rodinná politika atd.), které však nikdy nejsou zcela izolovány od ostatních a vždy přinejmenším implicitně obsahují i určitou obecnou koncepci společnosti, kterou výše uvedené definice mají tendenci přepisovat hlavně onomu významově širšímu pojmu. Proto můžeme spíše mluvit o tom, že každá dílní sociální politika má zásadně „dvojí tvář“ (obecnou a partikulární), a nikoli že existují dva relativně navzájem nezávislé pojmy sociální politiky, užší a širší.

Sociální politika v naznačeném smyslu představuje jednotu tří prvků: 1. normativních determinant; 2. ekonomických determinant; 3. sociálně-strukturních determinant.

(ad 1) Normativní determinanty představují nezbytný hodnotový základ sociální politiky. Vždy se totiž opírá, jak vyplývá již z Englišovy definice, o určitou představu správného společenského uspořádání, přičemž jednotlivé politické ideologie nabízejí odlišné a mnohdy zcela protichůdné koncepce takových ideálů. Toto tvrzení předpokládá, že

---

<sup>16</sup> Srv. SCHORR, Alvin – BAUMHEIER, Edward: Social Policy. In: MORRIS, Robert et al. (eds.): *Encyclopedia of Social Work*, New York 1971, p. 1361–1362; Cit. dle ZIMMERMAN, Shirley: Policy, Social Policy, and Family Policy: Concepts, Concerns, and Analytic Tools, *Journal of Marriage and Family* 41, 1979, p. 487–495. Zde jsou konfrontovány rovněž další obecné definice sociální politiky.

<sup>17</sup> Srv. např. LAMPERT, Heinz – ALTHAMMER, Jörg: *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 7. Aufl., Berlin et al. 2004, S. 3–4; BLAKEMORE, Ken – GRIGGS, Edwin: *Social Policy – An Introduction*, 3rd. Ed., Maidenhead 2007, p. 1.

<sup>18</sup> Srv. TOMES, Igor: *Obory sociální politiky*, Praha 2011.

neexistuje žádná „ideální sociální politika o sobě“, nýbrž že posuzování každé konkrétní sociální politiky je možné pouze ve vztahu ke konkrétnímu normativnímu ideálu společenského uspořádání. Stoupenci liberalismu, konzervatismu, socialismu anebo feminismu stěží kdy najdou shodu ve věci takového ideálu. Sice si můžeme představit, že takové ideály lze změřit kritériem ekonomické efektivity, avšak stěží lze toto kritérium přijmout jako jediného a bezvýhradného posuzovatele sociální reality (což platí o jakémkoli kritériu). Sledování historického vývoje československého sociálního státu představuje v tomto směru vynikající terén pro postižení vývojových proměn normativních koncepcí v dlouhodobé časové perspektivě.

(ad 2) Ekonomické determinanty představují nevyhnutelný limit sociálně politických aktivit. Jednak je nutné brát v potaz, že teprve určitá míra bohatství společnosti umožňuje redistribuci a věnování většího množství finančních prostředků na vybrané sociálně politické cíle. Proto si zde všímáme teprve „průmyslové společnosti“, tj. společnosti zformované v důsledku industrializačního či v širším smyslu modernizačního procesu, jakkoli je zřejmé, že aplikaci rozličných sociálně politických nástrojů nalezneme i v předmoderních společnostech, ať již antického starověku, středověku nebo raného novověku. Jakkoli můžeme považovat povinnou solidaritu za klíčový nástroj společenské integrace, z kvantitativního hlediska tvořily v předmoderní době sociální výdaje jen marginální část veřejných výdajů jako celku. Jak ukazují odhady v soudobém historickém výzkumu, např. Anglie, kterou můžeme považovat v evropském prostoru 18. století za zemi s nejrozvinutější sociální legislativou, nevěnovala v oné době na tyto cíle více než 1–2 % HDP.<sup>19</sup> Při koncipování každého sociálně politického opatření brát v úvahu jeho důsledky ve vztahu k posílení či naopak utlumení hospodářské aktivity jednotlivých subjektů, což v delší časové perspektivě může vést i k útlumu některých sociálně politických nástrojů, protože daná společnost nebude schopna generovat dostatek zdrojů pro jejich udržitelnou realizaci. Tento faktor bývá často v historické literatuře připomínán v souvislosti s krizí socialistických diktatur střední a východní Evropy v 70. a 80. letech, které v tomto období narážely na stále silnější rozpor mezi normativním očekáváním občanů vyplývajícím z deklarovaného vybudování socialistické společnosti a ekonomickými možnostmi tato očekávání na adekvátní úrovni saturovat.<sup>20</sup>

(ad 3) Sociálně strukturální determinanty znamenají, že každá sociální politika musí vycházet z aktuálně existující sociální struktury společnosti. Vycházíme zde přitom z jednoduché „mertonovské“ definice sociální struktury jako „organizovaného souboru sociálních vztahů, v nichž členové společnosti či skupiny jsou rozličnými způsoby

---

<sup>19</sup> RÁKOSNÍK, Jakub: Anglický chudinský zákon z roku 1834 – Část I.: Krize alžbetinské chudinské péče, *Historický obzor* 18, 2007, s. 57–65.

<sup>20</sup> Srv. HÜBNER, Peter – HÜBNER, Christa: *Sozialismus als soziale Frage: Sozialpolitik in der DDR und Polen 1968–1976*, Köln 2008.

zúčastnění“.<sup>21</sup> Nejde tedy jen o vertikální strukturu společnosti, v jejímž rámci se jednotlivci diferencují na základě třídních kritérií, tj. podle úrovně majetku a pozice na trhu práce jednotlivci diferencují, nýbrž také o strukturu horizontální, která představuje členění společnosti do skupin nikoli na základě třídních kritérií, tj. věkové kohorty, formy rodinného soužití apod. Sociální struktura sociální politiku determinuje jednak z hlediska zdrojů, tj. jakým způsobem, resp. na účet jakých skupin, si stát nebo jiná veřejnoprávní korporace může opatřit finance pro realizaci svých sociálně politických cílů, a jednak také ve vztahu k výše uvedeným normativním ideálům, které si tuto existující sociální strukturu přejí buď zachovat anebo změnit, tj. na jaké skupiny a s jakým cílem svou sociální politiku zaměří. Např. jeden z nejpalčivějších problémů soudobé sociální politiky představuje přizpůsobení systémů průběžného financování starobních důchodů rychle stárnoucí populaci. Věková struktura populace tu představuje omezení z hlediska možností financování stejně jako z hlediska normativních ideálů dobrého života ekonomicky aktivních i neaktivních obyvatel. Podobně v první polovině 30. let 20. století, v éře masové nezaměstnanosti, aktuální struktura pracující populace determinovala možnosti financování (zvyšování pojistného, zvýšení participace státu) a vytvářela hranice vládních strategií na poli sociální politiky (omezení požitků, aktivní politika zaměstnanosti). Jiný příklad, tentokrát z naší současnosti, představuje rodinná politika. Dlouhodobý trend uvolňování rozvodové legislativy spolu s růstem počtu osob samostatně žijících (tzv. singles) vede k růstu počtu domácností, které nesplňují kritérium tradičního modelu rodinného soužití, a sociální politika na tuto skutečnost musí nějakým způsobem reagovat – buď zvolit represivní cestu tlaku na obnovu tradičního institutu rodiny, což preferují příznivci konzervativních řešení, anebo vytvořením sociálně politických nástrojů, které budou takové „neúplné“ domácnosti dostatečně chránit, což je sympatičtější sociálním liberálům či socialistům.

Tyto tři determinanty předurčují bytostnou plurální povahu sociální politiky. Proto neexistuje jediná, věčná, ideální sociální politika, třebaže politické ideologie často takovou představu evokují. Můžeme pouze posuzovat aktuální vhodnost či nevhodnost jednotlivých sociálně politických receptů z hlediska uvedených tří determinant. Proto je také tradičně rozlišováno mezi více koncepcemi sociální politiky. Harold Wilensky a Charles Lebeaux v 60. letech rozlišovali dvě verze: reziduální (residual) a institucionální (institutionalist). Richard Titmuss k nim doplnil zásluhový či pracovní-výkonový (achievement-performance) model sociální politiky. Analogicky k tomuto pojetí pak později Gosta Esping-Andersen rozlišil tři základní režimy sociálního státu: liberální, konzervativní a sociálně demokratický. Tento výčet není ovšem vyčerpávající, protože cílem pozornosti obou autorů byly hlavně liberálně demokratické společnosti založené na tržně-kapitalistických principech. Proto bývá k tomuto výčtu právem doplňován ještě čtvrtý, paternalistický model sociální politiky. Další

---

<sup>21</sup> K pojmu sociální struktura viz CROTHERS, Charles: *Social Structure*, London 1996, p. 15ff.

problém těchto vymezení spočívá v rezignaci na zahrnutí genderu a úlohy rodiny v sociální politice.<sup>22</sup>

Reziduální pojetí sociální politiky vychází z normativních koncepcí liberalismu, který vychází z radikálního individualismu, svobody individua (ve smyslu negativní svobody, tj. redukování vnějších zásahů do individuálně zvolené životní cesty) a tržně orientované politiky ve smyslu minimalizace státních zásahů (*laissez faire*). Jak to lapidárně ve výše citované pasáži vyjádřili Wilensky a Lebeaux: „institute sociální ochrany se mají aktivizovat teprve v momentu, kdy běžné struktury nabídky, rodina a trh selžou“. Sociální ochrana tu představuje jen jakési reziduum, pouhý doplněk tržního mechanismu, záchrannou sociální sítí pro ty, kteří z tržního mechanismu vypadli (např. v důsledku nemoci, stáří apod.) a kterým nejsou schopny pomoci jiné subjekty sociální politiky (především rodina). Z hlediska ekonomického reziduální pojetí klade důraz na svépomoc prostřednictvím soukromého pojištění a dávky a služby potřebným od nestátních charitativních subjektů. Ona zbytková-residuální ochrana, pokud selžou všechny předchozí ochranné mechanismy, je financována z daní prostřednictvím veřejných (státních či komunálních) rozpočtů. Z hlediska sociální stratifikace v souladu s liberální doktrínou není věcí veřejné moci ovlivňovat horizontální, ani vertikální strukturu společnosti, která se utváří na základě jednak spontánně zvolených životních strategií (např. volba ve věci rodinného života) a jednak na základě tržního mechanismu, který automaticky generuje určité společenské rozvrstvení. Hlavním nástrojem, na který se v tomto pojetí sociální politika orientuje, je sociální péče (dříve označovaná jako chudinská péče) fungující na principu testování sociální potřebnosti – v tom pokračuje i soudobý neoliberalismus zdůrazňující nutnost vytvoření minimální záchranné sociální sítě, zatímco ostatní sociální ochranu deleguje na princip dobrovolného pojištění u soukromých institucí. V českém a slovenském prostředí bylo reziduální pojetí sociální politiky nejvíce patrné v 19. století do doby, kdy se v předposlední dekádě onoho století začalo zavádět a následně rozšiřovat veřejnoprávní sociální pojištění a s ním spojené pracovní-výkonové pojetí.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> WILENSKY, Harold – LEBEAUX, Charles: *Industrial Society and Social Welfare*, New York 1965, p. 138; ALCOCK, Peter et al. (eds.): *Welfare and Wellbeing – Richard Titmuss's Contribution to Social Policy*, Bristol 2001, p. 172–173; ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990, p. 1–34; CASTLES, Francis – LEIBFRIED, Stephan – LEWIS, Jane (eds.): *Oxford Handbook of the Welfare State*, p. 160. Někteří autoři komunistický sociální stát považují za kombinaci pracovní-výkonového (konzervativního) a institucionálně-redistributivního (sociálně demokratického), jak to činí Johann De Deken. Další jej považují za samostatnou kategorii (Igor Tomeš). Srv. TOMEŠ, Igor: *Sociální politika – teorie a mezinárodní zkušenost*, Praha 1996, s. 12.

<sup>23</sup> U těchto typologií je vždy nutné brát zřetel na to, že se jedná o ideálně-typické teoretické konstrukce pomáhající utřídění jevů a porozumění. V konkrétní praxi obvykle nacházíme přítomny prvky všech či několika ze jmenovaných. Proto i zavádění sociálního pojištění neznamenal okamžité vymizení reziduálního chápání a jeho nahrazení pracovní-výkonovým pojetím, nýbrž spíše jejich dlouhodobou koexistenci, která se v závislosti na aktuálních politických podmínkách vychylovala více k jednomu a jindy zase k druhému. Např. během 20. let 20. století oproti převládajícímu pracovní-výkonovému pojetí vyjádřenému rychlým rozšiřováním sociálního pojištění do roku 1924, resp. 1925, v druhé polovině dekády pro tzv. panskou (středopravou) koalici je

Podstata pracovně-výkonového pojetí spočívá v důrazu na zásluhový princip v sociální politice. Míra práv jednotlivce tak není primárně dána sociální potřebností, jako je tomu v chudinské péči, nýbrž podle míry přispívání do systému sociálního pojištění. Klíčovým principem zde není záchranná sociální síť, jako u reziduálního pojetí, nýbrž nucené pojištění – pracující mají ze zákona povinnost pojišťovat se a zaměstnavatelé jsou povinni částečně se na financování podílet. Nejvíce toto pojetí konvenuje normativním představám konzervatismu, protože konzervuje existující společenskou hierarchii. Bohatší jednotlivci si mohou dovolit platit vyšší pojistné, a proto také jejich požitky jsou v souladu se zásluhovým principem vyšší než v případě chudých jednotlivců. Z hlediska ekonomického klade pracovně-výkonové pojetí důraz na příspěvkové systémy, jako je pojištění. Oproti chudinské péči, která se pojmově orientuje na chudé, jsou objektem tohoto typu sociální politiky pracující – disponují totiž na rozdíl od chudých dostatečnými zdroji, aby mohli platit pojistné. Tento typ sociální politiky můžeme považovat za převládající v české a slovenské sociální politice (v Uhrách bylo veřejnoprávní sociální pojištění zaváděno jen s malým zpožděním a v menším rozsahu – v období od konce 19. století do roku 1948. Po roce 1938 pak tento tradiční systém začal v důsledku německé okupace zbytku Čech a Moravy, resp. vytvoření autoritativního režimu na Slovensku, vykazovat stále silnější rysy paternalistického pojetí, které přetrvalo i po roce 1945.

Institucionální pojetí vychází z principu, že instituce sociální ochrany jsou považovány za nezbytnou integrální součást společenského uspořádání. Nepředstavují jen pouhý přívěsek tržního mechanismu a nenastupují teprve v momentu, kdy všechny ostatní nástroje ochrany selžou, jako je tomu v reziduálním pojetí. Toto pojetí předpokládá aktivní přístup, tj. sociálně politické instituce mají působit především preventivně, aby minimalizovaly možnost selhání ostatních společenských institucí, jako je rodina a rozličné institucionalizované podoby svépomoci. Z hlediska ekonomického toto pojetí vychází z relativně vysoké míry redistribuce, ať již vertikální nebo horizontální. Ideálem společenského uspořádání je v tomto případě vytvoření společnosti rovných šancí, což vyžaduje vysokou míru veřejnoprávní ingerence nejen do tržní distribuce, nýbrž i do mnoha dalších oblastí lidských životů, které klasická liberální doktrína ponechává v oblasti ryze soukromých aktivit. Ideologicky se institucionální pojetí pojí se sociálním liberalismem, resp. demokratickým socialismem.<sup>24</sup> Historicky se československá sociální politika nejbližší k institucionálnímu pojetí blížila patrně v první fázi polistopadové sociální reformy v letech 1990–92.

---

charakteristický příklon více k reziduálnímu pojetí, vyjádřenému snahou redukovat v letech 1927–28 existující veřejnoprávní sociální pojištění, a naopak rozšířit možnosti dobrovolného připojištění.

<sup>24</sup> K pojmu sociální liberalismus v českém prostředí viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Der Sozialliberale Karel Kramář (1860–1937)*. In: FASORA, Lukáš – HANUŠ, Jirí – MALÍŘ, Jirí: *Sozial-reformatorisches Denken in den böhmischen Länder 1848–1914*, München 2010, S. 151–173; k pojmu demokratický socialismus KREBS, Vojtěch: *Sociální politika*, Praha 2007, s. 27–28; k prolínání obou doktrín viz POLÁŠEK, Martin: *Josef Macek mezi liberálním socialismem a sociálním liberalismem: podnět k diskusi nad liberálním aspektem Mackova myšlení*, *Politická ekonomie*, 2010, s. 402–418.

Paternalistické pojetí funguje analogicky k patriarchálnímu společenství (pater = lat. otec), ať již jde o patriarchální rodinu, klan v čele s náčelníkem, anebo vrchnostenskou domácnost v čele s pánem řídícího svou čeleď. Takový otec kontroluje veškeré zdroje (či jejich naprostou většinu) a přiděluje je příslušníkům své skupiny podle svého uvážení, resp. přesněji podle potřeb těchto příslušníků, jež uzná za opodstatněné a žádoucí. V paternalistickém pojetí sociální politiky stát funguje analogicky k takové hlavě patriarchálně organizované skupiny.<sup>25</sup> V modelu socialistické diktatury, kde jsou veškeré zdroje nebo jejich drtivá většina v rukou státu, je tento přístup snadněji postižitelný než v případě fašistických státech, které zachovávaly alespoň navenek institut soukromého vlastnictví výrobních prostředků nedotčený. Avšak i zde prostřednictvím státního intervencionismu a doktríny korporativismu docházelo k výrazným zásahům omezujícím možnosti volného jednání jejich držitelů.<sup>26</sup> Postavení státu se v takovém modelu výrazně oproti dalším subjektům sociální politiky posiluje, zatímco občan jako autonomní subjekt se proměňuje ve více či méně pasivní objekt státní „politiky blahobytu“. Tento státní paternalismus se stal v Československu charakteristickým během 50. let, kdy byly z realizace sociální politiky vytlačeny konkurenční subjekty (charitativní organizace, sociální pojišťovny) a stát se proměnil v hegemonního poskytovatele sociálního zaopatření, na čemž nic nemění ani posilování odborových organizací v realizaci sociální politiky od roku 1951. Ty totiž při správě nemocenského a rodinných přídatků postrádaly jakoukoli majetkovou samostatnost a fungovaly jako orgán, na něhož byl delegován výkon této správní agendy financované z daní prostřednictvím státního rozpočtu.

## O definování sociálního státu

Podobně nejasně vymezeným pojmem jako sociální politika je také sociální stát.<sup>27</sup> Přesto v autoritativní domácí literatuře nalezneme podstatně větší shodu mezi definicemi jednotlivých autorů. Libor Musil ve své čítance klasických prací o vývoji sociálního státu jej definuje jako „situaci, v níž občané moderního státu v okamžiku oslabení nebo ztráty své schopnosti zabezpečit sobě nebo těm, kdo jsou na nich závislí, očekávanou ekonomickou nebo sociální podporu nejsou odkázáni na dobrovolnou pomoc příbuzných a spoluobčanů a

---

<sup>25</sup> TOMEŠ, Igor: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha 2010, s. 59–60.

<sup>26</sup> Srv. kapitulu o daňovém zatížení podniků nacistického Německa v knize ALY, Götz: *Hitlerův národní stát*, Praha 2007, s. 62–67. Výstižně na adresu italského a německého ekonomického systému té doby poznamenává De Grand: „V systému, jenž zmrzačil schopnost pracujících bránit své zájmy [...] režim sice nezpochybnil soukromé vlastnictví a [individuální podnikatelskou] iniciativu, avšak současně ekonomika již nadále nebyla ovládána tržním mechanismem. Veškerá kapacita průmyslu a zemědělství ve státě byla podřízena cílům určeným politickým vedením.“ DE GRAND, Alexander: *Fascist Italy and Nazi Germany: The „fascist“ style of rule*, 2nd ed., London–New York 2004, p. 47.

<sup>27</sup> Výhodami a nevýhodami čtyř základních definic sociálního státu (normativní-kvalitativní, kvantitativní, institucionální a sociologické) ve světové odborné literatuře jsme se zabývali na jiném místě. Viz RÁKOSNÍK, Jakub: Sociální stát jako kategorie výzkumu historické sociologie, *Historická sociologie 1*, 2009, s. 65–79.



mají právní nárok na poskytnutí pomoci“.<sup>28</sup> Martin Potůček, který raději než pojem sociální stát volí nepříliš praktické (třebaže obsahově výstižnější) označení stát veřejných sociálních služeb, jej definuje jako „stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž věcí veřejnou“.<sup>29</sup> Krebsova učebnice je k definici sociálního státu velmi zdrženlivá, rezignuje na jeho jednoznačné vymezení ve prospěch demonstrace množství jeho dílčích aspektů a proměnlivosti. Z příslušné kapitoly vyplývá, že za podstatu sociálního státu je považována rostoucí intervence veřejné moci do soukromých záležitostí a bezprecedentní míra redistribuce v porovnání s předchozími staletími za účelem stabilizace společnosti a dosažení relativně rovných šancí.<sup>30</sup> Zatím nejrepresentativnější přehled přístupů k definování sociálního státu představuje v domácí literatuře příručka Miloše Večeři, poprvé vydané roku 1993. Citovaný autor v tomto směru hovoří o státu, ve kterém demokraticky organizovaná moc prostřednictvím sociálního zákonodárství a činnosti státních orgánů a institucí: 1. garantuje základní příjem; 2. poskytuje sociální dávky umožňující předejít, zmírnit nebo překonat důsledky sociálních událostí; 3. zajišťuje realizaci veřejných sociálních služeb (zvláště v oblasti školství a zdravotnictví).<sup>31</sup>

Z uvedených definic vyplývá jejich zřetelná konvergence. Podstatu všech tvoří důraz na aktivní úlohu veřejné moci ve vztahu k zajištění dobrého života občanů a právní nárokovatelnost zákonného standardu sociální ochrany. Toto můžeme vzít jako východisko pro důkladnější rozpracování a osvětlení konceptualizace použité v této disertační práci.

V případě sociální politiky jsme zdůrazňovali její odvětvové štěpení na dílčí obory, sociální stát naopak považujeme za pojem komplexní – jeho ústředním úkolem je zajištění všeobecného uspokojivého životního standardu (well-being) svým občanům prostřednictvím soustavy těchto dílčích sociálních politik. Podstatu sociálního státu tedy, podobně jako u výše uvedených definic, tvoří normativní pojem, který primárně závisí na hodnotových soudech a světovém názoru jednotlivých lidí, co budou považovat za takový „všeobecný“ a „uspokojivý“ standard. Za tento normativní základ sociálního státu považujeme pojem „sociální bezpečnost“ (social security).<sup>32</sup> Obsahovou náplň tohoto pojmu představuje ochrana před pěti základními společenskými zly, jak o nich hovořil ve 40. letech William Beveridge: bída (want), nezaměstnanost (idleness), nemoc (disease), špína (squalor), nevědomost

---

<sup>28</sup> MUSIL, Libor: *Vývoj sociálního státu v Evropě*, Brno 1997, s. 9.

<sup>29</sup> POTŮČEK, Martin: *Křížovky české sociální reformy*, Praha 1999, s. 56.

<sup>30</sup> Srv. KREBS, Vojtěch: *Sociální politika*, Praha 2007, s. 73–77.

<sup>31</sup> Citovaný autor si počíná ne zcela důsledně. Na jedné straně označuje socialistický model v Československu za „typ etatistického centralistického a totalitního sociálního státu sui generis“ a zároveň demokratické uspořádání považuje za definiční znak sociálního státu. Cit. dle VEČEŘA, Miloš: *Sociální stát: Východiska a přístupy*, Praha 1996, s. 27–29.

<sup>32</sup> Překlad pojmu „social security“ jako sociální zabezpečení, jak se dnes v české literatuře zásadně dělá, není zdaleka tak šťastné, jako po druhé světové válce používaný překlad sociální bezpečnost. K tomuto problému viz TOMEŠ, Igor: *Sociální politika – teorie a mezinárodní zkušenost*, Praha 1996, s. 22.

(ignorance).<sup>33</sup> Není to ovšem jediné, ani jediné možné vymezení sociální bezpečnosti. Pierre Laroque po druhé světové válce prohlašoval, že „sociální bezpečnost znamená garanci celého společenství ve vztahu ke všem svým členům zabezpečení životního standardu přinejmenším na úrovni minimálního přípustného standardu prostřednictvím redistribuce příjmu založené na celonárodní solidaritě. V praxi to mělo znamenat kombinaci tří postupů: 1. hospodářskou politiku zaměřenou na plnou zaměstnanost; 2. zdravotní péči; 3. politiku redistribuce.<sup>34</sup>

Mezinárodní organizace práce ve své konvenci č. 102 z roku 1952 vypočítala základní minimální parametry sociální bezpečnosti, které mají být zabezpečeny státními, resp. veřejnoprávními (nikoli soukromými, tj. podnikatelskými, charitativními nebo svépomocnými) institucemi jako nárokovatelné individuální právo na proklamativní úrovni deklarované již Všeobecnou deklarací lidských práv z roku 1948. Citovaná konvence hovoří o zdravotní péči (část II), nemocenských dávkách (část III), dávkách v nezaměstnanosti (část IV), dávkách ve stáří (část V), pracovních úrazech (část VI), rodinných přídavicích (část VII), dávkách v mateřství (část VIII), dávkách pro případ invalidity (část IX), dávkách pro pozůstalé (část X).<sup>35</sup> Naopak oblasti vzdělávání a bydlení si vůbec nevšímá.

Z výše uvedených vymezení vyplývá, že podstatu sociální bezpečnosti představuje soustava individuálních sociálních práv zajištěná všem příslušníkům společnosti, třebaže se kasuistický výčet rizik, jimž má tato ochrana čelit zcela nepřekrývá.

Řada autorů namísto o sociální bezpečnosti hovoří o sociálním občanství. Podle tohoto pojetí status jednotlivce ve společnosti je určen dvěma stratifikačními režimy – třídní příslušností a občanstvím. Ponecháváme zde stranou gender, sexuální orientaci, etnickou či náboženskou příslušnost, které představují rovněž neméně vlivné statusotvorné faktory. Zatímco třída znamená nerovnost, občanství vychází z bazální rovnosti všech příslušníků společnosti. Zatímco klasický antický koncept občanství byl exkluzivní a hierarchický, francouzská revoluce svým důrazem na rovnost a bratrství (solidaritu) vnáší do tohoto konceptu fundamentální posílení principu rovnosti občanů.<sup>36</sup> Historický vývoj občanství od té doby představuje postupné rozšiřování tohoto občanského statusu na další kategorie obyvatelstva. Liberální princip občanství byl v 19. století velmi omezený a z tohoto faktu čerpali socialisté zdroje pro svou kritiku buržoazní společnosti, kterou obviňovali z toho, že jsou v ní garantovány jen formální svobody, z nichž diskriminované skupiny (námezdně

---

<sup>33</sup> BEVERIDGE, William: *Social Insurance and Allied Services*, London 1942, p. 6.

<sup>34</sup> Cit. dle GEORGE, Victor: *Beveridge and After*, London 1968, p. 8.

<sup>35</sup> C 102/1952 *Convention concerning Minimum Standards of Social Security*. Viz [www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C102](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C102) (stav ke dni 2. 12. 2011).

<sup>36</sup> K vývoji pojmu občanství viz RIESENBERG, Peter: *Citizenship in the Western Tradition: Plato to Rousseau*, Chapel Hill 1992.

pracující, chudí, ženy, etnické menšiny apod.) reálně mají jen minimální výhody. Občanský princip měl proto získat také sociální rozměr.<sup>37</sup>

Sociální občanství vyjadřuje tři dimenze liberální koncepce postavení občana ve společnosti, jež spočívá na třech formách individuálních práv: právech občanských, právech politických a právech sociálních (dnes v jejich rámci obvykle rozlišujeme hospodářská, sociální a kulturní práva). Po občanských právech 18. století a politických právech 19. století začala ve 20. století postupně přibývat také garance práv sociálních od chvíle, kdy začalo být všeobecně „uznáváno, že politická demokracie potřebuje vzdělaný elektorát a že vyspělá výroba vyžaduje vyškolené pracovníky a techniky. Povinnost zušlechťovat a civilizovat sám sebe se proto stává nikoli jen povinností osobní, nýbrž povinností společenskou, protože sociální zdraví společnosti závisí na civilizovanosti jejích příslušníků“, jak napsal Thomas Marshall v roce 1950. Nutno zde poznamenat, že tato marshallovská optika historického prosazování triády lidských práv je velmi schématická a nepřipustně zjednodušující (viz níže).

Zmíněná třetí složka občanských oprávnění, tedy práva sociální, jejichž soubor tvoří podstatu sociálního státu představuje výsostně sporný moment naší současnosti o diskurzivní vymezení občanství. Na jedné straně stojí neoliberální koncepce akcentující občanská a politická práva, což vede k preferenci individuální svobody před rovností. Sociální práva jsou v tomto pojetí chápána jako nežádoucí přítěž omezující první dvě skupiny práv.<sup>38</sup> Na straně druhé stojí zastánci provázanosti všech tří druhů práv. Vycházejí přitom z přesvědčení, že nejde jen o „svobodu či respektování individuální svobody volby, nýbrž také o dostatečný prostor pro zabezpečení možnosti takovou volbu činit“.<sup>39</sup> Toto rozštěpení liberalismu v otázce koncipování občanských principů není nijak nové. Výmluvně rozštěpení této tradice komentuje Gareth Stedman Jones, který koncept občanství chápe jako diskurzivní formu zrozenou v demokratické tradici pozdního osvícenství snažící se o kombinaci výhod individuální svobody a komerční společnosti na straně jedné a republikánského ideálu větší rovnosti, inkluzivního občanství a veřejného dobra: „Během 19. a 20. století tento nový jazyk občanství byl v stále rostoucí míře ignorován ze dvou opačných extrémních pozic: na jedné straně individualismem *laissez faire* a jazykem výrobců a spotřebitelů; na druhé straně socialismem a jazykem [antagonismu] dělníka a kapitalisty.“<sup>40</sup>

Na principu triády občanských, politických a sociálních (včetně hospodářských a kulturních) práv byl založen i již zmíněný projekt sociální bezpečnosti, jenž se začal v euroamerickém kulturním okruhu prosazovat ve 30. a 40. letech minulého století. K této koncepci

---

<sup>37</sup> K soudobým diskusím nad pojmem občanství viz FAULKS, Keith: Citizenship. In: BLAKELEY, Georgina – BRYSON, Valerie: *Contemporary Political Concepts: A Critical Introduction*, London 2002, p. 73–89.

<sup>38</sup> Za paradigmatické ztělesnění této optiky v historickém výzkumu lze uvést publikaci PIPES, Richard: *Vlastnictví a svoboda*, Praha 2008.

<sup>39</sup> SUDA, Zdeněk: Liberalism in Central Europe after 1989. In: TÝŽ (ed.): *The Meaning of Liberalism*, Budapest 2000, s. 207.

<sup>40</sup> STEDMAN JONES, Gareth: *An End of Poverty*, New York 2004, s. 234.

neměly ve své době problém přihlásit se jakékoli ideologie, ať již šlo o liberalismus, fašismus, nebo komunismus. Proto, jak bude ještě osvětleno důkladněji v následujícím oddíle, považujeme v této disertační práci sociální stát za logickou konsekvenci rozporů vzniklých v rámci modernizačního procesu, přičemž to však neznamená, že všechny tři zmíněné ideologie v reakci na tuto tzv. první krizi modernity reagovaly totožnou koncepcí sociální bezpečnosti. I když Williamu Beveridgeovi jistě nemůžeme přisuzovat autorství ideje sociální bezpečnosti od kolébky do hrobu, rozhodně jeho úřední zprávě *Social Insurance and Allied Services* z roku 1942 můžeme přisoudit lví podíl na jejím rozšíření a popularizaci. BBC o zprávě referovala v 22 jazycích a její kopie se vyvážely do celého světa. Československý exilový ministr sociální péče Ján Bečko pořídil během jediného měsíce překlad jejích klíčových částí do češtiny<sup>41</sup> a po dobytí Berlína byla dokonce zpráva s podrobnými německými komentáři nalezena i v Hitlerově bunkru.<sup>42</sup> Přesto v něčem byl Beveridgeův plán nový. Jak poznamenal jeden skeptický dobový komentátor, který jinak považoval Beveridgeův plán za finančně neudržitelnou chiméru: „[Beveridge] je skutečně revoluční v zahrnutí všech občanů a vyhlášením principu, že sociální dávky nikdy nesmí klesnout pod životní minimum.“ K čemuž lakonicky dodal: „Ani novozélandský zákon nejde tak daleko.“<sup>43</sup> Byl to totiž právě tento nenápadný stát na opačném konci světa, jemuž bývá přisuzováno prvenství v legislativním uskutečnění ideje sociální bezpečnosti v období těsně před propuknutím druhé světové války.<sup>44</sup>

Jestliže se má za to, že Hitler byl čtenářem projektu sociální bezpečnosti (ostatně nacismus se holedbal budováním sociálního státu – viz níže), tato idea byla bez větších problémů akceptovatelná i pro socialistické diktatury sovětského typu.<sup>45</sup> Ovšem když tři dělají totéž, nemusí to být totéž. Sociální bezpečnost, jak ji chápal Marshall či Beveridge a další, byla založena na představě rozšíření demokratických práv občanů z politické do oblasti hospodářské a sociální. Přeznačení po sovětském vzoru sociální bezpečnosti na sociální zabezpečení v Československu 50. let, které paternalisticky distribuuje zdroje a ochraňuje členy společnosti, tento demokratický étos, patrný ještě v poúnorovém zákoně o národním pojištění (č. 99/1948 Sb.), zřetelně eliminovalo.<sup>46</sup> Podobně i nacistický projekt sociální ochrany (rasově vyhovujícího) jednotlivce a jeho rodiny v korporativisticky uspořádaném společenství soukmenovců se ani s komunistickým, ani s liberálně-demokratickým pojetím

---

<sup>41</sup> BEVERIDGE, William: *Plán sociální bezpečnosti: Výtah z Beveridgeovy Zprávy o sociálním pojištění a příbuzných službách*, Londýn 1943.

<sup>42</sup> TIMMINS, Nicholas: *The Five Giants – A Biography of the Welfare State*, London 1995, p. 25.

<sup>43</sup> FISCHER, Eric: Beveridge's „Social Insurance and Allied Services“ and an Unknown Precursor, *Social Forces* 21, 1943, s. 470.

<sup>44</sup> Srv. RICHARDS, Raymond: *Closing the Door to Destitution: The Shaping of the Social Security Acts of the United States and New Zealand*, University Park 1994, pp. 1–16.

<sup>45</sup> Srv. VESELÝ, Václav – GALLAS, Jan: *Za lepší sociální pojištění a sociální bezpečnost pracujících celého světa*, Praha 1953, s. 13.

<sup>46</sup> KALINOVÁ, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*, Praha 2004, s. 15.

sociální bezpečnosti obsahově zcela nepřekrývá.<sup>47</sup> Přesto nám nic nebrání, jak ještě bude níže důkladněji probráno, hovořit o sociálním státu v případě všech tří konkurenčních ideologických východisek z krize modernizačního procesu, jejíž kořeny můžeme nacházet v závěru 19. století a vyvrcholení v „dlouhých 30. letech“ mezi rokem 1929 a 1945.<sup>48</sup>

Jednou ze sporných otázek, kterou je v úvodu této disertační práce nutné osvětlit, je možnost aplikace pojmu sociální stát na období socialistické diktatury v Československu. V soudobé literatuře se objevují dvě navzájem rozporná stanoviska. První z nich redukuje existenci sociálního státu pouze na společnosti s tržním hospodářstvím a liberálně-demokratickým politickým systémem. Nástroje sociálního státu podle tohoto chápání fungují jako korektor tržního mechanismu. Liberální-demokracie umožnila uplatnění participačního principu, kdy se občané mohou individuálně nebo prostřednictvím kolektivních organizací (odborné, charitativní spolky, profesní komory apod.) zúčastňovat na utváření sociální politiky. Protože v socialistické diktatuře byl tržní mechanismus téměř odstraněn, stejně jako principy pluralitní liberální demokracie, bývá podle tohoto pojetí adekvátnější hovořit spíše o státním paternalismu než o sociálním státu. Druhé pojetí, naopak sociální stát považuje za společný rys moderních industriálních společností bez ohledu na jejich konkrétní politický a ekonomický systém. Tato perspektiva je založena na tezi, že vytvoření institucionálních struktur sociálních států je reakcí na rozpory vznikající během procesu modernizace, zvláště na konflikty mezi kapitálem a prací. Ať již si vezmeme kteroukoli z konkurenčních ideologií, jež spolu sváděly boj na život a na smrt během tzv. krátkého 20. století, každá z nich přicházela s vlastní variantou příslibu štědré sociální ochrany obyvatelstva. Protože za základ sociálního státu, jak bylo uvedeno výše, považujeme ideu komplexní sociální ochrany občanů, má proto smysl hovořit o sociálním státu v poválečných liberálních demokraciích, stejně jako v diktaturách fašistického nebo komunistického typu. K tomuto pojetí se přikláníme i v této disertační práci, což má i své pragmatické důvody. Tuto perspektivu považujeme za užitečnější pro historický výklad, jenž se zde týká především osudů Čechů a Slováků, kteří byli konfrontováni v rychlém časovém sledu se všemi třemi pojetími sociální bezpečnosti během 30. až 50. let 20. století. Umožňuje nám zvýraznit ty dílčí rysy dlouhodobé kontinuity v sociální politice, jež nám jinak diskontinuita politických režimů zastírá.

Sociální stát tedy v této disertační práci považujeme za materializaci ideje sociální bezpečnosti realizované relativně komplexní soustavou na sebe navazujících dílčích sociálních politik na adekvátní hmotné úrovni, jež mají za cíl uskutečňovat jednotlivá ze zákona nárokovatelná sociální práva občanů. Z těchto důvodů před obdobím 30. let 20. století můžeme tvrdit, že patrně všechny evropské vlády, stejně jako vlády s Evropou

---

<sup>47</sup> Ke koncepci nacistické sociální politiky viz MASON, Timothy: *Social Policy in the Third Reich: The Working Class and „National Community“*, 2nd ed., Oxford 1992.

<sup>48</sup> Více k této argumentaci viz RÁKOSNÍK, Jakub: Dlouhá 30. léta (1929–1945): Konceptuální přístupy k transformaci modernity, *Dějiny – teorie – kritika* 7, 2010, s. 222–238.

kulturně úzce svázaných zemí, realizovaly četné sociální politiky, avšak žádná z vlád si nebrala za úkol stvoření sociálního státu ve výše uvedeném smyslu slova,<sup>49</sup> třebaže maximum garance sociální ochrany obyvatelstva nalezneme vyslovenu již ve francouzské tzv. jakobínské ústavě z roku 1793 nebo v o rok mladším pruském zemském zákoníku. I když se jejich dikce podobá, jejich příslib se lišil. Zatímco jakobínská deklarace hovořila o posvátném dluhu společnosti vůči svým občanům, v pruském případě šlo o realizaci povinností vrchnostenského státu vůči svým obyvatelům ve smyslu *Gute Polizey*, tedy zabezpečení stability existujícího řádu prostřednictvím paternalisticky pojímaného blaha obyvatelstva.<sup>50</sup>

Jistě správně poukazují kritici pojímání sociálního státu jako komplexu ústavně zakotvených sociálních práv, že do ústavy si mohou státy napsat, co chtějí. Důležitější však je, zda jsou tato práva schopny naplnit reálným obsahem, tj. zajistit dostatek prostředků na realizaci těchto práv a mít pro tyto cíle efektivní institucionální nástroje. Sociální stát tedy předpokládá nejen (1) existenci ideje sociální bezpečnosti zakotvenou v platném právu, nýbrž také (2) kvalifikovanou byrokracii, jež tyto cíle bude schopna efektivně uskutečňovat. A v neposlední řadě podmínkou možnosti sociálního státu je též (3) relativně bohatá společnost, v níž je možné dostatečnou část produktu věnovat na realizaci sociální politiky. Tyto tři podmínky nalezneme splněny teprve ve 20. století, jakkoli povinná solidarita patří k příslovečným archetypálním rysům každé lidské společnosti.

Zatímco prvnímu bodu byla věnována rozsáhlá pozornost na předchozích stránkách, je nutné se krátce zastavit rovněž u obou následujících.

Efektivní byrokratický systém, jak již bylo řečeno, je klíčovým předpokladem pro stát, aby mohl intervenovat do jakékoli oblasti – včetně oblasti sociální. V sociálních státech založených na pojišťovacím principu je pak neméně důležitý byrokratický aparát autonomních veřejnoprávních sociálních pojišťoven. Ostatně byl to mnohdy právě nedostatečný úřední aparát, který v 19. století limitoval efektivitu chudinské péče (české země v tomto směru nebyly na kontinentě žádnou výjimkou). Ačkoli podle teorie má úřednictvo pouze implementovat, v praxi tyto politiky v nemalé míře spoluutváří. Zvláště americká historička Theda Skocpol této tematice věnovala nemalou pozornost, když

---

<sup>49</sup> Srv. RUSSEL, James: *Double Standard: Social Policy in Europe and the United States*, Plymouth 2011, p. 43.

<sup>50</sup> Viz čl. 21 deklarace práv člověka a občana připojené ústavě z roku 1793: „Veřejná pomoc je posvátným dluhem. Společnost má povinnost zabezpečit obživu nešťastným občanům, ať již zajištěním práce nebo zabezpečením prostředků v případě, že nejsou schopni práce.“ Následující článek pak prohlašoval, že „vzdělání je potřebou všech“ - cit dle [chnm.gmu.edu/revolution/browse/texts](http://chnm.gmu.edu/revolution/browse/texts) (2.12.2011) Srv. NOONAN, Jeff: *Democratic Society and Human Needs*, Montreal 2006, p. 83–85. *Allgemeines Landrecht für Preußen* z roku 1794 zase stanovilo, že stát „se má starat o obživu a stravu svých občanů [Bürger], kteří si živobytí nedokáží obstarat vlastní silou ani prostřednictvím soukromých osob, jež jsou k jejímu zajištění povinny podle zvláštních zákonů.“ Cit. dle METZ, Karl: *Die Geschichte der sozialen Sicherheit*, Stuttgart 2008, S. 39. Pojem *gute Polizey* spočívá v zájmu, „jak vladař má řídit stát a obyvatelstvo, aby zřízení celé obce bylo zabezpečeno a s tím také blaho všeho obyvatelstva“. Cit. dle BOHLKEN, Eike: *Die Verantwortung der Eliten: Eine Theorie der Gemeinwohlpflichten*, Frankfurt am Main 2011, S. 107–112.

zdůraznila, že způsob fungování státní byrokracie nebyl bez vlivu na utváření jednotlivých typů sociálních států. Spolu s Margaret Weir argumentovala, že to bylo např. právě pronikání ekonomů stockholmské školy do strategických administrativních funkcí, z nichž pak mohli dosáhnout uskutečnění svých intelektuálních koncepcí expanze státních výdajů bez větších společensko-politických konfliktů. Podobně v návaznosti na Ellen Trimberger upozorňuje na význam úzkých vazeb byrokratických elit na existující vládnoucí sociální třídy, které umožňují realizaci paternalistických „reform shora“, jako tomu bylo v Prusku v letech 1806–1814, nebo v Rusku 60. let 19. století, stejně jako v návaznosti na Hugh Hecla vyzdvihuje vliv švédské a britské byrokracie na formování specifických rysů tamních sociálních států.<sup>51</sup> Pro československé prostředí jsou však takové výzkumy teprve v počátcích.<sup>52</sup>

Náklady na sociální transfery podle komparativních výzkumů Petera Linderta se do 80. let 19. století pohybovaly pod úrovní 1 % HDP. Tradičně na špičce společenské redistribuce byla Velká Británie díky relativně rozvinuté chudinské péči na národní úrovni, jejíž kořeny sahaly až k alžbětinským zákonům z přelomu 16. a 17. století (viz výše). V posledních dvou dekádách 19. století byla Británie předstihována v tomto ukazateli malými zeměmi Dánskem a Norskem, které tehdy zahajovaly své systémy plošných starobních důchodů. Německo, jemuž bývá ne zcela právem přisuzováno zakladatelské dílo ve věci sociálního státu, se přitom pohybovalo daleko za zmíněnými zeměmi. Bylo to dáno povahou tamního pojištění, jehož financování leželo na bedrech zaměstnanců a zaměstnavatelů prostřednictvím pojistného, zatímco podíl daňových poplatníků prostřednictvím daní byl minimální. Obecně rychlejší růst sociálních výdajů nastal po první světové válce, což úzce souviselo s politickými okolnostmi – rozpad starých monarchií ve středu Evropy a nástup republikánských režimů v zemích, jako Německo, Rakousko či Československo s vlivnými sociálně demokratickými stranami; dále hrály nezanedbatelnou roli přísliby sociálních opatření ze strany vlád válčících mocností, jež nastanou po vítězném ukončení války. Výmarské Německo tehdy získalo mezi evropskými zeměmi z hlediska úrovně sociálních transferů primát se svými téměř 5 % HDP. V závěsu za ním se pohybovalo v roce 1930 podle pořadí Dánsko, Švédsko, Norsko, Británie a Austrálie.<sup>53</sup> Vydeme-li z propočtů Antonie Doležalové, transferové výdaje se v době, kdy se již československá ekonomika stabilizovala, pohybovaly v druhé polovině 20. let mírně nad 4 % HDP.<sup>54</sup> Z těchto

---

<sup>51</sup> Srv. EVANS, Peter – RUESCHEMEYER, Dietrich – SKOCPOL, Theda (eds.): *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, p. 10 – 13, 149.

<sup>52</sup> JANÁK, Jan: *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, Brno 1970; RÁKOSNÍK, Jakub: Sociální ústav 1920 – 1941 – mozkové centrum československé sociální politiky. In: *Svět historie – Historikův svět. Sborník Prof. PhDr. Robertu Kvačkoví, CSc.*, Liberec 2007, s. 295–316.

<sup>53</sup> Cit. dle LINDERT, Peter: *Growing Public – Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, vol. I, Cambridge 2004, p. 173–174.

<sup>54</sup> Není ovšem zřejmé, zda Lindert a Doležalová používají stejnou metodiku určení výdajů. Viz DOLEŽALOVÁ, Antonie: *Rašín, Engliš a ti druzí – Československé státní rozpočty v letech 1918–1938*, Praha 2007, s. 297.

kvantitativních údajů vyplývají dva postřehy. Za prvé, i když musíme mít na paměti značnou přibližnost uvedených údajů, je z nich evidentní, že až do druhé světové války společenská redistribuce byla i ve státech s nejambicióznější sociální politikou v porovnání s dnešními poměry velmi limitovaná. Za druhé, z uvedeného vyplývá, že Československo patřilo z hlediska výdajů na sociální transfery k nejvíce redistribucionistickým státům, třebaže úrovně výmarského Německa nedosahovalo. To by také odpovídalo tradičnímu zažitému obrazu z právní a sociální historiografie, že Československo zvláště ve 20. letech disponovalo sociální legislativou, jež ve světovém srovnání patřila k nejrozvinutějším.

Rychlý růst podílu sociálních transferů ve vztahu k HDP je záležitostí teprve období po druhé světové válce. Jejich srovnání v západo-východní perspektivě se věnoval Göran Therborn. Průměrný podíl sociálních výdajů v 16 nekomunistických státech západní Evropy v letech 1960–1981 určil v hodnotě 10,5 %, přičemž nejvyššího podílu dosahovalo západní Německo s 18,1 %. Ve východní Evropě se neužívalo počítání podle HDP, nýbrž podle NMP (Net Material Product). Obě veličiny nejsou zcela kompatibilní.<sup>55</sup> Průměrný podíl sociálních transferů na východě činil 11 %, přičemž Československo s 15,4 % stálo mezi nimi na první pozici. V následujícím období do roku 1990 v rámci obou bloků podíl sociálních výdajů dále vzrůstal – na Západě však podstatně rychleji, což souviselo hlavně s rychlou expanzí nároků z důchodového pojištění, zatímco na východě Evropy tamní ekonomiky musely stále více zápasit s napětím vyplývajícím z konzumních očekávání obyvatelstva v socialistické společnosti a omezenými možnostmi centrálně plánované ekonomiky upadající (alespoň v československém případě) od roku 1975 do zřetelné stagnace.<sup>56</sup>

## Historický vývoj sociálního státu v Evropě

V historiografii existuje několik způsobů re/konstrukce kauzality geneze sociálního státu, které nejsou vždy zcela kompatibilní, pokud nejsou přímo kontroverzní. Protože spory historických škol nejsou primárním předmětem našeho výzkumu, zaměříme se v následujícím výkladu na způsob re/konstrukce historické kauzality, jenž je určující pro následující kapitoly této disertační práce.<sup>57</sup>

Za východisko můžeme vzít dvě navzájem se vylučující ideálně typické koncepce výkladu. Na jedné straně je to logika industrializace, či v širším pojetí důsledky dynamiky modernizačního procesu. Podle tohoto pojetí je sociální stát sebezáchovnou reakcí sociálního systému konfrontovaného s negativními dopady modernizace, tj. především s antagonismem

---

<sup>55</sup> NMP vykazuje zásadně nižší absolutní údaje i meziroční indexový růst, protože se do něho nezahrnují služby.

<sup>56</sup> Cit. dle THERBORN, Göran: *European Modernity and Beyond – The Trajectory of European Societies 1945 – 2000*, London 1995, p. 93–94. K otázce ekonomické stagnace viz PRŮCHA, Václav: *Hospodářské a sociální dějiny Československa*, díl II., Brno 2009, s. 659.

<sup>57</sup> Přehled těchto přístupů jsme poskytli na jiném místě viz RÁKOSNÍK, Jakub: Teorie sociálního státu v soudobé historiografii, *Dějiny–teorie–kritika* 6, 2009, s. 36–55.



mezi kapitálem a prací a sociálními událostmi, s nimiž se systém fungující především na námezdním principu neumí vyrovnat (stáří, pracovní úrazy, nemoc, nezaměstnanost atd.). Expanze námezdní práce, procesy individualizace a urbanizace s sebou přináší nová existenční rizika, která v dlouhodobé perspektivě nutně vyvolávají potřebu adekvátní reakce k jejich eliminaci či alespoň zmírnění jejich důsledků. V této perspektivě se sociální stát stává doslovnou historickou nutností vyplývající z logiky procesu modernizace. Na opačném pólu stojí výkladové pojetí chápající historii sociálního státu především za předmět dějin idejí. Byl to rozmach filantropických myšlenek, vědeckých poznatků o matematice sociálního pojištění, poznání existence nedobrovolné nezaměstnanosti či uznání sociálních práv jednotlivce, co vedlo k politickému boji o tyto hodnoty a následně ke stvoření sociálního státu.

První forma výkladu se neumí vyrovnat s otázkou, proč jsou jednotlivé modely sociálního státu navzájem natolik odlišné, když mají původ v totožných strukturálních procesech. Druhé pojetí si zase neví rady s otázkou, proč se podobné ideje prosazují ve stejné době na různých místech, když zároveň nejsme schopni prokázat existenci přímého kulturního transferu.<sup>58</sup> Zároveň každý z nich upozorňuje na jednu zásadní stránku historie sociálního státu. Člověk je existenciálně rozkročený mezi dvěma světy – mezi sféru struktur, které jsou mu vnější, a sféru významů, která se formuje prostřednictvím diskurzivního vyjádření zkušenosti konfrontace s těmito strukturami. Sociální historiografie, pokud nechce upadnout do ekonomického determinismu, k němuž tenduje první výklad, nebo naopak kulturalistickému determinismu, k němuž směřuje druhý výklad, by měla akcentovat obě zmíněné dimenze.<sup>59</sup>

Východisko naší argumentace v této disertační práci představuje klasický koncept modernizace jako dlouhodobý proces komplexní transformace agrární, tradicionalistické, lokálně uzavřené společnosti s hierarchicky stavovsko-kastovní formou do podoby industriální společnosti, založené na ekonomickém růstu, mezinárodní kooperaci a občanském principu. Teoretici modernizace mezi sebou vedou nejen vášnivý spor, zvláště o problému implicitního etnocentrismu této teorie a také o singularitu, resp. pluralitu modelů modernizačního procesu. V čem se patrně všichni shodují je fakt, že modernizace vede k rostoucí strukturální diferenciaci společnosti, v níž se jednotlivé společenské subsystémy (ekonomika, politika, komunita, kultura, jež se dále člení na sekundární subsystémy) osamostatňují, získávají autonomii a navzájem se i relativně uzavírají. Za charakteristické znaky modernizačního procesu můžeme v návaznosti na Jana Kellera považovat čtyři dlouhodobé procesy, které transformují společnost tradiční v moderní:<sup>60</sup> 1. generalizace

---

<sup>58</sup> Více ke kritikám těchto přístupů viz ABRAMS, Philip: *Historical Sociology*, New York 1982, pp. 8–17.

<sup>59</sup> K tomuto způsobu historické argumentace viz ELEY, Geoff – NIELD, Keith: *The Future of Class in History – What 's Left of the Social?*, Ann Arbor 2007, pp. 195–200.

<sup>60</sup> Existují alternativní varianty typologických znaků. Např. Nina Degele a Christian Dries ve své standardní příručce počítají s osmi: diferenciaci, individualizaci, racionalizaci, ovládnutí přirozenosti (jak ve smyslu

vztahů – formalizované struktury moderních organizací zvyšuje zaměnitelnost těch, kdo do takových vztahů vstupují, tj. vztahy se stále méně váží na konkrétní lidi a na konkrétní situace. 2. individualizace – nárůst významu jednotlivce a jeho vymaňování z omezujících pout tradičních sociálních útvarů. 3. funkční diferenciaci společnosti – vytvoření vysoce autonomních subsystémů sociálního života (ekonomický, právní, politický subsystém atd.). 4. racionalizace praxe – což znamená jednak rostoucí „odkouzlování“ světa a zároveň však obsahuje nebezpečí nadvlády instrumentální racionality.<sup>61</sup>

Dynamiku tomuto procesu dodaly dvě revoluce: průmyslová revoluce mající kořeny na britských ostrovech v pozdním 18. století a politická revoluce vycházející zhruba ve stejné době ze severní Ameriky a z Francie.<sup>62</sup> Z interakce dlouhodobých důsledků těchto dvou revolučních procesů vznikl na evropském kontinentu sociální stát.<sup>63</sup> Industrializace s sebou přinesla nejen změnu výrobních technologií, nýbrž i zásadní demografické změny. Prudký populační růst doprovázející v Evropě průmyslovou revoluci je v tomto směru jen jednou z více jevových stránek. Z převážně agrární a venkovské populace se stala stále více populace městská. Oproti dosud dominantnímu agrárnímu sektoru se hlavní segment závislé pracovní síly přesunul do průmyslu. Dosavadní paternalistický vztah mezi pánem a jeho čeledí začal být nahrazován námezdním poměrem založeným na smlouvě formálně rovných stran o prodeji a nákupu pracovní síly (pracovní smlouva), a tedy paternalistická osobní závislost začala být se zrušením poddanství nahrazována liberálním principem svobodných a formálně rovných individualit.<sup>64</sup> Ve městech se tato námezdní pracovní síla koncentrovala především v periferních oblastech s nekvalitním bydlením i infrastrukturou, což vyvolávalo závažná hygienická i bezpečnostní rizika. Urbanizace s sebou přinesla také změny ve fungování rodiny i ve formách fungování komunity.

Rostoucí závislost na námezdní práci vyvolává otázky, na něž společnost dříve či později reaguje. Co s dělníky, kteří zestárlí a nemohou již pracovat? Co s živiteli rodin, kteří onemocněli anebo v důsledku úrazu se stali invalidními? Co s těmi, kteří v důsledku fyzické nebo mentální indispozice nejsou způsobilí k výkonu práce? Jak zabezpečit příslušníky rodin, jejichž živitel zemřel? Jistěže tyto otázky existovaly již dávno před průmyslovou revolucí, ale v agrární společnosti k jejich řešení postačovaly mechanismy rodinného zaopatření, veřejnoprávní chudinská péče a charity. Graduující urbanizace zase vyvolávala otázku, jak zabezpečit uspokojivé hygienické podmínky ve městech, aby nedocházelo k šíření nakažlivých chorob a vzniku epidemií? Zatímco první průmyslová revoluce potřebovala

---

moderní vědy, tak i disciplinace přirozenosti člověka), vývojová akcelerace, globalizace, integrace, a (i přes emancipační rétoriku spojenou s procesem modernizace) zvýraznění genderové nerovnosti. Srv. DEGELE, Nina – DRIES, Christian: *Modernisierungstheorie: eine Einführung*, München 2005, S. 23–26.

<sup>61</sup> KELLER, Jan: *Teorie modernizace*, Praha 2007, s. 60–65.

<sup>62</sup> RIMLINGER, Gaston: *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York 1971, s. 2–3.

<sup>63</sup> V tomto chápání navazujeme na výklad v knize PIERSON, Christopher: *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, 2nd ed., Cambridge 1998, p. 11–13.

<sup>64</sup> STEINFELD, Robert: *Coercion, Contract and Free Labor in the Nineteenth Century*, Cambridge 2001.

spíše prostou manuální sílu, rostoucí složitost výrobního procesu v důsledku druhé průmyslové revoluce od konce 19. století znamenala i růst poptávky po kvalifikované pracovní síle, a s tím začala vzrůstat důležitost vzdělávací politiky. Uznání nedobrovolné nezaměstnanosti, k němuž došlo rovněž v pozdním 19. století,<sup>65</sup> vyvolalo otázku, jak zabezpečit nepracující, které zároveň nelze vinit z toho, že jsou nezaměstnanými dobrovolně? Postupný kvantitativní růst středních vrstev zase tematizoval otázku, jak zajistit odpovídající životní úroveň v období, kdy se nacházejí mimo trh práce, také jim, když dávky chudinské péče jsou z hlediska jejich společenského statusu nedostatečné a mnohdy i morálně neakceptovatelné. Jistě tento výčet otázek není zdaleka vyčerpávající, ale snad v dostatečné míře demonstruje společenské problémy, k jejichž řešení se postupně začaly utvářet dílčí sociální politiky, jako je bytová politika, politika sociálního zabezpečení či vzdělávací politika, stejně jako i rozvíjet dílčí sociálně politické nástroje, jako je sociální pojištění, subvencovaná výstavba, hygienická regulace, všeobecná školní docházka atd.

Výše citovaný Christopher Pierson dodává, že paralelně s průmyslovou revolucí se dovršil proces formování suverénního teritoriálního státu a začalo docházet k pozvolnému rozvoji politické demokracie.<sup>66</sup> První ze zmíněných procesů znamenal vnitřní pacifikaci, centralizaci vládní moci, početní růst profesionálů-byrokratů ve veřejné službě a expanzi intervenování veřejné moci do stále většího množství, jež dříve zůstávaly mimo její pozornost. Demokratizace znamenala především rozšiřování volebního práva, s čímž se rozšiřoval i prostor občanského uznání na další skupiny obyvatelstva. Začaly vznikat masové politické strany, především sociální demokracie a další, které se zaměřovaly na dělnický elektorát, což zvyšovalo politickou relevanci tématu *otázky sociální*. Rozmach těchto stran je však relativně pozdní, a proto u opatření, jež dnes považujeme za počátky moderního sociálního státu v západní a střední Evropě, nacházíme nejčastěji bytostné konzervativce nebo reformní liberály, nikoli však socialisty. Až do 30. let 20. století totiž nebyly dělnické strany až na zcela ojedinělé výjimky (např. Rakousko v roce 1919) schopny v demokratickém systému vytvořit jednobarevné většinové vlády, a proto je v historickém výzkumu dodnes oblíbeným tématem zkoumání, jaké třídní koalice zavdaly příčinu expanzi sociálního státu ve 20. století.<sup>67</sup>

Jakkoli se z výše uvedeného výkladu může zdát, že proces formování sociálního státu vykazuje značnou kontinuitu a pozvolnost, byl vším jen ne přímočarým a konstantně dynamickým. Změny nabraly na rychlosti především od 70. let 19. století. Do tohoto období také bývá některými autory kladen počátek tzv. první krize modernity, jež rozhraničuje

---

<sup>65</sup> K otázce „vynalézání nezaměstnanosti“ viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Odvrácená tvář meziválečné prosperity: Nezaměstnanost v Československu v letech 1918 – 1938*, Praha 2008, s. 17–68.

<sup>66</sup> PIERSON, Christopher: *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, 2nd ed., Cambridge 1998, p. 11–13.

<sup>67</sup> Srv. např. BALDWIN, Peter: *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge 1990.

epochu omezeně liberální modernity 19. století a organizované modernity období po druhé světové válce (Peter Wagner).<sup>68</sup> Klasik britské sociální historiografie Albert Venn Dicey před jedním stoletím hovořil o tom, že pro epochu, v níž žil, byl charakteristický přechod od individualismu ke kolektivismu, přičemž počátky této transformace kladl v případě britského prostředí do pozdních 60. let 19. století.<sup>69</sup> Později byl ze strany historiků právem rozsáhle kritizován pro zjednodušování a přílišnou schematičnost, když říkal, že 19. století lze v Anglii rozdělit na tři části: v první třetině dominoval veřejnému mínění toryovský konzervatismus, v druhé třetině benthamovský liberální individualismus a s třetí třetinou se pojil nástup socialistického kolektivismu. I když se s jeho periodizací nemusíme ztotožňovat, upozorňuje nás na důležitý proces, který nastal v poslední třetině 19. století. Tam, kde Dicey hovořil o nástupu kolektivismu a Wagner zase o první krizi modernity a nástupu vyšší míry organizovanosti, Michael Freedon říká, že odcházející 19. století odkázalo svému nástupci dva ideové statky představující podmínky možnosti realizace sociálního státu: prosazení konceptu společnosti jako organického celku (oproti atomistickému individualismu klasického liberalismu) a uznání státní intervence jako trvalého a nikoli jen příležitostného a dočasného nástroje v řízení vnitřní politiky.<sup>70</sup>

Dynamiku krize modernity získala v 90. letech 19. století, kdy se urychlil proces koncentrace kapitálu, začala expandovat sociální politika (nejen v podobě bismarckovského sociálního pojištění, nýbrž i dalších programů<sup>71</sup>), zformovaly se socialistické (a někdy též konzervativně zaměřené) masové strany namísto stávajících honoračních, a klasický liberalismus měšťanských honorací s rozšiřováním volebního práva začal postupně ztrácet na významu. Další stupeň představuje první světová válka a s ní spojená dosud bezprecedentní míra státní intervence do ekonomiky i soukromí občanů, kdy pod praporem patriotismu podnikatelé, odbory a stát společně spolupracovali při řízení společnosti v totálním válečném konfliktu. Meziválečná epocha pak podle tohoto pojetí s sebou přinesla zkušenost hluboké nestability post-liberálního režimu (následujícího po liberálním řádu devatenáctého století) a hledání alternativy v podobě ať již stalinského komunismu, lidové fronty, fašismu, národního socialismu nebo Nového údělu (New Deal). Těmto všem režimům byla společná víra

---

<sup>68</sup> WAGNER, *Soziologie der Moderne*, S. 112–113.

<sup>69</sup> DICEY, Albert Venn: *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, Indianapolis 2008 (první vydání 1917).

<sup>70</sup> FREEDEN, Michael: The Coming of the Welfare State. In: BALL, Terence – BELLAMY, Richard: *Cambridge History of Twentieth-Century Political Thought*, Cambridge 2008, p. 8–9.

<sup>71</sup> Máme zde na mysli zvláště koncepcce tzv. municipálního socialismu objevujícího se na konci 19. století v různých variantách v rozličných zemích evropského kontinentu, především pak ve Francii, Německu a Rakousku. Srv. FASORA, Lukáš: Brněnský municipální socialismus 1880–1914 jako platforma spolupráce měšťanské a dělnické elity?. In: FASORA, Lukáš – HANUŠ, Jiří – MALÍŘ, Jiří (eds.): *Občanské elity a obecní samospráva 1848–1948*, Brno 2006, s. 219–229. Z dobových reflexí tohoto pojmu viz např. COHN, Gustav: Municipal Socialism, *Economic Journal* 20, 1910, pp. 561–568. Tento autor zdůrazňuje, že sociální ochrana představuje jen dílčí segment municipálního socialismu vedle provozu rozličných veřejných podniků (p. 562); LEVEY, Edgar: Municipal Socialism and Its Economic Limitations, *Political Science Quarterly* 24, 1909, pp. 23–56; dobová kritika viz též FIAMINGO, G.: Municipal Socialism in Europe, *Journal of Political Economy* 6, 1898, pp. 396–401.

v záchranu v podobě vyšší míry organizovanosti sociálního systému, třebaže každý z nich tuto „organizovanou modernitu“ realizoval ve zcela odlišné podobě.<sup>72</sup> A, jak již bylo řečeno v předchozím oddíle o konceptu *social security* každý zahrnoval také příslib vyšší míry sociálního bezpečí obyvatelstva.

Přestože každý existující sociální stát představuje jedinečnou a neopakovatelnou strukturu, jež se vyvinula v důsledku stejně jedinečného historického vývoje, každý si můžeme převést na jednoduchý teoretický model skládající se ze tří pilířů podle finančních zdrojů.

První pilíř představuje sociální pojištění, jehož financování pochází z pojistného. Právo na dávky a služby z tohoto systému vzniká jednotlivci, popř. osobám na něm závislým, začleněním do pojišťovacího systému a placením pojistného a existencí předem určené sociální události, proti níž je pojištěnec svým pojištěním chráněn (dosažení důchodového věku, onemocnění, ztráta zaměstnání atd.). Druhý pilíř je financovaný z daní. Z hlediska své struktury je nejsložitější, protože jej můžeme dělit na dvě relativně nezávislé části. Jeho první část představuje chudinská péče. Toto politicky nepřilíš korektní označení začalo být během 20. století nahrazováno korektnějším pojmem sociální péče (v Československu k této terminologické proměně došlo během 20. let).<sup>73</sup> Podstatou chudinské péče je means-test, tedy test sociální potřeby uchazeče o dávky či služby. Oproti pojištění tedy nerozhoduje skutečnost, zda je člověk pojištěn či nikoli, nýbrž zda je sociálně potřebný. Druhou část druhého pilíře financovaného z daní představují oprávnění na dávky a služby vyplývající z titulu občanství (v praxi častěji z dlouhodobého místa pobytu). Zatímco u pojištění rozhoduje, zda je člověk pojištěn, a u sociální péče, zda je sociálně potřebný, zde postačuje právně stanovená příslušnost k občanskému celku.<sup>74</sup> Typickým příkladem je v tomto směru třeba bezplatná zdravotní péče, plošné rodinné přídatky nevázané na pojištění, anebo v dnešní době dávky při rodičovské dovolené.

Třetí pilíř představují doplňkové systémy, které jsou financovány na principu svépomoci ze soukromých zdrojů jednotlivců a které jsou spravovány zásadně soukromými institucemi. Jde např. o současné důchodové připojištění. I když odborové organizace nelze považovat za úplně typické soukromé spolkové instituce s ohledem na jejich veřejnou úlohu

---

<sup>72</sup> K tomu Wagner dodává: „*Liberální* praktiky se zakládají na svobodné dohodě a asociování množství jednotlivých aktérů při určení míry a obsahu kolektivních uspořádání ve společnosti. Pokud je tato definice akceptována, můžeme ukázat, jak tyto liberální praktiky od devadesátých let devatenáctého století do sedmdesátých let století dvacátého ztrácí na významu. Oslabují ve prospěch *organizovaných* praktik, které vyžadují koalice skupin individuů podle sociálních kritérií před rozhodnutím o kolektivních uspořádáních a jejich provedením... Vůdci domněle homogenního členstva jeho jménem mluví a jednají; *reprezentují* jej.“ WAGNER, *Soziologie der Moderne*, S. 112–113. K aplikaci wagnerovské konceptualizace v české historiografii viz RÁKOSNÍK, Jakub – NOHA, Jiří: *Sny o lepším světě: Dopad velké hospodářské krize na evropskou společnost v letech 1929–1934*, (v tisku).

<sup>73</sup> Někdy hovoříme také o sociální pomoci (social assistance), jejíž význam je obsahově užší.

<sup>74</sup> Srv. WALKER, Robert: *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, Maidenhead 2005, p. 89–92.

(např. účast v korporativistických platformách typu tripartity), zabezpečení jednotlivců prostřednictvím odborové organizace, které se rozmáhalo při neexistenci veřejnoprávního sociálního pojištění v 19. století, by patřilo rovněž do této skupiny. Tento třetí pilíř, protože funguje na privátní bázi, ve své podstatě nemá nic společného se sociálním státem. Přesto však nemůže být přehlížen, protože zvláště mezi zastánci liberálního konceptu sociální politiky převládá tendence ulehčovat finančnímu zatížení státního rozpočtu a pokladen veřejnoprávního pojištění přesunutím části sociální ochrany na privátní subjekty fungující na principu soukromého práva a principu dobrovolné účasti v systému.

Ponecháme-li zde stranou tento třetí pilíř, je zřejmé, že právní titul na dávky a služby poskytované sociálně politickými institucemi jednotlivci vzniká třemi možnými způsoby: buď (1) účastí v pojistném systému, nebo (2) sociální potřebností, anebo (3) občanskou příslušností. Tyto právní tituly nám mohou být nemálo užitečné v úsilí o vytvoření obecné periodizace dějin sociálního státu. Sociální historie si nikdy nepotrpěla a ze své podstaty ani nemůže potrpět na exaktní časové rozčlenění, které jinak důsledně požadujeme v politických dějinách. Periodizační mezníky historie sociálního státu můžeme proto stanovit pouze rámcově: kolem roku 1880, kolem roku 1945 a kolem roku 1975.<sup>75</sup>

Pro první období, které můžeme označit za liberální, je charakteristická existence výhradně chudinské péče, jejíž kořeny sahaly často hluboko do raného novověku. Příležitostně byla doplňována v různé míře rozvinutou sítí svépomocných systémů zahrnovaných do třetího pilíře. I když se habsburská monarchie v míře rozvinutosti takových svépomocných aktivit nemohla rovnat Anglii, i zde již v první polovině 19. století existovaly např. svépomocné pokladny kartounkářských dělníků.<sup>76</sup>

Druhé období se vyznačuje rozmachem povinného sociálního pojištění. Pokud tento první pilíř budeme považovat za základ sociálního státu, pak musíme zakladatelské zásluhy přisoudit bismarckovskému Německu, které v 80. letech 19. století uzákonilo obligatorní, veřejnoprávní a samosprávné sociální pojištění (úrazové, nemocenské a starobní).<sup>77</sup> Rakousko ve stejné době vybudovalo pojišťovací logice, třebaže zabezpečení ve stáří (s výjimkou předlitavských horníků) chybělo. Šíření pojišťovacího modelu následně probíhalo velmi rychle. V době první světové války, jak uvádějí Stein Kuhnle a Anne Sander, většina evropských států měla alespoň dvě ze čtyř základních pojištění. Z mimoevropských zemí pouze Nový Zéland měl dvě a Austrálie tři. Expanze pojišťovacích systémů mimo Evropu nastala teprve v meziválečném období, zvláště zásluhou působení Mezinárodní organizace

---

<sup>75</sup> Uvedená periodizace se navíc nápadně překrývá s obvyklou obecnou periodizací modernizačního procesu. Do cca roku 1880 jde o omezení liberální modernity, po níž následuje první krize modernity. Dobu po roce 1945 označujeme jako éru organizované modernity (často se v literatuře označuje také jako organizovaný kapitalismus), která končí v 70. letech tzv. druhou krizí modernity. Srv. KELLER, Jan: *Dějiny klasické sociologie*, Praha 2004.

<sup>76</sup> Více viz NOVOTNÝ, Karel: *Severočeští tiskaři kartounu v první polovině 19. století*, I. díl, Praha 1993.

<sup>77</sup> K formování bismarckovského modelu v Německu viz RÁKOSNÍK, Jakub: Cukr a bič kancléře Bismarcka, *Historický obzor* 15, 2004, s. 130–138.

práce. Rakousko v té době mělo tři pojištění a Uhersko dvě.<sup>78</sup> Nesmíme zapomínat, že v žádném případě nešlo o univerzalistická pojištění zahrnující v zásadě veškerou populaci. Zásadně se vztahovalo jen na vybrané skupiny obyvatel. Výjimkou bylo v tomto směru jen minimálně – např. švédské lidové penze z roku 1913. Nejdokonalejší z hlediska zahrnutí maximálního počtu obyvatelstva byla v době vypuknutí první světové války dle citovaných autorů sociální ochrana v Dánsku a Velké Británii po uzákonění národního pojištění v roce 1911.

Třetí období bývá označováno jako „zlatá éra“ sociálního státu, vyznačující se rychlým růstem podílu sociálních výdajů v relaci k HDP, rozmachem dílčích nástrojů sociální ochrany, stejně jako zahrnováním rostoucího počtu obyvatelstva pod deštník sociální ochrany ve smyslu kréda sociálního bezpečí „od kolébky do hrobu“. Právě v tomto období, třebaže ojedinělé příklady nalezneme i v dřívějším období, zažívají značný rozmach programy fungující na občanském principu, třebaže v závislosti na místních tradicích sociální politiky v různých zemích Evropy v nestejně míře.

Čtvrté období označujeme obvykle jako „krizi sociálního státu“.<sup>79</sup> Adekvátnější je však spíše hovořit o restrukturalizaci sociálního státu, protože komparativní kvantitativní výzkumy nenasvědčují tomu, že by v období posledních téměř čtyř dekad došlo k výraznějšímu omezení sociálních výdajů navzdory často radikální rétorice vlád.<sup>80</sup> Ať již hovoříme o krizi nebo restrukturalizaci sociálního státu, je nutné brát na základě předchozích výkladů v potaz, že sociální stát má jednak svou kvalitativní dimenzi a tu představují mezinárodním právem garantovaná hospodářská, sociální a kulturní práva, a jednak dimenzi kvantitativní, tedy štedrost. Odhlédneme-li od radikálně liberální kritiky, která zpochybňuje i samotnou dimenzi kvality, politické diskuse se koncentrují zásadně na dimenzi kvantitativní. Igor Tomeš k tomuto výmluvně poznamenává: „Může vzniknout dojem, že koncepce sociálního státu (jeho kvalita) je v krizi, ale předmětem kritiky je spíše rozsah sociální ochrany hrazené povinně státem nebo veřejnoprávními institucemi cestou přerozdělování mezi občany. Jde spíše o nákladnost některých konkrétních povinných sociálních uspořádání v jednotlivých evropských státech. Nejčastější příčinou jsou změněné ekonomické a demografické podmínky v dané zemi. Tento stav vyžaduje změnu – reformu rozsahu sociálního přerozdělování, tj. redefinici rozsahu přerozdělování.“<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Čtyři základní modely pojištění jsou: a) nemocenské, včetně mateřské ochrany; b) starobní a invalidní; c) úrazové; d) pojištění v nezaměstnanosti. Jako pátý model k němu ještě doplňují rodinné přídatky, které však vznikají až v meziválečném období. KUHNLE, Stein – SANDER, Anne: *The Emergence of the Welfare State*. In: CASTLES, Francis et al. (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, New York 2010, p. 72–76.

<sup>79</sup> Následující konceptualizace krize sociálního státu jako tří paralelních dílčích krizí je převzata z publikace – POTŮČEK, Martin: *Sociální politika*, Praha 1995, s. 38.

<sup>80</sup> Francis Castles uvádí na základě výzkumu údajů z 80. a 90. let, že oproti sociálním výdajům mají v tomto období tendenci klesat spíše jiné typy veřejných výdajů. Výraznější omezení sociálních výdajů v Evropě v tomto období zažily podle jeho názoru jen dvě země – Irsko a Holandsko. Viz CASTLES, Francis: *The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford 2004, pp. 24–30.

<sup>81</sup> TOMES, Igor: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha 2010, s. 95.

Krizi sociálního státu můžeme zjednodušeně konceptualizovat jako souběh tří krizových procesů: 1. krize financování (ve spojení s demografickými změnami); 2. krize efektivity; 3. krize legitimacy.

ad 1) Nejviditelnější část a nejvíce diskutovanou část jistě představuje krize financování, která souvisí se stárnutím populace. Problém však není jen v růstu nákladů na starobní důchody. Prodlužování průměrného věku vede také k prodlužování studia, čímž se rovněž náklady zvyšují. Vyšší stupně školství, které dříve byly vysoce sociálně exkluzivní, se během druhé poloviny 20. století začaly stávat stále dostupnějšími rostoucímu počtu obyvatel (hovoří se v tomto směru o zmasovění vysokého školství). Růst nákladů s tím spojený vyvolává kritiku požadující zvýšení finanční účasti studentů. Zvyšující se náklady se týkají i zdravotní péče, nejen kvůli technologické revoluci v léčbě, nýbrž i kvůli rostoucímu podílu starších osob, jež z podstaty věci vyžadují vyšší zdravotní náklady než mladší lidé. Další problém z hlediska finančního představuje v Evropě také dlouhodobě vysoká míra nezaměstnanosti, jež v poválečném období oscilovala kolem přirozené míry frikční nezaměstnanosti, pročež nevyžadovala ani příliš peněžních zdrojů. Růst dlouhodobé strukturální nezaměstnanosti od 70. let vedl k růstu nákladů na tuto skupinu osob.

Ad 2. Druhou složkou krize je krize efektivity sociálního státu. Tato kritika se soustřeďuje na neefektivní realizaci rozličných programů sociální ochrany, ať již jde o námitky proti přebujelé byrokracie přizívající se na jejich realizaci, anebo neefektivitu umělého vytváření pracovních míst z veřejných zdrojů pro snížení cifer statistiky nezaměstnanosti. Avšak hlavním předmětem kritiky efektivity sociálního státu se stal segment populace, označovaný některými autory jako *underclass*. Definice této skupiny dle Charlese Murrye zní následovně: „Underclass není synonymum chudoby nebo znevýhodnění... [Příslušníci této skupiny] žijí v nuzných obydlích, produktivní práce, rodina, komunitní život mezi nimi existuje jen ve fragmentárních či pokažených formách. Většina příslušníků *underclass* má nízké příjmy, ale jejím odlišujícím znakem není chudoba či neschopnost uspokojit základní fyzické potřeby. Underclass se vyznačuje sociální dezorganizací, společenskou marginalizací a absencí hodnotných společenských rolí.“<sup>82</sup> Problém tohoto fenoménu spočívá také v jeho generační reprodukci, kdy se sociální pozice rodičů a stereotypy jejich chování přenáší na generaci jejich dětí. Krizi efektivity sociálního státu musíme tedy spatřovat v tom, že není schopen naplnit jeden ze svých klíčových cílů. Místo aby poskytoval práceschopným sociální bezpečí v době jejich pracovní neschopnosti a staral se o osoby práce neschopné, generuje vrstvu lidí dlouhodobě či trvale závislých na jeho dávkách a službách. V této souvislosti však nesmíme zapomínat na výraznou ideologickou zatíženost konceptu *underclass*. Mezi jeho zastánci nalezneme klasické liberály kladoucí důraz na individuální zodpovědnost, jeho odpůrci zase zdůrazňují morální předsudky, které implicitně tento pojem obsahuje, a upozorňují na objektivní determinanty společenského

---

<sup>82</sup> Cit. dle MURRAY, Charles: *The Underclass Revisited*, Washington 1999, p. 2.



postavení této skupiny, které nesouvisí s individuální odpovědností a schopností pomoci si vlastní vůlí. Tyto kontroverze zapříčiňují, že se tento pojem v odborných pojednáních jako hodnotově neutrální analytický pojem příliš neobjevuje, a naopak se stává předmětem konfliktů v ideologicky motivovaných debatách.<sup>83</sup>

Krizi efektivity můžeme nahlížet ještě přinejmenším z jednoho hlediska. Výše zmíněná neschopnost vlád evropských zemí restringovat štedrost sociální ochrany bývá zjednodušeně vykládána jako fiskální populismus, ke kterému soudobá pluralitní demokracie tenduje. Když si Paul Pierson v polovině 90. let kladl otázku, proč je tak složité omezovat sociální výdaje, našel odpověď v tom, že institucionální struktura sociálního státu představuje obživu pro příliš velké množství voličů. Nejsou to jen adresáti sociálních dávek, nýbrž i část úřednictva zajišťující jeho provoz, a také pracovníci zdravotnictví a školství, pokud nejsou financováni výhradně ze soukromých zdrojů. Tito lidé představují příliš početnou voličskou základnu, s níž se politické strany oprávněně obávají dostat do konfliktu. Proto také Pierson konstatuje, že výraznější útok vlády na sociální výdaje (a teď odhlédneme od pouhé radikální rétoriky vlád ve jménu rozpočtových úspor) je v demokratickém systému očekávatelný jen v případě čtyř do značné míry výjimečných situací: pokud je vláda dost silná a nemusí se obávat ztráty části svých voličů; pokud existuje vážná rozpočtová krize; pokud se mění pravidla hry a v rámci těchto změn je snadnější restriktivní reformu ospravedlnit (v úvahu jako příklad přichází např. snahy o zformování fiskální unie v rámci EU v naší současnosti); pokud lze restrikcí částečně „ukrýt“ tím, že v decentralizovaném státě se vláda může vymluvit na aktivity nižších stupňů veřejné správy, do nichž nemá kompetenci zasahovat.<sup>84</sup>

Ad 3) Třetím aspektem krize sociálního státu je krize legitimacy spočívající ve zpochybnění oprávněnosti společenské redistribuce. Rozmach této kritiky, podobně jako v případě krize efektivity, je spojen především s mocenským nástupem tzv. nové pravice v 70. letech 20. století ideologicky se navracející ke kořenům klasického liberalismu 19. století. Nová pravice zaměřila svou kritiku nejen na fungování sociálního státu prostřednictvím měřítka ekonomické efektivity, nýbrž i z hlediska morální oprávněnosti jeho působení. První krize modernity vrcholící velkou hospodářskou krizí 30. let, kdy drtivou převahu v západoevropských zemích představovala průmyslová zaměstnanost, vedla k posílení levicových stran a nakonec i vytvoření poválečného politického konsenzu, na němž spočívala expanze sociálního státu následujících desetiletí. Reakcí dělnictva, které představovalo klíčový segment zaměstnanosti, byl po zkušenosti s hospodářskou krizí a válkou právě příklon k levici. V důsledku toho i tradiční pravicové strany byly ochotny ve svém programu akceptovat řadu požadavků týkajících se expanzivní sociální politiky a

---

<sup>83</sup> K pojmu *underclass* z domácí literatury viz např. MAREŠ, Petr: *Sociologie nerovnosti a chudoby*, Praha 1999, s. 178–184.

<sup>84</sup> Srv. PIERSON, Paul: *The New Politics of the Welfare State*. In: GOODIN, Robert – MITCHELL, Deborah (eds.): *Foundations of the Welfare State*, vol. III, Cheltenham 2000.

ekonomického intervencionismu státu.<sup>85</sup> V druhé krizi modernity 70. let již zaměstnanost vykazovala odlišnou strukturu – převažovala zaměstnanost v terciálním sektoru. Bílé límečky ze sektoru služeb, což jsou povolání ze své podstaty mentálně více individualistická, na ekonomickou stagnaci 70. let reagovaly naopak příklonem k nové pravici. Výstižně tento proces, který západní země zažily o více než desetiletí dříve než některé země středovýchodní Evropy (včetně České republiky), shrnul ve své knize George Irvin: „Důležitou podobnost mezi Thatcherovou a Reaganem byl způsob, jakým oba byli schopni inkorporovat nové voličstvo do politiky. Pokles průmyslové zaměstnanosti a institucionalizované dělnické solidarity spolu s růstem nové nižší střední třídy [...] pomohl podkopat poválečný konsenzus o sociálním blahobytu založený na dvou pilířích – státem financované sociální ochraně a keynesiánské plné zaměstnanosti. Zatímco jen několik prozíravých hlasů na levici rozpoznalo důležitost těchto změn, byla to pravice, která získala iniciativu v podchycení tohoto elektorátu na základě nového individualistického konsenzu zdůrazňujícím svobodu na tržních principech.“<sup>86</sup>

Výše nastíněný způsob nahlížení historické tematiky sociálního státu je pro způsob koncipování této disertační práce určující. Historická věda nemá mít za úkol morální hodnocení minulosti. Ani nemá dokazovat, že má pravdu levice nebo pravice, a tím pomocí historické argumentace rozsuzovat ideologické spory současnosti. Jediné, co může v tomto případě učinit, je pokusit se o porozumění podmínkám možnosti vzniku sociálního státu, popsat jeho fungování a strukturální odlišnosti jednotlivých typů, stejně jako i postihnout podmínky možnosti jeho destabilizace v posledních desetiletích.

---

<sup>85</sup> K utváření tohoto poválečného sociálně-reformního konsenzu viz podrobněji RÁKOSNÍK, Jakub: *Sovětizace sociálního státu – Lidově-demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960*, Praha 2010.

<sup>86</sup> IRVIN, George: *Super Rich: The Rise of Inequality in Britain and the United States*, Cambridge 2008, p. 79.

## **Kapitola druhá: Historie pojmu „sociální stát“ v Československu**

Historický vývoj pojmu sociální stát na našem území můžeme pro přehlednost rozdělit do čtyřech časových period, které můžeme označit jako: doba utopie (od poloviny 19. století do konce první světové války), doba utváření (1918–1948), doba nepřátelství (1948–1989), doba stabilizace (po roce 1989).

### **Fáze první – sociální stát jako utopie:**

Pro toto období bylo charakteristické, že sémantické pole pojmu sociální stát bylo značně široké a rozvolněné. Můžeme v tomto směru diagnostikovat dva základní významové proudy. Nejčastěji sociální stát představuje obvykle jasněji nedefinovanou kategorii, která se využívá pro označení cílů programu sociální demokracie (tj. zespolečenštění výrobních prostředků a tomu odpovídající restrukturalizace společnosti). Vedle toho se prosazuje pojetí, které v sociálním státu spatřuje konsekvenci modernizačního procesu vyplývající z rostoucího státního intervencionismu a omezování ideologie klasického liberalismu. V obou případech jde o popis toho, co není a co má být výsledkem teprve budoucího vývoje. Proto tuto první vývojovou fázi označujeme za utopickou. Sociální stát ať již v prvním, nebo druhém vymezení, hrál v dobovém politickém diskurzu roli více méně okrajovou.

Pojem sociální stát na české území proniká prostřednictvím německého diskurzu. Historik Jan Heidler ve své knize z roku 1914 připisuje použití pojmu sociální stát již Antonu Springerovi v době revoluce 1848 v knize *Geschichte des Revolutionszeitalters 1789–1848*.<sup>87</sup> Je pravda, že na jednom jediném místě v knize Springer tento pojem použil ve tvaru „einen sozialen Staat zu schaffen“. Jeho budoucí uskutečnění připsal ve světových dějinách Slovanům díky jejich „čerstvé přirozenosti, jejich společenským mravům, jejich federativním tendencím a právním zvyklostem“. Tím by doplnili a završili úsilí budování moderní civilizace Britů, Francouzů a Němců. Pro Springera je charakteristické hegelianské nahlížení historického vývoje jako lineárního vývoje směrem ke svobodě.<sup>88</sup> Anglie dala světu průmyslovou revoluci osvobozující jej od přírodního omezení obživy, Francie nové společenské uspořádání vzešlé z revoluce a Německo svobodný, humanistický světový názor. Poslední krok náleží Slovanům.<sup>89</sup> Sociální stát však Springer nikde v knize nedefinuje. Jeho představu však můžeme dovozovat z jeho pojednání o podstatě socialismu. Veškerá lidská práva jsou podle socialistů jen fantazií, dokud není dostatečně umenšena materiální bída lidu. Proto každá reforma nemůže být jen politická, nýbrž také sociální. Doslova jde o prolomení

---

<sup>87</sup> HEIDLER, Jan: *Antonín Springer a česká politika v letech 1848–1850*, Praha 1914, s. 111.

<sup>88</sup> „Dějiny nedělají ani diplomaté, ani demagogové. Pokrokový vývoj lidských dějin určuje věčné přírodní zákony, jež z pozadí rozvojem duchovního života řídí veškerou nutnost, stejně jako hmotný svět.“ SPRINGER, Anton: *Geschichte des Revolutionszeitalters 1789–1848*, Prag 1849, S. 720.

<sup>89</sup> tamtéž, S. 719.

tisíciletého prokletí lidstva, uvrženého z ráje na zem, aby nakonec uskutečnilo nebe na zemi.<sup>90</sup>

Třebaže si Springer zachovává zřetelný odstup od socialismu, jeho hegelovská metafyzika dějin a důraz na otázku sociální v éře modernity jej k němu silně přibližuje. Cíl dějin předpokládá překonání odcizení a uskutečnění nového řádu, jehož základem bude svoboda osobnosti. K tomu je nutné zavedení pevných vztahů mezi jednotlivcem a vnějším světem do podoby organického celku. Tím se docílí překonání izolace jednotlivce a vnitřního rozštěpení společnosti, které vzešlo z rozpadu předmoderního společenského uspořádání. Bylo mu zcela lhostejné, zda tento cíl lidských dějin, tedy sociální stát, byl formulován v pojmech politických programů, ve filozofické spekulaci, v sociálním blouznění nebo náboženském vytržení – všechny tyto formulace, jak se Springer domníval, se totiž navzájem křížují a představují viditelné vrcholky těch idejí, které představují základ celé moderní epochy.<sup>91</sup> I když jsem toto první období označil jako „dobu utopie“, nutno poznamenat, že pro Springera je sociální stát historickou nutností, která se dříve či později z důvodů zákonitostí historického vývoje uskuteční.

V diskurzu druhé poloviny 19. století však toto hegelovské pojetí nezískalo hegemonní postavení. Naopak jej nahradily postupem času dvě odlišné perspektivy – pro zjednodušení je označme jako revoluční a reformní. Buď byl sociální stát konceptualizován jako revoluční utopický cíl socialistického hnutí, anebo se objevoval jako institucionální korektor sociálního napětí v průmyslové společnosti. Podíváme-li se do terminologické výbavy raného sociálně demokratického hnutí v českých zemích, pojem sociální stát přitom nepatřil mezi příliš frekventovaná slova. Silná závislost rakouských socialistů v programu a teorii na hnutí v sousedním Německu vedla k tomu, že se častěji objevují tvary jako „svobodný lidový stát“ (formulace z eisenaušského programu z roku 1869). Ve svých stranických programech ze 70. a 80. let oproti Němcům byli obezřetnější a raději se k samotné kategorii státu příliš nevyjadřovali.<sup>92</sup> V *Dělnických listech* z roku 1878 nalezneme ozvuk uvedeného pojmání svobodného lidového státu jako státu sociálního ve formulaci „jsme pevně přesvědčeni, že jen lidem samým budoucí sociální stát utvořen býti může; [...] veškeré velké reformy z lidu vyšly a lidem uskutečňovány byly.“<sup>93</sup>

Tento pohled nalezneme u sociálních demokratů i později. Vždy přitom rozlišovali mezi svou verzí sociálního státu a Bismarckovým státním socialismem z 80. let, k jehož pojmové výbavě pojem „Wohlfahrtsstaat“ neodmyslitelně patřil (viz níže). Takto na stránkách *Nové doby* v roce 1911 v článku *Sociální demokracie a státní socialismus* je

---

<sup>90</sup> tamtéž, S. 665.

<sup>91</sup> tamtéž, S. 7. K reflexi Springerovy koncepce v soudobé historiografii viz PULLMANN, Michal: Koncept revoluce v díle Antona Heinricha Springera, *ČČH* 97, 1999, s. 506–538.

<sup>92</sup> Viz PROKŠ, Petr (ed.): *Politické programy Československé a Československé sociálně demokratické strany dělnické 1878–1948*, Praha 1999.

<sup>93</sup> O vychování národním, *Dělnické listy* 2, 6. března 1878. Cit. dle VÁLKOVÁ, M.: *O českém hnutí dělnickém do sjezdu u sv. Markéty*, *ČČH* 1947–48, s. 186.

důsledně odlišováno Bismarckovo „sociální království“ jako projekt vrchnostensko-byrokraticky organizované reformy shora, proti kterému stojí sociálně demokratický sociální stát budovaný zdola – prostřednictvím politického boje dělnictva sdruženého v masové organizaci. Na stejném místě je také formulováno základní hledisko předválečných sociálních demokratů na tehdejší sociální reformy: „Sociální demokraté přijímají ovšem sociální reformy, [...] ale nepovažují je ani za splátku na to, co jim společnost dluží, nýbrž za její povinnost kvůli zachování sama sebe. Neuznávají proto také, že by měli být někomu vděční za to, když poněkud omezuje stupeň barbarského vysávání a útlaku lidu dělného.“<sup>94</sup> O několik let dříve ve stejném časopise vyšel článek belgického socialisty Emila Vandervelda, jehož koncepce je označena jako evoluční cesta k sociálnímu státu – zde sociální stát znamená zespolečenštění výrobních prostředků při současném respektování individuální svobody.<sup>95</sup>

Častěji než u samotných sociálních demokratů se sociální stát objevoval v terminologické výbavě jejich kritiků. V jejich jazyce byl zřídka hodnotově neutrální a získával méně či více negativní sémantické zabarvení. Zvláště v podání křesťanského tisku se sociální stát stával označením sociálně demokratické chiméry budoucího lidského uspořádání, jehož podstatu tvoří revoluční rozbourání existujících společenských pořádků a nastolení zespolečenštěné výroby.<sup>96</sup> Zvláštní pozornost v tomto směru zasluhuje německorakouský politik a myslitel Albert Schäffle, který měl ideově blízko k německým konzervativním katedrovým socialistům. Ten ve své knize *Jádro socialismu* stavěl do protikladu dva ideálně typicky pojímané modely státního uspořádání – na jedné straně individualisticko-liberální stát a na druhé antagonistickou koncepci socialistů, kterou označuje jako sociální stát. S odvoláním na Ferdinanda Lassalla konstatoval, že „kdyby provedena byla jednotná organisace práce, měl by sociální stát ve vyšší míře všeobecněji a velkolepěji ono pevné organicko-korporativní složení, než jaké bylo ve středověku. [...] Organické rozdělení jest individualisticko-liberálnímu státu daleko cizejší než státu sociálnímu.“ Sociální stát bude znamenat silnou ústřední moc, která neponechá žádnou společenskou funkci soukromému ovládnutí. Znovu s odvoláním na Lassalla konstatoval dále, že „soukromé ovládnutí společenské výroby kapitálem je právě tak protisociální, neveřejné, feudalistické, jako druhy patrimoniální soukromé panství feudálů na místo státu“.<sup>97</sup> Schäffle zde zdůrazňuje korporativistický prvek sociálního státu, který zdůrazňoval ve svých reformách rovněž Bismarck.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Státní socialismus a sociální demokracie, *Nová doba* 16, 24. dubna 1911.

<sup>95</sup> Vývoj k socialismu, *Nová doba* 11, 18. července 1908.

<sup>96</sup> Srv. Studie o komunistické společnosti a výrobních společenstvech, *Obzor* 16, 20. března 1893; Sociální demokracie, *Práce – politický týdeník pro dělnictvo*, 26. února 1893.

<sup>97</sup> SCHÄFFLE, Albert: *Jádro socialismu*, Praha 1891, s. 26.

<sup>98</sup> Srv. RÁKOSNÍK, Jakub: Cukr a bič kancléře Bismarcka, *Historický obzor* 15, 2004, s. 130–138.

Uvedené odvolávky na Lassalla nejsou bez důležitosti. Právě on totiž kladl důraz na instituci státu a jako cíl dělnického hnutí stanovil jeho ovládnutí prostřednictvím všeobecného volebního práva. Marx naopak se státem nepočítal – cílem sociální revoluce bylo zrušení státu. Proto také v 70. letech kritizoval německé sociální demokraty, že jejich program je chybný a vnitřně rozporný, protože přejímá tato lassallovská východiska.<sup>99</sup> Svár mezi Lassallovým etatismem a Marxovým zrušením státu je zřejmě jednou z příčin, proč v jazyce sociálních demokratů před první světovou válkou pojem sociální stát nacházíme jen zřídka. Není to však důvod jediný – a patrně ani nejdůležitější. Tento pojem se totiž od 80. let 19. století zároveň spojoval s ideou výše zmíněného Bismarckova „sociálního království“ či přesněji císařství, jehož sociální reformy (zavedení obligatorního sociálního pojištění) byly mířeny proti této politické straně. Tím se dostáváme ke druhé ze zmíněných koncepcí sociálního státu druhé poloviny 19. století – konzervativně reformní.

Bismarckovský diskurz byl předurčen zvláště jedním z tehdejších předních německých ekonomů – Adolfem Wagnerem. Ten v roce 1876 sociální stát definoval následovně: „Stát pokrokových národů, tedy konkrétně [národů] moderních, stále více rezignuje na jednostranně pojímaný právní stát (Rechtsstaat), ve smyslu maximální míry výhradního uskutečňování právních a mocenských účelů, a stává se stále více kulturním a sociálním státem (Kultur- und Wohlfahrtsstaat) ve smyslu, že vytrvale rozšiřuje své aktivity do oblasti cílů kulturních a sociálních a tím získává bohatší a rozmanitější funkci.“<sup>100</sup> V Limanowského dějinách sociálního hnutí, které zpřístupnili českému publiku bratři Hajnové, jsou poté Bismarckovy reformy charakterizovány jako důkaz, že „myšlenka sociálního státu proniká i do vrstev vládních“.<sup>101</sup> Obdobnou politiku cukroví a biče, tj. sociální reformy a perzekuce sociální demokracie, zaujal po Bismarckově vzoru i rakouský ministerský předseda Eduard Taaffe. Proto není nijak překvapivé, že sociální demokraté se k jeho obligatornímu sociálnímu pojištění a ochrannému pracovnímu zákonodárství stavěli navýsost rezervovaně.<sup>102</sup>

Na straně politického liberalismu stejně jako v sousedním Německu nalezneme podle očekávání nedůvěru k pojmu sociální stát. Růst státní moci byl ze strany liberálů chápán v nepřímé úměře k lidské svobodě. Mladočeské Národní listy proto v roce 1887 káraly české dělnictvo, že „uvěřilo mlhavému pojmu sociálního státu, stále jen volá po státní pomoci, pro sebe reklamuje cizí kapitál...“ Receptem pro řešení otázky sociální neměl být růst státní moci a společenská redistribuce, nýbrž svépomoc po vzoru amerických dělníků.<sup>103</sup> Podobně i Lidové noviny v roce 1910 konstatovaly, že „sociální stát, jak kus po kuse v praxi se

---

<sup>99</sup> Viz MARX, Karel: *Kritika gothajského programu*, Praha 1974, s. 22–25.

<sup>100</sup> WAGNER, Adolf: *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre*, Leipzig 1876, S. 257 (§ 168).

<sup>101</sup> LIMANOWSKI, Boleslav: *Dějiny sociálního hnutí v XIX. stol.*, Praha 1892, s. 328.

<sup>102</sup> Viz PROKŠ, Petr (ed.): *Politické programy Československé a Československé sociálně demokratické strany dělnické 1878–1948*, Praha 1999, s. 29.

<sup>103</sup> Ve svépomoci spása, *Národní listy*, 22. února 1887.

uskutečňuje, nevyhlíží už tak růžově, jak vypadal, když pěkně se vznášel na obzoru daleko z dosahu ruky“. Tato kritika mířila konkrétně především na realizaci nedávno uzákoněného obligatorního sociálního pojištění soukromých úředníků.<sup>104</sup>

## **Fáze druhá – formování sociálního státu:**

Pro období po roce 1918 je charakteristické postupné zužování sémantického pole pojmu sociální stát, ke kterému docházelo v souvislosti s ambiciózní sociální legislativou prvních let samostatného Československa. I pro tuto fázi je typické, stejně jako pro fázi první, že pojem sociální stát nebyl příliš užíván. Příznačně tehdejší autoritativní příručky sociální politiky (Josef Macek, Karel Engliš, či Josef Gruber) si tohoto pojmu v podstatě nevšímají.

Ještě v roce 1919 nalezneme na stránkách sociálně demokratické intelektuální revue *Akademie* příspěvek, který sociální stát konceptualizuje v tradici 19. století jako stát, v němž jsou výrobní prostředky zespolečenštěné.<sup>105</sup> Ojedinele byl pojem sociálního státu ztotožňován ve 20. letech s bolševickou diktaturou v Rusku.<sup>106</sup> Spojování se socialistickým projektem, které bylo, jak jsme viděli výše, charakteristické před rokem 1914, však během 20. let rychle vymizelo. Sociální stát se mezi válkami začal významově stále více redukovat na stát, který má rozvinuté sociální zákonodárství. S pojmem sociální stát běžně pracovaly rozličné ideologické směry. Tuto akceptaci pojmu patrně usnadnil zmíněný fakt, že pojem přestal být spojován se socialismem a začal se redukovat na soustavu sociální legislativy, která byla (v různě velké míře) akceptovatelná pro všechny politické strany, včetně tehdejších liberálů z národní demokracie.

Vlivné pojetí v konceptualizaci vycházelo také z výše zmíněné německé tradice katedrového socialismu. Sociální stát byl chápán jako vrchnostensky organizovaná struktura, která má povinnost „pečovat o blaho posledního námezdního dělníka“. <sup>107</sup> Nalezneme dokonce i ojedinelý doklad, kde sociální stát byl pojat jako nástroj nacionálního boje. Německý nacionál Rudolf Lodgman von Auen v jedné vyhocené parlamentní diskusi přirovnával československou sociální politiku k novohusitismu: „Tehdy se boje odehrávaly jinak, totiž na bojišti. Dnes používáte k tomu sociálního státu, abyste nás oloupili o náš majetek, abyste nás zadávali národně, kulturně a hospodářsky,“ prohlašoval v roce 1920.<sup>108</sup> Proti tomuto zdůrazňování vrchnostenské utlačovací struktury se vyskytuje pojetí, které

---

<sup>104</sup> To, co přehlíží se v nadějných projektech, že totiž všemohoucí stát při všem sociálním podnikání nemůže učiniti nic více, než že jednou rukou vezme, co druhou dává a že musí k úhradě režie vlastně vzít více, než dá, vystupuje s určitostí, jakmile růžové projekty stávají se šedou skutečností.“ Sociální máj, *Lidové noviny*, 5. května 1910.

<sup>105</sup> NÁDVORNÍK, Robert: Výroba a spotřeba v sociálním státě, *Akademie* 23, 1919, s. 313–315.

<sup>106</sup> Řeč poslance Holitschera, *Stenografické záznamy schůzí PS NS*, 27. ledna 1921. (Veškeré níže citované parlamentní řeči jsou dostupné v elektronické podobě v tzv. digitálním archivu na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

<sup>107</sup> Sociální rozhledy, 1928, s. 188; viz též řeč senátora Procházky, *Stenografické záznamy schůzí Senátu ČSR*, 12. prosince 1922.

<sup>108</sup> Řeč poslance Lodgmana, *Stenografické záznamy Poslanecké sněmovny RČS*, 23. listopadu 1920.

klade naopak důraz na samosprávu a stavovskou kooperaci: „Protože pouze spolupráce mezi kapitálem a prací nahrazuje bezohledné zápolení všech proti všem jest možným jen takový sociální stát, ve kterém zaměstnavatelé a zaměstnanci nalézají v práci prostředek k splnění svých světských úkolů.“<sup>109</sup> Tento úryvek pochází z křesťansky orientovaného periodika a vykazuje zřetelné rysy katolické sociální doktríny založené na spolupráci všech společenských stavů. Formulace zároveň teoreticky připouští i možnost jiného, v očích pisatele méně žádoucího, uspořádání sociálního státu, než bylo zde navrženo. Obdobné nahlížení nalezneme také na liberální pravici. Karel Kramář v tomto směru v roce 1922 prohlašoval, že „ideální sociální stát [vychází] ze spolupráce všech vrstev národa“ a toto má být cílem příští české politiky.<sup>110</sup> Podobně i jeho stranický soukmenovec Alois Rašín prohlašoval v roce 1919 na jedné politické schůzi na Smíchově: „Každá třídní politika musí nevyhnutelně vyvolati odvetu. Pro každý sociální stát jest zapotřebí, aby všechny jeho vrstvy byly si vědomy svých sociálních povinností.“<sup>111</sup> Sociální demokraté příležitostně nahlíželi na první republiku více kriticky a vytýkali, že „měšťácké listy vychloubají se tak rády, zejména při příležitostech, které nás v očích ciziny mají líčiti jako moderní sociální stát, tím, že sociální péče stojí u nás na veliké výši“.<sup>112</sup>

Válečné období přineslo zásadní změnu. Pojem sociální stát začal být spojován s válečnými cíli německo-italské koalice. Přitom nacisté, než se dostali k moci, tento pojem používali obvykle v pejorativním smyslu v rámci útoků proti výmarskému uspořádání. Ještě v *Richtlinien Für die Arbeit* z července 1933 stálo prohlášení, že „pokus vybudovat sociální stát [sozialen Wohlfahrtsstaat] přivedl náš celý národ hospodářsky i duchovně na samý okraj propasti“. Raději proto používali obrat o přechodu od sociálního státu ke státu práce [vom Wohlfahrtsstaat zum Arbeitsstaat], v němž sociální pomoc nemá povahu soucitu se slabým, nýbrž podporu k znovunabytí síly.<sup>113</sup>

Sociální stát jako pojem zcela nevyrazil z jazyka jejich propagandy a postupem času naopak začal získávat pozitivní významové konotace. Nalezené ozvuky jeho užívání v českém tisku ukazují dvě podoby použití pojmu. První znamenalo, že se sociální stát přesunul zpátky do sféry utopie. Byl příslibem obyvatelstvu v budoucí blahobytnosti po skončení války. Druhá figura chápala Německo jako reálně existující sociální stát v boji proti západním, kapitálem ovládaným státům. V jednom z projevů z července 1940, který byl zaměřen na výzvy Anglii, aby ukončila marný boj proti Třetí říši, Hitler prohlašoval, že jeho úmyslem nebylo vést válku, nýbrž vybudovat nový sociální – stát svrchovaně kulturní.<sup>114</sup> Tato dikce evokuje paralelu k Wagnerovi, citovanému výše – nebylo to poprvé ani

---

<sup>109</sup> *Psyché* 3, 15. listopadu 1926, s. 189.

<sup>110</sup> Ke schůzi dra Kramáře v Sušici, *Český deník* 11, 21. července 1922.

<sup>111</sup> Dr. Rašín na Smíchově, *Národní politika* 37, 12. prosince 1919.

<sup>112</sup> Řeč senátora Reyzla, *Stenografické záznamy schůzí Senátu ČSR*, 4. června 1930.

<sup>113</sup> Cit. dle GRÄSER, Marcus: *Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat: Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland 1880–1940*, Göttingen 2009, S. 405–406.

<sup>114</sup> Poslední příležitost Anglii, *Lidové noviny* 48, 20. července 1940.



naposledy, kdy odvolávku na bismarckovské tradice Hitler pragmaticky využíval.<sup>115</sup> Rétorická figura konfrontace plutokratické Anglie a německého sociálního státu se v této fázi války v jeho rétorice opakovaně objevovala.<sup>116</sup> Ostatně, když na přelomu let 1942 a 1943 Britové zveřejnili tzv. Beveridgeovu zprávu [Social Insurance and Allied Services], která představuje manifest budování sociálního státu na britských ostrovech ve smyslu univerzalistické a nárokovatelné sociální ochrany obyvatelstva, Hitler ji nejen patrně pročítal (nalezla se v jeho bunkru s vepsanými poznámkami), nýbrž i ve svých veřejných projevech si pochvaloval, že se Británie konečně vydává stejným směrem, jakým se již předtím vydalo nacistické Německo.<sup>117</sup>

Jistě bez významu není výrazná podobnost rétoriky, která se objevovala na obou stranách válčící barikády. Jedna ze zpráv o sjezdu saské komory práce, na níž vystoupil Robert Ley, zřetelně ukazuje podobu nacistických příslibů obyvatelstvu: „O vytvoření budoucnosti německých žen a mužů pečuje strana trvale a chystá se nyní k tomu, vybudovati velkolepé sociální dílo, které není založeno ani na milosrdenství, ani na soucitu. Všechny otázky mzdy, příbytku, starobního zaopatření, zdraví, povolání atd. byly co nejpodrobněji promyšleny, takže pro budoucnost nastane ta největší spravedlnost ve všech oblastech,“ prohlašoval tehdy podle zpravodajského záznamu Robert Ley.<sup>118</sup> Až na paternalistický akcent („strana pečuje a chystá“) je zde vyjádřeno beze zbytku krédo konceptu sociální bezpečnosti [social security], s nímž se operovalo na spojenecké straně. Je zřejmé, že bez ohledu na ideologické směřování konkrétního státu během 30. a 40. let rétorika garance sociálních práv občanům zakořenila v liberálních demokraciích, fašistických diktaturách, stejně jako i v sovětském modelu.<sup>119</sup>

Pozadu nemohli zůstat ani Hitlerovi spojenci. Sociální stát akcentoval Mussolini zvláště v závěrečné fázi své diktatury, poté, co byl osvobozen ze zajetí. Čeští čtenáři byli v září 1943 informováni, že Duce v čele „Italské sociální republiky“ vytyčil čtyři hlavní požadavky, které „mají Italům ukázat správnou cestu do budoucnosti: 1. znovu se chopit zbraně, 2. vytvořit opět armádu, 3. potříit zrádce ve vlastních řadách a 4. organisovat sociální stát.“<sup>120</sup> Podobně i ľudácká diktatura na Slovensku příležitostně operovala ve své propagandě s konceptem sociálního státu. Ostatně slovenská ústava z 21. července 1939 oproti prvorepublikové ústavě vedle vedoucí úlohy strany (§ 58) obsahovala také některá sociální práva (§ 87): „Práce je

---

<sup>115</sup> Hitler, pokud to vyžadovaly okolnosti, neváhal odkazovat k Bismarckovu sociálnímu státu i zahraniční politice zaměřené na korektní vztahu s Ruskem, když např. potřeboval legitimizovat německo-sovětský pakt z roku 1939. Viz Bismarckova tradice, *Národní listy* 80, 15. listopadu 1940.

<sup>116</sup> Vůdcův dík dělnictvu, *Lidové noviny* 48, 15. listopadu 1940; Vůdce oceňuje výkon zbrojního průmyslu, *Lidové noviny* 48, 12. prosince 1940.

<sup>117</sup> TIMMINS, Nicholas: *The Five Giants – A Biography of the Welfare State*, London 1995, s. 25.

<sup>118</sup> *Říše prvním sociálním státem světa*, Český deník 28, 9. prosince 1940.

<sup>119</sup> K pojmu sociální bezpečnost (social security) viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Sověťizace sociálního státu – Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v letech 1945–1960*, Praha 2010. K zmíněným společným znakům koncepce sociálních práv v různých politických režimech viz TÝŽ: Dlouhá třicátá léta (1929–1945) – konceptuální přístupy k transformaci modernity, *Dějiny – teorie – kritika* 7, 2010, s. 222–238.

<sup>120</sup> Mussolini volá Italy do zbraně, *Svět*, 22. září 1943.

chráněna. Vykořisťování sociálně slabých občanů je zakázáno. Výše mzdy má být přiměřená pracovnímu výkonu se zřetelem k rodinným poměrům.“<sup>121</sup> Jozef Tiso ve své řeči před rozšířeným předsednictvem Hlinkovy strany v srpnu 1940 podtrhl význam strany v boji o národní a sociální hodnoty slovenského národa, v jejichž novém duchu chce Slovensko „vybudovati sociální stát, vyrovnávající všechny třídní rozdíly“.<sup>122</sup>

Po druhé světové válce pojem sociální stát z politického diskurzu v podstatě vymizel. Máme sice doloženo, že Edvard Beneš se v srpnu 1945 vyjádřil, že současná fáze je jen přechodná a že svůj sociální stát teprve začínáme budovat, ale jde o ojedinělý dokument.<sup>123</sup> Nad příčinami tohoto vymizení můžeme jen spekulovat. Zdají se v tomto směru být pravděpodobné dva závěry. Za prvé se v té době Československo pustilo do komplexní sociální reformy, která byla zaměřena na zrušení bismarckovských pojišťovacích principů a pojem sociální stát, jak jsme viděli výše, příliš upomínal v českém prostředí na tuto německou tradici. Za druhé mohlo hrát roli i jisté zprofanování pojmu během války jeho příležitostným využíváním na straně okupační moci, což nemohlo přehlúšit ani to, že ve Velké Británii, odkud si nejednu inspiraci pro domácí sociální reformu bývalí exulanti přivezli, se Beveridgeova reforma začala běžně označovat jako budování sociálního státu. Za třetí republiky se proto raději používaly alternativní synonymické výrazy – národní pojištění a sociální bezpečnost, jejichž definice se z hlediska univerzality sociální ochrany a nárokovatelnosti práv s pojmem sociální stát v podstatě překrývaly.

### **Fáze třetí – nepřátelství k sociálnímu státu:**

K zásadní změně došlo záhy po únoru 1948. Pro tuto fázi je charakteristické používání pojmu sociální stát (a jeho překladových ekvivalentů) výhradně v negativním významu. Zatímco předtím William Beveridge, pokud byl vůbec v českých médiích zmiňován, byl zásadně zmiňován s pozitivním oceněním, nahlížení na jeho osobu se po únoru radikálně proměnilo. Evžen Erban v parlamentní diskusi o národním pojištění v dubnu 1948 příznačně prohlásil: „Sjezd politické strany anglické buržoazie [konzervativců] schválil tedy zásady plánu s odůvodněním, že jsou v souladu se zdravými snahami o zlepšení životních podmínek lidu v rámci platné hospodářské a politické soustavy. K tomu si neodpustil poznamenat Bernard Shaw v článku napsaném k výročí úmrtí Karla Marxe: ‚Kdyby Marx nyní žil, nazval by patrně sira Beveridge prohnáním usmiřovatelem, který se pokouší vykoupit kapitalismus za nové kouzelné slovo [národní pojištění – pozn. J.R.]‘.“<sup>124</sup> Pojem sociální stát se spolu s Beveridgem přesunul do negativního významového pole. Anglický pojem „welfare state“ začal být nejčastěji překládán nikoli jako sociální stát, nýbrž jako „stát

---

<sup>121</sup> *Ústavný zákon zo dňa 31. Júla 1939*, č. 185/1939 Slovenského zákoníku.

<sup>122</sup> Mocná ruka Německa nad Slovenskem, *Našinec* 76, 8. srpna 1940.

<sup>123</sup> Vzhledem k tomu, že ani nejde o přímou citaci, není vyloučeno, že mohlo dojít i k dezinterpretaci. Vážná slova p. presidenta o sjednocení tělovýchovy, *Severočeská mladá fronta* 1, 15. srpna 1945.

<sup>124</sup> *Stenografické záznamy schůzí*, ÚNS 1946–1948, 103. schůze, 14. dubna 1948.

blahobytu“ nebo „stát sociálního blahobytu“. Na konci 50. let věnoval teoretické analýze tohoto pojmu pozornost Josef Knap na stránkách Sociální revue. V chápání, jaké se tehdy prosadilo v lidově demokratickém Československu, se sociální stát stal jen novým manévrem buržoazie pro utužení falešného vědomí pracujících, oslabení jejich vůle k revolučnímu boji a tím také prostředkem zachování kapitalistického způsobu výroby na Západě. Knap jej nepovažoval v oblasti politické ideologie za nic nového. Byla to jen nová podoba teorie o nadtřídnosti státu, která se vždy snažila dokazovat, že „stát je nadtřídní organizace usilující o sladění zájmu všech tříd a vrstev obyvatelstva“, a tím „vyvrátit správnost marxistického pojetí kapitalistického řádu a skutečné povahy buržoazního státu“. Z těchto ideových východisek mu pak logicky vyplynula jednoznačná diagnóza: „Stát sociálního blahobytu je tedy pojmem, který nemá reálný obsah. Nevznikl žádný ‚nový stát‘, tedy žádná nová ideologická nadstavba [...], a ani nemohla vzniknout, protože se vůbec nezměnila materiální základna. Vznikla jen nová ideologická zbraň, která je jedním z mnoha nástrojů ‚studené války‘, pokud se pohybuje v rámci ideologického boje mezi táborem kapitalismu a socialismu.“<sup>125</sup> Sémantika ideologického jazyka ve vztahu k pojmu „sociální stát“ se sice v relativně otevřenější atmosféře 60. let stala méně vyhrcoanou, ale „stát všeobecného blahobytu“ i nadále zůstal symbolem buržoazního zatemňování podstaty kapitalistického vykořisťování.<sup>126</sup>

Zvláště s tím, jak v 60. letech začala do domácí sociologie pronikat teorie industriálních společností, založená na představě možnosti konvergence západního a východního typu společenského uspořádání, objevila se příležitost k rehabilitaci pojmu „sociální stát“. Standardní učebnice nazvaná *Soudobá sociologie* z roku 1967 sice neztotožňovala kapitalistický a socialistický „stát blahobytu“, ale z její dikce je zřejmé, že welfaristické režimy na obou stranách železné opony její autoři považovali za obdobné a byli ochotni tento pojem aplikovat i na československý systém sociálního zabezpečení.<sup>127</sup> Naopak normalizace po srpnu 1968 nepředstavovala vhodné politické prostředí pro další rozvíjení konvergenčních sociálních teorií, naznačených sociologií druhé poloviny 60. let, a tak k plné rehabilitaci „sociálního státu“ jako součásti vědeckého i politického diskurzu došlo teprve po roce

---

<sup>125</sup> KNAP, Josef: Stát sociálního blahobytu, *Sociální revue* 5, 1959, s. 22, 23, 32. O rok později na základě západoněmeckých a britských statistických údajů dokonce ohlašoval zánik sociálního státu jako buržoazní fikce. Viz TÝŽ: Nekrolog státu „sociálního blahobytu“, *Sociální revue* 6, 1960, s. 138–146.

<sup>126</sup> Srv. HIRŠL, Miroslav: Státy všeobecného blahobytu?, *Nová mysl* 19, 1965, s. 1193–1194.

<sup>127</sup> J. Klofáč a V. Tlustý v tomto směru poznamenali: „Je faktem, že oba typy společenského uspořádání šly odlišnou cestou. V kapitalistických zemích způsobil především *ekonomický* růst rozvojem vědy, vědecké organizace práce a techniky výroby změny, které vedly k jistému stupni společenského *blahobytu*, a teprve jako průvodní jev a sekundární cíle vznikaly ideje sociálního zabezpečení. V rámci „státu blahobytu“ se ukazují některé rozdíly mezi jednotlivými společenskými vrstvami stále příliš velké a sociální zabezpečení příliš malé. Naproti tomu v socialistických zemích byla podniknuta primárně *politická* opatření směřující k *sociálnímu zabezpečení*, přičemž v pozadí zůstal efektivní technologický růst vedoucí k hojnosti spotřebního zboží a většímu růstu národního důchodu na hlavu obyvatelstva. Je zřejmé, že stát blahobytu podle marxistických představ může být vybudován jedině sepětím obou cest.“ Cit. dle KLOFÁČ, Jaroslav – TLUSTÝ, Vojtěch: *Soudobá sociologie II: Teorie průmyslových společností*, Praha 1967, s. 464.

1989.<sup>128</sup> V 50. až 80. letech byl sociální stát ve vztahu k režimům sovětského typu raději nahrazován pojmem „sociální zabezpečení“, který postupně vytlačil „sociální bezpečnost“. Popularitu tohoto označení ve zdejším prostoru zajistilo především jeho sepětí se sovětským systémem sociální ochrany, jak jej od 20. let budovali ruští bolševici. Přesto označení „sociální bezpečnost“ vymizelo z běžného jazyka až v 60. letech a to nakonec natolik, že dnes již zní archaicky a mimo okruh odborníků i nesrozumitelně.<sup>129</sup>

### **Fáze čtvrtá – doba stabilizace:**

Po sametové revoluci přestal být ideologický problém s tím, že politické režimy Západu využívaly pojem sociální stát k vlastní sebedescripci. V 90. letech bylo zřetelné, že se překlad pojmu do češtiny stále ještě neustálil a navzájem si konkurovaly rozličné podoby – především stát blahobytu, asistenční stát, stát veřejných sociálních služeb ad.<sup>130</sup> V zásadě však přestal být spor o to, co si pod pojmem sociální stát obvykle představujeme. V knize citované v předchozí poznámce jej Miloš Večeřa definuje jako stát, ve kterém demokraticky organizovaná moc prostřednictvím sociálního zákonodárství a činnosti státních orgánů a institucí za prvé garantuje základní příjem, za druhé poskytuje sociální dávky umožňující předejít, zmírnit nebo překonat důsledky sociálních událostí a za třetí zajišťuje realizaci veřejných sociálních služeb. Co v této definici chybí, resp. je v ní obsaženo pouze implicitně, je univerzalita ochrany v sociálním státě (zahrnutí do systému jsou v zásadě všichni občané) a garance sociálních práv (u Večeři je zdůrazněna jen u minimálního příjmu). Tohoto cíle bylo v našich dějinách poprvé na úrovni legislativní dosaženo zákonem o národním pojištění (č. 99/1948 Sb.).

I když se tedy vytvořila relativní shoda o tom, jaké uspořádání můžeme považovat za sociální stát, rozhodně to neznamená, že by existoval nezpochybnitelný konsensus o tom, zda je takové společenské uspořádání žádoucí. Vznikl konflikt, který trvá dodnes, mezi stoupenci klasického liberalismu (někdy označovaných za neoliberály) a stoupenci smíšeného sociálně tržního hospodářství. Zatímco pro první se sociální stát stal nepřitelem číslo jedna, který je hlavním nástrojem lidstva na jeho „cestě do otroctví“, jak to legendárně definoval Friedrich A. Hayek, pro druhé představuje nezpochybnitelný a neodbouratelný prvek moderní civilizace, který teprve umožňuje plnou realizaci svobody občanů. To už je ale spíše problematika hodna politologa, anebo filozofa – nikoli právního historika.

---

<sup>128</sup> Srv. článek z poloviny 70. let, kde je sociální stát konceptualizován více méně jako podvod na pracujících. *Oč jde ve volbách v NSR*, Rudé právo 57, 28. září 1976.

<sup>129</sup> Přitom ještě v roce 1960, kdy již „sociální zabezpečení“ takřka hegemonizovalo diskurzivní prostor, jedna z oficiálních propagačních publikací o úrovni sociální ochrany v Československu nesla název: *Sociální bezpečnost, zdravotní péče, nemocenské pojištění, sociální zabezpečení v Československu*, Praha 1960.

<sup>130</sup> Srv. VEČEŘA, Miloš: *Sociální stát – východiska a přístupy*, Praha 1996, s. 27–29; POTUČEK, Martin: *Křižovatky české sociální reformy*, Praha 1999, s. 56.

## **Kapitola třetí: Situace před rokem 1918**

S ohledem na kontinuitu opatření není možné určit zřetelný předěl mezi předmoderní a moderní sociální ochranou v českých zemích, ani na Slovensku. Některá opatření trvalého významu svými kořeny sahaly až do 18. století nebo raného 19. století. Na základě argumentů z úvodní části práce hovoříme o sociálním státu jako reakci na negativní dopady modernizačního procesu. Jeho klíčovou složkou bylo utváření moderního trhu práce, založeného na formálně svobodné námezdní práci. Počátek jeho formování můžeme nalézt v pozdní fázi osvěcenského absolutismu, kdy Josef II. v roce 1781 vydal patent o zrušení nevolnictví – jeden z klíčových předpokladů uvolnění pohybu pracovních sil. Analogický byl i vývoj v Uhrách. V roce 1783 na Josefův podnět uherská místodržitelská rada přijala nařízení, podle kterého župní úřady neměly bránit poddaným uzavřít manželství, volně se stěhovat za prací či vzděláním, a zároveň také na nich vymáhat dávky a služby nad rámec stanovených urbaniálních povinností. V návaznosti na to vydal dne 22. srpna 1785 Josef II. patent o zrušení nevolnictví také pro Uhry. K dotvoření moderního trhu práce v habsburské monarchii ovšem došlo až v roce 1848, kdy byla zrušena roboty.<sup>131</sup> K analogickému uvolnění výroby odstraněním reziduí cechovních organizací a tedy uzákonění svobody podnikání došlo o něco později – v rakouské části monarchie v roce 1859, v uherské části 1872.

Vedle uvolnění pracovních sil byli dalším objektem osvěcenského absolutismu v otázkách sociální legislativy státní úředníci a děti. Zájem o státní úřednictvo vyplýval ze snahy Marie Terezie a Josefa II. modernizovat státní správu. S touto myšlenkou začala Marie Terezie v rámci svých byrokratizačních reforem tím, že svým profesionálním vojákům a úředníkům při výkonu služby poskytovala platy i v době nemoci a po výkonu služby odpočivné platy. Proces byrokratizace státního aparátu totiž přinesl problém, jak zajistit profesionální úředníky (zpravidla neurozeného původu) pro případ nemoci a stáří. Na rozdíl od šlechticů, kteří měli své statky, byli tito státní a veřejní zaměstnanci odkázáni pouze na své platy. Nejprve jim proto byly udělovány hodnosti a statky, ale takovéto řešení se brzy ukázalo jako zcela nepostačující.<sup>132</sup> Proto se vytvořil systém státního zaopatření (fungující nikoli na bázi pojištění, nýbrž vypláceného přímo ze státního rozpočtu), v jehož rámci podle délky služby vznikal jednotlivci nárok na příslušnou penzi. Samostatný právní režim státních úředníků se postupně vyvíjel až k zákonu o služebním poměru státních úředníků č. 15/1914 ř. z., v praxi obvykle označovanému jako služební pragmatika. Ta vnesla poměrnou jasnost do výkonu státní služby, která do té doby byla regulována roztržštěnou právní úpravou, včetně mnoha právních předpisů pocházejících ještě z 18. století.<sup>133</sup> Hlavním přínosem nového

---

<sup>131</sup> Zákon ze 7. září 1848 o zrušení poddanství. Analogicky v Uhrách zákonné články ze souboru tzv. březnových zákonů č. 9/1848 a 11/1848.

<sup>132</sup> Cit. dle TRÖSTER, Petr a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*, Praha 2002, s. 25.

<sup>133</sup> Se sarkasmem uvádí důvodová zpráva k návrhu osnovy zákona o služebním pragmatice z roku 1920: „Jako kuriosita budiž uvedeno, že např. státní úředníci byli by musili choditi oholeni, navštěvovati povinně

zákona bylo z hlediska zaměstnanosti především stanovení jasných pravidel státní služby a kariérního postupu. Hlavní posun spočíval v nahrazení dosavadního jmenovacího principu postupovou automatikou. Zatímco předtím postup do vyšší funkce závisel na uvolnění takové funkce a formálním jmenování, nyní byl zaveden automatický platový postup do vyšší hodnostní třídy, aniž by zároveň dotyčný musel získat příslušnou vyšší hodnost.<sup>134</sup> Stěží se tak přispělo ke zvýšení pracovní efektivity úřednictva, avšak nepochybně tato pravidla zvýšila neutralitu státního aparátu a jeho stabilitu.

V § 60–66 služební pragmatiky byla stanovena základní pravidla výslužného (odbytného) a zaopatřovacích platů, jejichž výše se řídila zařazením do příslušné platové třídy a délkou služebního poměru. V § 42 zakotvovala také právo na dovolenou – u úředníků nejvyšších tříd až v délce pěti týdnů. Není proto nijak překvapující, že „být pod penzí“ v 19. století, v době, kdy starobní důchody (a to velmi nedostatečné) měli jen vysloužilí horníci v rámci provizního zajištění, patřilo k významným determinantám společenského statusu jednotlivce.<sup>135</sup> Za relativní jistotu pracovního místa i sociální zaopatření však úředníci platili nemalou cenu v oblasti omezení občanských práv (např. ve volebním nebo spolčovacím právu). Tento zákon platil také v Uhrách.

Ochrana dětské práce byla již předmětem josefinského dekretu z 20. prosince 1786, který usiloval o stanovení elementárních zásad dodržování hygienických návyků dětí ve výrobních podnicích a podnikových ubytovnách. Teoreticky platil minimální věk zaměstnání dítěte od devíti let – v případě naléhavé potřeby však další z josefinských dekretů (z 18. února 1787) stanovil výjimky. Od roku 1774 existovala povinná školní docházka, jakkoli jen v podobě císařského doporučení. Avšak údaje z počátku 19. století ukazují, že podle průzkumu z roku 1808 v Čechách mezi šestým a dvanáctým rokem nechodila zhruba třetina dětí, na Moravě čtvrtina. Situace byla uspokojivější ve větších městech než na venkově.<sup>136</sup> Důrazněji začala být dětská práce omezována teprve ve 40. letech, kdy byl 11. června 1842 vydán příslušný dekret dvorské kanceláře, který jako nejnižší věk pro práci v továrně (nikoli v zemědělství) připouštěl dosažení dvanácti let. Výjimečně bylo možné děti zaměstnat již od devíti let, pokud předtím řádně chodily do školy a vzdělávání bylo do budoucna zajištěno i při souběhu se zaměstnáním. Zároveň byla omezena i jejich pracovní doba – do dvanácti let směly pracovat maximálně deset hodin denně, do šestnácti let maximálně dvanáct hodin.

---

bohoslužby, nositi baldachýn, nehrát divadlo apod., kdyby si to jejich přednosta byl přál. Ještě v roce 1912 vyskytly se podobné případy.“ Viz Tisk č. 140, *Senát NS RČS vol. období 1920–1925*.

<sup>134</sup> Více viz VYSKOČIL, Aleš: *C. k. úředník ve zlatém věku jistoty*, Praha 2009, s. 249–251.

<sup>135</sup> K společenskému statusu státního úřednictva viz MACHAČOVÁ, Jana – MATĚJČEK, Jiří: *Nástin sociálního vývoje českých zemí 1781–1914*, Praha 2010, s. 243–248.

<sup>136</sup> KÁDNER, Otakar: *Vývoj a dnešní soustava školství*, díl I., Praha 1929, s. 78.

Později, v roce 1851, byla tato striktní pravidla zmírněna a zaměstnavatelé získali větší manévrovací prostor při opatřování si dětské námezdní síly.<sup>137</sup>

Analogický byl i vývoj v tehdejších Uhrách. Tamní sněm přijal v roce 1840 zákonný článek č. 17, který upravoval nejen podmínky zakládání továrních podniků, nýbrž také dětskou práci v továrnách. Děti do dvanácti let mohly být zaměstnávány jen takovou prací, která neohrozí jejich tělesný vývoj a nepoškodí zdraví. Do věku šestnácti let byla stanovena maximální pracovní doba na devět hodin denně s povinnou jednohodinovou přestávkou.

Z hlediska platné legislativy lze za konec dětské práce v průmyslu (nikoli v zemědělství a malovýrobě) považovat rok 1885, kdy proběhla velká novelizace živnostenského práva. V oblasti stavebnictví teprve v roce 1902.<sup>138</sup> Význam této zákonné regulace, motivované filantropicky i pragmatickými obavami o kvalitu příští populace, bychom neměli přeceňovat. S rostoucími nároky na kvalifikaci pracovní síly a stále složitější strojovou výbavu pracoviště význam dětské práce a její ekonomický přínos klesal sám o sobě. Výmluvný je v tomto směru vývoj horního práva, kde k definitivnímu zákazu dětské práce došlo až v roce 1907. Před nabytím účinnosti citovaného zákona však podle dobového vládního šetření bylo v tomto oboru údajně zaměstnáno již jen pouhých 18 dětí.<sup>139</sup> Toto číslo ovšem vzbuzuje pochybnosti, jakkoli si z dobových statistik lze stěží učinit jednoznačný úsudek o skutečné míře dětské práce, krom obecné tendence jejího dlouhodobého poklesu. Vláda zjistila v té době v Čechách 5,7 % pracujících školáků, soukromé šetření na pražských školách hovořilo o 15,3 % a průzkum orientující se hlavně na severní Čechy hovořil dokonce o 21,7 %.<sup>140</sup>

Klíčovým právním předpisem upravujícím nejen dětskou práci, nýbrž podmínky zaměstnávání obecně, se od konce 50. let stal živnostenský řád (č. 227/1859 ř. z.). Utváření moderního trhu práce v souvislosti s průmyslovou revolucí započaté zrušením nevolnictví v roce 1781 a dovršené zrušením roboty za revoluce 1848 vyvolalo nutnost regulace smluvních vztahů při najímání pracovní síly. Základní právní předpis v tomto směru představoval Všeobecný občanský zákoník (č. 946/1811 Sb. z. s.), který upravoval soukromoprávní služební smlouvu v hlavě XXVI společně se smlouvou o dílo (§ 1151 a násl.), což výmluvně demonstruje historické kořeny, z nichž moderní institut pracovní

---

<sup>137</sup> Více viz HOUSER, Jaroslav: *Dětská práce a její právní úprava v našich zemích za kapitalismu*, Praha 1962, s. 5–19. Přehledný popis vývoje úpravy dětské práce obsahuje rovněž důvodová zpráva k návrhu zákona o dětské práci z roku 1920, viz *Tisk č. 784, Poslanecká sněmovna NS, vol. období 1920–1925*.

<sup>138</sup> Viz zákon č. 155/1902 ř. z., kterým se doplňuje řád živnostenský v příčině dělníků zaměstnaných při stavebních podnicích a zákon č. 156/1902 ř. z., kterým se upravují pracovní poměry dělníků zaměstnaných při režijních stavbách železnic a v jejich pomocných ústavech.

<sup>139</sup> MARTÍNEK, Miloslav: *Přehled vývoje sociálního zákonodárství v českých zemích v letech 1879–1918, Sborník k dějinám 19. a 20. století 3*, 1976, s. 17. Viz zvl. § 8 nařízení ministeria orby ve shodě s ministeriem vnitra č. 146/1907 ř. z. o zaměstnávání mladistvých dělníků a dětí při hornictví.

<sup>140</sup> HOUSER, František: *Výdělečná práce školních dětí*, Praha 1907, s. 10. K nejednoznačným závěrům ohledně míry zaměstnanosti dětí viz též MACHAČOVÁ, Jana: *Pracovní doba a zaměstnávání žen a dětí v průmyslových oblastech českých zemí 1848 – 1914, Slezský sborník 87*, 1989, s. 177–190.

smlouvy vznikl. Nový zákoník však rozhodně neznamenal likvidaci existujících tradic regulace závislé práce.

Na úrovni ideálních typů v éře průmyslové revoluce a době následující rozlišujeme dva teoretické modely realizace závislé práce: čelední vztah a námezdní poměr. Čelední vztah je vztahem osobním. Příznačně klasické kodifikace městského práva ze 16. století (právní kniha Brikcího z Licska a městská práva Pavla Kristiána Koldína) hovořily o tom, že čeled' je součástí pánovy domácnosti. To předpokládalo existenci poměrně širokých osobních vazeb mezi čeledínem a pánem, včetně rozsáhlé pánovy disciplinární pravomoci. Naproti tomu námezdní poměr můžeme považovat jen za zvláštní typ kupní smlouvy, jejímž předmětem je nákup a prodej pracovní síly. Historicky se na našem území vyvinul moderní námezdní poměr z čeledních vztahů. Obsahově blíže k němu měly krátkodobé nádenické vztahy, obvyklé zvláště v oblasti horního práva, protože nádenictví nezakládalo osobní svazek obou smluvních stran. Na přelomu 18. a 19. století tak vedle sebe existovalo několik větví úpravy závislé práce – čelední řády pro zemědělské dělnictvo a osobní služebnictvo, cechovní předpisy pro řemeslnou výrobu a rodící se moderní námezdní vztah. Čelední a námezdní vztahy koexistovaly vedle sebe až hluboko do 20. století, třebaže se v praxi jejich vzájemné odlišnosti postupně fakticky stíraly.<sup>141</sup> Pro rakouské i pozdější československé právo bylo charakteristické, že pracovní právo vykazovalo výrazné korporativní prvky, tj. právní úprava výkonu závislé práce se štěpila nejen na čelední a námezdní. Ten se dále štěpil do dílčích větví s vlastní specifickou právní úpravou.<sup>142</sup> Tuto stavovskou logiku pak přejímalo i sociálně pojišťovací zákonodárství (viz níže).

Další veřejnoprávní podmínky zaměstnávání stanovil později pro obor dolování na území Rakouska i Uher horní řád (č. 140/1854 ř. z.). Vycházel sice na jedné straně z principu, že horníci nepředstavují žádnou zvláštní kategorii zaměstnanců (byla to námezdní práce jako každá jiná), zároveň však zakotvoval řadu specifických stavovských pravidel, která se na tovární, ani zemědělské dělnictvo nevztahovala. Bylo to zvláště ustanovení o povinném zřizování tzv. bratrských pokladen, představujících institut korporativní sociální ochrany horníků. Zvláštní charakter hornického povolání pak dále umocňovaly pozdější novelizace a doplňky horního řádu, které obsahovaly rozličná ochranná ustanovení, odlišná (a často benevolentnější) v porovnání se standardním továrním zákonodárstvím.<sup>143</sup> Důležitým byl v tomto směru zákon č. 115/1884 ř. z. „o zaměstnávání mladistvých dělníků a ženštin,

---

<sup>141</sup> Podrobněji k vývoji čeledních a námezdních vztahů viz URFUS, Valentin: Právní postavení námezdních pracovníků u nás, *Právněhistorické studie* 2, 1956, s. 198–249; KOTOUS, Jan: Ke kořenům pracovního práva, *Aplikované právo 2/2004*, s. 43–57. Ke koexistenci obou typů výkonu závislé práce v 19. století v transnacionální perspektivě viz úvod ke knize STEINFELD, Robert: *Coercion, Contract and Free Labor in the Nineteenth Century*, Cambridge 2001.

<sup>142</sup> Viz např. zákon č. 20/1910 ř. z. o obchodních pomocnících, na který navázal zákon č. 154/1934 Sb. o pracovním poměru soukromých úředníků, obchodních pomocníků a jiných zaměstnanců v podobném postavení, nebo služební pragmatiku č. 15/1914 Sb. upravující poměry státních úředníků.

<sup>143</sup> Viz např. novelu č. 75/1896 ř. z. o mzdových nárocích zaměstnanců, nebo zákon č. 12/1894 ř. z., jímž vydávají se předpisy o zřízení závodních správců a závodních dozorců při hornictví.



pak o denní pracovní době a o nedělním klidu při hornictví“. Podle tohoto zákona bylo možné být zaměstnancem až od 14 let (na žádost rodičů výjimečně již od 12 let, avšak jen při výkonu lehčích prací a bez újmy školní docházce – tato výjimka byla zrušena zákonem č. 237/1911 ř. z.). Ženy a mladiství (do 18 let) směli vykonávat jen takové práce, které neohrozí jejich tělesný vývoj. Pracovní doba směla trvat maximálně 10 hodin denně a v neděli byl uzákoněn povinný klid.<sup>144</sup> Nedělní klid pro ostatní zaměstnance byl zaveden až později zákonem č. 21/1895 ř. z.<sup>145</sup>

Pro ostatní zaměstnance plnil obdobnou funkci živnostenský řád (č. 227/1859 ř. z.). Předpis neznal pojem zaměstnanec a hovořil v tomto směru o tzv. pomocnících (§ 73). Výslovně však mezi ně nepočítal pracovníky ve vyšších službách, ani nádeníky. Patřili sem „služebníci kupečtí, tovaryši a dělníci ve fabrikách, též pomocnice, ježto jsou v stejném postavení služebním“. Třebaže pracovní poměr principálně vychází ze smluvní rovnosti stran, živnostenský řád tuto zásadu v úplnosti nerespektoval. Pomocník byl povinen „pánu svému věrnost, poslušnost a úctu prokazovati, slušně se chovati“ a mohl za to požadovat jen, aby se mu „v pravý čas dával umluvený plat [...], aby se s ním slušně zacházelo a když vystoupí z práce neb ze služby, aby dostal vysvědčení věrné dle pravdy napsané“. A zaměstnanci měli také zakázáno stávkovat (§ 76 – 77). Ovšem v porovnání s čeledními řády, které připouštěly i přímé trestání pánovy čeledě, šlo i tak o nezanedbatelný posun.<sup>146</sup> Stávkový boj byl legalizován až v roce 1870.<sup>147</sup> Do roku 1870 byly stávky a výluky (hromadné přerušování pracovního poměru ze strany zaměstnavatelů) podle § 479–481 trestního zákoníku (zákon č. 117/1852 ř. z. o zločinech, přečinech a přestupcích) trestné.<sup>148</sup> Jinak koalice neznamena jen stávku. Je to široký pojem zahrnující i další formy sdružování – od krátkodobých koalic jako je právě stávka či výluka až po dlouhodobé, resp. trvalé, jako je odborová organizace nebo analogické zájmové sdružení zaměstnavatelů.<sup>149</sup> I marxistickoleninská historiografie, zásadně kritická k veškeré rakouské a uherské sociální legislativě, uznávala, že zákon byl „nesporně mezníkem ve vývoji koaličního práva, neboť znamenal

---

<sup>144</sup> Podrobněji k vývoji horní legislativy viz MAKARIUS, Roman: *České horní právo*, I. a II. díl, Ostrava 1999–2000; TÝŽ: *Z dějin královské, císařské a státní báňské správy*, Ostrava 2004.

<sup>145</sup> S ohledem na potřeby některých pracovních oborů existovaly ještě zvláštní právní úpravy – viz zákon č. 125/1905 ř. z., který se vztahoval na obchodní živnosti.

<sup>146</sup> Za pozornost stojí debata v říšské radě o koaličním zákonu, v níž je velmi dobře patrná srážka ekonomického diskurzu, považujícího koaliční zákon za zbytečnost, protože cenu zboží (včetně práce) určuje nabídka a poptávka na trhu, a iusnaturalistického diskurzu, který prohlašuje koaliční právo za právo přirozené. Viz *Stenographische Protokolle – Haus der Abgeordneten – 19. Sitzung der 5. Session am 10. Februar 1870*, S. 345–367.

<sup>147</sup> Podrobněji viz úvod ke knize ŠOLLE, Zdeněk: *Dělnické stávky v Čechách v druhé polovině XIX. století*, Praha 1960.

<sup>148</sup> Zákon, daný dne 7. dubna 1870, jímžto se zrušují §§ 479, 480 a 481 obecného zákona trestního, a vydávají se nařízení zvláštní v příčině úmluv do práce najímajících nebo pracujících, aby vynutili nějaké výminky s strany práce, a v příčině úmluv živnostníků, aby zvýšili cenu zboží obecnstvu na újmu. Často se zapomíná, že tento předpis je také zároveň i první regulací kartelových dohod na našem území.

<sup>149</sup> HOUSER, Jaroslav: *Boj dělnictva za odstranění zákazu koalic a rakouský koaliční zákon z r. 1870*, *Právněhistorické studie* 5, 1959, s. 211.

přechod od vysloveně protikoaličního právního režimu k tolerování a legalisování dělnických koalic“.<sup>150</sup>

Živnostenský řád ve svém závěru (tzv. přídavku) upravoval také pracovní knížky – velmi neoblíbený institut předválečného pracovního práva. I když zákon výslovně stanovil, že „vysvědčení, pokud se týče věrnosti a mravnosti, pilnosti a spůsobilosti, má se do knížky pracovní vepsati jen potud, pokud zní dobře“, vžila se praxe neformálních značek, která dávala najevo dalšímu zaměstnavateli, že jde o problémového pracovníka, a hlavně praxe byla velmi administrativně náročná – zatěžovala jak obě smluvní strany, tak i správní úřady.<sup>151</sup> V roce 1910 odhalil na Moravě sociálně demokratický poslanec Heinrich Beer klíč k označování pracovních knížek zaměstnavateli. Těmito značkami byli označováni zaměstnanci podle „spolehlivosti“, pracovní morálky, ideologického zaměření či loajality k zaměstnavateli. Například a) znamenalo, že dělník nedodržuje pracovní řád; g) „nevraživý“; h) socialista; i) „piják“, alkoholik; k) zloděj atd.<sup>152</sup> V právním režimu čeledních řádů existovaly analogické registrace v podobě čeledních knížek. I přes trvalé kritiky ze strany zaměstnanců byly zrušeny teprve v roce 1919,<sup>153</sup> třebaže se později v jiné formě zase do československé legislativy vrátily.

V § 85 živnostenský řád počítal se zřizováním závodních pokladen ve větších podnicích, analogických ke zmíněným bratrským pokladnám. Následující § 86 zapovídal dětskou práci (dětí mladších 10 let) a ve věku 10–12 ji připouštěl jen se souhlasem zákonného zástupce a za předpokladu, že nebude na újmu zdraví. Jen pro děti a mladistvé byla v § 87 také stanovena maximální pracovní doba (10, resp. 12 hodin) – pro ostatní byla tato otázka ponechána k úpravě ve služebním řádu příslušného podniku (§ 84). Sociální legislativa vlády Eduarda Taaffeho se dotkla (vedle výše uvedené ochrany horníků) veřejnoprávních podmínek zaměstnání tzv. dělnickou novelou č. 22/1885 ř. z. Zákonem stanovená pracovní doba od té doby nesměla přesahovat 11 hodin denně. Výslovně byl také zaveden nedělní klid, dále byla prohloubena ochrana dětí (zákaz zaměstnání mladším 12 let, v továrnách mladším 14 let),<sup>154</sup> mladistvých a žen. Podrobněji byly upraveny také některé otázky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. ABGB a živnostenský řád zůstaly základem právní úpravy zaměstnání i v pozdějším období (pro oblast pracovního práva jejich účinnost zrušil teprve v roce 1965 Zákoník práce). Pracující, kteří vykonávali práci podle čeledních

---

<sup>150</sup> tamtéž, s. 230.

<sup>151</sup> Tisk č. 1476, Revoluční NS 1918–1920.

<sup>152</sup> Cit. dle KNOB, Stanislav: Hospodářské boje mezi zaměstnanci a zaměstnavateli v rakouské monarchii na přelomu 19. a 20. století, *Historica 1*, 2010, s. 139.

<sup>153</sup> Pro čeledi existovaly analogické čelední knížky. Ty byly zákonem č. 571/1919 Sb., jímž se odstraňují pracovní a čelední knížky i trestnost bezdůvodného zrušení pracovního poměru, zrušeny také.

<sup>154</sup> Konečný zákaz práce dětí přitom měl stále ještě mnoho odpůrců. Např. německý nacionální liberál Gustav von Pacher dokazoval, „že se dětem v továrnách vede znamenitě, že si alespoň vycvičí ruce, kdežto takhle prý budou desetileté děti vydány zahálce, mravní zpustlosti a vagabundáži.“ Cit. dle VOLF, Miloslav: *Naše dělnické hnutí v minulosti*, Praha 1947, s. 85.

řádů (např. mnoho zemědělských dělníků) pracovní dobu i nadále neměli zákonem omezenou nijak – a to ani pro případ noční práce nebo nedělního klidu.<sup>155</sup>

Zákonem vymezená pracovní doba mnoho o realitě nevyhovovala. Za prvé existovala řada zákonných výjimek, kdy se mohl zaměstnavatel odchýlit od normativního určení. Za druhé s postupným rozvojem kolektivního vyjednávání od přelomu 19. a 20. století, se právě ujednání o délce pracovní doby stávaly běžnou součástí kolektivních smluv,<sup>156</sup> které se dočkaly rámcové právní úpravy novelou živnostenského řádu v roce 1907.<sup>157</sup> Po stávkových bojích z roku 1900 bylo také schváleno v roce 1901 zkrácení pracovní doby v hornictví na devět hodin. Jak již bylo řečeno, praxe se nekryla s textem normy. Podle údajů z roku 1907 shromážděných Vlastimilou Křepelákovou, pracovala téměř polovina všech dělníků (46 %) deset hodin a 6 % dělníků dokonce pracovalo v průměru ještě o hodinu méně. Zároveň však existovaly i četné případy opaku, kdy byla zákonná pracovní doba překračována.<sup>158</sup> V Uhrách živnostenský zákon z roku 1884 neupravoval otázku pracovní doby a teprve v roce 1918 byla v nástupnických státech, v Maďarsku i v Československu, uzákoněna osmihodinová pracovní doba.<sup>159</sup>

Uhry měly svůj vlastní živnostenský právní režim i právní předpisy upravující podmínky pracovního poměru. Od roku 1860 tam totiž existovala z hlediska platného práva poněkud bizarní situace. V prvních třech měsících roku 1861 zasedala tzv. judexkuriální komise a jejím úkolem bylo určení, které právní předpisy budou nadále v Uhrách platit a které nikoli. Došlo tak k převzetí některých dosavadních rakouských předpisů (jako např. horního zákona), zatímco jiné přejaty nebyly, což platilo také pro ABGB a Uhry se tím vrátily ke svému tradičnímu, zčásti obyčejovému soukromému právu. V roce 1872 byl vydán živnostenský zákon (zák. čl. 8/1872), který v roce 1884 přepracovala velká novelizace (zák. čl. 17/1884), analogická k rakouské dělnické novele z roku 1885. Uherská novela obsahovala zákaz dětské práce do 12 let a omezení pracovní doby u pracujících ve věku 12 – 16 let na

---

<sup>155</sup> Viz čelední řád pro hlavní město Prahu č. 42/1857 z. z., čelední řád pro Čechy č. 11/1866 z. z., čelední řád pro Horní a Dolní Slezsko č. 12/1867 z. z., čelední řád pro Moravu č. 53/1886 z. z.

<sup>156</sup> Již v předmoderní cechovní výrobě byly známy smlouvy podobné povahy. Moderní soukromoprávní kolektivní smlouvy se zrodily v Anglii v první polovině 19. století, odkud se rozšířily do ostatních zemí. Autorství k pojmu kolektivní vyjednávání se připisuje Beatrice Webbové, která jej použila ve své knize *The Cooperative Movement in Great Britain* z roku 1891. K zákonné úpravě přistoupily v 90. letech 19. století Nový Zéland a Austrálie. Na evropském kontinentě tak před první světovou válkou učinily také ve Švýcarsku (ženevský kanton), ve Francii, v Německu a v Rakousku. Zákonná přípustnost ještě neznamenal zákonem garantovanou vynutitelnost (viz následující poznámka). K vývoji institutu kolektivní smlouvy na našem území viz TOMEŠ, Igor – TKÁČ, Vojtěch: *Kolektivní vyjednávání a kolektivní smlouvy*, Praha 1993, s. 67–71. Podrobněji k vývoji kolektivních smluv v Evropě a v Rakousku před první světovou válkou viz BÍLÝ, Josef: *Právní úprava kolekt. smluv, Sociální práce* 3, 1922, s. 133–138.

<sup>157</sup> To však neznamenal, že by zákon garantoval jejich závaznost. Zdeněk Deyl k tomuto problému v roce 1987 poznamenal: „Od roku 1905 do počátku první světové války bylo sice sjednáno v Rakousku několik set kolektivních smluv, ale ty byly jen výsledkem vzájemné dohody a jejich ustanovení a dodržování nebylo od zákona odvislé. Státní převrat v roce 1918 tuto praxi nezměnil.“ DEYL, Zdeněk: *Kolektivní smlouvy v Československu 1918–1938*, Praha 1987, s. 10.

<sup>158</sup> KŘEPELÁKOVÁ, Vlastimila: *Struktura a sociální postavení dělnické třídy v Čechách 1906–1914*, Praha 1974, s. 84.

<sup>159</sup> Cit. dle FAHOUN, Sláva: *Ochranné zákonodárství dělnické v Maďarsku, Sociální práce* 5, 1924, s. 117an.

deset, výjimečně dvanáct hodin. Pro ostatní pracovníky došlo k určení maximální pracovní doby v rozsahu dvanácti hodin až na konci 19. století. Základními právními předpisy upravujícími závislou práci byly zákonný článek č. 13/1876 týkající se čeledních poměrů a zákonný článek č. 17/1874, který upravoval smlouvy továrních dělníků, řemeslnických tovaryšů a učňů a obchodních pomocníků.<sup>160</sup>

Osobám, které si z důvodu fyzického či duševního handicapu, anebo kvůli vysokému věku nemohly obstarávat obživu prostřednictvím pracovního trhu, byla určena chudinská péče. Její úpravě chyběla celostátní úprava, odhlédneme-li od rámcových ustanovení obecních zřízení o povinnosti obcí postarat se o své chudé (č. 170/1849 ř. z., resp. č. 18/1862 ř. z.). Ta byla ponechána na vůli jednotlivým zemským sněmům. Z důvodů politických neshod však na přelomu 60. a 70. let takový zákon na Moravě neprošel. Chyběl i ve Slezsku.<sup>161</sup> A tak jedinou zemí Koruny české, která měla zvláštní zákon o chudinské péči, byly Čechy (č. 59/1868 z. z.). Princip domovského práva předpokládal, že chudý, ať by žil kdekoli, má být zaopatřen obcí, do níž podle své domovské příslušnosti náležel. S ohledem na rostoucí mobilitu obyvatelstva toto pravidlo znamenalo ulehčení průmyslovým městům na úkor venkovských obcí. Jakmile pracovník ztratil schopnost výdělků, připadala povinnost péče právě na ně. Není proto divu, že se venkovské obce trvale snažily tohoto břemene zbavit. Avšak bez úspěchu.

I když chudinská péče bývá mnohdy přehlížena a znevažována, protože častěji jsou k dispozici prameny kritizující její nedostatky, počty jejích klientů ukazují, že ještě v době před první světovou válkou rozhodně nešlo o zanedbatelnou soustavu sociálně politických nástrojů. Karel Adámek v roce 1896 vypočítal na základě rakouské statistiky, jak velký segment populace byl během 19. století do chudinské péče zahrnován. Roku 1830 připadal v Rakousku jeden žebrák na 200 obyvatel a jeden chudý na 25 obyvatel. V roce 1861 žebráků i chudých – jeden na 34,6 obyvatel. Podle statistiky z roku 1890 bylo v Čechách podporováno 1,62 % obyvatel v rámci chudinské péče. To se však týká jen živitelů domácností. Při započtení ostatních členů to bylo 2,25 % všeho obyvatelstva. Přitom drtivá většina z nich byla podporována trvale – 78 % trvale a jen 22 % dočasně. Více než dvě třetiny z nich nacházely podporu v domovských obcích, necelá třetina pak v obcích cizích.<sup>162</sup> Je zřejmé, že tedy pravidlo domovské příslušnosti jako podmínka chudinského zaopatření nebylo aplikováno nijak rigorózně. Zvláště v případě náhlé nemoci nebo ztráty zaměstnání, kdy byl chudý na své výživě či zdraví ohrožen, vznikala povinnost zaopatření obci aktuálního pobytu, přičemž jí ovšem vznikal regresní nárok na náhradu nákladů vůči obci, kam dotyčný

---

<sup>160</sup> MALÝ, Karel – SIVÁK, Florián: *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1918*, Praha 1988, s. 501–502.

<sup>161</sup> JANÁK, Jan: Národní strana a sociální otázka na moravském zemském sněmu v 60. – 70. letech 19. století. In: TÝŽ: *Morava v národním a politickém ruchu 19. století*, Brno 2007, s. 59–77 (jde o přetisk článku z roku 1969).

<sup>162</sup> ADÁMEK, Karel: *Příspěvky k upravení chudinství*, Chrudim 1896, s. 4–5.

příslušel podle domovského práva. Pokud k tomu nastaly vhodné podmínky, měl pak být předán příslušné domovské obci.<sup>163</sup>

Jaké praktické problémy vázanost chudinského zaopatření na domovskou obec v praxi přinášelo se můžeme dovítit z údajů sčítání lidu. Podle něho v roce 1890 bylo narozeno v místě pobytu jen 65,2 % předlitavských obyvatel, v ostatních obcích okresu 15 %, v jiném okrese 12,7 %, na ostatním státním území 5,4 % a v cizině 1,7 %. Tyto poměry se pochopitelně s rostoucí mobilitou obyvatelstva dále zhoršovaly. Pro srovnání uveďme, že v Čechách ze všech osob přítomných v obci mělo v roce 1869 domovské právo ještě 72,4 % obyvatel, v roce 1880 to bylo již jen 59,6 % a v roce 1890 pouze 51,8 %.<sup>164</sup> Doboví sociální reformátoři právem kritizovali tuto právní úpravu, která navíc nebyla v zásadě nutná. Stačilo poukázat na praxi sousedního Pruska, kde již od počátku 70. let 19. století byla chudinská péče nezávislá na domovském právu. Rakouská praxe znamenala, že člověk domovsky příslušel do nějaké malé venkovské vísky, kde se narodil, avšak většinu svého produktivního života strávil někde úplně jinde, zpravidla ve velkém průmyslovém městě. Logika chudinské péče vedla k tomu, že v momentu, kdy se člověk stal sociálně potřebným, byl předán do své domovské obce, kde nikoho neznal a kde o něho nikdo nijak zvláště nestál, protože znamenal pouze další zatížení zpravidla již tak napjatého obecního rozpočtu.<sup>165</sup>

V počtech zaopatřených existovaly mezi obcemi výrazné diference. Podle údajů shromážděných Karlem Englišem připadalo k roku 1906 v mnoha obcích méně než jedno procento obyvatel na chudinské zaopatření (např. Královské Vinohrady 0,6 %; Teplice 0,9 %; Žižkov 0,1 %;). Naopak existovala řada obcí, kde se tyto počty pohybovaly vysoko nad čtyřmi procenty (např. Stříbro 4,9 %; Cvikov 4,9 %; Jablonec 4,5 %), příležitostně dokonce dosahovaly až šesti procent (např. Polná 6 %; Kašperské Hory 5,2 %). Je tedy zřejmé, že v některých případech chudinská péče zahrnovala vsutku nezanedbatelnou část domovsky příslušného obyvatelstva. Neméně zajímavá je i statistické zachycení sociálních událostí, které vedly k tomu, že dotyčná osoba musela být chudinsky zaopatřena. Bezkonkurenčně největší podíl představovali lidé sešlí věkem (celkem 46,8 %), poté následovali fyzicky handicapovaní (18,3 %), rodiny s příliš mnoha dětmi (9,6 %) a osoby ovdovělé, resp. osiřelé (8,6 %).<sup>166</sup> Právem se tedy odborníci ve své době domnívali, že s rozvojem obligatorního sociálního pojištění bude finanční zátěž obcí v rámci chudinské péče klesat, protože klíčové sociální události (zvláště stáří, úraz a invalidita) by byly řešeny v rámci pojištění a nikoli chudinského zaopatření.

---

<sup>163</sup> KLAPKA, Otakar: *Chudí v obci – stručný výklad předpisů o chudinství*, Praha 1924, s. 17.

<sup>164</sup> JANÁK, Jan: Domovské právo ve starém Rakousku a v ČSR. In: Týž: *Morava v národním a politickém ruchu 19. století*, Brno 2007, s. 445–446.

<sup>165</sup> Srv. DROZD, Jan: *Co vykonáno na sněmu království Českého v šestiletí od 1883 – 1889?*, Praha 1889, s. 8, 22.

<sup>166</sup> ENGLIŠ, Karel: Počet a osobní poměry chudých v království Českém, *Obzor národohospodářský* 15, 1909. Cit. dle RŮŽIČKA, Marek: *Péče o válečné invalidy v Československu v letech 1918–1938*, disertační práce, Filozofická fakulta UK v Praze 2011, s. 93–95.

Od chudinské péče byla neoddělitelná represe, stigmatizace a disciplinace příjemců chudinské péče.<sup>167</sup> Pro sociální politiku 19. století, jak již bylo poukázáno v úvodu knihy, byl charakteristický moralistický diskurz. Úkolem chudinství nebylo jen zabezpečení elementární životní úrovně potřebných, nýbrž také jejich mravní zušlechtní. Zvláště chudí schopní práce byli často v podezření z lenosti a neochoty řádně si opatřovat živobytí prostřednictvím trhu práce. Logika péče o chudé se významně odlišovala od způsobu, jakým jsme zvyklí reflektovat chudobu v současnosti. Výraznou složkou definování chudoby bylo morální selhání jednotlivce, který měl být napraven.<sup>168</sup> Pregnantně formulováno nalezneme tuto maximu např. v přehledu pražské chudinské péče od magistrátního oficiála Josefa Vlka, který ve svém pojednání o chudinství z roku 1901 napsal: „Dbáno budiž vždy povznesení morální stránky, neboť náboženský cit, charakter a moralita jsou neúčinnějším prostředkem ke zmenšení chudoby a žebroty. Chtít odstraniti chudobu a žebrotu jen penězi, v tom vidíme největší vadu dnešního chudinství.“<sup>169</sup>

Toto nazírání se pochopitelně netýkalo osob chronicky nemocných, přestárlých či duševně nebo fyzicky handicapovaných. Avšak ani tyto kategorie nebyly v platném právu chápány jako zcela rovnoprávní občané. Být klientem chudinské péče znamenalo nesamostatnost a nesoběstačnost, a proto bylo považováno za legitimní, pokud existovala rozličná omezení, která se na ostatní obyvatele nevztahovala. Dobře je to patrné z některých zákonných ustanovení. Např. novela předlitavského domovského práva č. 222/1896 ř. z. stanovila pravidlo, že občan, který se po deset let zdržoval na území určité obce, nemůže být odepřeno udělení domovské příslušnosti v dotčené obci, pokud si o něj zažádá. Výslovně však § 2 cit. novely stanovil, že „žadatel nesmí dále za této ustanovené lhůty pobytu připadnouti na obtíž veřejnému zaopatření chudinskému“, což znamenalo, že sociálně potřební fakticky svou domovskou příslušnost tímto způsobem změnit nemohli. Podobně zákon č. 17/1907 ř. z. o volbě členů poslanecké sněmovny říšské rady, zavádějící všeobecné volební právo pro muže v § 8 výslovně stanovil, že ti, „kteří požívají chudinského zaopatření z veřejných neb obecních peněz nebo kteří jeho požívali v roce před volbou bezprostředně předcházejícím“, jsou z pasivního i aktivního volebního práva vyloučeni. Chudinská péče tedy neznamenal jen jednostranně chápanou pomoc sociálně potřebným, nýbrž zároveň generovala skupinu stigmatizovaných neplnoprávných občanů. Rakouská legislativa ovšem v tomto směru nebyla na evropském kontinentě žádnou zvláštní výjimkou.

Chudinství, jež bylo navázáno na domovské právo, můžeme dále nahlížet jako efektivní formu ovládnutí – formu „biomoci“, o níž Michel Foucault hovoří jako o bytostné součásti

---

<sup>167</sup> Ke konceptualizaci chudoby viz GEREMEK, Bronislav: *Slitování a šibenice*, Praha 2000; BRÁF, Albín: *Almužna a mzda*. In: GOLL, Jaroslav – HOSTINSKÝ, Otakar (ed.): *Sbírka přednášek a rozprav*, Praha 1883, s. 351–382; MAREŠ, Petr: *Sociologie nerovnosti a chudoby*, Praha 1999.

<sup>168</sup> Srv. více VORSPANN, Natalie: *Vagrancy and The New-Poor Law in Late-Victorian and Edwardian England*, *English Historical Review* 92, 1977, č. 1, s. 59–81.

<sup>169</sup> VLK, Josef: *Chudinství královského hlavního města Prahy*, Praha 1901, s. 7.

moderní sociální politiky, jejíž kořeny sahají do 18. století.<sup>170</sup> Na jiném místě citovaný autor k této otázce poznamenal: „Je třeba vyloučit důsledky neurčitého rozvržení, nekontrolovaného rozptýlení individuí, jejich rozptýleného oběhu, jejich neužitečného a nebezpečného srážení; je to taktika zaměřená proti dezerci, potulce, proti seskupování. Cílem tu bylo stanovit kontrolu prezenze a absence, vědět o tom, kde a jak lze znovu nalézt dané jedince, zavést utilitární způsoby komunikace a přerušit jakékoli jiné, moci v každý okamžik dohlížet na chování každého jednotlivce, hodnotit jej, sankcionovat jej, měřit jeho kvality či prospěšnost. Jsou to tedy procedury, které směřují k vědění, k ovládnutí a k využívání.“<sup>171</sup> Proto je tradiční chudinská péče rovněž bytostně spjata také s represí a existencí donucovacích pracoven, jejichž primárním úkolem bylo napravit „morálně padlé“ příslušníky společnosti. Historici ovšem často považují Foucaultovu optiku za příliš negativní, jednostrannou a zjednodušující. Svým důrazem na disciplinaci totiž zcela opomíjí skutečnost, že chudinská péče znamenala zároveň i formu socializace a integrace chudých.<sup>172</sup>

Nejzásadnějším předpisem byl v tomto směru zákon č. 108/1873 ř. z., „jímžto se vydávají nařízení dle policejního práva trestního proti zahálčům a tulákům“, v praxi obvykle označovaný jednoduše jako „Vagabundgesetz“. Nebyla to ovšem žádná novinka. Svým zaměřením zákon navazoval na obdobné předpisy z předchozích století.<sup>173</sup> Podle jeho § 1 se ten, kdo „nemáje určitého bydliště aneb opustiv své bydliště, bez zaměstnání a práce se potuluje a nemůže prokázati, že má prostředky ke své výživě nebo že jich bezelstně nabýti hledí“, měl být potrestán vězením v délce až jednoho měsíce. Soud rovněž mohl stanovit trest pobytu v donucovací pracovně. Nejdéle mohl být člověk přikázán do pracovny podle § 16 na tři roky. Nutno poznamenat, že paralelně i trestní zákon v § 519 pamatoval na chudé skutkovou podstatou přestupku žebroty. Rozhodně se nejednalo o marginální předpis – do roku 1885, kdy byl vydán nový protitulácký zákon (89/1885 ř. z.), bylo v českých zemích na jeho základě postiženo 324 723 osob (včetně recidivy). Jan Janák k těmto počtům poznamenává, že meziroční růst či pokles počtu odsouzených v nezanedbatelné míře korespondoval s vývojem hospodářského cyklu, z čehož dovozoval, že touto represivní formou byla zčásti řešena i rostoucí nezaměstnanost z eskalující ekonomické krize.<sup>174</sup>

Represivní aspekt ve vztahu k chudým byl příznačný i pro další dobové předpisy, které ovšem svým duchem také zpravidla navazovaly na právní úpravy ze 17. a 18. století. V roce 1871 byl vydán tzv. postrkový zákon (č. 88/1871 ř. z.), který kategoricky určoval skupiny osob, na něž bylo možné aplikovat nucené vysídlení z obce pobytu do domovské obce.

---

<sup>170</sup> FOUCAULT, Michel: *Je třeba bránit společnost*, Praha 2005.

<sup>171</sup> FOUCAULT, Michel: *Dohlížet a trestat. Kniha o zrodu vězení*, Praha 2000, s. 207–209.

<sup>172</sup> STOKLÁSKOVÁ, Zdeňka: Zákonné rozlišení „domácích“ a „cizích“ – Vývoj domovského práva v Rakousku 1750–1863, *Český časopis historický* 102, 2004, s. 298–301.

<sup>173</sup> K sepětí represivní moci a chudinské péče v českých zemích v 18. a 19. století viz podrobněji JANÁK, Jan: *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, Brno 1970, s. 93–115.

<sup>174</sup> Cit. dle JANÁK, Jan: Rakouský protitulácký zákon z roku 1873 jako pokus o řešení společenských důsledků průmyslové revoluce. In: TÝŽ: *Morava v národním a politickém ruchu 19. století*, Brno 2007, s. 412–417.

„Postrkem čili šupem“ mohli takto být podle § 1 odvedeni: tuláci a jiní lidé práce se štítící, kteří připadají veřejné dobročinnosti na obtíž, dále osoby, jež nemohly vykázat, že mají nějaké příjmy nebo dovolenou živnost, nevěstky veřejné a propouštění trestanci (včetně propuštěných z vazby), pokud ohrožovali veřejnou bezpečnost nebo majetek. Na jedné straně taxativní výčet postižitelných osob mohl působit uspokojivě z hlediska ochrany individuálních práv občanů. Na druhé straně vágní vymezení uvedených kategorií dávalo policejním orgánům široké pole pro volnou úvahu při jeho aplikaci. Postrk tak záhy získal i význam efektivního nástroje pro postižení politické opozice. Nebylo totiž nic snadnějšího než označit migrující (nejen) sociálně demokratické agitátory za tuláky a rušitele veřejného pořádku.<sup>175</sup>

Nemajetným schopným práce krom postrku hrozilo také úřední přinucení pracovní činnosti. Současně s novým protituláckým zákonem byly v roce 1885 vydány také zákony o donucovacích pracovnách. Zákon č. 89/1885 ř. z. určoval, kdo smí být v takové instituci držen. Týkalo se to hlavně tuláků, žebráků a „ženštin, které svým tělem provozují smilnou živnost“. Podle zákona č. 90/1885 ř. z. se o zřízení donucovacích pracoven měly postarat jednotlivé země. V § 6 byla uvedena také jasná specifikace osob, které do pracovny nesmí být poukázány – fyzicky nemohoucí, duševně nemocní, nositelé nakažlivých chorob a těhotné a kojící ženy. Maximální délka pobytu byla v § 9 omezena na tři roky. Donucovací pracovny existovaly již dávno předtím, tento zákon jen vedl k tomu, že vznikla řada nových institucí (např. velká pracovna v Pardubicích), protože personální kapacita stávajících byla rozhodujícími činiteli považována za nedostatečnou. Podle údajů Karla Adámka bylo v roce 1893 nejvíce káránců v robotárnách z řad nádeníků (37 %), řemeslníků (12 %), továrních dělníků (8 %), mužské a ženské čeledě (7 %), švadlen a manuálních dělnic (5 %) a 4 % neměly uvedeno žádné zaměstnání. Sem citovaný autor zahrnoval „pobudy, cikány apod.“. Zbylá procenta připadala na ostatní profesní skupiny.<sup>176</sup> Uvedené výsledky nejsou nijak překvapující. Právě životní styl nádenických vrstev, tedy nízká životní úroveň a značná mobilita, předpokládaly nejvyšší možnost ohrožení potulkou, žebrotou a prostitucí.

Citovaný zákon také důsledně odlišoval robotárny pro dospělé od polepšoven pro nedospělé. Můžeme v tom spatřovat tendenci ke specializaci disciplinárních a sociálních ústavů, k níž začalo na našem území docházet v druhé polovině 19. století. Tak, jako se od obecných chudobinců začaly oddělovat např. specializované ústavy pro slepce nebo hluchoněmé, začala se z obecné chudinské péče tehdy vydělovat také specializovaná péče o sirotky a zpustlou mládež. Původně se jejich režim řídil obecnými pravidly chudinství – odpovědnou za péči byla tedy jejich domovská obec. Postupem času do této oblasti začaly zasahovat i orgány vyšších stupňů veřejné správy. V roce 1902 z podnětu zemského výboru

---

<sup>175</sup> Podrobněji viz MALÝ, Karel: *Policejní a soudní perzekuce dělnické třídy v druhé polovině 19. století v Čechách*, Praha 1967.

<sup>176</sup> ADÁMEK, Karel: *Příspěvky k upravení chudinství*, Chrudim 1896, s. 38–39.



vznikl v Čechách zemský sirotčí fond (č. 78/1902 z. z.). Jeho správu vykonával zemský výbor ve spolupráci s okresními výbory, při nichž vznikaly okresní komise péče o mládež, kterých podle údajů z roku 1911 působilo v Čechách již kolem devadesáti. Nad těmito komisemi pak bděla zemská komise péče o mládež. V tomto roce bylo z prostředků fondu zaopatřeno téměř šest tisíc sirotků. S ohledem na fakt, že na počátku století se počet takových potřebných dětí odhadoval v Čechách na 50 000, byl to jen zlomek celkového počtu.<sup>177</sup>

Podobný proces osamostatňování péče o potřebné děti zaznamenáme i v tehdejších Uhrách. V roce 1901 zde byl vyhlášen zákonný článek č. 8 o státních dětských domovech. Byla tu však jedna důležitá odlišnost administrativní povahy. Zatímco v Čechách do péče o potřebné děti stále více zasahovaly vyšší stupně územní samosprávy, v Uhrách vývoj směřoval k postátnění péče.

V Uhrách upravoval chudinskou péči zákonný článek č. 22/1886 (obecní zřízení). Stejně jako v Předlitavsku i zde byla péče podmíněna domovským právem (§ 9). V prvé řadě se tedy o chudé měla postarat domovská obec. Teprve subsidiárně přicházela v úvahu péče vyšších administrativních jednotek (komitáty, municipia), popř. též státu. I zde měla chudinská péče kořeny v předmoderních špitálech, provozovaných zpravidla církví nebo většími obcemi. Teprve v 19. století začalo docházet k diferenciaci a specializaci těchto institucí. Teoreticky již v roce 1856 byly v Uhrách odděleny nemocnice od chudobinců, v praxi tato distinkce nebyla vždy postižitelná. Na území Slovenska se podle údajů z roku 1875 nacházelo celkem 57 ústavů. Jejich kapacita však bývala velmi nízká (deset, dvacet chovanců). Výjimku v tomto směru představovala Budapešť. Celkově lze říci, že se do první světové války nepodařilo vytvořit dostatečnou síť ústavní péče, aby byla schopna pojmout všechny potenciální uchazeče, a proto řada osob zůstávala závislou na tzv. otevřené (tj. mimoústavní) chudinské péči. Úroveň péče v chudobincích byla velmi nízká, avšak existovaly i výjimečné případy, jako byl košický Dům chudoby, kde již v polovině 70. let chovanci dostávali čtyřikrát do týdne vařené maso.<sup>178</sup>

Veřejnou zdravotní péči upravoval v Uhrách hlavně zákonný článek 16/1876. Podle něho měla města a obce povinně provozovat péči o duševně nemocné a sirotky. Větší obce pak měly povinnost platit veřejnou porodní asistentku a největší dokonce i obecního lékaře, kteří měli nemajetné ošetřovat na náklady obce. To však byla litera zákona. Finanční problémy řady obcí nedovolovaly tyto cíle často realizovat.<sup>179</sup> V Předlitavsku vývoj směřoval k silnějšímu postavení státní zdravotní správy. Již zákon č. 68/1870 ř. z. stanovil v § 1, že „nejvyšší dohled k veškerému zdravotnictví a nejvyšší řízení záležitostí medicínálních přísluší správě státní“. Své úkoly stát plnil prostřednictvím jednotlivých stupňů státní správy

---

<sup>177</sup> MARTÍNEK, Miloslav: Přehled vývoje rakouského zákonodárství v oblasti chudinství, zdravotnictví a sociální správy, *Sborník k dějinám 19. a 20. století 4*, 1977, s. 70–71.

<sup>178</sup> Cit. dle DUDEKOVÁ, Gabriela: Od milosrdenstva k štátnej opatere, *Historia 11*, 2011, č. 1–2, s. 21–26.

<sup>179</sup> tamtéž.

(zvláště okresních hejtmanství), včetně obcí, kterým ukládal výkon některých věcí v přenesené působnosti. Za tím účelem zákon předpokládal existenci okresního lékaře a veterináře, zemské zdravotní rady a zdravotní referenty na úrovni zemí a na úrovni centrální-ministerské nejvyšší radu zdravotní s referentem záležitostí zdravotních. Větší obce musely mít také svého obecního lékaře. Omezené úkoly příslušely obcím i v samostatné působnosti. Paragraf 3 jim takto přiznával úkoly zdravotní policie ve vztahu k veřejným místům, kanálům a vodám, dále zdravotní pomoc potřebným osobám, údržba hřbitovů a mrchovišť a také dozor nad zdravotní bezpečností na trzích.

Zdravotnictví jako součást obecné sociální politiky má zásadně dvě části. První představuje ochranu veřejného zájmu na ochraně zdraví prostřednictvím nástrojů zdravotní policie ve smyslu uvedeném v předchozím odstavci. Znamená to zvláště ochranu proti epidemiím,<sup>180</sup> organizaci veřejné hygieny, bezpečnost a ochranu zdraví při práci a zásahy při přírodních a společenských katastrofách. Druhou částí je individuální zdravotní péče, považovaná za soukromou záležitost jednotlivce a jeho rodiny. Tato druhá část získala v 19. století podobu pestré palety rozličných aktivit od filantropických spolků, přes organizaci zdravotních pokladen v podnicích, až po svépomocné dělnické nemocenské pokladny.<sup>181</sup> Nejvýznamnějším odkazem této doby budoucnosti bylo vytvoření systému obligatorního sociálního pojištění, jehož jednu ze složek představovalo i nemocenské/zdravotní pojištění. Jeho genezi ve střední Evropě předurčily specifické politické okolnosti, které nastaly na přelomu 70. a 80. let 19. století.

Zásadní přelom v rakouské politice, včetně politiky sociální, znamenal rok 1879, kdy dosavadní dlouholetou mocenskou hegemonii německých liberálů ukončilo jmenování konzervativního kabinetu Eduarda Taaffeho, jenž ve funkci vydržel až do roku 1893 a stal se tak nejdéle sloužícím rakouským ministerským předsedou. Pevnou součástí jeho tzv. železného kruhu pravice se stali také čeští politikové ze staročeské a po jistou dobu i z mladočeské strany. V 19. století platila v celé Evropě obecná zásada, že konzervativci byli k sociálním reformám vstřícnější než liberálové. V mnohém se totiž jejich kritika liberalismu a kapitalistického hospodářství potkávala s kritikou z řad rodícího se socialistického hnutí. Státní sociální politika měla být v očích konzervativců nástrojem k odstranění negativních důsledků fungování tržního hospodářství a zároveň měla oslabit i socialisty tím, že uskuteční některé důležité požadavky dělnického hnutí. V tom se Taaffe shodoval s tehdejšími německými kancléři Otto von Bismarckem, který v 80. letech prováděl podobné reformy v sousedním Německu.<sup>182</sup> Ostatně rakouské reformní úsilí jimi bylo v míře nemalé inspirováno. Motivace rakouských konzervativců můžeme snadno pochopit ze závěrečných slov tehdy velmi populární knihy *Jádro socialismu*, jejímž autorem byl jeden z hlavních

---

<sup>180</sup> Viz zákon č. 67/1913 ř. z. o zamezení a potlačení přenosných nemocí.

<sup>181</sup> TOMEŠ, Igor: *Obory sociální politiky*, Praha 2011, s. 40–55.

<sup>182</sup> K motivacím konzervativců viz RÁKOSNÍK, Jakub: Cukr a bič kancléře Bismarcka, *Historický obzor* 15, 2004, s. 130–138.

architektů německo-rakouské sociální politiky Albert Schäffle: „Zkáza nynějších a nejideálnějších statků civilisace zcela jistě by se pojila k čistě demokraticko-kommunistickému uskutečnění socialismu. Taková zkáza nemusila by být výsledkem takového utváření věcí, při němž by spor mezi třetím a čtvrtým stavem přísně byl omezen na své jádro národohospodářské a další vývoj zůstal na cestě povlovných oprav a uvnitř rozsahu společensky výhodné výroby kolektivní.“<sup>183</sup>

Sociální demokraté byli také zpočátku ve vztahu k Taaffeho sociální legislativě oprávněně podezřívaví. Příznačně rezoluce z hainfeldského sjezdu z roku 1889 konstatuje: „Dělnické pojištění se vůbec nedotýká jádra sociálního problému [...] S uskutečněním pojištění dělníků jsou spojeny dva vedlejší úkoly: Částečné přenesení nákladů péče o chudé z obcí na dělnickou třídu a jejich co nejvíce možné omezení, pokud možno odstranění samostatné výpomocné organizace dělnictva, která je trnem v oku panujících, jako průpravna a místo výcviku organizace a správy.“<sup>184</sup> V očích sociální demokracie šlo o totožnou politiku „cukroví a biče“, jakou provozoval v sousedním Německu Bismarck. Na jedné straně byly vydávány sociální zákony pro dělnictvo a na druhé straně trestní předpisy postihující dělnické sociálně demokratické organizace. Jakmile však přestala být dělnická legislativa prvoplánovým nástrojem oslabení socialistického hnutí, sociální demokraté se k ní přihlásili a začali bojovat za její rozšíření. Ostatně již v roce 1892 stranický předák Viktor Adler na sjezdu druhé internacionály v Bruselu uznale konstatoval: „Rakousko, co se týká sociálních zákonů, předbíhá všechny státy – s výjimkou Německa či Švýcarska.“<sup>185</sup> Zmínění těchto dvou zemí bylo zcela na místě. Německo uskutečnilo v 80. letech 19. století jako první systém veřejnoprávního sociálního pojištění. Švýcarsko zase vynikalo díky svému továrnímu zákonu z roku 1877 v oblasti ochrany a bezpečnosti zaměstnanců. Ostatně také ze Švýcarska vzešel v 80. letech patrně první pokus o smluvní koordinaci dělnického práva na úrovni mezinárodní. Jak ovšem trpce poznamenal dobový pozorovatel, „k pozvání tomu však neodpověděl ani jediný stát příznivě“.<sup>186</sup>

Sociální legislativa měla ještě jeden politický osten a ten byl namířený proti vrstvě větších podnikatelů, kteří představovali jednu z hlavních opor konkurenčních liberálních stran. Konzervativní kabinet se naopak snažil získat na svou stranu vrstvy drobných řemeslníků, ohrožených velkopodnikáním, a samostatné zemědělce. Ostatně, když Taaffe provedl rozšíření volebního práva tzv. pětizlatkovou reformou, byly to právě tyto vrstvy, které získaly volební právo. Obdobnými důvody si lze i vysvětlit, proč některá opatření na ochranu dělníků se vztahovala jen na tovární provozy a nikoli na malé řemeslné dílny.

---

<sup>183</sup> SCHÄFFLE, Albert: *Jádro socialismu*, Praha 1891, s. 61.

<sup>184</sup> Politický program, který přijal sjezd Sociálně demokratické dělnické strany v Rakousku. In: PROKŠ, Petr: *Politické programy Československé a Československé sociálně demokratické strany dělnické 1878–1948*, Praha 1999, s. 29–30.

<sup>185</sup> Cit. dle KOLM, Evelyn: Die Anfänge der österreichischen Sozialversicherung im späten 19. Jahrhundert. In: FRITZ, Wolfgang (ed.): *Glanz und Elend der altösterreichischen Bürokratie*, Wien 2008, S. 57.

<sup>186</sup> ADÁMEK, Karel: *Naše dělnictvo*, New York 1889, s. 75.

Podobně i sociální pojištění bylo zaměřené na tovární dělnictvo, zatímco zemědělské dělnictvo mělo ochranu redukovánu.<sup>187</sup>

Obligaturní dělnické pojištění rozhodně nevznikalo na obrazném „zeleném drnu“. Mohlo naopak navázat na rozvinutou síť podpůrných pokladen, jejichž právní režim ovšem nebyl jednotný. Pro zjednodušení bývají v tomto směru pro období kolem poloviny 19. století rozlišovány čtyři základní typy takových pokladen: hornické, cechovní, podnikové a svépomocné. Motivace k zakládání pokladen vycházela z intencí císařské legislativy. Takto byla ve vídeňském čeledním řádu z 1. května 1810 vyhlášena povinnost, že v případě onemocnění musí zaměstnavatel pečovat o příslušníka své čeledi nejméně tři týdny. Pokud vznikla zaviněním zaměstnavatele, pak po celou dobu. Dekretem dvorské kanceláře z 18. února 1837 byla tato povinnost rozšířena i na továrníky, živnostníky a obchodníky. Na jeho základě byli zaměstnavatelé povinni hradit náklady za své dělníky nebo tovaryše (nikoli však nádeníky) ošetřované ve veřejných nemocnicích po dobu jednoho měsíce.<sup>188</sup>

Hornické pojištění mělo v českých zemích i v Uhrách té doby za sebou již mnohasetletou historii. Středověká hornická bratrstva byla na našem území první sociálně pojišťovací institucí, financovanou systémem průběžného rozpočtování.<sup>189</sup> Pokladny hornických bratrstev máme doloženy pro české země i pro Uhry již nejpozději v 15. století. V éře centralizačních opatření bachovského absolutismu nově vyhlášený horní řád z roku 1854 v duchu doby platil v celé monarchii, včetně Uher. I když starobní penze byly obvykle velmi nízké, byli horníci v tomto období jedinou skupinou obyvatelstva vedle státních úředníků zabezpečenou pro případ stáří.

Pozdější nové rakouské právní úpravy z let 1889–92 zůstaly omezeny jen na západní část monarchie, takže původní úprava z horního řádu zůstala bez výraznějších změn až do československé unifikace horního pojištění v roce 1922. Právní úprava z roku 1854 předpokládala obligaturní formu tohoto pojištění. Zaměstnavatelé měli povinnost zřídit pokladnu a horníci museli být povinně pojištěni. Finance byly opatřovány placením pojistného ze mzdy. Zaměstnavatel mohl dobrovolně přispívat – podle údajů z roku 1885 byla takto opatřena zhruba čtvrtina prostředků, s nimiž na území Předlitavska disponovaly bratrské pokladny.<sup>190</sup> Hlavními nedostatky tehdejší právní úpravy bylo připuštění existence zbytečně velkého množství pokladen a omezení možnosti přestupu mezi pokladnami, což jednotlivce připoutávalo k podniku. Zatímco druhý problém byl novelizací na konci 80. let odstraněn, první přetrvával i nadále. V 80. letech v českých zemích působilo zhruba sto bratrských pokladen, i když s touto cifrou si nemůžeme být jisti. V té době totiž situace

---

<sup>187</sup> JENKS, William: *Austria Under the Iron Ring 1879–1893*, Charlottesville 1965, p. 179–220.

<sup>188</sup> JANÁK, Jan: Výpomocné pokladny v období cechovního zřízení do konce roku 1859, *Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity* 22, řada historická č. 20, 1973, s. 62–63.

<sup>189</sup> TOMEŠ, Igor: Tři zdroje sociálního zabezpečení, *Sociální zabezpečení* 17, 1968, č. 1, s. 15–17.

<sup>190</sup> K historickému vývoji a parametrům hornických pokladen viz HOUSER, Jaroslav: K počátkům hornického pojištění za kapitalismu v českých zemích, *Právněhistorické studie* 2, 1956, s. 5–13.

hornického pojištění hraničila s anarchií. Dávky byly velmi nejednotné, z počtu 354 oficiálně působících pokladen bylo aktivních jen 72 a dohromady trpěly značným schodkem financí. Proto se také přistoupilo k hluboké reformě celého systému.<sup>191</sup>

Novela č. 127/1889 ř. z. vytvořila doplňující pravidla hornického pojištění, protože horní řád obsahoval jen rámcové směrnice. Především došlo k nastoupení dvoukolejnosti systému, který dále prohloubila další novela č. 3/1892 ř. z.. Sice obě větve spravovaly i nadále bratrské pokladny, musely zvlášť účtovat nemocenské pojištění, jež bylo podřízeno obecnému režimu dělnického nemocenského pojištění (viz níže), a provizní pojištění, zahrnující invalidní, starobní, vdovské a sirotčí dávky. S rostoucím oddělováním obou větví pojištění docházelo i k rozdělení nemocenské a zaopatřovací (provizní) pokladny. Zatímco tedy platila pravidla dělnického nemocenského pojištění i pro horníky, dělnické úrazové pojištění nikoli. Horníci tak při úrazu, který měl za následek trvalou nezpůsobilost k práci, mohli získat invalidní rentu, která však byla podstatně nižší než renta podle dělnického úrazového pojištění. Problémy financování měl vyřešit povinný příspěvek zaměstnavatele k pojistnému, který byl do té doby dobrovolný, a také vytvoření všeobecného rezervního fondu pro případ nutných sanací jednotlivých pokladen. Deficit však pokračoval i v příští dekádě, a proto další novely připouštěly i rozsáhlejší restrikcí dávek (č. 178/1892 ř. z.). Zákon také tehdy stanovil minimální výši zaopatřovací provize, která činila zhruba třetinu průměrné mzdy. Pokladny však ve svých stanovách mohly přiznávat vyšší dávky. Novela vytvořila také základ samostatné větve pojišťovacího soudnictví.<sup>192</sup>

Kromě dalších drobných úprav v následujících letech proběhla do zániku monarchie již jen jedna zásadní reforma sociální ochrany horníků. Pouze nařízení č. 80/1914 ř. z. zavádělo pravidla úrazového pojištění dělnického také pro horníky. Do zákona byla tato ustanovení vtělena v roce 1917 (č. 523/1917 ř. z.).<sup>193</sup>

Druhý typ, cechovní pokladny, měly rovněž dlouhou tradici sahající hluboko do minulých staletí. Jejich cílem bylo poskytovat zabezpečení členům cechů – mistrům i tovaryšům. Živnostenský řád z roku 1859 je nahradil institucí pokladen živnostenských společenstev. Úroveň těchto pokladen závisela na celkové síle cechu, a proto i zde, stejně jako v případě hornických pokladen, existovaly výrazné diference v úrovni zabezpečení. To platilo i pro pozdější pokladny společenstev. O trochu důležitější úlohu sehrávaly ve vztahu k malovýrobě, zatímco v hlavních odvětvích průmyslu byly zastíněny závodními pokladnami. Podle moravského soupisu z roku 1879 jich v této zemi existovalo pouze 13. Ani po roce 1883, kdy byla společenstva zakládána častěji, nedošlo k jejich intenzivnějšímu

---

<sup>191</sup> JANÁK, Jan: *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, Brno 1970, s. 80–81.

<sup>192</sup> HOUSER, Jaroslav: *Vývoj hornického pojištění*, Praha 1960, s. 40–77.

<sup>193</sup> JINDŘICH, Alois – PODLIPSKÝ, Jaroslav: *Pojištění u báňských bratrských pokladen a jeho sanační novela*, Praha 1937, s. 5.

rozvoji. Do roku 1886 zřídilo takovou pokladnu jen pouhých 5 % společenstev.<sup>194</sup> Větší rozmach zažily až v pozdější době, kdy se staly nejpočetnějším segmentem nemocenských pojišťoven (viz níže).

Třetím výše zmíněným typem dělnických pokladen byly pokladny závodní. S jejich zřizováním počítal živnostenský řád z roku 1859, které měly dělníky zabezpečovat před negativními důsledky nemoci, invalidity a úmrtí. I ony navazovaly na starší tradice, kdy v rámci raných továren a v manufakturách existovaly takové pokladny.<sup>195</sup> Spolu s hornickými pokladnami představovaly v období 60. a 70. let nejdůležitější sociálně ochrannou institucí poskytující námezdně pracujícím peněžní dávky. I v jejich případě byla problémem přílišná institucionální roztržičnost – ve strojírenství připadalo na konci 60. let na jednu podpůrnou pokladnu 130–300 členů, v textilní výrobě 250–300 a v hornictví 300–500.<sup>196</sup> V následujících desetiletích docházelo k jejich pozvolné koncentraci.

Čtvrtý typ, svépomocné pokladny, představovaly velmi diverzifikovanou skupinu institucí. I jejich předchůdce nalezneme v předbřeznové době. Asi nejznámější organizace tohoto typu představovaly pokladniční spolky kartounkářských dělníků, které svou povahou stály na pomezí tradiční cechovní ochranné instituce a moderního svépomocného spolku. Tiskaři kartounu v první polovině 19. století představovali relativně dobře placenou vrstvu kvalifikovaného dělnictva vykazující vysokou míru stavovské solidarity – a to dokonce na mezinárodní úrovni. Pokladny kromě dávek (v nemoci, invalidních, starobních, úmrtních, v nezaměstnanosti, vdovských a sirotčích) vyplácely také tzv. vandrovné, protože i pro tuto skupinu dělnictva byla typickou značná geografická mobilita. Když člen tiskařského pokladničního spolku odcházel do jiného místa za prací, dostával od spolku tzv. pokladniční list, který byl osvědčením, že v místě svého dosavadního pobytu řádně plnil členské povinnosti vůči podpůrnému spolku. Na jeho základě dostal vandrující dělník podporu a nocleh v některém z dalších spolků, jejichž síť se rozprostírala po Evropě od Francie až k Pobaltí.<sup>197</sup> Případ této skupiny dělnictva je ovšem výjimečný.

V poslední třetině 19. století se nejčastějším typem svépomoci staly podpory v rámci odborářských organizací. Po zavedení obligatorního pojištění byla jejich funkce subsidiární. O struktuře sociálních výdajů dělnické svépomoci na počátku 20. století si můžeme učinit obrázek na základě účetních zpráv největší domácí odborářské organizace – Odborového sdružení československého – za roky 1907–1909. Na podpory členům bylo vydáno 39 % veškerých příjmů. Z této částky největší díl zabírala podpora v nemoci (37 %). Hned v závěsu byly podpory v nezaměstnanosti (29 %), které v tehdejším veřejnoprávním systému

---

<sup>194</sup> MACHAČOVÁ, Jana: Pojištění dělnictva v průmyslových oblastech českých zemí 1848–1914, část I., *Slezský sborník* 88, 1990, s. 38–42.

<sup>195</sup> K jejich činnosti před rokem 1859 viz JANÁK, Jan: Výpomocné pokladny v období cechovního zřízení do konce roku 1859, *Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity* 22, řada historická č. 20, 1973, s. 66–67.

<sup>196</sup> MACHAČOVÁ, Jana: Pojištění dělnictva v průmyslových oblastech českých zemí 1848–1914, část II., *Slezský sborník* 88, 1990, s. 203–204.

<sup>197</sup> NOVOTNÝ, Karel: *Severočeští tiskaři kartounu v první polovině 19. století*, Praha 1993, s. 36–40.

obligatorního pojištění zatím zcela chyběly. Třetí největší položkou byly podpory v invaliditě (13 %) a podpory v nouzi (12 %). Zbýlých necelých 10 % pohlcovaly cestovní podpory a dávky pozůstalým.<sup>198</sup>

Přestože výše popsané fungování dělnických pokladen mělo řadu problematických aspektů, jistých úspěchů se v zabezpečení manuálně pracujících podařilo dosáhnout ještě předtím, než bylo uzákoněno v 80. letech obligatorní úrazové a nemocenské dělnické pojištění. Podle stavu z roku 1868 bylo členem některé pokladny 40,5 % všech továrních dělníků v Předlitavsku. Někteří autoři udávají číslo vyšší (55 %). Existovaly ovšem výrazné odvětvové difference. Nejvyšší počty pojištěnců, zhruba tři čtvrtiny všech, bychom našli ve strojírenství a v hornictví. Ve větších podnicích bylo i relativně více pojištěnců, zatímco v malovýrobě jich bylo poskrovnu.<sup>199</sup> Vzhledem k tomu, že drtivá většina dělnických rodin v druhé polovině 19. století nebyla schopna vytvářet jakékoli majetkové rezervy, ztráta schopnosti výdělků živatele rodiny znamenala takřka okamžitě existenční ohrožení domácnosti. Přitom podle dobových statistik ročně alespoň jednou onemocnělo necelých 40 % dělníků.<sup>200</sup> Nejdůležitější ochrannou funkcí těchto pokladen bylo právě zabezpečení v nemoci. Ojedinele na dobrovolné bázi poskytovaly také starobní penze. Např. Ústřední nemocenská a penzijní pokladna v Brně podle údajů z roku 1879 přiznávala v závislosti na délce pojištění 50–100 zlatých roční podpory.<sup>201</sup> Dávka zdaleka nedosahovala ani životního minima. Její funkce v té době však nebyla poskytnout adekvátní náhradu pracovního výdělků. Spíše šlo o příspěvek, který předpokládal další zdroje (zvláště zabezpečení ze strany potomků). Naše dnešní představa o bezpracném stáří, kterou považujeme za zcela automatickou a samozřejmou, se v tomto období teprve rodila. Zajímavé je, že takové penze byly zmíněnou pokladnou v praxi vypláceny jen po velmi krátké období – v průměru dva roky, což potvrzuje přísné podmínky uložené pro vznik nároku na dávky.<sup>202</sup>

I když živnostenský řád počítal s obligatorním zřizováním závodních a společenstevních pokladen, praxe za touto maximou pokulhávala zvláště proto, že neexistoval správní dozor, který by uvedené povinnosti důsledně vynucoval.

Taaffeho vláda během 80. let provedla několik zásadních reforem dělnického pojištění. Historicky prvním bylo zavedení obligatorního úrazového pojištění č. 1/1888 ř. z. Kořeny úrazových náhrad můžeme nalézt nejprve v oblasti soukromého (občanského) práva. Zákon č. 27/1869 ř. z. o ručení železnic za tělesné poškození a zabití lidí v důsledku železničního

---

<sup>198</sup> Zprávy Odborového sdružení československého od čtvrtého do pátého všeodborového sjezdu, b. m. 1909, s. 7–8.

<sup>199</sup> JANÁK, Jan: *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, Brno 1970, s. 24.

<sup>200</sup> ADÁMEK, Karel: *Naše dělnictvo*, New York 1889, s. 24.

<sup>201</sup> Podle Bráfových údajů horník v 70. letech v severních Čechách byl schopen vydělat ročně přes 600 zl. Pro ně však byla typická relativně vysoká mzdová hladina. Více viz BRÁF, Albín: *Studien über nordböhmische Arbeiterverhältnisse*, Prag 1881, S. 25ff.

<sup>202</sup> Údaje o pokladně převzaty z článku MACHAČOVÁ, Jana: Pojištění dělnictva v průmyslových oblastech českých zemí 1848–1914, část I., *Slezský sborník* 88, 1990, s. 43.

provozu stanovil povinnost ručení provozovatele železnice pro tyto případy. Obdobný smysl měl i pozdější zákon č. 162/1908 ř. z. o ručení za škody z provozování jízdních silostrojů – tedy automobilů.<sup>203</sup> Osobní působnost citovaného úrazového zákona z roku 1888 zahrnovala dělnictvo v továrnách a hutích (včetně výkonného úřednictva) a v některých dalších odvětvích, jako např. v loděnicích. Rámcovým kritériem bylo využívání strojů a nebezpečnost provozu. Největším nedostatkem z tohoto hlediska bylo vyloučení zemědělského dělnictva. V praxi však nebylo vyloučeno zcela díky postupnému rozmachu strojové výroby v zemědělství, takže po roce 1890 pravidelně pojištěnci ze zemědělské výroby představovali třetinu a kolem roku 1910 již dokonce polovinu všech pojištěnců. Tato statistika je však zavádějící. Pojištění totiž bývali obvykle jen po krátkou část roku, kdy pracovali se stroji.

Při plné pracovní neschopnosti v důsledku úrazu vznikal dělníkovi nárok na 60 % předchozí mzdy. V případě úmrtí v důsledku úrazu vznikal pozůstalým nárok na pohřebné a vdovský/vdovecký (20 % mzdy zemřelého), resp. sirotčí důchod (15 % mzdy zemřelého, resp. 20 % při úplném osiření). Zákon pamatoval 10 % mzdy i na sirotky nemanželského původu.<sup>204</sup> Podle statistiky z let 1907–1913 se průměrný roční úrazový důchod pohyboval mezi 160–180 korunami (jsou zahrnuty i částečné důchody). V praxi to znamenalo, že při plné invaliditě např. dělník ze stavebnictví dostával 2,10 Kč denně, zatímco jeho průměrná mzda se tehdy pohybovala kolem 3,50 korun.<sup>205</sup>

Z hlediska organizace bylo úrazové pojištění vybudováno podstatně více centralisticky než ostatní větve pojištění. Existovalo sedm obvodových pojišťoven (v českých zemích v Praze a v Brně) a každý podnik v jejich územní působnosti se musel přihlásit. Fungovaly na samosprávném principu. Podniky byly rozčleněny do šesti kategorií a každá z nich měla právo zvolit jednoho zástupce zaměstnavatelů a jednoho zaměstnance do představenstva. Pojistné byli povinni za své zaměstnance odvádět zaměstnavatelé. Zákon připustil existenci soukromých pojišťoven vedle výše uvedeného organizačního systému zřejmě z důvodu, že zákonodárce nechtěl rušit již existující pokladny, které fungovaly (jako např. na schwarzenberských panstvích v Českém Krumlově a Postoloprtech). Ty však byly často trnem v oku pojišťovacích odborníků. Jejich statistiky totiž mnohdy vykazovaly podstatně nižší úrazovost pracovníků, což si kritici vysvětlovali tím, že účelově z důvodu úspory prostředků s pojistnými případy zacházejí přísněji než jejich veřejnoprávní protějšky.<sup>206</sup>

Dalším Taaffeho pojišťovacím předpisem byl zákon č. 33/1888 ř. z. o pojišťování dělníků pro případ nemoci. I když existovaly dílčí odlišnosti, zákon v § 1 kategoricky

---

<sup>203</sup> Podrobněji k vývoji právní úpravy této oblasti viz BRONCOVÁ, Dagmar (ed.): *Historie dopravní policie*, Praha 2009, s. 8–10.

<sup>204</sup> WINTER, Lev: *Čtvrtstoletí pojišťovacího zákonodárství dělnického*, Praha 1913, s. 37.

<sup>205</sup> KŘEPELÁKOVÁ, Vlastimila: *Struktura a sociální postavení dělnické třídy v Čechách 1906–1914*, Praha 1974, s. 100–101.

<sup>206</sup> Srv. WINTER, Lev: Soukromé úrazové pojišťovny, *Obzor národohospodářský* 8, 1902, s. 214–220.



stanovil, že „všichni dělníci a výkonní úředníci, kteří podle zákona o úrazovém pojišťování dělníků pojištění jsou proti následkům úrazu při práci nastalých, pojištění jsou podle tohoto zákona pro případ nemoci“. Vztahoval se na všechny podniky provozované podle živnostenského řádu a také na zaměstnance železnic.<sup>207</sup> V § 3 zákon předpokládal, že nemocenská ochrana bude vybudována později zvláštními zemskými zákony. Nicméně o čtvrt století později, v roce 1913, musel Lev Winter trpce konstatovat, že „až dosud ani jediný zemský sněm neprovedl pojištění dělnictva [zemědělského] pro případ nemoci, na zemském sněmu českém nebyla o něm učiněna ani zmínka!“ Zákon umožňoval chránit tuto skupinu dělnictva alespoň dobrovolným pojištěním. Podle stavu z roku 1909 však takoví pojištěnci představovali pouhých 6 % všech registrovaných.<sup>208</sup>

V rámci nemocenského pojištění měli pojištěnci nárok na následující dávky a služby. Nejdůležitější bylo nemocenské, které se mělo rovnat 60 % mzdy obvyklé v daném okrese, pokud nemoc trvala déle než tři dny (tzv. karenční lhůta). Okresní státní správa určovala tuto průměrnou výši mzdy pro jednotlivé kategorie, jakkoli by bylo praktičtější, aby se dávka odvozovala přímo od skutečné výše mzdy, resp. zaplacených příspěvků konkrétního dělníka. Praxe pak logicky vedla k tomu, co známe dobře jako dlouhodobý problém i v naší současnosti, že pro hůře placené pracovníky bylo výhodnější být na nemocenské podpoře. Proto také pokladny vydělávaly na kvalifikované a lépe placené pracovní síle, zatímco lidé s horšími výděly pro ně zpravidla představovaly ztrátu.

Z hlediska úrovně ochrany rozhodovala také zámožnost pokladen. Pokud měly vysoce aktivní účetní bilanci, mohly vyplácet až 75 % mzdy a prodloužit povinných 20 týdnů výplaty dávek až na jeden rok. Dávky v těhotenství byly podřízeny obecnému režimu nemocenského a tzv. „šestinedělky“ měly nárok nejméně na čtyři týdny podpory. V případě úmrtí vznikal pozůstalým nárok na jednorázové pohřebné ve výši dvacetinásobku denní mzdy (§ 6). Dále měli pojištěnci nárok na úhradu lékařského ošetření prostřednictvím lékařů a nemocnic, s nimiž měly nemocenské pokladny smlouvu, a předepsaných léků.

Z hlediska organizačního zákon počítal se šesti druhy nemocenských pokladen (§ 11). Znovu zde sehrála roli dosavadní tradice. Nemocenské pojištění bylo rozvinuté dávno před zákonem z roku 1888, jak jsme viděli výše, a zákonodárce proto nemínil rušit již zaběhnuté instituce. Podle stavu z roku 1910 bylo v Předlitavsku nejvíce pokladen živnostenských společenstev (1278). Jejich členská základna však byla velmi omezená, v průměru připadalo na jednu pokladnu 450 pojištěnců. Na druhém místě byly pokladny závodní (1226), o nichž platí podobné – průměrný počet pojištěnců bylo 643. Na třetím místě byly okresní nemocenské pokladny (578), které mívaly v průměru přes dva a půl tisíce pojištěnců. Na čtvrtém místě byly spolkové pokladny (223) a na posledním místě marginální segment

---

<sup>207</sup> Zákonné úrazové pojištění železničářů bylo zavedeno až v roce 1894.

<sup>208</sup> Srv. POLÁK, Karel: *O nemocenském pojišťování dělnictva při hospodářství polním a lesním*, Praha 1905; WINTER, Lev: *Čtvrtstoletí pojišťovacího zákonodárství dělnického*, Praha 1913, s. 12–13.

stavebních pokladen (47).<sup>209</sup> Ve výčtu chybí poslední typ, s nímž zákon počítal, a to bratrské pokladny, které nebyly chápány jako součást obecného dělnického pojištění, nýbrž zvláštního hornického (viz výše). Právě tato institucionální roztržitost byla považována za jeden z hlavních handicapů rakouského nemocenského pojištění. Proto také meziválečné Československo brzy po svém vzniku přistoupilo k redukci pokladen administrativní cestou.

Třetí pojišťovací reformou 80. let byl nový zákon o hornickém pojištění, o němž již bylo částečně pojednáno výše.

Taaffeho reformy se neomezovaly jen na dělnické pojištění. Jeho legislativa rozsáhle intervenovala také do živnostenského práva (tzv. řemeslnickou a později dělnickou novelou). Pravidla obsažená v právních předpisech jsou však bezzubá, pokud neexistuje orgán, který by dožíral nad jejich dodržováním. Za tím cílem byla zákonem č. 117/1883 ř. z. jako jedna z prvních sociálních reforem Taaffeho ministerstva zavedena v Předlitavsku živnostenská inspekce. Ve Vídni sídlil ústřední živnostenský inspektorát, který příslušel k ministerstvu obchodu. Jemu podléhala síť živnostenských inspektorů (dozorců), jmenovaných ministerstvem obchodu v dohodě s ministerstvem vnitra. Úkolem inspektora bylo dohlížet na živnostenské poměry a dbát, aby mezi zaměstnavateli a dělníky byly řádně dodržovány zákonné předpisy. Zásadním nedostatkem této instituce byl fakt, že šlo o kontrolní, informující a poradní orgán příslušných živnostenských úřadů, který postrádal vlastní výkonnou pravomoc. Proto byla v praxi její autorita poměrně omezená.<sup>210</sup>

V Uhrách došlo k analogickému politickému vývoji jako v případě nástupu Eduarda Taaffeho. V roce 1875 se stal uherským ministerským předsedou Kálmán Tisza. Na rozdíl od něho však stál v čele liberální strany. Příznačně jeho režim charakterizuje Jan Křen: „U kormidla moci se z někdejšího opozičníka stala opora dualismu a představitel saturované uherské (maďarské) vládnoucí třídy, nominálně liberální, ve skutečnosti však stále více konzervativní.“ Nelze však zároveň souhlasit s autorovým dalším závěrem, že ve sféře sociální politiky to byla doba stagnace a neprováděly se žádné reformy.<sup>211</sup> Na svůj úřad Tisza rezignoval až v roce 1890 po dlouhých patnácti letech, co řídil uherskou politiku. Jako Taaffe v Předlitavsku byl i on nejdéle sloužícím ministerským předsedou v Zalitavsku. Jeho politický pád však v zásadě nezměnil nic na mocenském rozložení sil v uherské politice a jeho liberální strana se udržela u moci i v dalších letech. Uherské liberálně-konzervativní vlády v tomto období přistoupily vedle výše zmíněných úprav pracovního poměru k několika dalším důležitým změnám na poli sociální legislativy. S desetiletým zpožděním oproti předlitavské části monarchie zde byla zřízena živnostenská inspekce (zák. čl. 28/1893), jejíž právní úprava byla později převzata i první republikou. Zákonný článek č. 14/1891 zaváděl

---

<sup>209</sup> tamtéž, s. 29.

<sup>210</sup> Cit. dle JANÁK, Jan – HLEDÍKOVÁ, Zdeňka – DOBEŠ, Jan: *Dějiny správy v českých zemích – Od počátků státu po současnost*, Praha 2005, s. 291–292.

<sup>211</sup> KŘEN, Jan: *Dvě století střední Evropy*, Praha 2005, s. 241.

nemocenské pojištění továrních dělníků. Toto pojištění trpělo z hlediska své organizace podobnými nešvary, jaké známe z Předlitavska a nebo i z Německa. Bylo jím hlavně přílišné množství nemocenských pokladen, kterých na přelomu století pro celé území Uher existovalo na čtyři stovky. To vedlo k finanční slabosti řady těchto pojistných institucí, protože nebyly často schopny dostatečně plnit své zákonné povinnosti. Zák. čl. 16/1900 zaváděl podobně jako v Rakousku dobrovolné pojištění zemědělských dělníků v zemědělství – jen při práci se strojovou mechanizací bylo pojištění povinné. Proto došlo v roce 1907 k rozsáhlé novelizaci zákona (zák. čl. 19/1907), který zredukoval počet okresních a závodních nemocenských pokladen na necelé dvě stovky. Zároveň také uzákonil obligatorní úrazové pojištění. Zatímco v Uhrách fungovalo úrazové a nemocenské pojištění, předlitavské pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách z roku 1907 zde kopírováno nebylo.

Zcela okrajovou pozornost vyvolávala péče o nezaměstnané. Důvodů k tomu bylo více. Za prvé to byl životní styl (zvláště nižších) dělnických vrstev. Pro ně byla charakteristickou značná geografická mobilita a také časté střídání zaměstnání. Takové práceschopné chudé bylo v praxi stěží možné odlišit od dlouhodobých tuláků, navíc když při takových přesunech se dotyční přizívovali žebrotou. Na základě dosavadních poznatků se zdá, že žebrotu bylo v dolních vrstvách dlouho považováno za běžné ekonomické chování v případě nouze, nemoci a nedostatku práce, hlavně v zimě. Žebřali i chudí řemeslníci. Příležitostní žebřáci zřejmě nestáli vůbec mimo slušnou společnost tak jako později. Podobně nemohlo být tuláctví obecně zavržováno ve společnosti, kde převážná část populace musela neustále hledat nejrůznější měnící se zdroje obživy.<sup>212</sup> V takových podmínkách bylo nejednoduché určit, kdo jsou práceschopní nezaměstnaní hodni veřejné podpory.

Za druhé ani ekonomická teorie nebyla v této věci příliš nápomocna. Sayův zákon trhu, jedna z klíčových idejí klasické politické ekonomie, prohlašující, že agregátní nabídka se nutně rovná agregátní poptávce, teoretickému vymezení nezaměstnanosti neponechával příliš prostoru.<sup>213</sup> Jeho recepce v českém prostředí je velmi dobře patrná u Františka Ladislava Riegera. Ten ve své knize *Průmysl a postup výroby jeho z přelomu 50. a 60. let* sice nepochyboval o tom, že nedobrovolná ztráta práce je fakticky možná a že má za následek hmotnou i duchovní nouzi, přílišnou závažnost jí však nepřisuzoval, protože „všecka tato neštěstí jen omylem samému rozvoji výroby se připisují. Chyba těch kteříž tak smýšlejí

---

<sup>212</sup> MACHAČOVÁ, Jana – MATĚJČEK, Jiří: *Nástin sociálního vývoje českých zemí 1781–1914*, Praha 2010, s. 148. Za pozornost stojí i zahraniční zkušenosti, které v domácí historiografii pro nedostatek relevantních prací nemáme potvrzeny. Judith Walkowitzová pro britské prostředí upozorňovala, že ani prostituce nebyla v prostředí nekvalifikovaného dělnictva chápána původně jako stigmatizující činnost. Naopak patřila mezi nijak neobvyklé strategie přežití mladých děvčat v dobách nedostatku práce a jejich komunita je za to patrně ani nijak zvláště neodsuzovala. Stigmatizace přišla teprve později se státní represí a pronikáním středostavovských hodnot do dělnického prostředí. WALKOWITZ, Judith: *Prostitution and Victorian Society. Women, Class and the State*, Cambridge 1980.

<sup>213</sup> KRAMEŠ, Jaroslav: *K formování českého ekonomického myšlení v období klasické politické ekonomie*. Marathon 2, 2001, č. 2 – <http://misc.eunet.cz/marathon>. TEPPER, Tomáš: Evoluce názoru na nezaměstnanost, *Politická ekonomie* 37, 1989, s. 1003–1018.

spočívá hlavně v tom, že pokládají za pravidlo stálé všeobecné, co je jen výjimkou a buď neštěstím nebo chybou jednotlivců“. Nezaměstnanost nebyla v jeho očích záležitostí hospodářského cyklu, ani segmentace pracovního trhu, nýbrž pouhou nahodilostí vzniklou z nedostatečné znalosti trhů, pro které výrobci vyráběli své zboží a pro něž pak nenalezli dostatečný odbyt.<sup>214</sup> Příčiny nezaměstnanosti byly tedy záležitostí subjektivní na straně zaměstnavatelů. Není proto divu, že subjektivní motivace byla často přisuzována také nezaměstnaným podezřelým z nechuti k práci. Klíčovým posun ve společenském vnímání nezaměstnanosti způsobila teprve velká hospodářská krize, jež ve střední Evropě započala v roce 1873 a táhla se v případě průmyslu až do 80. let, v případě zemědělství dokonce až do poslední dekády století.<sup>215</sup>

Třetím důvodem, proč se pojištění pro případ nezaměstnanosti začalo rozvíjet až s určitým zpožděním za ostatními typy pojištění, byla nejednoduchost pojistné matematiky. Úrazovost, nemocnost i stáří lze relativně přesně odhadovat do vzdálenější budoucnosti. Cyklickou i strukturální nezaměstnanost však lze těžko takto předpovědět. Proto každé pojištění řešilo problém, zda nastavit vysoké příspěvky, aby systém vydržel i větší nápor uchazečů o podporu. Tím ale odrazoval zájemce o pojištění, takže pokladna nebyla schopna generovat dostatečnou rezervu, když pojištění bylo drahé. Nebo bylo možné lákat nízkým pojistným a pak ovšem čelit hrozbě krachu pokladny v době krize. Nezapomínejme, že první pojištění v nezaměstnanosti byla v Evropě budována striktně na principu dobrovolnosti. Švýcarské obce, které již na přelomu 80. a 90. let 19. století experimentovaly s takovým pojištěním na komunální úrovni, byly přesvědčivým svědectvím o složitosti jeho finanční stránky. V St. Galen se také dočkali insolvence a krachu takové pokladny. Negativní zkušenosti však nezlomily vůli k experimentování a v následujícím období stále více měst a obcí zvláště v Německu, Francii a Belgii takové pokladny zřizovalo. Ovšem první zákon s celostátní působností a obligatorním modelem pojištění v nezaměstnanosti podle německo-rakouského modelu dělnického pojišťování se objevil teprve v roce 1911 v Anglii, tedy téměř s třicetiletým zpožděním za ostatním veřejnoprávním obligatorním pojištěním úrazovým, nemocenským a starobním zavedeným v Německu v 80. letech (a bez poslední jmenovaného také v Rakousku).

V Rakousku, kde dosud převládal represivní přístup protitulácké legislativy, se úvahy o systémové ochraně nezaměstnaných začaly častěji objevovat na počátku 80. let. Ve Vídni již v roce 1885 vznikl Spolek pro zprostředkování práce, který usiloval o rozšíření své činnosti na celé Předlitavsko. Jeho vedení se skládalo paritně ze zaměstnavatelů a zaměstnanců. Na jeho činnost pak v roce 1898 navázala městská instituce – Úřad pro zprostředkování práce.<sup>216</sup> Po vzoru Německa se posléze přistoupilo k organizaci tzv. stravovacích stanic. V Čechách se

---

<sup>214</sup> RIEGER, F. L.: *Průmysl a postup výroby jeho v působení svém ke blahobytu a svobodě lidu zvláště pracujících*, Litomyšl 1860, s. 198an.

<sup>215</sup> Podrobněji viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Odvrácená tvář meziválečné prosperity*, Praha 2008, s. 29–51.

<sup>216</sup> BRÜGEL, Ludwig: *Soziale Gesetzgebung Österreich von 1848 bis 1918*, Wien 1919, S. 38.

tak stalo až zemským zákonem č. 38/1895 z. z., zatímco na Moravě byly uzákoněny již zákonem č. 45/1888 z. z. a ve Slezsku č. 32/1892 z. z. Moravský zákon explicitně v § 1 prohlašoval, že stravovací stanice se zřizují proto, „aby se zamezilo žebrání po domech a silnicích, jakož i aby se obmezilo tuláctví“. Organizace systému připadla zemskému výboru (§ 2–3). S ohledem na migraci obyvatelstva, byla osobní působnost stanovena velmi benevolentně. Domovské právo tu nehrálo žádnou roli a měli proto být přijímáni „všickni cestující, kteří nemají práce, výživy a prostředků, avšak jsou schopni ku práci, bez rozdílu, do které země jsou příslušní“ (§ 4). Za využití služeb stravovny jim mohla být přikázána přiměřená práce (§ 6). Stravovny dle české úpravy měly být zřízeny v každém okrese a nezaměstnaní dělníci v nich získali jídlo a nocleh, avšak pouze na jeden den (resp. 18 hodin). Měly rovněž povinnost shromažďovat informace o volných pracovních místech ve svém obvodu.<sup>217</sup> Od těchto institucí vedl následně vývoj ke zřízení centralizované sítě veřejnoprávních zprostředkovatelen práce. Ta se však zákonné úpravy dočkala před válkou pouze v Čechách (zákon č. 57/1903 z. z.).<sup>218</sup>

V ostatních zemích potřebu systematizace zprostředkování práce vyvolala teprve válka a s ní spojené řízení distribuce pracovních sil pro armádu a válečnou výrobu. Na Slovensku začaly být průmyslové zprostředkovatelný zřizovány teprve po roce 1916, nejprve v průmyslových centrech Bratislavě, Košicích a Bánské Bystrici. Na Slovensku oproti Čechám, kde veřejnoprávní zprostředkování bylo jednotné, byly odlišovány ještě zvláštní zemědělské, jež vznikaly již od počátku století a také hornické. Největší rozvoj před vznikem Československa tam zaznamenaly s ohledem na tamní strukturu hospodářství právě instituce zemědělské. Na Moravě a ve Slezsku se v tomto směru vycházelo z říšského nařízení č. 509/1917 ř. z. o úpravě zprostředkování práce v době mimořádných, válkou způsobených poměrů.<sup>219</sup>

Pojištění v nezaměstnanosti se před válkou námezdní pracující nedočkali ani v Předlitavsku, ani v Uhrách. I citované švýcarské snahy povzbudily diskusi, avšak vážnější zájem v zastupitelských sborech vzbudila tato otázka až v roce 1904. Oživení hospodářství ji však opět oddálilo, a tak až do roku 1914 nepřekročilo pojištění v nezaměstnanosti stadium přípravných prací, přičemž jedinou rozsáhlejší formu peněžního zabezpečení představovaly podpory v rámci odborových organizací fungující čistě na bázi svépomocných mutualistických pokladen bez jakékoli veřejnoprávní participace. Těsně před vypuknutím války se pak v prostoru habsburské monarchie schylovalo k zavedení gentského systému v Lublani a Štýrském Hradci, avšak ani v tomto případě nedošlo k dokončení prací.

---

<sup>217</sup> Podrobný elaborát o vzniku zprostředkovatelen a stravoven v Čechách včetně citace podzákoných předpisů je uložen v Národním archivu, *fond: MSP*, karton č. 1550, sign. 1a7-1.

<sup>218</sup> ENGLOVÁ, Jana: Zprostředkovatelný práce v Praze na konci 19. a počátku 20. století, *Documenta Pragensia* 16, 1998, s. 87–109.

<sup>219</sup> Viz CERMAN, Jan: Vývoj a organizace zprostředkování práce v Československu, *Sociální revue* 17 a 18, 1936 a 1937 (článek vycházel na pokračování).

Podobně okrajovou roli jako péče o nezaměstnané sehrávala v předválečné legislativě také bytová politika. Problémy zažívala především velká průmyslová města jako Praha nebo Brno, kde v důsledku přílivu pracovních sil vznikaly závažné hygienické i sociální problémy. Pro ubytování dělnictva v průmyslových aglomeracích bylo charakteristické využívání relativně malých bytů, do nichž často z důvodů úspory nákladů přibíraly i cizí nocležníky. V Praze na přelomu století připadalo na jeden byt v průměru 4,34 obyvatele. Ve Vídni to bylo zhruba stejné. Ale třeba v Plzni průměr dosahoval dokonce hodnoty 4,62.<sup>220</sup> Uvnitř měst však pochopitelně existovaly výrazné diference mezi jednotlivými částmi a podmínky na proletářské periferii bývaly příznačně podstatně horší. Typicky v Praze v polovině 90. let bylo na Královských Vinohradech jen 10 % přeplněných bytů, zatímco na sousedním chudším Žižkově plná čtvrtina.<sup>221</sup>

Opatření na poli bytové péče v předválečném období lze rozdělit do tří skupin: nepřímou podporu (daňové úlevy), přímou podporu (subvence novostaveb) a regulaci nájemného.

Předválečná státní bytová politika se soustředila na podporu výstavby zdravých a levných dělnických bytů. K tomu nejprve využívala nástrojů nepřímé podpory. Za tím účelem zákon č. 37/1892 ř. z. sliboval osvobození od domovní daně a případně též přírážek až na 24 let, pokud byty měly sloužit jako dělnické příbytky.<sup>222</sup> Na tento zákon pak v jednotlivých zemích navazovalo zemské prováděcí zákonodárství (např. v Čechách zákon č. 50/1892 z. z.). Když ovšem v roce 1903 Cyril Horáček hodnotil význam tohoto předpisu, byl nemálo skeptický: „Zákon tento přes dobré své intence bohužel v praxi se neosvědčil. Za desetiletou dobu jeho platnosti bylo v celém Předlitavsku jen asi 174 domů dělnických a to ještě po většině jen na venkově vystavěno [...] Příčiny tohoto nezdaru jsou různé, především hledány v přílišné upjatosti a malé pružnosti zákona co do stanovených minimálních výměr místnosti a maximálních číslic nájemného.“<sup>223</sup> Proto došlo k vydání nového právního předpisu podporujícího dělnickou výstavbu (č. 144/1902 ř. z.), k němuž byly vydány ještě doplňující podrobné specifikace podporovaného typu bydlení (nařízení č. 6/1903 ř. z.). Aby si majitelé nepřivlastňovali celý zisk z daňových úlev, oba zákony počítaly s regulací nájemného, resp. regulací zisku z takové budovy. Zajímavé na této koncepci výstavby bylo její stavovské kritérium. Byla to výslovně výstavba pro dělníky a nikoli pro nemajetné, takže

---

<sup>220</sup> Cit. dle MORISHITA, Yoshiyuki: Svaz českých měst a bytová politika na začátku 20. století, *Moderní dějiny 16*, 2008, s. 64–65.

<sup>221</sup> Cit. dle EISELT, Eugen: *Sociální úkoly stavebních řádů*, Praha 1896, s. 5.

<sup>222</sup> Nutno poznamenat, že tomuto zákonu již předcházely jiné předpisy, které se však orientovaly obecně na nepřímou podporu novostaveb, nikoli jen těch pro nízkopříjmové skupiny. Viz zákon č. 39/1880 ř. z., jenž se týče osvobození od daně domů nových a přestavěných i částí přistavených, zákon č. 17/1882 ř. z., jenž se týče některých změn v zákoně o dani ze stavení a dva pražské asanační pražské zákony č. 22/1893 ř. z. o vyvlastňování k úpravě asanačního obvodu královského hlavního města Prahy a č. 23/1893 ř. z., jímž nové stavby a přestavby v asanačním obvodě královského hlavního města Prahy osvobozují se od domovní daně nájemní.

<sup>223</sup> HORÁČEK, Cyril: *Otázka dělnických bytů*, Praha 1903, s. 9. Viz též jeho stať *Povšechný význam bytové otázky a řešení její jakožto součásti politiky obecní*, Praha 1911.

drobní řemeslníci, malí obchodníci nebo nejnižší úředníci byli z užitku této výstavby zákonem vyloučeni.

Přímá podpora byla zavedena v roce 1907 zřízením zvláštního fondu císaře Františka Josefa I. (zákon č. 285/1907 ř. z.). Poskytovaly se z něj půjčky bytovým družstvům státních zaměstnanců na stavby obytných domů. Zákonem č. 242/1910 ř. z. byl pak zřízen Státní bytový fond pro péči o malé byty. Jeho prostředky byly určeny k tomu, aby buď přejímal záruku za hypotéky anebo na půjčky pro výstavbu obytných domů.<sup>224</sup>

Statistické doklady shromážděné Vilibaldem Mildschuhem později za první republiky na příkladu Prahy ukazují, že postupně začalo docházet k poklesu počtu osob na jeden byt. Zároveň však klesala také průměrná velikost bytu, pročež se ostýchal kategoricky soudit, nakolik se kvalita bydlení zlepšila nebo zhoršila. Navíc u malých bytů, které nejčastěji obývaly nemajetné vrstvy a které také nejčastěji trpěly problémem přelidnění, byl trend zlepšení jednoznačně nejpovlnnější. Přesto však jestliže v roce 1900 bylo v Praze 13 % přelidněných bytů, v roce 1921 to bylo již jen 8,6 %.<sup>225</sup>

Zatímco ve většině sociálně politických opatření Uhry zaostávaly za Předlitavskem a analogické úpravy přijímaly až se zpožděním, v případě podpory bytové výstavby tomu bylo naopak. Zde již zákonný článek č. 22/1868 počítal s trvalým osvobozením od domovní daně, pokud byly určeny průmyslovému nebo zemědělskému dělnictvu.<sup>226</sup> Přímá podpora byla vytvořena zákonným článkem 46/1907, který zřizoval Zemský fond pro stavby domů pro zemědělské dělnictvo.<sup>227</sup>

Za světové války pak z důvodů prudké inflace přibyla v Rakousku (1917) i v Uhrách (1916) ještě plošná regulace nájemného, o které je pojednáno na příslušném místě této knihy.

Vývoj sociální ochrany před první světovou válkou nelze redukovat jen na zásahy státní moci. V oblasti chudinství hrála důležitou roli obecní samospráva, v sociálním pojištění zase svépomocné soukromoprávní pokladny. Rovněž podniky realizovaly vlastní sociální politiku. Vedle již zmíněných závodních pokladen, jejichž zřízení jim ukládal zákon, mohly ještě dále nad zákonný rámec vytvářet vlastní systém sociální ochrany prostřednictvím zvláště dvou nástrojů. Prvním byla ujednání v rámci kolektivních smluv. Druhý představovaly pracovní řády. Domácí literatura v návaznosti na německou historiografii v tomto směru rozlišuje tzv. primární patriarchalismus, který se koncentroval prostřednictvím zaměstnaneckých výhod na stabilizaci pracovního kolektivu, a sekundární patriarchalismus, jehož motivace byla hlavně politická. Touto cestou mělo být v podniku eliminováno nebezpečí přicházející zvláště ze socialistického tábora. Patriarchální přístup zaměstnavatele zahrnoval např. budování

---

<sup>224</sup> PELIKÁN, Vladimír: *Bytová péče a její provádění v ČSR*, Praha 1949, s. 179–180.

<sup>225</sup> MILDSCHUH, Vilibald: *Vývoj bytových poměrů v Praze a osnova nového bytového zákona*, Praha b. d., s. 493–496.

<sup>226</sup> Na tuto právní úpravu navázaly další předpisy – zvláště zákonné články 51/1870, 3/1908 a 53/1912

<sup>227</sup> PELIKÁN, Vladimír: *Bytová péče a její provádění v ČSR*, Praha 1949, s. 181–183.

kultivovaných dělnických obydlí, mikulášské nadílky dětem zaměstnanců, nadstandardní pojišťovací mechanismy, mzdové příplatky či symbolická ocenění (diplomy, pamětní hodinky apod.). Často byla taková podniková politika nemálo úspěšná. Lukáš Fasora v tomto směru poznamenává pro oblast Českomoravské vysočiny: „V každém případě byla Löwova [textilní velkopodnikatel v Heleníně] patriarchální politika jedním z hlavních důvodů faktu, že sociální demokracie v Jihlavě a okolí až do začátku světové války nedokázala zapustit pevnější kořeny.“<sup>228</sup>

I když zvláště po roce 1900 sociální demokracie bojovala za uzákonění starobních důchodů a toto pojištění bylo dokonce vícekrát projednáváno na půdě říšské rady, k jeho prosazení nedošlo. Přesto však jedna skupina pracujících se ještě před první světovou válkou svého penzijního pojištění dočkala. K státním zaměstnancům a horníkům v roce 1907 přibyli soukromí úředníci ve vyšších službách. Ani v tomto případě jeho politické prosazení nebylo jednoduchou záležitostí. Návrh zákona byl hotový již v polovině roku 1901 a jeho projednávání trvalo příštích pět let. Byl schválen teprve 16. prosince 1906, vyhlášen pod číslem 1/1907 ř. z. a účinnost nabyl počátkem roku 1909. Měl být doplňkem dělnického starobního pojištění, které však, jak již bylo řečeno, se nepodařilo prosadit.<sup>229</sup> Osobní působnost byla určena kritériem pracovního zařazení a příjmu (§ 1). Obligatorně měli být pojištěni všichni zřízenci v soukromých službách,<sup>230</sup> jejichž roční příjem byl vyšší než 600 korun. Zákon se nevztahoval na státní úředníky, ani na zřízence pracující podle čeledních řádů. Podle výše služného byli pojištěnci rozděleni do šesti tříd, v jejichž rámci existovaly výměry penzí od 180 korun až po 900 korun. K nim ještě v závislosti na délce pojištění mohly být přiznány další příplatky (§ 6). Zákon předpokládal dva základní typy dávek: invalidní a starobní důchod. K nim přistupovalo ještě zabezpečení vdov (ve výši 50 % nároku manželova) a sirotků (třetina, resp. u oboustranných sirotků dvě třetiny nároku). Pokud zemřelý neplatil pojistné dostatečně dlouhou dobu, měli podle § 19 pozůstalí nárok na jednorázové odbytí.

Koncepce starobního zabezpečení vycházela z presumované invalidity. Důchodový věk nebyl určen, nýbrž jen povinná délka pojištění. Po 480 měsících trvání pojištění se přiznávala invalidní renta jako odpočivný požitok, aniž by dotyčný pojištěnec musel prokazovat skutečnou nemohoucnost (§ 11). I tento zákon počítal s možností dobrovolného pojištění (§ 28). Správa pojištění byla vysoce centralizovaná. Zákon předpokládal existenci jediného ústavu se sídlem ve Vídni, který v jednotlivých zemích působil prostřednictvím svých zemských úradoven (§ 40). Fungoval na samosprávném principu, jaký byl znám i

---

<sup>228</sup> K rozboru patriarchální podnikové politiky viz FASORA, Lukáš: *Dělník a měšťan: Vývoj jejich vzájemných vztahů na příkladu šesti moravských měst 1870–1914*, Brno 2010, s. 261–277.

<sup>229</sup> JINDŘICH, Alois – PODLIPSKÝ, Jaroslav: *Pensijní pojištění soukromých zaměstnanců*, Praha 1934, s. 18–19.

<sup>230</sup> Pojem zřízenec zákon definoval jako zaměstnance „s charakterem úřednickým, jakož i vůbec všechny ty zaměstnané osoby, kterým náleží vykonávati výlučně nebo převážně duševní výkony služební“.



z dělnického pojištění. Půlka představenstva ústavu byla volena zaměstnavateli, druhá polovina zaměstnanci (§ 43). Vzhledem k poměrně dlouhé době povinného placení pojistného, nemohlo během několika let před první světovou válkou toto pojištění sehrát významnou úlohu.

Samotná první světová válka v celé Evropě představovala z hlediska názorů na funkce hospodářské a sociální politiky zásadní změnu. Protože více souvisí s dobou následující než s dlouhým 19. stoletím, kterému jsme věnovali pozornost v této kapitole, bude o jejích důsledcích pojednáno v příští kapitole.

## **Kapitola čtvrtá: 1914–1938**

Toto relativně dlouhé období lze z hlediska vývoje sociální politiky rozdělit do pěti dílčích fází, které se do značné míry překrývají i s obecným politickým vývojem státu.

První fáze zahrnuje první světovou válku z let 1914–1918. Pro ni je typický masivní vzrůst státního intervencionismu do ekonomiky, aby mohly být maximálně mobilizovány zdroje pro vedení války. To vedlo k zavedení plánovaného hospodářství *sui generis*, které někteří doboví pozorovatelé označovali jako „státní socialismus“. V sociální politice toto období znamenalo především zaměření zájmu na zaopatření rodin mobilizovaných živitelů rodin, později pak na přípravy demobilizace armády a válečného průmyslu.

Druhou fází představují roky 1918–1920, označované obvykle jako období národní revoluce či národně-revoluční diktatura. Tehdy byla prvořadým úkolem stabilizace nového státního útvaru a jeho politického režimu. Zároveň bylo nutné vypořádat se s hospodářskými a sociálními důsledky první světové války. Proto docházelo k výraznému zasahování veřejné moci do subjektivních práv soukromých (nejvýrazněji to bylo patrné v bytové politice). Charakteristický byl také rozvoj nouzových opatření financovaných ze státního rozpočtu pro zmírnění poválečné radikalizace obyvatelstva (regulace zásobování, podpory v nezaměstnanosti, financování nepotřebných pracovních míst). Vedle toho však již v tomto období došlo k reformám, jež měly dlouhodobější cíle (např. v roce 1919 zdokonalení existujícího veřejnoprávního pojištění – konkrétně pojištění nemocenského a úrazového).

Další fází, zahrnující roky 1921–1925, můžeme označit jako období konsolidace. V roce 1921 byl uzákoněn tzv. gentský systém pojištění v nezaměstnanosti a v letech 1924–1925 bylo připraveno univerzalistické sociální pojištění pro v zásadě veškeré pracující obyvatelstvo. Avšak oproti zaměstnaneckému pojištění, pojištění osob samostatně výdělečně činných nikdy nenabývalo účinnosti.

Čtvrtá fáze zahrnuje roky 1926–1930 a lze ji označit jako období rekonceptualizace sociální ochrany. Zahájil ji rozpad dosavadního pravo-levého sociálně politického konsenzu, který byl charakteristický pro první roky existence samostatného státu. Pravicové strany, jimž se podařilo vytvořit vládu bez účasti socialistických stran, přestaly být ochotny podporovat další sociální legislativu a naopak začaly usilovat na základě argumentů o konkurenceschopnosti ekonomiky o redukci zatížení mzdy sociálními odvody (reforma sociálního pojištění z let 1927–1928). Když po volbách z října 1929 byla opět obnovena široká pravo-levá koalice, tato tendence k redukci sociálních výdajů poněkud zeslábla, což se projevilo novou právní úpravou podpor nezaměstnanosti v polovině roku 1930. Tehdy se však již začaly ohlašovat první vážné známky ekonomické krize.

Páté fází, zahrnující roky 1931–1938, dominovaly důsledky velké hospodářské krize. Toto období můžeme rozdělit do dvou částí. Do roku 1934 byla charakteristická tendence

vlád redukovat zatížení sociálními břemeny v důsledku realizované deflační protikrizové politiky (zvláště v letech 1932–33). Od roku 1934 byl patrný ústup restriktivní protikrizové legislativy, třebaže vesměs nedošlo k obnově úrovně dávek a služeb z doby před krizí (to se týká hlavně péče o nezaměstnané, která ve 30. letech představovala klíčový společenský problém). Zároveň byla v tomto období patrná rostoucí snaha veřejné moci zasahovat do sféry regulace pracovního poměru (uzákonění závaznosti kolektivních smluv, omezování hromadného propouštění, reforma zprostředkování práce), čemuž korespondovala analogická státní ingerence také do sféry ekonomiky (administrativní určování cen a úrokových sazeb, řízená kartelizace apod.). Lze spekulovat, zda by po odeznění krize sociálně politický režim navázal na vývojovou tendenci z první poloviny 20. let. Namísto toho rozbití republiky na konci září 1938 a následné propuknutí druhé světové války nasměrovalo sociálně politický vývoj českých zemí i Slovenska zcela odlišným směrem.

První světová válka představovala z mnoha důvodů pro následný vývoj sociální politiky v celé Evropě určující zkušenost.

Za prvé bylo pro její vedení nutné mobilizovat veškeré dostupné zdroje – nejen lidské, nýbrž i zdroje surovinové a také veškeré výrobní kapacity, které, pokud to bylo možné, se musely přeorientovat na válečnou výrobu. To znamenalo důslednou restrukturalizaci výroby i forem distribuce pracovních sil. Klíčovým předpisem v tomto směru byl zákon č. 236/1912 ř. z. o válečných úkonech. Do tohoto zvláštního právního režimu se člověk mohl dostat dvojí cestou. Buď pracoval v podniku povoláném k válečným úkonům, anebo jednotlivce k výkonu takových úkolů povolala státní správa. V § 4 bylo deklarováno nucené pracovní nasazení pro muže do 50 let, což nařízením č. 18/1916 ř. z. bylo dále zvýšeno na 55 let. Pro část civilistů zákon v případě mobilizace znamenal podřízení vojenské rozkazovací i trestní pravomoci (§ 9). Další ustanovení se týkala především omezení dispozičních práv soukromých vlastníků – např. nucené poskytnutí zvířat či automobilů (silostrojů) pro účely vedení války, zpřístupnění nemovitostí v případě vojenské potřeby (včetně ubytování vojáků).<sup>231</sup> Pracovní nasazení se netýkalo veřejných hodnostářů (např. starostů) a pracovníků veřejné správy. Prováděcí nařízení č. 171/1914 ř. z. stanovilo podrobnější pravidla pro provádění těchto zákonných norem. Zákon byl hojně kritizován z mnoha stran. Na stránkách *Obzoru národohospodářského* z roku 1917 nalezneme racionální pokus o vysvětlení: „Vláda, chtějíc míti na rychlo v tehdejší hrozivé situaci zahraniční (prosinec 1912) něco v ruce, nepřemýšlela příliš mnoho o podrobnostech a neměla také nijakých vzorů ani zkušeností pro ně [...] Zákon je znění příliš všeobecného a [...] přiznává jenom zcela nepatrný vliv na provádění živlu občanskému, zcela žádný však dělnictvu. Tyto momenty zavinily četné

---

<sup>231</sup> K zásahům do práv zaměstnanců viz podrobněji POTOCKÝ, Pavel: *Dělník na válečných úkonech – jeho práva a povinnosti*, Praha 1915. (Jde o fiktivní jméno – skutečným autorem byl Lev Winter)

příkrostiti při provádění zákona...“<sup>232</sup> Ve zcela totožném znění byl v roce 1912 tento zákon přijat a vyhlášen také v Uhrách.

Za druhé, výše uvedená opatření předpokládala ingerenci státní moci do oblastí považovaných za sféru soukromých aktivit v takové míře, která byla v předválečné době stěží myslitelná. Není v tomto směru vůbec od věci hovořit o plánovaném hospodářství. Příznačně rakouští sociální demokraté pohlíželi na válečný autoritářský a militaristický režim se smíšenými, nikoli však jednoznačně negativními pocity. Nedostatek surovin a potravin v Německu a Rakousku si vynucoval přísnou státní reglementaci, aby vůbec mohly být uspokojeny potřeby fronty i výživa obyvatelstva. Z toho někteří sociální demokraté dovozovali, že válka zasáhla tak hluboko do organizace národního hospodářství, že již dále nelze mluvit o kapitalismu. Např. Karl Renner mínil, že válka a militarizace hospodářství směřují k socialismu. Ve stejném smyslu nestor československé sociální demokracie Antonín Němec mínil na stránkách Práva lidu v květnu 1917, že „co bylo za války tak mocně fedrováno, to nesmí býti v míru opět pomíjeno“.<sup>233</sup> Sice řízení výroby a distribuce bylo ve všech evropských státech (s výjimkou Ruska) po válce odstraněno, tato zkušenost nezmizela a zvláště za velké hospodářské krize 30. let se k ní politikové bezradní tvářili v tvář ekonomickému rozvratu stále častěji navraceli, když zaváděli regulační cenová opatření, administrativní omezování výroby, nebo využívali veřejného zadlužení k hospodářskému oživení.<sup>234</sup> Výstižně již dávno Karl Polanyi charakterizoval 20. léta jako neúspěšný pokus o restauraci liberálních zásad 19. století, zatímco 30. léta již chápal jako revoluci a přechod k novému společenskému uspořádání, ať již šlo o verzi rooseveltovského Nového údělu v Americe, Lidovou frontu ve Francii a ve Španělsku, nebo fašistický či klerikálně autoritářský korporativismus (např. dollfusovské Rakousko).<sup>235</sup> Ani Československo 30. let v tomto směru nepředstavovalo výjimku. Ve všech jmenovaných případech byla sociální politice a státní intervenci do tržního mechanismu přisouzena nesrovnatelně vyšší úloha, než co bývalo přípustným standardem před rokem 1914. Pozdější vybudování komplexní ochrany v rámci sociálního státu na evropském kontinentě po druhé světové válce a akceptace keynesiánské protikrizové intervenční politiky by byly nemyslitelné bez zkušenosti z obou válek (stejně jako vytvoření komunistické diktatury a plánovaného hospodářství v Československu v zásadě ústavní cestou).<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> VÁCHAL, Karel: Německý zákon o vlastenecké službě pomocné, *Obzor národohospodářský* 22, 1937, s. 136–137.

<sup>233</sup> GALANDAUER, Jan: *Vznik Československé republiky 1918*, Praha 1988, s. 183.

<sup>234</sup> Výmluvně to pojmenoval Marc Eisner v názvu své knihy věnované vývoji americké sociální politiky – „od válečného státu ke státu blahobytu“. Viz EISNER, Marc Allen: *From Warfare State to Welfare State*, University Park 2000.

<sup>235</sup> POLANYI, Karl: *Velká transformace*, Brno 2006; viz též MILDSCHUH, Vilibald: *Účinky zkušeností válečných i poválečných na vědu národohospodářskou*, Praha 1933.

<sup>236</sup> Podrobněji k této argumentaci viz doslov ke knize RÁKOSNÍK, Jakub – NOHA, Jiří: *Sny o lepším světě. Dopad velké hospodářské krize na meziválečnou společnost*, Praha 2012 (v tisku).

Za třetí válka znamenala významné oslabení víry ve svobodný obchod v rámci globální ekonomické spolupráce, protože ukázala vojensko-strategické slabiny závislosti některých válčících zemích (právě zvláště Německa a Rakouska) na dovozu některých, hlavně surovinových položek. To byl jeden z důvodů (třebaže nikoli jediný), proč meziválečné období tolik hovělo obchodnímu ochranářství a vlády si daleko více ve své hospodářské politice všimaly otázky ekonomické soběstačnosti. Jedním z nutných předpokladů vyšší míry této hospodářské autarkie, k níž se zvláště ve 30. letech (byť v různé míře) uchylovaly v reakci na krizi všechny evropské vlády, předpokládaly dostatečně silný domácí trh. A ten zase předpokládal dostatečnou kupní sílu obyvatelstva. Tím se otevíraly dveře přijatelnosti vyšší míry mzdové regulace a s tím i dávek přiznávaných v rámci sociálně politických opatření. Jejich politický význam jako „daně proti revoluci“, tj. stabilizační společenská funkce, aby se eliminovalo nebezpečí lidových nepokojů, ustupovala stále více do pozadí, zatímco větší pozornosti se začalo těšit jejich pozitivní ovlivnění efektivní poptávky na trhu. Sociální politika mezi válkami tak začala získávat nový význam.

Za čtvrté nelze opomíjet demografické konsekvence války. Nebyl to jen problém miliónů mužů padlých na frontě. Šlo také o zázemí. Válečná nejistota a nedostatek potravin vedl k prudkému poklesu porodnosti.<sup>237</sup> Zesláblá populace byla zranitelnější v konfrontaci s nákazami. Nejhrůznější stopu v tomto směru za sebou jistě zanechala epidemie španělské chřipky, která se prohnala světem v letech 1918–1919. Kvalifikované odhady v dnešní historiografii hovoří až o 30 miliónech obětí na celém světě.<sup>238</sup> Zatímco pro 19. století byly spíše charakteristické malthusiánské obavy z nekontrolovaného kvantitativního růstu proletariátu, mezi válkami se v některých zemích (nikoli však v Československu) cílená podpora populačního růstu stala vládní prioritou. Proto také Josef Gruber, národohospodář a budoucí československý ministr sociální péče, již v první polovině roku 1918 ohlašoval, že válka zahájila „v dějinách populačního vývoje národů kulturní sféry západoevropské novou epochu“.<sup>239</sup> Sociální politice se tím otvíralo další, předtím uzavřené pole působnosti.

Za páté důležitost sociální politiky zdůraznilo také zřízení Mezinárodní organizace práce (MOP) v roce 1919, která se hned od počátku aktivně ujala vytváření světových standardů sociální ochrany obyvatelstva. Českoslovenští reprezentanti nechyběli při jejím založení a meziválečná republika patřila trvale k jejím velmi aktivním členům,<sup>240</sup> i když to neznamená, že by domácí legislativa byla vždy v souladu s požadavky MOP, resp. že by domácí vlády byly ochotny tyto standardy bez dalšího naplňovat. Příkladem v tomto směru

---

<sup>237</sup> KOCHANOVSKOV, Ivan: Odhad ztrát na populaci v českých krajích v letech 1900–1950, *Demografie* 2, 1960, s. 118an.

<sup>238</sup> Viz PHILLIPS, Howard – KILLINGRAY, David (eds.): *The Spanish Influenza Pandemic of 1918–19 – New Perspectives*, London–New York 2003.

<sup>239</sup> GRUBER, Josef: Účinky světové války na populaci a nové návrhy populacionistické, *Obzor národohospodářský* 23, 1918, s. 193.

<sup>240</sup> SKOCH, Josef: *Mezinárodní organizace práce a Československo*, Praha 1928.

může být úmluva o nezaměstnanosti z roku 1919, jejíž požadavky ohledně zprostředkování práce byla ČSR schopna naplnit teprve v roce 1936.

Vedle zmíněné právní úpravy válečných úkonů z roku 1912, musela rakouská vláda myslet také na sociální důsledky mobilizace mužů pro výživu jejich rodin. Právní regulaci této otázky obsahoval zákon č. 237/1914 Sb. o příspěvku na výživu příslušníků osob mobilizovaných, který nahrazoval příjmy ze mzdy tzv. vyživovacím příspěvkem. Na tyto předpisy navázala další válečná sociální legislativa, která ve věcech regulace výroby a spotřeby dosáhla až nepřehledného rozsahu. Základní zmocnění pro regulaci cen obsahovalo nařízení č. 274/1914 ř. z., jímž se vláda zmocňovala „za příčinou mimořádných, válečným stavem vyvolaných poměrů vydávati potřebná opatření v oboru hospodářském“.<sup>241</sup> S ohledem na rostoucí nedostatek a inflační tendence bylo nutné přistoupit k přidělovému hospodářství a radikální regulaci cen základních potřeb, což ovšem posilovalo spekulaci a vytvořil se tak paralelní černý trh. Příkladem cenové regulace, která pak přežila i celé meziválečné období, bylo stanovení maximálních cen nájemného z bytů v letech 1916 v Uhrách a o rok později v Rakousku.

Válka znamenala také administrativní řízení pracovního trhu – nikoli jen sektorů klíčových pro vedení války. Příkladem opatření tohoto typu bylo nařízení č. 199/1914 ř. z. o vydání ustanovení, kterých následkem válečného stavu jest třeba, aby se zabezpečily práce ve žních a k obdělání polí. Obsahovalo široké zmocnění vládě, aby dle potřeby mohla „soukromé osoby přidržeti k zemědělským pracem a jinaké výpomoci“. Tehdejší administrativní řízení pracovního trhu však záhy ukázalo své limity. Veřejná správa nedisponovala dostatečně efektivními nástroji, aby žádoucím způsobem byla schopna rozmístit pracovní síly a sladit nabídku práce s poptávkou. Na rozdíl od následující války ještě nedisponovala mocnými úřady práce. Proto existovaly obory, kde během války panoval akutní nedostatek pracovních sil (kovovýroba, obuvnictví), zatímco v jiných rostla nezaměstnanost. Takto textilnictví, které v počátcích války zažilo krátkodobý boom, začalo záhy strádat klesajícím dovozem bavlny až nakonec musela spojená rakousko-uherská bavlnářská centrála přistoupit k vytvoření zvláštního fondu, z něhož získávalo v monarchii obživu na čtvrt miliónu textiláků (včetně jejich rodinných příslušníků). Nebyla to klasická podpora v nezaměstnanosti, nýbrž příspěvek na mzdu zaměstnavateli, aby pracovníky nemusel propustit. Z těchto kořenů se pak zrodil v pozdějším Československu tzv. refundační systém.<sup>242</sup>

Zvýšení politického významu regulace sociální oblasti odpovídalo i zřízení nového ministerstva sociální péče v říjnu 1917 (č. 499/1917, 504/1917 ř. z.). Do kompetence tohoto nového úřadu spadala péče o mládež, o válečné poškozence a jejich rodiny, záležitosti

---

<sup>241</sup> Na jeho základě bylo hned v listopadu 1914 vydáno např. nařízení č. 325/1914 ř. z. o stanovení nejvyšších cen pro obilí a mouku.

<sup>242</sup> BRÜGEL, Ludwig: *Soziale Gesetzgebung in Österreich von 1848 bis 1918*, Wien 1919, S. 239–241.

sociálního pojištění, ochranné pracovní zákonodárství a bytová péče. V létě 1918 k němu přibýlo ještě rovněž nově zřízené ministerstvo veřejného zdraví (297/1918 ř. z.).<sup>243</sup>

Oba jmenované ústřední správní orgány nalezneme také již v první československé vládě ustavené 14. listopadu 1918, v jejímž čele stál Karel Kramář. Ministrem zdravotnictví se stal slovenský politik, hlasista Vavro Šrobár, zatímco ministerstvo sociální péče připadlo sociálnímu demokratu Lvu Winterovi, který již před válkou patřil k předním domácím odborníkům v otázkách sociálního pojištění. Winterův nový úřad sice nesl honosně znějící označení „ministerstvo“, ale jeho reálná podoba z podzimu 1918 byla velmi skromná. Po letech jeden z jeho spolupracovníků Evžen Štern vzpomínal: „Mohl bych tu uvést mnoho zajímavých vzpomínek z doby, kdy se ministerstvo delší dobu skládalo ze dvou aktovek a kdy bylo nutno okamžitě řešit naléhavé sociálně politické problémy, a ministerstvo dosud nemělo ani psacích stolů, ani kalamářů, ani odborných referentů, a kdy delší dobu jsme úřadovali s jediným špatně fungujícím telefonem.“<sup>244</sup>

Byl to také Winter, resp. to alespoň o sobě později prohlašoval, kdo prosadil do vládního prohlášení první vlády ustanovení o nutnosti vybudování sociálního pojištění a velkorysé sociální ochraně obyvatelstva v novém státě.<sup>245</sup> Právě v tomto období vznikl silný sociálně reformní konsensus hlavních československých politických stran. Potřeba ochlazení lidového radikalismu vzešlého z válečného strádání a z inspirace ruskou revolucí hrála v tomto směru nezanedbatelnou úlohu. Zároveň se posilovala spolupráce agrární strany se sociální demokracií, která nakonec získala i své posvěcení v prvních (obecních) volbách v červnu 1919. Tato rudo-zelená koalice se stala s krátkou výjimkou let 1926–1929, kdy se socialisté načas ocitli v opozici, hlavním pilířem politické stability demokratického Československa. Výměnou za ochotu k provedení pozemkové reformy podle agrárnických představ a dalších opatření ve prospěch samostatných zemědělců, kteří tvořili hlavní voličskou oporu agrární strany, socialisté získali prostor pro realizaci velkorysejší sociální politiky. Po vzniku Československa nebyl tento plán proti mysli ani ostatním státotvorným politickým stranám. Příznačný je v tomto směru postoj národní demokracie – dědičky českého liberalismu 19. století. Dokonce i tato strana, ostatními považovaná za nejvíce „buržoazní“, se ve svém programu z roku 1919 sice jednoznačně přihlásila k zachování principů tržního hospodářství, zároveň však podpořila pozemkovou reformu, spravedlivější distribuci zisku a zdokonalení sociálního pojištění (včetně zavedení starobních důchodů pro vrstvy, které je dosud neměly). Připouštěla zde dokonce i možnost realizace požadavku

---

<sup>243</sup> HOUSER, Jaroslav: *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky*, Praha 1968, s. 14–15.

<sup>244</sup> ŠTERN, Evžen: *Za Lvem Wintrem*. In: *Sociální ústav ČSR památce svého zakladatele a předsedy Dr. Lva Winttra 1876–1935*, Praha 1935, s. 14.

<sup>245</sup> WINTER, Lev: *Sociální péče dělnická v našem životě* (Přednáška konaná 21. 11. 1929 v Ústřední knihovně hl. města Prahy v cyklu Cesty k socialismu). In: *Sociální ústav ČSR památce svého zakladatele a předsedy Dr. Lva Winttra 1876–1935*, s. 60. K Winterově významu pro meziválečnou sociální politiku viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Lev Winter (1876–1935) – Architekt der tschechoslowakischen Sozialpolitik*. In: FASORA, Lukáš – HANUŠ, Jiří – MALÍŘ, Jiří (Hg.): *Sozial-reformatorisches Denken in den böhmischen Ländern 1848–1914*, München 2010, s. 215–238.

radikálních socialistů zespolečnit velkopodnikání.<sup>246</sup> Mocnou záštitu sociálních reforem představoval také první muž na Hradě – Tomáš Garrigue Masaryk. Ten v jednom rozhovoru z roku 1919, který byl určen pro španělskou veřejnost, o Československu sebevědomě prohlašoval: „Přijde doba vyvlastňování [...] Postup reforem musí být ohebný a přizpůsobený poměrům místa a doby. Ale (praví s důrazem) reforma bude radikální. Obáváme se, že se nás ve Španělsku leknou.“<sup>247</sup>

Prvním úkolem nového státu na poli sociální ochrany obyvatelstva bylo provedení demobilizace válečného průmyslu a armády. Již Rakousko se předem chystalo na tuto eventualitu, která po skončení války nutně musela přijít. Právě za tím účelem bylo vydáno nařízení č. 509/1917 ř. z. předpokládající systematické zřizování zprostředkovatelen práce v zemích, které dosud takové instituce postrádaly. Analogický postup nalezneme v té době i v Uhrách.<sup>248</sup> Sociálně nejúnosnějším by bylo provádění pozvolné demobilizace, kterou také rakouské vlády v závěru války předpokládaly. Znamenalo to propouštění lidí v postupném sledu v závislosti na vývoji na trhu práce, aby našli zaměstnání. V praxi však tento plán byl stěží uskutečnitelný, protože po rychlém ukončení války na podzim 1918 nešlo udržet pod kontrolou takové množství vojáků, toužících vrátit se domů – a to navíc v podmínkách, kdy se monarchie rozpadla a nový stát si ve věci loajality svého úředního a bezpečnostního aparátu nemohl být zcela jistý (zvláště na Slovensku). Proto byly také s takovým spěchem 10. prosince 1918 zavedeny podpory v nezaměstnanosti vyplácené ze státního rozpočtu (zákon č. 63/1918 Sb.), aby při rychlé demobilizaci byla zabezpečena výživa mužů neschopných v rozvráceném hospodářství nalézt rychle zaměstnání.<sup>249</sup>

Výše uvedená shoda hlavních politických stran o nutnosti sociálních reforem umožňovala rychlé uzákonění dalších sociálních opatření. Ještě do konce roku 1918 bylo uzákoněno zrušení šlechtických titulů (č. 61/1918 Sb.), zavedena osmihodinová pracovní doba (č. 91/1918 Sb.), zřízen úřad (pozdější ministerstvo pro výživu lidu) pro zásobování lidu (č. 20/1918 Sb.)<sup>250</sup> a vytvořen také Všeobecný pensijní ústav v Praze (č. 92/1918 Sb.) jako ústředna spravující větev sociálního pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších

---

<sup>246</sup> Nebyl to z jejich strany populismus, ani posun na politickou leviči. Již před válkou, stejně jako později ve 30. letech se v rétorice národně demokratické strany tento požadavek objevoval. Jeho motivace však byla zcela odlišná od socialistických stran, které v tom viděly bránu k uskutečnění socialismu. Národní demokráty zásadně v této věci motivoval hospodářský nacionalismus, tzn. ochotně podporovali takovou socializaci, která by postihla hlavně domácí německé a nikoli české podnikatele. Viz ČECHUROVÁ, Jana: *Sociální programy politické reprezentace českých buržoazních kruhů po vzniku Československa*, AUC – Philosophica et Historica 3, Studia Historica L, 1998, s. 120–122; RÁKOSNÍK, Jakub: *Der Sozialliberale Karel Kramář (1860–1937)*. In: FASORA, Lukáš – HANUŠ, Jiří – MALÍŘ, Jiří (Hg.): *Sozial-reformatorisches Denken in den böhmischen Ländern 1848–1914*, München 2010, s. 151–174.

<sup>247</sup> Cit. dle MASARYK, Tomáš Garrigue: *Cesta demokracie*, I. díl, Praha 1933, s. 463.

<sup>248</sup> Zák. čl. 16/1916 a nařízení uherského ministerstva obchodu č. 93 815/1915 I B z roku 1917.

<sup>249</sup> KRTEK, K.: Demobilisace osobní, *Obzor národohospodářský* 23, 1918, s. 443–446.

<sup>250</sup> Zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém, s tímto ministerstvem totiž původně nepočítal.



službách. Předchozí vysoká míra správní centralizace tohoto pojištění totiž vedla k tomu, že předlitavské ústředí sídlilo ve Vídni.

V roce 1919 na tato opatření navázalo prodloužení přísné regulace nájemného z bytů (č. 62/1919 Sb.), které doprovázelo kontroverzní nařízení vlády o zabírání bytů obcemi (č. 38/1919 Sb.).<sup>251</sup> Z hlediska změn existující struktury sociální ochrany obyvatelstva byly zvláště důležité následující dva předpisy. Za prvé to byl zákon č. 199/1919 Sb. o organizaci péče o válečné poškozence. Právě tato agenda totiž v meziválečném Československu pohlcovala bezkonkurenčně největší množství státních prostředků věnovaných na sociální záležitosti.<sup>252</sup> Za druhé došlo zákony č. 207/1919 Sb. (úrazové) 268/1919 Sb. (nemocenské) k významné reformě existujícího sociálního pojištění. Nemocenské pojištění tímto bylo rozšířeno v zásadě na všechny zaměstnance pracující za mzdu (tedy včetně zemědělských dělníků).

Zvláště v úrazovém pojištění a v penzijním zaopatření úředníků a horníků vznikl problém s jejich znehodnocováním v důsledku válečné inflace. Proto se muselo přistupovat k drahotným příplatkům podobně jako v případě zaměstnanců, kteří pracovali za pevné platy určené platovými tabulkami (např. v případě úrazu zákon č. 606/1919 Sb.). Právě tyto skupiny obyvatelstva vzhledem k nižší flexibilitě svých odměn oproti pracovníkům pracujícím za mzdu, jež se inflaci přizpůsobovala snadněji a rychleji, patřily v době poválečné nouze k nejvíce strádajícím.<sup>253</sup>

Zaklínadlem radikální levice se po válce stala „socializace“. Byl to značně nejasný pojem, avšak propagandisticky velmi působivý. Již výše byl citován prezident Masaryk, který světu „vyhrožoval“ dalekosáhlostí reformních opatření v Československu. Na stránkách jeho *Světové revoluce* nalezneme v tomto směru střízlivější a zároveň věcnější přístup. „Pravá demokracie nebude jen politická, nýbrž také hospodářská a sociální,“ napsal tehdy.<sup>254</sup> Stále se sice přihlašoval k ideji socializace některých oborů (komunikace a těžba uhlí), varoval však před její unáhlenou realizací. Přednost v tomto směru dával dobudování a sjednocení sociálního pojištění a provedení pozemkové reformy.<sup>255</sup> A podobný postoj byl charakteristický i pro tehdejší vlády. Pozemková reforma znamenala stabilizaci venkova, kde

---

<sup>251</sup> V Národním archivu je k dispozici nepřehledné množství stížností ze všech koutů republiky na používání tohoto zákona viz Národní archiv, *fond: Ministerstvo sociální péče*, karton 528 a 529.

<sup>252</sup> WINTER, Lev: Sociální péče ve veřejném hospodářství, *Sociální revue* 12, 1931, s. 572–573. Výdaje na válečné poškozence po celé meziválečné období vévodily sociálním výdajům republiky, byť postupem času pochopitelně klesaly. Enormní výše výdajů vyplývala z vysokých počtů osob pobírajících důchod. Např. v roce 1923 takových osob bylo 588 280 a ročně toto číslo klesalo v průměru o 20–40 tis. osob. MUSIL, Libor: Chudoba a československý stát mezi dvěma světovými válkami, *Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity*, Studia Minora, G 36, 1994, s. 38.

<sup>253</sup> Ze skutečné záplavy předpisů upravujících tuto materii viz např. zákon č. 106/1919 Sb., 259/1919 Sb., 260/1919 Sb., 348/1919 Sb. atd.

<sup>254</sup> Toto jeho základní krédo za druhé světové války dále rozvíjel Edvard Beneš. Recepce a přizpůsobení této masarykovské filozofie aktuálním potřebám usnadnilo legitimizaci některých kontroverzních sociálních opatření třetí republiky (viz kapitola 5).

<sup>255</sup> MASARYK, Tomáš Garrigue: *Světová revoluce: Za války a ve válce 1914–1918*, Praha 1925, s. 539–541.

posílila střední vrstvu samostatných zemědělců. Socialistické plány o združstevnění vesnice, zaznívající ze sociální demokracie, prozatím neuspěly. I přes příležitostné kritické poznámky na adresu záboru půdy velkostatkářů a církve z řad osamělých konzervativců (např. Josef Pekař) mezi politickými stranami (s výjimkou katolíků) existovala výrazná shoda v otázce pozemkové reformy.

Podstatně menší shoda existovala ohledně socializačního závazku Kramářovy vlády, že bude hledat způsoby, jak dospět k znárodnění dolů a hutí. I sami socialisté byli rozpačití, jak svůj bezpočetněkrát vyhlášený požadavek zrealizovat. Postátnění nenaplňovalo jejich cíle a zároveň neměli jasno o jeho alternativě.<sup>256</sup> V konfrontaci s podzimní stávkou z roku 1919 v kovodělném průmyslu vláda nakonec nejprve přistoupila k dílčím opatřením, které měly být důkazem odhodlání ke splnění slibů jednou daných. Prvním zákon institucionalizoval řešení konfliktů právě v kovoprůmyslu, aby omezil nebezpečí propuknutí stávek tím, že pro případ konfliktu zaměstnavatelů a zaměstnanců bude rozhodovat paritní komise obou stran, jejíž závěr následně schválí ministerstvo sociální péče (č. 662/1919 Sb.).<sup>257</sup> Na tento zákon v roce 1920 navázal soubor dalších – pro sektor hornictví. Prvním z nich byl zákon č. 143/1920 Sb. o účasti zaměstnanců při hornictví na správě dolův a jejich podílu na čistém zisku zaváděl revírní podnikové rady. Rada, která měla vznikat v podnicích s více než 100 zaměstnanců, čítala 7 členů, z nichž připadaly dva dělnictvu a jeden zřízencům. Ostatní členy jmenoval podnikatel. Tento zákon také poprvé v československém právním vývoji zakotvoval právo účasti na zisku, byť zatím jen v oboru hornickém. Podle § 11 se vyměřoval „deseti procenty čistého výtěžku, který se má rozdělit majitelům podniku“. Současně se zmíněným zákonem byl přijat i zákon č. 144/1920 Sb. o závodních a revírních radách při hornictví, podle kterého závodní rady byly zřizovány v podnicích s alespoň 20 zaměstnanci. Výše zmíněné podnikové rady měly právo kontrolovat hospodaření podniku a hospodařit s příslušným podílem na zisku. Závodní rady reprezentovaly zájem zaměstnanců ve věcech mzdových, bezpečnosti práce, kázeňských či charitativních (§2). Směly spolupůsobit (radit) ve věcech propouštění zaměstnanců – spolurozhodovací pravomoc postrádaly (stejně tak i pozdější závodní výbory – viz níže). Závodní rady si v rámci uzavřeného hornického okrsku měly zvolit revírní radu (§ 16). Sérii završoval zákon č. 145/1920 Sb., který zřizoval hornické rozhodčí soudy fungující podle obdobné logiky jako v kovoprůmyslu.

Závodní výbory pro ostatní odvětví byly uzákoněny později, v srpnu 1921 (č. 330/1921 Sb.). Důležité bylo, že obligatorně vznikaly jen v podnicích nad 30 zaměstnanců. Podle počtu zaměstnanců v podniku bylo 3-20 členů výboru. Jejich funkce byly především dozorčí,

---

<sup>256</sup> Ani vládní prohlášení nebylo formulováno zcela jednoznačně, i když to nasvědčovalo postátnění: „Proto jest vláda přesvědčena, že uhlí nemůže zůstati ve volné dispozici soukromníků, a jest odhodlána za součinnosti slavného Národního shromáždění sjednati státu plné ovládní tohoto prostředku výrobního.“ Cit. dle HOUSER, Jaroslav: Osud socializačních slibů v předmnichovské republice, *Právněhistorické studie 1*, 1955, s. 36.

<sup>257</sup> PEROUTKA, Ferdinand: *Budování státu*, II. díl, Praha 1991, s. 872. Analogicky byly zřízeny vedle těchto dělnických komisí také komise zřízencecké viz 655/1919 Sb.

pečovatelské a koordinační. Ve 20. a 30. letech již nedošlo k žádným kvalitativním posunům v právní úpravě těchto otázek. Zdeněk Kárník výstižně na adresu těchto výborů a rad ve své syntéze poznamenal: „Co bylo podstatné, zákon přímo vedl zaměstnance k tomu, aby při volbách do závodních výborů (rad) vytvářeli společný vlastní orgán, který měl o jejich požadavcích jednat. O to tužší byl ovšem boj mezi kandidátkami jednotlivých odborových centrál.“<sup>258</sup> Tento zákon zároveň představoval poslední socializační opatření. Na přelomu let 1920 a 1921 došlo totiž k důležité změně dosavadní politicko-mocenské konstelace.

O nic méně symbolický, než faktický přelom, který přibrzdil dosavadní sociálně-reformní „furioso“ Kramářovy vlády a obou vlád Tusarových, představovalo potlačení tzv. prosincové stávky v roce 1920. Její příčinou bylo konečné rozštěpení sociální demokracie na umírněnou provládní pravici a marxistickou levici, později zakládající KSČ. To se projevilo soubojem obou křídel o stranické sídlo (Lidový dům). Československé vlády si do té doby počínaly tvář v tvář levicovému radikalismu a lidovým demonstracím poměrně zdrženlivě. Opatrný ministr vnitra Antonín Švehla nechtěl podryvat legitimitu nového státu příliš tvrdými zákroky proti nepokojnému obyvatelstvu, navíc když si ve zjištěné atmosféře doby nemohl být jistý bezvýhradnou poslušností ozbrojených sborů státu. Potlačení lidového radikalismu nakonec připadlo na bedra úřednické vládě Jana Černého, jež se ujala moci v polovině září roku 1920. Výstižně mocenské dilema doby vyjádřil Ferdinand Peroutka: „Nyní přišla chvíle, kdy bylo třeba rozhodnout a všem před oči postavit, čí vůle platí: zda vůle státu, nebo vůle někoho jiného. Kdyby toto nebylo náležitě vyjasněno, neměla naděje na návrat spořádanějších poměrů. Vláda vyhlásila výjimečný stav nejbouřlivějších oblastech.“<sup>259</sup>

Vznikem KSČ a následným rozštěpením nejsilnější odborové centrály v republice Odborového sdružení československého na komunistické a sociálně demokratické odbory se prohloubila fragmentarizace odborového hnutí. Během 20. let si klíčové politické strany, včetně národních demokratů a agrárníků, vytvořily vlastní odbory, které později ve 30. letech ještě mírně v relativních číslech dokonce posilovaly. Tato fragmentarizace vedla k častým konfliktům mezi centrály s odlišnou politickou orientací.<sup>260</sup> Tyto problémy byly dobře známé již z předválečné doby a kulminovaly právě v nestabilním období let 1918–1920. Útlak se nemusel týkat jen členů konkurenčních centrál, nýbrž i neorganizovaných zaměstnanců, které se odboráři snažili nátlakem přimět ke členství či alespoň k respektování svého postupu proti zaměstnavateli. Tuto systémovou povahu československého odborářství vhodně dosvědčuje fakt, že nakonec musel být v roce 1921 přijat tzv. zákon proti teroru (č. 309/1921 Sb.), kterému předcházelo již výše zmíněné vládní nařízení č.662/1919 Sb. Zákon

---

<sup>258</sup> KÁRNÍK, Zdeněk: *České země v éře I. republiky*, díl I., Praha 2000, s. 83. K jejich fungování viz DUBSKÝ, Vladimír: *Závodní výbory a rady v předmnichovském Československu*, Praha 1984. Někdy v historiografii bývá spatřováno v posunu od slova „rada“ v hornictví a „výbor“ v ostatních sektorech znamení poklesu radikalismu ve společnosti od konce roku 1920 – slovo rada totiž evokovalo ruské sověty. Tento argument není zcela přesvědčivý, protože i v návzích z předchozí doby docházelo k takové terminologické záměně.

<sup>259</sup> PEROUTKA, Ferdinand: *Budování státu*, III. díl, Praha 1991, s. 1341–1342.

<sup>260</sup> Srv. ČAPKA, František: *Odbory v českých zemích v letech 1918–1938*, Brno 2008, s. 65–83.

č. 309/1921 Sb. právní úpravu zcela změnil a přesunul „odborářský teror“ z oblasti soukromoprávních sankcí do sféry práva trestního. Přesto z pochopitelných důvodů případy útisku na pracovišti existovaly i nadále. Ve 20. letech však tato otázka hrála roli okrajovou ani ne tak díky právní ochraně jako spíše díky tehdejší hospodářské konjunktuře a nízké nezaměstnanosti. Její význam vzrostl až v době velké hospodářské krize, kdy byl nedostatek pracovních míst, a pak také s nástupem henleinovského hnutí, které běžně tuto taktiku užívalo zvláště proti příslušníkům německých sociálně demokratických odborů.

Hrozbu proletářské revoluce měl po roce 1920 vystřídat třídní smír, kterému napovídaly náznaky vytvoření tripartitního vyjednávání, třebaže v podobě odlišné v porovnání např. s dnešní Radou hospodářské a sociální dohody v ČR. V listopadu 1919 bylo publikováno vládní nařízení č. 632/1919 Sb. o zřízení Poradního sboru pro otázky hospodářské (PSOH) a v roce 1922 byly vydány jeho nové stanovy (3/1922 Sb.), jež po dílčích novelizacích zůstaly v účinnosti až do konce roku 1938, kdy PSOH byl nahrazen Státní hospodářskou radou (č. 384/1938 Sb.).<sup>261</sup> V § 2 původního znění stanov bylo určeno: „Úkolem Poradního sboru jest podávati k vyzvání kteréhokoliv ústředního orgánu státní správy nebo z vlastní iniciativy dobrá zdání nebo činiti návrhy o otázkách všeobecné hospodářské důležitosti, zejména takových, které z hlediska státních zájmů jsou zvláště významny.“ Jednalo se tedy výhradně o poradní orgán bez jakýchkoli pravomocí. Fakticky se jednalo o „bipartitu“, protože chyběli zástupci vlády. Vzhledem k tomu, že to byl poradním orgánem vlády, jíž poskytoval svá dobrozdání, onen třetí prvek nakonec fakticky tímto způsobem dodatečně přistupoval. Počet členů PSOH nebyl původně podle stanov omezen. Od roku 1922 se skládal ze 60 zástupců zaměstnavatelů, 60 zástupců zaměstnanců a 30 národohospodářských odborníků. Vláda si sice zachovávala spíše jakýsi „patronský“ přístup, na druhé straně však nic nebránilo tomu, aby se jednání účastnili např. členové hospodářských výborů sněmoven Národního shromáždění.<sup>262</sup> Těžko lze PSOH považovat za jakýsi „hospodářský parlament“ první republiky. Tomu by bránila jeho pouhá poradní povaha. Na druhé straně se jednalo o vskutku elitní grémium, v němž působily odborářské i podnikatelské špičky.<sup>263</sup> Jak vtipně poznamenal Miloš Bednář: „Za post dopisujícího člena se nestyděl ani Tomáš Baťa!“<sup>264</sup>

PSOH byl tedy spíše poradním-expertním grémiem než nástrojem demokratického korporativismu. Takových grémií, které se rovněž zabývaly sociálně politickou

---

<sup>261</sup> JANČÍK, Drahomír: Počátky Poradního sboru pro otázky hospodářské jako nástroje společenského konsenzu. In: *Na pozvání Masarykova ústavu 3*, 2007, s. 39–49.

<sup>262</sup> BEDNÁŘ, Miloš: *Tripartita v první republice* (nepublikovaný text). Uloženo ve složce separátu ve Všeodborovém archivu ČMKOS.

<sup>263</sup> Za odbory zde působili tehdejší nejvýznamnější předáci – např. Antonín Hampl, Rudolf Tayerle (oba soc. dem.), Antonín Čuřík (křesť. soc.) či Alois Tučný (nár. soc.).

<sup>264</sup> BEDNÁŘ, Miloš: *Poradní sbor pro otázky hospodářské* (nepublikovaný text). Uloženo ve složce separátů ve Všeodborovém archivu ČMKOS.

problematikou, existovalo tehdy více.<sup>265</sup> Zvláštní úlohu v tomto směru sehrával především Sociální ústav Republiky československé, založený na konci října 1919. Prvním předsedou se stal národohospodář Josef Gruber. I když se nepodařilo naplnit jeho hlavní cíl, založit tzv. Sociální muzeum Československa, do dějin se zapsal především svou osvětovou a publikační činností. Za dvě desetiletí činnosti v jeho publikační řadě vyšlo na sedm desítek sborníků a monografií, které dodnes představují neopominutelný pramen pro poznání meziválečné sociální politiky. Jeho členy byli nejčastěji státní úředníci, pojišťovací experti, odboráři, podnikatelé a politici. Ústav nejednou poradním hlasem spolupůsobil při přípravě zákonů. Na starost měl také vydávání hlavního prvorepublikového sociálně politického periodika – *Sociální revue*, jejíž první ročník vyšel v letech 1919–1920.<sup>266</sup>

Důležitým problémem na poli sociálního práva, s nímž se musela mladá republika vypořádat, byla roztržičnost platné legislativy (jiné předpisy platily v českých zemích a jiné na Slovensku), k níž došlo v důsledku (téměř) kompletní recepce platného práva (č. 11/1918 Sb.). Prvním úkolem bylo zajištění moci nového státu na území Slovenska. Ta se definitivně konsolidovala teprve po potlačení Slovenské republiky rad v létě 1919. Nový stát se nemohl příliš spoléhat na existující administrativní struktury, protože převážná většina tehdejšího (maďarského) úřednictva nesouhlasila s rozpadem uherského království. To byla jedna z příčin, proč z českých zemí odcházelo na Slovensko značné množství vzdělaných osob do státní služby, na železnice a na pošty, protože počty státně loajálních Slováků prozatím nedostačovaly. Zároveň se tím však zakládal problém, který plně vystoupil na povrch ve 30. letech, kdy v důsledku velké hospodářské krize nová generace vzdělané slovenské inteligence měla nouzi o pracovní uplatnění a Češi na Slovensku se ocitali jako ti, co jim berou práci, na kterou mají právo.<sup>267</sup> V platnosti bylo množství předpisů uherského soukromého a pracovního práva, které nebyly kompatibilní s právní úpravou v českých zemích. Platila vlastní úprava manželského práva, úprava právním poměrů čeledi, nádeníků a dělníků na stavbách železnic a vodních děl, právních poměrů statkářských úředníků či lesních dělníků. Existovala také vlastní právní úprava nemocenského a úrazového pojištění nebo úprava zemské hospodářské dělnické pokladny.<sup>268</sup>

---

<sup>265</sup> NEŠPOR, Zdeněk: *Republika sociologů. Zlatá éra české sociologie v meziválečném období a krátce po druhé světové válce*, Praha 2011.

<sup>266</sup> RÁKOSNÍK, Jakub: Sociální ústav 1920–1941. Mozkové centrum československé sociální politiky. In: *Svět historie – historikův svět. Sborník profesoru Robertu Kvačkovi*, Liberec 2007, s. 296–316. K vývoji dalších pracovišť zabývajících se sociální politikou viz NEŠPOR, Zdeněk: *Republika sociologů: zlatá éra české sociologie v meziválečném období a krátce po druhé světové válce*, Praha 2011.

<sup>267</sup> K těmto konfliktům podrobněji viz RÁKOSNÍK, Jakub: Limity působení ľudáckého odborového hnutí ve 30. letech. In: ŠUCHOVÁ, Xénia (ed.): *Luďáci a komunisti: Súperi? Spojenci? Protivníci?*, Banská Bystrica 2006, s. 88–101; RÁKOSNÍK, Jakub: Námezdní práce za velké hospodářské krize – ohnisko nacionálních konfrontací. In: JANČÍK, Drahomír – KUBŮ, Eduard (eds.): *Nacionalismus zvaný hospodářský*, Praha 2011, s. 464–468.

<sup>268</sup> FAJNOR, Vladimír – ZÁTURECKÝ, Adolf: *Nástin súkromného práva platného na Slovensku a Podkarpatskej Rusi*, Bratislava 1935, s. 25 – 27.

Během meziválečného období sice unifikace pokročila, avšak zůstala řada nedořešených problémů zděděné diverzity platného práva. Důležitou úlohu sehrál zákon č. 244/1922 Sb., který obsahoval všeobecnou úpravu právních poměrů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Došlo jím k připodobnění právní úpravy služební smlouvy ustanovením rakouského občanského zákoníku z roku 1811, platného v českých zemích. Tato právní úprava připouštěla rovněž uzavírání kolektivních smluv.

Po vzniku Československa byla zřízena Slovenská pokladna pro hospodářské dělnictvo, která byla právním nástupcem pokladny zřízené podle uherského práva na počátku století. V souladu se stavovskou logikou tehdejší sociální ochrany existoval také Zemský učitelský ústav s pokladnou nebo Zemská pokladna a penzijní ústav pro advokáty.

Nemocenské pojištění bylo v Uhrách uzákoněno v roce 1891. Československo převzalo jeho pozdější úpravu podle zák. čl. 19/1907 o nemocenském a úrazovém pojištění zaměstnanců živnostenských a obchodních. Pro zemědělské dělnictvo a čeleď platil zák. čl. 16/1900 o úrazovém pojištění pro zemědělské dělníky a čeleď. Jeho provoz zabezpečovala Pomocná pokladna pro zemědělské dělníky (zák. čl. 14/1900). Institucionální začlenění slovenského úrazového pojištění bylo provedeno nařízením č. 516/1919 Sb. o zřízení Zemské úřadovny pro dělnické pojištění na Slovensku v Bratislavě a o rozšíření působnosti zákonů o dělnickém pojištění na Slovensko.<sup>269</sup> K odstranění uherské právní úpravy nemocenského pojištění došlo zákony č. 268/1919 Sb. a č. 26/1921 Sb.

Obdoba penzijního pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách v předválečných Uhrách neexistovala. Bylo zřízeno teprve na základě zákona č. 484/1921 Sb. V roce 1929 pak byl vydán zcela nový zákon č. 26/1929 Sb., který tuto oblast zcela unifikoval. Starobní pojištění zaměstnanců neexistovalo ani v Rakousku, ani v Uhersku. Proto nevznikaly ani žádné obtíže s recepcí. Unifikovaná úprava pro celý stát byla vytvořena zákonem č. 221/1924 Sb. Protože tento zákon zároveň upravoval nejen starobní, nýbrž i nemocenské a invalidní pojištění, vytvořila se jednotná úprava také v těchto ostatních větvích sociálního práva. Zákon platil pro zaměstnance, pokud pro ně neexistovala zvláštní právní úprava, jako v případě soukromých úředníků nebo pracovníků státní správy.

Oproti pojišťovacímu zákonodárství, chudinská péče fungující na principu domovské příslušnosti v jednotlivých zemích pokračovala bez hlubších změn. Vyplývalo to i z faktu, že její úloha zvláště po schválení dělnického starobního pojištění (č. 221/1924 Sb.) výrazně poklesla. I na Slovensku se na výkonu sociální (chudinské) péče podílela řada tzv. polooficiálních organizací. Z právního hlediska to byly obyčejné spolky, status „polooficiality“ získávaly tím, že veřejná správa na ně přenášela plnění některých svých úkolů – v tomto případě péči o sociálně potřebné. Na Slovensku od roku 1927 v tomto směru

---

<sup>269</sup> JANOŠTÍK, František – RIEDL, A.: *Výklad k zákonu o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří*, Praha 1934, s. 14.

sehrávala důležitou úlohu Slovenská katolická charita, mezi tamními nekatolíky zase Evangelická diakonie.<sup>270</sup> S chudinstvím byla úzce spojena péče o sirotky, která se také i nadále řídila původními uherskými předpisy.<sup>271</sup>

Živnostenské právo se unifikovat nepodařilo, avšak alespoň v roce 1924 byla vydána velká novela platných uherských předpisů, která se je v maximální míře snažila přizpůsobit existujícím normám zděděným v českých zemích z rakouské éry (č. 259/1924 Sb.).

Zatímco do roku 1920 sociální legislativa spíše reagovala na bezprostřední společenské hrozby, po porážce prosincové stávky se československé vlády začaly stále více orientovat na koncepční dlouhodobé sociální reformy, a to zvláště na poli sociálního pojištění.

V roce 1921 byl schválen zákon o pojištění v nezaměstnanosti se státním příspěvkem (č. 267/1921 Sb.), obvykle označovaný jako gentský systém podpor (viz kapitola 10). Vzhledem k tomu, že po jeho vyhlášení následovalo období let 1922–23, kdy v důsledku deflační politiky začala prudce vzrůstat nezaměstnanost, a to dalece nad míru známou z poválečné demobilizace, uvedení gentského systému do života mohlo znamenat ohrožení finanční stability odborových organizací. A tak docházelo k soustavným odkladům, zatímco dosavadní státní podpory byly po krátká časová období stále prodlužovány. Proč bylo zvoleno zrovna toto dobrovolné pojištění, které oproti obligatornímu pojištění představovalo méně kvalitní ochranu, není zcela jasné. Patrně nejlépe pravdě bude závěr, že gentský systém nikomu v principu nevadil. Socialistickým stranám dával naději, že když bude podpora podmíněna členstvím v odborech, poroste jejich členská základna. Zaměstnavatelé se sice obávali posílení vyjednávací pozice odborů, ale gentský systém podnikům neukládal žádná finanční břemena, tak jejich odpor nebyl nijak výrazný. Navíc se brzy ukázalo, že pravdu měli spíše skeptici, kteří považovali naděje socialistů v posílení odborového hnutí za zcela liché – členská základna těchto organizací nezaznamenala výraznější posun.<sup>272</sup> Největší radost mohl však nepochybně mít státní erár, jehož náklady na nezaměstnané výrazně poklesly. Gentský systém vešel v účinnost od 1. dubna 1925. Zatímco stát za první tři měsíce roku, kdy ještě fungovaly státní podpory na ně musel vydat 34,1 miliónu Kč, za zbylých devět měsíců roku vydal na státním příspěvku k odborářské podpoře jen 3,1 miliónu Kč. Jediný, kdo principiálně odmítal gentský systém, byli komunisté. Za prvé se obávali, že jako každé sociální pojištění otupí radikalismus dělnictva a že se z odborů, které v jejich očích mají být bojovou organizací proletariátu, stane zabezpečovací pokladna. Za druhé (tento

---

<sup>270</sup> TOKÁROVÁ, Anna: *Sociálna práca. Kapitoly z dejín, teórie a metodiky sociálnej práce*, Prešov 2003, s. 262.

<sup>271</sup> §§ 112, 264 zák. čl. 20/1877, § 1 zák. čl. 8/1901, § 1 zák. čl. 21/1901. Poznátky k právní úpravě na Slovensku v předchozích odstavcích byly čerpány rovněž z dosud nepublikovaného textu – TKÁČ, Vojtěch: *Vznik Československej republiky a sociálne právo na Slovensku*.

<sup>272</sup> BERÁNEK, Josef: *Nedostatky gentského systému a jeho vliv na nemocenské a invalidní pojištění a na krisi pojišťování hornického*, Praha 1926.

argument začal hrát roli až po roce 1929) finanční slabost komunistických odborů byla gentským systémem významně prohlubována.<sup>273</sup>

V roce 1922 byla provedena komplexní reforma hornického pojištění, které zahrnovalo penzijní a nemocenské pojištění. Úrazové pojištění horníků bylo již dříve zcela unifikováno s obecným dělnickým úrazovým pojištěním zákonem č. 207/1919 Sb. a nařízením č. 356/1919 Sb. Na fungování hornického provizního systému starobních důchodů se negativně projevila válečná inflace. Tím, že byl hornický penzijní systém vybudován na principu provizním (příspěvkově definovaný pojistný systém), tak v důsledku inflace požitky zestárlých horníků ztratily na hodnotě. Jaroslav Houser uvádí, že již před válkou se provize pohybovaly v průměru jen kolem 25 % průměrné hornické mzdy. Vezmeme-li v úvahu, že po válce se ceny stabilizovaly v poměru 1:7 – 1:10 v porovnání se stavem z roku 1913 příspěvkově definovaný systém na tyto změny nemohl adekvátně reagovat, protože hornické důchody ztratily na hodnotě. Aby se hornickým důchodům zvýšila kupní síla, byl vydán zákon č. 608/1919 Sb. o prozatímním zvýšení zaopatřovacích platů hornických.<sup>274</sup> Protože inflace i nadále pokračovala až do konce roku 1921, musely být přijímány předpisy o drahotných příplatcích i v dalších letech. Na Slovensku platily staré předpisy horního zákona z roku 1854, zatímco analogická úprava k rakouskému zákonu z roku 1889 zde nebyla nikdy přijata. Proto zde nefungovalo rozdělení účetnictví bratrských pokladen na nemocenské a provizní, jak bylo zvykem v českých zemích. Průměrný hornický provizní důchod činil v roce 1922 asi 150 Kč měsíčně, což představovalo zhruba pětinu tehdejší průměrné mzdy podle statistik úrazového pojištění (na Slovensku byly dávky ještě nižší).<sup>275</sup> I na tehdejší poměry to bylo velmi málo. Pro srovnání státní podpory v nezaměstnanosti byly tehdy zhruba dvojnásobné.

Novou právní úpravu představoval teprve zákon č. 242/1922 Sb. Vytvořil zcela novou administrativní strukturu. Nositelem provizního (starobního a invalidního) pojištění se stala Ústřední bratrská pokladna. Vedle ní byly zřízeny revírní bratrské pokladny, které byly nositeli nemocenského pojištění horníků. Zároveň fungovaly také jako lokální úřadovny zmíněné ústřední pokladny. Administrativa fungovala na samosprávném principu. Orgány se skládaly z reprezentantů zaměstnavatelů a zaměstnanců. Průměrná provize podle nové právní úpravy vzrostla zhruba na jednu třetinu hornické mzdy. Legisvakance zákona skončila v září 1924 a 1. října vstoupila tato úprava v platnost.<sup>276</sup>

Hlavní pozornost všech československých vlád nejpozději od roku 1920 se však na poli sociálního práva upírala k vytvoření jiného zákona. Již před válkou byl vícekrát v říšské radě

---

<sup>273</sup> RÁKOSNÍK, Jakub: *Odvračená tvář meziválečné prosperity – Nezaměstnanost v Československu v letech 1918–1938*, Praha 2008, s. 168–172.

<sup>274</sup> Současně s ním byl vydán i zákon č. 606/1919 Sb., který řešil tentýž problém v případě úrazového pojištění.

<sup>275</sup> *Historická statistická ročenka ČSSR*, Praha 1985, s. 834; HOUSER, Jaroslav: *Vývoj hornického pojištění: k bojům našich horníků za kapitalismu*, Praha 1960, s. 78–90.

<sup>276</sup> tamtéž, s. 92–106.



projednáván návrh zákona o starobním a invalidním pojištění zaměstnanců.<sup>277</sup> K jeho schválení však nikdy nedošlo. Hlavní politické strany se přitom shodovaly v potřebě zavést toto pojištění a již první československá vláda v roce 1918 deklarovala odhodlání ubírat se vstřícně zdárnému splnění tohoto cíle.

Původní záměr zákona zahrnoval také hornické a úrazové pojištění. Od tohoto záměru vláda nakonec ustoupila – jednak z důvodů odporu existujících pojišťoven (zvláště hornických) a také proto, že by z hlediska finančního byl systém velmi složitý, a tvůrci zákona si nebyli jisti, zda bude možné v praxi udržet kompatibilitu jednotlivých větví.<sup>278</sup> Podobné to bylo také s pojištěním osob samostatně výdělečně činných, pro které dosud s výjimkou rozličných dobrovolných možností a nebo pojištění na komerční soukromoprávní bázi žádné veřejnoprávní obligatorní sociální pojištění obdobné zaměstnaneckému neexistovalo. Koaliční strany se nakonec rozhodly upravit jejich pojištění ve zcela samostatném zákoně. Dlouho také nebylo jasné, zda jejich pojištění nebude omezeno jen na starobní důchody a zaopatření pozůstalých (vdovské a sirotčí důchody). V případě samostatně výdělečně činných pojištěnců čistě z logiky jejich právního postavení totiž nepřipadalo v úvahu, aby se na financování podílel také zaměstnavatel, takže byla důvodná obava, že by mohlo být pro ně pojistné příliš vysoké.<sup>279</sup> Zákon sice nakonec byl schválen (č. 148/1925 sb.), avšak nikdy nenabyl účinnosti. Upravoval pouze invalidní a starobní pojištění, nikoli nemocenské. Československo tak sice na úrovni zákonů dosáhlo univerzality sociálního pojištění, v praxi však nikoli, protože fungovalo jen v případě zaměstnanců. Zároveň soustavným odkládáním vydání příslušného prováděcího nařízení pro osoby samostatně výdělečně činné se stále zhoršovaly podmínky pro realizaci tohoto pojištění. Propad cen z roku 1928 vedl k dlouhé zemědělské krizi, kterou po roce 1929 doprovodila také krize v ostatních hospodářských sektorech. Samostatní zemědělci, stejně jako řemeslníci a obchodníci byli krizí značně postiženi a provedení nuceného pojištění by znamenalo skromné příjmy mnohých z nich ještě zmenšit o povinné odvody pojistného.

Nakonec tedy zákon č. 221/1924 Sb. a Ústřední sociální pojišťovna, která byla nově zřízena jako vrcholný administrativní orgán obligatorního pojištění podle tohoto zákona, zůstaly torzem. Avšak torzem natolik zdařilým, že jej Mezinárodní organizace práce využívala jako demonstraci dobře zvládnuté sociální reformy. Ostatně, jak bude ještě níže ukázáno, ani ekonomické turbulence velké hospodářské krize 30. let hlouběji nezasáhly tento pojišťovací systém (s částečnou výjimkou nemocenského).

---

<sup>277</sup> Před rokem 1914 existovalo v Evropě devět zemí, kde existovalo invalidní pojištění, a sedm zemí se systémem starobního pojištění. Cit. dle DEYL, Zdeněk: Z historie přípravy a vzniku zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, *Československý časopis historický* 21, 1973, s. 529.

<sup>278</sup> tamtéž.

<sup>279</sup> SCHOENBAUM, Emil: Pojištění osob samostatně výdělečně činných, *Obzor národohospodářský* 30, 1925, s. 49–54.

V souvislosti se zákonem č. 221/1924 Sb. se nám ukazují dva důležité rysy dobového přístupu k sociálním záležitostem. Za prvé je to způsob jeho přijetí. Agráři, kteří ve svých programech z roku 1919 a 1922 také vyhlášovali úsilí o vybudování sociálního pojištění,<sup>280</sup> na něm měli podstatně menší zájem, než socialistické strany. Jak upozornil např. Antonín Klimek, nerušené projití legislativního návrhu zákonodárnými sbory, bylo zabezpečeno koaličním výměnným obchodem – za sociální pojištění pro dělnictvo agrární cla pro zemědělce. Poté, co bylo pojištění schváleno, se však socialistické strany s ohledem na nepopulárnost celní ochrany zemědělství vedoucí ke zvýšení cen potravin, což by nelibě nesli jejich voliči, zdráhaly dát svůj souhlas k uzákonění těchto protekcionistických opatření. Byla to jedna z příčin (nikoli však jediná), proč napětí v široké pravo-levé vládní koalici překročilo únosnou mez a vyústilo ve vypsání nových předčasných voleb v roce 1925.<sup>281</sup> Takovéto výměnné obchody mezi pravíci a levíci nebyly výjimkou, nýbrž spíše pravidlem tvorby politické vůle v první republice. Nejednou mělo toto handlování předech bizarnosti, jako např. když byly v roce 1930 navzájem svázány při hlasování v parlamentu dobytčí cla s novelou podpor v nezaměstnanosti.<sup>282</sup> Jakkoli takové postupy mohou vyvolávat u dnešního čtenáře pohoršení, právě ony však prvorepublikovému politickému systému dodávaly ve středoevropských značně neobvyklou stabilitu.

Za druhé je to stavovská (korporativní) logika systému sociálního pojištění. Přestože, jak jsme viděli, nechyběly (jen částečně v praxi uskutečněné) snahy o maximální unifikaci pojišťovacího režimu pro všechny pracující, skutečnost byla poněkud odlišná. Na poli sociálního pojištění lze konstatovat, že meziválečné vlády dále rozvíjely a prohlubovaly logiku předválečného modelu. Znamenalo to utužování režimu stavovské solidarity,<sup>283</sup> což se projevovalo v navzájem uzavřených pojišťovacích, resp. zaopatřovacích systémech pro jednotlivé kategorie pracujících – pro horníky, soukromé úřednictvo, běžné zaměstnance a státní úředníky (s dílčími odchylkami pro některé speciální skupiny v rámci jmenovaných stavů). Každý systém měl vlastní právní úpravu, rozdílně nastavené dávky a služby a také specifické orgány, které systém spravovaly. Bez hlubších změn tento systém přetrval až do roku 1948.

Poválečný sociálně reformní konsensus, notně nahlodaný otrávenou atmosférou uvnitř pětkové koalice, se tehdy definitivně rozpadl. V roce 1926 se vytvořila nová, tzv. celně-kongruová koalice, později označovaná jako panská koalice. První z jejích názvů byl příznačný. Socialistické strany vzdorovaly právě přijetí zemědělských cel a státního příspěvku k platu církevních hodnostářů (kongrua). A tak přibráním německých občanských

---

<sup>280</sup> HARNA, Josef – LACINA, Vlastislav (eds.): *Politické programy českého a slovenského agrárního hnutí 1899–1938*, Praha 2007, s. 103, 147.

<sup>281</sup> Podrobněji viz KLIMEK, Antonín: *Boj o Hrad*, díl II., Praha 1996, s. 312. Citovaný autor zde poznamenává, že to byla největší rána, jakou kdy Pětka utrhla.

<sup>282</sup> KLIMEK, Antonín: *Velké dějiny země Koruny české*, XIV. díl, Praha – Litomyšl 2002, s. 57.

<sup>283</sup> K historickému vývoji stavovské solidarity v Československu, resp. České republice viz MUSIL, Libor: *Statusová solidarita a česká sociální politika*, *Sociologický časopis* 31, 1995, s. 423–426.

stran dokázali agrárníci spolu s dalšími českými a slovenskými nesocialistickými stranami vytvořit vládní koalici, která se obešla bez sociálních demokratů i národních socialistů. Byla to v dějinách první republiky jediná v podstatě pravicová vládní koalice. Existovala až do dalších předčasných voleb, jež se konaly na podzim 1929.

Uzákonění sociálního pojištění v letech 1924 a 1925 bylo nejzazší mezí, kam zřejmě byly pravicové strany ochotny zajít. Tyto postoje výmluvně dokumentoval v roce 1925 poslanec (a budoucí ministr průmyslu, obchodu a živností) Josef Matoušek ve svém přehledu sociálněpolitické činnosti národně demokratické strany, kde napsal: „Dnes ovšem, když přehlédneme vykonanou práci v oboru sociální politiky [...], budeme muset nutně uvažovati, můžeme-li za daných okolností jít stejným tempem a jedním směrem jako dosud, či je třeba aby našemu národnímu hospodářství [...] poskytnut byl nutný oddech a abychom také my mohli vyzkoušet, jak dosavadní reformy se osvědčují. Všechno to teprv musíme uvést v život a bude jistě i v zájmu dělnictva i v zájmu výroby, abychom nyní v první řadě věnovali pozornost této práci, aby odhlasované reformy opravdu prospěly těm, pro něž byly zřízeny, aniž by otrásly konkurenční schopností naší výroby a obchodu.“<sup>284</sup> Vláda občanských stran byla ochotna vyslyšet stížnosti zvláště ze strany drobných a středních podnikatelů, že pojistné představuje nadměrnou zátěž pro jejich podniky. Proto také v říjnu 1927 tehdejší ministr sociální péče Jan Šrámek přišel s návrhem reformy, z níž později vznikla tzv. první novela sociálního pojištění.<sup>285</sup> Socialistům a zvláště komunistům se podařilo zmobilizovat proti vládním záměrům ulici a v důsledku série lidových demonstrací z přelomu let 1927 a 1928 přimět koalici ke korekturám. Vláda nakonec dospěla s reprezentanty socialistů k určitému kompromisu, který poněkud obrousil ostří reformy, a tak v listopadu byl publikován zákon č. 184/1928 Sb. Došlo jím k vyloučení mladistvých pracovníků (do 16 let) z pojištění a k některým dalším úpravám (pojistné třídy, snížení vdovského důchodu, zavedení výbavného ad.).<sup>286</sup>

V roce 1929 byl vyhlášen nový pojišťovací zákon pro soukromé zaměstnance ve vyšších službách, který zrušil veškeré dosavadní zákony a postavil pojištění na nové základy (č. 26/1929 Sb.). Nejenže zvýšil dosavadní vyplácené dávky, nýbrž i zavedl nové dávky (důchody vdovecké, důchody rodičů, nemocenské pojištění důchodců a výbavné provádajícím se členkám). Případ vdoveckých a rodičovských důchodů se vymykal logice pojištění, protože tyto doplňkové dávky byly vázány na princip sociální potřeby (means-test). Ostatně byly zákonodárcem koncipovány také jen jako doplňkové dávky pro případ nouze. Výstižně ve svém komentáři Alois Jindřich poznamenal na jejich adresu: „Na těchto dávkách je zvláště patrné, jak sociální pojištění přebírá čím dále tím více úkoly chudinského

---

<sup>284</sup> MATOUŠEK, Josef: *Jak čsl. národní demokracie uplatňovala svůj sociálně reformní program*, Praha 1925, s. 10–11.

<sup>285</sup> Ke kritice jejích ustanovení viz WINTER, Lev – ŠTERN, Evžen: *Útoky na sociální pojištění*, Praha 1927.

<sup>286</sup> Podrobněji viz DEYL, Zdeněk: *Vývoj dělnického sociálního pojištění v Československu v letech 1924–1938*, *Československý časopis historický* 23, 1974, s. 517–523.

zaopatření, po případě soukromé charitativní činnosti.<sup>287</sup> Správa pojištění byla svěřena Všeobecnému penzijnímu ústavu. Vedle něho existovaly ještě náhradní ústavy, které působily již před první světovou válkou. Byly to původně instituce podnikové nebo odvětvové pro dobrovolné pojištění soukromých úředníků a zákon z roku 1907 je jen přebíral do nového systému. Mezi válkami i po druhé světové válce obvykle poskytovaly vyšší dávky než byla standardní právní úprava.<sup>288</sup> Právě v těchto ústavech tkví tzv. penzijní nadlepení, jež bylo později, během 50. a 60. let bez adekvátní náhrady zlikvidováno (viz kapitola 11).<sup>289</sup>

Zatímco 20. léta nevzbuzují zásadní interpretační problémy, hodnocení sociální politiky 30. let je nejednoznačné a v historiografii také podstatně více kontroverzní. Faktem je, že po roce 1930 se již žádná z tehdejších československých vlád neodhodlala k nějaké podobně důrazné reformě, jako byly ty, jmenované výše. Okolnosti velké hospodářské krize nebyly žádoucím prostředím pro takové postupy. Klesání státních příjmů v důsledku snižujících se daňových výnosů nutilo vlády k úsporné rozpočtové politice. Socialistické strany se tak ocitaly pod tlakem občanských stran, což je zatlačovalo do defenzivní pozice. Svou aktivitu tedy soustřeďovaly (a to navíc ne vždy úspěšně) především na uchování existujících standardů sociálního zákonodárství za cenu rezignace na ambicióznější reformní politiku. Jedinou výjimku v tomto směru představuje poměrně rozsáhlá produktivní péče o nezaměstnané podle zákona č. 74/1930 Sb., v jejímž rámci se prováděly realizace projektů nejčastěji orientovaných na rozvoj infrastruktury (např. stavba silnic) za účelem vytvoření nových pracovních míst. Rozsáhle se sice diskutovalo také třeba zkrácení pracovní doby, ale ke shodě se nedospělo.<sup>290</sup>

Hospodářská krize také představovala prověrku pro existující systémy financování sociálního pojištění. Některá jeho odvětví se ocitla na pokraji bankrotu, v jiných se takřka neprojevila. V zásadě existovaly tři modelové situace. Buď bylo nastaveno pojistné příliš nízké, a proto byla bilance konkrétního pojistného systému pasivní. V tomto případě hospodářská krize třicátých let pouze prohloubila existující problémy. To byl případ např. hornického pojištění. Druhou možnost představoval pokles úhrnného vybraného pojistného kvůli klesání počtu pojištěnců v důsledku rostoucí nezaměstnanosti, a proto se fond daného pojištění dostal do deficitu. To byl případ hlavně nemocenského pojištění zaměstnanců a pojištění pro případ nezaměstnanosti. Třetí možností bylo nenarušení systému financování, což více méně platí pro úrazové a starobní pojištění zaměstnanců, které byly založeny na

---

<sup>287</sup> JINDŘICH, Alois – PODLIPSKÝ, Jaroslav: *Pensijní pojištění soukromých zaměstnanců: souborný popis a výklad*, Praha 1934, s. 35–36.

<sup>288</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o soustředění pensijního pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách a o některých dalších opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění, Tisk č. 1115, *ÚNS RČS 1946–1948*.

<sup>289</sup> K jejich dalším osudům viz RYBA, Jan: Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945–1989. In: MALÝ, Karel – SOUKUP, Ladislav (ed.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*, Praha: Karolinum 2004, s. 493–518.

<sup>290</sup> DEYL, Zdeněk: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*, Praha 1985, s. 166–171.

dlouhodobé kapitalizaci pojistného, a proto se v nich tolik neprojevoval efekt dočasného poklesu zaměstnanosti.<sup>291</sup>

Vlády 30. let se nacházely ve značně nepříznivé situaci, kdy klesaly daňové výnosy a zároveň musely řešit sociální dopady krize, ať již formou podpory nezaměstnaných nebo právě podporou takových investičních projektů. I když se podíl vládních výdajů na celkovém HDP nepohyboval nijak výrazně nad evropským průměrem, problém tehdejší československé fiskální politiky spočíval v něčem jiném.<sup>292</sup> Vládám se za krize nedařilo efektivně snižovat daňové zatížení obyvatelstva. Zatímco HDP klesal, daně měly tendenci vzrůstat, což nepůsobilo v ekonomice potřebnou stimulaci ekonomického oživení, a jistě to bylo jednou (nikoli jedinou) z příčin značně pomalého výstupu československé ekonomiky z krize. Současně s tím vzrůstalo i zadlužení státu. V posledních letech existence prvorepublikového režimu se státní dluh rovnal zhruba dvěma třetinám HDP (podle údajů z roku 1937 činil HDP 72,2 mld. Kč a dluh 43,9 mld. Kč).<sup>293</sup>

V prvních letech krize vládě chyběla dlouhodobá koncepční protikrizová politika. Výmluvně fungování vlády z let 1929–1932 vedené přepracovaným a těžce nemocným ministerským předsedou Františkem Udržalem postihují některé dobové kritické novinové titulky: „Udržal to udržal,“ či „ono se to nějak vytříbí“. Teprve vláda Jana Malypetra přistoupila k důslednější deflační politice, což se projevilo snahou o výraznější redukci státních výdajů, včetně např. restrikce podpor v nezaměstnanosti (č. 161/1933 Sb.). Po devalvaci československé koruny v únoru 1934 se pozvolna začaly objevovat známky hospodářského oživení. Následující vláda Milana Hodži, která byla jmenována před vánocemi roku 1935, se sice snažila přidržovat hesla, že „účinné řešení spočívá jediné v politice práce a nikoliv v politice podpor“,<sup>294</sup> avšak ve vládě se jen těžko nalézala shoda o tom, jak tuto maximu naplnit. Navíc v tomto období rychle vzrůstala obava z hitlerovského Německa, čímž byly priority vládní politiky do značné míry předem dány. Začalo se zbrojit a s tím i rychleji mohutnělo veřejné zadlužení. Zároveň však rostla zaměstnanost.

V soudobé zahraniční historiografii můžeme nalézt názor, který Československo přirovnává k tehdejšímu Švédsku. V kontrafaktuální rovině bychom na základě tohoto názoru mohli tvrdit, že chyběl jen krůček k tomu, aby se tzv. skandinávský model sociálního státu zrodil nikoli na severu Evropy, nýbrž v Praze. Ostatně ve Švédsku, stejně jako v Československu základ koaliční spolupráce představovala právě rudo-zelená (socialisticko-agrárnícká)

---

<sup>291</sup> Podrobněji viz RÁKOSNÍK, Jakub: Všude samé dluhy: Krize veřejných rozpočtů a sociálního pojištění první republiky, *Dějiny a současnost* 33, 2011, č. 1, s. 37–41.

<sup>292</sup> MIDDLETON, Roger: The Size and Scope of the Public Sector. In: GREEN, S. J. D. – WHITING, R. C. (eds.): *The Boundaries of the State in Modern Britain*, Cambridge 1996, p. 86–145; MITCHELL, B. R.: *International Historical Statistics: Europe 1750–1988*, Basingstoke 1992.

<sup>293</sup> MAAYTOVÁ, Alena – NOVOTNÝ, Jirí – PEKOVÁ, Jitka: Československé veřejné finance v letech 1918–1938, *Acta Oeconomica Pragensia* 6, 1998, č. 5, s. 27–36.

<sup>294</sup> Cit. dle DEYL, Zdeněk: Sociální politika Československa ve druhé polovině třicátých let. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století* 13, Praha 1993, s. 269.

aliance. Gregory M. Luebbert ve své knize hodnotí československou politiku druhé poloviny 30. let následovně: „Rozchod s ekonomickou ortodoxií nastal v roce 1934. Kombinoval devaluaci koruny (zopakovanou v roce 1936) s opatřeními na podporu zemědělství, zlepšenou sociální péčí, omezením dovozu a využíváním nástrojů fiskální stimulace. Sociální demokraté a agráři v Československu uvedli v život to, co se skandinávští sociální demokraté více méně jen zavázali: užít značné rozpočtové deficity ke stimulaci hospodářského oživení.“<sup>295</sup> Luebbert zmiňuje řadu projektů veřejných prací, ale zcela zapomíná na z hlediska nákladů zcela klíčový obor těchto investičních aktivit – zbrojní průmysl. Na základě soudobého stavu historického výzkumu lze konstatovat, že prudce rostoucí zadlužení státu bylo primárně motivováno zahraničně politickým ohrožením ze strany hitlerovského Německa a nikoli cílenou snahou rudo-zelené koalice o důsledné využívání „skandinávských“ postupů. Luebbert rovněž přeceňuje zdokonalování sociální legislativy ve 30. letech. Zatímco zmiňované skandinávské země realizovaly normotvorbu zdokonalující předchozí stav, v Československu šlo častěji o restauraci stavu z konce dvacátých let, který byl zhoršen během deflačních zásahů vlády. Za adekvátnější je v tomto směru třeba považovat úsudek Zdeňka Deyla o stagnaci sociálně-reformní legislativy a jisté bezradnosti vlád, jak příští sociální politiku koncipovat.<sup>296</sup>

---

<sup>295</sup> LUEBBERT, Gregory: *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, Oxford 1991, s. 291.

<sup>296</sup> DEYL, Zdeněk: Sociální politika ve druhé polovině třicátých let. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století 13*, Praha 1993, s. 249–271.

## **Kapitola pátá: 1938 – 1945**

Pomnichovská tzv. druhá republika byla státem, který měl nejen jinou hlavu státu (abdikace Edvarda Beneše a jeho nahrazení Emilem Háchou), jiný rozsah území (ztráta pohraničí s lehkým průmyslem), odlišný stranický systém (z pestré palety stran zůstaly dvě strany či ještě přesněji jedna a půl)<sup>297</sup> a jiné státoprávní uspořádání (asymetrická federace nahrazující předchozí unitární koncepci). I jeho sociální politika, jakkoli šlo jen o krátké období dlouhé ani ne půl roku, vykazovala odlišné rysy, než měla před zářím 1938. Hlavní příčinou byla nutnost zaopatření množství uprchlíků, kteří hledali záchranu před nacismem v Sudetech ve vnitrozemí. S tím, jak rostlo napětí i uvnitř republiky, přibývalo také příchozích ze Slovenska a z Podkarpatské Rusi. Není proto divu, že v podzimních měsících roku 1938 zase začala rychle vzrůstat nezaměstnanost, třebaže v předchozích letech od roku 1934 v podstatě kontinuálně klesala, i když ne v takovém tempu, jak by si politici i obyvatelé přáli. Podle stavu z konce roku 1938 registroval Ústav pro péči o uprchlíky více než 150 tisíc osob, které opustily obsazená území. Kromě toho musela ještě státní správa evakuovat téměř 40 tisíc osob pracujících v předchozím období na odstoupených územích jako státní zaměstnanci.<sup>298</sup>

Tento příval však mohl být potenciálně podstatně vyšší, protože v odstoupených oblastech zůstalo i nadále bez mála půl milionu Čechů. Josef Harna a kolektiv na základě údajů zprostředkovatelen práce udávají, že se fakticky jednalo asi o 40 tis. osob, které bylo potřeba akutně umístit.<sup>299</sup> Toto číslo bylo s ohledem na výše uvedené i s ohledem na opatření prováděná vládou druhé republiky na trhu práce pravděpodobně vyšší. V tomto smyslu v únoru 1939 František X. Hodáč hovořil o tom, že kromě cca 180 tis. evidovaných nezaměstnaných je třeba zajistit obživu ještě necelým 50 tis. osob z řad živnostníků, rolníků, svobodných povolání a veřejných zaměstnanců.<sup>300</sup>

Vznikal vážný problém s tím, kam umístit a jak zaopatřit takové množství uprchlíků. Nejprve jim bylo nutné obstarat bydlení. S řešením problému nedostatku bydlení existovaly rozsáhlé zkušenosti z doby po první světové válce a ty nyní přišly k užítku. Klíčovým předpisem v tomto směru bylo nařízení č. 228/1938 Sb. o mimořádných opatřeních bytové péče, které obsahovalo i zákaz předražování nájemného. Po pěti týdnech jej nahradilo opatření stálého výboru č. 288/1938 Sb. (viz kapitola 12). Dále bylo nutné vyřešit zaměstnání nově příchozích. Za tím účelem bylo přijato několik relevantních předpisů. Nařízení č.

---

<sup>297</sup> Vládnoucí stranou byla Strana národní jednoty, zatímco Národní strana práce představovala jen trpěnou a ne zcela rovnoprávnou opozici. K proměnám mocensko-politické struktury státu viz HOLZER, Jan: První a Druhá Československá republika, *Politologický časopis* 4, 1997, s. 330–351.

<sup>298</sup> Cit. dle GEBHART, Jan – KUKLÍK, Jan: *Velké dějiny země Koruny české*, sv. XVa, Praha – Litomyšl 2007, s. 128.

<sup>299</sup> HARNA, Josef – LACINA, Vlastislav – DEYL, Zdeněk: Materiály k politickým, hospodářským a sociálním dějinám 1929–1939, *Sborník k dějinám 19. a 20. století* 8, Praha 1982, s. 263.

<sup>300</sup> GEBHART, Jan – KUKLÍK, Jan: *Druhá republika 1938–1938*, Praha–Litomyšl 2004, s. 175.

304/1938 Sb. se zabývalo dočasným umístěním zemědělců z území obsazených cizí mocí. Nejsnadněji mohla vláda ovlivňovat zaměstnání ve veřejné správě, a proto přistoupila k nové regulaci veřejné služby, která umožňovala vyřadit vdané ženy či přestárlé, aby na jejich místo mohli nastoupit nezaměstnaní (č. 339/1938 Sb.).<sup>301</sup>

Také na poli sociální (chudinské) péče došlo v reakci na pomnichovské změny k organizačním změnám. Byl vytvořen tzv. Základ národní pomoci (č. 370/1938 Sb.), jejím cílem byla koordinace a maximálně možná koncentrace charitativních akcí pro nově příchozí. Aktivita této organizace, která v průběhu své existence několikrát změnila název, pokračovaly v protektorátu i ve třetí republice. Po válce (tehdy se již jmenovala Česká sociální pomoc) byla nejednou veřejně napadána, že jde o kolaborantskou organizaci.<sup>302</sup> Dílčích změn se dočkalo také sociální pojištění (č. 364/1938 a č. 52/1939 Sb.).

Alokace pracovních sil se týkala také v lednu 1939 podepsaná dohoda mezi Česko-Slovenskem a Německem o zprostředkování zaměstnání pro české a slovenské zemědělce a živnostenské dělníky. Větší význam tato úmluva získala teprve v éře protektorátu. Nouzovým opatřením bylo i říjnové nařízení č. 223/1938 Sb. o pracovních útvarech, jejichž cílem bylo využití pracovní síly nezaměstnaných pro obecně prospěšné cíle. Pravomoc přidělit občana staršího 18 let do takového útvaru měly okresní úřady. Největšího rozmachu se dočkaly teprve v počátcích protektorátu, během jara a léta 1939, kdy byla tímto způsobem zabezpečena více než jedna čtvrtina celkového počtu neumístěných uchazečů. Ze své povahy se nejednalo o oblíbenou instituci. Jsou v tomto směru zajímavé dochované dokumenty odborových organizací, které nasvědčují tomu, že odbory měly v praxi tendenci pracovní útvary sabotovat. Odmítnutí vstoupit do útvaru znamenalo ztrátu nároku na podporu v nezaměstnanosti v rámci gentského systému. A tak se některé odborové organizace snažily nalézt možnosti podpory těch svých členů, kteří raději o podporu nežádali ve strachu, že budou posláni do útvaru.<sup>303</sup> Jejich zřízení otevíralo také dveře kritice, že pracovní tábory jsou příliš nedostatečným opatřením, že je nutné pokročit ještě dále. Kam? Na to nám odpovídá dobová úvaha otištěná v odborářském listu *Hlas práce*: „Jsme pro to, aby v naší republice byli povinni všichni občané bez rozdílu pracovní povinností, ale tato povinnost musí být ukládána všem a nejen těm, kdož jsou přihlášení a odhlašováni u nemocenských pojišťoven.“<sup>304</sup> Přinucení k práci se nemělo tedy týkat jen nezaměstnaných dělníků, nýbrž všech, kdo na základě politického nebo administrativního posouzení by byli shledáni jako přiživující se na práci druhých. Citovaný článek adresně neříká, koho tím má na mysli. Avšak právě tento způsob pojmání řízení práce otevíral dveře k represii osob, jimž se mohly dávat účelové, dobově podmíněné stigmatizující nálepky – spekulanti, rentiéři, buržoové

---

<sup>301</sup> Zároveň s tím ale vláda přistupovala také k úsporným opatřením personálním viz č. 379/1938 Sb. a 380/1939 Sb.

<sup>302</sup> PNS RČS 1945–1946, Tisk č. 99.

<sup>303</sup> Všeodborový archiv ČMKOS, *fond: Staré odborové spolky*, OSČ, karton 135, sign. 1727.

<sup>304</sup> Pracovní tábory a zkušenosti s nimi, *Hlas práce* 19, 3. prosince 1938.



apod. Na první pohled podobným, avšak svou podstatou odlišným, bylo i nařízení č. 72/1939 Sb., které zřizovalo kárné tábory. Zatímco pracovní útvary byly určeny pro nezaměstnané, kárné tábory se zaměřovaly na „osoby práce se štítící“. Z útvaru do kárného tábora se člověk také mohl dostat, pokud vykazoval hrubou nekázeň a nevykonával práci s patřičnou svědomitostí.

Heslo druhé republiky „malá, ale naše“ našlo svůj odraz také na poli politiky zaměstnanosti, což výmluvně dokládá jeden z oběžníků Odborového sdružení československého z prosince 1938, v němž stálo: „Zásadou nového hospodářství státu musí být, aby nezahléla ani jediná hlava či ruka, která je schopna pracovat. Pracovní povinnost jest jen důsledkem práva na práci, které musí být zajištěno.“<sup>305</sup> Idea národní sebezáchovy se tak prolнула s nezbytností zabezpečit práci uprchlíkům, což otevíralo dveře administrativnímu řízení pracovního trhu a rozsáhlému využívání represivních metod k dosahování těchto cílů. Od těchto druhorepublikových deklamací vede přímá kontinuitní linie k opatřením válečným a poválečným, včetně komunistické politiky zaměstnanosti po roce 1948.

Na nenadálé proměny pomnichovského pracovního trhu muselo reagovat také pojištění v nezaměstnanosti (č. 366/1938 Sb. a 12/1939 Sb.). V duchu výše zmíněných dobových tendencí byla citovaná novela pojata velmi restriktivně. Podíl státního příspěvku k odborářské podpoře byl značně zredukován – dokonce ještě více než v době nejhlubší hospodářské krize v roce 1933. Ze systémového hlediska daleko zásadnější bylo zavedení kritéria sociální potřeby pro udělení podpory. Tím se stírala pojistná povaha gentského systému a podpory se začaly posunovat do sféry sociální (chudinské) péče. Je ovšem pravdou, že na Slovensku byla situace ještě méně utěšená, protože z důvodů finančních obtíží slovenské krajské vlády mnohdy ani privilegované ľudácké odborové organizace právní úpravě navzdory fakticky státní příspěvek k podporám od státu vůbec nedostávaly.<sup>306</sup>

Pokud bychom vycházeli výhradně ze statistických pramenů, zdálo by se, že sociální politika z doby mezi Mnichovem a vypuknutím druhé světové války byla nesmírně úspěšná. V srpnu 1939 již bylo na území protektorátu jen necelých deset tisíc nezaměstnaných. Tak málo jich nebylo ani za vrcholné konjunktury na konci 20. let. A v následujících měsících se začal projevat dokonce nedostatek pracovních sil. Avšak ve skutečnosti příčinou nebyla ani tak zmiňovaná sociálně politická opatření, nýbrž mobilizace zdejšího hospodářství pro nadcházející válku. Mezitím v polovině března 1939 druhá republika zanikla a na jejím místě vznikly dva územní celky závislé na německé třetí říši – Protektorát Čechy a Morava a Slovenská republika. Vývoj jejich sociální politiky byl v mnoha ohledech podobný. Tuto podobnost si vynucovaly potřeby války i ekonomická exploatace ze strany Německa.

---

<sup>305</sup> Všeodborový archiv ČMKOS, *fond: Staré odborové spolky*, OSČ, karta 454, sign. 453/6470.

<sup>306</sup> tamtéž.

Ústavní zákon č. 1/1939 Sl. z. ze dne 14. března 1939 o samostatném Slovenském státu deklaroval jeho nezávislost a zároveň v § 2 koncipoval podle obdobných pravidel jako československý stát v roce 1918 právní kontinuitu, podle níž všechny dosavadní právní předpisy měly zůstat v platnosti „se změnami, které vyplývají z ducha samostatnosti Slovenského státu“. Dosavadní struktury sociální ochrany se tedy rozbití Československa nijak nedotklo.

Ústavu Slovenské republiky z 21. července 1939 obsahoval ústavní zákon č. 185/1939 Sl. z. – ze Slovenského státu se stala Slovenská republika. Její preambule se zároveň přihlašovala i k sociální dimenzi národního státu: „Slovenský stát sdružuje podle přirozeného práva všechny mravní a hospodářské síly národa v křesťanskou a národní pospolitost, aby v ní usměrnil sociální protiklady a vzájemně se křížící zájmy všech stavovských a zájmových skupin, aby jako vykonavatel sociální spravedlnosti a strážce obecného dobra v souladné jednotě dosáhl mravním a politickým vývojem nejvyšší stupeň blaha společnosti i jednotlivců.“ Sociální ochrany se ovšem kromě této preambule dotýkaly také některé další, konkrétnější ustanovení ústavy. Podle § 38 bylo prezidentu republiky přiznáno právo udělovat dary a penze z milosti na základě vlastního uvážení.

Ústava v § 58 také vyhlášovala vedoucí úlohu strany: „Slovenský národ zúčastní se státní moci prostřednictvím Hlinkovy slovenské lidové strany/Strany slovenské národní jednoty.“ Na toto ustanovení pak navázal zákon č. 215/1942 Sl. z. o Hlinkově slovenské lidové straně. Strana zaštiťovala podle § 60 stavovské zřízení (korporativismus). Jeho principem je sdružování občanů podle své profese. Počítalo se v tomto směru se šesti stavy: a) zemědělství, b) průmysl, c) obchod a živnosti, d) peněžnictví a pojišťovnictví, e) svobodná povolání, f) veřejní zaměstnanci a osvětoví pracovníci. V každém stavu se vytvářely zvláštní skupiny zaměstnavatelů a zaměstnanců. Každý občan musel být organizovaný v některém stavu. Funkci mohl ovšem získat jen organizovaný příslušník strany.

Ludácký režim rovněž zglajchšaltoval odborové organizace. Nejprve bylo zavedeno povinné členství ve Sdružení slovenských křesťanských odborových organizací.<sup>307</sup> Zákon č. 70/1942 Sl. z. je proměnil ve stavovskou Slovenskou pracující pospolitost a definoval také korporativní pravidla pro námezdní pracující a penzisty. V jejím rámci se vytvořily čtyři povinná stavovská sdružení (zemědělství, průmysl spolu s živnostmi a peněžnictvím, svobodná povolání, veřejní zaměstnanci). Tím bylo také nahrazeno tradiční svobodné odborářské sdružování. Už totiž nešlo o bojovou a ochrannou organizaci třídní povahy, jak bývají odbory obvykle definovány, nýbrž o stavovskou organizaci v rámci autoritářského

---

<sup>307</sup> K vývoji viz KATUNINEC, Milan: *Křesťanské robotnícke a odborové hnutie na Slovensku*, Trnava 2006, s. 174–198. Viz též paměti šéfa slovenských odborů ČAVOJSKÝ, Rudo: *Spomienky křesťanského odborára*, Bratislava 1996.

státu, což podtrhoval fakt, že součástí této „pospolitosti“ byli od roku 1942 také zaměstnavatelé.<sup>308</sup>

Likvidace odborářské autonomie proběhla také v protektorátu, třebaže zdejší režim nevykazoval tak silné korporativní tendence. Nicméně namísto existující plurality odborových ústředí byla vynucena jednota. Pro zaměstnance existovala od června 1939 Národní odborová ústředna zaměstnanecká (NOÚZ) a pro veřejné zaměstnance menší Ústředí veřejných zaměstnanců. Nejprve se NOÚZ členil na dvě organizační jednotky, a to ústředí dělnických jednot a ústředí jednot soukromých zaměstnanců. V roce 1941 byla organizační struktura důsledně centralizována a obě části tím sloučeny. Přibyl sem i německý zmocněnec, aby byly odbory lépe kontrolovány a využívány pro okupační cíle.<sup>309</sup> Na první pohled může překvapovat, že vedoucí činitelé této kolaborantské organizace po válce unikli soudu, anebo je Národní soud osvobodil.<sup>310</sup> Hrály v tomto směru úlohu dva faktory. Za prvé někteří z funkcionářů zároveň působili také v ilegální Ústřední radě odborů, resp. v jiných odbojových organizacích. Za druhé, a to bylo po válce důležitější, komunisté nemínili prostřednictvím retribuční rozvrátit sjednocené odbory, které si snadněji mohli podřídit, než kdyby se obnovila pluralita odborových organizací v rozličné míře závislých na jednotlivých politických stranách, jak tomu bylo za první republiky.

I když nacisté za války nezrušili ani prvorepublikové zastupitelské orgány dělníků a horníků (revírní a závodní rady, závodní výbory), jejich vliv byl zcela potlačen, stejně jako i jejich demokratická povaha – pravidelné volby byly několikrát odkládány a stávající funkcionáři setrvali ve funkcích.<sup>311</sup> Podle nařízení č. 73/1943 Sb., které již poněkolkrát odkládalo volby do závodních výborů se členem těchto zastupitelských orgánů mohl stát jen ten, kdo svou politickou bezúhonností skýtal záruku, že bude vzorně jako zástupce zaměstnanců vykonávat vždy řádně své povinnosti.<sup>312</sup>

V § 75 slovenské ústavy byla kategoricky vyhlášena pracovní povinnost pro všechny muže, kteří byli podrobeni vojenské službě. Podle následujícího paragrafu (§ 76) byla práce duševní nebo tělesná prohlášena za občanskou povinnost. Soukromému vlastnictví byla

---

<sup>308</sup> TKÁČ, Vojtěch: *Sociální sféra a Slovenský štát 1939–1945*, nepublikovaný text.

<sup>309</sup> Cit. dle VYKOUPILO, Libor: *Slovník českých dějin*, Brno 2000, s. 383. K fungování NOÚZe za války viz LEHÁR, Lubomír: *Vývoj Národní odborové ústředny zaměstnanecké v prvních letech nacistické okupace, Historie a vojenství 15*, 1966, s. 561–583.

<sup>310</sup> Evžen Erban, Václav Čipro či František Jungmann nebyli vůbec souzeni. Václav Stočes či František Kolář byli osvobozeni. Osvobozujícího rozsudku se nakonec dočkal i Arno Hais, syn Josefa Haise, který v roce 1929 po bolševizaci KSČ rozštěpil její odborovou ústřednu. Arno Hais působil v odbojové organizaci Petiční výbor Věrní zůstaneme a v letech 1942–45 byl vězněn v nacistických žalářích. K retribuci v odborech viz STÁTNIK, Dalibor: *Mezi odbojem a kolaborací. Případ Arno Haise, Soudobé dějiny 8*, 2001, s. 692–717. FROMMER, Benjamin: *Národní očista. Retribuce v poválečném Československu*, Praha 2010, s. 393–403.

<sup>311</sup> Viz č. 146/1940 Sb., č. 281/1940 Sb., č. 234/1941 Sb.

<sup>312</sup> HOUSER, Jaroslav: *Fašistická „sociální“ politika v době okupace, Právněhistorické studie 9*, 1963, s. 121. I přes tuto kontrolu nebylo vyloučeno, aby příležitostně do takových orgánů pronikli i členové ilegálního komunistického hnutí, jak uvádí pro případ některých pražských továren LEHÁR, Lubomír: *Pražští kováci v boji za svobodu 1939–1941*, Praha 1965.

přisouzena také sociální funkce. Majitel s ním směl disponovat jen v zájmu obecného dobra. Tato ústava také explicitně deklarovala některá sociální práva. Podle § 86 se měly rodina, manželství a mateřství těšit zvýšené ochraně právního pořádku; § 87 vyhlášoval ochranu práce, zákaz vykořisťování slabších občanů a také rámcový normativ pro tvorbu mzdové politiky. Podle něho měla být výše mzdy přiměřená nejen pracovnímu výkonu, nýbrž i rodinným poměrům. Na druhé straně však bylo zároveň redukováno právo stávkový i jiné formy samostatné obrany zájmů zaměstnanců. Na dikci ústavy ve vztahu k sociálním právům občana i ke korporativistickému zřízení měla nemalý vliv tehdejší katolická sociální doktrína ztělesněná především v papežských encyklikách *Rerum Novarum* z roku 1891 a *Quadragesimo anno* z roku 1931.<sup>313</sup> Tak ostatně také vnímali tento politický režim i jejich nacističtí němečtí ochránci. Podle zpráv jejich diplomatů a tajných služeb se zde formoval „specifický slovenský národní socialismus jako křesťansko-sociální nacionalismus ve smyslu papežských encyklik, a to bez socialismu, až nakonec zůstal jen křesťanský nacionalismus“.<sup>314</sup> V tom se oba režimy odlišovaly. S ohledem na relativní slabost katolické tradice v českých zemích v porovnání se Slovenskem nehrál v protektorátu křesťanský motivovaný korporativismus důležitější úlohu. Na rozdíl od slovenské ústavy se výnos říšského vůdce zřizující Protektorát Čechy a Morava (č. 75/1939 Sb.), který můžeme považovat za ústavní základ okupačního režimu v českých zemích, žádná ustanovení o sociálních věcech neobsahoval. Ovšem i v případě Slovenska od července 1940, kdy proběhlo německo-slovenské jednání v Salzburgu, tamní křesťanský korporativismus začal být stále více vytlačován recepcí německého vzoru.

Běžnému zákonodárství bylo určeno, aby tyto ústavněprávní závazky realizovalo. Pracovní a sociální zákonodárství pochopitelně odpovídalo nejen deklarované vládnoucí ideologii, nýbrž i válečnému stavu a podřízení cizí mocnosti. Nevýhodný kurz české i slovenské koruny k marce a relativně vyšší mzdy v Německu vytvářely spolu s nezaměstnaností na Slovensku již od jara 1939 vhodné předpoklady k náboru pracovních sil do Německa. Tyto aktivity byly navíc mimo kontrolu slovenských orgánů. Němci přitom sklízeli značné úspěchy – koncem roku 1939 již v Německu takto pracovalo kolem 60 tisíc slovenských dělníků.<sup>315</sup> Podobný problém byl patrný i v protektorátu jen s tím rozdílem, že česká společnost vnímala Němce jako okupanty a dobrovolná práce v Německu tak byla chápána jako v jistém smyslu národní zrada. Společenská ostrakizace takových dělníků v protektorátu vedla k rychlému poklesu zájmu o odchod do Německa.<sup>316</sup>

---

<sup>313</sup> ĎURICA, Milan S.: *Slovenský národný odpor proti nacizmu*, Bratislava 2009, s. 32. TKÁČ, Vojtěch: *Sociálna sféra a Slovenský štát 1939–1945* (nepublikovaný text).

<sup>314</sup> ĎURICA, Milan S.: *Dr. Jozef Tiso v hodnotení Hitlerových diplomatov a tajných agentov*, Lakewood 2000, s. 12. TKÁČ, Vojtěch: *Sociálna sféra a Slovenský štát 1939–1945* (nepublikovaný text).

<sup>315</sup> SUŠKO, Ladislav: *Počiatky hospodárskej exploatacie Slovenska nacizmom* (Marec 1939 – Júl 1940), *Československý časopis historický* 25, 1977, s. 701–702.

<sup>316</sup> BRANDEŠ, Detlef: *Češi pod německým protektorátem. Okupační politika, kolaborace a odboj 1939–1945*, Praha 1999.

V momentu, kdy nestačil přisun pracovních sil na dobrovolném principu, muselo se přistoupit k důslednějšímu administrativnímu řízení distribuce pracovních sil. Za tím účelem v roce 1940 na Slovensku vznikl Ústřední úřad práce (č. 147/1940 Sl. z.), který určoval mzdovou politiku a reguloval trh práce prostřednictvím sítě okresních úřadů práce. Podobně i v českých zemích již od roku 1939 existovaly tyto „pracáky“ (č. 193/1939 Sb. a 202/1939 Sb.). S tím souviselo v protektorátu i na Slovensku obnovení pracovních knížek, aby byla usnadněna registrace a distribuce pracovních sil potřebných ve válečné výrobě. Zřízení úřadů práce bylo jednou z mála změn, kterou přijímali i v londýnském exilu kladně. S ohledem na jejich význam v době války byly totiž jak personálně, tak i po stránce materiální velmi dobře zajištěny.<sup>317</sup> V porovnání s neuspokojivou situací meziválečných zprostředkovatelen práce, tyto instituce znamenaly zřetelný pokrok. Počítalo se s jejich zachováním i v době poválečné. Jistý problém ovšem představovala jejich mimořádná neoblíbenost mezi obyvatelstvem.<sup>318</sup> Zaměstnání, tradiční oblast soukromého práva, se za války začalo stále více posouvat do sféry veřejnoprávní. Příznačně prohřešky proti pracovní morálce, které se v tržní ekonomice založené na smluvním výkonu práce řeší v režimu soukromoprávních deliktů (náhrada škody, snížení mzdy, propuštění apod.), proto často spadaly do kompetence úřadů práce a řešily se sankcemi veřejného práva (správní trestání a trestní delikty). V tom byla válečná ekonomika daleko podobnější Československu po roce 1945 než Československu před rokem 1938.

Dalším „standardním“ válečným opatřením bylo zavedení pracovní povinnosti. V protektorátu k tomu došlo v létě 1939 nařízením č. 190/1939 Sb. o všeobecné pracovní povinnosti (viz též 195/1939 Sb.). Původní motivací bylo opatření bylo zajištění dostatku sezónních pracovních sil zejména v zemědělství a stavebnictví, které začaly chybět v důsledku náborem na práci do Německa. Tomu by napovídala i jeho relativně omezená osobní působnost (muži od 16 do 25 let). Nařízení č. 46/1941 Sb. o provádění opatření o řízení práce již stanovilo pracovní povinnost pro všechny protektorátní občany od 18 do 50 let.<sup>319</sup> Rostoucí nedostatek pracovních sil nakonec v roce 1942 vedl k radikálnímu rozšíření osobní působnosti ustanovení o pracovní povinnosti. Podle něho již v zásadě všechno praceschopné obyvatelstvo podléhalo pracovní povinnosti a mohlo být navíc nuceně nasazeno i mimo hranice protektorátu (č. 10/1942 Sb. a 154/1942 Sb.). Podobně i na Slovensku byla právně zakotvena pracovní povinnost praceschopných mužů a žen ve věku od 18 do 60 let. Problém pracovní povinnosti a její neoblíbenosti nespočíval ani tak v její podstatě – bylo to standardní opatření válečných ekonomik za první i druhé světové války

---

<sup>317</sup> N. A., *fond: Ministerstvo sociální péče-Londýn (dále MPS-L)*, karton č. 47, sign. 11-17/11/2.

<sup>318</sup> Ve svém exposé z roku 1944 ministr Bečko konstatoval: „Na druhé straně jsou však jedním z nejnáviděnějších instrumentů politiky sloužící Němcům. V tomto bodě bude tudíž naším prvním úkolem zbavit tyto úřady pronacistických živlů, naplnit je novým demokratickým duchem, sloužícím potřebám národa, a zapojit je do ústrojí reprezentující lid a zaměstnanectvo.“ N. A., *fond: MSP-L*, karton č. 46, sign. 11-17/1.

<sup>319</sup> KOKOŠKOVÁ, Zdeňka – PAŽOUT, Jaroslav – SEDLÁKOVÁ, Monika: *Pracovali pro Třetí říši. Nucené pracovní nasazení českého obyvatelstva Protektorátu Čechy a Morava pro válečné hospodářství Třetí říše 1939–1945 (edice dokumentů)*, Praha 2011, s. 17.

(viz níže případ Británie). Zde (v českých zemích více, na Slovensku méně) však byla chápána jako nucená práce pro okupační mocnost vnímanou jako nelegitimní.

Administrativní řízení pracovního trhu předpokládalo také mzdovou regulaci, která byla zavedena velmi brzy po zřízení protektorátu nařízením č. 118/1939 Sb. Protože kolektivní smlouvy obvykle obsahovaly mzdová ujednání, uvedený předpis reguloval také je. Kolektivní smlouvy a záhy poté i jakákoli mzdová ujednání byla podrobena schvalovací proceduře ze strany ministerstva sociální a zdravotní správy.<sup>320</sup> Tím však odstraňování smluvního principu určování mezd nebylo zastaveno. Poslední z předpisů ve Sbírce z roku 1939 týkající se státní mzdové politiky (č. 330/1939 Sb.) již důsledně mzdové sazby podřizoval administrativnímu určení prostřednictvím mzdových vyhlášek. Za války se pokračovalo i v praxi zavedené již ve 30. letech, co se týká omezení hromadného propouštění.<sup>321</sup> Charakteristickým rysem doby byl také fakt, že v důsledku státní mzdové politiky odbory ztratily jakýkoli vliv na mzdové sazby. Podobně po zrušení gentského systému ztratily i vliv na podpory v nezaměstnanosti.

Na základě říšského výnosu o totální mobilizaci vydal 2. února 1943 protektorátní ministr hospodářství a práce Walter Bertsch nařízení o pracovní mobilizaci, která se týkala všech českých mužů mezi 16 a 65 lety a žen ve věku od 17 do 45 let.<sup>322</sup> Svého vrcholu v protektorátu nucené nasazení dosáhlo v roce 1944. Tehdy bylo vydáno nařízení č. 177/1944 Sb., které zmocňovalo ministry a vedoucího pozemkového úřadu, aby nařizovací cestou sami učinili všechna opatření, jichž je v jejich oboru zapotřebí k provedení totálního válečného nasazení a k nimž by bylo jinak zapotřebí zákona nebo vládního nařízení.<sup>323</sup> Početní vzrůst průmyslového dělnictva se ovšem neprojevoval úměrně ve vzrůstající výrobě. Mezi rokem 1939 a 1944 prostřednictvím nahánění zaměstnanců do válečného průmyslu se počet dělníků zvětšil o více než třetinu. Produktivita práce určená indexem výroby v přepočtu na osobu za stejné období však klesl o 13 %.<sup>324</sup> Nebylo to jen sabotováním či úmyslně laxním přístupem ze strany zaměstnanců. Roli sehrávalo také to, že se ve výrobě stále častěji ocitali lidé, kteří k ní neměli potřebné předpoklady – vzrůstala zaměstnanost žen, důchodců atd. Vzrůstala také nemocnost a přibývalo pracovních úrazů.

Rostoucí potřeba pracovních sil se promítla i do regulace pracovní doby. V roce 1940 byl suspendován zákon o osmihodinové pracovní době z roku 1918 (č. 334/1940 Sb.). Nyní bylo přípustné nařizovat bez úředního povolení až dvě pracovní hodiny navíc ve dni. Vzhledem k tomu, že chyběl zájem na důsledném uplatňování správního dozoru v této věci, brzy panovala naprostá libovůle a záviselo zcela na rozhodnutí vedení konkrétního závodu,

---

<sup>320</sup> Nařízení č. 147/1939 Sb. o provádění mzdové politiky.

<sup>321</sup> Viz č. 253/1937 Sb., č. 91/1939 Sb., č. 149/1939 Sb. a zvláště novou právní úpravu č. 238/1939 Sb.

<sup>322</sup> ŠEVECOVÁ, Dana: Sociální politika nacistů v takzvaném protektorátu v letech 1939–1945. In: *Dějiny socialistického Československa*, sv. 7, 1985, s. 172.

<sup>323</sup> HOUSER, Jaroslav: Fašistická „sociální“ politika v době okupace, *Právněhistorické studie* 9, 1963, s. 125.

<sup>324</sup> PRŮCHA, Václav a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992*, díl I., Brno 2004, s. 477.

jak bude postupovat. V srpnu 1942 pak byla připuštěna možnost zavedení šedesátihodinového pracovního týdne a ve výjimečných případech přistoupit až k pracovnímu dni v rozsahu 12 hodin (č. 287/1942 Sb.). Podle údajů ze září 1943 pracovalo v protektorátu ve směnách delších než 9,5 hodiny 58 % dělníků a 9 % pracovalo déle než 11,5 hodiny denně.<sup>325</sup>

Válka rovněž negativně zasáhla do vzdělávacího systému. Dne 17. listopadu 1939 byly uzavřeny všechny české vysoké školy. Původně bylo toto opatření plánováno na tři roky, ale až do konce války nebyly již znovu otevřeny. Střední školy sice zůstaly zachovány, ale rychle klesal jejich počet stejně jako počty studentů, které se během války zredukovaly o více než polovinu.<sup>326</sup> Slovensko bylo takových opatření ušetřeno. Na Slovensku na počátku války existovala jen jediná univerzita. Tlak studentů, kteří se vraceli po uzavření škol v protektorátu, naopak vedl k zakládání dalších vyšších vzdělávacích ústavů.<sup>327</sup>

Oba režimy projevovaly nemalý zájem o životní úroveň obyvatelstva – samozřejmě jen toho, které nepatřilo mezi programově diskriminované skupiny. To však neznamená, že by v protektorátu životní úroveň neklesala – v roce 1944 činila reálná mzda jen 84 % stavu z roku 1939.<sup>328</sup> Soudobá slovenská historiografie proto často upozorňuje na fakt, jak to formuloval např. Jozef Beňa, že „navzdory zásobovacím obtížím se životní úroveň [slovenských] občanů udržovala na stupni citelně převyšujícím úroveň jiných satelitních zemí“.<sup>329</sup> Na Slovensku reálná mzda (přinejmenším až do roku 1943) neklesala a zachovávala si zhruba svou hodnotu.<sup>330</sup>

V protektorátu se zvolená opatření orientovala hlavně na pracovníky ve válečné výrobě, aby se zabezpečila jejich loajalita a nebylo rušeno zásobování fronty potřebným materiálem.<sup>331</sup> Je pravdou, že z hlediska adresátů dávek, resp. jiných sociálních výhod, došlo pod nacistickou kuratelou k řadě zlepšení. Šlo zvláště o nařízení č. 420/1941 Sb., které umožnilo adresátům invalidních a starobních důchodů vykonávat i nadále zaměstnání, aniž by zároveň došlo k restrikci dávek. Toto opatření bylo motivováno naléhavou potřebou pracovních sil. Jiným případem bylo nařízení č. 292/1944 Sb. stanovovalo fikci, že všem pojištěncům se roky 1943–45 započítávají v plném rozsahu, i kdyby po nějakou část tohoto období nebyli vůbec pojištěni. Na druhé straně tato opatření často byla vedena pouze

---

<sup>325</sup> OLŠOVSKÝ, Rudolf a kol.: *Stručný hospodářský vývoj Československa do roku 1955*, Praha 1969, s. 298.

<sup>326</sup> PRŮCHA, Václav a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992*, díl I., Brno 2004, s. 496.

<sup>327</sup> K vývoji slovenského školství viz MÁTEJ, Jozef a kol.: *Dejiny českej a slovenskej pedagogiky*, Bratislava 1976, s. s. 378–397.

<sup>328</sup> HOUSER, Jaroslav: Fašistická „sociální“ politika v době okupace, *Právněhistorické studie* 9, 1963, s. 117.

<sup>329</sup> BEŇA, Jozef: *Vývoj slovenského právneho poriadku*, Banská Bystrica 2001, s. 59. Podobně též KAMENEC, Ivan: *Slovenský stát*, Praha 1992, s. 97.

<sup>330</sup> OLŠOVSKÝ, Rudolf a kol.: *Stručný hospodářský vývoj Československa do roku 1955*, Praha 1969, s. 300–301.

<sup>331</sup> Zvláště politika Reinharda Heydricha kombinující perzekuci odbojových aktivit se sociálně politickými opatřeními byla v tomto směru typickou. Kritický rozbor jeho postupů viz KÁRNÝ, Miroslav: K otázce sociální demagogie v Heydrichově sociální politice, *Slezský sborník* 82, 1984, s. 21.

utilitárními zřeteli bez ohledu na jejich finanční krytí, což výrazně zatěžovalo fondy Ústřední sociální pojišťovny. Dvojí tvář této péče výstižně postihl ve své přednášce Viktor Haas, jeden z největších znalců systémů sociálního zabezpečení, jaké měl exil k dispozici, dne 5. června 1944: „Nacisté a fašisté zlepšili zdánlivě sociální pojištění. Skutečně však jsou zejména tato zlepšení nejlepším příkladem, že nacistická a fašistická sociální politika je konstruována tak, že vykupuje svobodu dělníků za nějaké hmotné výhody a že tam, kde se toto uplácení nedaří, trestá neposlušného hmotnými nevýhodami.“<sup>332</sup>

Usnadňování souběhu sociálních dávek a zaměstnání si vynucovala pokračující válka. V závěrečných letech byli stále častěji využíváni v rámci pracovního nasazení také invalidé, nemocní či penzisté. V roce 1944 mělo také být radikální restrikcí administrativy získáno přes šedesát tisíc úředníků a ze škol zhruba podobný počet mládeže mezi 15 a 19 lety. Byly také omezovány dovolené a docházelo i k povolávání celých ročníků mládeže na nucenou práci (jako v roce 1942 ročník narozený v roce 1924).<sup>333</sup>

Zvýšenou citlivost obyvatelstvo pochopitelně projevovalo ve vztahu k úpravě přiděľů v rámci vázaného hospodářství a také k rozličným přídávkům, které reagovaly na válečný růst cen. Ten byl zapříčiněn jednak rostoucí inflací a jednak nerovnováhou trhu, kdy některé zboží bylo hůře dostupné, což tlačilo jeho cenu vzhůru. Proto také již na jaře 1939 vznikl v protektorátu Nejvyšší úřad cenový, jehož úkolem bylo určení závazných cen zboží a služeb a jejich následná kontrola. Disparitu na trhu nakonec nebylo možné řešit jinak než zavedením lístkového (přídělového) hospodářství s platností od 1. října 1939.<sup>334</sup> Postupem času se přídělový režim rozšiřoval na stále další a další položky. Naopak na Slovensku byl přídělový systém zaveden teprve po porážce Slovenského národního povstání na podzim roku 1944. Na druhé straně to ľudácký režim nešetřilo lidových bouří proti drahotě – zvláště v roce 1940, kdy v Handlove musela proti stávkujícím horníkům zasahovat policie i vojsko. Regulace cen zde sice byla zavedena také jako v protektorátu, jen o rok později, ale její rozsah byl omezenější.<sup>335</sup>

K válce také neodmyslitelně patřil černý trh, který odčerpával část kupní síly nerealizované na běžném trhu. S inflačními tendencemi se protektorátní představitelé snažili bojovat administrativními prostředky. Nařízením č. 13/1942 Sb. o zajištění stability mezd a pracovní morálky, které mělo za cíl zabrzdit stoupání mezd a platů. Jeho nezamýšleným dopadem však byla také stagnace životní úrovně. Tak, jako se musely vytvářet rozličné přídávky ke mzdám, byly zvyšovány i nominální hodnoty dávek ze sociálního pojištění – na

---

<sup>332</sup> N. A., *fond: MSP-L*, karton č. 49, sign. 11-17/25/2.

<sup>333</sup> PRŮCHA, Václav a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992*, díl I., Brno 2004, s. 501–502.

<sup>334</sup> Viz ŠTĚPEK, Jiří: *Přídělové doklady z období tzv. protektorátu*, Praha 2010.

<sup>335</sup> TKÁČ, Vojtěch: *Sociálna sféra a Slovenský štát 1939–1945*, nepublikovaný text.



Slovensku i v protektorátu.<sup>336</sup> Obdobně byla motivována i tzv. rodinná mzda zavedená v roce 1941 na Slovensku (č. 217/1941 Sl. z.). Nařízení zavádělo přídavky na děti ve výši 120–480 Ks, které spravoval Fond rodinných přídávků. Černý trh fungoval i na Slovensku, i když v menší míře a s menšími cenovými rozdíly.

Zatímco do roku 1941 nacistická sociální politika na okupovaném území postrádala nějakou jednotnou koncepci, nástupem Reinharda Heydricha do funkce zastupujícího říšského protektora dne 27. září 1941 došlo ke změně. Heydrich měl za cíl zlikvidovat domácí resistenci a zároveň i nalézt takové formy okupační politiky, které by vedly k co nejefektivnějšímu využívání protektorátního průmyslového potenciálu pro potřeby Německa. Na jím zvolené koncepci sociální politiky se až do konce války příliš nezměnilo. Zahrnovala nejen podporu domácího aktivismu, nýbrž i řadu opatření na podnikové úrovni i mimo ni – výkonnostní příplatky, společné stravování, zotavovací akce pro preferované dělníky či boj proti černému trhu (tzv. protilichevňácké akce). Později k těmto opatřením přibyly v některých závodech i závodní lékaři či sociální pracovnice pro ženy a nebo také zábavní večírky pro dělnictvo na závodech, které organizovala NOÚZ po vzoru německé *Kraft durch Freude*.<sup>337</sup>

Válka nemohla zůstat bez vlivu ani na sociální pojištění. Kapitál pojišťovacích institucí se nejprve musel rozdělit poté, co došlo k odloučení sudetoněmeckých území. Dalším problémem byl fakt, že změny v dávkových schématech ne vždy pamatovaly také na zabezpečení adekvátní úhrady, aby byla zachována rovnováha příjmů a vydání. Bohaté kapitálové zdroje Ústřední sociální pojišťovny také lákaly k využití pro válečné úsilí prostřednictvím dluhopisů a dalších finančních instrumentů. Ostatně ÚSP již za první republiky fungovala jako přední věřitel státu a územní samosprávy. Jinak se však na stavovské struktuře sociálního pojištění, zděděné z první republiky nic formálně nezměnilo. Fakticky však ano. Přídavky k vyměřeným dávkám zásadně preferovaly nízkopříjmové důchodce, čímž se zvyšovaly rovnostářské tendence v pojištění, jež byly v rozporu s jeho stavovskou logikou.<sup>338</sup>

Také v Londýně byla věnována sociální politice náležitá pozornost a bylo nutné provizorně řešit sociální problémy, s nimiž byli konfrontováni exulanti na britských ostrovech. Věnujeme zde této problematice poněkud podrobnější pozornost v porovnání s předchozími, jakkoli z hlediska dalšího vývoje sociální politiky v Československu jde o podružnější záležitost, protože na rozdíl od nich nebyla v domácí literatuře nikdy rozsáhleji

---

<sup>336</sup> Ze slovenských předpisů viz např. nařízení č. 42/1942 Sl. z., 147/1942 Sl. z., 164/1942 Sl. z.; z protektorátních např. č. 298/1939 Sb., 315/1941 Sb., 398/1941 Sb. nebo č. 100/1942 Sb.

<sup>337</sup> ŠEVECOVÁ, Dana: Sociální politika nacistů v takzvaném protektorátu v letech 1939–1945. In: *Dějiny socialistického Československa*, sv. 7, 1985, s. 179an.

<sup>338</sup> Podrobněji k vývoji pojištění v obou částech Československa za války viz WERNER, Vladimír: *Národní pojištění*, Praha 1947, s. 27–49; viz též *Dvacet let Ústřední sociální pojišťovny*, Praha 1946, s. 13–19.

reflektována.<sup>339</sup> Činnost exilového ministerstva sociální péče je rámcově možné rozdělit do dvou okruhů aktivit.<sup>340</sup> Do první skupiny patří sociální zabezpečení československých občanů v zahraničí. V otázkách podpůrné péče bylo MSP před válkou ústředním správním úřadem, tj. nejvyšším administrativním a dozorčím orgánem nad autonomními subjekty (ať již se jednalo o pojišťovny v sociálním, nemocenském a úrazovém pojištění nebo odborové organizace u pojištění v nezaměstnanosti). V exilu však takové subjekty neexistovaly a MSP se samo ocitlo „v první linii“ při vyplácení dávek sociální péče. Těmto změnám musela být přizpůsobena jeho organizační struktura i kompetence. V této oblasti však MSP nebylo jediným kompetentním úřadem. Naopak spíše vykonávalo subsidiární úlohu; tj. přicházelo v úvahu jako poslední podpůrná instituce, pokud v daném případě nebyla k dispozici jiná, speciálně orientovaná organizace nebo úřad. Z vládních orgánů to bylo hlavně ministerstvo národní obrany, které mělo na starost část podpůrné agendy vojenských osob. MSP se naopak věnovalo v drtivé většině případů péči o civilisty. Do jeho kompetence spadaly částečně i otázky zdravotní péče.<sup>341</sup> Podporou se zabývala i řada nevládních organizací, jejichž povaha byla rozličná.<sup>342</sup>

V roce 1940 byla činnost MSP ještě velmi improvizovaná, v průběhu roku 1941 došlo ke konsolidaci činnosti a od roku 1942 můžeme hovořit o stabilizaci péče o uprchlíky. Osoby, o něž v průběhu války MSP pečovalo, lze rozdělit do tří skupin: práce neschopní uprchlíci, superarbitrovaní vojáci a rodinní příslušníci vojenských osob.<sup>343</sup> Obecný trend vývoje podpůrné činnosti MSP odpovídal do roku 1942 růstu, který byl poté vystřídán postupným poklesem počtů podporovaných osob. Když v polovině roku 1941 byla nařízena

---

<sup>339</sup> Základem této části je studie publikovaná samostatně viz RÁKOSNÍK, Jakub: Czechoslovak Social Politics and Its Representatives in London Exile during Second World War. In: *Prague Papers on the History of International Relations*, Prague 2008, pp. 429–443.

<sup>340</sup> V první vládě, jež byla jmenována 21. července 1940, byl do jeho čela postaven sociálně demokratický politik a zkušený odborový předák František Němec. Je v tomto směru překvapující, že do čela MSP nebyl postaven Jaromír Nečas, bývalý ministr sociální péče z let 1935–1938 (v poslední Malypetrově a obou Hodžových vládách), a v dané chvíli nepochybně nejkompetentnější přítomný politik v otázkách sociální politiky. Nečas se nejprve stal pouze ministrem bez portfeje a od 27. října 1941 ministrem pro hospodářskou obnovu. Nemoc mu však brzy zabránila v dalších aktivitách, a tak se stáhl do ústraní. Ukázalo se, že již navždy (v roce 1945 ve Velké Británii zemřel). V druhé londýnské vládě, které opět předsedal Jan Šrámek a která byla jmenována 12. listopadu 1942, František Němec přešel na dosavadní Nečasovo ministerstvo a do funkce ministra sociální péče byl jmenován slovenský sociální demokrat a zkušený odborářský pracovník Ján Bečko.

<sup>341</sup> Na rozdíl od sociální péče jsou otázky péče zdravotní v literatuře alespoň rámcově zpracovány. Viz SVOBODNÝ, Petr: *Aktivity československého exilu v oblasti zdravotnictví*. In: HEŘMANOVÁ, D.: *6. mezinárodní sympóziu k dějinám medicíny, farmacie a veterinární medicíny* (CD verze), Bratislava 2003. SVOBODNÝ, Petr – HLAVÁČKOVÁ, Ludmila: *Dějiny lékařství v českých zemích*, Praha 2004.

<sup>342</sup> V případě československých občanů přicházelo v první řadě v úvahu Československý Červený kříž (ČČK), který ve své podpůrné činnosti byl úzce spjat s MSP. Dále můžeme jmenovat „Czech Refugee Trust Fund“ (CRTF), britskou organizaci zaměřenou na uprchlíky z Československa, s níž ovšem zvláště v počátcích fungování československého státního zřízení v emigraci vznikala řada třecích ploch, a tak vzájemné vztahy s MSP byly po dlouhou dobu velmi rezervované. Dalšími nevládními organizacemi s menší důležitostí z hlediska studovaného tématu byly „Jewish Refugee Committee“ či „German Emergency Committee“, jejichž názvy jsou dostatečně výmluvné, co se týká jejich zaměření. Srv. KUKLÍK, Jan: *Do poslední pence. Československo-britská jednání o majetkových a finančních otázkách 1938–1982*, Praha 2007, s. 33an.

<sup>343</sup> Zpráva o činnosti exilového MSP pro Státní radu. In: ČECHUROVÁ, Jana (ed.): *Antologie studijních textů k novověkým sociálním dějinám*, Praha 2003, s. 158.

povinná registrace československých státních příslušníků, bylo takto zachyceno kolem 10 000 osob. Jednalo se o období, kdy již naprostá většina uprchlíků svou vlast opustila. MSP rozlišovalo čtyři skupiny uprchlíků podle doby příchodu a podle toho, odkud přišli. První skupinou byli tzv. starousedlíci, kteří do Anglie přišli v éře meziválečné či ještě dříve. Za druhé světové války jich MSP registrovalo jako uprchlíky stále ještě kolem tří set. Druhou skupinu představovala emigrace druhorepubliková, která přicházela hlavně přes západní Evropu (Holandsko, Belgie, Francie). Třetí vlna následovala po zřízení Protektorátu. Ta se do Anglie dostávala přes středo- a jihoevropské země (zvláště Polsko, ale též Jugoslávie, Rumunsko, Maďarsko a Itálii). Čtvrtou skupinou pak byla emigrace válečná, jejíž cesty byly nejrozličnější, včetně cesty maloasijské a africké.<sup>344</sup> Na úroveň dávek od MSP tato skutečnost neměla vliv.

V roce 1941 se počty podporovaných pohybovaly ještě nízko (průměrně 797 osob),<sup>345</sup> ale měly tendenci vzrůstat. V roce 1942 podporovalo MSP každý měsíc průměrně 1 000 osob. Podle statistiky za prvních devět měsíců roku 1943 došlo k poklesu. Průměrně MSP podporovalo 703 osob, z čehož 53,5 % představovalo osoby nemocné. Tato statistika rozdělovala podporované osoby do čtyř kategorií: superarbitrování vojáci, jejich rodinní příslušníci, vdovy a pozůstalí a ostatní civilní osoby (včetně starousedlíků). Např. v měsíci lednu 1943 byly procentní poměry těchto osob následující: 247 superarbitrovaných, 115 příbuzní, 12 pozůstalých, 228 civilních osob.<sup>346</sup> Těmto poměrům zhruba odpovídají rovněž údaje za ostatní měsíce. S tím, jak vzrůstala potřeba pracovních sil pro válečný průmysl, klesaly počty podporovaných, protože byli umísťováni do výroby.

Ještě důležitějším tématem, než je složení klientely ministerstva, je úroveň vyplácených podpor. Ministr Němec se v září 1941 v tisku holedbal, že „...dnes není jediného uprchlíka, který by hladověl“.<sup>347</sup> Jak to ovšem vypadalo v praxi? V dubnu 1943 Viktor Haas s odvoláním na Beveridgeovy výpočty uváděl, že v Anglii činí existenční minimum 40 šilinků<sup>348</sup> týdně u bezdětných manželů, resp. 56 šilinků u čtyřčlenné rodiny.<sup>349</sup> U svobodného jednotlivce tato částka představovala kolem 25 šilinků týdně.<sup>350</sup> Nutno poznamenat, že tyto

---

<sup>344</sup> N. A., *fond: MSP-L.*, karton č. 46, sign. 17/1.

<sup>345</sup> Viz *Zpráva o činnosti exilového MSP...* In: ČECHUROVÁ, Jana (ed.): *Antologie studijních textů k novověkým sociálním dějinám*, Praha 2003, s. 158. V této zprávě MSP je uveřejněna také zajímavá profesní struktura čs. emigrace (s. 161).

<sup>346</sup> N. A., *fond: MSP-L.*, karton č. 47, sign. II-17-8/2.

<sup>347</sup> *Čechoslovák*, 5. září 1941.

<sup>348</sup> N. A., *fond: MSP-L.*, karton č. 47, sign. II/17-8-2. V tomto textu pracujeme raději s tehdy běžnou jednotkou „šilink“ s ohledem na přehlednost. Libra byla příliš velká jednotka a bylo by nutné pracovat s desetinnými místy. Šilink byl dvacetinou libry, tj. rovnal se pěti pencím. Byl zrušen v roce 1971. Cit. dle KLIMEŠ, Lumír: *Slovník cizích slov*, Praha 1981, s. 704.

<sup>349</sup> N. A., *fond: MSP-L.*, karton č. 49, sign. 17/29. Pro výpočty tehdy používali údaje z roku 1938, které se navyšovaly o jednu čtvrtinu.

<sup>350</sup> Tato čísla se vypočítávala podle stavu z roku 1938 a navyšovala se s ohledem na cenový růst za války o 25 %. V Haasově elaborátu tento údaj není. K. de Schweinitz uvádí pro svobodného jako existenční minimum v roce 1938 měsíčně 76 šilinků. Srv. SCHWEINITZ, Karl: *England's Road to Social Security*, New York 1961, s. 232-233.

výpočty byly nastaveny velmi skromně, protože růst cen základních potřeb byl za války rychlejší.<sup>351</sup> Základní podpora vyplácená svobodným civilním osobám byla stanovena měsíčně ve výši 120 šilinků (existenční minimum tedy bylo o 20 šilinků nižší). Vedle toho existovaly také příplatky ke mzdám osobám, které neměly dostatečný příjem ze svého námezdního poměru.

MSP pečovalo v omezené míře také o čs. uprchlíky v jiných zemích, někdy jen jednorázově při mimořádných událostech, jindy trvale. Činilo tak prostřednictvím čs. diplomatických úřadů. Trvalou formou byla podpora zasílaná do SSSR. S tou se začalo na počátku roku 1941. Zprvu se nejednalo o příliš významné částky. Každý měsíc bylo v onom roce posíláno 50 liber. Částky však v průběhu dalšího roku začaly vzrůstat. Za celý rok 1942 bylo takto do SSSR poukázáno 24 000 liber při průměrném počtu 210 podporovaných osob, což představuje celou jednu pětinu počtu uprchlíků, kteří byli podporováni ve Velké Británii.<sup>352</sup>

Jako jiné válečné ekonomiky, i Velká Británie přistoupila k rozsáhlé veřejnoprávní ingerenci do poměrů na trhu práce. Již v roce 1940 došlo k regulaci přijímání do zaměstnání, což mělo za následek, že v některých oborech bylo možné přijímat pracovníky jedině skrze zprostředkovatelnou práci. Teprve v roce 1941 přešlo improvizování ke koncepční politice, v jejímž rámci „svoboda zaměstnavatelova i zaměstnancova skončit pracovní poměr byla téměř odstraněna ve všech důležitých podnicích“.<sup>353</sup> S tím, v daných podmínkách pochopitelně, došlo i k zavedení přísných sankcí za neomluvitelné vzdalování se z práce (ovšem s možností řádného odvolacího řízení za pomoci odborových organizací). S tím úzce souvisí i zavedení pracovní povinnosti pro muže mezi 14 až 64 léty, resp. pro ženy ve věku 14 až 59 let. Je běžně tradovanou skutečností, že obě světové války významnou měrou přispěly k emancipaci a zrovnoprávnění žen na trhu práce. Čísla jsou v tomto směru dostatečně výmluvná. Ze 16 mil. britských žen v produktivním věku, bylo v červnu 1944 zaměstnáno 7, 1 mil., což oproti stavu na počátku války znamenalo vzrůst o 2, 2 mil., tj. vzrůst o téměř polovinu předválečného stavu.<sup>354</sup> Zaměstnáno tedy bylo kolem 44 % britských žen. Mezi československými ženami byly tyto poměry obdobné. Ze 4 259 registrovaných bylo v domácnosti 47 %, práce neschopných 0,6 %, studentek 4,3 % a bez povolání 2,3 %, tj. cca 46 % přítomných žen bylo výdělečně činných. V poměrech meziválečných tržních ekonomik se jednalo o skutečně extrémní čísla. Není nutné dodávat, že britská pravidla o zaměstnávání a pracovní povinnosti se vztahovala i na československé státní příslušníky.

Všechny dosud zmíněné postupy se týkaly jen krátké doby, než skončí válka. Druhou oblastí činnosti MSP byly záležitosti dlouhodobé – konkrétně projektování poválečné

---

<sup>351</sup> Viz též *Working Class Income and Expenditure, Institute of Statistics Bulletin 6*, February 5th 1944, s. 4an.

<sup>352</sup> tamtéž.

<sup>353</sup> FISCHER, Jiří: Zkušenosti z Velké Británie – 1. Pracovní mobilisace, *Sociální revue 20*, 1945, č. 1–2, s. 21–22.

<sup>354</sup> tamtéž, s. 20.

rekonstrukce sociálního pojištění v Československu. Českoslovenští emigranti v Anglii měli po ruce nejnovější intelektuální výboje na poli sociální politiky. Mohli studovat nové práce Williama Beveridge, jehož teoretické práce výrazně ovlivnily podobu poválečného britského sociálního státu, protože část jeho projektu převzala již válečná velká koalice a po ní poválečná labouristická vláda Clementa Attleeho. V literatuře jsou většinou další jména zastíněna Beveridgeovým géniem, ale úředníci československého MSP reflektovali i další, dnes již vesměs zapomenuté, alternativy k tomuto projektu.<sup>355</sup> Největší vliv na československé představitele i přes jejich rozsáhlé studium dalších materiálů si zachoval právě Beveridge a vedle něho ovšem též sovětský model sociálního zabezpečení. V menší míře byly reflektovány americké a novozélandské zkušenosti. Poslední ze jmenovaných případů je překvapující jen na první pohled. Tato vzdálená země na jižní polokouli totiž ve 30. letech jako první země na světě realizovala koncept „sociální bezpečnosti“ ve smyslu komplexního zabezpečení občanů, čímž Beveridge, se kterým byl a je pojem „sociální bezpečnost“ spojen především, předběhla o několik let.<sup>356</sup> O tom, že poválečné Československo se bude v úrovni sociálního zabezpečení zcela zásadně odlišovat od předválečného stavu, panoval jednoznačný konsensus stejně v Londýně jako v Moskvě i v protektorátním odboji.

Ohledně koncipování sociálně politických opatření mělo londýnské centrum ze všech tří jmenovaných nejlepší výchozí podmínky. MSP kooperovalo s Mezinárodní organizací práce, mělo k dispozici nejnovější odbornou literaturu a rovněž z odborného hlediska zde působila řada kvalifikovaných osob. Naopak moskevští komunisté se o sociální politiku, s výjimkou nejobecnějších proklamací, prozatím příliš nezajímali. Domácí odboj vytvořil ve svých počátcích důležitý programový dokument *Za svobodu, do nového Československa*.<sup>357</sup> Neměl však podmínky a ani důvody, aby z jeho prostředí vzešly osnovy konkrétních opatření. V Londýně byl za války tento dokument zřejmě znám, ale z pramenů se nezdá, že by byl zásadněji brán v potaz. V tomto směru začal domov Londýnu sekundovat teprve v závěru války, kdy především z prostředí odborů vzcházely zřetelně artikulované představy o budoucí sociální politice. Přesto však se představy domácího a zahraničního, komunistického i občanského odboje alespoň na úrovni obecných zásad shodovaly.<sup>358</sup>

---

<sup>355</sup> Srv. WILLIAMS, J. Rhys: *Something to Look Forward to*, London 1943. K monitoringu diskusí viz též N. A., *fond: Ministerstvo průmyslu, obchodu a živností-Londýn (MPOŽ-L)*, karta č. 42, sign. Z 331.

<sup>356</sup> Viz GORDON, Margaret S.: *Social Security Policies in Industrial Countries*, Cambridge 1989, s. 2.

<sup>357</sup> *Za svobodu do nové Československé republiky – Ideový program domácího odbojového hnutí vypracovaný v letech 1939–41*, Praha 1946.

<sup>358</sup> Obsah tohoto sociálně reformního konsenzu výstižně postihl F. Němec: „Sociální politika, jak jsme ji chápali ve starší hospodářské soustavě, léčila důsledky individualistické hospodářské soustavy: starala se o nezaměstnané a zlepšovala zdraví jednotlivců, kteří o ně přišli následkem přílišného přepínání pracovní výkonnosti. V nové hospodářské soustavě nemůže již mít sociální politika tento smysl. Jejím úkolem musí být starost o jednotlivce na základě zásad kolektivního ručení všech. A její snahou musí být, aby se místo léčení následků odstraňovaly příčiny.“ Cit. dle Sociální péče v zahraničí, *Čechoslovák* 4, č. 31–32, 31. července 1942.

Aktivity na poli sociálně politické rekonstrukce začaly vzrůstat od roku 1943. Jestliže do té doby se tato činnost omezovala jen na monitorování vývoje v obsazených územích a daleko více se MSP muselo věnovat aktuálním destabilizovaným poměrům v sociální péči o uprchlíky, tak od onoho roku začínaly přibývat dokumenty o sociální reformě takřka geometrickou řadou. Londýnská informovanost o tehdejšímu stavu sociálního zabezpečení na obsazeném území byla poměrně obstojná, i když ne stoprocentní, a postupem času se dále zlepšovala. Zprvu se nedostávaly informace ze Slovenska a území obsazených Maďary. Výhodou byla v tomto směru také skutečnost, že nacisté užívali sociální reformy jako propagandistický prostředek, a tak bylo možné opírat se o zcela oficiální materiály.

Významnou posilu londýnské expertní skupině představoval Emil Schoenbaum, který na jaře 1944 přicestoval ze svého exilového útočiště v Jižní Americe, kam emigroval v roce 1940. Během následujících let pomáhal vládám řady zemí této oblasti budovat vlastní systémy sociálního pojištění. V Čechoslováku, v článku oslavujícím jeho příjezd, jsou tyto země vyjmenovány a jejich počet je vsutku úctyhodný. Jednalo se o Ekvádor, Mexiko, Chile, Paraguay a Kostariku. U nich se pak inspirovali i další jejich sousedé.<sup>359</sup> Schoenbaum následně připravil pro vládu řadu analytických dokumentů, které dodnes patří k nejhodnotnějším pramenům k poznání tehdejších plánů.<sup>360</sup>

Přestože v otázkách přípravných prací MSP rozhodně nezahálelo, je z jeho činnosti na druhé straně patrná i jistá zdrženlivost. Odpovědní pracovníci si uvědomovali, že není možné od stolu připravit do potřebných podrobností veškerá sociálně politická opatření. Bečko se nejednou nechal slyšet, že MSP „nezastává názor, že jest možno připravit veškerá opatření cestou vydávání různých norem již zde v Anglii“. Upozorňoval také na francouzskou zkušenost, že prý „některé z detailních dekretů připravených v Alžíru nejsou prováděny a život si asi vyžádá, aby byly změněny či zrušeny“.<sup>361</sup> V obdobném smyslu se vyjadřoval i komunista Karl Kreibich, když v roce 1944 varoval „před upřílišeným spoléháním na to, že přechodná opatření možno připravit již koncepcí norem a paragrafů“.<sup>362</sup>

Přesto na konci roku 1944 byla připravena osnova dekretu o sociální bezpečnosti v osvobozeném území, a to i v paragrafově podobě. Obsahoval základní pravidla poskytování dávek a organizaci pojišťovacích ústavů. Nejednalo se o úkol nedůležitý. Vždyť kvůli rozdrobení území platilo po skončení války v podstatě pět pojišťovacích systémů. Oblasti připojené po mnichovské dohodě k říši byly postupně podřizovány německému režimu a v jižních částech pojišťovacímu systému bývalého Rakouska a oblasti jižního Slovenska byly ovlivněny systémem maďarským. Zapařovací systémy Protektorátu a Slovenska, přestože na počátku měly shodné výchozí podmínky, prošly do roku 1945 tak hlubokými změnami, že

---

<sup>359</sup> Cit. dle *Čechoslovák* 6, 28. dubna 1944.

<sup>360</sup> Tyto dokumenty jsou uloženy v N. A., *fond: Státní rada-Londýn*, karton č. 118, složka č. 30.

<sup>361</sup> N. A., *fond: MSP-L.*, karton č. 46, sign. 11-17/1.

<sup>362</sup> KREIBICH, Karl: Obnova československého právního řádu, *Nové Československo*, 22. července 1944.

v roce 1945 se jednalo o dva silně se lišící systémy sociálního pojištění. Po osvobození bylo nutné okamžitě zajistit kontinuitu ve vyplácení dávek, což mělo být mimo jiné úkolem právě tohoto dekretu. Ministr sociální péče byl v § 2 zmocněn provést v součinnosti s odbory očistu všech orgánů. Jediným způsobem, jak neohrozit výplaty dávek, bylo provizorní převzetí dosavadních pravidel (§ 3). Zbytek návrhu pak obsahoval základní pravidla státního sociálního zaopatření, jež subsidiárně nastupovalo v momentu, kdy dotyčná osoba neměla nárok na některou z dávek sociálního pojištění.

Pro MSP asi bylo velkým překvapením, že v připomínkovém řízení byl návrh dekretu podroben rozsáhlé kritice. Nakonec byla kritika ze strany ostatních rezortů natolik rozsáhlá, že návrh dekretu byl odložen a zůstal nepodepsán.<sup>363</sup>

Nutno poznamenat, že připravená osnova skutečně působila jako narychlo sepsaná snůška pravidel. Přestože MSP za ni bojovalo a jeho úředníci polemizovali s ostatními resorty, rozsah kritiky nakonec vedl k tomu, že návrh dekretu nikdy nebyl prezidentem signován. Žádná náhrada za něj nevznikla. Teprve po osvobození, v září 1945 byl vydán dekret o prozatímních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění (č. 93/1945 Sb.). Jeho obsah se však omezil jen na rámcovou právní úpravu očisty pojišťovacích institucí. Po osvobození toho však z londýnských přípravných prací mnoho do praxe nevešlo. Bezprostředně po osvobození získalo hegemonii (zvláště zpočátku) Revoluční odborové hnutí, v jehož rámci se v závěru války začal rovněž připravovat plán komplexní reformy existujícího sociálního pojištění.

---

<sup>363</sup> N. A., *fond: MSP-L.*, karton č. 83, sign. 11-168.

## **Kapitola šestá: 1945–1948**

Z hlediska budování československého sociálního státu zaujímá tzv. třetí republika v jeho dějinách ústřední postavení. Právě v tomto období byla totiž dotvořena legislativa do podoby, kdy ji lze považovat za splňující definiční kritéria sociálního státu, jak byly vymezeny v úvodu knihy. V důsledku zkušenosti velké hospodářské krize a války se v české i slovenské společnosti vytvořil relativně silný sociálně reformní konsenzus, který umožnil realizaci komplexní transformace systému sociální ochrany. Ideálem se stala „sociální bezpečnost“ (social security). Metodou jejího uskutečnění bylo národní pojištění. Vedle reformy však bylo v letech 1945–48 neméně urgentním úkolem i zabezpečení fungování dosavadního systému, který byl v důsledku rozbití státu v letech 1938–39 a války fatálně narušen.

Z výše uvedených důvodů se mezi rokem 1945 a 1948 sociální legislativa redukovala v podstatě jen na dílčí opatření, zajišťující fungování dosavadního systému, zatímco v odborných kruzích bylo připravováno národní pojištění. Za tím účelem bylo nutné podniknout několik kroků.

Za prvé bylo nutné zabezpečit uspokojení nároků pojištěnců ve všech oblastech obnovené republiky, ať již dané území předtím příslušelo Německé říši, Maďarsku, protektorátu, anebo Slovenské republice. Proto byl již v září 1945 vydán dekret o prozatímních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění (č. 93/1945 Sb.). Na Slovensku plnilo obdobnou funkci vlastní nařízení Slovenské národní rady ze 14. března 1945 č. 11 o dočasné organizaci sociálního pojištění.<sup>364</sup> Slovensko z hlediska organizace pojištění dospělo k větší centralizaci systému, v čemž navazovalo již na úsilí z období ľudáckého státu. Přesto celkový součet pojišťovacích institucí, členěných hlavně podle profesních kritérií a druhů sociálního pojištění, na území celého státu čítal dohromady kolem 270 institucí, což lze kvalifikovat jako extrémní institucionální roztržitost.<sup>365</sup> V dané chvíli to však nebylo považováno za zásadní problém. Součástí projektu národního pojištění byla důsledná centralizace systému, a proto nebyla pocítována potřeba věnovat tomuto dočasnému problému pozornost.

Za druhé se poválečné vlády orientovaly na odstranění křivd způsobených na poli sociálního pojištění. Klíčovým předpisem byl v tomto směru zákon č. 47/1946 Sb. o odstranění křivd a o některých ochranných opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění. Podle něho se započítával jako doba trvání povinného pojištění i čas omezení osobní svobody z důvodů rasových, politických, nacionálních, nebo pro aktivní činnost v odboji. Ze stejné logiky vycházel také zákon č. 33/1946 Sb. o odčinění některých křivd

---

<sup>364</sup> WERNER, Vladimír: *Národní pojištění*, Praha 1947, s. 48.

<sup>365</sup> HRACHOVÁ, Sandra: Social Security nad National Insurance Act in Postwar Czechoslovakia, *Prager wirtschafts- und sozialhistorische Mitteilungen* 13, 2011, p. 35.



způsobených českému pracujícím dorostu. Podle něho se mohla započítat doba výkonu některého povolání jako učební, pokud z důvodů národnostních, rasových, politických, anebo kvůli totálnímu nasazení bylo dotyčnému znemožněno, aby vstoupil do řádného učebního poměru. Právní úpravy dávek se týkal zákon č. 17/1947 Sb. o uznání nároků získaných u cizozemských nositelů sociálního pojištění. Podmínkou uznání ovšem výslovně bylo prokázání tzv. národní spolehlivosti.<sup>366</sup>

Za třetí, když byla v prosinci 1945 provedena měnová reforma, bylo nutné upravit také pojistné dávky. Cílem těchto opatření nebylo jen přizpůsobení stávajících důchodů vzrostlé cenové hladině, nýbrž změnit i status manuální práce v tabulkách pro výpočty sociálního pojištění. Podle dosavadní úpravy měli dělníci relativně nejnižší požitky ve srovnání s ostatními skupinami pojištěnců. Jejich pojistné ovšem bylo také podstatně nižší. Všechny vyhlášené předpisy, týkající se za třetí republiky této problematiky, měly (v různé míře) charakter nivelizační a všechny politické strany s touto tendencí vyslovily souhlas. Není také překvapující, že v duchu dobové politiky byly z výhod vyloučeny osoby, které pozbyly československé státní občanství podle ústavního dekretu č. 33/1945 Sb.<sup>367</sup> Nivelizaci podporoval i zákon č. 158/1945 Sb. o úpravě a rozšíření tříd ve veřejnoprávním sociálním pojištění tím, že zavedl maximální hranici započítatelného příjmu pro všechny typy pojištění (60 000 Kč, což s ohledem na fakt, že v roce 1946 činila průměrná roční mzda 31 980 Kč a průměrný plat dokonce 52 080 Kč, relativně nízká hranice).<sup>368</sup> Na tomto místě nutno poznamenat, že zřetelné nivelizační tendence ze své povahy obsahovalo také existující přídělové hospodářství, které v Československu přetrvalo až do konce května 1953. Na první pohled neočekávaně i na černý trh lze nahlížet jako na v jisté míře nivelizační faktor. V případě drobných rolníků a řemeslníků nelze zisky z něho příliš přeceňovat a skupina tzv. „šmelinářů“ s enormními příjmy z této spekulace byla relativně nepočetná, zatímco příjmy lépe situovaných osob, které si mohly dovolit nákupy na černém trhu se několikanásobně vyšší cenovou hladinou znehodnocovaly.<sup>369</sup>

Zvýšení důchodů z prosince 1945 se s ohledem na pokračující inflační tendence ukázalo být nedostatečným, a proto v roce 1946 a 1947 byly nárazově vypláceny jednorázové přídavky k důchodům. Na uvedených postupech je evidentní, že vláda nechtěla ztrácet čas nějakým promyšlenějším způsobem a náprava byla spatřována v chystané komplexní reformě.

O realizaci projektu sociální bezpečnosti panovala v československém odboji shoda v Londýně, v Moskvě, stejně jako doma. V protektorátu vznikl již v roce 1941 obsáhlý

---

<sup>366</sup> Více viz FUSEK, Jaroslav: *Osvědčení o státní a národní spolehlivosti*, Brno 1946.

<sup>367</sup> Více viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Sověťizace sociálního státu – Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu v letech 1945–1960*, Praha 2010, s. 247.

<sup>368</sup> PRŮCHA, Václav: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992*, díl II., Brno 2009, s. 209.

<sup>369</sup> Např. v březnu 1946 byly na černém trhu ceny zhruba 3,3krát vyšší než úřední, v březnu 1947 1,8krát vyšší a v březnu 1948 3,5krát vyšší. Viz *tamtéž*, s. 206, 208.

programový dokument nazvaný *Za svobodu, do nové Československé republiky*. Třebaže jej koncipovali levicově smýšlející odbojáři, měl představovat společný program domácího odboje. Jakkoli kompromisně byl s ohledem na různé ideové proudy v domácím odboji koncipován, obsahoval příslib vytvoření poválečného uspořádání, které bude spravedlivější prostřednictvím uskutečnění demokracie hospodářské a sociální. Proto také právě otázkám hospodářství a sociální ochrany je v programu věnováno nejvíce pozornosti. Nalezneme zde příslib důsledněji plánovaného hospodářského rozvoje, stejně jako keynesiánskou naukou inspirované úsilí o plnou zaměstnanost a zabezpečení dostatečné poptávky v ekonomice. Ducha dokumentu dobře vyjadřuje kapitola věnovaná uskutečnění práva na práci, jež má být zároveň i povinností občana ke společnosti: „Sociální přezíravost nesmí jít tak daleko, aby se znovu vytvořila vrstva sociálních vyděděnců, nezaměstnaných, kteří stlačují úroveň všech pracujících. To bude stěžejní úkol veřejné správy [...] Přitom bude respektována svoboda každého pracovníka, nikdo nebude snižován na pouhý předmět hospodářské činnosti.“<sup>370</sup>

Úvahy československých emigrantů v britském exilu se ubíraly podobným směrem. Jak se měla změnit funkce sociální politiky, měli v Londýně zřetelnou představu – a to dokonce ještě dávno předtím, než byla zveřejněna Beveridgeova zpráva. O tom nás ujišťují slova exilového ministra sociální péče Františka Němce z konce července 1942: „Sociální politika [...] léčila důsledky individualistické hospodářské soustavy: starala se o nezaměstnané a zlepšovala zdraví jednotlivců, kteří o ně přišli následkem přílišného přepínání pracovní výkonnosti. V nové hospodářské soustavě nemůže již míti sociální politika tento smysl. Jejím úkolem musí být starost o jednotlivce na základě zásad kolektivního ručení všech.“<sup>371</sup>

Moskevští komunisté si za války sociální politiky příliš nevšímali a svou pozornost soustřeďovali na jiné kontroverzní otázky. Jednotliví členové strany, kteří pobývali v Londýně, však velmi aktivně zasahovali do tehdejšího jednání exilových orgánů (nejčastěji Státní rady) o sociálních problémech v souvislosti s fungováním státního zřízení v emigraci stejně jako v koncipování plánů pro osvobozené Československo.<sup>372</sup> Navíc v dané chvíli ani neměli žádný problém s tím, aby akceptovali představy, které ve vztahu k sociální politice koncipovali odborníci kolem exilové vlády nebo v domácím odboji. Pokud se podíváme do zápisů z moskevských jednání, kde se strany Národní fronty dohadovaly o konečném znění vládního programu, je zřejmé, že sociální politika patřila k nejméně konfliktním otázkám. Když byl 24. března 1945 projednáván XIV bod komunistického návrhu, který sliboval položení základů „velkorysé sociální politiky a sociální péče o všechny vrstvy pracujícího lidu měst i venkova“, likvidaci diskriminace žen a zavedení univerzalistického pojištění,

---

<sup>370</sup> *Za svobodu do nové Československé republiky*, Praha 1945, s. 99. K otázce vzniku a významu dokumentu viz KALINOVÁ, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby – K dějinám české společnosti v letech 1945–1948*, Praha 2004, s. 35–38.

<sup>371</sup> Sociální péče v zahraničí, *Čechoslovák* 4, 31. července 1942.

<sup>372</sup> Více viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Czechoslovak Social Politics and Its Representatives in London Exile during Second World War*. In: *Prague Papers on the History of International Relations*, Prague – Wien 2008, pp. 429–443.

následovala jen minimální diskuse týkající se v podstatě jen stylistických úprav. Doplnovalo se pouze ustanovení o repatriaci občanů věrných republice.<sup>373</sup>

Důvodů vzniku této na první pohled až překvapující shody o základních parametrech poválečné sociální politiky je celá řada a jistě netkví v nějakém nepodmíněném prozření politických elit, ani v mimořádném vlivu komunistů ve třetí republice apod. Příčiny vytvoření silného sociálně reformního konsenzu ve třetí republice je nutné hledat v obecných dopadech velké hospodářské krize a druhé světové války na evropské národní společnosti.<sup>374</sup>

Ve vztahu k důsledkům války pro společenské uspořádání, pokud se máme pokusit o jejich konceptualizaci, můžeme hovořit o dimenzi destruktivní, testovací, participační a psychologické.<sup>375</sup> Destruktivní dimenze války znamená ztráty na životech, exploataci ekonomických zdrojů pro válečné cíle, zpřetrhání dosavadních hospodářských vazeb a stagnaci řady hospodářských sektorů, zatímco jiné, s válkou spojené, zažívají abnormální rozmach. V tomto období došlo k výraznému úbytku obyvatelstva. Zatímco v roce 1938 žilo v Československu 14,6 milionů obyvatel, v roce 1946 to bylo jen 12,9 milionů. V důsledku pokračování odsunu Němců toto číslo do roku 1947 pokleslo až na hodnotu 12,1 milionů, což představuje nejnižší bod rovnající se zhruba stavu z roku 1905.<sup>376</sup> Z ekonomických konsekvencí války na tomto místě jmenujme změny sociální struktury v důsledku válečné výroby.<sup>377</sup> Ohledně jejích důsledků pro třetí republiku Václav Průcha v roce 2004 příznačně poznamenal: „Prolínáním různých společenských vrstev docházelo k jejich vzájemnému poznávání a sblížování, přičemž příchod radikálně naladěných a vzdělaných lidí do závodů z řad studentů a inteligence tam upevňoval základnu antifašistického hnutí. Hypoteticky lze soudit, že se tak vytvářela i širší sociální podpora pro poválečné revoluční změny.“<sup>378</sup> Toto prolínání se projevovalo i v trendu již výše zmíněné příjmové nivelizace, jež v nezmenšené míře probíhala i po skončení války, ať již v podobě rychlejšího růstu nižších mezd v důsledku administrativních opatření státu, anebo rychlejšího růstu dělnických důchodů oproti důchodům úřednickým.

Odvětví, které zažilo za války extrémní útlum, bylo pochopitelně bytové stavebnictví, což pro poválečnou sociální politiku mělo osudové důsledky. Výstavba nových bytů se do roku 1943 v podstatě zastavila. K tomu je třeba připočítat ještě destruktivní důsledky

---

<sup>373</sup> KLIMEŠ, Miloš a kol. (ed.): *Cesta ke Květnu*, II. díl, Praha 1965, dokument 132, s. 422.

<sup>374</sup> K důkladnějšímu rozpracování této problematiky prostřednictvím tzv. teze o dlouhých třicátých letech v evropských dějinách 20. století viz RÁKOSNÍK, Jakub: Dlouhá 30. léta (1929–1945), *Dějiny – teorie – kritika* 7, 2010, s. 222–238.

<sup>375</sup> K této konceptualizaci viz MARWICK, Arthur: *The Deluge: British Society and the First World War*, Basingstoke 2006, pp. 13–19. (první vyd. 1965); TÝŽ: *War and Social Change in the Twentieth Century: A Comparative Study of Britain, France, Germany, Russia and the United States*, London 1974.

<sup>376</sup> *Demografická příručka 1959*, Praha 1959, s. 12.

<sup>377</sup> Rozbor vývoje sociální struktury za války viz PRŮCHA, Václav: *Změny v sociální struktuře československé společnosti v letech 1938–1945*, Praha 1970.

<sup>378</sup> PRŮCHA, Václav a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa v letech 1918–1992*, díl I., Brno 2004, s. 553.

spojeneckého bombardování a škody způsobené bytovému fondu v souvislosti s válečnými operacemi na území Československa v posledním roce trvání války.<sup>379</sup> Proto již první, tzv. košická, vláda přistoupila k přísné regulaci hospodaření s byty – včetně jejich zabavování a nuceného rozdělování. Tato opatření, v nichž se veřejné dobro často střetávalo s principem individuálních občanských práv, se setkávala jen s minimálním odporem a demonstrují ochotu obyvatelstva akceptovat vysokou míru veřejné ingerence do natolik citlivé oblasti soukromí, jako je bydlení. Je pravdou, že k obdobným opatřením přistoupilo Československo i po první světové válce. Byl tu však jeden rozdíl – zatímco po předchozí válce přetrvávalo vědomí dočasné a nouzové povahy těchto zásahů, za třetí republiky velmi brzy vymizelo.<sup>380</sup>

Testovací dimenze války spočívá ve stabilitě, resp. transformaci existujících společenských institucí, a to jak institucí politicko-administrativní na straně jedné, tak i institucí sociálních ve smyslu vzorců jednání apod. Prvně jmenovaných se válka dotkla nesporným způsobem, a to ve více podobách. Za prvé, již za druhé republiky došlo k mocenské eliminaci parlamentu prostřednictvím široké zmocňovací legislativy.<sup>381</sup> Od té doby se již parlament nescházel a veškerou rozhodovací pravomoc nesla exekutiva. Poměry v londýnském exilu se z hlediska dělby moci příliš nelišily, jakkoli zde alespoň existoval quasi-parlamentní poradní a nevolený orgán v podobě Státní rady. Poválečné politické uspořádání založené na principu Národní fronty již ze své povahy oslabovalo postavení parlamentu z toho důvodu, že zásadně se nejprve hledal konsenzus mezi představiteli stran a parlament se tak ocital na druhé koleji.<sup>382</sup> Za druhé, v závěru války došlo k likvidaci tradiční soustavy správy a samosprávy. Nahradila ji hierarchická soustava národních výborů. Komunisté v této nové správní soustavě získali abnormálně silné postavení, avšak neméně zásadním aspektem bylo zároveň výrazné mocenské oslabení tradičních lokálních elit. Likvidace těchto předválečných institucí, jak poznamenal Gottwald na shromáždění slovenských komunistických funkcionářů 8. dubna 1945 v Košicích, byl součástí stranického plánu dobytí veškeré moci ve státě. S výjimkou Edvarda Beneše ve funkci prezidenta neexistovala v mocenském systému podle jeho názoru žádná kontinuita s meziválečným obdobím. Gottwald si v tomto směru se zadostiučiněním pochvaloval: „Máme čistý stůl, pokud se týká státního zřízení a aparátu. Začínáme budovat znovu a zdola.“ O národních výborech prohlásil, že jsou „trnem v jejich těle“ (politických partnerů z Národní fronty) a že

---

<sup>379</sup> Čistý přírůstek bytů, který činil 37 873 v roce 1937 se do roku 1943 v českých zemích zredukoval na pouhých 1 412 bytů. Cit. dle PELIKÁN, Vladimír: *Bytová péče a její provádění v ČSR*, Praha 1949, s. 119.

<sup>380</sup> Více viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Sovětizace sociálního státu – Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu v letech 1945–1960*, Praha 2010, s. 435–443.

<sup>381</sup> Viz ústavní zákon č. 330/1938 Sb., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.

<sup>382</sup> Srv. KAPLAN, Karel: *Nekrvavá revoluce*, Praha 1993, s. 48–49; k postavení Národní fronty viz též PELIKÁN, Dragutin: *Právní postavení Národní fronty Čechů a Slováků v letech 1945–1948, Právněhistorické studie*, 1987, s. 151–157.

právě ony „jsou hlavní arénou politického boje“. Nebezpečí spočívající v systému národních výborů si v této době uvědomovali jen nemnozí.<sup>383</sup>

Další zásadní aspekt testovací dimenze války ve vztahu k existujícím institucím z hlediska budování sociálního státu můžeme spatřovat v postojích k soukromému vlastnictví. Třebaže již dávno nebyla uznávána za neporušitelnou maxima o posvátnosti soukromého vlastnictví, 30. léta a následná válka významně tento dlouhodobý proces akcelerovaly. Bylo těžko rozumem pochopitelné, když za velké hospodářské krize docházelo např. v USA k případům, kdy se v lokomotivách topilo pšenicí, zatímco ve městech se toulaly statisícové zástupy vyhladovělých nezaměstnaných. Tato vděčná potrava pro média jako by potvrzovala oprávněnost bolševického tvrzení z doby konjunktury druhé poloviny 20. let o jen dočasné a relativní stabilizaci kapitalismu. Každý evropský národ měl za roky 1930–1945 dostatek zkušeností s negativními situacemi, jež mohly být kladeny za vinu bezohledným soukromníkům, ať již to byla bída za krize, podpora domácích autoritářských sil, kolaborace s nacisty nebo spekulace na černém trhu. To rozšiřovalo akční prostor těch politických stran, jež měly za cíl radikálně posílit státní moc na úkor kapitalistů ve jménu blahobytu všech. Zvýšená tolerance k porušování principu vlastnictví byla po skončení druhé světové války celoevropskou záležitostí, což výmluvně dokresluje původní znění Evropské úmluvy o ochraně lidských práv z roku 1950, v níž se mezi základními lidskými právy a svobodami soukromé vlastnictví vůbec neobjevilo.<sup>384</sup>

Participační dimenze války se týká změn sociálního postavení neprivilegovaných skupin obyvatelstva. Všimněme si na tomto místě dvou skupin – dělnictva a žen. Dělnictvem se zaštiťovala zvláště komunistická strana, která jej ve své rétorice pasovala do pozice nositele moci a uskutečňovatele revoluce. Tato pozice dělnické třídy, jak poznamenává Karel Kaplan, „patřila k hlavním rysům lidově demokratické společnosti“.<sup>385</sup> Výrazem změněného postavení se stalo rozšíření pravomocí závodních a podnikových rad (dekret č. 104/1945 Sb.) a hlavně uzákonění mocenského postavení odborů zákonem č. 144/1946 Sb., o jednotné odborové organizaci. Revoluční odborové hnutí jako integrální součást Národní fronty získalo přímý vliv na řízení nejen v podnicích, nýbrž i při utváření státní politiky, jakkoli se během třetí republiky dostávalo do stále větší závislosti na vůli komunistické strany.<sup>386</sup> V případě žen můžeme konstatovat rostoucí participaci na trhu práce. Důkazem důležitějšího postavení žen ve společnosti se měl stát právní předpis o jejich důsledném mzdovém zrovnoprávnění. Byla jím vyhláška č. 74/1945 Ú. 1., jakkoli v praxi ani v éře socialismu

---

<sup>383</sup> Cit. dle FROMMER, Benjamin: *National Cleansing – Retribution against Nazi Collaborators in Postwar Czechoslovakia*, Cambridge 2005, pp. 46–47. (česky: Národní očista, Praha 2010, přel. J. Rákosník).

<sup>384</sup> Cit. dle SUDRE, Frédéric: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno 1997, s. 213.

<sup>385</sup> KAPLAN, Karel: *Znárodnění a socialismus*, Praha 1968, s. 72.

<sup>386</sup> K působení odborů ve třetí republice z novější literatury viz ČAPKA, František: *Odbory v českých zemích v letech 1918 – 1948*, Brno 2008, s. 159–185.

zdaleka naplněna.<sup>387</sup> Třebaže lze za třetí republiky zaznamenat vyšší míru institucionalizace ženské zájmové reprezentace v podobě Rady československých žen a Národní fronty žen, změny postavení žen byly v praktické politice třetí republiky spíše jen záležitostí politické rétoriky.<sup>388</sup>

Psychologická dimenze postihuje frustraci jednotlivců z války. Tato frustrace podmiňuje proměny kolektivního jednání – posiluje se pocit kolektivní sounáležitosti, stejně jako se vyhraňuje zřetelnější rozlišování na „my“ a „oni“. Zkušenost války přináší u národů aktivně bojujících o svou sebezáchovu posílení vědomí národní sounáležitosti a stejně tak i ochotu k solidárnímu jednání v rámci národního celku. Tento psychologický posun následně usnadní hluboké sociálně politické reformy po skončení války. Nastíněné schéma nejlépe odpovídá britské válečné zkušenosti, avšak podobnosti můžeme diagnostikovat i v případě české společnosti. Tyto psychologické posuny se projevily hned v několika rovinách. Za prvé v úsilí o národní sebezáchovu, ke které za války nabádal londýnský exil, stejně jako protektorátní představitelé. Za druhé po válce prostřednictvím retribuční legislativy došlo k odlišení a vyloučení kolaborantů z národního celku. Za třetí protektorátní, říšská a následně i legislativa třetí republiky důsledně rozlišovala německou a českou, resp. slovanskou příslušnost. Za čtvrté dekrety o znárodnění z října 1945 zřetelně odlišily velkoburžoazii od zbytku národního celku. Můžeme na tomto místě zopakovat postřeh starší historické literatury, která konstatovala v souvislosti s válkou silný trend k sociální nivelizaci české společnosti odbouráním dvou krajních poloh sociální stratifikace (nejbohatších prostřednictvím znárodnění a vyvlastňování kolaborantů, a nejchudších vrstev prostřednictvím rychlejšího růstu mezd za války a poválečným přidělováním zabaveného majetku).<sup>389</sup> A v neposlední řadě nelze zapomínat také na očekávání obyvatelstva, že veškeré utrpení přece jen nepostrádalo smysl a že přinese po skončení válečného běhnutí lepší a spravedlivější svět.

Výmluvně v tomto směru poznamenávají autoři čtvrtého svazku *Českých zemí v evropských dějinách*, že „sociální stát, jenž vznikl po roce 1945 ve všech demokratických západoevropských zemích, byl odpovědí na předválečnou krizi kapitalismu [a že] individualismus neřízené ekonomiky a neregulovaných společenských vztahů byl podle většinového mínění odpovědný za katastrofu 30. let, jež umožnila nástup nacismu“.<sup>390</sup> České a slovenské prostředí v tomto směru nebylo odlišné. Dobové mínění výstižně vyjádřil manifest mladých radikálně levicových odbojářů ze skupiny *Předvoj* z roku 1944: „Těšíme

---

<sup>387</sup> Více viz HAVELKOVÁ, Barbara: Genderová rovnost v období socialismu. In: BOBEK, Michal – MOLEK, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.): *Komunistické právo v Československu – Kapitoly z dějin bezpráví*, Brno 2009, s. 192 an.

<sup>388</sup> JECHOVÁ, Květa: Cesta k emancipaci. Postavení ženy v české společnosti 20. století – pokus o vymezení problému. In: *Pět studií k dějinám české společnosti po roce 1945*, Praha 2008, s. 73–87.

<sup>389</sup> KAPLAN, Karel: *Nekrvavá revoluce*, Praha 1993, s. 45–46.

<sup>390</sup> CUHRA, Jaroslav – ELLINGER, Jiří – GJURIČOVÁ, Adéla – SMETANA, Vít: *České země v evropských dějinách*, IV. díl, Praha – Litomyšl 2006, s. 163–164.

se – nač? Na minulost nemáme také právě nejpříjemnější vzpomínky – krize, nezaměstnanost, žebrácké mzdy [...] Všeho bylo dost, všechno bylo volně k dostání, ovšem jen pro ty, kdo na to měli – toto znamenají pro dělníka staré, zlaté časy. Přítomnost je hrůzná, do minulosti se vrátit nemůžeme a ani nechceme.“<sup>391</sup> Je zřejmé, že referenčním bodem tohoto citátu jsou předválečná 30. léta. Jen pouhých devět let před citovaným manifestem Předvoje uveřejnil člověk zcela odlišného ideového ražení na prvního máje 1935 v Lidových novinách svou úvahu, která zní až překvapivě podobně: „Jedno však je už téměř jisto: že hospodářská mizérie u nás, jako všude, je následek rozkladu kapitalistického liberalismu a že to jediné, co nemůže přinést nápravu, je politika vedená kapitálem. Budeme ještě dlouho, pomalu a s obtížemi hledat metody, jak přeorganizovat hospodářský život; jen na tu jedinou cestu, která vedla k dnešnímu rozvratu, se už vracet nebudeme“.<sup>392</sup> Tímto člověkem byl (možná překvapivě) Karel Čapek. Tento příklad je instruktivní z toho hlediska, že i přesvědčení stoupenci meziválečného modelu demokracie sdíleli závažné námitky proti fungování existujícího systému. Tím se vytvářela platforma, na které se v době války mohla vytvořit spolupráce komunistů s nekomunisty na bázi Národní fronty.

Vědecky konceptualizované vyjádření těchto reformních tendencí, založených na nedostacích předválečné liberální demokracie i liberálního hospodářského modelu můžeme v době druhé světové války nalézt v sociálně-teoretických úvahách prezidenta Edvarda Beneše. Svět byl válkou postaven do situace, v níž podle Benešova názoru bude nutné vyřešit tři základní problémy. Za prvé to bylo vymýcení všech pozůstatků „nacistického a fašistického totalismu“, za druhé politické přeorganizování celého evropského kontinentu, a za třetí „přebudování předválečné demokracie samé v novou demokracii“. Co tím myslel, bylo nasnadě: „Politická demokracie se musí po této válce soustavně a důsledně vyvíjet a přerodit v tzv. *demokracii sociální a hospodářskou* [zvýraznil E. B.]“.<sup>393</sup> Zároveň také nepochyboval o tom, že politických stran nesmí být tolik jako v první republice. Nakolik prezident nacházel s touto svou politickou doktrínou odpovídající odezvu také u občanů, dosvědčují výzkumy důvěry v jednotlivé politiky podle předvolebních výzkumů veřejného mínění – Edvard Beneš 80 %, na druhém místě Klement Gottwald s 18,5 %, na třetím Zdeněk Fierlinger 18 %, na čtvrtém Jan Masaryk s 13,7 %, na pátém Jan Šrámek s 12,2 %, zatímco ostatní politikové se nacházeli pod desetiprocentní hranicí.<sup>394</sup> Podobně také o omezení politického pluralismu panovala v domácím i zahraničním odboji shoda – rozdíly panovaly spíše jen v otázce, kolik stran má existovat. Nakonec byla v podstatě zlikvidována kompletní prvorepubliková pravice zákazem obnovy agrární strany, národní demokracie a

---

<sup>391</sup> Dokument přetištěn v publikaci *Předvoj 1943–1945 – Sborník příspěvků ke konferenci Sdružení domácího odboje a partyzánů*, Praha 2005, s. 102.

<sup>392</sup> MED, Jaroslav: *Literární život ve stínu Mnichova (1938–1939)*, Praha 2011, s. 46–53.

<sup>393</sup> Cit. dle BENEŠ, Edvard: *Světová krize – kontinuita práva a nové právo revoluční*, Praha 1946, s. 13–19; Podrobněji viz TÝŽ: *Demokracie dnes a zítra*, Praha 1946, s. 244–272.

<sup>394</sup> Cit. dle PEHR, Michal: *Zápas o nové Československo 1939–1946: Válečné představy a poválečná realita*, s. 191.

živnostenské strany, nemluvě o okrajových fašizujících proudech tehdejší politiky. Dominance levicových a centristických stran ve třetí republice je dalším zásadním faktorem, který usnadnil shodu o sociálně reformním programu. O tom, nakolik šlo o diktát politické elity vlastnímu obyvatelstvu patrně nemá smysl příliš spekulovat. Údaje poválečného výzkumu veřejného mínění nalezené Michalem Pehrem v tomto směru mluví jednoznačně – 57,5 % dotazovaných odpovědělo, že jim existující počet politických stran plně vyhovuje a 34,2 % se dokonce domnívalo, že je jich stále ještě příliš mnoho.<sup>395</sup>

Jinou tváří rozšířeného odmítnutí minulosti byla radikální stigmatizace pojmu liberalismus ve třetí republice. Příznačně v tomto směru Milan Drápala poznamenává, že „po válce byly v odsouzení liberalismu vzácně zajedno odlišné intelektuální proudy a osobnosti [...] a že označovat se za liberála bylo společensky neúnosné a vcelku nikdo to ani nečinil“.<sup>396</sup> Ani toto nebylo žádnou poválečnou novinkou, nýbrž kontinuálním jevem provázejícím československou demokracii již mezi válkami. Navíc to nebyl zároveň ani nijak specifický místní jev.

O výše uvedených cílech nebylo ani mezi stranami Národní fronty sporu. Lišily se ovšem zásadně v tom, v jaké míře a podobě bude tato demokracie hospodářská a sociální realizována. První mělo uskutečnit především znárodnění, druhou vybudování univerzalistického a zřetelně rovnostářského sociálního státu.

Součástí poválečné sociální reformy bylo i omezení počtu politických stran. Byly tím postiženy bývalé pravicové strany (agrárníci, národní demokraté, živnostníci a další menší uskupení). Tím, že ve třetí republice z logiky situace připadla úloha konzervující pravice stranám národně socialistické a lidové, protože jiné subjekty, více liberálně či konzervativně zaměřené byly jednoduše zakázány, usnadňovalo realizaci reformy sociálního práva. Národní socialisté byli již za první republiky stoupenci státních zásahů do ekonomiky, stejně jako i stabilními souputníky sociálních demokratů v jejich konfliktech s agrárníky o sociální legislativu. Podobně i tvář lidové strany je v tomto směru nejednoznačná. Od počátku v ní bylo silné křesťansko-sociální křídlo, na čemž nic nezměnila ani situace ve třetí republice. Příznačné jsou v tomto směru osudy stranické disidentky Heleny Koželuhové, která trvale kritizovala stranické vedení mimo jiné i proto, že strana nehájí s dostatečnou důsledností zásady kapitalismu.<sup>397</sup> Nakonec se v září 1946 dočkala vyloučení ze strany a zabavení poslaneckého mandátu. Výsledky voleb z roku 1946, kdy na Slovensku drtivě zvítězila téměř dvoutřetinovou většinou Demokratická strana (62 %), zatímco KSS neočekávaně propadla s pouhými necelými 31 %, rozhodně neznamenají, že by na Slovensku chyběla podpora sociálních reforem. Bývalý agrárník a pozdější předák Demokratické strany Ján Ševčík

---

<sup>395</sup> tamtéž, s. 190.

<sup>396</sup> DRÁPALA, Milan: *Na ztracené vartě Západu: Antologie české nesocialistické publicistiky z let 1945–1948*, Praha 2000, s. 20–22.

<sup>397</sup> Srv. tamtéž, s. 152.



vzpomínal, že již za války existovala mezi odbojovými skupinami v tom, že v nové republice musí být postátněné celé školství, těžký průmysl, banky a velkostatky. Zásada soukromého vlastnictví sice byla respektována, ale znamenalo to nikoli neomezené soukromé vlastnictví.<sup>398</sup> Ani programové dokumenty Demokratické strany nevyvolávají pochyby o tom, že ve věci projektu sociální bezpečnosti byla tato strana ochotna odchýlit se od projektu sociální bezpečnosti přislíbeného Košickým vládním programem.<sup>399</sup>

I přes vášnivé debaty na téma rozsahu znárodnění, o podstatě samotného procesu panovala shoda, jak ukazují oba poválečné vládní programy (košický program Fierlingerových vlád a budovatelský program první Gottwaldovy vlády).<sup>400</sup> Znárodnění bylo chápáno jako první krok k tomu, aby stát na tomto dispozičním základě vybudoval nový hospodářský i sociální řád – „v něm se odráží hospodářské i společenské myšlení doby“, jak poznamenal ve své nedávné monografii Jan Kuklík ml.<sup>401</sup> Likvidovala se tak hospodářská a politická moc finančního kapitálu. Hlavním aktérem se v ekonomice stal stát. Z třídně sociálního hlediska se společnost nivelizovala, což dále posilovalo možnosti existence reformního konsenzu. Lobby zaměstnavatelů totiž v meziválečném Československu fungovala zvláště po roce 1924, kdy byla uzákoněna nová právní úprava sociálního pojištění (č. 221/1924 Sb.), jako efektivní bariéra dalším nárokům levicových stran ohledně sociálních reforem.

Britové měli svou *Beveridgeovu zprávu* (Social Insurance and Allied Services) jako projekt budování nového společenského řádu po skončení války. Jakkoli nesla všechny znaky suchopárného úředního dokumentu, v zimním čase přelomu let 1942 a 1943 na ni byli prokřehlí obyvatelé Londýna ochotni stát fronty před obchody.<sup>402</sup> Češi a Slováci měli Košický vládní program, kterého bylo vytištěno na 200 tisíc kusů a který podle nikoli nevýstižných slov komunistického ministra informací Václava Kopeckého se „stal evangeliem, biblí nového Československa“.<sup>403</sup> Jak uvádí Jiří Maňák v jedné ze svých starších prací, podle průzkumu z jara 1946 vládní program bezvýhradně podporovalo 62,9 % respondentů, výslovný odpor vyjádřila necelá 2 % a zbytek občanů vyjadřoval výhrady k dílčím bodům jeho obsahu.<sup>404</sup> Průzkum veřejného mínění z května roku 1947 ukazuje

---

<sup>398</sup> BARNOVSKÝ, Michal: *Na ceste k monopolu moci: mocenskopolitické zápasy na Slovensku v rokoch 1945–1948*, Bratislava 1993, s. 21.

<sup>399</sup> Srv. SYRNÝ, Marek: *Slovenská demokrati 44–48. Kapitoly z dejín demokratickej strany na Slovensku v rokoch 1944–1948*, Banská Bystrica 2010.

<sup>400</sup> Viz *Program prvé domáci vlády republiky*, Praha 1945; *Budovatelský program Gottwaldovy vlády*, Praha 1946.

<sup>401</sup> KUKLÍK, Jan: *Znárodněné Československo – Od znárodnění k privatizaci: státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*, Praha 2010, s. 191.

<sup>402</sup> Výzkum veřejného mínění, podniknutý o dva týdny později, ukázal, že 95 % dospělých z celé země o zprávě slyšelo a má o ní rámcovou představu. LEWIS, Barbara – CONDIE, R. H. B.: The British Social Security Program, *Journal of Politics* 12, 1950, no. 2, s. 336.

<sup>403</sup> PEHR, Michal: *Zápas o nové Československo 1939–1946*, Praha 2011, s. 161.

<sup>404</sup> MAŇÁK, Jiří: K problematice a postavení čs. inteligence v letech 1945–1953, *Revue dějin socialismu* 8, 1968, zvláštní číslo, s. 1011.

podobné výsledky. Na otázku, zda bylo správné znárodnění průmyslu, odpovědělo 65 % dotázaných kladně, zatímco jednoznačně negativní odpovědi se pohybovaly jen mezi 10–15 %.<sup>405</sup>

Příslib nové kvality společenského uspořádání rezonoval napříč evropským kontinentem – můžeme jej v letech bezprostředně následujících válku považovat za doslovný transnacionální fenomén. Zastavíme se zde jen u několika vybraných příkladů, které reprezentují čtyři základní typologické formy poválečného sociálního státu evropského kontinentu. Zřejmě největší pozornost vyvolává poválečný konsensus v britské historiografii. Stoupenci této teze konstatují existenci silného konsensu v letech 1945–79, který se zrodil ze „sdílené zkušenosti“ (shared experience) války a který umožnil realizaci většiny Beveridgeova programu.<sup>406</sup> Podobnou zkušenost konstatuje pro Francii Paul Dutton: „Státní sociální a hospodářské plánování bylo široce sdíleno v podstatě všemi odbojovými skupinami jak jako lék proti ponižujícímu konci třetí republiky, tak také jako nejvíce efektivní nástroj pro válkou otřesený národ.“ A v únoru 1946 se reprezentanti všech klíčových politických stran shodli na nutnosti vytvoření univerzalistického sociálního pojištění pro všechny pracující a jejich rodiny.<sup>407</sup> Nutno ovšem poznamenat, že se ve Francii tento cíl v následujících letech nepodařilo ani zdaleka naplnit. Totéž platí i pro Německo, které si na svou sociální reformu počkalo až do roku 1957. Programové dokumenty hlavních politických stran nás nenechají na pochybách, vezmeme-li do ruky poválečný program hlavní reprezentantky tamní pravice, křesťanské demokracie, z února 1947, který výslovně hovořil o tom, že „kapitalistický hospodářský systém nenaplnil sociální zájmy německého lidu“. A v tomto směru dále stanovil, že „obsahem a cílem nové sociální a hospodářské politiky již dále nemůže být strádání pro zisk a moc nemnoha [jak se dělo v kapitalismu], nýbrž dobrý život lidu...“<sup>408</sup> U posledního „klasického“ modelu evropského sociálního státu ze standardních typologií, u Švédska, je situace poněkud odlišná, protože neprošlo válkou, ani okupací. Zde se tento sociálně-reformní konsensus zformoval již během velké hospodářské krize 30. let a byl založen na koaliční spolupráci dominantní sociální demokracie s agrární reprezentací.<sup>409</sup> Avšak podíváme-li se do sousedního Norska, které se na poli ekonomické a sociální politiky ve 30. letech ubíralo stejným směrem jako Švédsko, jakkoli tento vývoj byl přerušen okupací a instalováním kolaborantského režimu, Stein Kuhnle a Anne Sanderová konstatují, že „všechny norské politické strany od komunistů až po konzervativce vyšli z pěti

---

<sup>405</sup> Cit. dle KALINOVÁ, Lenka: *Společenské změny v čase socialistického experimentu*, Praha 2007, s. 105.

<sup>406</sup> Na druhé straně stojí revizionisté, kteří říkají, že „konsensus je přelud, který rozplývá tím více, čím se k němu více přibližujeme“. Namítají, že tím přehlízíme zásadní diference, které přetrvávaly mezi levicovými a pravicovými stranami. Jejich argumentace je však v současné historiografii zřetelně menšinová. K tomu viz FRASER, Duncan: *The Postwar Consensus: A Debate Not Long Enough?*, *Parliamentary Affairs* 53, 2000, pp. 347–362.

<sup>407</sup> DUTTON, Paul: *Origins of the French Welfare State – The Struggle for Social Reform in France 1914–1947*, Cambridge 2002, pp. 206–217.

<sup>408</sup> THERBORN, Göran: *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945–2000*, London 1995, 27–28.

<sup>409</sup> WILSON, Dorothy: *The Welfare State in Sweden*, London 1979, s. 7ff.

let německé okupace se společným politickým programem [...] vybudování ‚lidového systému sociální bezpečnosti‘.<sup>410</sup>

Jakkoli se sociální legislativa ve třetí republice omezovala hlavně na zachování fungujícího stávajícího systému, objevilo se několik opatření, která již ohlašovala novou koncepci sociální politiky. Sem patřily přídavky na děti uzákoněné v prosinci 1945 zákonem o rodinných přídavcích (č. 154/1945 Sb.). V české, ani slovenské legislativě to nebyla úplná novinka. Do té doby však na ně měl nárok jen relativně omezený okruh osob. Navíc jejich logika byla odlišná. Prvorepublikové i válečné přídavky na děti v českých zemích i na Slovensku byly podřízeny kritériu sociální potřeby – svou povahou to tedy byly jen zvláštní dávky chudinství (sociální péče). I když rodinné přídavky z roku 1945 nebyly ryze univerzalistickou dávkou, blížily se jí. Nárok na ně vznikl pouze zaměstnancům a nikoli osobám samostatně výdělečně činným.<sup>411</sup> Nejdůležitější změnou ovšem bylo odstranění testu potřeby. Na rodinné přídavky získal nárok každý pojištěnec, pokud pečoval o nezaopatřené dítě (§ 1). Rodinné přídavky fungovaly na pojistném principu a stát pouze ručil pro případ nedostatku finančních prostředků, což ovšem s ohledem na relativně vysoké odvody nebylo příliš pravděpodobné. Zavedení solidarity mezi bezdětnými pojištěnci a těmi, co pečovali o potomky, bylo v dané chvíli motivováno především mzdovým tlakem. Dopady inflačního růstu cen tak byl v případě rodin alespoň částečně redukován pomocí těchto zvláštních dávek. I když se příležitostně zdůrazňoval charakter přídávků jako pronatalitní dávky, rovnostářská konstrukce dávky tomu nijak nenasvědčovala a do popředí zřetelně vystupovala funkce mzdového vyrovnání.

Za ne zcela nová opatření můžeme považovat předpisy o řízení pracovního trhu. Zachovávala totiž výraznou kontinuitu s válečnou regulací. Třetí republika v podstatě převzala válečné úřady práce, ovšem s jednou příznačnou změnou. Nenávist obyvatelstva k těmto institucím si vyžadovala jejich nové označení. A tak v červnu 1945 vznikly okresní úřady ochrany práce.<sup>412</sup> Z dekretu č. 88/1945 Sb. o všeobecné pracovní povinnosti, vydaný 1. října 1945. Ovšem příkazování pracovníků a vynětí osoby z dosavadního pracovního místa a její umístění na jiné úředním rozhodnutím, s nímž počítal dekret, znala dobře již protektorátní praxe. Jeden z tehdejších předních odborníků v oboru sociální politiky, Bohuslav Glos, na stránkách intelektuální revue sociální demokracie *Naše doba* již záhy po skončení války explicitně ohlašoval, že „k dobám mzdového mechanismu a liberalismu se již nevrátíme [...] Za těchto okolností nebudeme moci vždy čekat, až se potřebný počet našich občanů rozhodne přejít k pracovním oborům životně důležitým. Kde to nepůjde dobrovolně,

---

<sup>410</sup> KUHNLE, Stein – SANDER, Anne: The Emergence of the Western Welfare State. In: CASTLES, Francis et al.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010, p. 80.

<sup>411</sup> Pro osoby samostatně výdělečně činné zůstávaly v platnosti dosavadní předpisy, které pomoc omezovaly jen na sociálně potřebné rodiny. Viz č. 441/1941 Sb. o zvláštních přídavcích početným rodinám a č. 217/1941 Sl. z. o přídavcích na děti robotníků.

<sup>412</sup> Nařízení vlády o zatímní výstavbě úřadů ochrany práce č. 13/1945 Sb.

bude nutno užít jistého nátlaku. Úřady ochrany práce jsou v tomto směru vybaveny náležitou pravomocí“.<sup>413</sup> Tato logika byla výmluvně vyjádřena také v § 15 zákona č. 192/1946 Sb., třebaže nikoli s takovou přísností, jakou ohlašoval výše citovaný autor: „Provedení dvouletého plánu vyžaduje soustředěného úsilí všeho občanstva a proto je každý, jemuž připadá jakýkoliv úkol k splnění tohoto plánu, povinen jej vykonati svědomitě a hospodárně podle svých osobních a sociálních poměrů a podle svých osobních a podle svých hospodářských možností.“

Hlavní novinkou třetí republiky ovšem byla příprava národního pojištění, které mělo být hlavním prostředkem realizace závazků z Košického vládního programu. Zvláštní aktivitu při jeho přípravách od počátku vykazovaly odbory. Již 25. července 1945 vyhlásil předseda ÚRO *Nástin zásad národního pojištění*. Již zde byly explicitně vyjádřeny maximy, na nichž spočíval pozdější zákon č. 99/1948 Sb: univerzalita, zvýšení dávek, ochrana před všemi důležitými sociálními událostmi, zjednodušení administrativního systému. Odbory rovněž tehdy iniciovaly vznik tří pracovních skupin – pro nemocenské pojištění, pro důchodové pojištění a pro organizaci. Tomu měl odpovídat také počet zákonů, kterými měla být sociální reforma realizována. Původně to měly být totiž být tři zákony, a nikoli pouze jeden.<sup>414</sup> Původní všeobecné očekávání, že reforma proběhne během několik měsíců po skončení války, se ukázalo být přehnané. Naopak legislativní práce se stále více vleky. Fierlingerova vláda, aby dokázala, že na reformě pilně pracuje, proto ještě těsně před volbami na jaře 1946 předložila parlamentu návrh zákona o vybudování národního pojištění. Věnoval se ovšem pouze organizačním otázkám, zatímco vlastních dávek se s výjimkou všeobecných zásad z preambule vůbec nedotýkal. Bylo jasné, že do voleb již parlament nestihne zákon schválit. Byl dílem hlavně komunistů a sociálních demokratů. Proto také není divu, že ze strany ostatních stran byl přijat velmi rezervovaně. Národně socialistický deník *Svobodné slovo* jej dokonce označil za spíchnutý horkou jehlou. Autor citovaného článku právem namítal, že když zatím není jasné, kolik celé národní pojištění bude stát, nemá smysl schvalovat tak detailní právní předpis o jeho organizační struktuře.<sup>415</sup>

Po volbách se nic nedělo a kritizovaný návrh organizačního zákona byl zapomenut. Zatímco dosud byly přípravy v ingerenci odborů, nyní se začaly o národní pojištění stále více zajímat i politické strany, shledávající jak důležité a kontroverzní otázky jsou jimi řešeny, ať již se jednalo o zájmy soukromých lékařů, požitky vysokopříjmových skupin z pojištění, nebo kontrola administrativního aparátu pojišťoven. Konflikty týkající se těchto otázek nakonec vedly k tomu, že se těsně před Únorem 1948 z národního pojištění stal závažný politický problém. Blížilo se třetí výročí konce války a sociální reforma takřka ani nezačala. Politické strany se nebyly schopny shodnout na finálním znění ani jednoho z plánovaných

---

<sup>413</sup> GLOS, Bohuslav: Plánovitá distribuce pracujících, *Naše doba* 52, 1945–46, s. 114.

<sup>414</sup> HRACHOVÁ, Sandra: Social Security nad National Insurance Act in Postwar Czechoslovakia, *Prager wirtschafts- und sozialhistorische Mitteilungen* 13, 2011, pp. 35–39.

<sup>415</sup> Rovně a jasně, *Svobodné slovo* 2, 14. května 1946.

zákonů. Vláda je nakonec začala probírat v ten nejméně vhodný čas –13. února 1948, kdy se již schylovalo k eskalaci konfliktu v Národní frontě, jež nakonec vyvrcholila mezi 20. a 25. únorem politickou krizí a následnou rekonstrukcí Gottwaldovy vlády, považovanou za počátek diktatury KSČ v Československu.

## Kapitola sedmá: Období 1948–1956

Období mezi rokem 1948 a 1956 můžeme z hlediska vývoje sociální politiky rozdělit do tří období. První období zahrnuje roky 1948–1951, v nichž bylo realizováno národní pojištění v původní podobě. Ve druhém období, zahrnujícím rok 1952 a první polovinu roku 1953, došlo jednak k zásadní legislativní změně, označované jako „přebudování národního pojištění“, jež nasměrovala příští vývoj sociálního práva k recepci sovětského modelu. Dále se v tomto období negativně projevila změna prvního pětiletého plánu z roku 1951. Začal být kladen zvýšený důraz na investice směřující do výstavby kapacit těžkého průmyslu, které již předtím nebyly ani zdaleka zanedbatelné, což se mimo jiné projevilo i poklesem životní úrovně obyvatelstva a radikální subordinací sociální politiky potřebám politiky hospodářské. Třetí období začalo v polovině roku 1953, kdy se v politice strany a vlády začal pozvolna projevovat kurz zdůrazňující růst životní úrovně. Tehdy byl také dovršen proces převzetí sovětského modelu sociální správy novou legislativou z roku 1956.<sup>416</sup>

Únorový převrat v roce 1948 z hlediska vývoje sociální politiky neznamenal žádný zásadní přelom. Nová (druhá) Gottwaldova vláda se pasovala do postavení důsledného uskutečnovatele poválečných vládních programů. V programovém prohlášení vlády v parlamentu dne 10. března 1948 v tomto smyslu staronový premiér Gottwald prohlásil: „V květnu 1945 jsme ze zasedací síně vlády vyhodili reakci dveřmi a v únoru 1948 se ukázalo, že nám tam reakce vlezla oknem [...] K doplnění a rekonstrukci vlády došlo přísně ústavní, demokratickou a parlamentní cestou<sup>417</sup> [...] Program [nové] vlády možno rozdělit zhruba na tři části: vláda chce za prvé uskutečnit ony nejdůležitější části vládního programu z července roku 1946, které dosud splněny nebyly. Vláda chce za druhé vtělit v čin ony požadavky, které byly vytyčeny celostátním sjezdem závodních rad a odborových organizací dne 22. února 1948,<sup>418</sup> jakož i sjezdem rolnických komisí ve dnech 28. a 29. února 1948. Za třetí musí vláda uskutečnit ony postuláty, které vyplynuly z rozdrčení protivládního reakčního spiknutí v únoru 1948 [...] Kromě velkého díla nové ústavy uzákoníme ještě před volbami národní pojištění, jedinečné v celém světě...“<sup>419</sup> Aby KSČ legitimizovala své změněné postavení v mocenském systému, spustila v parlamentu během jarních měsíců doslovnou

<sup>416</sup> Podrobněji k této problematice viz RÁKOSNÍK, Jakub: Převzetí sovětského modelu sociální správy v Československu v letech 1950–1956. In: KÁRNÍK, Zdeněk – KOCIAN, Jiří – PAŽOUT, Jaroslav – RÁKOSNÍK, Jakub: *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu*, sv. VI, Praha 2009, s. 174–189.

<sup>417</sup> K diskuzi o ústavnosti únorového převratu viz WEYR, František: Pojem puče, *Filozofický časopis* 43, 1995, s. 449–459. PAVLÍČEK, Václav: *O české státnosti*, II. svazek, Praha 2002, s. 201–270. VEBER, Václav: *Osudové únorové dny*, Praha 2008; KAPLAN, Karel: *Pět kapitol o únoru*, Brno 1997.

<sup>418</sup> Z hlediska dalšího vývoje československého sociálního státu mezi přední požadavky sjezdové rezoluce explicitně patřilo i „bezodkladné uzákonění národního pojištění a zabezpečení důchodu pro v práci zestárlé dělníky, živnostníky i rolníky i upravení důchodů státně zaměstnaných penzistů tam, kde nízké důchody úpravy vyžadují.“ Antonín Zápotocký tu dokonce požadoval retroaktivitu zákonů o národním pojištění, aby nabývaly účinnosti zpětně již k 1. lednu 1948 bez ohledu na to, kdy budou schváleny. *Sjezd velkého rozhodnutí: I. celostátní sjezd delegátů závodních rad a skupin ROH*, Praha 1968, s. 105.

<sup>419</sup> *Stenografické záznamy schůzí ÚNS*, období: 1946–1948, 94. schůze, 10. března 1948.

legislativní smršť reformních zákonů. Byla schválena nová pozemková reforma (č. 46/1948 Sb.), zákon o státní podpoře novomanželům (č. 57/1948 Sb.), nový školský zákon (č. 95/1948 Sb.) nebo další znárodnění nad 50 zaměstnanců (několika zákony, např. č. 120/1948 Sb.). Právě v tomto období byl také dne 15. dubna vyhlášen zákon o národním pojištění (č. 99/1948 Sb.). Tuto poúnorovou legislativní smršť nakonec završilo přijetí nové Ústavy 9. května, která završovala dosavadní budování lidově demokratického systému v Československu. Poprvé v českých (nikoli slovenských) dějinách se tak v ústavním právu objevila explicitně uvedená tzv. hospodářská a sociální práva. Článek III deklaroval, že „národním pojištěním je občanům zajištěno zaopatření při nezpůsobilosti k práci“. V § 29 bylo stanoveno, že „všem občanům přísluší právo na léčebnou péči a na zaopatření jak ve stáří, tak i při nezpůsobilosti k práci a při nemožnosti obživy“.

Reforma pojištění byla v letech 1945–1948 budována podle logiky, jejíž inspirace byla více britská než sovětská, což dosvědčuje i jeho označení.<sup>420</sup> Zřejmě proto si také parlamentní řečníci, když národní pojištění obhajovali v parlamentu, dali práci s tím, aby jakékoli souvislosti s britskou „buržoazní“ sociální reformou eliminovali. Evžen Erban, když se v Ústavodárném národním shromáždění dne 14. dubna 1948 začalo projednávat národní pojištění, zcela odmítl jakoukoli souvislost mezi Beveridgeovým plánem a československým národním pojištěním, když kategoricky prohlásil: „Sjezd politické strany anglické buržoazie [konzervativců] schválil tedy zásady plánu s odůvodněním, že jsou v soulase se zdravými snahami o zlepšení životních podmínek lidu v rámci platné hospodářské a politické soustavy. K tomu si neodpustil poznamenat Bernard Shaw v článku napsaném k výročí úmrtí Karla Marxe: ‚Kdyby Marx nyní žil, nazval by patrně sira Beveridge prohnaným usmiřovatelem, který se pokouší vykoupit kapitalismus za nové kouzelné slovo [národní pojištění – *pozn. J.R.*]‘.“<sup>421</sup>

Po pravdě není zcela adekvátní považovat národní pojištění za prostou recepci britského vzoru. Za prvé v jeho konstrukci existovaly významné rozdíly v porovnání s Beveridgeovým plánem (viz níže). Za druhé v prostředí domácí rezistence za války (myslíme tím, pojišťovací experty z existujících sociálních pojišťoven a v rámci odborové organizace) vznikaly plány uskutečnění univerzalistického pojištění nezávisle na těchto zahraničních inspiracích. A za třetí lze národní pojištění považovat i za faktické uskutečnění již starších domácích plánů sociálních reformátorů z počátku 20. let. Tehdy nejenže existoval plán pojištění obdobných parametrů, nýbrž příslušné zákony byly i parlamentem schváleny a jen v důsledku politických okolností následujících po roce 1925 nebyla vydána prováděcí

---

<sup>420</sup> Již v roce 1911 byl ve Velké Británii schválen *National Insurance Act*, na který navázal stejnojmenný zákon z roku 1946.

<sup>421</sup> *Stenografické záznamy schůzí ÚNS*, období: 1946–1948, 103. schůze, 14. dubna 1948.

nařízení, a tak osoby samostatně výdělečně činné zůstaly z režimu sociálního pojištění i nadále vyloučeny.<sup>422</sup>

Britský Beveridgeův plán byl založen na šesti základních principech, z nichž národní pojištění respektovalo jen některé:<sup>423</sup>

Za prvé to byla rovnost požitků. Měla být proto stanovena jednotná a rovná dávka pro všechny relevantní sociální události. Československý model tuto zásadu respektoval jen částečně. Byl totiž založen na dvousložkové konstrukci důchodu, kdy první složka naplňovala tento princip, zatímco druhá složka zohledňovala míru odvedeného pojistného. Britové naopak zavedli doplňkové dobrovolné zaměstnanecké pojištění (tzv. occupational pensions), aby umožnili pracujícím s vyššími příjmy zajistit si vyššími odvody vyšší důchodové dávky.

Za druhé to byla rovnost příspěvků, tj. všichni přispívají do systému stejnou absolutní částkou, pokud všichni dostávají stejně vysokou dávku. Československé národní pojištění svou konstrukcí pojistného jako procenta mzdy tuto zásadu nerespektovalo a bylo proto podstatně více redistributivní.

Třetím principem bylo sjednocení administrativy. Vytvořením Ústřední národní pojišťovny v Praze s její slovenskou pobočkou v Bratislavě byl tento požadavek naplněn do důsledků.

Čtvrtým principem byla adekvátnost požitků. Zatímco Beveridge počítal se skutečným nejnutnějším minimem, československý systém byl podstatně štedřejší. I když ne zcela důsledně, přesto se vycházelo ze základní maximy, aby dosavadní nízká ochrana některých skupin obyvatelstva byla přizpůsobena nejvyšším standardům, platným pro dosud privilegované skupiny pojištěnců, což souviselo se snahou zřetelnou již po celé období třetí republiky, aby byly maximálně omezeny stavovské rozdíly v pojištění a důchody z něj nivelizovány.

Pátým principem byl univerzalizmus. Každý občan měl být do systému zařazen a žádná relevantní sociální událost neměla být ponechána mimo tento veřejnoprávní pojistný systém. V ČSR sice nebyla z důvodů povýtce ideologických zařazena do národního pojištění podpora v nezaměstnanosti (existovala pro ni zvláštní doplňková právní úprava), avšak s ohledem na fakt trvalé plné zaměstnanosti v tomto období nemusíme brát na tuto odlišnost zřetel. Zahrnutím 95 % všeho obyvatelstva maxima univerzalizmu byla národním pojištěním jistě naplněna.

---

<sup>422</sup> K této problematice viz zvláště DEYL, Zdeněk: Z historie přípravy a vzniku zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, *Československý časopis historický* 21, 1973, s. 527–552.

<sup>423</sup> Viz BEVERIDGE, William: *Social Insurance and Allied Services*, § 303. Přetisk viz GOODIN, Robert – MITCHELL, Deborah (eds.): *The Foundations of the Welfare State*, vol. II, Cheltenham 2000, p. 149.



Na šestém místě jmenoval Beveridge klasifikaci, resp. třídění (classification). Měla tím být odstraněna logika bismarckovského pojištění, založeného na důsledné stavovské diferenciaci, která dominovala i československému pojištění před rokem 1948. Veřejnoprávní sociální pojištění nemělo podle jeho názoru utužovat třídní bariéry uvnitř společnosti, jak to tradičně činil bismarckovský model.<sup>424</sup> Můžeme v tom spatřovat i rozdílné ideologické rysy obou systémů – bismarckovský vycházející z konzervativní koncepce organicky uspořádané hierarchické společnosti versus beveridgeovské liberální rovnostářství. Československé národní pojištění z tohoto hlediska můžeme klasifikovat jako pokus o realizaci v zásadě beveridgeovského modelu, který si domácí expertní prostředí po několik generací uvyklé na bismarckovské pojišťovací principy přizpůsobilo své tradici a potřebám.

Po přijetí národního pojištění, jemuž byla až do října 1948 stanovena několikaměsíční legisvakance, a po schválení nové ústavy nastalo několikaměsíční mezidobí. Rychlý reformní proces z předchozích měsíců, jako by se zastavil. Došlo tehdy totiž k důležitému zlomu – 28. června 1948 byla přijata rezoluce Informbyra (poválečného nástupce III. internacionály zajišťujícího koordinaci mezinárodního komunistického hnutí) o situaci v komunistické straně Jugoslávie, které vedlo k vyloučení Jugoslávčů z organizace a ve svých důsledcích znamenalo i likvidaci možnosti národních cest k socialismu, jejímž výrazem byla i československá třetí republika. Jan Křen bezprostřední vnitropolitické následky této mezinárodní krize východního bloku diagnostikoval ve své knize výmluvně: „Na nějakou dobu tím vznikla zmatečná situace, kdy nebylo jasné, zda už platí nový tvrdý kurz „dvou táborů“, nebo stále ještě lidová demokracie.“<sup>425</sup> Pro sociální politiku či v širším smyslu společenskou transformaci v Československu měl tento stav za následek několikaměsíční mezidobí, kdy úkoly poválečných vládních programů byly v zásadě naplněny, diktatura komunistické strany nastolena, a zároveň nebylo zcela jasné, jak dále pokračovat. Někteří autoři hovoří o tom, že nastala „jakási přechodná doba před tím, než se komunisté pustili do výstavby socialismu“.<sup>426</sup>

V tomto mezidobí, než vešlo národní pojištění v účinnost, byla nejprve vybudována jeho organizační báze. Do té doby provádělo sociální pojištění množství nositelů (největšími byla Ústřední sociální pojišťovna pro běžné zaměstnance a Všeobecný penzijní ústav pro soukromé zaměstnance ve vyšších službách). V červenci 1948 bylo nejprve dokončeno vytvoření Ústřední národní pojišťovny (ÚNP), což znamenalo likvidaci více než 250

---

<sup>424</sup> Bismarckovská koncepce sociálního pojištění vychází z principu relace příjmů (a tím i pojistného) a dávek (tzv. earnings-related benefits). Beveridgeovská koncepce vychází z principu minimální rovné dávky (tzv. flat-rate minimum benefits). Vyšší životní úroveň si střední a vyšší sociální třídy musí zabezpečit prostřednictvím soukromého připojištění prostřednictvím finančních institucí, anebo prostřednictvím tzv. zaměstnaneckých penzí (occupational pensions). K této distinkci, která přetrvává na evropském kontinentě dodnes, viz důkladněji BONOLI, Giuliano: Two Worlds of Pension Reform in Western Europe, *Comparative Politics* 35, 2003, pp. 399 – 416.

<sup>425</sup> KŘEN, Jan: *Dvě století střední Evropy*, Praha 2005, s. 593.

<sup>426</sup> MAREK, Pavel: *České živnostnictvo 1945–1960. Likvidace živnostníků, řemeslníků a obchodníků v českých zemích*, Brno 2006, s. 115.

pojišťovacích ústavů a sloučení jejich agendy.<sup>427</sup> ÚNP se stala jediným nositelem pojištění pro celý stát a pro všechna odvětví sociálního pojištění. Orgánem státního dozoru zůstalo ministerstvo ochrany práce a sociální péče (dále MPSP). Zákon č. 99/1948 Sb. obsahoval podrobnou úpravu fungování ÚNP, a to v paragrafech 152–192. Jako vrcholný orgán sídlící v Praze se nemohla obejít bez územních organizačních složek, kterými byly národní pojišťovny a okresní národní pojišťovny.<sup>428</sup> Podle situace z roku 1949 existovalo celkem 156 okresních institucí a pobočka v Bratislavě se statutem národní pojišťovny. Zákon o národním pojištění nabyl účinnosti dne 1. října 1948.

Následující směry vývoje sociální ochrany naznačil, třebaže jen vágně a v obecných konturách, zákon o prvním pětiletém plánu rozvoje ČSR z 27. října 1948 (č. 241/1948 Sb.), stručně označovaný jako první pětiletka, který zakotvoval program rozvoje hospodářství. V § 16 cit. zákona byly zakotveny následující úkoly: zabezpečení léčebné péče všem občanům a její adekvátní přiblížení odpovídajícímu moderní lékařské vědě; zabezpečení všem práce neschopným zajištění základní životní úrovně; úsilí o snižování výrobních ztrát vznikajících pracovní neschopností; zlepšování sociální správy prostřednictvím budování nových poboček okresních národních pojišťoven, resp. jejich detašovaných pracovišť v odlehlých oblastech, aby nevznikaly ztráty ve výrobě kvůli náročnému dojíždění. Podobně i následující § 17, obsahující normy pro zlepšení zdravotní péče, počítal s navýšením počtu lůžek a léčebných institucí v konkrétních číslech. Již zde můžeme pozorovat náznaky priorit budoucí zdravotní politiky. Pro období fungování národního pojištění předtím, než došlo k jeho přebudování na konci roku 1951, byla typická dualita správy zdravotnictví, která se štěpila mezi ÚNP a státní zdravotní správu. Následný vývoj směřoval k důslednému postátnění.

Na podzim 1948 začalo být ve věci dalšího vývoje vnitřní politiky jasno. Jen tři dny poté, co nabylo národní pojištění účinnosti, vyšel v tehdejším věstníku Informbyra pro budoucí vývoj komunistických režimů ve východní Evropě instruktivní článek, jehož autorem byl tehdejší přední polský komunista Alexander Zawadski. Stálo v něm: „Zkušenosti socialistické výstavby v SSSR s přihlédnutím ke konkrétní historické situaci, se stalo trvalou podmínkou rozvoje těchto zemí [...] Každý pokus stavět proti těmto zkušenostem tak zvanou vlastní cestu k socialismu [...] nutně vede k přechodu na protisovětské pozice, vede ke zradě na dělnické třídě a na vlastním národě.“<sup>429</sup> V dané chvíli ještě ovšem nebylo zdaleka zřejmé, nakolik se přebírání „osvědčených sovětských zkušeností“ bude týkat také nově vybudované struktury sociálního státu.

Zásadním opatřením na poli sociální politiky ještě z posledních měsíců roku 1948 bylo zavedení třídních preferencí do zásobování obyvatelstva. Původní předúnorový model

---

<sup>427</sup> Dosavadní práce a nejbližší úkoly národního pojištění, *Svépomoc*, 1949, č. 7, s. 102.

<sup>428</sup> Více viz ERBAN, Evžen – MARÍK, Jaromír – VAVŘÍČKA, František: *Národní pojištění*, Praha 1948, s. 148an.

<sup>429</sup> *Některé problémy světové zemědělské politiky v lidově demokratických, kapitalistických a koloniálních zemích*. Sborník článků a statí z časopisu *Za trvalý mír, za lidovou demokracii*, Praha 1950, s. 11.

přídělového systému žádná třídní kritéria neobsahoval.<sup>430</sup> Od ledna 1949 se pak přistoupilo již k otevřeně třídně preferenčnímu systému v zásobování, který byl prvním krokem v nově vytyčené třídní politice omezování a zatlačování kapitalistických živlů, přijaté na zasedání ÚV KSČ ve dnech 17.–18. listopadu 1948. Brzy poté nastoupilo vyloučení samostatně podnikajících (s výjimkou zemědělců do 15 hektarů půdy, pokud splnili všechny své dodávkové a platební povinnosti) z vázaného trhu, s platností od ledna 1949. Tehdejší ministr průmyslu Gustav Kliment ve svém projevu při této příležitosti posluchače ubezpečil, že „v tomto způsobu přednostního zásobování se bude i nadále pokračovat a podle možnosti se budou pracujícím poskytovat zvláštní přiděly, zejména ovšem těm, kteří se svou prací zvláště zaslouží při plnění výrobních úkolů v pětiletce, jako jsou úderníci, stachanovci, zlepšovatelé naší výroby atd.“<sup>431</sup>

V průběhu roku 1949 se postupně začaly rýsovat i kontury budoucího vývoje směřujícího k sovětizaci struktury sociální správy stále zřetelněji. Již IX. sjezd KSČ, konaný ve dnech 25.–29. května 1949, naznačil směry, kterými se systém sociální ochrany bude v následujícím období ubírat. Právě v této době se začalo generovat nové chápání sociální politiky, typické pro následující období vrcholícího budovatelského úsilí v první polovině 50. let. Dostatečně výmluvný je v tomto směru jeden z klíčových programových dokumentů označovaný jako *10 bodů prezidenta Klementa Gottwalda*. Na prvním místě je příznačně jmenováno splnění hospodářského plánu ve všech oborech hospodářství a také další tři body se věnují hospodářským cílům. Jediným ustanovením, které se dotýká oblasti sociální politiky, bylo ustanovení bodu 2, který prohlašoval, že „bude možno zlepšovat zásobování obyvatelstva potravinami a spotřebním průmyslovým zbožím“, avšak i to bylo primárně determinováno nejprve „rozšířením a zlevněním výroby“.<sup>432</sup> Nezáměrně v tomto směru sehrálo negativní úlohu i schválené národní pojištění. KSČ totiž považovala otázky sociálního zabezpečení prozatím za vyřešené a svou energii tedy mohla vrhnout jinými směry.

Příčiny tohoto „ekonomismu“ československých komunistů pramenily podle našeho názoru ze dvou zdrojů. První byl povýtce ideologický. Chtěli sami sebe považovat za pravé marxisty, resp. stoupence marxismu-leninismu. Důraz na ekonomickou základnu, kdy politická, právní a kulturní nadstavba je jejím pouhým derivátem, přijímali v absolutizované

---

<sup>430</sup> BRABEC, Václav: *Budování socialistického Československa*, Praha 1986, s. 27. To se týká stránky spotřebitelské. Z hlediska dodavatelského byly diskriminovány soukromé provozovny v dodávkách již nejpozději od konce roku 1947. Toto třídní zásobování obchodů se promítlo např. do skutečnosti, že se v roce 1949 socialistický sektor podílel na celkovém obratu více než polovinou a odebíral z rozděloven 3/4 zboží, přestože představoval pouze asi 1/5 všech existujících obchodů. Viz MAREK, Pavel: *České živnostnictvo 1945–1960*, Brno 2006, s. 140. Důsledná likvidace soukromého sektoru v obchodu proběhla velmi rychle. Do roku 1953 již 99,5 % maloobchodního obratu zajišťoval socialistický sektor (v roce 1948 to bylo jen 31,3 %). Cit. dle X. sjezdu Komunistické strany Československa – Projevy a dokumenty, *Nová mysl* 8, 1954, č. 7, s. 683.

<sup>431</sup> Cit. dle KLIMENT, Gustav: Zavádíme nový způsob zásobování, *Odborář* 2, 1949, č. 1, s. 7. Výjimky platily pro drobné zemědělce.

<sup>432</sup> Cit. dle *Odborář* 2, 1949, s. 669an.

formě. Druhou příčinou byl dominantní vliv sovětské politiky a zájmů SSSR, kde radikálně pojatá investiční politika, navíc redukovaná jen na vybraná odvětví preferovaného průmyslu, vedla k podceňování nejen dalších hospodářských odvětví, nýbrž i jiných oblastí, s hospodářstvím souvisejících volněji. V samotné sociální politice se tento trend projevoval důrazem na takové postupy, které odpovídaly růstu a podpoře výroby, tzn. podpora zaměstnávání důchodců, prostřednictvím institutů sociálního pojištění omezovat fluktuaci a absentismus, dávkovým zvýhodněním odměňovat zasloužilé budovatele socialismu apod. I zde se mělo projevit stalinské zostřování třídního boje, což záhy vyústilo v programovou diskriminaci třídních nepřátel v důchodovém zabezpečení. Komunisté nakonec v nové právní úpravě sociálního zabezpečení z roku 1956, kterou můžeme považovat za dovršení přejímání sovětského systému, vybudovali také soustavu preferencí pro vybrané kategorie pracujících, čímž se paradoxně systém sociální ochrany obyvatelstva začal svou logikou vracet stále více zpátky k meziválečnému stavovskému modelu, který právě původní národní pojištění mělo odstranit.

Dalším důležitým faktorem určujícím příští vývoj bylo přesvědčení, že v novém systému sociální politika vůbec nebude potřeba, protože řada sociálně patologických jevů byla považována jen za důsledek předchozího buržoazního společenského uspořádání a o ostatní se měla v socialistické společnosti postarat hospodářská politika, v níž se politika sociální „rozpuští“.<sup>433</sup> Odborník na historii východoněmeckého sociálního státu, Dierk Hoffmann, to oprávněně považuje za obecný rys raných fází vývoje sovětských satelitů ve východní Evropě a v tomto směru poznamenává: „S příchodem diktatury proletariátu se rozšířilo přesvědčení, že vykořisťování člověka člověkem zmizí. Proto byla sociální politika považována jen za jakýsi „lazaret kapitalismu“. V praxi však komunistické elity musely reagovat na rostoucí potřebu sociální politiky, a proto ji [i přes toto přesvědčení] de facto realizovaly [...] Proto od počátku padesátých let dochází k postupnému opětovnému ocenění tohoto pole aktivit státní moci.“<sup>434</sup> Skutečně se na první pohled může zdát paradoxní, že stát tak silně se zaštiťující zajištěním sociálních jistot obyvatelstva fakticky „popíral samostatnost sociální politiky, podřizoval ji výrobě materiálních statků a plnění hospodářských plánů, a neuznával ani fakt, že uspokojování potřeb stimuluje ekonomiku“.<sup>435</sup> V kontextu doby však takový postup byl zcela konsekventní. Komunistická ideologie předpokládala, že v socialistické společnosti nebudou chudí lidé, a proto nebude ani potřeba zvláštní sociální péče, a tak docházelo k postupné likvidaci institucí, které se na tuto klientelu orientovaly. Tento trend nakonec v Československu vedl až k tomu, že v roce 1951 bylo zrušeno samotné

---

<sup>433</sup> PINC, Karel: Sociální politika a socialistické hospodářství, *Acta Oeconomica Pragensia* 3, 1983, XVII, s. 46–47.

<sup>434</sup> HOFFMANN, Dierk: Entstalinisierung und Sozialpolitik im Ostblock: Soziale Sicherungssysteme im Ausbau. In: ENGELMANN, Roger – GROßBÖLTING, Thomas – WENTKER, Hermann (ed.): *Kommunismus in der Krise: Die Entstalinisierung 1956 und die Folgen*, Göttingen 2008, S. 446.

<sup>435</sup> KALINOVÁ, Lenka: *Společenské změny v čase socialistického experimentu: K sociálním dějinám v letech 1945–1969*, Praha 2007, s. 142.

ministerstvo práce a sociální péče, jehož agenda se rozmělnila mezi více státních institucí, především nově zřízené ministerstvo pracovních sil a později ustavený Státní úřad důchodového zabezpečení. Sociální politika se tak měla stát integrální součástí vrcholného hospodářského plánování, což mělo za druhotný následek její subordinaci ekonomickým zájmům. Ostatně klíčové sociálně politické heslo II. všeodborového sjezdu, znějící *Národní pojištění čelem k výrobě*, výstižně vyjadřovalo snahu o úzké propojení s potřebami ekonomického růstu a v důsledku toho také podřizování pojišťovacích institutů zájmům hospodářské politiky.

Zmíněný II. všeodborový sjezd se konal ve dnech 11.–15. prosince 1949. Antonín Zápotocký tehdy ve svém projevu v souladu s výše uvedenými intencemi komunistické sociální politiky zdůraznil, že pro příště bude nutné národní pojištění ještě více opřít o výrobu, přenést administrativu do podniků a ještě silněji sepnout organizaci pojištění s jednotnou odborovou organizací. V závěru svého projevu uvedl: „Nepodáváme dnešnímu sjezdu v tomto směru žádné konkrétní návrhy. Upozorňujeme jen, že organizace národního pojištění je problém, který nebyl ještě s konečnou platností u nás vyřešen.“ O něco podrobněji hovořil na sjezdu Evžen Erban, který poukázal na to, že v provádění zákona o národním pojištění a zčásti i v jeho konstrukci se prý ukázaly nedostatky. Dále také prohlásil, že je třeba administrativně sjednotit (rozuměj postátnit) zdravotní péči. Jako bezprostřední úkoly ve svém projevu vytyčil jednak přenesení nemocenského národního pojištění na odbory a jednak již zmíněné sjednocení zdravotní péče.<sup>436</sup> Nejpozději zde byla nastoupena cesta k důsledné sovětizaci československého sociálního státu.

Národní pojištění bylo realizováno po částech – nebylo totiž jasné, zda univerzalistický systém bude skutečně finančně udržitelný. Proto k zahrnutí některých občanů docházelo až postupně. V roce 1950 došlo k důležité změně. Do jednotného pojistného systému byli zařazeni státní zaměstnanci, kteří tradičně měli vlastní systém veřejného zaopatření, jehož kořeny sahají až do 18. století k byrokratizačním reformám Marie Terezie.<sup>437</sup> Zákon č. 66/1950 Sb. o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců odboural naprostou většinu dosavadních privilegií této skupiny, včetně výhod v rámci sociální ochrany. Z hlediska pracovního práva bylo nejvýraznější změnou zrušení tzv. definitivy.<sup>438</sup> Definitiva spočívala v tom, že tzv. definitivně ustanovený úředník mohl být propuštěn jen za nejvýznamnější disciplinární provinění, které posuzoval disciplinární senát. Důvodová zpráva se nijak netajila cílem zbavit veřejné zaměstnance v maximální míře jejich dosavadních zvýhodnění. Odbourání definitivy bylo vysvětlováno více méně pragmatickými důvody: „Ve všech těchto případech byla dosavadní definitiva, nehledíc k jiným důsledkům,

---

<sup>436</sup> II. všeodborový sjezd o národním pojištění, *Svépomoc* 56, 1949, s. 178.

<sup>437</sup> K vývoji viz JEŘÁBKOVÁ, Ludmila – SALCMANOVÁ, Miluše: *Vývoj důchodového zabezpečení v ČSSR (1930-1956)*, Praha 1965, s. 13–14.

<sup>438</sup> Do té doby se poměry státních zaměstnanců řídily pravidly tzv. služební pragmatiky. Viz č. 15/1914 ř. z., zákon o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů.

mocnou brzdou a překážkou k nápravě poměrů. V tomto ohledu poskytuje tedy osnova státní správě v rozvazatelnosti pracovního poměru pružný prostředek sledující ozdravení a posílení státního aparátu.“<sup>439</sup>

Podobně došlo i k eliminaci výhod v oblasti sociálních práv státních zaměstnanců.<sup>440</sup> Nejzásadnější změnou v tomto směru bylo ustanovení § 29, v němž stálo: „Pro zaměstnance v činné službě, kteří do dne počátku účinnosti tohoto zákona nebyli účastni národního důchodového pojištění, a pro poživatele odpočívacích (zaopatřovacích) platů platí ode dne účinnosti tohoto zákona předpisy o národním důchodovém pojištění.“ Logiku tohoto postupu nám osvětluje jeden z dobových interních dokumentů ÚV KSČ: „Jako hlavní a nejdůležitější důvod pro dosavadní (výhodnější) úpravu pensijního zabezpečení veřejných zaměstnanců, která zůstala v platnosti i po zavedení národního důchodového pojištění, bývá uváděna jednak zvláštní úprava pracovních poměrů veřejných zaměstnanců, jakož i nižší úroveň jejich platů ve srovnání s platem soukromých zaměstnanců. Nyní, kdy pracovní a platové poměry veřejných zaměstnanců budou přizpůsobeny soukromým zaměstnancům, odpadá tedy i důvod pro zvláštní úpravu pensijního zaopatření a nastává vhodný okamžik pro převod veřejných zaměstnanců do národního důchodového pojištění.“<sup>441</sup>

Likvidaci zvláštního postavení státních zaměstnanců v rámci národního pojištění můžeme považovat za jeden z nejzásadnějších projevů jeho rovnostářské povahy. I když, jak již bylo řečeno, jeho hlavním výdobytkem mělo být zahrnutí také osob samostatně výdělečně činných do pojišťovacího systému, stalo se tak pouze na poli důchodového zabezpečení. Jejich nemocenské pojištění bylo stále odkládáno z obav o udržení finanční rovnováhy pojištění. Jistěže zde hrály roli také tehdejší vládní priority. Probíhala kolektivizace a rychle postupoval proces likvidace živnostenského stavu. Proto ani důsledná realizace pojištění těchto mizejících společenských stavů nemusela být považována za otázku dne.<sup>442</sup>

Výše citované požadavky II. všeodborového sjezdu byly realizovány zákonem o přebudování národního pojištění (č. 102/1951 Sb.), který byl vyhlášen na konci roku 1951. První, nejvíce viditelnou, motivací tohoto postupu bylo využití nástrojů sociální ochrany pro realizaci cílů hospodářské politiky, což můžeme považovat za konsekvenci výše rozebíraného ekonomistického pojmání sociální politiky. Výmluvně tyto cíle vyjádřil 1. června 1950 Antonín Zápotocký ve svém projevu v sanatoriu ÚNP na Vráži, kde prohlásil:

---

<sup>439</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, Národní Shromáždění ČSR 1948–1954, tisk č. 442.

<sup>440</sup> Např. státní úřednice se podle původního platového zákona č. 103/1926 Sb. těšily dovolené v délce tří měsíců, zatímco ostatní zaměstnankyně podle prvorepublikové právní úpravy měly jen dvanáct týdnů. Podle § 13 zákona č. 66/1950 Sb. bylo i pro státní úřednice nekompromisně stanoveno, že „pro těhotenství nebo mateřství je omluvena po dobu 18 týdnů, v nichž došlo k porodu“, což v té době znamenalo totožná pravidla jako v případě ostatních zaměstnanců. Podobné platilo také pro přídavky na děti (§ 15).

<sup>441</sup> Národní archiv, Fond: ÚV KSČ 1945–1989, Praha – komise – hospodářská rada, sv. 53, a. j. 388.

<sup>442</sup> Přehled předpisů, kde se ve sledovaném období projevovalo nestejně zacházení s osobami samostatně výdělečně činnými viz TOMKOVÁ, Milada: Sociální zabezpečení. In: BOBEK, Michal – MOLEK, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*, Brno 2009, s. 696–697.

„Chceme a musíme se však podle sovětského vzoru postarati také co nejdříve o to, aby naše národní pojištění se svými dávkami stalo se nástrojem podporujícím výrobu a produktivitu práce, tedy, aby vedle své funkce sociální převzalo také funkci hospodářskou.“<sup>443</sup> Realizace těchto cílů se v praxi projevovala vícero způsoby. Již od roku 1949 začalo usnadňování souběhu zaměstnání a pobírání důchodu (nařízení č. 16/1949, resp. č. 49/1951 Sb.).

Druhou motivací byla likvidace přílišného rovnostářství. Dokud bylo cílem odstranění bismarckovských zásad tradičního československého sociálního pojištění, tedy likvidace rozdílných pojišťovacích pravidel pro jednotlivé kategorie pracujících, bylo rovnostářství chápáno jako pozitivní opatření. Jakmile se na národní pojištění začalo nahlížet více jako na nástroj napomáhající hospodářskému rozvoji, právě diferenciaci požitků měla být tím zásadním krédem prováděných změn. To potvrzuje i jeden z interních materiálů ÚV KSČ z června 1950: „Dávky národního pojištění se musí proto konstruovat tak, aby byly pobídkou pro zvyšování produktivity práce, zvyšovaly přitažlivost zaměstnání důležitých, namáhavých, nebezpečných a opomíjených [...] Národní pojištění musí být účinným nástrojem i pro potírání absentismu, nežádoucí fluktuace a předčasného odchodu z pracovního procesu.“<sup>444</sup> Evžen Erban hlavní příčiny nespokojenosti KSČ se stávající podobou národního pojištění později vyjadřoval velmi příkře: „Zákon o národním pojištění zabezpečil ve své původní koncepci všechny občany bez ohledu na jejich sociální postavení a dává právo účasti na této vymoženosti dělnické třídy dokonce příslušníkům zbytků vykořisťovatelské vrstvy [...] Umožňuje příživnictví živlů, cizích svazku dělníků a rolníků a na druhé straně nepamatoval ve své původní formě na nutnost zvláštního zabezpečení zemědělských družstevníků, tvořících předvoj naší socialistické vesnice [...] Celkový způsob přiznávání důchodů působí demobilizačně a odrazuje pracující, aby pokračovali v práci. V celku rovnostářský způsob přiznávání důchodů nepodporuje přechod pracovníků k společensky důležitější práci, ani věrnost oborům těžkého průmyslu, ani snahu co nejdéle sloužit výstavbě nového řádu. Nepřispívá k utužování socialistické pracovní kázně, nepodněcuje dostatečně zvyšování produktivity práce a neodměňuje po zásluze přední budovatele socialismu [...] Všechno rozhodování bylo centralizováno v rukou úřednického aparátu.“<sup>445</sup>

Posledně jmenovaný bod byl zajištěn likvidací ÚNP a vytvořením nového modelu sociální správy. Zákon č. 102/1951 Sb. dosud jednotné sociální pojištění rozdělil pro příště na dvě větve. Důchodové pojištění, spojené od nynějška také s agendou zabezpečení válečných poškozců, bylo převedeno na stát a jeho správa svěřena Státnímu úřadu důchodového zabezpečení. Nemocenské pojištění a rodinné přídatky dostaly na starost

---

<sup>443</sup> N. A., Fond: ÚV KSČ – Sociálně politická rada, a. j. 174.

<sup>444</sup> N. A., Fond: ÚV KSČ 1945–1989, Praha – komise – hospodářská rada, sv. 53, a. j. 394.

<sup>445</sup> N. A., Fond: ÚV KSČ – Sociálně politická rada, a. j. 171. K reflexi kritik fungování národního pojištění uvnitř ÚNP viz projev Jaromíra Mařika na zasedání správní komise 29. listopadu 1951. N. A., Fond: Ústřední národní pojišťovna, karton č. 11.

odborníky. Se zmíněným „příživnictvím živlů, cizích svazků dělníků a rolníků“ mělo za úkol vypořádat se především nařízením č. 22/1953 Sb. o úpravě důchodů z důchodového zabezpečení a zaopatření osob nepřátelských lidově demokratickému zřízení, vyhlášené 17. dubna 1953.<sup>446</sup> Čas jeho realizace spadl v jedno s měnovou reformou z roku 1953. Nebyla to náhoda. V tom nás utvrzují i oficiální prohlášení. V červnovém čísle věstníku *Důchodové zabezpečení* v tomto směru stálo: „Peněžní reforma obrátila své ostří proti třídnímu nepříteli a spekulantům a prohloubila tak účinky vládního nařízení č. 22/1953 Sb. Znehodnocením majetku bývalých představitelů buržoasního hospodářského a politického útlaku bylo ještě více odbouráno jejich privilegované postavení a znehodnocením úspor, neuložených ve státních peněžních ústavech, byli potrestáni i ti důchodci, kteří nedůvěřovali vládě a mají nepřátelský postoj vůči lidově demokratickému zřízení.“<sup>447</sup> Realizace citovaného nařízení se v některých okresech zvrhla v paušální akci proti příslušníkům inteligence. Některé ONV si počínaly s takovou přísností, že musel zasahovat i ÚV KSČ, aby korigoval jejich zásahy nad rámec intencí citovaného nařízení. Přezkoumáváno bylo necelých devět tisíc důchodů, přičemž tři čtvrtiny byly nakonec ponechány v původní výši. Zbylým byly požitky v různé míře sníženy – v některých případech až na úroveň tzv. sociálního důchodu, který při neexistenci zákonem určeného společensky uznaného životního minima neformálně fungoval jako kritérium minimálních potřeb československého občana. V absolutních číslech tedy nebylo postiženo mnoho lidí. Důležitější však bylo, že se jednalo o často veřejně známé příslušníky prvorepublikových, resp. poválečných elit. Mezi postižené patřil bývalý úřednický ministerský předseda Jan Černý, kterému komunisté nezapomněli tvrdé potlačení prosincové stávkové akce z roku 1920. Snížení důchodu potkalo i vynikajícího ekonoma, guvernéra národní banky a ministra Karla Engliše, další prvorepublikové ministry Josefa Zadinu a Ivana Dérera, nebo jednoho ze spoluautorů československé ústavy z roku 1920, právníka Jiřího Hoetzela. S uplatňováním třídních zásad v důchodovém zabezpečení počítaly i pozdější právní předpisy z druhé poloviny 50. let (viz zákony č. 40 a 41/1958 Sb.). Perzekuční charakter měly i jiné právní předpisy z oblasti sociálního práva. Zákon č. 138/1948 Sb. o hospodaření s byty v § 11 hovořil o bytech státně nespolehlivých osob, kterým mohl MNV zrušit smlouvu o užívání bytu a nuceně je přesídlit nebo jim alespoň do obydlí přikázat nájemníka. Tento předpis vytvářel zákonný podklad pro tzv. Akci B, během níž byli na přelomu čtyřicátých a padesátých let lidé označeni za reakcionáře hromadně vystěhováváni z velkých měst. Další formou perzekuce bylo také již výše zmíněné zavedení třídních kritérií v zásobování od ledna 1949.

---

<sup>446</sup> Podrobněji k jeho přípravě a realizaci tzv. Akce D, která proběhla na jeho základě viz RÁKOSNÍK, Jakub: Akce D proti důchodcům, nepřítelům lidově demokratického režimu v roce 1953. In: ŠMIGEL, Michal (ed.): *Radikální sociálníismus a komunizmus na Slovensku 1918–1989: Spoločnosť medzi demokraciou a totalitou*, Banská Bystrica 2007, s. 198–209.

<sup>447</sup> VERGEINER, Valter: Peněžní reforma a důchodové zabezpečení, *Důchodové zabezpečení 11*, 1953, č. 6, s. 1.



Přebudování národního pojištění probíhalo v době maximalizace investičních aktivit v oblasti budování průmyslové báze Československa. Již v původní verzi první pětiletky z roku 1948 byl kladen zvláštní důraz na rozvoj těžkého průmyslu, což bylo zdůvodňováno několika důvody. Jednak vyspělé ekonomiky měly vyšší zastoupení těžkého průmyslu ve struktuře výroby než ČSR, dále obchodní vztahy s východoevropskými zeměmi ukázaly, že se zde ČSR může prosadit hlavně vývozem strojírenských výrobků, a v neposlední řadě hrála roli také snaha překonat tradiční strukturu československého hospodářství zděděnou z éry habsburské monarchie, v níž dominoval lehký, zvláště textilní průmysl. Pod vlivem zahraničně politických událostí však v dalších letech došlo k přeformulování hospodářského plánu – nejprve v květnu 1950 a posléze v únoru 1951 – ve prospěch dalšího nárůstu investic do těžkého průmyslu.<sup>448</sup> Souviselo to tehdy s vrcholící válkou v Koreji a také s mezinárodním napětím vzešlým z rozdělení Německa v roce 1949, pročež východní blok očekával jako reálnou možnost propuknutí další světové války v nejbližší budoucnosti. Tato opatření se podobala přechodu na válečné hospodářství. Rudé právo s obvyklou razantní rétorikou vystoupilo na obhajobu této hospodářské politiky, v níž ovšem o válce nebylo ani slovo: „Nepřátelé republiky za hranicemi i doma soptí vztekem proti našemu kursu na těžký průmysl [...] Vždyť zkušenost nás učí, že v první řadě těžký průmysl je spolehlivou základnou pro budování socialismu a zlepšování životní míry obyvatel [...] Proto je náš kurs na rozvoj těžkého průmyslu správný a my jej budeme dále sledovat bez ohledu na štěkot reakčních šakalů.“<sup>449</sup>

Horečná investiční aktivita směřovaná hlavně do těžkého (a hlavně zbrojního) průmyslu vyvolávala řadu problémů.<sup>450</sup> Očekávaná možnost válečného konfliktu vedla k tomu, že výdaje na obranu vzrostly z 2 % na 10 %, zatímco podíl osobní spotřeby na užitém národním důchodu klesl ze 75, 2 % na 58,9 %.<sup>451</sup> Nominální mzdy sice poměrně rychle vzrůstaly, avšak to byl spíše projev inflačních tendencí v ekonomice. Reálné mzdy však, jakkoli se to komunistická strana snažila i v pozdějších statistických přehledech zastírat, v letech 1950–1953 zřetelně klesaly.<sup>452</sup> Klesající trend reálných mezd i osobní spotřeby byl v tomto období obecnou charakteristikou patrně všech evropských států přináležejících do sovětského bloku. Československá ekonomika zápasila s inflačními tendencemi a přetížením hospodářství přílišnou investiční aktivitou, zatímco osobní spotřeba

---

<sup>448</sup> PRŮCHA, Václav a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa v letech 1918–1992*, díl II., Brno 2009, s. 256, 269.

<sup>449</sup> Urychlená výstavba našeho těžkého průmyslu, *Rudé právo* 31, 25. února 1951.

<sup>450</sup> Podrobněji viz LÁNÍK, Jaroslav: Zbrojení na počátku 50. let 20. století a možnosti československého průmyslu. In: *Sborník Vojenské akademie v Brně, Řada C–D*, Brno 2004, s. 119–135.

<sup>451</sup> KALINOVÁ, Lenka: *Společenské změny v čase socialistického experimentu: K sociálním dějinám v letech 1945–1969*, Praha 2007, s. 194–196.

<sup>452</sup> Vezmeme-li index z roku 1937 jako 100 bodů, tak v roce 1950 tento index činil 119 a do roku 1953 poklesl na 106 bodů. Podrobněji viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Sovětizace sociálního státu...*, s. 126.

mezi roky 1951 a 1953 prokazatelně poklesla.<sup>453</sup> Řešením dilemat dosavadní nevhodné politiky v oblasti řízení hospodářství a spotřeby se stala měnová reforma, schválená 30. května 1953.

Přebudování národního pojištění mělo za následek vytvoření tří relativně samostatných komplexů sociální ochrany občanů. Byly to: komplex státní léčebně preventivní zdravotní péče, svěřený institucím státní zdravotní správy, komplex nemocenského pojištění spravovaný od nynějška odbory, k němuž byla přiřčena také agenda rodinných přídatků, a komplex důchodového zabezpečení, včetně sociální péče, které měl jako vrcholný orgán na starosti Státní úřad důchodového zabezpečení.<sup>454</sup> Po roce 1953 došlo již jen k dokončení přebírání sovětského modelu sociální správy. Zároveň došlo také k důležité proměně koncepce sociální politiky v reakci na dopad měnové reformy z roku 1953. V tomto období se začaly rodit rysy komunistické sociální politiky, které postupně začaly převažovat a v 70. a 80. letech a staly se charakteristickým rysem pozdní fáze existence socialistických diktatur východního bloku. Někteří autoři v této souvislosti výstižně hovoří o „strategii materiální pacifikace“ (Ch. Boyer) či o „zaopatřovatelské diktatuře“ (K. Jarausch).<sup>455</sup>

Měnová reforma spočívala ve výměně starých peněz za nové podle klesajícího kurzu – hotovost do výše 300 starých Kč platil poměr 5:1, vyšší částky se měnily v poměru 50:1 (vklady na vkladních knížkách se posuzovaly mírněji – kurz 50:1 platil až pro částky nad 50 tis. Kč staré měny). Znamenalo to faktickou likvidaci úspor obyvatelstva. Vázané vklady zavedené v roce 1945 a neuspokojená kupní síla vzniklá v důsledku pozdějšího růstu nominálních mezd při současné existenci přidělového hospodářství představovaly riziko, že odstranění vázaného hospodářství povede k realizaci této akumulované kupní síly a na trhu zavládne nedostatek, protože dostupné zboží bude vykoupeno.

Nejenže se měnovou reformou likvidovaly úspory, ale došlo také k dalšímu propadu životní úrovně, třebaže ministerský předseda Viliam Široký ve svém projevu před národním shromážděním 30. května 1953 ujišťoval o opaku.<sup>456</sup> Historička Iva Dóubalová k tomuto faktu výmluvně poznamenává: „V usnesení o zrušení potravinových lístků bylo deklarováno, že dosavadní komerční ceny potravin se snižují v průměru o 31 %, ceny průmyslového zboží o 37 % a jediné ceny zboží, které se i dosud prodávalo bez lístků, se snižují v průměru o 7 %.

---

<sup>453</sup> S jistotou to víme o analogických procesech v Polsku a Maďarsku. Viz HOLEŠOVSKÝ, Václav: Personal Consumption in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1950–1960: A Comparison, *Slavic Review* 24, 1965, No. 4, p. 623.

<sup>454</sup> Jak přeneseme nemocenské pojištění do závodů, *Odborář* 5, 1952, č. 2, s. 66.

<sup>455</sup> BOYER, Christoph: Sozialgeschichte der Arbeiterschaft und staatssozialistische Entwicklungspfade: konzeptionelle Überlegungen und eine Erklärungsskizze. In: HÜBNER, Peter – KLEBMANN, Christoph – TENFELDE, Klaus: *Arbeiter im Staatssozialismus: Ideologischer Anspruch und soziale Wirklichkeit*, Köln 2005, S. 79; JARAUSCH, Konrad: *Dictatorship as Experience: Towards a Socio-cultural History of the GDR*, New York 1999, p. 60–62. K možnostem konceptualizace sociální politiky v socialistických diktaturách viz VILÍMEK, Tomáš: Problémy státní sociální politiky v ČSSR a NDR v letech 1969/1971 až 1989 na příkladu důchodového zabezpečení, *Soudobé dějiny* (v tisku).

<sup>456</sup> Projev předsedy vlády soudruha Viliama Širokého na schůzi Národního shromáždění dne 30. května 1953, *Rudé právo* 33, 31. května 1953.

Vzhledem k tomu, že mzdy a platy byly přepočítány v poměru 5:1 a jejich další zvýšení, včetně zvýšení například přídavků na děti, nebylo nijak závratné, bylo podstatné zvýšení životních nákladů více než zřejmé.<sup>457</sup> Při obhajobě na veřejnosti tohoto opatření KSČ sáhla ke všem argumentům, které měla po ruce – od důsledku fašistické okupace, přes záškodnickou činnost „Slánského bandy“, až po řádění spekulantských živlů. Stávkám a lokálním nepokojům se nevyhnula. Nepokoje v Plzni jsou sice nejslavnější, avšak zdaleka ne osamocené.<sup>458</sup> KSČ se tak dostala do otevřeného konfliktu nikoli jen se skupinami obyvatelstva, které si přála eliminovat či alespoň ostrakizovat, nýbrž i s vrstvami, které tvořili dosud její sociální oporu – včetně továrních dělníků.

Ze sociálně politického hlediska bylo pro režim nejzávažnějším důsledkem peněžní reformy zhroucení jeho dosavadních mocenských opor, konstatuje příznačně Karel Kaplan. Většina pracujících se kromě poklesu životní úrovně cítila podvedena a okradena o výsledky své několikaleté poctivé práce. Moc tak mohla odepsat podporu ze strany rodin s více dětmi, velké části dělníků preferovaných odvětví a také části zklamaných a postižených komunistů i nižších funkcionářů. Dosavadní opory z dělnických vrstev se ocitly v sociální nejistotě, která se stala zdrojem nespokojenosti.<sup>459</sup> Podle údajů citovaného autora se oproti roku 1950 průměrná reálná mzda propadla o dalších 12 % (v tom je však započítán i pokles z předchozích let).<sup>460</sup> Právě proto po roce 1953 a zvláště v druhé polovině padesátých let začal stoupat zájem o dosud podceňované problémy, jako byla bytová výstavba, masový konzum, denivelizace sociálního zabezpečení či větší ekonomická stimulace při rozmisťování pracovních sil, v němž dosud dominovaly administrativně direktivní metody. Projevem smířlivosti bylo v tomto směru i zkrácení pracovní doby zákonem č. 45/1956 Sb.

Od roku 1953 proto docházelo současně mírnému zvyšování nominálních mezd a administrativnímu snižování cen zboží. Zároveň vzrůstala také kolektivní spotřeba.<sup>461</sup> V této politice se rovněž ukázala také jedna z pastí komunistické sociální politiky, kterým byla přílišná nivelizace mezd, působící demotivačně, kterou se až do rozkladu socialistického systému na konci roku 1989 nepodařilo efektivně odstranit. Snižování maloobchodních cen od roku 1953, pokud nemělo dojít k inflaci, bylo nutně spojeno s pomalým růstem nominální mzdy. Tím byly dány hranice pro možnost větší diferenciací mezd. Bez inflačního vývoje by

---

<sup>457</sup> ĐOUBALOVÁ, Iva: Sociální dopady měnové reformy 1953 v Československu. In: *České, slovenské a československé dějiny ve 20. století*, svazek V, Hradec Králové 2011, s. 258.

<sup>458</sup> Podrobněji viz JIRÁSEK, Zdeněk – ŠŮLA, Jaroslav: *Velká peněžní loupež v Československu 1953, aneb 50:1*, Praha 1992; PETRÁŠ, Jiří: Rok 1953 – Peněžní reforma jako problém komunistické moci, *Sborník archivu ministerstva vnitra*, 3/2005, s. 146–171.

<sup>459</sup> KAPLAN, Karel: *Sociální souvislosti krizí komunistického režimu 1953–1957 a 1968–1975*, Praha 1993, s. 16.

<sup>460</sup> KAPLAN, Karel: *Proměny české společnosti 1948–1960*, Praha 2007, s. 106.

<sup>461</sup> Při indexu 1948=100 činil index individuální a kolektivní spotřeby v roce 1955 148,3 bodů, resp. 357,3, o rok později, v roce 1956, již 157,4, resp. 367,1. PINC, Karel: *Společenská spotřeba v ekonomice socialismu*, Praha 1962, s. 99.

bylo možné denivelizace dosáhnout tím, že by většině příjemců mzdy klesal či stagnoval fakticky příjem, což bylo z pohledu KSČ v daném okamžiku politicky nežádoucí řešení.

Dosažení rychlého růstu životní úrovně obyvatelstva v tomto období také usnadňovalo státu obohacení, které mu vyplynulo z předchozí likvidace úspor občanů. Českoslovenští komunisté se navíc tehdy ocitli pod tlakem post-stalinských vůdců Sovětského svazu, kteří požadovali, aby propad životní úrovně dělnictva byl do dvou let vyrovnán. Tato kritika zřejmě vedla také k tomu, že po roce 1953 rychleji rostla životní úroveň družstevních rolníků. KSČ byla totiž kritizována také za to, že soukromě hospodařící rolníci si žijí lépe než družstevníci.<sup>462</sup> Proto také rolníci překročili životní úroveň z doby před měnovou reformou již během roku 1954, zatímco zaměstnanci patrně až v letech 1955–56.<sup>463</sup> Společnost však byla diferencovaná a tato paušální celospolečenská čísla pro řadu jednotlivců z řad důchodců a zvláště rodin s dětmi neplatí.

Své plody tato politika přinesla. Bylo jím relativně rychlé uklidnění situace a stabilizace poměrů. Zřejmě zde také tkví jeden z hlavních důvodů, že v roce 1956 zůstala československá společnost v konfrontaci s lidovými nepokoji v Polsku a v Maďarsku zcela pasivní. Můžeme v tomto směru souhlasit s historičkou Muriel Blaive, která ve své knize z roku 2001 konstatovala, že „byla nastolena skutečná tichá sociální dohoda. Režim vyměnil politickou pasivitu obyvatelstva za relativní uspokojení ekonomických potřeb.“<sup>464</sup>

---

<sup>462</sup> PERNES, Jiří: *Krise komunistického režimu v Československu v 50. letech 20. století*, Brno 2008, s. 100.

<sup>463</sup> ĐOUBALOVÁ, Iva: Sociální dopady měnové reformy 1953 v Československu. In: *České, slovenské a československé dějiny ve 20. století*, svazek V, Hradec Králové 2011, s. 262.

<sup>464</sup> BLAIVE, Muriel: *Promarněná příležitost. Československo a rok 1956*, Praha 2001, s. 304.

## **Kapitola osmá: Odvětví sociálního práva na cestě od národního pojištění k sociálnímu zabezpečení**

Závěrečná kapitola se důkladněji zaměřuje na vývoj hlavních větví sociálního práva ve sledovaném období. Proto se kvůli přehlednosti člení na dílčí uzavřené subkapitoly věnované jednotlivým oborům sociální ochrany obyvatelstva. Cílem zde není provést detailní popis jednotlivých právních předpisů, což jsem již učinil na jiném místě.<sup>465</sup> Na tomto místě mají být především zdůrazněny jednotlivé rysy kontinuity, resp. diskontinuity v dílčích odvětvích sociálního práva.

### **Sociální péče**

Chudinská péče tak jak byla provozována v době první republiky, stejně jako v omezené míře v období druhé světové války, se řadila svou kvalitou a úrovní poskytovaných služeb mezi nejlepší systémy v Evropě, třebaže v porovnání s dneškem zasahovala jen mizivé procento obyvatelstva (mezi 1 – 2 procenty). Představovala rovněž vhodné doplnění systémů sociálního pojištění, jejichž koncepce se během první třetiny 20. století také dostala na evropskou špici. V průběhu druhé světové války se právní úprava chudinské péče nijak výrazně neměnila, v podobě recipované z doby existence Rakouska-Uherska byla převzata i nově se etablovaným režimem, kdy v roce 1948 Komunistická strana Československa na další čtyři desetiletí převzala moc. Zásadní změnu z hlediska institucionálního znamenalo během války jen vytvoření tzv. České sociální pomoci, jejímž cílem byla realizace charitativní péče a koordinace činnosti soukromých a polooficiálních filantropických spolků.<sup>466</sup> Její postavení po roce 1945 bylo značně nejisté. Vznikla původně jako Národní pomoc v roce 1938, poté byla za války přejmenována na Sociální pomoc pro Čechy a Moravu, až nakonec získala označení Česká sociální pomoc, pod nímž fungovala i po válce.<sup>467</sup> Původně se formovala jako v zásadě spontánní občanská iniciativa pro účely pomoci prchajícím lidem z pohraničí do vnitrozemí. Soustřeďovala zástupce různých filantropických institucí a snažila se koordinovat výkon péče o potřebné, včetně distribuce finančních prostředků pro jednotlivé úseky pomoci. Kontinuálně pokračovala ve své činnosti i po válce, třebaže se na ni nejednou snášela kritika, že to byla ryze kolaborantská organizace. Její hlavní klientelu představovaly především osoby samostatně výdělečně činné, na které se nevztahovala ochrana sociálního pojištění, jež se ocitly z různých důvodů

---

<sup>465</sup> Viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Sověťizace sociálního státu*, Praha 2010.

<sup>466</sup> V dobovém jazyce se označovaly jako organizace „polooficiální“, což mělo zdůrazňovat skutečnost, že sice disponovaly veřejnými finančními prostředky, které jim za účely pečovatelskými byly přidělovány, avšak při tom neztrácely svůj spolkový charakter, tj. nestávaly se státními orgány.

<sup>467</sup> HRIŇOVÁ, Denisa: *Problémová mládež v českých zemích v první polovině 20. století aneb Mládež „mravně vadná“*, Diplomová práce FFUK 2008, s. 42.

v existenčních obtížích, rodiny s početným potomstvem a osamělí jednotlivci, popř. starší páry, jimž chyběly prostředky na obživu ze sociálního pojištění. O jejím významu svědčí skutečnost, že se na ni ročně obracelo pro jednorázovou či trvalou pomoc kolem 200 tisíc občanů.<sup>468</sup> Česká sociální pomoc v systému ochrany, který se ubíral stále rychleji směrem k postátňování, ztrácela své opodstatnění a nakonec byla v roce 1948 organizačně sjednocena s Československým červeným křížem.

V sociální péči hrály tradičně důležitou roli soukromé subjekty. Ty byly obzvláště aktivní na poli poradenské činnosti. Rozvinula se v tomto směru široká paleta služeb; od poraden pro volbu povolání, přes poradny pro „úchylné děti“, poradny pro duševní zdraví, poradny pro matky s dětmi, až po venerické poradny či tuberkulózní poradny. Původně vznikaly jako nestátní nebo církevní zařízení. Postupem času některé z nich začaly být přebírány státem nebo samosprávnými územními korporacemi.<sup>469</sup>

Systém chudinské péče fungoval až do roku 1956, kdy bylo přistoupeno k reformě sociálního zabezpečení a v platnost vstoupil zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení. Jeho přijetím došlo ke kodifikaci sociálního zabezpečení a k dotvoření jednotného systému sociálního zabezpečení. Jedinou zásadní koncepční změnu představovalo zrušení domovského práva, k němuž došlo zákonem č. 174/1948 Sb. Pokud vznikl nárok na chudinské zaopatření po 31. prosinci 1948, byla od té doby povinna poskytnout sociální ochranu obec, kde měl dotyčný bydliště. Pokud bydliště neměl uvedeno, tak obec pobytu (§ 2).

Po roce 1945 se v odborné veřejnosti, stejně jako mezi představiteli politických stran Národní fronty rozšířilo přesvědčení, že sociální (chudinská) péče neodpovídá požadavkům doby, že jde o nouzové opatření poplatné starým ekonomickým pořádkům, které nejsou akceptovatelné pro společenský systém lidové demokracie. Od národního pojištění, které bylo schváleno v dubnu 1948, se očekávalo, že právě ono je adekvátním komplexem nástrojů, který nahradí dosavadní formy sociální ochrany. V tomto případě není propagandistickou nadsázkou, když autor článku k dvacetiletému jubileu národního pojištění napsal: „Tím se dlouhodobě a masově problémy nemoci, invalidity a stáří dostávají pod kontrolu společnosti, stávají se řešitelné a řeší se. Ve srovnání s takovýmto prostředkem se jevily subsidiární sociální instituce tehdejší doby (státní starobní podpory, obecná péče chudinská, soukromá péče charitativní, instituce výměnků atd.) jako ubohá náhražka a staly se zbytečnými.“<sup>470</sup>

Stejně jako pojem sociální politika po roce 1948 nebyl příliš v kurzu, protože sociální politika byla chápána v ideologickém systému socialismu jako pouhý derivát ekonomické politiky, i pojem sociální péče vzbuzoval nemalé rozpaky. Jeden z úvahových odborných

---

<sup>468</sup> Viz AUŘEDNÍČEK, Jan: Jde o sedm procent českého národa, *Sociální revue* 21, 1946, s. 202–204.

<sup>469</sup> Cit. dle MATOUŠEK, Oldřich a kol.: *Sociální služby*, Praha 2007, s. 25.

<sup>470</sup> VERGEINER, Valter: Od národního pojištění k dnešku, *Sociální zabezpečení* 17, 1968, č. 4, s. 1.

fejetonů z poloviny šedesátých let nám poskytuje výstižné vysvětlení: „Kolikrát už jsme se ošívali nad výrazem ‚péče‘, který prý v sobě obsahuje prvky charitativní, znaky oběti a milosrdenství – zejména ve spojení ‚sociální péče‘. Starší generace cítí jakousi pachůť v tomto složení.“<sup>471</sup> Tato ve svých zásadách veřejnoprávní charitativní ochrana neměla mít v důsledně uplatňované doktríně plné zaměstnanosti žádné místo. Očekávalo se, že řada sociálně patologických zjevů zmizí spolu s odstraňováním buržoazní společnosti, práceschopným chudým bude obstarána práce a o ty, co pracovat z důvodu fyzického či mentálního handicapu nemohou, se postarají specializované státní instituce. Postavení sociální péče po roce 1948 výmluvně komentuje jeden příspěvek z roku 1968: „Chtě nechtě uvrhlo národní pojištění sociální péči na určitou dráhu, jaksí na okraj společnosti a tak se stalo, že trpně vegetovala, místo abychom ji přizpůsobili novým podmínkám. Bezohledně se rozbíhajícími permanentními reorganizacemi byly jednotlivé agendy rozhozeny na různé resorty, kam svým obsahem jen málokdy patřily. Nenašly pro sebe nutné porozumění, existovaly na papíře a tam, kde měly hmotnou formu (jako např. v oblasti ústavní péče), byly okleštěny k věčné slávě jiných oblastí.“<sup>472</sup> Národní výbory nebyly pro výkon sociální péče dostatečně uzpůsobené, třebaže právě ony ji měly realizovat. V první řadě to byl orgán veřejné správy s vrchnostenskou pravomocí. Tomu také odpovídaly způsoby výkonu sociální péče. Kritika se v dobových dokumentech ukrývala za eufemistickými označeními jako „přílišná byrokratizace“ apod.

Přitom sociální péče či sociální pomoc mají v systému sociálního státu své opodstatnění. Pokud má být ochrana univerzalisticky koncipovaná, pak musí být vytvořena záchranná sociální síť, zajišťující minimální existenční zaopatření pro osoby, které své nároky ze sociálního pojištění ztratily anebo je vůbec nikdy ne získaly. Základním rozdílem mezi pojistnými dávkami a dávkami sociální pomoci je zásadně jejich testování (test sociální potřeby). Logika dávek sociální péče je taková, že přicházejí na řadu subsidiárně, tedy až ve chvíli, kdy chybí jakékoli jiné zajištění člověka, a proto podléhají testu potřeby. Jen osobám skutečně sociálně potřebným může být po prokázání stavu hmotné nouze přiznána taková dávka.<sup>473</sup> Naprosto odlišné chápání sociální péče v Československu 50. let osvětluje důvodová zpráva k zákonu o sociálním zabezpečení z roku 1956, která obsahuje následující definici: „Sociální péčí se rozumí zejména umístování osob se změněnou pracovní schopností, zaopatření invalidů a starých osob v ústavech sociální péče a poskytování zvláštních podpor potřebným občanům.“<sup>474</sup> Došlo zde tedy k vztažení pojmu k sociálním službám pro občany se specifickými potřebami, zatímco význam peněžní sociální pomoci byl koncepcí sociálního důchodu potlačen a peněžní dávky v rámci sociální péče hrály zcela

---

<sup>471</sup> Rozpory terminologické, *Sociální zabezpečení 15*, 1966, č. 6, s. 15.

<sup>472</sup> Od národního pojištění k dnešku, *Sociální zabezpečení 17*, 1968, č. 4, s. 1.

<sup>473</sup> Srv. TOMEŠ, Igor: *Koncepce systému sociální pomoci (péče)*, Bratislava 1991, s. 1–8.

<sup>474</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálním zabezpečení, (komentář k § 2), NS RČS 1954–1960, Tisk 85.

marginální úlohu. Ostatně v hospodářském systému, kde existoval výrazný nedostatek pracovních sil, tomu patrně ani nemohlo být jinak.

V letech 1948–1956 výslovná právní úprava sociální péče zcela chyběla. Přestože v systému sociální ochrany obyvatelstva byla fakticky přítomna, systematicky nebyla v žádném ze zákonů pojednána. Nový hlavní nástroj sociální péče, kterým byl sociální důchod, byl totiž zcela nelogicky ukrytý mezi dávkami z národního pojištění (zákon č. 99/1948 Sb.), ačkoli ze své povahy neměl s pojištěním nic společného. Byla to totiž klasická testovaná dávka sociální péče, na kterou měly nárok i nepojištěné osoby (viz níže). Druhou klíčovou složku tehdejší sociální péče představovala individuální nebo specializovaná podpora poskytovaná národními výbory. Třetím segmentem pak byly pečovatelské instituce o osoby se zvláštními potřebami.

Národní výbory realizovaly dvě formy sociální péče, které můžeme označit jako individuální a specializovanou. Individuální sociální péče (ISP) spočívala v subsidiární pomoci potřebným osobám z prostředků národních výborů, pokud žádné jiné systémové nástroje nebyly schopny zajistit dotyčnému minimální (ovšem nedefinovaný) standard. Představovala doplňkovou ochranu v případech, kdy občan z jakéhokoli důvodu neměl dostatek prostředků k živobytí a národní výbor jej uznal za hodného podpory. V praxi byla tato forma péče zcela marginální, protože u práceschopných se sociální potřebnost zásadně řešila okamžitým posláním dotyčného na brigádu do některého podniku v obci či v okolí. V rámci tohoto typu sociální péče byla zabezpečena v průměru 1–2 % obyvatel kraje. Nebyly však nijak neobvyklé ani případy, kdy takových osob bylo méně než jedno procento. S jistým zobecněním lze říci, že s mírou ekonomické zaostalosti kraje vzrůstal i počet klientely ISP.<sup>475</sup>

V roce 1956 došlo k zásadní změně v systému sociální péče, která znamenala dovršení obecných trendů, nastoupených již v období 40. let. Zákon z roku č. 55/1956 Sb. převedl v podstatě veškerou sociální péči na stát a jeho orgány. Důraz byl přitom položen na staré a práce neschopné občany. Ve prospěch osob se změněnou pracovní schopností byla koncipována pracovní rehabilitace a celkově snaha o co nejlepší uplatnění těchto osob na trhu práce. Dále bylo konstatováno, že nová právní úprava jejich zabezpečení „zařazuje tento úsek naší péče o člověka ještě výrazněji mezi nejpřednější světové soustavy sociálního zabezpečení. Nový zákon představuje podstatné zlepšení proti dosavadnímu stavu a svou konstrukcí umožňuje, aby se další úspěchy výstavby socialismu projevovaly i ve zvýšení životní úrovně těch, kteří pro stáří nebo invaliditu jsou odkázáni na solidaritu společnosti.“<sup>476</sup> Tento cíl naplňovalo ustanovení § 50, kde stálo: „Stát pomáhá osobám, jež potřebují jeho pomoci, zejména osobám se změněnou pracovní schopností, dětem a občanům starým nebo

---

<sup>475</sup> Podrobněji k problematice sociální péče v počátcích budování socialismu v ČSR viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Sovětižace sociálního státu – Lidově-demokratický režim a sociální práva občanů v Československu v letech 1945–1960*, Praha 2010, s. 385–408.

<sup>476</sup> Srv. Důvodová zpráva k zák. č. 55/1956 Sb.



těžce poškozeným na zdraví ke zlepšení jejich hmotných poměrů a k rozvoji jejich kulturního života poskytováním služeb nebo dávek, a to radou, pracovním umístováním, ústavním zaopatřením a doplňkovou péčí.“ Sociální péče tak byla koncipována jako doplněk k důchodovému zabezpečení v případech, kdy je třeba ještě jiné péče o člověka vzhledem k jeho okamžité sociální situaci, přičemž za důsledek kapitalismu byly označeny: nepříznivé sociální postavení, opuštěnost, neuspořádané rodinné vztahy.

Jedinou výjimku, kdy citovaný zákon umožňoval činnost jiných než státních subjektů v oblasti sociální péče, bylo ústavní zaopatření. Ustanovení § 62 zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení umožnilo zřizování, provozování a udržování ústavů sociální péče též dobrovolným organizacím, církvím a náboženským společnostem, podnikům a jednotlivým zemědělským družstvům. Dozor nad nimi vykonával státní úřad sociálního zabezpečení.

## Bydlení

Právní úprava bytového trhu, kterou třetí republika zdělila z doby válečné, se vyznačovala vysokou mírou reglementace.<sup>477</sup> A nový politický režim dal záhy najevo, že liberalizace bytové politiky rozhodně není na pořadu dne. Administrativní řízení bylo legitimizováno argumentem, že existuje bytová nouze, pročež je nutné, aby veřejná moc bytové poměry důsledně regulovala. Čistě z kvantitativního úhlu pohledu existoval dostatek volných bytů. Jen jejich geografická distribuce byla mimořádně nevhodná. V pohraničí jich byla spousta, zatímco ve vnitrozemských městech akutní nedostatek. Podle pozdějších údajů se předpokládalo, že na počátku dvouletky (1947–48) chybělo v českých zemích 236 tisíc bytů a na Slovensku 54 tisíc.<sup>478</sup> Po skončení první světové války se odhadoval nedostatek bytů na 100 000 a republika tehdy dočasně přijala neméně razantní opatření omezující vlastnické právo ve jménu ochrany nájemníků.<sup>479</sup> Byl tu však rozdíl – za třetí republiky se stále méně mluvilo o tom, že jde jen o dočasné postupy vyvolané nouzí.

---

<sup>477</sup> Problematiku bytové politiky v letech 1945–60 jsem důkladněji rozpracoval na jiném místě. Viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Sověťizace sociálního státu – Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v letech 1945–1960*, Praha 2010.

<sup>478</sup> Jediné východisko: Stavět a spravedlivě přidělovat byty, *Práce* 3, 19. prosince 1947. Pro srovnání: v českých zemích bylo tehdy napočítáno 3 143 000 bytů.

<sup>479</sup> Tento počet je uveden v publikaci PELIKÁN, Vladimír: *Bytová péče a její provádění v ČSR*, Praha 1949, s. 35.

Zásadním (nikoli zcela prvním)<sup>480</sup> předpisem regulujícím využívání bytového fondu byl zákon č. 163/1946 Sb o mimořádných opatřeních bytové péče. Byl to právní předpis, který svěřoval do rukou národních výborů značné pravomoci a obsahově se velmi podobal výše citovanému protektorátnímu nařízení č. 103/1943 Sb. Překvapí asi jen málokoho, že se ve stále ještě relativně pluralitním ovzduší třetí republiky záhy začala snášet na tento zákon kritika. Odpůrcům omezení dispozičních práv vlastníků se zákon zdál přísný, stoupencům těchto omezení se naopak zdál jako nedostatečný a žádali jeho další zpřísnění. Politická korupce v Národní frontě, která kontrolovala výkon správy, v podmínkách všeobecného nedostatku vzkvétala i na nejnižší úrovni. Hojně kritizované přidělování bytů vlastní stranické klientele dokresluje bizarní opatření z roku 1947 z pražského bytového úřadu, kde se prý zdejší referenti čtyř legálních politických stran nakonec scházeli s žadateli o byt raději všichni najednou, aby se tak navzájem drželi v šachu.<sup>481</sup> Nakonec zavedli pravidlo, že každá strana v duchu logiky Národní fronty si smí osobovat stejný díl bytů a rozdělovat je podle svého.

Zmiňovaný předpis nahradil po Únoru 1948 zákon č. 138/1948 Sb. o hospodaření s byty. I ten se řídil podobnou logikou a mnoho ustanovení přímo z původního zákona převzal. Řadu z nich ovšem zpřísnil. Obecné zásady, jak je formuloval tento zákon, přebírala i pozdější právní úprava v 50. letech. V duchu změn, k nimž kolem poloviny 50. let docházelo, byl zrušen a nahrazen novým zákonem č. 67/1956 Sb. o hospodaření s byty. Důvodů pro jeho vydání existovalo několik. V důsledku dílčích derogací byl původní zákon z roku 1948 kvůli nepřehlednosti stále hůře použitelný. Zdálo se být tedy vhodnější vytvořit zcela nový právní předpis, který by byl plně v souladu se stávající legislativou. Druhou motivací byla důsledná centralizace bytové péče v rukách národních výborů. Nad podnikovými a družstevními byty či nad vojenskými byty nebo byty ministerstva vnitra měly národní výbory jen velmi omezenou, resp. vůbec žádnou pravomoc. Důvodová zpráva (tisk č. 98) se také zaštiťovala socialistickou zákonností. Je pravda, že z hlediska ochrany práv občanů zákon znamenal dílčí pokrok, protože pro vykonatelnost rozhodnutí o vyklizení bytu již nepostačovalo jen rozhodnutí správního orgánu, jako tomu bylo dosud, nýbrž i jeho potvrzení lidovým soudem. Tento zákon zůstal základní právní úpravou řízení bytového hospodářství až do roku 1964.

---

<sup>480</sup> Viz také slovenské předpisy: nařízení č. 127/1945 a 41/1946 Zb. n. SNR. Oba předpisy byly zrušeny tímto zákonem. Více viz GAŠPARÍK, Pavol: K zákonu č. 138/1948 Sb. o hospodaření s byty, *Hospodářstvo a právo* 14, 1948, č. 5–6, s. 47–53. Podobně již na základě existujícího prvorepublikového zákona o organizaci politické správy (125/1927 Sb.) ZMV vydal v březnu 1946 nařízení o ohlašovací povinnosti a pronájmu bytů. Obsahoval již základní zásady budoucího zákona. Viz jeho přetisk; *Věstník okresního národního výboru v Klatovech* 2, 1946, č. 3. Bezprostředně poté byl publikován v Právní praxi důkladný analytický příspěvek, který argumentačně podložil názor, že takové opatření ZMV je protizákonné a v rozporu s ochranou základních práv i zásad fungování veřejné správy. Viz Bytová péče (Policejní opatření místo zákona?), *Právní praxe* 10, 1946, s. 30–31.

<sup>481</sup> BARTOŠ, Bohumír: Vládne na „byťáku“ spravdnost?, *Práce* 3, č. 294, 18. prosince 1947.

Samotná regulace nájemného kontinuálně pokračovala, jak byla nastavena v době válečné. Obecně platila zásada, podle níž zůstávala výše nájemného v zásadě na úrovni z roku 1939. Jak jsme viděli výše, růst nájemného za války byl zanedbatelný. Vezmeme-li v úvahu, že po skončení války byla cenová hladina zhruba trojnásobná než v době před jejím vypuknutím, důsledky takového opatření je snadné si domyslet. Také u novějších bytů, postavených po osvobození republiky, existovaly cenové předpisy, které striktně určovaly výši nájemného. Nájemné se rychle stávalo zanedbatelnou položkou rodinných rozpočtů. Poměr nájemného k úhrnu životních nákladů domácnosti se snížil zhruba na 2,5 %.<sup>482</sup>

Po roce 1948 se klíčovým předpisem regulace nájemného stala vyhláška č. 411/1950 Ú. l., která stanovovala kategorizaci bytů a platby z nich po celá 50. léta a první polovinu let šedesátých (až do roku 1964). Tato radikální regulace nájemného měla pozitivní a negativní stránku, třebaže dnes se může zdát ta negativní z dlouhodobého hlediska zásadnější. Autoři bilancující knihy o komunistické bytové politice z roku 1989 tuto dvojí tvář vyjádřili výstižně: „Poměrně dlouhá doba ‚stop nájemného‘ bránila v době poválečné bytové nouze spekulacím s byty. Jejím negativním důsledkem bylo snížení finančních zdrojů při současném rychlém růstu nákladů na opravy a údržbu domů. Poměrně nízký podíl nájemného a dalších komunálních poplatků jako nedisponibilních plateb domácností přispěl ke zvýšení životní úrovně většiny rodin.“<sup>483</sup>

Po roce 1948 v duchu politiky likvidace kapitalistických výrobních vztahů došlo také na vyvlastňování činžovních domů. V porovnání se znárodněním podniků nebo kolektivizací v zemědělství probíhal tento proces v tichosti, pozvolna a můžeme říci, že i s menší razancí. Při troše štěstí se tomuto vyvlastnění dokonce dalo i vyhnout a podržet činžovní dům v soukromém vlastnictví až do roku 1989. Ovšem za všech okolností se sociální status takového držitele proměnil. Z mnohdy obávaného „pana domácího“ z dob první republiky se stal faktickým správcem, který musel vykonávat příkazy národního výboru a čelit neformálnímu nátlaku domovních důvěrníků, přičemž institucionalizovaných záruk obrany svých zájmů neměl mnoho po ruce. Proto nebyly až do 80. let výjimečné ani případy, kdy se takový vlastník jednoduše vzdal svého majetku a za daných podmínek zcela dobrovolně jej daroval státu. I v případě, že se nepodvolil, z tradičních atributů vlastnického práva mu mnoho nezbylo. Ve výběru nájemníků byl omezen příkazovacím právem národních výborů. Při sjednávání nájmu zase předpisy o regulaci nájemného. Zpravidla mohl ve svém domě alespoň bydlet. A samozřejmě také musel nést odpovědnost za jeho údržbu.

V tomto směru vytvořil komunistický stát vynikající nástroj ovládnutí vlastníka prostřednictvím vyhlášky č. 371/1952 Ú. l. o odvádění nájemného z budov na zvláštní účty u

---

<sup>482</sup> Viz Tisk č. 98, NS RČS 1945–60. Podobný údaj (2–3 %) uvádí i publikace *15 budovatelských let: Stručný statistický přehled 1945–1960*, Praha 1960, s. 204.

<sup>483</sup> BLAŠKO, Štefan – GLOSÍK, Juraj – PERNICA, Karel – RENDOŠ, Ladislav: *Bytová otázka v ČSSR a její řešení*, Bratislava 1989, s. 39.

státních spořitelén. V ní mu uložil povinnost, aby odváděl své zisky z nájmu na speciální účet. Tím byla zavedena efektivní kontrola nad výnosy z jeho soukromého vlastnictví. Navíc ovšem dispozice s peněžními prostředky nebyla volná. Mohl s nimi disponovat jen pro konkrétní účely, v podstatě jen na opravy a případné úpravy svého domu. Pokud mu výnosy z regulovaného nájemného nepostačovaly k financování opravy, nezbylo, než se uchýlit ke svépomoci a udělat to sám. Byl to chytře vymyšlený systém. Nebylo možné si opatřit dostatek prostředků na údržbu. Avšak pokud dům nebyl udržován podle představ veřejné správy, které ovšem nebyly dostatečně normovány, a v praxi více méně záleželo jen na osobních interakcích mezi vlastníkem, reprezentantem národního výboru a zástupcem nájemníků, hrozilo mu trvale vyvlastnění ve veřejném zájmu pro neplnění povinností.

Za vyvrcholení právních zásahů do vlastnictví činžovních domů lze považovat zákon č. 71/1959 Sb. o opatřeních týkajících se některého soukromého domovního majetku. Na jeho základě mohl místní národní výbor se souhlasem vlastníka domu a nebo okresního národního výboru i bez vlastníka souhlasu provádět stavební úpravy (§ 3). Vlastník byl přitom povinen tuto úpravu uhradit podle logiky, že se mu tak z veřejných prostředků zkvalitnil předmět jeho soukromého vlastnictví. Pokud tak neučinil, vzniklo státu zástavní právo k domu až do plného uhrazení částky. V případě, že pohledávka představovala částku vyšší než dvě třetiny hodnoty domu z doby před rekonstrukcí, mohl ONV na základě § 6 nemovitost i s pozemkem převést do socialistického vlastnictví. Tento zákon byl formálně účinný až do roku 1990.

Otázka kvality bydlení byla značně diskutabilní, a to dlouhodobě, již od časů starého Rakouska. Podle sčítání lidu z roku 1930 zůstával dominantním typem městského obydlí byt o jednom pokoji s kuchyní (40 % všech bytů) nebo dokonce jen o jediné místnosti (23 %). Jen 18 % bytů mělo koupelnu. Za to elektrifikace do té doby již citelně postoupila – téměř tři čtvrtiny městských bytů již měly elektrický proud. Naopak plyn byl jen v největších městech. O tom, jak relativně rychlý byl vzestup kvality bydlení podle výše uvedených ukazatelů, vyjadřují již údaje z roku 1950: elektřina 97,2 % bytů, vlastní koupelna 41,4 % (společná koupelna 4,4 %), záchod 54,7 %, plyn 44,1 %. Státní bytová výstavba podle údajů pro rok 1958 vypadala již následovně: 100 % bytů elektrifikovaných, s koupelnou a záchodem, 63,7 % vybavených plynovodem a 71,9 % ústředním topením.<sup>484</sup>

Přelidněnost zůstávala za první republiky citelným problémem – ve 23 % bytů připadaly na jednu místnost více než-li dvě osoby, z bytů o jediné místnosti bylo přelidněných více než polovina, z bytů o dvou místnostech skoro čtvrtina. Z těchto statistických údajů vyplývalo, že celá třetina obyvatel českých měst bydlela v přelidněných bytech.<sup>485</sup> Ovšem vždy je nutné vzít v úvahu, jaké je vlastně toto kritérium přelidněnosti. Mezi válkami se objevovaly nejrůznější výpočty. Rakouská i československá legislativa

---

<sup>484</sup> 15 *budovatelských let – Stručný statistický přehled 1945–1960*, Praha 1960, s. 204.

<sup>485</sup> Cit. dle *Sociální problémy* 5, 1937, s. 73–74.

pracovala nejčastěji s velmi skromným výměrem doslovného existenčního minima 4 m<sup>2</sup> obytných místností na osobu. Jiří Kroha ve 30. letech vypočítával společensky únosné minimum na 18 m<sup>2</sup> pro oba rodiče a na každé dítě pak 6 m<sup>2</sup>.<sup>486</sup> Během socialistické výstavby v 50. letech teoreticky platila míra 12m<sup>2</sup>, ale v praktické výstavbě z důvodu potřeby maximální úspornosti se ustálilo pravidlo 9 m<sup>2</sup>.<sup>487</sup> Srozumitelnější kritérium přelidněnosti představuje počet osob na jednu místnost (dvě osoby na obytnou místnost, s čímž pracoval jak ve výše citovaných pracích Vilibald Mildschuh, tak po II. válce Vladimír Pelikán).<sup>488</sup> Právě Pelikánovy rozbory ukazují, jak zavádějící mohou být statistická data, když interpretoval výsledky sčítání lidu 1930. Vyjdeme-li od počtu místností na osobu, výsledek je velmi uspokojivý: V Čechách a na Moravě 1,4 osob na 1 místnost a na Slovensku 1,5. Ovšem vezmeme-li to podle velikosti bytů, pak v bytech o 1 místnosti bylo průměrně 2,9 osob, zatímco v bytech se 4 obytnými místnostmi jen 1 osoba (údaje z Čech). Ve srovnání s rozvinutými zeměmi západní a severní Evropy meziválečné Československo v tomto ukazateli nevycházelo příliš dobře (ČSR 23%, Anglie 4%, Belgie 2 %, Holandsko 3 %, Švédsko 10 %, ale Skotsko 23 %, Finsko 25 %). Do počátku třetí republiky zůstaly poměry přelidněnosti nezměněné, resp. v důsledku války se mírně zhoršily (v Čechách 26, 1% přelidněných).<sup>489</sup> Během první republiky se sice bytové poměry podle Mildschuha zlepšovaly, avšak velmi pozvolně – a navíc nejpomaleji v případě malých bytů, které byly nejčastěji přelidněné a které obývalo nejchudší obyvatelstvo. Tato čísla musíme brát v úvahu, pokud hodnotíme kvalitu bytové politiky po roce 1948. Při komparaci socialistické výstavby s kvantitou a kvalitou bytové výstavby v západní Evropě, která vyznívá jednoznačně v neprospěch komunistického Československa, nelze zapomínat na tento fakt, že už ani první republika v ukazateli kvality bydlení rozhodně nepatřila k evropské špičce. A totéž můžeme říci dokonce i o starém Rakousku, jakkoli komparativní statistické údaje jsou v tomto směru velmi chudé a kusé.<sup>490</sup> Pro srovnání, Ota Šik na základě skromného kritéria 8 m<sup>2</sup> plochy obytných místností na osobu v roce 1968 uváděl, že přes 40 % obyvatel žije v přeplněných bytech.<sup>491</sup>

Při hodnocení dynamiky nové bytové výstavby nelze opomíjet, že paralelním procesem byly také úbytky bytového fondu. Od roku 1950 do roku 1961 hrubý úbytek bytového fondu<sup>492</sup> představoval 348 tisíc bytů.<sup>493</sup> Za stejné období přibyl zhruba dvojnásobný počet bytů (644 661 bytů ve všech typech výstavby). Fakticky tedy za celou dekádu přibýlo

<sup>486</sup> Cit. dle KUBEŠ, Luděk: Kontrola bytů a bydlení, *Sobota* 7, 1936, s. 181.

<sup>487</sup> *Bydlení v Československu: Přehled bytové výstavby od roku 1945*, Praha 1958, s. 9.

<sup>488</sup> Dnes se počítá 1 dospělý na jednu místnost podle Eurostatu.

<sup>489</sup> PELIKÁN, Vladimír: *Bytová péče a její provádění v ČSR*, Praha 1949, s. 69–71.

<sup>490</sup> Srv. MILDSCHUH, Vilibald: Vývoj bytových poměrů v Praze a osnova nového bytového zákona, Praha b. d., s. 492–499.

<sup>491</sup> ŠIK, Ota: *Fakta o stavu československého národního hospodářství*, Praha 1968, s. 50.

<sup>492</sup> Tato míra zahrnuje byty zbourané, byty, které přestaly sloužit bydlení, a byty, jež jako samostatné jednotky zanikly (např. spojením s dalším bytem).

<sup>493</sup> BLAŠKO, Štefan – GLOSÍK, Juraj – PERNICA, Karel – RENDOŠ, Ladislav: *Bytová otázka v ČSSR a její řešení*, Bratislava 1989, s. 89.

necelých 300 000 bytů, což podle počtu bytových jednotek v celé republice představovalo podle stavu z března 1961 necelých 10 % bytového fondu.<sup>494</sup> Československo v 50. letech v tomto ukazateli zaostávalo. Západoevropský průměr budování bytů v roce 1953 představoval 5,3 dokončených bytů na 1000 obyvatel. V roce 1961 to bylo již 8,2.<sup>495</sup> V Rakousku i v Západním Německu počet bytů po válce vzrůstal rychleji než počet obyvatel. Naopak ze srovnání údajů z roku 1950 a 1963 je pro ČSR zřejmé, že zde tomu bylo přesně naopak. Luděk Urban uváděl, že tento trend se zlomil až v roce 1961 a teprve tehdy začala být výstavba rychlejší.<sup>496</sup> Při uvážení této skutečnosti se pak význam čísel o kvantitativním růstu bytové výstavby v druhé polovině 50. let v ČSR značně relativizuje. V roce 1960, po třinácti letech budování socialismu v Československu, tedy zdejší bytový fond nevykazoval nijak oslnivé údaje, které by svědčily o překonání Západu. Dokonce ani v rámci východního bloku ČSR nijak nevynikala. V rozporu se všemi propagandistickými materiály, které čísla o počtech nově dostavěných bytů hojně využívaly za jeden z hlavních důkazů péče strany a vlády o rychlý růst životní úrovně obyvatelstva, se z kvantitativního hlediska situace jeví nakonec zcela opačně. Ota Šik tuto nepříjemnou pravdu v roce 1968 vyjádřil bez skrupulí, když prohlásil, že v 50. letech byla jen jedna jediná země v Evropě, kde se zhoršilo vybavení s byty, a tou bylo Československo.<sup>497</sup>

## Zaměstnanost

Plná zaměstnanost byla chloubou československého lidově demokratického sociálního státu. Po roce 1945 byla naplňována s takovou důsledností, až se tato maxima začala záhy dostávat do konfliktu s racionalitou ekonomické efektivity. Oproti situaci po první světové válce, kdy stát v důsledku demobilizace hospodářství i armády musel zaopatřit množství nezaměstnaných, od roku 1945 existoval nedostatek pracovních sil. Tato skutečnost se v budoucnu měla stát trvalým jevem československé ekonomiky, pročež bylo nutné přistupovat mnohdy k radikálním opatřením, aby tyto síly byly získány. Ekonomický systém 50. let, založený na extenzivním růstu a vysokém podílu fondu akumulace, vedl k prudkému růstu pracovních příležitostí. Tento růst byl rychlejší než přírůstek disponibilní pracovní síly, což vedlo k trvalému převisu poptávky po práci nad její nabídkou. Hlavně však nedostatečná stimulace podniků i zaměstnanců vedla k nízké produktivitě práce a neefektivní alokaci pracovních sil.

Důsledně uplatňovaná maxima o plné zaměstnanosti zapříčinila, že lidově demokratické Československo nepotřebovalo ani systém podpor v nezaměstnanosti. Národní

---

<sup>494</sup> Cit dle SCHREIBER, Jaroslav: *O práci závodního výboru ROH na bytovém a sociálním úseku*, Praha 1962, s. 48–49.

<sup>495</sup> LÉROVÁ, Irena: *Bydlení a ekonomika*, Praha 1981, s. 50.

<sup>496</sup> URBAN, Luděk a kol.: *Srovnávací studie o životní úrovni v ČSSR, NSR a Rakousku*, Praha 1969, s. 59.

<sup>497</sup> ŠIK, Ota: *Fakta o stavu československého národního hospodářství*, Praha 1968, s. 50.

výbory v 50. letech, jako orgány náboru pracovních sil, uchazeče o práci, pokud neměly k dispozici hned adekvátní místo odpovídající jeho kvalifikaci, řešily tento problém zpravidla alespoň dočasným umístěním dotyčného na brigádu. Přesto se však původně s existencí omezené míry frikční nezaměstnanosti počítalo a pro tyto případy také existovaly právní předpisy zabezpečující potřebné dávky. Převzato bylo vládní nařízení z doby nesvobody č. 250/1943 Sb. o podpoře při včleňování do práce, které definitivně nahradilo prvorepublikový gentský systém,<sup>498</sup> kdy odbory vyplácely podpory z pojištění svých členů se státním příspěvkem. Vzniklo tak účelové jmění pro podpory při včleňování do práce. Tato protektorátní právní úprava přetrvala i na počátku příštího desetiletí. Zvláštní příspěvek zaměstnavatele byl v roce 1952 zrušen, když došlo ke sloučení všech dílčích sociálních odvodů ze mzdy do jednotné kategorie pojistného.<sup>499</sup> Ještě předtím totéž učinil zákon č. 76/1952 Sb. o dani ze mzdy s příspěvkem zaměstnanců, který veškeré sociální odvody zahrnul do této daně. Nařízení pozbylo účinnosti až k 1. lednu 1953.

Bezprostředně po skončení války bylo nutné organizovat rozmístění pracovních sil, aby se zajistila výroba v potřebných odvětvích národního hospodářství. Obyvatelstvo to přijímalo jako nutné opatření. Navíc příkazování pracovníků a administrativní řízení pracovního trhu nebylo pro ně po skončení války ničím neznámým. Existovala zde výrazná kontinuita s okupačním obdobím. Militarizovaná ekonomika protektorátu i Slovenského státu se bez takového řízení nedokázala obejít. Hlavními nástroji k uskutečnění tohoto cíle se stala pracovní povinnost a mobilizace pracovních sil, což přetrvalo i v éře lidové demokracie. Jejich konkrétní realizace z hlediska práv a svobod obyvatelstva nebyla bez problémů. Toto balancování na ostří nože mezi zájmem kolektivu a individuální svobodou výstižně vyjádřil v roce 1946 jeden z předních odborníků v oboru sociální politiky na stránkách *Sociální revue*: „Uskutečnění programu plánovitého hospodářství není možné bez určitých zásahů do těchto svobod; omezení nesmí v demokratické státní formě ovšem znamenati praktickou jejich negaci“ Ovšem další z jeho následujících vět jasně vyjádřily, čemu bude nutné dát přednost: „Veškeré řízení pracovních sil musí se díti pod zorným úhlem nejlepší výkonnosti a produktivity práce [...] Hospodářský a sociální řád organisovaný podle principu kolektivistického, vyžaduje také nového člověka, který dospěl k poznání svých sociálních povinností.“<sup>500</sup>

Práce byla nejen občanskou povinností, nýbrž i sankčním prostředkem. Se zvláštními nucenými pracovními oddíly podle zvláštního předpisu počítal velký retribuční dekret (č. 16/1945 Sb.) v § 14. Odkazoval na prováděcí předpis. Tímto zvláštním předpisem se stal dekret č. 126/1945 Sb. o zvláštních nucených pracovních oddílech, který zřizoval takové

---

<sup>498</sup> Gentský systém byl zrušen již vládním nařízením č. 101/1940 Sb. o podporách v nezaměstnanosti. Nařízením č. 250/1943 Sb. tento právní předpis pozbyl účinnosti.

<sup>499</sup> Viz § 1 vládního nařízení č. 109/1952 Sb. o úpravě zaměstnavatelské části pojistného v národním pojištění zaměstnanců.

<sup>500</sup> SLÍŽ, Josef: Řízení práce, *Sociální revue* 21, 1946, s. 120.

oddíly ve věznicích krajských soudů a v trestních ústavech, ze dne 27. října 1945. Podle § 3 mělo být těchto oddílů „použito zejména k provádění prací nutných k obnově hospodářského života nebo k jiným pracím, konaným ve veřejném zájmu“.<sup>501</sup> Třebaže se po skončení odsunu Němců a postupném navrácení občanství těm, kteří zde zůstali, tento předpis stal obsolentním, byl formálně zrušen teprve Zákoníkem práce v roce 1965. Tento dekret měl obzvláštní význam v bezprostředně poválečném období, než započal organizovaný odsun Němců. V březnu 1946 na jeho základě pracovalo téměř 700 tisíc osob.<sup>502</sup>

Druhým právním předpisem, týkajícím se pracovní povinnosti, byl dekret ze dne 1. října 1945 č. 88 Sb. o všeobecné pracovní povinnosti. U tohoto dekretu je třeba zvýšené opatrnosti. Je totiž klasickým příkladem, jak může být poměřování každodenní sociální praxe pouze textem normativního předpisu pochybné. Podle § 1 se pracovní povinnost obecně vztahovala na muže od 16 let do 55 let a ženy od 18 do 45 let. Hned následující paragraf však obsahoval široký katalog případů vynětí osob z této povinnosti. Navíc v praxi byl jeho význam menší, než by se na první pohled zdálo. Statistické údaje z počátku roku 1946 ukazují, že přidělení k práci podle tohoto dekretu postihovalo v průměru 1500–2000 osob v kalendářním měsíci, což je s ohledem na celkový počet pracovních sil zcela marginální číslo.<sup>503</sup> Druhá část dekretu č. 88/1945 Sb. upravovala uzavírání a rozvazování pracovního poměru. Podle § 13 bylo pro uzavření i rozvázání pracovního poměru nutné získat předchozí souhlas okresního úřadu ochrany práce. Souhlasu k uzavření pracovní smlouvy nebylo třeba jen v taxativně uvedených případech. Šlo o krátkodobé a výjimečné (např. při živelních pohromách) výkony práce. Podobné platilo i pro podmínky ukončení pracovního poměru. Ukončit jej bez souhlasu úřadu však navíc šlo také vzájemnou dohodou stran. Dalibor Státník na základě dobové literatury uvádí, že referáty ONV<sup>504</sup> byly žádány o souhlas s výpovědí jen ve 3 % všech ukončených pracovních poměrů a zbytek, zatímco 97 % fluktuace se uskutečnilo na základě dohody. V první polovině 60. let národní výbory řešily jen 3,1 % žádostí z celkového počtu ukončených pracovních poměrů a jen v 0,83 % využily své pravomoci a žádost zamítly. Tato téměř identická data svědčí o tom, že ke skončení pracovního poměru docházelo převážně dohodou a že zřejmě i v období po r. 1949, pro které podobné údaje nemáme, zůstávala úloha orgánů ONV na tomto poli pouze marginální, i když byla – možná z neznalosti příslušných údajů – obecně přeceňována.<sup>505</sup>

Dnešní právně historická literatura pohlíží na tento prezidentský dekret celkem příznivě. Např. Petra Skřejpková případné pochyby oslabuje upozorněním, že „tato norma

---

<sup>501</sup> Dekret výslovně hovořil o odstraňování válečných trosk, opravách a stavbách veřejných budov, o pracích v zemědělství atd. Pokud takové práce nebyly k dispozici, bylo možné pracovní síly využít k jiným vhodným účelům.

<sup>502</sup> *Rok sociální politiky v osvobozené republice*, Praha 1946, s. 8.

<sup>503</sup> V lednu 1946 to bylo 1764 mužů a 213 žen, v únoru 1656, resp. 210, v březnu 1402, resp. 447. Cit. dle *Rok sociální politiky v osvobozené republice*, Praha 1946, s. 8.

<sup>504</sup> Agenda okresních úřadů ochrany práce po jejich zrušení v roce 1949 přešla na národní výbory.

<sup>505</sup> STÁTNÍK, Dalibor: *Sankční pracovní právo v padesátých letech*, Praha 1994, s. 20.



byla vynucena obtížnými hospodářskými podmínkami, které v republice panovaly po skončení války“.<sup>506</sup> Na druhé straně některá ustanovení dekretu vzbuzují pochybnosti z hlediska tehdejších mezinárodních standardů ochrany před nucenou prací.

Nejbrutálnější právní nástroj přinucení k práci z doby třetí republiky představovalo nařízení SNR z 23. srpna 1945 č. 105 Zb. n. SNR o zřízení pracovních táborů. Na Slovensku za války existovaly pracovní útvary, v protektorátu zase kárné pracovní tábory. Zatímco v českých zemích chybí v letech 1945–1948 ekvivalent k těmto válečným institucím, kontinuita slovenských válečných pracovních útvarů a pracovních táborů je nabíledni. Ivan Petranský uvádí, že motivů k jejich zřízení bylo v roce 1945 několik: „Kromě zařazení nepřizpůsobivých živelů do pracovního procesu tu byly i motivy politické a tábory sloužily také pro internaci osob nepohodlných lidově demokratickému režimu.“<sup>507</sup> O zařazení člověka do takového tábora rozhodovalo slovenské pověřenectvo vnitra. Zbavit člověka svobody byl tedy oprávněn pouhý výkonný, a nikoli soudní orgán. Od roku 1949 se pak tyto instituce transformovaly v nově zavedené tábory nucených prací. Stejnou logikou jako nařízení SNR č. 105/1945 Sb. se řídil také neblaze proslulý poučovací zákon č. 247/1948 Sb. o táborech nucených prací, který se stal symbolem zesilujícího „ostrého kurzu proti reakci“ od podzimu 1948. O co šlo, bezděčně vyjádřil ministr Václav Kopecký v diskusi o chystaném zákonu dne 9. září 1948: „Zatím tito lidé nevidí, že by se jim mohlo něco stát. Když nejsou přímo dopadeni při páchání trestného činu, nemůže se jim fakticky nic stát. Pracovní tábory by tomu odpomohly. Nemusely by to být koncentrační tábory, mohly by se nazývat pracovní tábory.“<sup>508</sup>

Se znárodněním a nástupem plánovaného hospodářství souvisela i proměna vztahů mezi jednotlivcem a společností, s níž se pojí proměna chápání pracovního poměru. Ten se definitivně po roce 1948 proměnil z klasického smluvního vztahu soukromoprávního ve vztah s rysy veřejnoprávními. Na počátku tohoto procesu stál předpoklad občanského aktivismu. Každý měl povinnost přispět k poválečné rekonstrukci a stejně tak po roce 1948 měl každý povinnost přispívat k budování šťastné socialistické budoucnosti. Pokud budeme kolektivismus definovat jako pojetí, kdy je člověk chápán především jako součást určitého sociálního celku, jehož zájmu se podřizují zájmy individua, pak se jednalo o kolektivistický přístup. Tento kolektivismus nebyl vynálezem socialistické diktatury, nýbrž se kontinuálně vyvíjel již od roku 1945. Proto se v lidově demokratickém Československu proměnila funkce pracovní smlouvy. V „buržoazně kapitalistickém“ pojetí byla pracovní smlouva chápána jako majetkoprávní závazek, kdy na jedné straně pracující prodával svou pracovní sílu

---

<sup>506</sup> SKŘEJPKOVÁ, Petra: Zásahy státu v oblasti pracovního práva a jeho deformace v poválečném období. In: MALÝ, Karel – SOUKUP, Ladislav (eds.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*, Praha 2004, s. 521–522.

<sup>507</sup> PETRANSKÝ, Ivan: Štátna politika riadenia práce..., s. 584.

<sup>508</sup> Cit. dle BÍLEK, Jiří – KAPLAN, Karel: *Pomocné technické prapory 1950–1954: Tábory nucené práce v Československu v letech 1948–1954*, Praha 1992, s. 80.

soukromému podnikateli, který za ni platil sjednanou cenu, tj. mzdu. Zvláště v poúnorovém období, kdy došlo k rychlé eliminaci i středního a drobného podnikání ve prospěch státem kontrolovaných podniků a družstev, ztratila pracovní smlouva tento svůj původní smysl. Pracovní poměr znamenal spíše vztah mezi zaměstnancem a národem, který byl reprezentován podnikem (zaměstnavatelem), zatímco soukromoprávní aspekty byly potlačeny. Zaměstnanec nyní tedy pracoval nikoli pro soukromého vykořisťovatele, nýbrž pro růst blahobytu národního celku. Pracovní smlouva tedy byla chápána především jako nástroj zařazení pracovníka do tohoto společenského pracovního celku, a nikoli jako smluvní nástroj k prodeji pracovní síly za mzdu. Tyto proměny navíc podporovala i existence centrálního plánu rozmístění pracovních sil, v jehož rámci pracovní smlouva, uzavřená v rozporu s tímto plánem, nebyla stíhána obvyklou soukromoprávní sankcí neplatnosti, nýbrž zakládala trestní odpovědnost příslušného vedoucího pracovníka podniku (srv. např. delikty podle §§ 36–38 zákona č. 231/1948 Sb., zločin sabotáže a zločin ohrožování jednotného hospodářského plánu). Tato hypertrofie trestního práva do oblasti pracovněprávní byla ostatně jedním z typických a zároveň nevyhnutelných rysů socialistické zákonnosti v období 50. let, založené na této kolektivistické ideologii.

Plánovitá distribuce pracovních sil se rovněž potýkala s problémem nežádoucí fluktuace a vysoké míry absentismu. Vyvrcholení snah sankční cestou docílit snížení absence představovalo nařízení č. 52/1953 Sb., o opatřeních proti fluktuaci a absenci. Třebaže bylo v účinnosti jen několik týdnů, bylo totiž brzy po svém vyhlášení zase zrušeno nařízením č. 59/1953 Sb., výmluvně dokresluje tehdejší situaci v otázkách administrativního řízení pracovního trhu. Nařízení radikálně omezovalo podmínky svobodného sjednání a rozvázání pracovního poměru. Porušení ustanovení byla sankcionována vysokými tresty. Z hlediska zákonnosti bylo nejpochybnějším ustanovení § 10, které zavádělo nové skutkové podstaty trestních deliktů, čímž byla porušena jedna ze základních zásad právního státu „není trestu bez zákona“ (jednalo se totiž pouze o vládní nařízení). Zřejmě nikoli tyto systematické nedostatky, nýbrž pouze přehnaná represivní povaha a také námitky ze strany odborů vedly k jeho brzkému zrušení.

Tehdejší pracovní právo však nebylo jen nástrojem útlaku a kontroly, nýbrž i zákonnou garancí řady sociálních práv obyvatel. Jistě nejproblematictější postavení ze sociálních práv mělo v lidové demokracii právo na stávku. Již v případě zákona č. 27/1947 Sb. o trestní ochraně provádění dvouletého hospodářského plánu se musel zákonodárce potýkat s otázkou postihu stávky. Právní výbor PNS nakonec dospěl k závěru, že „stávka jest jedním ze základních práv pracujících lidu a že Ústřední rada odborů poskytuje plnou záruku, že stávky nebudou vyvolávány s úmyslem mařití dvouletý hospodářský plán“.<sup>509</sup> Proto z důvodu existujících pochybností také § 5 tohoto zákona výslovně stanovil, že „činem trestným podle

---

<sup>509</sup> Zpráva výboru právního o vládním návrhu zákona o trestní ochraně dvouletého hospodářského plánu, ÚNS RČS 1946–1948, Tisk č. 398.

tohoto zákona není stávka“. Obojaké postavení odborů ve vztahu ke stávkám výstižně vyjádřil také Zápotocký ve svém projevu na říjnovém plenárním zasedání ÚRO v roce 1947, kde prohlásil: „Budeme chránit právo na stávku! Budeme však proti zneužívání a vyvolávání zbytečných stávek.“<sup>510</sup> Problém spočíval v tom, kdo by měl být arbitrem určení oprávněnosti stávkového chování. Bylo samo o sobě jasné, že to má být ROH. To ovšem ve své trojí roli strážce práv zaměstnanců stejně jako i hospodářského plánu a zároveň vykonavatele úkolů přenesených na ně státem bylo stěží adekvátní institucí pro takový cíl.

V rámci politiky zaměstnanosti docházelo k realizaci řady opatření sociální ochrany prostřednictvím závodů, ať již to byly podnikové rekreace, lékařská péče nebo závodní jídelny. Po větší část období 1945–1960 významnou část podnikové sociální politiky realizovaly odbory, resp. závodní rady, protože disponovaly prostředky, které podniky na tyto účely odváděly. Za účelem rozvoje tohoto typu sociální ochrany byl nejprve zaveden desetiprocentní podíl na zisku závodu odváděný ve prospěch pracujících, který obhospodařovala závodní rada (§ 24 dekretu č. 104/1945 Sb.). Závodní rady se zrodily do značné míry živelně na konci války. Důvody jejich vzniku vysvětloval čelný představitel ÚRO, Jindřich Jungmann, bezprostředně po skončení války tím, že „když Němci opustili podniky, bylo nutno je zajistit, aby se jich nezmocnily reakční živly nebo aby se zajistil chod těchto podniků, aby nebyl ohrožen chod hospodářského života“.<sup>511</sup> V období třetí republiky se z nich stala standardní forma volené zájmové reprezentace zaměstnanců v podniku.

Realizace plánů mobilizace pracovních sil vyžadovala existenci dostatečně silného a efektivního byrokratického aparátu, který by jeho cíle byl schopen zajistit. Pro řízení pracovního trhu vznikly brzy po skončení války nové úřady – okresní úřady ochrany práce. Snad by bylo přesnější říci staronové úřady. Vztah obyvatelstva k nim nebyl jednoznačný. První důvod, třebaže si nový režim dával mimořádnou práci s tím, aby nebyly nijak spojovány s nacistickými úřady práce, spočíval v jejich označení. Byl to jednoduše „pracák“, který sice již člověka nemohl odeslat na nucenou práci do říše, ale disponoval rozsáhlými pravomocemi, aby jej přinutil k výkonu práce, jež byla označena za nutnou pro národní blaho. Již v červnu 1945 bylo vydáno nařízení vlády o zatímní výstavbě úřadů ochrany práce (č. 13/1945 Sb.). Název se sice změnil, ale podoba s válečnými úřady práce zůstala.

Když byly v roce 1949 úřady ochrany práce zrušeny a jejich agenda přešla na národní výbory, chyběly asi jen málokomu. Tehdejší, patrně značně rozšířené, pocity vyjádřil výstižně v parlamentní diskusi poslanec Vladimír Štička: „Mizí-li z našeho slovníku ono nepopulární a neoblíbené slovo ‚pracák‘, měl by zmizet i onen dosud ne příliš přátelský vztah našich pracujících k těmto institucím, a začlenění jejich do lidové správy mělo by přispět též k tomu, aby náš pracující lid v nových referátech práce a sociální péče viděl nové, lidové,

---

<sup>510</sup> ZÁPOTOCKÝ, Antonín: Odbory zaručí mír i vývoj ke šťastné budoucnosti, *Práce* 3, 17. října 1947.

<sup>511</sup> Viz Plenární schůze ÚRO dne 16. května 1945. VOA, *fond: Plenární schůze ÚRO*, karton č. 1, sign. 1.

pracujícím lidu sloužící veřejné orgány.“<sup>512</sup> K této změně došlo v důsledku změny struktury správních orgánů spolu se zavedením krajského zřízení. Podrobnou úpravu a nové vymezení kompetencí obsahoval jednak zákon č. 87/1949 Sb., o výkonu veřejné správy v oboru organizace a ochrany práce národními výbory, a jednak vládní nařízení č. 29/1949 Sb., o referátech práce a sociální péče krajských národních výborů. Na KNV přešla celá agenda zemských úřadů ochrany práce a část kompetencí okresních úřadů ochrany práce (bezpečnost práce, státní mzdová politika, odborný výcvik učňů). Ostatní ponechával citovaný zákon v kompetenci ONV.

## Sociální pojištění

Důchodové systémy můžeme dělit do tří skupin i z jiného hlediska, podle koncepce zajištění. V tomto smyslu rozeznáváme koncepci asistenční, korporativní a rovnostářskou.<sup>513</sup> Asistenční pojetí spočívá v koncepci starobních důchodů jako sociální pomoci. Jedná se tedy o testované sociální dávky, na něž občan získá po splnění věkového kritéria nárok, jen když bude sociálně potřebný. To je také nejstarší typ zabezpečení a na tomto principu fungovala v Evropě tradičně chudinská péče. Na konci 19. století vzniklo v Německu v rámci Bismarckových sociálních reforem korporativní pojištění. Logika tohoto typu důchodů spočívá ve vytváření rozdílných pojistných schémat pro jednotlivé skupiny pracujících. Výše důchodu se tedy odvozuje od předchozího pracovního výkonu (proto také německý sociální stát bývá označován jako pracovně výkonový) a výše penzí pak zásadně odpovídá příjmovým rozdílům mezi lidmi z dob, kdy ještě pracovali. Do této skupiny patřilo také Československo před rokem 1948. Třetí typ, rovnostářský či označovaný jako systém lidových či občanských penzí, není založen na kritériu pracovního výkonu, nýbrž na občanství. Zde se po splnění věkové hranice vyplácí všem rovnostářsky vyměřená dávka. Každé z těchto pojetí má své výhody a také nevýhody. První je sice laciné, ale vede k existenční nejistotě, sociální stigmatizaci adresátů dávek, ubohé životní úrovni a svou logikou testované pomoci lehce může vést do tzv. pasti chudoby.<sup>514</sup> Druhá koncepce sice poskytuje solidní dávky, zvláště kategoriím pracujících s vyššími příjmy, ale na druhé straně se jedná o pojištění velmi nákladné, které limituje solidaritu a redistribuci mezi bohatými a chudými v rámci společnosti, a podporuje tak upevňování stavovských bariér mezi lidmi. Třetí typ je spojován se jménem Williama Beveridge, třebaže poněkud neprávem, protože se

---

<sup>512</sup> *Stenografické záznamy schůzí*, NS RČS 1948–1954, 28. schůze, 24. března 1949.

<sup>513</sup> Srv. KORPI, Walter: *Welfare State Development in Europe since 1930: Ireland in a Comparative Perspective*, Dublin, 1992, p. 2.

<sup>514</sup> Past chudoby znamená, že systém dávek nemotivuje beneficiary k tomu, aby si pomohli sami. Jakmile získají peněžní prostředky jiným způsobem, i kdyby si je třeba svou skromností a pílí nastřádali, přestanou splňovat podmínku sociální potřeby a ztratí nárok. Ovšem tento problém vzniká spíše u jiných kategoriích obyvatelstva v souvislosti s testovanou pomocí, protože staří lidé obvykle nemají mnoho příležitostí, jak by si v tomto směru pomohli sami.

jedná o ideu penzí podstatně starší,<sup>515</sup> objevující se rovněž od přelomu devatenáctého a dvacátého století. Její výhodou je zajištění všech občanů, aniž by se s ní pojila výše zmíněná rizika testovaných dávek. Za nevýhodu bývá považováno právě ono rovnostářství. Buď se poskytují skutečně minimální dávky nelišící se příliš od existenčního minima a potom lze namítat, že takový systém postrádá potřebnou efektivitu, když nutí občany, aby se přesto zabezpečili ještě jiným způsobem. Pokud jsou dávky vyšší, vznikají zase problémy s finanční náročností systému. Kompromisní řešení představuje garance rovnostářského minima a vytvoření druhé složky důchodu, jež se vyvozuje z předchozích pracovních výkonů. K této střední cestě se začaly právě v období padesátých a šedesátých let uchýlovat země s tradicí těchto lidových penzí, jako bylo Švédsko či Norsko. A rovněž v československém systému národního pojištění nalezneme prvky takového přístupu.

Důchodové systémy obvykle používají kombinace těchto různých metod. Meziválečné Československo v případě zaměstnanců a soukromých úředníků využívalo sociální pojištění, u státních zaměstnanců sociální zaopatření. Systém byl výrazně pracovní výkonový, ale státní starobní podpory z roku 1929 pro osoby, jež nespádaly ani do jedné ze jmenovaných profesních kategorií, se řídily logikou testovaných sociálních dávek.

Národní pojištění podle zákona č. 99/1948 Sb. formálně stavělo zaměstnance a osoby samostatně činné zásadně naroveň. To byl také jeden z největších pokroků ve srovnání se sociální legislativou předchozí, kdy veřejnoprávní pojištění pro osoby samostatně výdělečně činné neexistovalo. Ovšem toto zrovnoprávnění neznamenovalo, že od 1. října 1948, kdy nabylo účinnosti národní pojištění, začnou pobírat stejné dávky jako zaměstnanci. Zákon počítal s tím, že musí nejprve pět let platit pojistné a teprve poté jim začnou být vypláceny dávky důchodového pojištění. Rovněž nemocenské pojištění mělo být realizováno až později, v roce 1950. Avšak nestalo se tak.

Nejpozději od počátku roku 1951 začalo být národní pojištění podrobováno rostoucí kritice. Kritizovaných částí bylo v tomto směru více. Nejvíce se mu zaslívala sociální nivelizace. S ohledem na dlouhodobé nivelizační tendence lidově demokratického režimu se tento fakt může zdát být překvapivý a nelogický. Obecně se prohlašovalo, že konstrukce důchodů nepodporuje rozvoj socialistických výrobních vztahů. To v praxi znamenalo, že sociální zabezpečení nedostatečně podporuje žádoucí směry mobilizace pracovních sil a nejsou v něm v dostatečné míře preferována ta povolání, která státní hospodářská politika považuje za prioritní. Vysoká míra zásluhovosti existovala pouze u horníků, jejich důchody byly zhruba dvojnásobné, zatímco u ostatních vrstev pracujících škála nově přiznávaných důchodů byla omezená. Dále se vytýkalo, že národní pojištění nijak nesankcionuje fluktuaci v zaměstnání nebo že nijak nemotivuje administrativní pracovníky, aby přecházeli do

---

<sup>515</sup> S programem těchto tzv. lidových penzí vyhráli švédští sociální demokraté volby již v roce 1932. Viz WILSON, Dorothy: *The Welfare State in Sweden: A study in comparative social administration*, London 1979, p. 7.

výroby.<sup>516</sup> To všechno byla pravda. Jenže na druhé straně to jsou úkoly, které důchodovému zabezpečení nepřísluší. Jedná se o další z příkladů, kdy lidově demokratický režim využíval nástrojů sociální politiky k cílům, jež z hlediska jejich primárně ochranného smyslu byly druhotné.

Prvním krokem ve změnách či spíše odbourávání národního pojištění byl zákon č. 110/1951 Sb. Ten se však samotných dávek nijak nedotýkal. Vlastní přebudování dávkového systému přišlo teprve se zákonem č. 55/1956 Sb. Novinkou, která byla převzata ze sovětského sociálního zabezpečení, bylo rozčlenění pracujících do tří kategorií, jejímž cílem bylo dosažení denivelizačního efektu důchodového zabezpečení. Byl to v té době již obvyklý standard drtivé většiny států východního bloku. V rozčlenění do kategorií hrálo roli několik faktorů. Byla to jednak škodlivost pracovních podmínek pro zdraví a vyšší starobní důchod byl chápán jako forma kompenzace za takové ohrožení. Zároveň s tím hrály roli také potřeby hospodářství. Pomocí preferencí v rámci I. a II. kategorie bylo možné nasměrovat pracovníky hmotnou motivací do potřebných odvětví. Někteří autoři tento druhý důvod odmítají a považují za relevantní pouze zdravotní hlediska. Igor Tomeš ve své nepublikované kandidátské práci kategoricky tvrdil, že „je ilusorní domnívat se, že tato diferenciacie je mobilizujícím činitelem hmotné zainteresovanosti pro mladé lidi, a to z několika důvodů: není založena na individuálních výkonech jednotlivců, ale na práci ve zdravím škodlivém prostředí; slibuje výhody až v daleké budoucnosti [...] [a] z praxe je známo, že lidé často až do pozdního věku neprojevují zájem o své sociální zabezpečení, natož o pracovní kategorii, do níž jsou zařazeni“.<sup>517</sup> Pravidla důchodového věku z roku 1956 byla velmi benevolentní. Ostatně československá právní úprava byla v tomto směru obecně na podstatně lepší úrovni (tj. nižší věk) než v západní Evropě. Na konci 60. let se udávalo, že důchodový věk byl v Československu v průměru o pět let nižší.<sup>518</sup>

Zvláštní pozornost vyžadují dva právní instituty, které se v československém sociálním právu v té době objevily. Za prvé to byl sociální důchod podle zákona č. 99/1948 Sb. Za druhé to byl sociální důchod podle zákona č. 55/1956 Sb.

Sociální důchod byl jedním z největších výdobytků poválečné sociální politiky. Díky němu se sociální ochrana obyvatelstva stala skutečně univerzální. Zůstal pak trvalou součástí všech dalších právních úprav sociálního zabezpečení (z roku 1956, 1964, 1975 a 1988), třebaže jeho význam postupně klesal. Podmínkou udělení sociálního důchodu byla potřebnost a dosažení věku 65 let. Nebyla to tedy nároková dávka, jako byl důchod starobní, nýbrž pouze dávka fakultativní. Z legislativního hlediska byla konstrukce sociálního důchodu poněkud nešťastná. V zákoně o národním pojištění byla tato dávka zařazena mezi dávky

---

<sup>516</sup> N. A.: *Fond: ÚV KSČ – Sociálně politická rada*, a. j. 174.

<sup>517</sup> Viz TOMES, Igor: *Stanovení podmínek vzniku a trvání nároku na starobní důchod*, Kandidátská práce PFUK v Praze 1965, s. 72.

<sup>518</sup> TOMES, Igor: *Zabezpečení starých osob v Evropě*, Praha 1971, s. 191.

důchodového pojištění (§ 89). Přitom se vůbec nejednalo o dávku z pojištění, protože náklady na sociální důchody se uhrazovaly ze státní pokladny, a nikoli z hospodaření Ústřední národní pojišťovny. Národní pojištění bylo vybudováno na logice právního nároku na dávky, a zařazení nenárokového sociálního důchodu bylo proto nelogické.

Hlavními adresáty této dávky po roce 1948 byly hlavně osoby z řad samostatně výdělečně činných, protože jim vznikl nárok na řádný důchod až po několika letech placení pojistného.<sup>519</sup> Když se v dobové propagandě objevovalo heslo „sociální zabezpečení všem pracujícím“, byl to cíl, který se lidové demokracii v porovnání s prvorepublikovým anebo okupačním obdobím skutečně podařilo naplnit a to právě díky této dávce.<sup>520</sup>

Po 1. říjnu 1948, kdy národní pojištění nabylo účinnosti, byla Ústřední národní pojišťovna doslova zavalena žádostmi o sociální důchod. Od listopadu 1948 do konce března 1949, tedy za pouhých pět měsíců, přišlo 220 416 žádostí o sociální důchod. Do konce března bylo vyřízeno 123 859 sociálních důchodů a pouze 10 % tohoto počtu bylo odmítnuto pro nesplnění podmínky sociální potřeby.<sup>521</sup> Později se již postupovalo přísněji.<sup>522</sup>

Praktické problémy vyvolávala i právní konstrukce sociálního důchodu jako subsidiární dávky sociální péče. Logika subsidiarity předpokládala, že primární vyživovací povinnost vůči potřebnému člověku měli nejbližší příbuzní (potomci). Pokud ti disponovali dostatečnými příjmy, nárok na sociální důchod nevznikl. Není to nijak neobvyklé opatření. Např. německá sociální pomoc (Sozialhilfe) se touto logikou řídila i v pozdější době. Na podobné konstrukci bylo založeno i francouzské rodinné právo již občanským zákoníkem z roku 1804. A také reformní úsilí současné vlády ČR výrazně směřuje ke zdůraznění tohoto typu rodinné solidarity. Na jedné straně sice takový princip vyjadřuje rodinnou solidaritu mezi předky a potomky, na druhé straně však může v praxi vést k nepříjemným situacím. Zvl. problematické bylo vázání výplaty sociálního důchodu potřebné osobě na řádné placení pojistného potomky. Pojistné ovšem od roku 1952 platily jen osoby samostatně výdělečně činné. Jeden z dochovaných úředních dokumentů z roku 1955 tuto situaci komentuje: „Těžkosti při vysvětlování máme tam, kde se dávka zamítá z důvodu alimentace a neplacení pojistného potomků. Přestárlý žadatel sice uznává, že děti vůči němu mají zákonnou vyživovací povinnost, ale zdráhá se soudní cestou tuto povinnost vymáhat, když ji děti neplní. Často ani není schopen odsouhlasit, abychom ten krok udělali my [tzn. podřízené

---

<sup>519</sup> Na vysokém podílu bývalých osob samostatně výdělečně činných se nic nezměnilo ani v roce 1960. Autoři jedné z dobových přehledových knih o sociálním zabezpečení v tomto směru uvádějí: „Z převážné části sociální důchod pobírají [na konci padesátých let] bývalé osoby samostatně výdělečně činné, které k 1. říjnu 1948, kdy bylo pro ně zavedeno důchodové pojištění, byly přestárle nebo invalidní, takže již nemohly vstoupit do tohoto pojištění.“ MARÍK, Jaromír – SVÁTEK, Petr – ŠRAML, Karel: *Zdravotní péče, nemocenské pojištění a sociální zabezpečení zaměstnanců*, Praha 1960, s. 77.

<sup>520</sup> „Právě tato dávka národního pojištění nahrazuje nám převratně a revolučně celý náš dosavadní systém dobrovolné chudinské péče.“ Cit. dle Sociální důchod – sociální převrat, *Odborář 1*, 1948, s. 71.

<sup>521</sup> CIPRO, Václav: Národní pojištění plní své úkoly, *Rudé právo* 29, 10. května 1949, s. 2.

<sup>522</sup> Srv. též N. A.: *Fond: ÚV KSČ – Sociálně politická rada*, a. j. 171.

orgány SÚDZ].<sup>523</sup> V padesátých letech přitom orgány celkem důsledně lpěly na přezkoumávání vyživovací schopnosti potomků. S odvoláním na jejich dostatečnou majetnost bylo v roce 1954 odmítnuto plných 39 % žadatelů o sociální důchod.<sup>524</sup> Ve vyplácení sociálních důchodů existovala také výrazná diskrepance mezi oběma částmi republiky. Zatímco v českých zemích představovaly v polovině padesátých let jen 15 % celku, na Slovensku to bylo 38,9 % s ohledem na vyšší podíl zemědělské populace.<sup>525</sup>

Nejvíce sociálních důchodů bylo vypláceno v letech 1953–54. Poté začaly jejich absolutní i relativní počty klesat s tím, jak stále více osob postupem doby splňovalo podmínky řádného pojištění a nemuselo se uchýlovat k tomuto minimálnímu důchodu.

Osobní důchod byl jistě nejpochybnější novinkou, kterou zákon č. 55/1956 Sb. přinášel. Nebyla to v té době úplná novinka. Jen se jí dostalo zákonného vyjádření. Od února 1948 byly v rámci diskreční pravomoci správy udělovány tyto typy důchodu zasloužilým aktivistům komunistického hnutí. Přesto se nejednalo o zcela totožný institut, třebaže užívané označení bylo shodné. Osobní důchody udělované po roce 1948 sice nepostrádaly podstatu odměňování věrných, ale jejich funkce byla spíše sociální. Podle dokumentů ÚV KSČ se zdá, že se tehdy přidělovaly hlavně v případech nuzné životní úrovně, kdy tito lidé neměli dostatečné zabezpečení z národního pojištění.<sup>526</sup>

Teprve později, od druhé poloviny 50. let, došlo ke změně osobního důchodu do podoby doslovného privilegia. Upravoval jej § 28, který zněl: „Zvlášť zasloužilým pracovníkům v oboru hospodářství, vědy, kultury, správy a v jiných úsecích veřejné činnosti nebo pozůstalým po nich může být přiznán osobní důchod. Vláda může stanovit podrobnosti. Osobní důchod nahrazuje jiné důchody z důchodového zabezpečení (pojištění).“ I tento typ důchodu zůstal trvalou součástí sociálního zabezpečení až do roku 1990. Udává se, že v období 1957–1990 jich bylo přiznáno mezi 20–30 tisíci.<sup>527</sup>

## Zdraví

KSČ vycházela z tzv. Nedvědova plánu reformy zdravotnictví, vypracovaného za války komunisticky orientovanými lékaři, kteří se soustředili v době války kolem internisty Miloše Nedvěda (zahynul v roce 1943 v koncentračním táboře). Již zde bylo uvedeno široce pojaté právo každého občana na co nejefektivnější léčebnou i preventivní péči ve smyslu základního

---

<sup>523</sup> Zpráva stiažnostného referátu – Materiál pre Slovenskú komisiu dôchodkového zabezpečenia (II. čtvrtletí 1955). N. A.: *Fond: SÚSZ*, karton č. 4, sign. 28.

<sup>524</sup> N. A.: *Fond: ÚV KSČ – Sociálně politická rada*, a. j. 174.

<sup>525</sup> tamtéž.

<sup>526</sup> Srv. N. A.: *ÚV KSČ – Sociálně politická rada*, a. j. 164 a 171.

<sup>527</sup> INGLLOT, Tomasz: *Welfare States in East Central Europe...*, p. 138. Podle oficiální statistiky bylo v období 1948–1983 vypláceno v průměru kolem dva a půl tisíce osobních důchodů ročně. Srv. *Historická statistická ročenka ČSSR*, Praha 1985, s. 416.



lidského práva. Plán počítal s tím, že všichni činitelé zdravotnické péče budou státními zaměstnanci, že zdravotní péče bude důsledně centralizovaná a hierarchicky uspořádaná a že se bude řídit státním plánem. Základní péče měla být organizována na principu teritoriálním, tedy prostřednictvím obvodních lékařů, což znamenalo opuštění principu svobodné volby lékaře. V rámci změn se počítalo také s převzetím výroby a distribuce léčiv do státních rukou.<sup>528</sup>

První kroky komplexní reformy zdravotnictví byly učiněny ještě za třetí republiky, konkrétně zákonem č. 49/1947 Sb. o poradenské zdravotní péči. Hlavním důvodem jeho spěšného schválení byl zřejmě fakt, že se jednání o národním pojištění protahovala, a tak byl učiněn krok bez čekání na reformu pojištění. Tento zákon zakotvoval bezplatnou státní preventivní péči a za tím účelem předpokládal plánovité zřizování zdravotních poraden obsazených kvalifikovanými pracovníky. A bylo v něm také ustanovení o postátnění všech již existujících poraden.

Institucionálním základem zdravotní péče se od roku 1948 staly Ústavy národního zdraví (ÚNZ). Nebyl to nějaký čistě komunistický vynález. Na principech vysoké míry etatizace a centralizace systému se shodovala ještě před Únorem Národní fronta jako celek. Již důvodová zpráva k návrhu zákona o poradenské zdravotní péči jednoznačně vyjadřovala podstatu ÚNZ: „Bude to pevná jednotka organizační, jejíž všechny složky budou tvořiti organický celek s jednotným vedením, s jednotnými pracovními metodami a se společným odborným řízením.“<sup>529</sup> Reforma zdravotnictví se řídila totožnou logikou jako reforma hospodářská. Postátnění, centralizace a plánování měly být hlavními léky na nedostatky ve stávající struktuře léčebné péče.

Oporou poučkových reforem na poli zdravotnictví byl § 29 Ústavy 9. května, který prohlašoval, že „každému přísluší právo na ochranu zdraví“ a že „všem občanům přísluší právo na léčebnou péči“. Konkretizace těchto práv byla svěřena zvláštním zákonům. Nedlouho poté, v červenci 1948, následoval zákon č. 185/1948 Sb. o zestátnění léčebných a ošetrovacích ústavů a o organizaci státní ústavní léčebné péče. Vycházel z velmi širokého vymezení těchto ústavů. Krokem k postátnění na poli zdravotní péče byl i zákon č. 114/1948 Sb. o znárodnění některých dalších průmyslových a jiných podniků a závodů a o úpravě poměrů znárodněných a národních podniků. Jeho působnost se vztahovala na farmaceutické podniky, výroby léčebných přístrojů a řadu souvisejících institucí zabývajících se výrobou zdravotnického materiálu. Citovaný zákon také hovořil o znárodnění lékařských ordinací. Přesto v důvodové zprávě o specifikaci tohoto ustanovení nebylo ani slovo a ani

---

<sup>528</sup> MÁŠOVÁ, Hana: Dva pilíře přestavby československého zdravotnictví: Nedvěďův a Albertův plán. Porovnání. In: MÁŠOVÁ, Hana – KRŽÍŽOVÁ, Eva – SVOBODNÝ, Petr (ed.): *České zdravotnictví – vize a skutečnost (Složitá peripetie od plánů k realizaci)*, Praha 2005, s. 96.

<sup>529</sup> Viz ÚNS 1946–1948, Tisk č. 286.

v parlamentní diskusi toto ustanovení nevzbudilo žádnou pozornost.<sup>530</sup> Soukromé ordinace přetrvaly i nadále, avšak již v této době bylo zřejmé, že v nové koncepci zdravotnictví do značné míry postrádají funkci, podobně jako dosavadní princip svobodné volby lékaře. Na jejich místa měla nastoupit lokální zdravotní střediska a zásada příslušnosti k lékaři podle obvodu bydliště. Celkem bylo v roce 1951 sedm tisíc lékařů se soukromou praxí, kteří se měli zapojit do zdravotních středisek. Tento proces byl postupný a úplné zrušení soukromých lékařských praxí spadá až do roku 1957.<sup>531</sup>

Dokončení výstavby nového systému zdravotnictví představoval zákon č. 103/1951 Sb. o jednotné preventivní a léčebné péči. Tento předpis byl přijat v souvislosti s přebudováním národního pojištění a vyhlášen současně s novelizacemi pojišťovacích předpisů. Završoval tak proces sjednocování a centralizace výkonu zdravotnické služby tím, že došlo podle sovětského vzoru ke sjednocení prevence a léčby.<sup>532</sup> Podle téhož vzoru se také přistoupilo k důsledné rajonizaci výkonu péče podle obvodního principu (§ 6). Pojem „obvodňák“, který dodnes užíváme v běžném jazyce pro označení praktického lékaře, pochází právě odsud. Vycházelo se ze zásady, že jeden vedoucí lékař spolu s některými specialisty zodpovídal za zdraví cca 4000 občanů. Důležité místo zaujímaly v systému zdravotnictví již výše zmíněné ústavy národního zdraví. S nimi počítal již zákon č. 49/1947 Sb. o poradenské zdravotní péči. Prováděcí předpis pro jejich činnost byl však vydán až po Únoru (vládní nařízení č. 219/1948 Sb. o ústavech národního zdraví). Jejich zřizovateli byly národní výbory pro výkon jejich působnosti na úseku zdravotnictví. Zmiňovaný předpis počítal s tím, že se budou koncentrovat především na poradenskou činnost. Časem se ÚNZ proměnily v instituce, které zastřešovaly zdravotnická zařízení v okresech a pak i v krajích. Zmíněný zákon č. 103/1951 Sb. o jednotné preventivní a léčebné péči stanovil, že ÚNZ jako výkonné orgány národních výborů mají plánovat, organizovat, řídit a kontrolovat jednotnou preventivní a léčebnou péči v daném správním obvodě. Cíl centralizace tím byl splněn. Ambulantní péče byla do té doby převážně v institucionální kompetenci národního pojištění, poradny prevence a nemocnice byly spravovány státní zdravotní správou, lázně obhospodařovaly částečně odbory a částečně stát, závodní ústavy kontrolovala rezortní ministerstva atd., logika vývoje zdravotnictví padesátých let směřovala k postátnění a základní institucí tohoto systému se staly právě ústavy národního zdraví, kterým byla podřízena ambulantní péče (polikliniky, střediska,<sup>533</sup> pohotovost, školní zdravotní péče atd.), péče preventivní, lůžková (nemocnice, léčebny,

---

<sup>530</sup> Viz Tisk č. 1186, ÚNS 1946–1948; viz též záznam parlamentní rozpravy 108. schůze, 28. dubna 1948, ÚNS 1946–1948.

<sup>531</sup> Cit. dle KALINOVÁ, Lenka: *Společenské změny v čase socialistického experimentu: K sociálním dějinám v letech 1945–1969*, Praha 2007, s. 147.

<sup>532</sup> Konkretizaci těchto úkolů obsahovalo prováděcí nařízení ministra zdravotnictví č. 24/1952 Sb.

<sup>533</sup> Soustava zdravotních středisek začala být budována od roku 1949 v podobě tří typů. Situace v Praze byla v té době následující: obvodní středisko zahrnovalo kolem 3000 osob, okresní kolem 30 000 a nejvyšší typ zahrnoval klientelu v počtu 150 000 osob. Viz Budováním zdravotních středisek za zlepšení zdravotní péče o pracující, *Rudé právo* 31, 20. dubna 1951.

speciální ústavy, lázně), hygienicko-epidemiologická i osvětová.<sup>534</sup> Důležitou úlohu v zajišťování zdravotní péče hrály také závody, které často zřizovaly vlastní zdravotní instituce. V roce 1961 existovalo okolo 2200 územních a 700 závodních zdravotních středisek a poliklinik.<sup>535</sup> Systém socialistického zdravotnictví byl tedy dobudován na přelomu let 1951–1952 a v následujícím období již nedošlo v tomto směru k žádné podstatné systémové změně. Koncepti jednotného systému zdravotní péče převzal potom i nový zákon č. 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu.

## Rodina

Ideálem lidově demokratické rodinné politiky byl vysoký populační růst ve spojení s ideálem osvobození a rovnoprávnosti ženy. Těchto cílů se zdaleka nepodařilo dosáhnout, avšak avšak není sporu o tom, že opatřeními lidově demokratického režimu se mnohé v tomto směru ve srovnání s dřívější dobou změnilo. Rodinná politika třetí republiky a období po roce 1948 se vyznačuje zřetelnou kontinuitou. Únor 1948 v tomto směru nepředstavuje žádný předěl ve vývoji. Naopak bezprostředně po uchopení monopolní moci pokračovali komunisté v dosavadní politice a urychleným uzákoněním opatření, o nichž se v předchozích letech dlouze diskutovalo, se snažili legitimizovat své panství. Obecně v sociální politice se toto týká národního pojištění, speciálně v politice rodinné pak vedle dávek spojených s mateřstvím v rámci národního pojištění ještě dalšího zvýhodnění, kterým byly novomanželské půjčky či zálohování výživného. Celkový trend rodinné politiky ovlivňovala politická ideologie, která určovala funkce rodiny v socialistické společnosti a tomu měly odpovídat zvolené nástroje.

První dva zásadní kroky nové rodinné politiky byly podniknuty již brzy po skončení války. Již v prosinci 1945 došlo k zavedení rodinných přídavků. Ještě dříve, v červenci téhož roku, bylo vyhlášeno také mzdové zrovnoprávnění mužů a žen. Smysl přídavků na děti může být trojí a výběru jednoho z těchto cílů by měla také odpovídat konstrukce dávek. Buď mohou být nástrojem populačního růstu. Potom dávky musí zohledňovat kulturní vzorce většinové populace, týkající se rozmnožovacích zvyklostí, a měly by být konstruovány tak, aby relativně nejvyšší přídávky byly adresovány těm rodinám, které mají průměrný či ještě lépe mírně nadprůměrný počet dětí. Jedině tak mohou naplnit funkci stimulace porodnosti. Mohou však být také považovány za nástroj sociální povahy, jímž se pomáhá rodinám s vyšším počtem potomků. V poválečném Československu jednoznačně převažovala tendence sociální podpory rodin s dětmi nad stimulačním efektem ve vztahu k porodnosti.

Zákon č. 154/1945 Sb. o rodinných přídavcích některých osob pojištěných pro případ nemoci se vztahoval pouze na osoby v závislém poměru a vylučoval osoby samostatně

---

<sup>534</sup> SKRIBKOVÁ, Emilie: *Zdravotnictví v Československé socialistické republice*, Praha 1962, s. 10.

<sup>535</sup> tamtéž, s. 6.

výdělečně činné.<sup>536</sup> To ostatně zůstalo součástí této legislativy trvale. Všechny děti byly podle § 2 postaveny sobě naroveň a nečinil se žádný rozdíl mezi manželskými, nemanželskými, nevlastními či osvojenými. V následujících letech se sice několikrát změnila konstrukce dávek, systém jako celek však zůstal bez hlubších změn.

Zásadní změnu z hlediska administrativy rodinných přídatků přinesla až komplexní reforma sociálního zabezpečení z roku 1956. Nový zákon č. 54/1956 Sb. o nemocenském pojištění včlenil přídatky do systému nemocenského pojištění a jeho správou byly pověřeny odbory. I rodinné přídatky se měly stát prostředkem upevnění disciplíny pracujících. Důvodová zpráva k zákonu v tomto směru výslovně upozorňovala na nežádoucí jev, kdy pracovníci s neodůvodněnou absencí dostávali rodinné přídatky v nezmenšené výši.<sup>537</sup> Nový § 33, který činil výplatu přídatku závislou na odpracovaných dnech, měl takové situace řešit. Nebylo to příliš logické opatření s ohledem na smysl dávky, jež byla určena primárně potřebám potomků, které dost těžko bylo možné vinit z absentismu jejich rodičů. Spíše to vypovídá o horečné snaze komunistického režimu vypořádat se s vysokou mírou absentismu jakýmkoli prostředky. Podobně bylo zneužíváno rodinných přídatků pro trestání družstevníků, když jim nebyly vypláceny v plné výši v případě, že jejich družstvo neplnilo předepsané úkoly.<sup>538</sup>

Vedle přídatků existovaly ještě další nástroje pomoci, ať již systémové anebo přijímané ad hoc podle potřeby. Za systémové nástroje můžeme považovat do roku 1953 hlavně vázaný trh, který umožňoval rodinám s dětmi přístup k lacinějšímu zboží než na volném trhu. Vláda také již za třetí republiky např. regulovala ceny mléka pro děti do šesti let a pro těhotné ženy. Dále to byly daňové úlevy a nejrůznější služby (zvl. jesle, školky, bezplatné školství a zdravotnictví). Příkladem ad hoc opatření může být třeba vyplacení 1000 Kčs matkám dětí narozených v první den dvouletky v roce 1947 nebo ve stejném roce vyplacení prémie 1500 Kčs matkám pěti a více dětí.<sup>539</sup> Obdobné postupy se při využívání přebytků fondů rodinných přídatků využívaly i po Únoru 1948.<sup>540</sup>

Krátce po Únoru byl přijat další zásadní zákon pronatalitní politiky, který zaváděl novomanželské půjčky (č. 56/1948 Sb.). Byl to jeden z prvních sociálních zákonů poučného režimu, který byl vyhlášen již 25. března 1948. Za klíčové příčiny skutečnosti, proč lidé odkládají sňatky a plození potomstva, byly považovány jednak nedostatečné finanční prostředky a jednak nedostatek bytů. Na podporu však měli nárok jen někteří

---

<sup>536</sup> Pro ně přicházelo v úvahu protektorátní nařízení č. 441/1941 Sb. o zvláštních přídatcích početným rodinám, kde ovšem podpora byla testovaná.

<sup>537</sup> Viz *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o nemocenském pojištění*, NS RČS 1954–1960, tisk č. 84.

<sup>538</sup> Srv. PINC, Karel: *Sociální politika a socialistické hospodářství*, AOP 3, XVII, Praha 1983, s. 40.

<sup>539</sup> Přehled dávkových opatření v době III. republiky viz projev Anežky Hodinové-Spurné: *Stenografické záznamy schůzí*, ÚNS RČS 1946–1948, 87. schůze, 16. prosince 1947.

<sup>540</sup> Viz např. diskusi o zprávě sociálně politického a zdravotnického výboru k vládnímu návrhu zákona o rodinných přídatcích; *Stenografické záznamy schůzí*, NS RČS 1948–1954, 27. schůze, 23. března 1949. Viz též N. A.: *Fond: Ministerstvo pracovních sil*, karton č. 122, sign 01-30-179 1952.

novomanželé. Z odůvodnění těchto omezení vyplývá zcela jednoznačně snaha o maximalizaci pronatalitního efektu při minimalizaci nákladů. Žádný z manželů nesměl překročit 35 let věku. Zároveň nesměli mít vlastní domácnost a ani prostředky pro její založení, přičemž se brala v úvahu při posuzování i mezigenerační solidarita v rámci rodiny, tedy majetnost rodičů novomanželů.<sup>541</sup>

Tradičním institutem, který byl využíván již v meziválečném období, byly daňové úlevy. Tento nástroj představuje další typ společenské solidarity mezi bezdětnými příslušníky a daňovými poplatníky s nezaopatřenými dětmi. V červnu 1947 byl schválen nový daňový zákon č. 109/1947 Sb. o dani ze mzdy. Na něj pak navázal zákon č. 76/1952 Sb.

Dalším důležitým prvkem poválečné rodinné politiky byla pomoc při narození dítěte. Národní pojištění v tomto směru zavádělo či nově upravovalo některé dávky, které se týkaly podpory mateřství a výchovy. Rozeznávalo dva typy peněžitých dávek v mateřství: porodné a peněžitou pomoc v mateřství. Porodné bylo podle § 44 zákona o národním pojištění plošnou dávkou v jednotné výši, která nijak nezohledňovala sociální situaci rodin. Vyplácela se v jednotné výši 2500 Kčs bez ohledu na to, zda se dítě narodilo živé nebo mrtvé. Nebyla to zcela nová dávka. Již starší úpravy sociálního pojištění znaly takové jednorázové příspěvky a příspěvky na kojení. Třebaže lidově demokratický režim jednoznačně preferoval řádné manželské soužití, logika národního pojištění byla poněkud odlišná. Před morální stránkou věci upřednostňovalo faktickou sociální potřebu. Takže namísto dosavadních ustanovení o tom, že legitimována je pouze manželka, bylo zakotveno, že nárok mají i další rodinné příslušnice, včetně pouhých družek, pokud prokázaly minimálně půlroční soužití s pojištěncem (§ 54).

Peněžitá pomoc v mateřství odpovídala svou výší nemocenskému a vyplácela se po dobu 18 týdnů. Znamenalo to výrazné prodloužení mateřské dovolené o celou polovinu její dosavadní délky. Dvanáctitýdenní mateřská dovolená byla zavedena novelou nemocenského pojištění v roce 1920. Avšak to se týkalo dělníků, resp. obyčejných zaměstnanců. Státní úřednice se podle platového zákona č. 103/1926 Sb. těšily dovolené v délce tří měsíců. Ovšem nový zákon z května 1950 (č. 66/1950 Sb.) o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, který zlikvidoval naprostou většinu zvýhodnění (či tehdejším jazykem „nadprávi“) státních zaměstnanců, postihl i délku mateřské dovolené. Podle § 13 bylo i pro státní úřednice nekompromisně stanoveno, že „pro těhotenství nebo mateřství je omluvena po dobu 18 týdnů, v nichž došlo k porodu“. Osmnáctitýdenní mateřská dovolená zůstala bez dalších změn po celá 50. léta. Až zákon č. 58/1964 Sb. o zvýšení péče o těhotné ženy a matky ji prodloužil na dobu 22 týdnů.

---

<sup>541</sup> Komentář v Sociální revui k tomu uváděl: „V zákoně se však objevují vedle hledisek populačních i tendence sociální. Sociálními hledisky je odůvodněna další podmínka pro poskytnutí podpory, a to ta, že žádný z žadatelů nesmí mítí předměty, potřebné k založení domácnosti, potřeby pro děti nebo prostředky na zakoupení takovýchto předmětů, a že ani rodiče manželů nejsou s to jim tyto prostředky poskytnout.“ RŮŽEK, Bedřich: Nové populační zákony, *Sociální revue* 24, 1946, s. 167.

Třebaže v některých ukazatelích ze sociální oblasti, jak je ukázáno na jiných místech, lidově demokratické Československo za západoevropskými zeměmi zaostávalo, systém jeho dávek a služeb týkajících se mateřství a rodiny byl na velmi vysoké úrovni a v druhé polovině šedesátých let v porovnání se svými nejbližšími sousedy za železnou oponou vynikalo. V ČSR byla tehdy podstatně delší mateřská dovolená (22 týdnů oproti 14 týdnům v Německu a 12 v Rakousku) a rovněž peněžité dávky podle úpravy z doby po roce 1956, nahrazující ze 75–90 % příjem ze zaměstnání, byly velmi benevolentně vyměřené.<sup>542</sup> Přesto tento na svou dobu velmi rozvinutý systém nástrojů pronatalitní politiky nedokázal v padesátých a šedesátých letech ani uchránit rodiny s dětmi před přílišným poklesem životní úrovně ani vytvořit motivační prostředí, jež by podnítilo porodnost, jež byla prvořadým cílem.

---

<sup>542</sup> URBAN, Luděk: *Srovnávací studie o životní úrovni v ČSSR, NSR a Rakousku*, Praha 1969, s. 71–72.

## Závěr

Záměrem této disertační práce byla demonstrace dlouhodobých kořenů sociální ochrany, které sice byly ukazovány na českém a slovenském příkladu, ale jejich povaha je transnacionální. Povinná solidarita tvoří nezbytný základ společenské integrace a nalezneme ji patrně ve všech společnostech všech historických epoch. Sociální stát, který se stal charakteristickým uspořádáním pozdní modernity 20. století, představuje formu takové povinné solidarity, která vyplynula z dlouhodobého historického vývoje evropského kontinentu. Proto jsme se snažili ukázat na kořeny soudobých institutů, jež nakonec nalezneme v šeru dávné minulosti. Většina reformních návrhů na poli sociální politiky, jež jsou nám dnes předkládány jako horké novinky a jako pokroková opatření, zde již většinou někdy v minulosti byla. A právě historické poznání nám může pomoci zhodnotit, co od soudobých reforem můžeme v budoucnu očekávat.

Historický vývoj československého sociálního státu můžeme na tomto místě shrnout do několika kulminačních fází. Přestože v celé práci je kladen důraz na výraznou dlouhodobou kontinuitu jednotlivých nástrojů sociální politiky, nelze nezaznamenat, že vývoj neprobíhá rovnoměrně, nýbrž spíše ve skocích, jež jsou koncentrovány do několika relativně krátkých časových period. V tomto směru můžeme rozlišovat několik ohniskových období. Za prvé to byla v 80. letech 19. století éra ministerstva Eduarda Taaffeho, kdy byl uzákoněn základ veřejnoprávního obligatorního sociálního pojištění. Druhým ohniskovým obdobím bylo necelé desetiletí po vytvoření samostatného státu. Tehdy jednak byl dotvořen komplex stavovsky pojatého sociálního pojištění zděděného z Rakouska a zároveň byly uzákoněny některá další opatření, která se stala dlouhodobou součástí struktury československého sociálního státu (péče o nezaměstnané, regulace nájemného). Po roce 1925, kdy se tento konsensus rozpadl a vznikla pravicová vláda tzv. panské koalice se reformní aktivity pozastavily a v legislativě se naopak začala odrážet obava o finanční udržitelnost ambiciózně pojatého systému sociální ochrany. Proto zde nalezneme opatření, která se snaží omezit zatížení zaměstnavatelů platbami pojistného (tzv. první novela sociálního pojištění) a také přesunout náklady na zabezpečení čistě na beneficianta v rámci dobrovolného připojištění. Tyto restriktivní trendy dále prohloubí velká hospodářská krize, která vlády nutí k úsporné rozpočtové politice.

Třetí ohniskové období představuje období po roce 1945. Eliminace pravicových stran, zkušenosti z krize a z války a posílení vlivu Sovětského svazu vedly k vytvoření koalice Národní fronty. Po skončení druhé světové války se v Československu utvořil specifický model sociální ochrany obyvatelstva, který byl na jedné straně předurčen dlouhodobými strukturálními faktory, jako bylo od konce 19. století vlivné socialistické hnutí či sociální a hospodářská struktura odpovídající průmyslové společnosti (zpočátku spíše jen v západní části státu). Na druhé straně po skončení války přibýly některé další, historicky kontingentní

faktory, jako byla eliminace pravicových stran, příslušnost do sovětské mocenské sféry či frustrace obyvatelstva z prožité války. Tím se profiloval akční prostor jednání politických elit Národní fronty, jež se již na konci války shodly na nutnosti transformace dosavadního politického, hospodářského i sociálního systému, navíc již válečnými událostmi v porovnání s meziválečným obdobím nemálo pozmeněného. Jedním z výrazů této proměny byla i formulace ambiciózního projektu národního pojištění, které se po svém schválení v dubnu 1948 stalo symbolem dobudování programu sociálního státu. Strany Národní fronty se shodovaly v nutnosti odstranit tradiční bismarckovské pojištění, jak existovalo v Československu. Náhradou za ně se stalo národní pojištění, uzákoněné v roce 1948. Po několika letech je však odstraněno převzetím sovětského modelu sociálního zabezpečení. Roky 1951–1956 tak v tomto směru představují čtvrté ohniskové období. V praxi tato sovětizace sociální ochrany znamenala likvidaci pojistných principů a jejich nahrazení státně-paternalistickým modelem importovaným ze Sovětského svazu. Sociální ochrana začala být financována výhradně skrze státní rozpočet. Pokles životní úrovně v důsledku masivních investic do výrobních kapacit těžkého průmyslu v letech 1950–1953 a následná měnová reforma vedly ke změně dosavadní politiky a KSČ se v praktické politice začala více soustředit na podporu spotřeby. To se během následujících let projevovalo především zlepšováním zásobování a periodickým snižováním cen. V roce 1956 byly schváleny nové zákony o sociálním zabezpečení a o nemocenském pojištění. Tím byl dovršen proces přebírání sovětského modelu.

Nástroje sociální politiky, a to zvláště v období 50. let, byly hojně využívány pro naplňování cílů hospodářské politiky, což vyplývalo z tehdejšího chápání sociální politiky jako subordinované ekonomickému řízení. I přes četný výskyt takových postupů nelze systému sociální ochrany obyvatelstva po roce 1948 upřít nemalé úspěchy. To platí zvláště pro oblast zdravotnictví, kdy Československo dosáhlo ve světovém měřítku během padesátých let v řadě ukazatelů vynikajícího postavení. Problém však spočíval v tom, že ekonomický systém, vytvořený právě v této dekádě, nebyl schopen v dalších desetiletích generovat srovnatelné množství zdrojů jako západoevropské ekonomiky, což vedlo k postupnému zaostávání. Systém sociálního pojištění prošel během krátké doby několika zásadními změnami (v roce 1948 a po roce 1951). Pozitivně lze jistě hodnotit naplnění univerzalistického cíle zabezpečení v zásadě všeho obyvatelstva, ačkoli na druhé straně se nezdařilo zcela eliminovat nouzi v řadách adresátů dávek, a to ani v době, kdy vládní politika programově více akcentovala právě tyto cíle (po roce 1953 a zvláště po roce 1956). O neúspěchu lze hovořit v sociální péči, která patřila k dlouhodobě okrajovým oblastem zájmu politických špiček i nižších správních orgánů. Totéž platí také o bytové politice. Ta se sice zhruba od poloviny 50. let těšila eminentnímu zájmu, avšak bez většího efektu a kvalita ubytovacího standardu poměrně rychle zaostávala za západoevropským průměrem.



## **Prameny a literatura**

### ***Archivy***

Národní archiv Praha

Fond: Ministerstvo sociální péče

Ministerstvo sociální péče – Londýn

Ministerstvo pracovních sil

Ministerstvo průmyslu, obchodu a živností - Londýn

Státní rada – Londýn

Státní úřad sociálního zabezpečení

ÚV KSČ – Sociálně politická rada

ÚV KSČ – hospodářská rada

Ústřední národní pojišťovna

Všeodborový archiv ČMKOS

Fond: Plenární schůze ÚRO

Staré odborové spolky

Vzpomínky

### ***Periodika***

Akademie 1919

Čechoslovák 1940–1944

Český deník 1922, 1940

Demografie 1960

Důchodové zabezpečení 1953

Hlas práce 1938

Lidové noviny 1910, 1940

Národní listy 1887

Národní politika 1919

Naše doba 1945–1946

Našinec 1940

Nová doba 1908, 1911

Nová mysl 1965

Nové Československo 1944

Obzor 1893

Obzor národohospodářský 1902–1938

Odborář 1948–1952

Práce – politický týdeník pro dělnictvo 1893

Práce 1947

Psyché 1926

Rudé právo 1948–1953, 1976

Severočeská mladá fronta 1945

Sobota 1936

Sociální práce 1922, 1924

Sociální problémy 1937

Sociální revue 1919–1938, 1945–1949, 1957–1960

Sociální rozhledy 1928

Sociální zabezpečení 1966–1968

Svépomoc 1949

Svět 1943

Svobodné slovo 1946

## Webové zdroje

- 102/1952 *Convention concerning Minimum Standards of Social Security* – [www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C102](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C102)
- Digitální repozitář Parlamentu ČR – [www.psp.cz](http://www.psp.cz)
- Francouzská ústava z roku 1793 - [chm.gmu.edu/revolution/browse/texts](http://chm.gmu.edu/revolution/browse/texts)
- KRAMEŠ, Jaroslav: *K formování českého ekonomického myšlení v období klasické politické ekonomie*. Marathon 2, 2001, č. 2 – <http://misc.eunet.cz/marathon>

## Publikované prameny

- 15 budovatelských let – Stručný statistický přehled 1945–1960*, Praha 1960.
- ADÁMEK, Karel: *Naše dělnictvo*, New York 1889.
- ADÁMEK, Karel: *Příspěvky k upravení chudinství*, Chrudim 1896.
- BENEŠ, Edvard: *Světová krise – kontinuita práva a nové právo revoluční*, Praha 1946.
- BENEŠ, Edvard: *Demokracie dnes a zítra*, Praha 1946.
- BERÁNEK, Josef: *Nedostatky gentského systému a jeho vliv na nemocenské a invalidní pojištění a na krizi pojišťování hornického*, Praha 1926.
- BEVERIDGE, William: *Social Insurance and Allied Services*, London 1942.
- BEVERIDGE, William: *Plán sociální bezpečnosti: Výťah z Beveridgeovy Zprávy o sociálním pojištění a příbuzných službách*, Londýn 1943.
- Bydlení v Československu: Přehled bytové výstavby od roku 1945*, Praha 1958.
- BRÁF, Albín: *Studien über nordböhmische Arbeiterverhältnisse*, Prag 1881.
- BRÁF, Albín: *Almužna a mzda*. In: GOLL, Jaroslav – HOSTINSKÝ, Otakar (ed.): *Sbírka přednášek a rozprav*, Praha 1883, s. 351–382.
- BRÜGEL, Ludwig: *Soziale Gesetzgebung Österreich von 1848 bis 1918*, Wien 1919.
- Budovatelský program Gottwaldovy vlády*, Praha 1946.
- ČAVOJSKÝ, Rudo: *Spomienky kresťanského odborára*, Bratislava 1996.
- ČECHUROVÁ, Jana (ed.): *Antologie studijních textů k novověkým sociálním dějinám*, Praha 2003.
- Demografická příručka 1959*, Praha 1959.
- DEUTSCH, Julius: *Sozialpolitik*, Wien 1914.
- DRÁPALA, Milan: *Na ztracené vartě Západu. Antologie české nesocialistické publicistiky z let 1945–1948*, Praha 2000.
- DROZD, Jan: *Co vykonáno na sněmu království Českého v šestiletí od 1883 – 1889?*, Praha 1889.
- Dvacet let Ústřední sociální pojišťovny*, Praha 1946.
- EISELT, Eugen: *Sociální úkoly stavebních řádů*, Praha 1896.
- ENGLIŠ, Karel: *Sociální politika*, Praha 1916.
- ERBAN, Evžen – MAŘÍK, Jaromír – VAVŘIČKA, František: *Národní pojištění*, Praha 1948.
- FAJNOR, Vladimír – ZÁTURECKÝ, Adolf: *Nástin súkromného práva platného na Slovensku a Podkarpatskej Rusi*, Bratislava 1935.
- FIAMINGO, G.: *Municipal Socialism in Europe*, *Journal of Political Economy* 6, 1898, pp. 396–401.
- FUSEK, Jaroslav: *Osvědčení o státní a národní spolehlivosti*, Brno 1946.
- HARNA, Josef – LACINA, Vlastislav (eds.): *Politické programy českého a slovenského agrárního hnutí 1899–1938*, Praha 2007.
- HEIDLER, Jan: *Antonín Springer a česká politika v letech 1848–1850*, Praha 1914.
- Historická statistická ročenka ČSSR*, Praha 1985.
- HORÁČEK, Cyril: *Otázka dělnických bytů*, Praha 1903.
- HORÁČEK, Cyril: *Povšechný význam bytové otázky a řešení její jakožto součásti politiky obecní*, Praha 1911.
- HOUSER, František: *Výdělečná práce školních dětí*, Praha 1907.
- JANOŠTÍK, František – RIEDL, A.: *Výklad k zákonu o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří*, Praha 1934.
- JINDŘICH, Alois – PODLIPSKÝ, Jaroslav: *Pensijní pojištění soukromých zaměstnanců*, Praha 1934.
- JINDŘICH, Alois – PODLIPSKÝ, Jaroslav: *Pojištění u báňských bratrských pokladen a jeho sanační novela*, Praha 1937.

- KÁDNER, Otakar: *Vývoj a dnešní soustava školství*, díl I., Praha 1929.
- KLAPKA, Otakar: *Chudí v obci – stručný výklad předpisů o chudinství*, Praha 1924.
- KLIMEŠ, Miloš a kol. (ed.): *Cesta ke Květnu*, II. díl, Praha 1965.
- KOKOŠKOVÁ, Zdeňka – PAŽOUT, Jaroslav – SEDLÁKOVÁ, Monika: *Pracovali pro Třetí říši. Nucené pracovní nasazení českého obyvatelstva Protektorátu Čechy a Morava pro válečné hospodářství Třetí říše 1939–1945 (edice dokumentů)*, Praha 2011.
- LEVEY, Edgar: *Municipal Socialism and Its Economic Limitations*, *Political Science Quarterly* 24, 1909, pp. 23–56.
- LIMANOWSKI, Boleslav: *Dějiny sociálního hnutí v XIX. stol.*, Praha 1892.
- MARX, Karel: *Kritika gothajského programu*, Praha 1974.
- MARÍK, Jaromír – SVÁTEK, Petr – ŠRAML, Karel: *Zdravotní péče, nemocenské pojištění a sociální zabezpečení zaměstnanců*, Praha 1960.
- MASARYK, Tomáš Garrigue: *Světová revoluce: Za války a ve válce 1914–1918*, Praha 1925.
- MATOUŠEK, Josef: *Jak čsl. národní demokracie uplatňovala svůj sociálně reformní program*, Praha 1925.
- MILDSCHUH, Vilibald: *Vývoj bytových poměrů v Praze a osnova nového bytového zákona*, Praha b. d.
- MILDSCHUH, Vilibald: *Účinky zkušeností válečných i poválečných na vědu národohospodářskou*, Praha 1933.
- PELIKÁN, Vladimír: *Bytová péče a její provádění v ČSR*, Praha 1949.
- PEROUTKA, Ferdinand: *Budování státu*, I – IV. díl, Praha 1991.
- PINC, Karel: *Společenská spotřeba v ekonomice socialismu*, Praha 1962.
- POLÁK, Karel: *O nemocenském pojišťování dělnictva při hospodářství polním a lesním*, Praha 1905.
- POTOCKÝ, Pavel: *Dělník na válečných úkonech – jeho práva a povinnosti*, Praha 1915.
- Program první domácí vlády republiky*, Praha 1945.
- PROKŠ, Petr: *Politické programy Československé a Československé sociálně demokratické strany dělnické 1878–1948*, Praha 1999.
- PROKŠ, Petr (ed.): *Politické programy Československé a Československé sociálně demokratické strany dělnické 1878–1948*, Praha 1999.
- RIEGER, František Ladislav: *Průmysl a postup výroby jeho v působení svém ke blahobytu a svobodě lidu zvláště pracujících*, Litomyšl 1860.
- Rok sociální politiky v osvobozené republice*, Praha 1946.
- SCHÄFFLE, Albert: *Jádro socialismu*, Praha 1891.
- SCHWEINITZ, Karl: *England's Road to Social Security*, New York 1961.
- SKOCH, Josef: *Mezinárodní organizace práce a Československo*, Praha 1928.
- Sociální bezpečnost, zdravotní péče, nemocenské pojištění, sociální zabezpečení v Československu*, Praha 1960.
- Sociální ústav ČSR památce svého zakladatele a předsedy Dr. Lva Wintra 1876–1935*, Praha 1935.
- SPRINGER, Anton: *Geschichte des Revolutionszeitalters 1789–1848*, Prag 1849.
- VESELÝ, Václav – GALLAS, Jan: *Za lepší sociální pojištění a sociální bezpečnost pracujících celého světa*, Praha 1953.
- VLK, Josef: *Chudinství královského hlavního města Prahy*, Praha 1901.
- WAGNER, Adolf: *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre*, Leipzig 1876.
- WERNER, Vladimír: *Národní pojištění*, Praha 1947.
- WEYR, František: *Pojem puče*, *Filozofický časopis* 43, 1995, s. 449–459.
- WINTER, Lev: *Čtvrtstoletí pojišťovacího zákonodárství dělnického*, Praha 1913.
- WINTER, Lev – ŠTERN, Evžen: *Útoky na sociální pojištění*, Praha 1927.
- X. sjezd Komunistické strany Československa – *Projevy a dokumenty*, *Nová mysl* 8, 1954, č. 7.
- Za svobodu do nové Československé republiky – Ideový program domácího odbojového hnutí vypracovaný v letech 1939–41*, Praha 1946.
- Zprávy Odborového sdružení československého od čtvrtého do pátého všeodborového sjezdu*, b. m. 1909.

## Literatura

- ABRAMS, Philip: *Historical Sociology*, New York 1982.
- ALCOCK, Peter et al. (eds.): *Welfare and Wellbeing – Richard Titmuss's Contribution to Social Policy*, Bristol 2001.
- ALY, Götz: *Hitlerův národní stát*, Praha 2007.
- BALDWIN, Peter: *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge 1990.
- BALL, Terence – BELLAMY, Richard: *Cambridge History of Twentieth-Century Political Thought*, Cambridge 2008.
- BARNOVSKÝ, Michal: *Na ceste k monopolu moci: mocenskopolitické zápasy na Slovensku v rokoch 1945–1948*, Bratislava 1993.
- BEŇA, Jozef: *Vývoj slovenského právneho poriadku*, Banská Bystrica 2001.
- BÍLEK, Jiří – KAPLAN, Karel: *Pomocné technické prapory 1950–1954: Tábory nucené práce v Československu v letech 1948–1954*, Praha 1992.
- BLAIVE, Muriel: *Promarněná příležitost. Československo a rok 1956*, Praha 2001.
- BLAKELEY, Georgina – BRYSON, Valerie: *Contemporary Political Concepts: A Critical Introduction*, London 2002.
- BLAKEMORE, Ken – GRIGGS, Edwin: *Social Policy – An Introduction*, 3rd. Ed., Maidenhead 2007.
- BLAŠKO, Štefan – GLOŠÍK, Juraj – PERNICA, Karel – RENDOŠ, Ladislav: *Bytová otázka v ČSSR a jej riešenie*, Bratislava 1989.
- BOHLKEN, Eike: *Die Verantwortung der Eliten: Eine Theorie der Gemeinwohlpflichten*, Frankfurt am Main 2011.
- BONOLI, Giuliano: Two Worlds of Pension Reform in Western Europe, *Comparative Politics* 35, 2003, pp. 399 – 416.
- BOYER, Christoph: Sozialgeschichte der Arbeiterschaft und staatssozialistische Entwicklungspfade: konzeptionelle Überlegungen und eine Erklärungsskizze. In: HÜBNER, Peter – KLEBMANN, Christoph – TENFELDE, Klaus: *Arbeiter im Staatssozialismus: Ideologischer Anspruch und soziale Wirklichkeit*, Köln 2005, S. 13–32.
- BRABEC, Václav: *Budování socialistického Československa*, Praha 1986.
- BRONCOVÁ, Dagmar (ed.): *Historie dopravní policie*, Praha 2009.
- BRANDES, Detlef: *Češi pod německým protektorátem. Okupační politika, kolaborace a odboj 1939–1945*, Praha 1999.
- CASTLES, Francis: *The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford 2004.
- CASTLES, Francis et al.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010.
- CROTHERS, Charles: *Social Structure*, London 1996.
- CUHRA, Jaroslav – ELLINGER, Jiří – GJURIČOVÁ, Adéla – SMETANA, Vít: *České země v evropských dějinách*, IV. díl, Praha – Litomyšl 2006.
- ČAPKA, František: *Odbory v českých zemích v letech 1918–1938*, Brno 2008.
- ČECHUROVÁ, Jana: *Sociální programy politické reprezentace českých buržoazních kruhů po vzniku Československa*, AUC – Philosophica et Historica 3, Studia Historica L, 1998, s. 117–123.
- DE GRAND, Alexander: *Fascist Italy and Nazi Germany: The „fascist“ style of rule*, 2nd ed., London–New York 2004.
- DEGELE, Nina – DRIES, Christian: *Modernisierungstheorie: eine Einführung*, München 2005.
- DEYL, Zdeněk: Vývoj dělnického sociálního pojištění v Československu v letech 1924–1938, *Československý časopis historický* 23, 1974, s. 508–534.
- DEYL, Zdeněk: Z historie přípravy a vzniku zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, *Československý časopis historický* 21, 1973, s. 527–552.
- DEYL, Zdeněk: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*, Praha 1985, s. 166–171.
- DEYL, Zdeněk: *Kolektivní smlouvy v Československu 1918–1938*, Praha 1987.
- DEYL, Zdeněk: Sociální politika ve druhé polovině třicátých let. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století* 13, Praha 1993, s. 249–271.

- DICEY, Albert Venn: *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, Indianapolis 2008.
- DOLEŽALOVÁ, Antonie: *Rašín, Engliš a ti druzí – Československé státní rozpočty v letech 1918–1938*, Praha 2007.
- DUBSKÝ, Vladimír: *Závodní výbory a rady v předmnichovském Československu*, Praha 1984.
- DUDEKOVÁ, Gabriela: Od milosrdenstva k štátnej opatere, *Historia 11*, 2011, č. 1–2, s. 21–26.
- DUTTON, Paul: *Origins of the French Welfare State – The Struggle for Social Reform in France 1914–1947*, Cambridge 2002.
- ĎOUBALOVÁ, Iva: Sociální dopady měnové reformy 1953 v Československu. In: *České, slovenské a československé dějiny ve 20. století*, svazek V, Hradec Králové 2011, s. 255–264.
- EISNER, Marc Allen: *From Warfare State to Welfare State*, University Park 2000.
- ELEY, Geoff – NIELD, Keith: *The Future of Class in History – What 's Left of the Social?*, Ann Arbor 2007.
- ENGLOVÁ, Jana: Zprostředkovatelný práce v Praze na konci 19. a počátku 20. století, *Documenta Pragensia 16*, 1998, s. 87–109.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.
- EVANS, Peter – RUESCHEMEYER, Dietrich – SKOCPOL, Theda (eds.): *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985.
- FASORA, Lukáš: *Dělník a měšťan: Vývoj jejich vzájemných vztahů na příkladu šesti moravských měst 1870 – 1914*, Brno 2010.
- FASORA, Lukáš: Brněnský municipální socialismus 1880–1914 jako platforma spolupráce měšťanské a dělnické elity?. In: FASORA, Lukáš – HANUŠ, Jiří – MALÍŘ, Jiří (eds.): *Občanské elity a obecní samospráva 1848–1948*, Brno 2006, s. 219–229.
- FOUCAULT, Michel: *Dohlížet a trestat. Kniha o zrodu vězení*, Praha 2000.
- FOUCAULT, Michel: *Je třeba bránit společnost*, Praha 2005.
- FRASER, Duncan: The Postwar Consensus: A Debate Not Long Enough?, *Parliamentary Affairs 53*, 2000, pp. 347–362.
- FRITZ, Wolfgang (ed.): *Glanz und Elend der altösterreichischen Bürokratie*, Wien 2008.
- FROMMER, Benjamin: *Národní očista. Retribuce v poválečném Československu*, Praha 2010.
- GALANDAUER, Jan: *Vznik Československé republiky 1918*, Praha 1988.
- GEBHART, Jan – KUKLÍK, Jan: *Druhá republika 1938–1938*, Praha–Litomyšl 2004.
- GEBHART, Jan – KUKLÍK, Jan: *Velké dějiny země Koruny české*, sv. XVa, Praha – Litomyšl 2007.
- GEORGE, Victor: *Beveridge and After*, London 1968.
- GEREMEK, Bronislav: *Slitování a šibenice*, Praha 2000.
- GOODIN, Robert – MITCHELL, Deborah (eds.): *Foundations of the Welfare State*, vol. I–III, Cheltenham 2000.
- GORDON, Margaret S.: *Social Security Policies in Industrial Countries*, Cambridge 1989.
- GRÄSER, Marcus: *Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat: Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland 1880–1940*, Göttingen 2009.
- HARNA, Josef – LACINA, Vlastislav – DEYL, Zdeněk: Materiály k politickým, hospodářským a sociálním dějinám 1929–1939, *Sborník k dějinám 19. a 20. století 8*, Praha 1982.
- HAVELKOVÁ, Barbara: Genderová rovnost v období socialismu. In: BOBEK, Michal – MOLEK, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.): *Komunistické právo v Československu – Kapitoly z dějin bezpráví*, Brno: Masarykova univerzita 2009, s. 179–206.
- HOFFMANN, Dierk: Entstalinisierung und Sozialpolitik im Ostblock: Soziale Sicherungssysteme im Ausbau. In: ENGELMANN, Roger – GROBBÖLTING, Thomas – WENTKER, Hermann (ed.): *Komunismus in der Krise: Die Entstalinisierung 1956 und die Folgen*, Göttingen 2008, S. 445–462.
- HOLEŠOVSKÝ, Václav: Personal Consumption in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1950–1960: A Comparison, *Slavic Review 24*, 1965, No. 4, p. 622–635.
- HOLZER, Jan: První a Druhá Československá republika, *Politologický časopis 4*, 1997, s. 330–351.
- HOUSER, Jaroslav: K počátkům hornického pojištění za kapitalismu v českých zemích, *Právněhistorické studie 2*, 1956, 5–29.
- HOUSER, Jaroslav: Boj dělnictva za odstranění zákazu koalic a rakouský koaliční zákon z r. 1870, *Právněhistorické studie 5*, 1959, s. 211–231.

- HOUSER, Jaroslav: *Vývoj hornického pojištění – k bojům našich horníků za kapitalismu*, Praha 1960.
- 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* 9, 1963, s. 113–127.
- HOUSER, Jaroslav: Osud socializačních slibů v předmnichovské republice, *Právněhistorické studie* 1, 1955, s. 27–56.
- HOUSER, Jaroslav: *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky*, Praha 1968.
- HRACHOVÁ, Sandra: Social Security nad National Insurance Act in Postwar Czechoslovakia, *Prager wirtschafts- und sozialhistorische Mitteilungen* 13, 2011, pp. 30–44.
- HRIŇOVÁ, Denisa: Problémová mládež v českých zemích v první polovině 20. století aneb Mládež „mravně vadná“, Diplomová práce FFUK 2008.
- HÜBNER, Peter – HÜBNER, Christa: *Sozialismus als soziale Frage: Sozialpolitik in der DDR und Polen 1968–1976*, Köln 2008.
- INGLOT, Tomasz: *Welfare States in East Central Europe 1919–2004*, Cambridge 2008.
- IRVIN, George: *Super Rich: The Rise of Inequality in Britain and the United States*, Cambridge 2008.
- JANÁK, Jan: Výpomocné pokladny v období cechovního zřízení do konce roku 1859, *Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity* 22, řada historická č. 20, 1973, s. 61–101.
- JANÁK, Jan: *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, Brno 1970.
- JANÁK, Jan: *Morava v národním a politickém ruchu 19. století*, Brno 2007.
- JANÁK, Jan – HLEDÍKOVÁ, Zdeňka – DOBEŠ, Jan: *Dějiny správy v českých zemích – Od počátků státu po současnost*, Praha 2005.
- JANČÍK, Drahomír: Počátky Poradního sboru pro otázky hospodářské jako nástroje společenského konsenzu. In: *Na pozvání Masarykova ústavu* 3, 2007, s. 39–49.
- JARAUSCH, Konrad: *Dictatorship as Experience: Towards a Socio-cultural History of the GDR*, New York 1999.
- JECHOVÁ, Květa: Cesta k emancipaci. Postavení ženy v české společnosti 20. století – pokus o vymezení problému. In: *Pět studií k dějinám české společnosti po roce 1945*, Praha 2008, s. 69–129.
- JENKS, William: *Austria Under the Iron Ring 1879–1893*, Charlottesville 1965.
- JEŘÁBKOVÁ, Ludmila – SALCMANOVÁ, Miluše: *Vývoj důchodového zabezpečení v ČSSR (1930–1956)*, Praha 1965.
- JIRÁSEK, Zdeněk – ŠŮLA, Jaroslav: *Velká peněžní loupež v Československu 1953, aneb 50:1*, Praha 1992.
- KALINOVÁ, Lenka: *Společenské změny v čase socialistického experimentu*, Praha 2007.
- KALINOVÁ, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby – K dějinám české společnosti v letech 1945–1948*, Praha 2004.
- KAPLAN, Karel: *Znárodnění a socialismus*, Praha 1968.
- KAPLAN, Karel: *Nekrvavá revoluce*, Praha 1993.
- KAPLAN, Karel: *Proměny české společnosti 1948–1960*, Praha 2007.
- KAPLAN, Karel: *Sociální souvislosti krizí komunistického režimu 1953–1957 a 1968–1975*, Praha 1993.
- KAPLAN, Karel: *Pět kapitol o únoru*, Brno 1997.
- KÁRNÍK, Zdeněk: *České země v éře I. republiky*, díl I., Praha 2000.
- KÁRNÝ, Miroslav: K otázce sociální demagogie v Heydrichově sociální politice, *Slezský sborník* 82, 1984, s. 1–22.
- KATUNINEC, Milan: *Kresťanské robotnícke a odborové hnutie na Slovensku*, Trnava 2006.
- KELLER, Jan: *Dějiny klasické sociologie*, Praha 2004.
- KELLER, Jan: *Teorie modernizace*, Praha 2007.
- KLIMEK, Antonín: *Velké dějiny země Koruny české*, XIV. díl, Praha – Litomyšl 2002.
- KLIMEK, Antonín: *Boj o Hrad*, díl II., Praha 1996.
- KLIMEŠ, Lumír: *Slovník cizích slov*, Praha 1981.
- KLOFÁČ, Jaroslav – TLUSTÝ, Vojtěch: *Soudobá sociologie II: Teorie průmyslových společností*, Praha 1967.

- KNOB, Stanislav: Hospodářské boje mezi zaměstnanci a zaměstnavateli v rakouské monarchii na přelomu 19. a 20. století, *Historica 1*, 2010, s. 129–149.
- KORPI, Walter: *Welfare State Development in Europe since 1930: Ireland in a Comparative Perspective*, Dublin, 1992.
- KOTOUS, Jan: Ke kořenům pracovního práva, *Aplikované právo 2/2004*, s. 43–57.
- KREBS, Vojtěch: *Sociální politika*, Praha 2007.
- KŘEN, Jan: *Dvě století střední Evropy*, Praha 2005.
- KŘEPELÁKOVÁ, Vlastimila: *Struktura a sociální postavení dělnické třídy v Čechách 1906–1914*, Praha 1974.
- KUKLÍK, Jan: *Do poslední penze. Československo-britská jednání o majetkoprávních a finančních otázkách 1938–1982*, Praha 2007.
- KUKLÍK, Jan: *Znárodně Československo – Od znárodnění k privatizaci: státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*, Praha 2010.
- LAMPERT, Heinz – ALTHAMMER, Jörg: *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin et al. 2004.
- LÁNÍK, Jaroslav: Zbrojení na počátku 50. let 20. století a možnosti československého průmyslu. In: *Sborník Vojenské akademie v Brně, Řada C–D*, Brno 2004, s. 119–135.
- LEHÁR, Lubomír: *Pražští kováci v boji za svobodu 1939–1941*, Praha 1965.
- LEHÁR, Lubomír: Vývoj Národní odborové ústředny zaměstnancké v prvních letech nacistické okupace, *Historie a vojenství 15*, 1966, s. 561–583.
- LÉROVÁ, Irena: *Bydlení a ekonomika*, Praha 1981.
- LEWIS, Barbara – CONDIE, R. H. B.: The British Social Security Program, *Journal of Politics 12*, 1950, p. 323–347.
- LINDERT, Peter: *Growing Public – Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, vol. I, Cambridge 2004.
- LUEBBERT, Gregory: *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, Oxford 1991.
- MAAYTOVÁ, Alena – NOVOTNÝ, Jiří – PEKOVÁ, Jitka: Československé veřejné finance v letech 1918–1938, *Acta Oeconomica Pragensia 6*, 1998, č. 5, s. 27–49.
- MACHAČOVÁ, Jana: Pojištění dělnictva v průmyslových oblastech českých zemí 1848–1914, část I. a II., *Slezský sborník 88*, 1990, s. 36–47, 194–206.
- MACHAČOVÁ, Jana: Pracovní doba a zaměstnávání žen a dětí v průmyslových oblastech českých zemí 1848 – 1914, *Slezský sborník 87*, 1989, s. 277–290.
- MACHAČOVÁ, Jana – MATĚJČEK, Jiří: *Nástin sociálního vývoje českých zemí 1781–1914*, Praha 2010.
- MAKARIUS, Roman: *České horní právo*, I. a II. díl, Ostrava 1999–2000.
- MAKARIUS, Roman: *Z dějin královské, císařské a státní báňské správy*, Ostrava 2004.
- MALÝ, Karel: *Policejní a soudní perzekuce dělnické třídy v druhé polovině 19. století v Čechách*, Praha 1967.
- MALÝ, Karel – SIVÁK, Florián: *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1918*, Praha 1988.
- MAŇÁK, Jiří: K problematice a postavení čs. inteligence v letech 1945–1953, *Revue dějin socialismu 8*, 1968, zvláštní číslo, s. 989–1024.
- Viz MAREK, Pavel: *České živnostnictvo 1945–1960*, Brno 2006.
- MAREŠ, Petr: *Sociologie nerovnosti a chudoby*, Praha 1999.
- MARTÍNEK, Miloslav: Přehled vývoje rakouského zákonodárství v oblasti chudinství, zdravotnictví a sociální správy, *Sborník k dějinám 19. a 20. století 4*, 1977, s. 63–85.
- MARTÍNEK, Miloslav: Přehled vývoje sociálního zákonodárství v českých zemích v letech 1879–1918, *Sborník k dějinám 19. a 20. století 3*, 1976, s. 13–44.
- MARWICK, Arthur: *The Deluge: British Society and the First World War*, Basingstoke 2006.
- MARWICK, Arthur: *War and Social Change in the Twentieth Century: A Comparative Study of Britain, France, Germany, Russia and the United States*, London 1974.
- MASON, Timothy: *Social Policy in the Third Reich: The Working Class and „National Community“*, 2nd ed., Oxford 1992.
- MÁŠOVÁ, Hana: Dva pilíře přestavby československého zdravotnictví: Nedvědův a Albertův plán. Porovnání. In: MÁŠOVÁ, Hana – KRÍŽOVÁ, Eva – SVOBODNÝ, Petr (ed.): *České*

- zdravotnictví – vize a skutečnost (Složitá peripetie od plánů k realizaci)*, Praha: Karolinum 2005, s. 65–97.
- MÁTEJ, Jozef a kol.: *Dejiny českej a slovenskej pedagogiky*, Bratislava 1976.
- MATOUŠEK, Oldřich a kol.: *Sociální služby*, Praha 2007.
- MED, Jaroslav: *Literární život ve stínu Mnichova (1938–1939)*, Praha 2011.
- METZ, Karl: *Die Geschichte der sozialen Sicherheit*, Stuttgart 2008.
- MIDDLETON, Roger: The Size and Scope of the Public Sector. In: GREEN, S. J. D. – WHITING, R. C. (eds.): *The Boundaries of the State in Modern Britain*, Cambridge 1996.
- MORISHITA, Yoshiyuki: Svaz českých měst a bytová politika na začátku 20. století, *Moderní dějiny* 16, 2008, s. 63–79.
- MORRIS, Robert et al. (eds.): *Encyclopedia of Social Work*, New York 1971.
- MURRAY, Charles: *The Underclass Revisited*, Washington 1999.
- MUSIL, Libor: Statusová solidarita a česká sociální politika, *Sociologický časopis* 31, 1995, s. 423–434.
- MUSIL, Libor: *Vývoj sociálního státu v Evropě*, Brno 1997.
- NEŠPOR, Zdeněk: *Republika sociologů: zlatá éra české sociologie v meziválečném období a krátce po druhé světové válce*, Praha 2011.
- NEŠPOR, Zdeněk: Jakub Rákosník, Sovětizace sociálního státu: lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960 – Recenze, *Lidé města* 13, 2011, s. 512–515.
- NOONAN, Jeff: *Democratic Society and Human Needs*, Montreal 2006.
- NOVOTNÝ, Karel: *Severočeští tiskaři kartounu v první polovině 19. století*, Praha 1993.
- OLŠOVSKÝ, Rudolf a kol.: *Stručný hospodářský vývoj Československa do roku 1955*, Praha 1969.
- PAVLÍČEK, Václav: *O české státnosti*, II. svazek, Praha 2002.
- PEHR, Michal: *Zápas o nové Československo 1939–1946: válečné představy a poválečná realita*, Praha 2011.
- PELIKÁN, Dragutin: Právní postavení Národní fronty Čechů a Slováků v letech 1945–1948, *Právněhistorické studie*, 1987, s. 151–157.
- PERNES, Jiří: *Krise komunistického režimu v Československu v 50. letech 20. století*, Brno 2008.
- PETRANSKÝ, Ivan: Štátna politika riadenia práce a jej odraz v česko-slovenskom zákonodarstve 1945–1948. In: *Jubilejník na počesť 80. narodenín Františka Vnuka*, Bratislava: Libri Historiae 2008, s. 574–587.
- PETRÁŠ, Jiří: Rok 1953 – Peněžní reforma jako problém komunistické moci, *Sborník archivu ministerstva vnitra*, 3/2005, s. 146–171.
- PHILLIPS, Howard – KILLINGRAY, David (eds.): *The Spanish Influenza Pandemic of 1918–19 – New Perspectives*, London–New York 2003.
- PIERSON, Christopher: *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, Cambridge 1998.
- PINC, Karel: Sociální politika a socialistické hospodářství, *AOP* 3, 1983, XVII.
- PIPES, Richard: *Vlastnictví a svoboda*, Praha 2008.
- POLANYI, Karl: *Velká transformace*, Brno 2006.
- POLÁŠEK, Martin: Josef Macek mezi liberálním socialismem a sociálním liberalismem: podnět k diskusi nad liberálním aspektem Mackova myšlení, *Politická ekonomie*, 2010, s. 402–418.
- POTŮČEK, Martin: *Sociální politika*, Praha 1995.
- POTŮČEK, Martin: *Křížovatky české sociální reformy*, Praha 1999.
- PRŮCHA, Václav a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992*, díl I. a II., Brno 2004 a 2009.
- PRŮCHA, Václav: *Změny v sociální struktuře československé společnosti v letech 1938–1945*, Praha 1970.
- Předvoj 1943–1945 – Sborník příspěvků ke konferenci Sdružení domácího odboje a partyzánů*, Praha 2005.
- PULLMANN, Michal: Koncept revoluce v díle Antona Heinricha Springera, *ČČH* 97, 1999, s. 506–538.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Cukr a bič kancléře Bismarcka, *Historický obzor* 15, 2004, s. 130–138.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Anglický chudinský zákon z roku 1834 – Část I.: Krize alžbetinské chudinské péče, *Historický obzor* 18, 2007, s. 57–65.



- RÁKOSNÍK, Jakub: *Odvrácená tvář meziválečné prosperity: Nezaměstnanost v Československu v letech 1918–1938*, Praha 2008.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Limity působení ľudáckého odborového hnutí ve 30. letech. In: ŠUCHOVÁ, Xénia (ed.): *Ľudáci a komunisti: Súperi? Spojenci? Protivníci?*, Banská Bystrica 2006, s. 88–101.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Der Sozialliberale Karel Kramář (1860–1937). In: FASORA, Lukáš – HANUŠ, Jiří – MALÍŘ, Jiří (Hg.): *Sozial-reformatorisches Denken in den böhmischen Ländern 1848–1914*, München 2010, s. 151–174.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Lev Winter (1876–1935) – Architekt der tschechoslowakischen Sozialpolitik. In: FASORA, Lukáš – HANUŠ, Jiří – MALÍŘ, Jiří (Hg.): *Sozial-reformatorisches Denken in den böhmischen Ländern 1848–1914*, München 2010, s. 215–238.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Akce D proti důchodcům, nepřátelům lidově demokratického režimu v roce 1953. In: ŠMIGEL, Michal (ed.): *Radikálny socializmus a komunizmus na Slovensku 1918–1989: Spoločnosť medzi demokraciou a totalitou*, Banská Bystrica 2007, s. 198–209.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Sociální ústav 1920–1941. Mozkové centrum československé sociální politiky. In: *Svět historie – historikův svět. Sborník profesoru Robertu Kvačkovi*, Liberec 2007, s. 296–316.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Dlouhá třicátá léta (1929–1945) – konceptuální přístupy k transformaci modernity, *Dějiny – teorie – kritika* 7, 2010, s. 222–238.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Všude samé dluhy: Krize veřejných rozpočtů a sociálního pojištění první republiky, *Dějiny a současnost* 33, 2011, č. 1, s. 37–41.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Námezdní práce za velké hospodářské krize – ohnisko nacionálních konfrontací. In: JANČÍK, Drahomír – KUBŮ, Eduard (eds.): *Nacionalismus zvaný hospodářský*, Praha 2011, s. 459–480.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Czechoslovak Social Politics and Its Representatives in London Exile during Second World War. In: *Prague Papers on the History of International Relations*, Prague 2008, pp. 429–443.
- RÁKOSNÍK, Jakub: *Sovětzace sociálního státu – Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu v letech 1945–1960*, Praha 2010.
- RÁKOSNÍK, Jakub: Převzetí sovětského modelu sociální správy v Československu v letech 1950–1956. In: KÁRNÍK, Zdeněk – KOCIAN, Jiří – PAŽOUT, Jaroslav – RÁKOSNÍK, Jakub: *Bolševismus, komunismus a radikální socializmus v Československu*, sv. VI, Praha 2009, s. 174–189.
- RÁKOSNÍK, Jakub – NOHA, Jiří: *Sny o lepším světě. Dopad velké hospodářské krize na meziválečnou společnost*, Praha 2012 (v tisku).
- RIESENBERG, Peter: *Citizenship in the Western Tradition: Plato to Rousseau*, Chapel Hill 1992.
- RICHARDS, Raymond: *Closing the Door to Destitution: The Shaping of the Social Security Acts of the United States and New Zealand*, University Park 1994.
- RIMLINGER, Gaston: *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York 1971.
- RIPKA, Vojtěch: Jakub Rákosník, Sovětzace sociálního státu: lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960 – Recenze, *Sociologický časopis* 47, 2011, s. 180–183.
- RUSSEL, James: *Double Standard: Social Policy in Europe and the United States*, Plymouth 2011.
- RŮŽIČKA, Marek: *Péče o válečné invalidy v Československu v letech 1918–1938*, disertační práce, Filozofická fakulta UK v Praze 2011.
- RYBA, Jan: Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945–1989. In: MALÝ, Karel – SOUKUP, Ladislav (ed.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*, Praha: Karolinum 2004, s. 493–518.
- SCHREIBER, Jaroslav: *O práci závodního výboru ROH na bytovém a sociálním úseku*, Praha 1962.
- SOUKUP, Ladislav: Sociální správa a sociální zákonodárství v prvních letech republiky. In: MALÝ, Karel – SOUKUP, Ladislav (eds.): *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918 – 1938) a jejich místo ve střední Evropě*, Praha 2010, s. 950–973.
- SKRIBKOVÁ, Emilie: *Zdravotnictví v Československé socialistické republice*, Praha 1962.

- SKŘEJPKOVÁ, Petra: Zásahy státu v oblasti pracovního práva a jeho deformace v poválečném období. In: MALÝ, Karel – SOUKUP, Ladislav (ed.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*, Praha: Karolinum 2004, s. 519–530.
- Sociální jistoty v Československu*, Praha 1985.
- STÁTNIČEK, Dalibor: Mezi odbojem a kolaborací. Případ Arno Haise, *Soudobé dějiny* 8, 2001, s. 692–717.
- STÁTNIČEK, Dalibor: *Sankční pracovní právo v padesátých letech*, Praha 1994.
- STEDMAN JONES, Gareth: *An End of Poverty*, New York 2004.
- STEINFELD, Robert: *Coercion, Contract and Free Labor in the Nineteenth Century*, Cambridge 2001.
- STOKLÁSKOVÁ, Zdeňka: Zákonné rozlišení „domácích“ a „cizích“ – Vývoj domovského práva v Rakousku 1750–1863, *Český časopis historický* 102, 2004, s. 297–341.
- SUDA, Zdeněk (ed.): *The Meaning of Liberalism*, Budapest 2000.
- SUDRE, Frédéric: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno 1997.
- SUŠKO, Ladislav: Počiatky hospodárskej exploitácie Slovenska nacizmom (Marec 1939 – Júl 1940), *Československý časopis historický* 25, 1977, s. 682–714.
- SVOBODNÝ, Petr – HLAVÁČKOVÁ, Ludmila: *Dějiny lékařství v českých zemích*, Praha 2004.
- SVOBODNÝ, Petr: Aktivity československého exilu v oblasti zdravotnictví. In: HEŘMANOVÁ, D.: *6. mezinárodní sympóziium k dejinám medicíny, farmácie a veterinárnej medicíny* (CD verze), Bratislava 2003.
- SYRŇÝ, Marek: *Slovenskí demokrati 44–48. Kapitoly z dejín demokratickej strany na Slovensku v rokoch 1944–1948*, Banská Bystrica 2010.
- ŠEVECŮVÁ, Dana: Sociální politika nacistů v takzvaném protektorátu v letech 1939–1945. In: *Dějiny socialistického Československa*, sv. 7, 1985.
- ŠIK, Ota: *Fakta o stavu československého národního hospodářství*, Praha 1968.
- ŠOLLE, Zdeněk: *Dělnické stávky v Čechách v druhé polovině XIX. století*, Praha 1960.
- ŠTĚPEK, Jiří: *Přídělové doklady z období tzv. protektorátu*, Praha 2010.
- TEPPER, Tomáš: Evoluce názoru na nezaměstnanost, *Politická ekonomie* 37, 1989, s. 1003–1018.
- THERBORN, Göran: *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945–2000*, London 1995.
- THOMPSON, Edward: *The Making of English Working Class*, London 1965.
- TIMMINS, Nicholas: *The Five Giants – A Biography of the Welfare State*, London 1995.
- TKÁČ, Vojtěch: Vznik Československé republiky a sociální právo na Slovensku (nepublikovaný text).
- TKÁČ, Vojtěch: *Sociální sféra a Slovenský štát 1939–1945* (nepublikovaný text).
- TOKÁROVÁ, Anna: *Sociální práce. Kapitoly z dejín, teórie a metodiky sociálnej práce*, Prešov 2003.
- TOMEŠ, Igor: *Stanovení podmínek vzniku a trvání nároku na starobní důchod*, Kandidátská práce PFUK v Praze 1965.
- TOMEŠ, Igor: *Zabezpečení starých osob v Evropě*, Praha 1971.
- TOMEŠ, Igor: *Koncepce systému sociální pomoci (péče)*, Bratislava 1991.
- TOMEŠ, Igor: *Obory sociální politiky*, Praha 2011.
- TOMEŠ, Igor – TKÁČ, Vojtěch: *Kolektivní vyjednávání a kolektivní smlouvy*, Praha 1993.
- TOMEŠ, Igor: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha 2010.
- TOMKOVÁ, Milada: Sociální zabezpečení. In: BOBEK, Michal – MOLEK, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*, Brno 2009, s. 670–723.
- TRÖSTER, Petr a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*, Praha 2002.
- URBAN, Luděk: *Srovnávací studie o životní úrovni v ČSSR, NSR a Rakousku*, Praha 1969.
- URFUS, Valentin: Právní postavení námezdních pracovníků u nás, *Právněhistorické studie* 2, 1956, s. 198–249.
- VÁLKOVÁ, M.: *O českém hnutí dělnickém do sjezdu u sv. Markéty, ČCH 1947–48*, s. 181–226.
- VEBER, Václav: *Osudové únorové dny*, Praha 2008.
- VEČEŘA, Miloš: *Sociální stát – východiska a přístupy*, Praha 1996.

- VILÍMEK, Tomáš: Problémy státní sociální politiky v ČSSR a NDR v letech 1969/1971 až 1989 na příkladu důchodového zabezpečení, *Soudobé dějiny* (v tisku).
- VOLF, Miloslav: *Naše dělnické hnutí v minulosti*, Praha 1947.
- VORSPANN, Natalie: Vagrancy and The New-Poor Law in Late-Victorian and Edwardian England, *English Historical Review* 92, 1977, č. 1, s. 59–81.
- VYKOUPIIL, Libor: *Slovník českých dějin*, Brno 2000.
- VYSKOČIL, Aleš: *C. k. úředník ve zlatém věku jistoty*, Praha 2009.
- WAGNER, Peter: *Soziologie der Moderne – Freiheit und Disziplin*, Frankfurt 1995.
- WALKER, Robert: *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, Maidenhead 2005.
- WALKOWITZ, Judith: *Prostitution and Victorian Society. Women, Class and the State*, Cambridge 1980.
- WILENSKY, Harold – LEBEAUX, Charles: *Industrial Society and Social Welfare*, New York 1965.
- WILSON, Dorothy: *The Welfare State in Sweden*, London 1979.
- ZIMMERMAN, Shirley: Policy, Social Policy, and Family Policy: Concepts, Concerns, and Analytic Tools, *Journal of Marriage and Family* 41, 1979, p. 487–495.

## Abstract

The postwar popular democratic regime in Czechoslovakia was based on a strong social consensus which provided opportunity for leading political parties to realize extensive economic and social reforms. It was not only the nationalization of the economy (this task, in the case of large enterprises controlling two thirds of the Czechoslovak labor force, had already been finished before the communist coup d'état in February 1948), but also generous reform of social insurance towards the universal welfare state protecting all citizens and not only those insured. This program was inspired on the one hand by the long domestic tradition of social policy and also by the new postwar British reform made by the program of William Beveridge on the other hand.

The dissertation is concerned especially with the analysis of continuity of social law. The structure of the welfare state in particular countries is a considerably lasting matter of fact. Even though the governments of various ideological orientation permanently carry out partial reforms of individual fields of welfare policy, the general range of expenses and the system of relations in between particular branches of the welfare policy embody a great extent of persistence. From this point of view the Czechoslovak republic between years 1918 and 1956 is quite unique and remarkable. The general findings of this dissertation indicate that Czechoslovak social policy had high quality in comparison to other European states as early as between two wars. One reason was relatively well developed prewar Austrian-Hungarian system of social law. Second reason was based on strong political consensus between Right and Left in the First Republic during years 1918–1924. Especially during these years were implemented all important social reforms. On the other hand these reforms usually showed the strong continuity with the prewar tradition of Bismarck-Taaffe corporatist welfare regime.

After the World War II the system of social law was changed much more fundamentally. There were three welfare regimes in Czechoslovakia during nearly one decade (1945–1956). During years 1945–48 continued the prewar system with some not very significant changes (employment policy was the exception). It was still Bismarckian corporatist system of social insurance. At the same time work-merit features of an actual social insurance weakened as much as particular benefits of individual social classes got levelled out. These egalitarian tendencies during the Third Republic facilitated subsequent social reform. In year 1948 was implemented the national insurance scheme inspired by Beveridge. The communists despite of the fact that they had finally made a model of a socialist dictatorship continued in their social-reform struggle initiated already in previous period. They did not have time enough to prepare new, more „Soviet“ welfare regime. Therefore they accepted the national insurance as their own program. After the year 1951 started process of reforming the national insurance in order to establish the Soviet scheme of social security. This process was finished in year 1956. Practically it represented a gradual decomposition of insurance principles in the system and their replacement with a state-paternalistic model imported from the Soviet Union. The social protection of the population started being finance thoroughly from the state budget. The decrease in living standards caused both by huge investments into production capacities of the heavy industry in previous years (1950–1953) and due to an influence of the Monetary Reform lead after 1953 to growing efforts to improve the quality of life of the population by means of growing consumption. This was carried out in following years by repeated drop in prices and partial improvements in supplying. In 1956 new laws were passed as for retirement pensions and health insurance. They however stood only for finalization of a hitherto trend adopting the Soviet model of the social security initiated already in the early 1950s.

We can indicate that some branches of social law (especially health care) were based on very high and effective standards in worldwide perspective during 1950s, other policies (specially housing policy) were not built up in such a satisfactory manner. On the one hand, the popular democratic state in Czechoslovakia was able to establish a welfare regime with relatively high standards of protection. On the other hand, it instituted the system of strictly nationalized centrally planned economy that was not able to satisfy increasing demands in social care during the later decades of the communist dictatorship.

This dissertation defends two key propositions. First of all: forming of the universal welfare state in Czechoslovakia in year 1948 was primarily conditioned by the type of the political system as it was being formed as a consequence of the World War II. Second: despite of these quick and radical changes of the whole system of social policy within the first postwar decade there still remained a whole range of features showing a clear continuity with the previous periods, especially being it then the time of Nazi occupation.

## Abstrakt

Poválečný lidově demokratický režim v Československu byl založen na relativně silném společenském konsenzu, který umožnil vedoucím politickým stranám uskutečnit ambiciózní hospodářské a sociální reformy. Nebylo to jen rozsáhlé znárodnění výrobních prostředků (pod kontrolou státu se nacházely podniky reprezentující dvě třetiny námezdních sil ještě před komunistickým převrátím v únoru 1948), nýbrž i komplexní reforma sociálního pojištění, jež měla za cíl vytvořit univerzální systém sociální ochrany zahrnující všechny občany a nikoli jen pojištěnce, jak tomu bylo podle dosavadního systému. Tento program sociální reformy byl jednak inspirován dlouhou domácí tradicí sociální politiky a jednak také novými impulsy pocházejícími z Beveridgeovy zprávy, s níž se reprezentanti exilové vlády měli možnost během války důkladně seznámit.

Tato disertační práce se soustřeďuje především na postavení dlouhodobé kontinuity sociálního práva. Struktura sociálního státu v jednotlivých zemích bývá obvykle velmi trvalá. Jakkoli vlády rozličného ideologického zabarvení permanentně provádějí dílčí reformy v rámci jednotlivých sociálních politik, obecná struktura výtahů a vztahů mezi jednotlivými větvemi sociální ochrany zůstávají zásadně bez hlubších změn. Z tohoto úhlu pohledu představuje československá republika mezi roky 1945 a 1956 ojedinělý a významný případ.

Tato disertační práce ukazuje, že československá sociální politika byla na vysoké úrovni v porovnání s řadou jiných evropských států již v meziválečném období. Jedním z důvodů bylo dědictví relativně rozvinuté sociální legislativy z éry Rakouska-Uherska. Druhým důvodem pak byla existence silného politického konsenzu mezi pravíci a levíci během prvních let existence samostatného státu (v letech 1918–1924). Právě během tohoto období byly realizovány klíčové sociální reformy první republiky. Na druhé straně tyto reformy obvykle vykazovaly silné rysy kontinuity s dosavadní bismarckovsko-taafeovskou korporativní tradicí sociální ochrany. Po druhé světové válce se systém sociálního práva proměnil podstatně zásadněji. Ve sledovaném období (1945–1956) se na území Československa vystřídaly hned tři diametrálně odlišné systémy sociální ochrany. V období třetí republiky (1945–1948) v zásadě pokračoval předválečný systém s některými nepřilíživými významnými změnami (politika zaměstnanosti představovala výjimku). Byl to stále bismarckovský korporativní systém sociálního pojištění, co tvořilo základ tehdejší sociální ochrany. Zároveň však v tomto období meritokratické prvky tohoto systému ustupovaly do pozadí a příjmy jednotlivých sociálních tříd se nivelizovaly. Tato nivelizační tendence usnadnila přechod k novému systému v roce 1948.

V roce 1948 bylo zavedeno národní pojištění inspirované Beveridgeovou zprávou. Komunisté bez ohledu na fakt, že se jim podařilo monopolizovat moc, pokračovali v sociálně reformním úsilí předchozího období. Neměli dostatek času na to, aby připravili sociální reformu více inspirovanou sovětským modelem. Proto národní pojištění bez výhrad akceptovali jako svůj cíl. Od počátku 50. let však započal proces jeho odbourávání a nahrazování sovětským sociálním zabezpečením.

Tento proces byl dovršen v roce 1956. V praxi to znamenalo likvidaci pojistných principů a jejich nahrazení státně-paternalistickým modelem importovaným ze Sovětského svazu. Sociální ochrana začala být financována výhradně skrze státní rozpočet. Pokles životní úrovně v důsledku masivních investic do výrobních kapacit těžkého průmyslu v letech 1950–1953 a následná měnová reforma vedly ke změně dosavadní politiky a KSČ se v praktické politice začala více soustředit na podporu spotřeby. To se během následujících let projevovalo především zlepšováním zásobování a periodickým snižováním cen. V roce 1956 byly schváleny nové zákony o sociálním zabezpečení a o nemocenském pojištění. Tím byl dovršen proces přebírání sovětského modelu.

Lze konstatovat, že v některých oborech sociální politiky (např. ve zdravotní péči) se podařilo vytvořit během 50. let dobře fungující systém. Na druhé straně v jiných, jako byla např. bytová politika, zaznamenala KSČ fatální neúspěch. Navíc vytvoření státem řízené centrálně plánované ekonomiky vedlo k tomu, že v dalších desetiletích existence komunistické diktatury bylo stále složitější nalézt dostatek zdrojů pro uspokojení nároků ambiciózní sociální politiky, kterou se socialistická ideologie zaštiťovala.

Z analýzy rozpracované v této disertační práci vyplývají dva důležité závěry. Za prvé: vytvoření universalistického sociálního státu v Československu v roce 1945 primárně vyplývalo z jedinečných politických podmínek druhé světové války. Za druhé: i přes výše zmíněné rychlé a radikální změny celého systému sociální ochrany, je zároveň zřetelná i kontinuita některých opatření z předchozích období, a to zvláště ve vztahu k éře nacistické okupace.