

KARLOVA UNIVERZITA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Historický vývoj sociálního zabezpečení a  
jeho modelů**

Vypracovala: Pavla Klusáčková

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Štangová, CSc.

---

## Prohlášení

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma  
„Historický vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů“  
jsem vypracovala samostatně.  
Použitou literaturu a podkladové materiály  
uvádím v příloženém seznamu literatury.

V Praze dne 1. září 2007

*Musíková*  
.....

---

## P o d ě k o v á n í

Děkuji vedoucí mé diplomové práce  
JUDr. Věře Štangové, CSc. za její cenné rady, připomínky  
a pomoc, kterou mi poskytnul při zpracování této diplomové práce.  
Zároveň chci poděkovat rodičům a sourozencům  
za podporu a obětavou pomoc po dobu mého studia.

---

## OBSAH

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ÚVOD</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>1 POJEM SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ</b> .....                                 | <b>8</b>  |
| 1.1 VYMEZENÍ POJMU SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ.....                            | 8         |
| 1.2 POJEM SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ .....                                      | 10        |
| 1.3 PRINCIPY SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ .....                                 | 11        |
| <b>2 VÝVOJ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ</b> .....                               | <b>13</b> |
| 2.1 HISTORICKÉ ZDROJE SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ.....                         | 13        |
| 2.1.1 Kořeny sociálního zabezpečení.....                                  | 13        |
| 2.1.2 Základy systému sociálního zabezpečení .....                        | 15        |
| 2.1.2.1 Veřejné chudinství.....   | 15        |
| 2.1.2.1.1 Chudinská péče v Anglii .....                                   | 17        |
| 2.1.2.1.2 Chudinská péče na území Rakouské monarchie.....                 | 18        |
| 2.1.2.2 Instituty budované na myšlence vzájemné pomoci .....              | 20        |
| 2.1.2.3 Zabezpečení osob o něž měla veřejná moc zvláštní zájem .....      | 21        |
| 2.2 VZNIK A VÝVOJ MODERNÍCH FOREM SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ.....             | 23        |
| 2.2.1 Vznik moderních forem sociálního zabezpečení .....                  | 23        |
| 2.2.2 Růst významu sociální otázky.....                                   | 24        |
| 2.2.2.1 Vznik sociálního pojištění v Německu.....                         | 25        |
| 2.2.2.2 Vznik sociálního pojištění v Rakousku-Uhersku .....               | 27        |
| 2.3 VÝVOJ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V OBDOBÍ 1918-1938.....                  | 30        |
| 2.3.1 Sociální zabezpečení a jeho cíle po vzniku samostatného státu ..... | 30        |
| 2.3.2 Základ sociálního zákonodárství.....                                | 31        |
| 2.3.3 Veřejná chudinská péče.....   | 37        |
| 2.3.4 Ohlédnutí se za sociálním zabezpečením první republiky .....        | 39        |
| 2.4 VÝVOJ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V OBDOBÍ 1939-1945.....                  | 41        |
| 2.5 VÝVOJ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V LETECH 1946-1948.....                  | 44        |
| 2.5.1 Nové myšlenky v sociálním zabezpečení .....                         | 44        |
| 2.5.2 Beveridgovská koncepce národního pojištění.....                     | 45        |
| 2.5.3 Zákon o národním pojištění .....                                    | 46        |
| 2.6 VÝVOJ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V LETECH 1948-1989.....                  | 49        |

---

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 2.7      | VÝVOJ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ PO ROCE 1989 .....     | 55        |
| <b>3</b> | <b>TRENDY VE VÝVOJI SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ.....</b> | <b>59</b> |
|          | <b>ZÁVĚR .....</b>                                  | <b>61</b> |
|          | <b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>              | <b>63</b> |

---

## Úvod

I když moderní formy sociálního zabezpečení vznikly v 19. století, situace, kdy někteří lidé nemohli přiměřeně uspokojovat své potřeby, kterým přikládali mimořádný význam, doprovázely vývoj lidské společnosti od samého počátku. Těmito situacemi byla nucena zabývat se nejrůznější společenství-od církví, hospodářských a profesních jednotek až po města a státy. Opatření, která přijímala, neměla na samotném počátku povahu uceleného systému, byla většinou izolovaná a spočívala v poskytnutí fiskálních, pracovních nebo vojenských úlev určitým vrstvám společnosti. První opatření nalezneme již v dochovaných písemnostech starověkých civilizací.

Vývoj sociálního zabezpečení, jakožto způsobu společenského předcházení, zmírňování a odstranění negativních důsledků sociálních rizik závisel na ekonomické úrovni jednotlivých zemí, která byla a je nerovnoměrná. Impulzem mu bylo veřejné chudinství, instituce založené na myšlence vzájemné pomoci ohrožených osob a zabezpečení poskytované skupinám osob, o něž měla veřejná moc zvláštní zájem. Nelze však opomenout ani růst významu a rozsahu sociální otázky, jenž vyústil v projekt sociálního pojištění, jednoho z pilířů sociálního zabezpečení. Velkorysejší postoje k sociálnímu zabezpečení začaly být nejen státem, ale i představiteli podnikatelských kruhů zaujímány počátkem 20. století. Po 1. sv. válce roste vliv politických stran zastupujícího dělnictvo, a to zejména za situace hospodářské krize. Některé z institucí sociálního zabezpečení se navíc staly lukrativním obchodem. K zásadnímu rozmachu sociálního zabezpečení došlo po 2. sv. válce v návaznosti na příznivý hospodářský vývoj a poznatek, že sociální opatření mohou pozitivně ovlivňovat hospodářskou činnost a její výsledky svým nepřímým působením.

Název mé diplomové práce zní „Vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů“. Toto téma jsem si vybrala pro jeho zajímavost, aktuálnost a inspirativnost. Jen málokdo ví, že právě ve vývoji sociálního zabezpečení sehrálo Československo zcela zásadní roli. Dokladem výše zmíněného je např. zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (zákon č. 221/1924 Sb. z. a n.), který jako první na

---

světě začal pojímat sociální pojištění jako celek, jako první je sjednotil organizačně a zároveň jako první začal respektovat i individuální potřeby pojištěnce.

Výrazné společenské, ekonomické a politické změny, které s sebou přinesl listopad 1989, našly své odezvy i v oblasti sociálního zabezpečení. Od roku 1990 probíhá sociální reforma, jejímž základním rysem je návrat k sociálnímu pojištění. V rámci ní lze rozlišit několik etap, na tu závěrečnou však ještě čekáme. V tomto období změn nabývají na zcela zásadním významu tradice, které mohou být tak významným a zásadním přínosem, nejen proto, že jsou významným ukazatelem úrovně sociálního zabezpečení. Proto se domnívám, že právě znalost vlastní historie, ale také sociálních systémů společnosti by měla být veřejně známou záležitostí.

Diplomová práce je rozdělena do tří kapitol. V první kapitole jsem se pokusila o vymezení pojmu sociálního zabezpečení, neboť zabýváme-li se historií nějakého institutu, je třeba mu přesně porozumět. Dílčí části první kapitoly obsahují, vedle již zmíněného vymezení, exkurz k samotnému pojmu sociálního zabezpečení a principy sociálního zabezpečení. Přestože na zásady je pohlíženo jako na výsledek určitého vývoje, považovala jsem tuto podkapitolu natolik zásadní pro celé sociální zabezpečení, že jsem ji zařadila k úvodním částem.

Druhá kapitola s názvem Vývoj sociálního zabezpečení tvoří jádro vlastní diplomové práce. Kapitola má sedm částí. V první se věnuji kořenům sociálního zabezpečení, pozornost soustřeďuji na chudinskou péči, institucím budovaným na myšlence vzájemné pomoci ohrožených osob a zabezpečení osob o něž měla veřejná moc zvláštní zájem. V druhé podkapitole sleduji zrod moderních forem sociálního zabezpečení a jeho vyústění v sociální pojištění. V dalších kapitolách sleduji vývoj sociálního zabezpečení ve významných etapách obnoveného samostatného státu. Zaměřuji se především na zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří a na zákon o národním pojištění.

Poslední kapitola je vedena snahou vývoj shrnout a naznačit tendence z něj vyplývající.

---

# 1 Pojem sociální zabezpečení

## 1.1 Vymezení pojmu sociálního zabezpečení

Sociální zabezpečení je pojem, který vznikl ve 20. století a jeho vymezení není snadný úkol, a to přesto, že je v obecné mluvě pochopitelný. Žádná z obecných definic není obecně přijímána a nevyčerpává pojem sociálního zabezpečení.

Sociální zabezpečení má pojmové předchůdce v chudinské péči, sociální správě a sociální péči. Tyto pojmy charakterizují evropskou společnost a přístup k sociálnímu zaopatření v období od 16. do počátku 20. století.

Chudinská péče je soubor postupů směřujících na pomoc chudým, jimiž obce a následně i stát navázaly na církevní filantropii a to za situace masového nárůstu chudých, k němuž dochází v závěrečné fázi feudalismu v souvislosti se změnou výrobních prostředků.

Sociální správa je pojmem přelomu 19. a počátku 20. století a představuje systém zařízení poskytující ochranu nízkopříjmovým a chudým občanům. Jako taková měla dvě funkce:

- (1) mocenskou, jejíž podstata spočívala v dohledu nad dodržováním právních předpisů,
- (2) služební, jenž se vztahovala k poskytování sociálních služeb a správě přidělovaných státních prostředků získaných z daní.

Sociální péče (social welfare) se rozšířila po 2. sv. válce v souvislosti s Beveridgovou koncepcí sociálního státu. Sociální péče určovala jeho obsah. Dnes je tento pojem nahrazen pojmem sociální ochrana.

Vymezení pojmu sociálního zabezpečení, podstata a pojetí souvisí s vymezením pojmu sociální. Význam slova sociální, které má latinský původ, je mnohoznačný. Pro oblast sociálního zabezpečení mají význam tři roviny:

1. sociální ve smyslu společenský (nejširší a nejstarší význam, který je v souladu s latinským původem),



2. sociální ve smyslu určité stránky společenských vztahů, které souvisejí s nepříznivými situacemi pro jedince a nežádoucími situacemi pro společnost (užší pojetí),
3. sociální ve smyslu kurativní, kdy jsou řešeny nouzové situace (nejužší pojetí).

Spojení sociální zabezpečení v nejrozšířenějším pojetí představuje souborné označení veškerých institucí poskytující poradenství, ochranu, materiální a peněžní plnění, služby a azyl směřující k uspokojení sociálních potřeb občanů<sup>1</sup>. Lze je však také vymezit jako

- soubor opatření formulujících solidaritu s lidmi, kteří se snaží zabránit nedostatku příjmů nebo se nachází v situaci, jež vyžaduje mimořádné výdaje nebo
- jako souhrn právních, finančních a organizačních nástrojů a opatření, jejíž cílem je přispět k vyrovnání nepříznivých a sociálních důsledků různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva<sup>2</sup>.

Podstatou sociálního zabezpečení je podle úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 z roku 1952 poskytnutí pomoci lidem v případě:

- nemoci,
- nezaměstnanosti,
- zdravotního poškození a invalidity,
- pracovního úrazu a nemoci z povolání,
- stáří,
- mateřství,
- rodičovství,
- úmrtí živitele.

Tato odvětví tvoří obsahovou náplň sociálního zabezpečení<sup>3</sup>. Sociální zabezpečení zahrnuje tři typy subsystémů:

---

<sup>1</sup> Krebs, V. a kol.: Sociální politika, CODEX Bohemia 1997, str. 139 (autor kap. V. Krebs).

<sup>2</sup> Viz. tamtéž.

<sup>3</sup> Obsahové vymezení pojmu sociálního zabezpečení odpovídá soudobému mezinárodnímu přístupu, jednotlivé státy se mohou od jeho vymezení odchýlit, avšak v evropském pojetí je toto vymezení ustálené.

- 
- (i) Sociální pojištění – spočívá v odkladu části spotřeby do budoucna, pro případ výskytu pravděpodobné sociální události; je výrazem sociální odpovědnosti. Podle mezinárodní klasifikace má devět základních systémů (úrazové, nemocenské, zdravotní, v mateřství, ve stáří, v invaliditě, pozůstalostní, v nezaměstnanosti, rodinné přídavky). Základními znaky jsou zákonnost, osobní a věcný rozsah a způsob správy a financování.
  - (ii) Státní sociální podpora – podstatou je zabezpečení poskytované státem v případě výskytu jím uznávané sociální události; je výrazem redistribuce a solidarity organizované státem. Dávky jsou rozlišovány podle toho, zda dochází k ověřování příjmů (testované), či nikoliv (netestované).
  - (iii) Sociální pomoc – směřuje k uspokojení potřeb osob, které se ocitly v nouzi a to v rozsahu, který subjekt, jenž pomoc poskytuje, uzná za nezbytný. Je výrazem filantropie. Sociální pomoc se soustřeďuje na dlouhodobě nezaměstnané, starší, zdravotně postižené, nízkopříjmové a rozvrácené rodiny a sociálně-dezintegrované občany.

Sociální zabezpečení jakožto soubor institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím a pomocí se předchází, zmírňují a odstraňují následky sociálních událostí jako jsou nemoc, nezaměstnanost, stáří, mateřství apod., je důležitou součástí sociální politiky a představuje nejdůležitější nástroj její realizace.

## 1.2 Pojem sociální zabezpečení

Spojení sociální zabezpečení je s největší pravděpodobností převzato z ruského jazyka. Výraz „Obespečenie“ je uveden v programu Vsesvazové komunistické strany z roku 1919 a označuje se jím systém sociálních dávek pro všechny zaměstnance a pokrývající veškeré události<sup>4</sup>. Vedle pojmu sociální zabezpečení se objevuje pojem sociální bezpečnost. Sociální bezpečnost je pojmem starším. K jeho prvnímu použití došlo v Mexiku generálem S. J. A. Bolivarem y Pontem v rámci jeho reformních snah (1826). Bolivarovo použití pojmu odpovídá současné koncepci záchranné sociální

---

<sup>4</sup> Pro nedostatek finančních prostředků nebyl tento program nikdy realizován.

---

sítě. V roce 1935 bylo pojmu sociální bezpečnost v USA použito k označení federálního zákona o důchodovém pojištění. K rozšíření pojmu došlo v souvislosti s již zmiňovanou úmluvou MOP č. 102/1952.

Rozdíl mezi sociálním zabezpečením a sociální bezpečností je dvojitý; slovní a obsahový. Zabezpečení označuje konečný stav, bezpečnost pak činnost směřující k určitému stavu. Odlišné užívání pojmů je výsledkem vývoje po 2. sv. válce. Zatímco demokratické státy směřovaly k zajištění lidských práv na přijatelné sociální úrovni, v komunistických státech střední a východní Evropy došlo k převzetí péče o občany státem a to jako vyjádření redistributivního pojetí socialismu<sup>5</sup>.

V odborné literatuře první republiky se užívalo pojmu sociální bezpečnost. Příklon k pojmu sociální zabezpečení je patrný po únoru 1948 a k jeho rozšíření došlo ve spojení s reformami národního pojištění mezi lety 1954 až 1964. V roce 1964 bylo sociálního zabezpečení užito k označení zákona, který se zabýval jen některými oblastmi sociálního zabezpečení, důchodovým zabezpečením a sociální péčí. Toto zúžené chápání je příznačné i pro současnost a lze v něm vidět i důvod zmatečných definic v české odborné literatuře. Pojem sociálního zabezpečení v československé a české společnosti je natolik ustálen, že případná změna by mohla vést k zásadním a nechtěným nedorozuměním.

Pro anglicky, španělsky, francouzsky a německy mluvící země je nadále příznačné používání pojmu sociální bezpečnost (social securite, seguridad social, securité social a Sozialsicherheit).

### **1.3 Principy sociálního zabezpečení**

Obecně lze říci, že základní zásady, jakožto určité právní principy, či vůdčí právní ideje, jsou výsledkem vývoje určité oblasti a z něho plynoucího poučení. Vedle obecných zásad, které jsou platné v rámci celého právního řádu, se vyskytují

---

<sup>5</sup>Tröster, I. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, 3. vydání, C. H. Beck Praha 2005, str. 3 (autor kap. I. Toměš).

---

zásady typické pro určité právní odvětví, které vystihují samotnou podstatu a přístup k danému odvětví. Základními zásadami sociálního zabezpečení jsou:

1. **zásada univerzality** - znamená, že základní systém SZ by se měl vztahovat na všechny osoby žijící na určitém území státu, v rámci systému by stát měl zaručit jednotnou dávku při splnění stanovených podmínek,
2. **zásada uniformity/rovnosti** - spočívá v zabezpečení všech oprávněných osoby podle stejných pravidel,
3. **zásada komplexnosti/úplnosti** - je imanentní všem moderním systémům a požaduje, aby dávky pokryly všechny základní sociální události,
4. **adekvátnost/přiměřenost** - vychází z přiměřenosti jednotlivých dávek a služeb jednak potřebám a jednak individuálnímu přičinění příjemců, což je výraz sociální solidarity a zároveň se uplatňuje hledisko zásluhovosti,
5. **garance/zaručenost** - stát zaručuje, aby nárokové dávky byly vyplaceny a to ústavním zakotvením příslušných práv, jejich vymahatelností a též možností soudního přezkumu správního rozhodnutí,
6. **participace** - zásada spoluúčasti na sociálním pojištění prostřednictvím placení pojistného,
7. **zásada sociální solidarity** - projevuje se buďto mezi generacemi = intergenerační solidarita (solidarita mezi občany mladšími a staršími) a nebo v rámci generace = intragenerační solidarita např. mezi rodinami s dětmi a rodinami bezdětnými apod.

---

## 2 Vývoj sociálního zabezpečení

### 2.1 Historické zdroje sociálního zabezpečení

#### 2.1.1 Kořeny sociálního zabezpečení

Potřeba zabezpečit občany, kteří se ocitli v tíživé životní situaci způsobené např. nemocí, úrazem, invaliditou či stářím a kteří v důsledku této situace nemohou přiměřeně uspokojit své potřeby, patří k problémům každé společnosti, která jej musí řešit. Jednotlivá řešení jsou velmi různorodá a závisí na úrovni ekonomického rozvoje společnosti. Hlavním činitelem ovlivňujícím formu a úroveň řešení nepříznivých sociálních situací je ekonomická možnost a nutnost; k tomuto činiteli přistupují činitelé další. Jsou to demografická struktura obyvatel, zájmy občanů na řešení jejich potřeb, intenzita prosazování zájmu, etické a morální názory společnosti a sociální tradice. Nelze však podcenit působení dalších faktorů a to úroveň lékařské vědy a hygienické kultury obyvatel<sup>6</sup>.

Prvobytně pospolná společnost byla založena na rodové solidaritě. Pro potřeby členů se nevytvářely zvláštní instituce. Problémy se řešily v rámci rodového uspořádání, definovatelná kategorie chudých neexistovala. Ochrana se soustřeďovala na ženy a děti, muž byl na prvním místě lovec<sup>7</sup>.

Rodová solidarita se vyvinula v paternalismus. V rámci paternalismu na vrcholu hierarchického uspořádání stál „otec“, který určoval role a prostředky. Jedinec, který nebyl schopen přidělené roli dostat, byl zabit. V pozdějším období byl v závislosti na zbylých schopnostech začleněn do systému a zcela neschopného jedince zaopatřila rodina. Přídělový systém tak do jisté míry plnil roli sociální instituce.

---

<sup>6</sup> Tröster, I. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, 3. vydání, C. H. Beck Praha 2005, str. 25 (autor kap. V. Štangová).

<sup>7</sup> Takováto společenství se vyskytovala ještě v 2. polovině 20. stol. např. v Africe či na Tichomořských ostrovech.

---

Prvky paternalismu např. v podobě poskytnutí státní pomoci práce neschopným a nemajetným válečným poškozencům nebo státní vyživovací péče vůči sirotkům po vojácích, se promítly do starověkých despocií a řeckých polis. Největším sociálním nebezpečím v asijských, severoafrických despociích a v antickém Řecku, jež se od předchozích odlišuje v demokratickém uspořádání, bylo pro svobodné zchudnout a upadnout do dlužního otroctví. Otroek byl věcí v právním smyslu, neměl žádná práva, poskytnutí ochrany záleželo jen na jeho pánu, který tím vlastně chránil svůj majetek. Sociální reformy, z nichž ta nejznámější byla Solónova (konec 7. a počátek 6. stol. př. n. l.), se zaměřovaly na vrácení svobody dlužnímu otroku. Solón ve svých reformách mimo jiné rozhodl:

- zrušit seisachteiou – hypotekární dluhy a dlužní otroctví,
- rozdělit regionálně občany do čtyř fýlů, které měly čtyři třídy podle výnosů z pozemkového majetku<sup>8</sup> a zavedl nejnížší mez pro majetek a příjem občanů nejnížší třídy.

Za situace, kdy počet chudých začal ohrožovat ekonomickou stabilitu státu, byly pro Athéňany Periklem (5.stol.př.n.l.) zavedeny diety, jež se podobaly dnešním podporám v nezaměstnanosti. Státní podpory se s postupem doby přeměnily na dary, známější spíše jako přiděly lístků např. na zápasy nebo přiděly obilí<sup>9</sup>. Na sklonku období dochází k vytváření kolegií za účelem podpory v nemoci (collegia teniorum) nebo při úmrtí (collegia funeratica). Impulz k zakládání kolegií pocházel od nejzranitelnější vrstvy svobodných občanů- řemeslníků, jejich příjmy závisely výlučně na jejich vlastní práci. Zajímavé je, že členy kolegií se za znásobený příspěvek mohli stát i otroci, dovolil-li to pán. Kolegia si postupem doby získala značný vliv, což vedlo za Marca Aurelia (121-180) k jejich podřízení státnímu doзору.

Všechna sociální opatření starého Řecka a Říma, ač byla velmi různorodá, měla společné to, že byla přidělována, nebyl na ně nárok a byla součástí vládního systému. Z jejich požívání byli vyloučeni otroci a barbari. Lze říci, že kategorie chudých je produktem otrokářství.

---

<sup>8</sup>Naznačené rozdělení bylo určující i pro politická práva.

<sup>9</sup> Na počátku století jsou přiděly známy jako „chléb a hry“.

---

## 2.1.2 Základy systému sociálního zabezpečení

Nezbytné základy, které vedly k postupnému vytvoření systému sociálního zabezpečení v podobě, jakou dnes známe, položily:

- veřejné chudinství,
- instituty založené na myšlence vzájemné pomoci a
- zabezpečení osob, o něž měla veřejná moc zvláštní zájem.

Těmto institutům se budu v této a v následujících kapitolách věnovat.

### 2.1.2.1 Veřejné chudinství

Veřejné chudinství, jakožto péče o osoby nemajetné a práce nezpůsobilé, bylo v období středověku ovládáno názorem, že je věcí soukromou a církevní. Řešení měla jen dílčí podobu.

Zánik institucí despotického paternalismu přivodil rozpad antické říše. Řím byl zničen divokými národy, které přišly do Evropy hlavně z východu. Z jejich rodového uspořádání vyrostl raně feudální systém, založený na systému lenních vztahů. Pro feudální způsob výroby byl určující monopol ve vlastnictví půdy feudály, jako základního výrobního prostředku a propůjčování půdy do držby bezprostředním výrobcům-poddaným a to výměnou za odvádění feudální renty. Renta byla odváděna v pracovních úkonech (robota), v naturáliích a později i v penězích. Součástí lenních vztahů se stala i péče o práce neschopné obyvatelstvo. Karel Veliký (747-814) při upevňování lenního systému své říše připomínal zcela v paternalistickém duchu, že je povinností lenních pánů starat se o nemocné podané.

Raný feudalismus, založený na naturálním hospodářství, nezabezpečoval jedince stojící mimo systém lenních vztahů. Vyřazení ze systému vedlo k bídě a chudobě, což bylo umocněno nemožností spolupodílet se na primárních procesech přerozdělování. Problém obživy se s postupem doby transformoval do širšího problému chudoby, jež je nejstarším sociálně politickým problémem. Osud lidí, kteří se ocitli ve středověku bez zdroje obživy, závisel na církevní filantropii, na dobrovolné sousedské výpomoci.

---

Pomoc bližnímu svému je v náboženství formulována jako ctnost, která vedle jiných otevírá cestu ke spasení a věčné blaženosti. Výzva k filantropii<sup>10</sup> se objevuje u křesťanů, židů, muslimů či jiných monoteistických náboženství. Polyteistická náboženství takovouto výzvu neznají.

Filantropii v Evropě položilo základ Ježíšovo učení, jehož klíčovým motivem je křesťanská láska a apel na ideál Království božího. Z lásky k Bohu má každý jedinec milovat sebe (tato láska má být pokorná a nikoliv egoistická) a své bližní. Cesta ke Království božímú má být smyslem pozemského života. Do Království božího může vstoupit pouze ten, kdo se svým počínáním v pozemském životě o to zasloužil<sup>11</sup>.

Pro církevní filantropii je příznačné:

1. nahodilost (činnost nemá povahu systémové péče o chudé, jež je příznačná pro paternalismus),
2. susedská výpomoc, nikoliv „otcovská péče“,
3. neinstitucionalismus a individualizace,
4. dobrovolnost.

Tato představa zcela odpovídá své době.

Za vlády nejstaršího franského královského rodu Merovejců (461-751) vyslovil církevní koncil zásadu, že každý biskup má čtvrtinu příjmů věnovat péči o chudé a nemocné. Chudoba v tomto období je chápána jako úplná bída ohrožující samotnou existenci jedince, tedy jako absolutní nedostatek. Farnosti měly pečovat o chudinu bydlící v jejich obvodu. Karel Veliký uložil klášterům povinnost, spočívající v budování „domů pro hosty“ (Hotels de Dieu) – což byly jakési útulky pro chudé. Vznikaly i první žebravé řády, jejichž posláním byla péče o chudé. Obdobné snahy jsou na našem území příznačné pro dceru Přemysla Otakara I. Anežku (1211-1282), která v Praze založila špitál a dvojitý klášter františkánů a klarisek.

Problém chudoby v průběhu 13. a 14. století narostl do takové podoby, že církve byla schopna postarat se jen o nejpotřebnější jedince. Farní systém péče

---

<sup>10</sup> Filantropie je slovo řeckého původu-filantropiá-původně znamenalo milost prokázanou helénským králem jeho poddanému.

<sup>11</sup> Naopak Řekové soucit a pomoc nemocným a slabým nepovažovali za kladné hodnoty.



---

o chudé se ve Francii zhroutil již v 11. století. Hlavní formou zaopatření chromých, slepých, nemocných a zmrzačených se stala žebrota<sup>12</sup>, respektive almužna z žebroty. Postupem doby přistupují k pomoci chudým šlechta a obec. Některé obce začaly žebrotu regulovat udělováním práva žebrot. V pozdějším období se žebrota stala předmětem úpravy veřejné moci, což vyústilo v chudinské zákony. K vydání chudinských zákonů přispěly feudální a náboženské války v 17. a 18. století, které narušily poddanské vztahy a vyústily v podstatné snížení životní úrovně, v chudobu a žebrotu.

Práh křesťanské filantropie překročily reformní křesťanské směry úsilím o sociální rovnost. Nejvýznamnějším směrem bylo husitství, jehož kazatelé hlásali tzv. konzumní egalitarismus. Křesťanský egalitarismus zbavený náboženské dimenze je příznačný pro utopisty<sup>13</sup>. Reformní snahy vyústily v rozhodující změnu – filantropie křesťanů se stala povinností šlechty a obce. Péče o chudé se institucionalizovala a od církve ji převzala laická správa.

### 2.1.2.1.1 Chudinská péče v Anglii

Chudinství mělo největší praktický význam pro vznik sociálního zabezpečení v Anglii a zároveň se zde poprvé vytvořila chudinská péče subvencovaná z veřejných prostředků, získaných z výběru daní. Podobný proces probíhal i ve zbytku Evropy, i když v některých případech později.

Masivní nárůst chudoby širších vrstev začal v Anglii v 15. a počátkem 16. století, kdy dochází k vyhánění rolníků z půdy. Účelem vyhánění a následně i vyvlastňování bylo získání pastvin pro ovce, jejichž vlna zásobovala flanderské manufaktury. Efekt byl umocněn rozpuštěním feudálních družin a rušením klášterů. Výrazným problémem anglických měst se tak stala chudoba, způsobená migrací rolníků. Města byla přinucena zabezpečit chudé a praceneschopné osoby. První statuty

---

<sup>12</sup> Je zajímavé jak Ottův slovník naučný žebračka a žebrotu vymezuje: „V obvyklém slova smyslu jest žebračkem ten, kdo veřejně neb dům od domu doprošuje se na cizích osobách buď výslovně neb konkludentními činy (posunky, prosebnými listy a p.) darů peněžitých aneb věcí, majících peněžitou hodnotu, přičemž jest lhostejno, zdaliž osoba žebrající jest vskutku nuznou či nuznost jen předstírá. „

<sup>13</sup> Utopisté se jako první v dějinách pokoušeli formulovat ideální společenské poměry a to většinou se záměrnou sociální kritikou vůči stávajícím poměrům. Mezi představitele patří Platón, More, Campanella, Müntzer.

---

o žebrácích pochází z let 1488 a 1489 a veřejná moc se projevila poprvé policejně, nutila muže a neprovdané matky pracovat. Proces byl nejvýraznější za vlády Jindřicha VIII. (1509-1547) a Alžběty I. (1558-1603) a vyústil v první ucelenou legislativu chudinské péče - Alžbětin Kodex chudých (Poor Rate, 1601)<sup>14</sup>. Státní organizace chudinské péče se stala nutností, neboť měšťanstvo, které získalo pozemky klášterů, zcela zrušilo církevní instituce péče o chudé. Péče o chudé se stala povinností farnosti, jejíž byl jedinec příslušníkem. Příslušnost se nabývala tříletým pobytem. Správa farnosti mohla osoby, jimž hrozilo chudoba, před uplynutím tří let policejně vyhostit. Osoby k práci způsobilé musely být zaměstnány u soukromých zaměstnavatelů, nechtěly-li pracovat, byly dány do pracoven. Chudinskou správu vedli dozorcí, jmenovaní soudci. Náklady se hradily chudinskou daní, která zatěžovala vlastníky nemovitého majetku a to podle poměrů důchodů z nich plynoucích.

Na konci 18. století byl chudinský systém reformován do podoby tzv. speenhamlandsého systému. Podle tohoto systému se chudinských podpor dostalo i práceschopným osobám, za předpokladu, že jejich mzda klesla pod stanovenou hranici. V roce 1834 byl přijat nový chudinský zákon (New Poor Law). Jeho přijetí předcházela kritika chudinského systému mimo jiné od A. Smitha, D. Richarda či J. Malthuse. Zákon zavedl jako jedinou přípustnou formu zabezpečení přijetí do pracoven a zároveň stanovil zásadu, že podpora vyplácena lidem bez prostředků musí být nižší než mzda. New Poor Law měl smělý cíl-odstranit veřejné chudinství. Ve své době se však stal terčem kritiky, která přispěla k sociálně-politickému pokroku a lze říci, že vyústila v roce 1946 zákonem o národním pojištění.

#### **2.1.2.1.2 Chudinská péče na území Rakouské monarchie**

I na našem území byla ve středověku chudinská péče záležitostí církve a do určité míry obcí, vrchností a profesních korporací. Dobrých výsledků v péči o chudé bylo dosaženo v Praze. Pražská chudinská péče byla organizována podle farností. Tento model byl napodoben v Elberfeldu, ale se zásadní odlišností-potlačení role církve. Tzv. elberfeldský systém se následně šířil dál.

---

<sup>14</sup> Alžběta I. vydala Poor Rate podle funkčního londýnského vzoru.

---

První zásahy státu do chudinství jsou datovány v 16. století. V období 17. a 18. století bylo v Rakousku mnoho tuláků, přesto, že velká část půdy ležela ladem. Byl to důsledek zabránění zemědělské půdy a tvrdých poměrů městské chudiny. Problém tuláků měl vyřešit patent o tulácích a žebrácích z roku 1661. Patent rozlišoval mezi práce schopnými a práce neschopnými žebráky. Právo žebrat přiznal pouze práce neschopné chudině. V českých zemích pečovala o chudé, nemocné a práce neschopné církve a to až do roku 1785. 17. srpna 1785 bylo vydáno nařízení království českého, které vycházelo z dvorského dekretu z roku 1784. Nařízení ukládalo povinnost péče o chudé vrchnosti. Z povinnosti vrchnosti péče o chudé vznikly ratejny. Ratejny poskytovaly chudým společné stravování a ubytování na statku. I přes nařízení zůstala účast církve v péči o chudé významná. Důkazem toho je existence chudinských ústavů<sup>15</sup> v jednotlivých farnostech. V čele těchto ústavů stáli otcové chudých, kteří byli voleni samotným obyvatelstvem, funkce měla veřejný charakter.

Povinnost pečovat o chudé byla v roce 1854 přenesena na obce. Pro celé 19. století je příznačná zásada, že veřejná chudinská péče byla spjata s domovským právem. Domovské právo bylo právem fyzické osoby k určité obci na nerušený pobyt v ní a na chudinské zaopatření; upravoval je zákon č. 105/1863 ř. z. Domovské právo vzniklo v roce 1849. Nabývalo se původně nebo odvozeně. Původní nabytí spočívalo ve výslovném udělení obcí či nastoupení veřejného úřadu. Odvozenými tituly byly narození, legitimace a provdání a získávalo se domovské právo obce, v němž měl toto právo otec, případně manžel. Původní nabytí bylo vázáno na splnění řady podmínek. Základní podmínka byla nepřetržitý a dobrovolný pobyt po dobu deseti let od nabytí svéprávnosti. Problémem domovského práva bylo, že se nepředpokládal pobyt osoby mimo vlastní obec. Což pak např. vedlo k tomu, že osoba, která se stala závislá na chudinském zaopatření v pozdějším věku, strávila svoji produktivní část mimo domovskou obec. K zaopatření však byla povinna domovská obec, která jej ve své podstatě neznala. To byl problém především větších měst.

Zásada, že chudinská péče je spjata s domovským právem, je vyjádřena v říšském zákoně č. 18/1862 ř. z.; provedená v obecné chudinské péči byla teprve zákonem č. 59/1868 ř. z. a je pro ni příznačné:

---

<sup>15</sup> Vzorem k vytvoření chudinských ústavů byla správa panství hraběte Jana Buquoye, který roku 1779, na svých panstvích zřídil tzv. chudinský ústav (Spolek lásky k bližnímu), řízení bylo svěřeno faráři, otec chudých a účetnímu. Farář pečoval o sbírky a s otcem chudých prováděl podělování ze sbírek a to pod dozorem vrchnosti.

- 
1. Chudinství náleželo do samostatné (politické) působnosti obce.
  2. Objem povinností zahrnoval jen nejnütnější výživu a opatření v nemoci, u dětí to byla též výchova. Jedinci způsobili k práci mohli být k práci donuceni.
  3. Osobám bez domovského práva byla obec povinna poskytnout podporu v případech okamžité nouze nebo nemoci. Obec měla právo postihu proti příslušné domovské obci.
  4. Jestliže obecní prostředky nestačily, byla povinnost pomoci uložena okresu, případně zemi.

Chudinská péče se stala součástí veřejné obecné správy. Domovské právo existovalo i po zániku první a druhé republiky.

### **2.1.2.2 Instituty budované na myšlence vzájemné pomoci**

Ke zdrojům sociálního zabezpečení se vedle církevní charity řadí svépomocné podpůrné spolky. Počátky sdružování osob za účelem vzájemné podpory a pomoci proti hrožícím rizikům lze spatřovat v antickém Římě v již zmiňovaných collegiích. Jejich vývoj vyvrcholil ve střední Evropě (především v Německu) v 19. století.

Svépomocná sdružení byla příznačná pro oblast hornictví, později vznikala při řemeslných ceších a tovaryšských bratrstvech. Hornická bratrstva (Knappschaften) byla stavovskými a náboženskými spolky, jejichž hlavním účelem bylo pomáhat práce neschopným a starým členům a v případě jejich smrti podpora směřovala pozůstalým. Řízení bratrstev náleželo těžařům. Z hornických forem sdružování vznikly podpůrné pokladny. Do těchto pokladen přispívali vedle samotných horníků, kterým se příspěvky strhávaly přímo z mezd, také těžaři. První záznam o hornické nemocenské podpůrné pokladně pochází z roku 1527, kdy byl její status potvrzen císařem Ferdinandem I. Zásadním nedostatkem podpůrných pokladen byla závislost poskytnutí ochrany na hospodářských výsledcích subjektu povinného k plnění a na jejich dobré vůli.

Hornická bratrstva se postupně přeměňovala na spolky podporující horníky a stala se tak předchůdci odborových organizací. Povinné zřizování bratrských

---

pokladen v dolech bylo uzákoněno v roce 1854, to v pozdějším období vedlo k zavedení samostatného hornického pojištění. Živnostenský řád z roku 1859 uložil podnikatelům povinnost zřizovat závodní podpůrné pokladny a živnostenským řemeslnickým společenstvům pokladny tovaryšské. Na tradici svépomocných podpůrných spolků navázaly spolky vznikající v průmyslových závodech.

### **2.1.2.3 Zabezpečení osob o něž měla veřejná moc zvláštní zájem**

K počátkům systému sociálního zabezpečení se řadí zaopatření osob, o něž měla veřejná moc zvláštní zájem. V rámci nich lze rozlišovat tři skupiny:

- (1) příslušníci státní byrokracie (osoby, které veřejná moc považovala za zasloužilé),
- (2) vojenští vysloužilci a
- (3) ti, kdo utrpěli ztráty v souvislosti s válečnými akcemi.

Majetkové výhody osob, které považovala veřejná moc za zasloužilé, mají své počátky v problematice aparátu absolutní monarchie. K reformě státní správy přistoupila Marie Terezie (1740-1780) v Rakousku po prohraných válkách s Pruskem a jejím cílem bylo upevnit státní moc. Reforma vyvrcholila za Josefa II. (1780-1790) a přinesla nástup laiků do úřadů, které dosud zastávali šlechtici. Laici nemuseli pocházet z bohatých rodin a nebyli tudíž zabezpečeni v dostatečné míře vlastním, případně rodovým majetkem. Účast laiků na správě tak vyústila v problém jejich zajištění pro případ nemoci a stáří. Problém byl zprvu řešen darováním statků, což bylo nejen nepraktické, ale i po realizaci tereziánských katastrů nemožné. V roce 1771 a o deset let později dochází k vydání penzijních normálů<sup>16</sup>. První je určen pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, druhý pro zaměstnance, kteří se alespoň po deseti letech stali práce neschopnými. Jistým rubem zaopatření státních zaměstnanců bylo zvláštní vzdělání, které po nich bylo požadované. Vzdělání zprvu zahrnovalo praxi, později absolvování přednášek o úřední praxi. K výkonu praxe byli připuštěni jen ti uchazeči, kteří se prokázali průkazem o vykonaných studiích právních a politických. Tímto postupem začal být budován úřední aparát na vysoké úrovni, čímž se odlišoval od soukromých úředníků šlechty. Později začaly být na státní úředníky kladeny i další

---

<sup>16</sup> Do právního řádu Československé republiky byly penzijní normály (doplněné a pozměněné) převzaty.

---

nároky, např. horlivost a oddanost státu<sup>17</sup>. Penzijními normálami došlo k státnímu zaopatření byrokracie a byl položen základ státnímu sociálnímu zaopatření. Zákonem<sup>18</sup> z roku 1896 o zaopatření civilních státních úředníků a jejich vdov a sirotků byl položen nárok na starobní penzi ve výši 40% posledního platu při splnění podmínky desetileté služby, za každé dva další roky byla 2% navíc.

Na vojenské vysloužilce se vztahovalo zabezpečení státních zaměstnanců. Problematiku vysloužilců částečně řešilo zkrácení vojenské služby na osm let z původního doživotí, k němuž došlo v polovině 19. století a které umožnilo jejich opětné zapojení do společnosti.

Zabezpečení vojenských poškozců - válečných invalidů, pozůstalých a osob, kteří utrpěli hmotné škody válečnými akcemi, bylo roztržštěné, nesystematické a mělo nízkou úroveň. Základy systému veřejné péče byly položeny zákonem z roku 1775, dekret z roku 1821 jej doplnil o náhradu válečných škod.

---

<sup>17</sup> Josef II. V roce 1783 vydal Pastýřský list, který měl být jakousi chartou pro státní úředníky.

<sup>18</sup> Zákon v zásadě platil až do roku 1948.

---

## **2.2 Vznik a vývoj moderních forem sociálního zabezpečení**

### **2.2.1 Vznik moderních forem sociálního zabezpečení**

Moderní formy sociálního zabezpečení vznikly v podmínkách kapitalismu 19. století. Jejich vznik souvisel s přílivem venkovského obyvatelstva do měst a s rozvojem průmyslové výroby, což byl důsledek zrušení nevolnictví. Nevolnictví bylo zrušeno patentem z 1. listopadu 1781, jenž zrušil administrativní připoutání poddaných k půdě a umožnil tak jejich odchod do měst, dále např. umožnil posílat děti poddaných do škol, svatby mimo hranice panství-vše bez souhlasu vrchnosti. Nadále zůstala zachována robota.

V předchozím období liberalismu 17., 18. a 19. století zasahoval stát do řešení sociální situace minimálně zcela v souladu se zásadou *laissez faire, laissez passer* - nechme věci jít svou cestou a lidi starat se o sebe. Vyvinuly se tak čtyři dílčí typy řešení sociálních problémů:

1. stát zabezpečoval vojenské veterány, vdovy a sirotky po nich a státní zaměstnance,
2. církve a vrchnost poskytovala almužnu a přístřeší chudině,
3. vznikaly dělnické podpůrné spolky, respektive spolky vzájemné pomoci, navazující na hornická bratrstva a cechovní spolky,
4. v některých státech se začaly rozvíjet různé formy soukromého pojištění .

Domnívám se, že třem okruhům problémů jsem se dostatečně věnovala v předchozích kapitolách, a proto se budu věnovat jen problému zbyvajcímu.

Spolkové nemocniční pokladny byly na území Rakouské monarchie zakládány na základě zákona č. 253/1852 ř. z. a později zákona č. 134/1864 ř. z. Přesto, že druhý z výše jmenovaných zákonů přinesl určité uvolnění, spočívající v posouzení pokladen jako dobrovolných spolků, požadavek státní správy na podrobení státnímu dohledu podle zákona č. 253/1852 zůstal zachován. Spolkové

---

nemocniční pokladny nahrazovaly málo efektivní opatření směřující vůči podnikatelům a ukládající jim zajištění dělníků v případě nemoci. To nalezneme např.:

- v Dekretu dvorské kanceláře z roku 1837, který ukládal povinnost platit stravné v nemocnici po dobu 4 týdnů za dělnictvo a pomocnictvo továrníkům, živnostníkům a obchodníkům,
- v horním zákoně č. 146/1854 ř. z., který ukládal povinnost majitelům dolů, spočívající ve zřízení samostatné bratrské pokladny nebo spojení se za tímto účelem s jiným zaměstnavatelem,
- v živnostenském řádu č. 227/1859 ř.z., který zcela obdobnou povinnost jako předchozí zákon ukládal závodům, zaměstnávajícím v dílnách více jak dvacet dělníků; povinností společenstev bylo mimo jiné zřizovat ústavy pro podporu nemocných či trpících členů společenstva.

Úprava pokladen nebyla dostatečně efektivní. Efektivnost závisela předně na tom, zda byla podpůrná pokladna zřízena, neboť zákon neukládal absolutní povinnost zřídit či k jiné přistoupit a dále na tom, zda podnikatel disponoval dostatečnými prostředky k provedení potřebného opatření. Např. podle živnostenského řádu se pokladny zřizovaly v závislosti na vůli určitého počtu dělníků nebo na charakteru zaměstnání. Negativní vliv na vytváření podpůrných pokladen mělo i to, že ať už horní zákon či živnostenský řád neobsahovaly vlastní úpravu dávek a příspěvků a dále nedostatečný vliv dělníků na správu pokladny. Podpůrné pokladny tak byly zřizovány zřídka. Zcela zásadní obrat v jejich zakládání přinesla novela živnostenského řádu č. 39/1883 ř. z. Majitelům živnostenských podniků, kteří nenáleželi k žádnému společenstvu, byla uložena povinnost spočívající ve zřízení závodní pokladny nebo v povinnosti přihlásit své dělníky k jiné existující pokladně.

### **2.2.2 Růst významu sociální otázky**

Kapitalismus se rozvíjel postupně a postupně se vytvářely i podmínky pro řešení sociálních otázek. Hlavní typy sociálního zabezpečení se vyvinuly především:

1. z chudinské péče,
2. ze svépomocných spolků dělnictva,
3. ze soukromého pojištění.



---

Ve druhé polovině 19. století dochází v důsledku koncentrace a centralizace kapitálu k urychlení industrializace. Nejen pro politický vývoj se stalo určující dělnictvo a jeho politická organizace. Rakouská sociálně demokratická strana, která představovala první moderní politickou stranu, byla založena roku 1874. V jejím rámci vznikla v roce 1878 Československá sociálně demokratická strana dělnická. Jednotná sociálně demokratická strana Německa se vytvořila v roce 1875. Východiskem pro sociální demokraty se stal Marxův a Engelsův program obsahující teorii, že nová společnost musí vyvlastnit výrobní prostředky a zespolečnit výrobu jako předpoklad ideálního stavu, zaručující sociální rovnost<sup>19</sup>. Rychlý růst sociálně demokratických stran vzbudil obavy ze sociální revoluce, což bylo umocněno i složitou ekonomickou a politickou situací ve střední Evropě. Jejich síla spočívala v pevné organizaci, která byla navíc podporovaná odborovými organizacemi. Vlády tak byly nuceny zabývat se sociální otázkou hlouběji, než tak činily doposud. Prostředkem řešení této otázky se stalo sociální pojištění.

### **2.2.2.1 Vznik sociálního pojištění v Německu**

Zavedení sociálního pojištění mělo pomoci bez ohledu na další cíl, řešit svízelnou situaci dělníků. Projekt sociálního pojištění jako první prosadil Otto von Bismarck (1818-1898) v Německu. Bismarck se růstu politické činnosti sociálně demokratické strany snažil čelit zcela výjimečnými zákony, jimiž vstoupil do historie sociální politiky, ač byl spíše říšský kancléř a politik. Navržením sociálního pojištění Bismarck sledoval několik cílů:

- (1) odvést dělníky od revolučních nálad a připoutat je materiální motivací k existujícímu státu,
- (2) podpořit loajalitu císaři,
- (3) zeslabit vliv církve,
- (4) zvýšit produktivitu práce.

Sama sociální opatření v Německu měla dlouhou tradici, datující se od roku 1530, kdy byla císařským výnosem obcím uložena povinnost starat se o lidi v nouzi. V roce 1794 došlo pruským občanským zákoníkem k regulaci činnosti vzájemných

---

<sup>19</sup> Galvas, Gregorová.: Sociální zabezpečení, MU Brno 2000 str. 53.

---

podpůrných spolků a stanovení povinnosti státu, zaměstnavatelů a úřadů poskytnout podporu v nesnadných životních situacích. Úřad pro sociální politiku<sup>20</sup> existoval již od roku 1870.

Kancléřův sociálně-politický program byl ohlášen 17. listopadu 1881 na zasedání Říšské rady tzv. císařským poselstvím. Hlavními cíli programu bylo:

- zmírnit bídu dělnictva,
- omezit, či lépe odstranit vliv sociálně demokratické strany na dělnictvo.

Základ sociálnímu pojištění položily tři zákony, mající zcela klíčový význam. Byly to:

1. zákon o nemocenském pojištění (z 15. června 1883),
2. zákon o úrazovém pojištění (z 6. července 1884),
3. zákon o starobním a invalidním pojištění (z 22. června 1889).

Zákon o nemocenském pojištění se vztahoval na většinu živnostensky pracujících dělníků a na podnikové úředníky s důchodem do 2 000 marek. Pro ostatní osoby (zejména pro zemědělce) mohla být pojišťovací povinnost zavedena obecním usnesením. Zákon rozlišoval sedm různých druhů nemocenských pokladen (volné, závodní, stavební, společenství, hornické, místní a obecní). Základem nemocenského pojištění se staly místní pokladny. Příspěvky, které mohly nejvýše činit 3% ze mzdy, platily ze 2/3 dělníci a z 1/3 zaměstnavatelé. Každá z pokladen měla stanovenou minimální výši podpory, která se poskytovala maximálně po dobu 13 týdnů (ženě v šestinedělí po dobu 3 týdnů) a zahrnovala lékařskou péči a léky, nemocenské, pohřebné a podporu v šestinedělí.

Zákon o úrazovém pojištění, jemuž předcházela zákon upravující nárok na odškodnění při pracovních úrazech (1871), byl založen na principu odpovědnosti za výsledek, nikoliv za zavinění, jak je tomu dnes. Pojištění zahrnovalo kolem 13 milionů osob, což byl dvojnásobek osob nemocensky pojištěných a vztahovalo se na všechny dělníky a úředníky s platou do 2 000 M. Z úrazového pojištění se poskytovaly náklady na léčení (od začátku 14 týdne po úrazu), pohřebné, úrazový důchod v závislosti na stupni invalidity a pozůstalostní důchod. Správou úrazového pojištění se stala odborová společenstva (Berufsgenossenschaften).

---

<sup>20</sup> V tomto úřadu pracoval například i Max Weber.

---

Invalidní a starobní pojištění zahrnuo veškeré dělnictvo od 16. let a závodní úředníky a obchodní pomocníky s důchodem do 2 000 M. Starobní důchod se vyplácel od 70 let a po 30 letech přispívání. Invalidní důchod nebyl závislý na věku, vyžadoval pětiletou příslušnost k nemocenskému pojištění a 2/3 snížení pracovní schopnosti. Příspěvky na úrazové pojištění odváděli ve stejné výši zaměstnavatelé a zaměstnanci, stát ke každé rentě přispíval 50 M ročně. Výše důchodu závisela na zařazení do jedné ze čtyř mzdových tříd. Nositeli pojištění byly teritoriálně vymezené pojišťovny, což byly korporace veřejného práva se samosprávou a bylo pro ně příznačné stejné zastoupení pojištěnců a zaměstnavatelů.

Výše uvedené zákony položily základ Bismarckovskému modelu sociálního pojištění<sup>21</sup> a nazývají se Bismarckova reforma. Ideový základ reformy byl položen v dílu Lorenze von Steina, zastávajícího myšlenku, že vládnoucí třídy musí přijmout sociální reformy, aby překonaly napětí mezi prací a kapitálem. Steinovy myšlenky rozvinuli Hermann Wagner a Theodore Lohmann, svůj vliv měla i Hegelova filosofie. Bismarckova sociální reforma se omezila pouze na sociální pojištění. Do ostatních problémů, jako např. zaměstnávání žen a dětí, Bismarck nezasahoval. Účinnost Bismarckových sociálních zákonů byla snížena zákony namířenými proti socialistům, přijímanými v rámci politiky cukru a biče (Zuckerbrot und Peische), které vedly ve svém důsledku k posílení pozice sociálně demokratické strany. Protisocialistický zákon „Gesetz gegen die allgemein gefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ následoval po atentátech na císaře Viléma a platil v letech 1878-1890. Výsledkem Bismarckovy reformy bylo, že všechny nejdůležitější složky sociálního pojištění byly v Německu zavedeny ještě před vypuknutím první světové války. Bismarckův model sociálního pojištění zásadním způsobem ovlivnil systém pojištění v celé Evropě.

### **2.2.2.2 Vznik sociálního pojištění v Rakousku-Uhersku**

Sociální otázka v předlitavské části Rakouska-Uherska byla řešena za pomoci autoritativní a regulativní funkce státu. Ministerským předsedou v období 1879-1895

---

<sup>21</sup> I když je Bismarck považován za hlavního protagonistu sociálního pojištění, první povinné pojištění pro francouzské námořníky v případě stáří zavedl Jean Baptiste Colbert za vlády Ludvíka XIV. ve Francii.

---

byl hrabě Eduard Taafe (1833-1895). Taafe po vzoru Bismarcka zahájil tzv. „novou politiku ve vztahu k dělnictvu“ a nezakrýval, že sleduje i stejné cíle. Je zajímavé, že v osmdesátých letech 19. století Rakousko-Uhersko spolupracovalo na sociálním pojištění s Bismarckovým Německem. V důsledku slabé vlády, odporu buržoazních stran a rozporu uvnitř sociální demokracie se však ve vývoji opozdilo. Obdobně jako v Německu bylo sociální zákonodárství zahájeno císařským uvedením v preambuli k zákonu o úrazovém pojištění. Podstatu Taafeho reformy tvoří tři zákony:

1. zákon o úrazovém pojištění (z.č. 1/1888 ř. z.),
2. zákon o nemocenském pojištění dělníků (z.č. 33/1888 ř. z.),
3. zákon o bratrských pokladnách (z.č. 127/1889 ř. z.).

Zákon o úrazovém pojištění dělníků se vztahoval na dělníky a výkonné úředníky, kteří pracovali v podnicích či provozech s velkým rizikem úrazu (např. v továrnách, hutích, dolech, loděnicích, skladištích, lomech apod.). Na počátku zahrnoval jen ty úrazy, ke kterým došlo uvnitř podniku a souvisely s pracovní činností, později přibýly úraz na cestě do práce a z práce a dále ty, ke kterým došlo v rámci činností nařízených zaměstnavatelem, byť by k nim došlo mimo podnik. Dělník, který se v důsledku úrazu stal práce neschopný, měl původně nárok na důchod, který činil 60% výdělku předchozího roku; zemřel-li, pobírala vdova 20% výdělku (až do provdání) a obdobně i manželské dítě (sirotčí důchod se poskytoval do 15 roku života). Jejich důchody v souhrnu nesměly překročit 50%. Zemřel-li jediný živitel, měli obdobné nároky doživotně rodiče, případně prarodiče. Vedle důchodu pozůstalých se vyplácelo pohřebné (muselo činit nejméně 25 zlatých). Příspěvek hradil z 10% dělník a zbytek nesl podnikatel. Úrazové pojištění prováděly dělnické úrazové pojišťovny, jež v případě Čech byly v Praze a v Brně, pro zaměstnance železnic a horníky byly zřízeny zvláštní úrazové pojišťovny ve Vídni.

Zákon o nemocenském pojištění se vztahoval na zaměstnance průmyslu, živností a obchodu, nevztahoval se na zemědělské a lesní dělníky a nezaměstnané. Pojištěnci měli nárok jednak na bezplatné ambulantní a v případě potřeby nemocniční ošetření a léky po dobu 26 týdnů a jednak na nemocenskou podporu ve výši 60% obvyklé mzdy. Správou nemocenského pojištění byly pověřeny nemocenské pokladny, rozlišovaly se okresní, závodní, stavební, společenstevní, bratrské

---

a spolkové. Pokladny vedlo představenstvo, v němž byli ze dvou třetin zástupci pojištěnců a z jedné třetiny zaměstnavatelů.

Hornické bratrské pokladny jako nemocenské a zaopatřovací pokladny upravil již horní zákon (1854), zákon o bratrských pokladnách na něj navázal s cílem odstranit nedostatky, které se v praxi vyskytly. Zákon oddělil vedení zaopatřovacích a nemocenských pokladen. Vyměřil nejnižší míru podpor pro členy, kteří se v důsledku úrazu, stáří či nemoci stali práce neschopní a která činila 100 zlatých ročně a zároveň míru podpor pro pozůstalé.

Dělnické důchodové pojištění, jako poslední součást sociálního pojištění, bylo zavedeno až v období první republiky, přesto, že koncem 19. století vláda na osnově zákona začala pracovat. V roce 1907 byly dokončena práce pouze na úřednickém penzijním pojištění, zákon nabyt účinnosti v roce 1909. Zákon přiznal starobní důchod v 60 letech a po 40 letech pojištění.

Prostřednictvím zákonů o úrazovém pojištění, o nemocenském pojištění dělníků a o bratrských pokladnách se v jiných směrech za západní Evropou zaostávající habsburská monarchie dostala v oblasti sociální politiky na jedno z předních míst mezi evropskými státy přelomu 19. a 20. století. Sociální zákonodárství navazující na zmíněné zákony pokračovalo na přelomu 19. a 20. století, kdy došlo k vydání zákonů, které se věnovaly rozšíření úrazového pojištění na nové pracovní odvětví (1894) nebo upravující týdenní výplatu mzdy (1896).

V období před první světovou válkou bylo povinné nemocenské pojištění dělníků postupně zaváděno i v dalších evropských zemích např: Uhry - 1891, Francie - 1894, Norsko - 1909, Srbsko - 1910, Anglie - 1911, Rumunsko - 1912, Rusko - 1912, Holandsko - 1914.

Do dalšího vývoje sociálního zabezpečení podstatným způsobem zasáhla první světová válka, jež přinesla zhoršení a omezení sociální práv dělníků. Právní základ k tomu v Rakousku-Uhersku položil zákon o válečných úkonech (236/1912 ř. z.).

---

## 2.3 Vývoj sociálního zabezpečení v období 1918-1938

### 2.3.1 Sociální zabezpečení a jeho cíle po vzniku samostatného státu

Nově vzniklé Československo navázalo na sociální zákonodárství Rakouska-Uherska, zejména na pojištění úrazové (1887), nemocenské (1888), hornické (1889) a penzijní pojištění soukromých zaměstnanců (1907). Pojištění na Slovensku je mladší, jeho počátky jsou datovány na začátek 20. století, výjimku představuje hornické pojištění<sup>22</sup>. Pojištění se omezovalo na nemocenské a úrazové pojištění dělníků, na penzijní pojištění soukromých úředníků a zřízců a na provizní pojištění horníků. Invalidní a starobní pojištění dělníků, jedna z nejdůležitějších oblastí sociálního pojištění, nebylo zavedeno.

Právním základem převzetí rakouského zákonodárství se stal recepční zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. Článek dva tohoto zákona stanoví, že „*veškeré dosavadní říšské a zemské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“

Po zaniklém Rakousku-Uhersku zdědilo Československo vážné sociální a zdravotní problémy, které 1. světová válka vyhrotila a rozšířila. Zásadní problém představovali váleční invalidé, vdovy a sirotci. Počet válečných poškozců činil kolem 590 tis. z toho bylo 155 600 invalidů, 121 200 vdov, 238 200 sirotek a 73 400 rodičů a náklady i při nízké výměře důchodů činily beznála jednu miliardu Kčs<sup>23</sup>. Vyskytovala se vysoká úroveň úmrtnosti způsobená tuberkulózou a jinými infekčními chorobami, značná byla kojenecká a dětská úmrtnost.

V období po první světové válce české politické síly velmi rychle pochopily, nutnost zstření sociální reformy, v důsledku zesilujících se sociálních tlaků, které by mohly ohrozit samotnou povahu a základ demokratického právního státu. Správnost těchto úvah se ukázala později, za situace slíciho sociálního fašismu v sousedních státech. Otevřenou deklamací této myšlenky učinil ministr sociální péče Gustav Habrman. Habrman prohlásil, že sociální pojištění „*je produktem nebezpečí hrozící*

---

<sup>22</sup> Právní dualismus jenž byl pro počáteční období charakteristický byl překonán do konce roku 1920.

<sup>23</sup> Péči o válečné poškozence, spočívající v poskytnutí důchodu, upravil zákon č. 199/1919 Sb. z. a n., požitky pak zákon č. 142/1920 Sb. z. a n.

---

*společnosti se vzrůstajícími protivami mezi majetkem a prací a snaží se tyto protivy zmírnit nebo vůbec odstranit*<sup>24</sup>. Sociální reforma byla zbržděna nástupem hospodářské krize ve 30. letech, která byla doprovázena velkou nezaměstnaností. Důsledkům hospodářské krize se vláda snažila čelit státními zakázkami, dotacemi na veřejné práce nebo rozšířením sítě zprostředkovatelen práce. Nejen tyto okolnosti postavily československou sociální politiku a její představitele před náročné úkoly.

V oblasti sociálního zabezpečení stát převzal za hlavní cíle:

1. odstranit právní dualismus,
2. rozšířit okruh pojištěnců,
3. zjednodušit organizačně sociální pojištění,
4. zlepšit dávkový systém.

Zákonem č. 2/1918 Sb. z. a n. bylo zřízeno Ministerstvo sociální péče<sup>25</sup>, jež bylo ústředním úřadem státní správy na úseku sociální politiky. Ministerstvo navazovalo na činnost Vídeňského ministerstva sociální péče, založeného 7. října 1917.

### **2.3.2 Základ sociálního zákonodárství**

Právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení byly převzaty, relativně brzy a postupně jsou přijímány nové právní předpisy. K prvním sociálně-politickým opatřením patřilo uzákonění osmihodinové pracovní doby (zákon č. 91/1918 Sb. z. a n.) Nejvýznamnějším novým právním předpisem byl zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (z.č. 221/1924 Sb. z. a n.), zvaný jako zákon o sociálním pojištění. Již v říjnu 1920 sociálně-demokratický poslanec Václav Johanes předložil návrh zákona, v němž žádal, aby bylo bezprostředně přistoupeno k jeho projednání. Návrh byl vypracován pod vedením dr. Lva Wintra, prvního poválečného ministra sociální péče. Ministerstvo sociální péče sestavilo na návrh svého čelního představitele dr. Josefa Grubera odbornou komisi k sestavení osnovy vlastního zákona, jíž byl tento návrh předán. Důvodem sestavení komise byly politické tlaky. Komise byla vytvořena z předních odborníků na sociální politiku, vévodil jim dr. Schönbaum, ředitel Všeobecné penzijní pojišťovny a profesor

---

<sup>24</sup> Tomeš, I a kol.: Právo sociálního zabezpečení. Praha : Všeohrd, 1998, str. 20.

<sup>25</sup> Práce spravovalo Ministerstvo hospodářství a práce, tento model se v řadě evropských zemí dochoval dodnes.

---

matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy; dalšími členy byli např. dr. Jan Gallas, dr. Emil Hendrich či dr. Bedřich Odstrčil. Komise se poprvé sešla ve svém původním šestičlenném složení 21. března 1921. V průběhu následujícího roku každá z politických stran předložila svůj návrh. Návrhy často obsahovaly zcela odlišné teze. Přerušování prací na připravovaném zákonu způsobila hospodářská situace a odpor podnikatelských skupin. Impulzem k obnově politické diskuze bylo ukončení práce komise v květnu 1923. Zákon, který byl společným dílem všech politických stran, sněmovna přijala 23. září 1924, účinnosti nabyl později a to 1. července 1926.

Zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří byl vytvářen jako základní zákon. Zákon měl pět částí a 288 paragrafů. První část obsahovala všeobecná ustanovení, druhá pojednávala o organizaci pojištění, třetí se zabývala pojistnými dávkami, čtvrtá se věnovala pojistnému a hospodaření pojišťoven, pátá upravovala řízení a pojišťovací soudnictví. Zákon spočíval na třech hlavních zásadách:

- (1) Invalidní a starobní pojištění tvořilo jednotný celek, který byl jen po organizační stránce spojen s jinak samostatným nemocenským pojištěním.
- (2) Z invalidního a starobního pojištění se poskytovaly jak dávky opětuující se (důchody), tak jednorázové. Vedle dávek obligatorních se objevovaly i dávky fakultativní.
- (3) Vedle peněžitých dávek zavedl zákon léčebnou péči (fakultativní dávka).

Pojištění podle zákona byli všichni zaměstnanci, pokud nebyli výslovně vyloučeni předpisem zákona. Vyloučení z pojištění byli státní zaměstnanci, soukromí úředníci, horníci - tedy ti, kteří měli zabezpečení upravené výhodněji. Z pojištění byli dále vyloučeni zaměstnanci, kteří poprvé nastoupili do zaměstnání po šedesátém roku života, dále důchodci pobírající invalidní, starobní nebo vdovský důchod. Právní úprava se tímto zúžila v podstatě jen na dělníky. V okruhu pojištění nepřinesly novely významnější změny.

Nemocenské pojištění vzniklo pravomocně vstupem do zaměstnání a nejpozději po šesti týdnech po propuštění ze zaměstnání pozbyl pojištěnec všech



nároků. Pojištěnci byli původně rozděleni do deseti tříd v závislosti na výši mzdy. Mzdové třídy byly určující jednak pro stanovení pojistného a jednak pro výši důchodu. Za mzdu se považovaly všechny odměny, podíly na zisku a požitky, na něž měl zaměstnanec nárok. Mzdové třídy nemocenského pojištění byly tyto:

| Mzdová třída | Střední denní mzda v Kčs. | Denní nemocenské v Kčs. |
|--------------|---------------------------|-------------------------|
| 1.           | 4,00                      | 2,70                    |
| 2.           | 8,00                      | 5,30                    |
| 3.           | 12,00                     | 8,00                    |
| 4.           | 16,00                     | 10,00                   |
| 5.           | 20,00                     | 13,30                   |
| 6.           | 24,00                     | 16,00                   |
| 7.           | 27,00                     | 18,00                   |
| 8.           | 30,00                     | 20,00                   |
| 9.           | 33,00                     | 22,00                   |
| 10.          | 36,00                     | 24,00                   |

Nemocenské pojištění pokrývalo:

- pomoc v nemoci,
- pomoc v mateřství,
- pohřebné.

Při poskytování dávek byl brán v úvahu rodinný stav a početnost rodiny. Výše nemocenské závisela na zařazení do mzdové třídy a poskytovala se nejdéle po dobu jednoho roku. Vedle nemocenského zahrnovala pomoc v nemoci, léčiva, lékařskou pomoc a nemocenské ošetření. Ve výši nemocenského pojištění byly ženám po dobu šesti týdnů před porodem a šesti týdnů po porodu vypláceny dávky v mateřství, vedle toho měla žena nárok na bezplatnou pomoc porodní asistentky při porodu a v případě potřeby pomoc lékaře. Tyto nároky náležely vedle pojištěných žen i manželkám pojištěnců. Nemocenské pojištění spravovaly nemocenské pojišťovny, které se dělily na okresní a speciální (zemědělské, závodní, společenstevní, spolkové a pomocné). V roce 1927 existovalo 307 nemocenských pojišťoven, z toho bylo 190 okresních.

Z invalidního a starobního pojištění, které vzniklo podáním přihlášky, se poskytoval:

- invalidní a starobní důchod,
- vychovávací příspěvek k těmto důchodům,

- vdovský a vdovecký důchod,
- sirotčí důchod,
- odbytné.

Za invalidního pojištěnce považoval zákon toho, jehož výdělek v důsledku nemoci, tělesné či duševní vady nedosahoval ani 1/3 výdělku tělesně a duševně zdravého zaměstnance, který vykonával stejný druh práce se stejným vzděláním a na stejném místě. Lékař, který shledal invaliditu, musel stanovit, jakou práci s ohledem na zbývající schopnosti mohl invalida vykonávat<sup>26</sup>. Invalidní důchod měl dvě části; základní, která byla jednotná a činila 500 Kčs ročně (tato částka byla první novelou zvýšena na 550 Kčs) a druhou, která závisela na výši zaplaceného pojištění. Minimální důchod činil po třiletém pojištění 1 130 Kčs, po 10 až 20 letech pojištění se pohyboval mezi 1 800 a 2 400 Kčs. Nejvyššího invalidního nebo starobního důchodu mohl pojištěnec dosáhnout po 50 letech nepřetržitého pojištění v nejvyšší mzdové třídě. Důchod činil 5 400 Kčs a ve skutečnosti byl jen velmi těžko dosažitelný.

Starobní důchod byl budován jako předpokládaná invalidita ve věku 65 let, byl podmíněn uplynutím čekací doby, která činila 150 příspěvkových týdnů a přiznal se ve výši invalidního důchodu, aniž by se zkoumala invalidita<sup>27</sup>.

Vdova či vdovec měli nárok na důchod, jestliže byli nebo se později stali invalidní. Důchod se rovnal 1/2 invalidního (starobního) důchodu, jenž požíval nebo na něj by měl nárok zemřelý manžel. Na sirotčí důchod měly nárok manželské děti mladší 17 let, za jistých podmínek vznikl nárok dětem nemanželským, osvojeným a vnukům. Sirotčí důchod tvořil 1/5 důchodu zemřelého.

Na rozdíl od nemocenského pojištění, kde byli pojištěnci zařazeni do 10 tříd v závislosti na výši výdělku, starobní a invalidní pojištění rozlišovalo třídy čtyři. Jednotlivé třídy měly význam jednak pro stanovení pojistného a jednak pro výměr důchodu. Pojistné z jedné poloviny hradil zaměstnanec a z druhé poloviny zaměstnavatel.

Mzdové třídy starobního a invalidního pojištění:

<sup>26</sup> Měřítkem se na rozdíl od současné úpravy stala zbytková pracovní schopnost, nikoliv její ztráta.

<sup>27</sup> Zcela opačný přístup je příznačný pro současnost, kde se invalidní důchod koncipuje jako předčasný starobní důchod.

| Mzdová třída | Střední denní mzda v Kčs. | Týdenní pojistné v Kčs. |
|--------------|---------------------------|-------------------------|
| A            | do 14,00                  | 4,30                    |
| B            | 14,00-22,00               | 5,70                    |
| C            | 22,00-28,50               | 7,10                    |
| D            | nad 28,50                 | 8,80                    |

Prováděním invalidního a starobního pojištění byla pověřena Ústřední sociální pojišťovna. V čele Ústřední sociální pojišťovny stál předseda, jmenovaný samotným prezidentem republiky na období 4 let. Existovaly však zvláštní fondy vytvořené pro určité skupiny dělníků. Mezi ně patřily Invalidní a starobní fond československých státních drah, Invalidní a starobní fond zaměstnanců české pošty, Invalidní a starobní fond zaměstnanců státních lesů a statků (tento fond byl v roce 1936 sloučen s Ústřední sociální pojišťovnou). Na fondy se vztahoval zákon č. 22/1924 Sb. z. a n., který jim ukládal provádění pojištění svých členů a to obdobně jako Ústřední sociální pojišťovna.

Zákon č. 221/1924 byl novelizován zákonem č. 184/1924 Sb. z. a n., který ze starobního pojištění vyňal osoby, které nepřekročily 16. rok života a zároveň do námezdního poměru vstoupily po 1. lednu 1929, dále zkrátil čekací dobu na 100 týdnů, zavedl výbavné, jako jednorázovou dávku pro ženy a snížil nároky na získání vdovského důchodu, který náležel vdově starší 65 let nebo vdově, která pečovala nejméně o dvě děti s nárokem na sirotčí důchod. Uvedené změny byly kladným přínosem, naopak negativní vliv mělo rozdělení nejnižší mzdové třídy, jež tato novela také přinesla.

Druhá novela zákon č. 146/1934 (prováděla vládní nařízení č. 112/1934 Sb. z. a n.) byla vyvolána hospodářskou krizí. Hospodářská krize přivedla nemocenské pojišťovny do finančních problémů. Tato novela přinesla na jedné straně snížení nemocenského a na straně druhé zlepšení nároků v oblasti invalidního a starobního pojištění. Nejdůležitější změnou bylo zavedení věkového příplatku, který vedl k započtení 1/3 nepojištěné doby odpracované před 1. červencem 1924 pro pojištěnce narozené před 1. lednem 1899.

---

Zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří jako první na světě uchopil sociální pojištění jako celek a v rámci jednoho systému upravil zdravotní služby a nemocenské, invalidní a starobní pojištění, čímž podtrhl jejich neopomenutelné souvislosti. Sjednotil věcný rozsah sociálního pojištění. Osobní rozsah byl omezen jen na dělníky<sup>28</sup>. Ke sjednocení došlo i po organizační stránce, když Ústřední sociální pojišťovna spravovala invalidní a starobní pojištění a zároveň vykonávala dohled nad nemocenskými pokladnami. Zákon jako první plně zohlednil potřeby pojištěnců, což se projevilo např. v tom, že rozlišil skutečnost, zda pojištěnec pečoval o nezaopatřené dítě nebo v tom, že upřednostnil služby před dávkami. S odstupem doby lze konstatovat, že ne ve všech směrech byl tento zákon zcela ideální, to však lze omluvit nedostatkem zkušeností, neboť se jednalo o první počín svého druhu. O jeho výjimečnosti svědčí i to, že se stal předmětem jednání konference evropských ministrů sociálních věcí v Praze v roce 1927 a dále tím, že zásady se uplatnily i v jiných evropských státech.

Obligatormí pojištění podle zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. se nevztahovalo na osoby starší 60 let, jim byly státní starobní podpory přiznány zákonem č. 43/1929 Sb. z. a n. Tímto zákonem se vyřešila problematika starších zaměstnanců a samostatně výdělečných osob. Všechny výše jmenované osoby musely splnit zákonem stanovené podmínka a to:

1. dovršit 65. rok života a být československý státní občan,
2. být nemajetný,
3. být výdělečně neschopný.

Podpory ročně dosahovaly 600,-Kčs pro jednotlivce, pro osoby žijící ve společné domácnosti se podpora snižovala na 300,- Kčs pro každého. Osobám, jejichž zdravotní stav vyžadoval stálou péči a ošetření náležela podpora 500,- Kčs, byť by žily ve společné domácnosti. Na podporu nebyl právní nárok a nepředcházal ji pojistný poměr, o žádostech rozhodoval okresní úřad příslušný podle místa pobytu, případnou stížnost řešily zemské úřady.

Vedle zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., jenž zavedl všeobecné nemocenské, invalidní a starobní pojištění dělníků, byl vydán zákon o nemocenském pojištění

---

<sup>28</sup> Sjednocení osobního rozsahu přinesl až zákon o národním pojištění z roku 1948.

---

veřejných zaměstnanců-zákon č. 221/1925 Sb. z. a n. a zákon č. 148/1925 Sb. z. a n. o pojištění osob samostatně hospodařících pro případ invalidity a stáří. Zatímco první dva z výše jmenovaných zákonů nabyly účinnosti (první 1. července 1926 a druhý 1. května 1926), zákon č. 148/1925 Sb. z. a n. jí nikdy nenabyl. Tyto zákony měly vytvořit základ sociálnímu pojištění.

Zákon o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců se vztahoval na civilní zaměstnance ve službách státu, státních podniků a státem spravovaných veřejných fondů, dále na příslušníky četnictva, učitele obecných a občanských škol, zaměstnance zemí, župních svazů, žup, okresů, obcí a fondů a ústavů jimi spravovaných apod. Všechny tyto osoby musely mít v ČSR bydliště a nepodléhat nemocenskému pojištění podle zákona č. 221/1924 Sb. z. a n. nebo podle jiného zákona. Zákon v podstatě přinesl zdravotní pojištění, spravované zvláštní zdravotní pojišťovnou – Léčebný fond veřejných zaměstnanců, kterého mohli být účastni jen určití zaměstnanci. Veřejní zaměstnanci získali zdravotní pojištění s prvkem exkluzivity.

Zákon o pojištění osob samostatně hospodařících podmínil vznik nároku uplynutím čekací doby, která tvořila 36 příspěvkových měsíců. Invalidní důchod se skládal ze základní části, která tvořila 500 Kčs a zvyšovací částky. Zvyšovací částka činila za každý příspěvkový měsíc 3,20 Kčs. Starobní důchod pojištěnci příslušel po dosažení 65 let a skládal se ze stejných částí jako invalidní důchod.

### **2.3.3 Veřejná chudinská péče**

Významnou úlohou v oblasti sociálního zabezpečení nadále hrála veřejná chudinská péče. Situace byla důsledkem i toho, že pojištění zahrnovalo jen část obyvatelstva. Chudinské zaopatření bylo po roce 1918 přeměněno na sociální péči. Sociální péče tvořila záchrannou síť pro ty, kteří se pro účely dávek nekvalifikovali jiným způsobem a charakterizovala ji snaha o systematictější preventivní práci především na úrovni obcí.

---

Chudinskou péčí se rozuměla všeobecná péče o osoby, jež nebyly schopny opatřit si nejnnutnější prostředky k výživě, ať už prostřednictvím vlastní práce nebo neschopnosti osob k jejich zaopatření povinných a zároveň neměly nárok na jiné zabezpečení. Chudinská péče zůstala povinností domovské obce. K poskytnutí podpory se vyžadovalo splnění třech podmínek:

- domovská příslušnost k obci na území Československa<sup>29</sup>,
- nezpůsobilost uživit se prací,
- neexistence zákonného nároku na obživu vůči jiné osobě případně osobám.

Obsahem chudinské péče byla vedle finančního zaopatření péče o nemocné, úhrada nákladů na pohřeb a péče o výchovu a výživu dětí. Domovské obce k tomuto účelu zřizovaly chudobince, chorobince, sirotčince, starobince, učňovské domy, noclehárny, útulky či obecní kuchyně. O konkrétní podobě rozhodovaly obce a na jejich schopnostech závisela i úroveň péče. Obdobná zařízení se budovala na úrovni vyšších správních celků (okresy, země), které garantovaly poskytnutí chudinské péče v případech, kdy možnosti obce byly vyčerpány. Dávky chudinské péče měly peněžitý nebo naturální charakter (např. uhlí, brambory). Financování chudinské péče bylo vícezdrojové; vedle obce, okresů a zemí se podílel stát či soukromé instituce. Na počátku 30. let dosahovaly souhrnné výdaje obcí, okresů, zemí a státu na chudinskou péči bezmála 500 mil. Kčs<sup>30</sup>; v přepočtu na jednu podporovanou osobu to činilo zhruba 350 Kčs., v ČSR existovalo 6 232 obecných chudinských ústavů a 539 ostatních. Podíl státu na chudinské péči se v období první republiky zvýšil, ale přesto zůstal zachován charitativní charakter chudinské péče. Byl to i důsledek roztržitého a malého finančního zajištění.

Doplňující prvek k veřejné chudinské péči tvořila dobrovolná sociální péče. Dobrovolné sociální péči se věnovala řada spolků a organizací charitativního, církevního nebo účelového charakteru; mezi ně patřily např. Československý červený kříž, Liga proti tuberkulóze, Česká diakonie. Převážná část organizací byla státem subvencovaná a některé měly poloveřejný charakter.

---

<sup>29</sup> Novým aspektem domovského práva se stala československá příslušnost, jež byla základní a neopominutelnou podmínkou pro jeho nabytí. Jen státní občan mohl a zároveň musel nabyt domovské právo v některé obci.

<sup>30</sup> Soukromé zdroje pokryly více jak 15%.

---

### 2.3.4 Ohlédnutí se za sociálním zabezpečením první republiky

Československo v období mezi světovými válkami dosáhlo ve sféře sociálního zabezpečení značného pokroku, k němuž významným způsobem napomohl demokratický charakter státu, humanitní tradice českého národa a sociální filosofie prvního prezidenta Tomáše G. Masaryka. Masaryk představoval člověka, hluboce cítícího s lidmi trpícími jak hmotnou nouzí, tak nedostatkem vzdělání a jako takový aktivně usiloval o změnu životních podmínek, aby tito lidé dostali šanci postarat se o sebe a své bližní. Realizace sociálních reforem přinesla řadu pozitivních výsledků. Sociální politika první republiky stála v popředí světového vývoje jak v oblasti teorie, tak i praxe<sup>31</sup>, což se odrazilo i ve vysoké úrovni sociálního zákonodárství.

Sociální zákonodárství první republiky tvořila:

- oblast úrazového pojištění:
  - recipovaný zákon č. 1/1888 ř. z. o pojištění dělníků pro případ úrazu,
  - zákon č. 96/1912 ř. z. o úrazovém pojištění při stavebních podnicích,
  - zákon č. 363/1917 ř. z., jímž se měnila některá ustanovení o pojištění dělníků pro případ úrazu,
  - zákon č. 207/1919 Sb. z. a n., kterým se měnily zákony o úrazovém pojištění dělníků,
  - zákon č. 481/1921 Sb. z. a n. přiznal k důchodům z úrazového pojištění drahotní příspěvky.

Nejvyšší orgán správy úrazového pojištění byla Úrazová pojišťovna dělnická pro Čechy a Moravu. V oblasti vyšetřování úrazů v podnicích vystupovaly bratrské pokladny.

- oblast nemocenského pojištění:
  - zákon č. 33/1888 ř. z. (byl několikrát měněn),
  - zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří,

---

<sup>31</sup> O výše uvedeném svědčí i to, že Řecko ve 30. letech založilo soustavu sociálního zabezpečení podle československého vzoru.

- 
- zákon č. 221/1925 Sb. z. a n. o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců.

Pojištění měly na starosti nemocenské a bratrské (pro oblast hornictví) pokladny, závodní nemocenské pokladny a spolkové nemocenské pokladny.

▪ oblast penzijního pojištění:

- Zákon č. 1/1907 ř. z. o penzijním pojištění zřizenců ve službách soukromých a některých zřizenců ve službách veřejných (zákon byl novelizován zákonem č. 89/1920 Sb. z. a n.). Pojištění podléhali zaměstnanci, kteří vykonávali duševní práci nebo kteří vykonávali dohled na práci jiných osob. Povinně museli být dále pojištěni např. zaměstnanci v kancelářích a písárnách. Pojistné bylo rozděleno z části mezi zaměstnavatele a z části mezi pojištěnce.
- Zákon č. 92/1918 Sb. z. a n. zřizoval Všeobecný penzijní ústav, který byl pověřený správou penzijního pojištění.
- Vládní nařízení 125/1931 a 117/1934 Sb. z. a n. novely k zákonu o penzijním pojištění.

Sociální zabezpečení první republiky mělo řadu pokrokových prvků, ale mělo i své nedostatky. Sociální pojištění bylo po organizační stránce roztržité, bylo prováděno nejednotně podle zařazení do jednotlivých skupin, preference např. státních zaměstnanců, ale i dalších skupin osob byly neodůvodněné. Nejvýhodnější pojištění měli státní a veřejní zaměstnanci, naopak zabezpečení dělníků zůstávalo na nízké úrovni, starobní pojištění dělníků se nepodařilo uskutečnit a negativní vliv mělo i velké množství pojišťovacích institucí.



---

## 2.4 Vývoj sociálního zabezpečení v období 1939-1945

V březnu roku 1939 byl v důsledku německé okupace vytvořen Protektorát Čechy a Morava. Na území protektorátu platily právní normy z předokupačního období, předpisy vydané protektorátními orgány a právní předpisy německé říše. Pro protektorátní právo byla charakteristická tendence říšských orgánů přizpůsobit jej právu říšskému a to co nejrychleji. Do právního systému se promítaly rasové právní předpisy.

Základem rasového zákonodárství se staly německé norimberské zákony z 15. září 1935 (zákon o říšské vlajce, říšském občanství, o ochraně německé krve a německé cti). Podle prvního nařízení k zákonu o říšském občanství platilo, že „Židem je ten, kdo pochází přinejmenším od tří prarodičů plně židovských“ a toto vymezení bylo převzato nařízením říšského protektora. Vládní nařízení č. 260 Sb. o zaměstnávání Židů, zakotvilo výraznou diskriminaci židovského obyvatelstva. Stanovilo např. že židovští zaměstnanci nemají nárok na příplatky za práci přes čas, noční práci a pod., nesměli dostávat žádné odměny. Nárok Židů na sociální příplatky zanikl. Došlo k jejich vynětí z členství v závodních penzijních fondech. Pracovní poměr židovského občana mohl být zaměstnavatelem vypovězen kdykoliv ke konci následujícího pracovního dne. Vládní nařízení č. 136/1939 Sb. upravilo postavení Židů ve veřejném životě. Nařízení mimo jiné stanovilo, že Židé nesmějí být lékaři, advokáty, nesměli zastávat funkce v soudnictví či veřejné správě apod. a zároveň členství v korporacích a spolcích, ať už hospodářských, politických či společenských jim bylo ukončeno.

Městskými vyhláškami, které vydávaly politické úřady, byl upraven styk židovského obyvatelstva s ostatními obyvatelstvem. Tyto vyhlášky zpravidla vymezily, do jakých zařízení židovské obyvatelstvo nemá přístup, v ostatních pak měli vyhrazenou zvláštní místnost. Např. v nemocnicích a sanatoriích museli být Židé vždy odděleni od zbylého obyvatelstva.

---

Závažné změny nastaly v oblasti pracovního práva, kde došlo k uzákonění všeobecné pracovní povinnosti (podléhaly jí veškeré osoby starší 14-ti let), k evidenci pracovních sil sloužily pracovní knížky. Změnám se nevyhnula ani oblast sociálního zabezpečení. Účelem změn bylo přizpůsobit jej hospodářským, politickým, sociálním a měnovým poměrům válečné doby, které se projevovaly především znehodnocením měny, inflačními tendencemi a zvýšením cen spotřebního zboží, což vedlo ke snížení reálné hodnoty vyplácených důchodů. Ve snaze zabránit zhroucení životní úrovně byly mj. zvýšeny důchody a drahotní příspěvky.

V penzijním pojištění soukromých zaměstnanců se v průběhu roku 1941 zjednodušily podmínky pro výpočet a vyplácení důchodů.

Změny postihly i hornické pojištění, kde byly vydány novely k zákonu o pojištění horníků. Mezi ně patří např. vládní nařízení č. 167/1940 Sb., 378/1941 Sb. nebo č. 100/1942 Sb. Nařízení se snažila čelit inflaci např. zvýhodněním sazeb pro výpočet provizí horníků či jejich rodin.

V oblasti dělnického pojištění okupace překazila přijetí novely k zákonu o invalidním a starobním pojištění. Novela č. 52/1939 Sb., která měla podstatně zúžený obsah, přinesla spíše administrativní opatření. V dalších předpisech došlo např. k rozšíření počtu mzdových tříd, úpravě sazeb pro výpočet věkového příplatku, zvýšení státního příspěvku a snížení věkové hranice pro přiznání vdovského důchodu. (Změny nastaly v roce 1945).

Státní starobní podpory, které upravil zákon č. 43/1929 Sb. z. a n., byly již před válkou poměrně nízké, válka je učinila zcela nedostačujícími a protektorátní vláda byla přinucena podpory prostřednictvím nařízení č. 266/1940 Sb. a 164/1944 Sb. zvýšit.

Nově bylo upraveno právními předpisy z let 1944 a 1945 i úrazové pojištění. Válečná doba si vyžádala vydání nových předpisů týkajících se péče o válečné poškozence, jež přinesly zvýšení důchodů.

---

System nemocenské péče z dob první republiky byl zachován. Nemocenská zařízení, ať už státní či soukromá, měla smlouvy se zdravotními pojišťovnami, které platily lékařům za příslušné úkony. Úhrada nadstandardní péče byla věcí pacienta. Do uvedeného systému negativně zasáhly rasové právní předpisy, které vedly ke znevýhodnění židovského obyvatelstva a snížení péče o ně.

Druhá světová válka a s ní související okupace se v sociálním zabezpečení projevila také:

- v poklesu nákladů na důchody z penzijního pojištění, v důsledku zastavení plateb židovskému obyvatelstvu,
- v růstu celkového počtu pojištěnců, které vyvolalo zvýšené využití pracovních sil,
- v růstu počtu invalidních důchodců, jež vyvolala snaha vyhnout se pracovnímu nasazení. Zvýšenou invalidizaci i úmrtnost zesílily válkou zhoršené životní podmínky, ztráty na životech a zdraví ve věznicích a koncentračních táborech.

Změny v oblasti sociálního zabezpečení byly reakcí na potřeby vyvolané druhou světovou válkou, očekávané zlepšení však zpravidla nepřinesly.

---

## 2.5 Vývoj sociálního zabezpečení v letech 1946-1948

### 2.5.1 Nové myšlenky v sociálním zabezpečení

Po 2. světové válce zákonodárství navázalo na první republiku, součástí právního řádu se nestaly předpisy z dob okupace. Zákonodárství první republiky ze sociální oblasti bylo v podstatě převzato. Sociální situace, v níž se stát ocitl, byla velmi spletitá a je pro ni příznačné:

1. roztržičnost sociálního pojištění,
2. diferenciacie lékařské péče a peněžitých dávek dle stavovské příslušnosti,
3. zabavení fondu sociálního pojištění okupanty a válečné znehodnocení.

Československá vláda zahrnula koncepci sociálního zabezpečení do Košického vládního programu, který sliboval položit „*základy velkorysé sociální politiky a sociální péči o všechny vrstvy pracujícího lidu měst a venkova*“. Tato koncepce se stala základem sociální politiky prvních poválečných vlád. K prvním sociálně-politickým opatřením po druhé světové válce patřilo např. mzdové zrovnoprávnění žen, úprava dovolených a především zavedení univerzálních rodinných přídatků, jež se staly významnou součástí rodinných příjmů. Hlavním úkolem se stala základní přestavba sociálního pojištění a vytvoření národního pojištění.

Ideji vybudování národního pojištění se zabýval jak domácí, tak zahraniční odboj v Londýně. Pro domácí prostředí, ve kterém měla základní postavení Národní odborová ústředna zaměstnanců, byla příznačná teorie jednotného pojištění dělnického a úřednického. Zahraniční prostředí bylo ovlivněno Beveridgovským modelem národního pojištění, publikovaným v roce 1942. Po osvobození se obě části setkaly a začaly společně pracovat na koncepci sjednoceného systému národního pojištění. Koncepce měla vytlačit chudinskou péči a nahradit ji sociální ochranou občana proti nouzi, nigramotnosti, nemoci a sociální dezintegraci a zároveň je z ní patrné nové nahlížení na sociální zabezpečení, jež má napomoci začlenění jedince do společnosti a nejen vykonávat kompenzační funkci.

## 2.5.2 Beveridgovská koncepce národního pojištění

Sir William Henry Beveridge (1879-1963) představil v roce 1942, jako předseda státní komise<sup>32</sup> parlamentu, návrh na vytvoření národního sociálního pojištění, jež bylo založeno na třech zásadách:

- i. respektování dosavadních tradic a zkušeností, ale zároveň se objevil požadavek na revoluční řešení, který by se neomezoval jen na vylepšování stávajících systémů,
- ii. systémové sladění národního pojištění s ostatními základními sociálně politickými reformami,
- iii. založení moderního sociálního zabezpečení, pro něž je příznačná spolupráce státu a jednotlivce<sup>33</sup>.

Beveridgova koncepce sociální reformy byla založena na myšlence, že stát má bojovat proti pěti sociálním zlům, za něž považoval:

1. nevědomost (ignorance),
2. nečinnost (idleness),
3. nemoc (disease),
4. potřeba (want),
5. zanedbanost (squalor).

Systém národního pojištění se podle Beveridge vztahoval jak na výdělečně činné osoby, pro něž byl dobrovolný, tak na výdělečně nečinné. Dávky byly strukturovány, v základním rozsahu byly jednotné a minimální. Dávkami byly pokryty všechny události spojené se zdravím, rodinou, stářím a nezaměstnaností. Pojistné hradil zaměstnanec a zaměstnavatel, správou národního pojištění byla pověřena národní pojišťovna, celý systém byl garantovaný státem. Realizace modelu národního pojištění byla umožněna politikou plné zaměstnanosti, navrženou lordem Johnem Maynardem Keynesem (1883-1946).

Základní metodou návrhu, jak vyplývá z předcházejícího, bylo povinné sociální pojištění, založené na existenčním minimu a obecné dostupnosti,

---

<sup>32</sup> Komise byla vytvořena britskou vládou za účelem návržení racionalizace nepřehledného množství různých dávek pro nemocné a invalidní osoby v návaznosti na další dávky sociálního zabezpečení a skládala se z ministerských úředníků, kteří měli na starosti různé úseky sociálního pojištění.

<sup>33</sup> Tomeš, I.: Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost, SOCIOPRESS, spol. s.r.o., Praha 2001, str. 55.

---

doplňkovými metodami měly být sociální pomoc a dobrovolné pojištění. Tímto se vytvořila soustava, kterou se měla uskutečňovat anglická koncepce sociálního státu a kterou charakterizuje:

- univerzální osobní rozsah,
- komplexní věcný rozsah,
- přiměřenost dávek,
- záruka výplat a reálného obsahu dávek,
- unifikace financování a správy,
- účast těch, jichž se systém týká.

V následujícím období byla ve Velké Británii přijata řada legislativních opatření, mezi něž patří např. školský zákon (1944), který zakotvil poskytování vzdělání zdarma, zákon o Národní zdravotní službě (1946), která byla financovaná z daní a dostupná všem občanům zdarma, zákon o národním pojištění (1946), zákon o rodinných přídavcích (1946), zákon o sociální pomoci (1948) nebo zákon o bydlení (1949).

Na závěr dodám, že s poněkud odlišnou variantou sociálního státu přišel Gunnar Karl Myrdal (1898-1987) ve Švédsku.

### **2.5.3 Zákon o národním pojištění**

Zákon o národním pojištění (zákon č. 99/1948) byl schválen v dubnu 1948, účinnosti nabyl k 1. říjnu 1948. Zákon položil základ nové, moderní sociální politiky a byl jedním z posledních projevů poválečného demokratického vývoje. Přesto, že se v něm odráží složitá hospodářsko-politická situace poválečného období, stal se ve vývoji sociálního zákonodárství mezníkem.

Zákon byl inspirován Beveridgovskými myšlenkami, které se však aplikovaly na koncepci německého sociálního pojištění. Zákon sjednotil různé pojišťovací systémy a pojištění různých rizik, zavedl jednotný systém národního pojištění, který zahrnul nemocenské pojištění zaměstnanců a rodinných příslušníků a důchodové pojištění nejen zaměstnanců, ale i osob samostatně výdělečně činných. Pojištění se rozšířilo o další skupiny obyvatelstva<sup>34</sup>. Ke správě národního pojištění byla zavedena Ústřední

---

<sup>34</sup> Počet pojištěnců se oproti předchozímu stavu zvýšil takřka 11 % a činil 38,4% všech obyvatel.

---

národní pojišťovna, jež pracovala na fondovém principu<sup>35</sup>, náklady pojištění se hradily především z pojistného. Zákon zvýšil všechny poskytované dávky, zrovnoprávnil do značné míry nároky dělníků a ostatních zaměstnanců a poprvé rozšířil důchodové zabezpečení i na samostatně hospodařící rolníky. Příspěvky, které plynuly do fondu národního pojištění hradili, zaměstnanci, zaměstnavatelé a stát. Pojišťovací systém byl navržen tak, aby jej šlo průběžně zlepšovat a zdokonalovat.

Zákon se skládal z osmi částí a 280 paragrafů. První část obsahovala všeobecné ustanovení, druhá (Dávky z pojištění) vymezila jednotlivé dávky, třetí se týkala úhrady pojistného, čtvrtá řešila zvláštní druhy pojištění (např. důchodové pojištění horníků a redaktorů), pátá se zabývala organizací a hospodařením národního pojištění, šestá dozorem nad prováděním národního pojištění, sedmá řízením a trestním ustanovením a osmá obsahovala přechodná a závěrečná ustanovení.

Zákon o národním pojištění ovládaly následující zásady:

- zásada univerzality,
- zásada uniformity,
- zásada rovnosti,
- zásada přiměřenosti zabezpečení,
- zásada únosné míry solidarity,
- zásada společenské odpovědnosti občana za svou budoucnost,
- zásada demokratičnosti správy a účelnosti centralizace řízení národního pojištění<sup>36</sup>.

Zákon podmínil nárok na důchod ( s výjimkou úrazového a sociálního důchodu) splněním základní podmínky a to čtyř let pojištění v posledních pěti letech před sociální událostí. Starobní důchod se poskytoval v 65 letech (při splnění základní podmínky) a při dosažení 60 let po 20 letech pojištění. Důchodce si směl přivydělat až ½ platu, ze kterého byl vyměřen důchod. Vdovský důchod se po dobu 1 roku poskytl všem a poté vdovám invalidním starším 45 let nebo při péči o závislé dítě (na něj se poskytovalo výchovné k vdovskému důchodu). Sirotčí důchod se přiznal jen

---

<sup>35</sup> Fondový systém byl počátkem 50.let zrušen. A majetek sjednocené pojišťovny zestátněn.

<sup>36</sup> Tomeš, I.: Národní pojištění: Významný milník naší sociální politiky-Sociální politika ročník 28 č.5-MPSV 2002.

---

oboustranným sirotkům do 16 resp. 25 let. Starobní důchod byl tvořen základní a pohyblivou částí. Základní tvořila částka 8 400 Kčs a pohyblivá se odvozovala z průměrného ročního výdělku (20%). Po 20 letech pojištění se starobní důchod zvyšoval o 0,4% za každý rok pojištění. Maximální důvod činil 85% průměrného výdělku.

Pojistné na důchodové pojištění bylo stanoveno na 10% vyměřovacího základu, plus 1% na úrazové pojištění a bylo rozvrženo stejným dílem na zaměstnance a zaměstnavatele, stát měl přispívat na důchodové pojištění částkami, kterými měla být úhradová rezerva pojištění zvýšena do roku 1956 na trojnásobek vydání z roku 1949 a v této výši měla být nadále udržována.

Zákon o národním pojištění byl na svoji dobu významným sociálně-politickým pokrokem, o čemž svědčí i to, že byl v některých státech považován za vzorový model, ale i to, že v souvislosti se sociálními reformami 2. pol. 90. let 20. stol. se objevily hlasy volající po návratu k některým směrům národního pojištění.



## 2.6 Vývoj sociálního zabezpečení v letech 1948-1989

Komunistický převrat v roce 1948 a s ním spojená zásadní změna politického a hospodářského systému se promítly i do oblasti sociálního zabezpečení. V ní došlo k postupné likvidaci pojišťovacího principu, vzrůstu nákladů a přejímání sovětského vzoru. Sovětský model vznikl a vyvíjel se ve zcela odlišných podmínkách, pro něž je určující násilná kolektivizace zemědělství, myšlenky stalinismu a období složité industrializace. Vše vyústilo v nedostatek<sup>37</sup>. Stát převzal péči o občany jako výraz ideologie redistributivního pojetí socialismu a od systému sociálního pojištění se přešlo k systému sociálního zabezpečení. To, co se v Evropě považovalo za moderní a progresivní, bylo vystřídáno primitivním.

První kroky reformy jsou položeny do roku 1950, kdy došlo k likvidaci zaopatření státních zaměstnanců a znárodnění zdravotnictví.

V roce 1952 došlo k zásadním organizačním změnám. Původně jednotné pojištění bylo rozděleno do tří systémů:

- zdravotní péči převzalo ministerstvo zdravotnictví a národní výbory,
- důchodovým zabezpečením byl pověřen Státní úřad důchodového zabezpečení,
- nemocenské pojištění, jeho správa a pojištění bylo převedeno na závody.

První reforma byla dovršena v roce 1956, kdy v říjnu byly přijaty tyto předpisy:

- i. zákon o nemocenském pojištění (zákon č. 54/1956 Sb.),
- ii. zákon o sociálním zabezpečení (zákon č. 55/1956 Sb.),
- iii. vládní nařízení č. 56/1956 a č. 57/1956, která upravila sociální nároky členů výrobních a zemědělských družstev a osob samostatně výdělečně činných.

Tyto předpisy vyvolaly prudké zvýšení nákladů na celou oblast sociálního zabezpečení. Zvýšení nákladů bylo vyvoláno zejména:

- rozšířením osobního rozsahu,
- rozmělněním podmínek vzniku nároků,

<sup>37</sup> Odrazem výše zmíněného je proměna názvu Ministerstva sociální péče v Ministerstvo pracovních sil.

- 
- růstem počtu dávek a zvýšením již poskytovaných dávek.

V roce 1964 náklady na sociální zabezpečení dosahovaly 31 miliard Kčs, počet osob důchodově zabezpečených činil 6,8 milionů (více jak 2,5 násobek předválečných nákladů), průměr vypláceného starobního a invalidního důchodu se pohyboval kolem částky 700 Kčs (pětinásobek předválečného dělnického důchodu).

Hlavním bodem první reformy byly důchody. Důchody byly vypláceny mužům v šedesáti letech a ženám v pětapadesáti letech a vždy po dvaceti letech zaměstnání. Výše důchodů závisela přímo na výši mzdy a dále jednak na povaze a jednak na délce odpracovaného období. Udělení penze nebylo vázáno na ukončení zaměstnání-osoby, které pokračovaly v pracovní činnosti, dostaly třetinu penze a dále si zvyšovaly konečnou výši důchodů po ukončení zaměstnání. Zákon zavedl řadu zvláštních-osobních důchodů. Ty byly vypláceny osobám s mimořádnými zásluhami v oboru hospodářství, vědy, kultury, národní obrany, státní správy a v jiných oblastech veřejné činnosti. Všichni pracovníci byli rozděleni do tří kategorií a to dle obtížnosti, rizikovitosti a důležitosti práce pro společnost. I v tomto rozdělení se promítá sovětský vzor, kde v první pracovní třídě byli horníci, hutníci, letci a námořníci, ve druhé pracující vystaveni zdravotnímu ohrožení vzhledem k přítomnosti rizikových nemocí anebo radioaktivních a toxických látek, do třetí kategorie, kterou tvořilo 90% všech pracujících, patřili ostatní. Systém pak vedl například k tomu, že horník, který odešel do důchodu v 55 letech a po 15 letech práce měl důchod vyšší, než příslušník třetí kategorie, který odešel v 60 letech a po 25 letech práce.

Ke změně došlo i v oblasti pracovních úrazů a nemocí z povolání. Tyto změny byly vyvolány zánikem sociálního pojištění a převzetí financování sociálního zabezpečení státem. Vysoká míra úrazovitosti ohrožovala efektivitu podniků a stát tato situace vedla k účelovému manévru - přesunutí financování úrazů na podnik, který tak jako zaměstnavatel převzal plnou odpovědnost.

K druhé reformě sociálního zabezpečení došlo v roce 1964. Hlavním cílem bylo snížení nákladů. Podstatu reformy tvořily zákony:

- i. zákon o sociálním zabezpečení (zákon č. 101/1964 Sb.),
- ii. zákon o sociálním zabezpečení družstevních rolníků (zákon č. 103/1964 Sb.).

---

Špatné hospodářské výsledky vedly k tomu, že se nerealizovaly některé záměry sociální politiky. Předpisy zakotvily:

- věkovou hranici pro odchod do důchodu u žen v závislosti na počtu dětí od 53 do 57 let,
- jako období zaměstnání se započítávalo mimo jiné-období stávky, nezaměstnanosti, studia, ženám péče o dítě do tří let věku,
- daň z důchodu,
- maximální hranice pro starobní a invalidní penzi (nikoliv v případě, kdy šlo o jediný zdroj příjmu)-odchýlení od principu zásluhovosti,
- zákaz kumulace penze s pracovní činností.

Naopak důchod manželky bez jiných příjmů ztratil povahu zákonné dávky.

Zákony z roku 1968:

- zákon o prodloužení mateřské dovolené,
- zákon o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění,

přinesly jen menší změny. Výjimku představuje restrukturační administrativních úřadů zodpovědných za úsek sociálního zabezpečení. Odrazem tohoto je zřízení Federálního ministerstva práce a sociálních věcí.

V sedmdesátých letech došlo v oblasti sociálního zabezpečení jen k menším změnám. Podstatným způsobem se rozvíjí propopulační opatření:

- zvýšila se podpora při narození dítěte,
- zvýšily se přídavky na dítě,
- prodloužilo se poskytování mateřského příspěvku,
- rozšířil se okruh žen, jimž mateřský příspěvek náležel.

Mateřský příspěvek byl opět vyňat z dávek nemocenského pojištění. Problém dávek pro rodiny s dětmi byla jednostranná orientace na zvýšení porodnosti, zázemí pro dlouhodobější péči o dítě nadále chybí.

V roce 1975 byl přijat zákon o sociálním zabezpečení (zákon č. 121/1975 Sb.). Nový zákon přinesl:

- úplné sjednocení systému (zrušil tak zvláštní postavení členů zemědělských družstev),
- zrušení zdanění důchodů,

- 
- usnadnění kumulace pracovních příjmů s penzí,
  - zvýšení takřka všech penzí (zvýšení se řídilo rokem odchodu do důchodu).

Tento zákon odstranil deformaci reformy z roku 1964. Nevztahoval se na samostatně hospodařící rolníky. Zákon přinesl rozvoj i v oblasti sociální péče. Staví se domy s pečovatelskou službou, zvyšuje se kapacita ústavů sociální péče. Poskytovatelem sociální péče se prostřednictvím národních výborů stal stát. Pro výkon pečovatelské služby a dalších forem sociální péče byly zřizovány okresní ústavy sociálních služeb. Objektem péče se staly rodiny s dětmi, osoby se změněnou pracovní schopností, staří, těžce zdravotně postižení, osoby v mimořádných životních situacích a osoby nepřizpůsobivé. Zákon přinesl jen dílčí změny v oblasti sociální péče, řada problémů nadále zůstala neřešena.

V následném období vzrostl počet osob pobírající starobní důchod na 3,4 milionů, zároveň náklady sociálního zabezpečení stouply na 86 miliard Kč. Nepodařilo se vyřešit problém přizpůsobení důchodů vývoji mezd a životních nákladů. Výzkumný ústav MPSV uvádí, že v období 1976-1986 reálná hodnota penzí stoupla o 30%, pak v případě průměrných penzí tato hodnota klesla o 15%.

Pro první polovinu 80. let je charakteristické:

- zvýšení přídavků na dítě, mateřského příspěvku, příspěvku na invalidní dítě,
- mateřský příspěvek se poskytl všem ženám do jednoho roku dítěte (za splnění předpokladů stanovených zákonem mohl být poskytován i mužům),
- v letech 1982 a 1985 došlo ke zvýšení důchodů pokud byly jediným zdrojem příjmů,
- zlepšilo se zabezpečení horníků pracujících v hlubinných dolech se stálým pracovištěm pod zemí a dělníků ve vybraných dělnických povoláních ve stavebnictví.

Ve druhé polovině 80. let došlo:

- k opětovnému navýšení důchodů, pokud byly jediným zdrojem příjmů,
- k prodloužení peněžité pomoci v mateřství na 28 týdnů,

- upravila se délka a výše mateřského příspěvku,
- prodloužila se doba poskytování podpory při ošetření člena rodiny na pět pracovních dnů z původních tří.

Reformy byly dovršeny zákonem o sociálním zabezpečení zákon č. 100/1988 Sb. Zákon se soustředil na důchodové zabezpečení a sociální péči. Nově stanovil:

- maximální výši starobního důchodu,
- odlišný výpočet průměrného měsíčního výdělku,
- obnovení nároku na vdovský důchod, např. v případě, začala-li žena pečovat o nezaopatřené dítě,
- sirotčí důchod.

Snaha o reformu sociálního zabezpečení vyplynula z kumulací problémů a z obtíží řešit je v rámci úpravy sociálních předpisů. Mezi největší problémy patřily:

- zaostávání důchodů za růstem životních nákladů,
- nivelizace důchodů,
- neodůvodněná existence a výše osobních důchodů,
- kvalita a kapacita zařízení sociální péče,
- terénní práce preventivního charakteru byla nedostačující,
- vysoké sociální náklady systému,
- absence individuálního nebo skupinového doplňkového zabezpečení nebo pojištění,
- dobrovolná soukromá iniciativa v sociální péči,
- rozptýlení právních úprav sociálního zabezpečení do mnoha předpisů.

Hlavní rysy sociální politiky v období 1949-1989, jak z výše uvedeného vyplývá, jsou:

1. Celá soustava se odvíjela od principu plné zaměstnanosti, práce byla vynucována zákonem. Sociální status se odvíjel od klíčové kategorie pracujících. Od povinnosti pracovat se odvíjela pozornost věnovaná rodinám s nezaopatřenými dětmi. Zaměstnávání žen přispívalo k nivelizaci platů a nízké příjmové úrovni.
2. Stát se zmocnil všech funkcí sociální politiky, včetně těch, kterými jsou v občanské společnosti pověřeny rodina, obec či dobrovolné a nestátní zařízení. Občané se tak dostali do role pasivních příjemců služeb, o nichž neměli šanci spolurozhodovat.

- 
3. Od 60. let se prosazovala univerzální schémata odvozující nároky od statutu občana.
  4. Preference výrobních odvětví spolu s ekonomickou neefektivností vedla k vnitřní zadluženosti systému.
  5. Nedostatky v činnosti státních institucí sociální politiky vedly podnikovou sféru především v 70. a 80. letech k rozvoji služeb pro zaměstnance.

---

## 2.7 Vývoj sociálního zabezpečení po roce 1989

V listopadu 1989 byla zahájena transformace společnosti. Přeměna započala jako politický proces, později došlo k zaměření se na ekonomiku<sup>38</sup>. Prováděné změny byly doprovázeny sociálními dopady na obyvatelstvo. Nejpalčivějšími problémy přechodného období se staly:

- i. nezaměstnanost,
- ii. snížení reálných příjmů,
- iii. růst chudoby.

Pro direktivně řízenou ekonomiku byla příznačná politika plné zaměstnanosti a oficiální neexistence chudoby, což v období po roce 1989 vedlo k tomu, že tyto problémy nebyly optimálně řešeny, např. v rámci systému sociálních dávek začala být poskytována dávka v nezaměstnanosti, která byla příliš vysoká a postrádala motivační funkci. Problém poklesu reálných příjmů nejvíce pocítili důchodci a mladé rodiny závislé na jediném příjmu. Zmíněné problémy byly nejen důsledkem probíhajících reforem, ale i předchozího vývoje.

Nutnost zcela zásadní reformy sociálního zabezpečení se ukázala zanedlouho po započetí transformace. Problémy stávajícího systému sociálního zabezpečení byly především:

1. velká finanční náročnost,
2. těžkopádnost,
3. neschopnost přizpůsobit se novým podmínkám,
4. nespravedlivost v některých ohledech.

Ekonomická reforma byla prováděna souběžně s reformou sociální, která tak měla přispět ke kompenzaci negativního dopadu změn. Rozhodující cíl sociální reformy byl přechod od sociálního zabezpečení k sociálnímu pojištění.

---

<sup>38</sup> Transformace jako politický proces a teprve následná ekonomická orientace je příznačná pro většinu zemí střední a východní Evropy, výjimky představují Maďarsko nebo SSSR. Vlastní průběh transformace se pak liší v závislosti na tom, kdo reformní procesy uvedl v pohyb, zda to byli dělníci prostřednictvím odborů, nebo inteligence podporovaná studenty anebo reformní hnutí či demokratická opozice.

---

Rozpadající se komunistický stát předal vládu nekomunistickým silám v prosinci 1989. Od ledna 1990 vláda vypracovává Scénář sociální reformy<sup>39</sup>, který byl v září 1990 předložen Federálnímu shromáždění. Vládní scénář sociální reformy sledoval tři hlavní cíle:

1. pluralizaci,
2. privatizaci,
3. demokratizaci.

Pluralizace měla přimět občany starat se o svoji budoucnost a převzít za ni odpovědnost. Týkala se především osob spoléhající se na státní paternalismus.

Privatizace sociálních institucí měla zvýšit finanční účast na sociálním zabezpečení a vrátit tak odpovědnost za osud nejen svůj, ale i svých bližních.

Demokratizace sledovala návrat správy sociálních věcí do rukou těch, jichž se týká, a tedy zavedení samosprávy do otázek sociálního zabezpečení.

Vytýčené cíle sledovaly tendence ekonomické reformy (liberalizaci a privatizaci národního hospodářství). Dosažení cílů záviselo na základních programových pilířích a to na:

- i. politice zaměstnanosti,
- ii. politice pracovních příjmů,
- iii. rodinné politice,
- iv. politice sociálního zabezpečení.

Od počátku bylo zřejmé, že veškeré změny nelze učinit najednou. Stanovily se tak priority reformy v závislosti jednak na probíhající reformě ekonomické a jednak na samotné podstatě sociální reformy. K prvním opatřením patřilo zrušení preferenčních důchodů, odstranění diskriminace osob samostatně výdělečně činných, sjednocení správy sociálního zabezpečení.

V průběhu sociální reformy lze rozlišit tři základní etapy vývoje:

---

<sup>39</sup> Vedle vládního scénáře sociální reformy existovaly i další koncepce sociální reformy byla to např. celostátní strategie sociální transformace vypracovaná na půdě Programové komise Občanského fóra. Tato doktrína se opírala o teoretické vymezení podmínek kultivace a uplatnění lidského potenciálu a nebyla nikdy realizována.



- 
1. etapa: probíhala od konce roku 1989 do roku 1992 a přinesla tyto změny:
- příspěvky na sociální zabezpečení se staly příjmem státního rozpočtu,
  - zavedl se systém valorizace důchodů,
  - došlo ke schválení nové koncepce sociálního zabezpečení,
  - zavedla se opatření pro kompenzaci růstu cen (státní vyrovnávací příspěvek).

Základním přínosem 1. etapy se stala koncepce záchranné sociální sítě, která měla plnit tři funkce:

- 1) stimulovat k vytváření nových pracovních míst a urychlit návrat pracovních sil do pracovního procesu,
- 2) vytvořit nástroje k uchování pracovních sil a zabezpečení do doby nového pracovního uplatnění,
- 3) sociálně zajistit staré, zdravotně postižené a sociálně ohrožené občany a také ty, kdo propadli sociálním sítím.

2. etapa: započala po volbách v roce 1992, byla však zbržděna rozpadem Československa a následně vznikem samostatné České republiky. Pro tuto etapu je příznačný vliv neoliberalních tendencí. Neoliberalismus vycházel z předpokladu, že při koncipování legislativních a ekonomických podmínek fungování společnosti je třeba maximalizovat uplatnění trhu a roli státu redukovat na nezbytné minimum<sup>40</sup>. Ještě v roce 1992 vláda navrhla a následně parlament schválil zákon o pojistném na sociálním pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (zákon č. 589/1992 Sb.). Mezníkem se stal rok 1995, kdy došlo k přijetí dvou základních zákonů:

- zákon o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb.),
- zákon o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb.).

Koaliční vláda, vzešlá z voleb konaných v roce 1996 uvádí mezi své priority mimo jiné i sociální politiku. V rámci vlády došlo ke shodě na valorizaci důchodů a životního minima, udržení adresnosti dávek systému státní sociální podpory, zjednodušení administrativy, oddělení financování důchodů od státního rozpočtu, posílení rolí obcí v sociální politice a rozvoj

---

<sup>40</sup> Neoliberalní tendence nejlépe vystihl Václav Klaus a to prostřednictvím výroku, že „nejlepší sociální politikou je silná tržní ekonomika“.

---

konkurenčního prostředí v sociálních službách. K realizaci tohoto programu došlo přijetím zákona č. 75/1997 Sb. o sociálním příspěvku k vyrovnání cen tepelné energie, zákona č. 132/1997 Sb. o sociálním příspěvku k vyrovnání zvýšení nájemného a dále přijetím dílčích novel k zákonům č. 155/1995 Sb. a č. 117/1995 Sb.

3. etapa: o jejím počátku lze hovořit od poloviny roku 1998 a to v souvislosti s nástupem sociálnědemokratické vlády. Tato vláda určila sociální politiku jako klíčový faktor zdravého rozvoje společnosti. Deklarovala snahu o řešení nezaměstnanosti, o růst reálných mezd, zvyšování kupní síly důchodců, o vytvoření lidsky důstojných podmínek a odstranění všech forem diskriminace. Přihlásila se k úzké spolupráci se sociálními partnery a oznámila snahu uzavřít s nimi pakt sociální stability. K naplnění programu došlo i díky:
- ratifikaci Evropské sociální charty, která vstoupila v platnost 4. prosince 1999,
  - harmonizaci evropského pracovního práva předložením nového zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb. nabyl účinnosti 1. 1. 2007),
  - novému zákonu o úrazovém pojištění (předpokládána účinnost zákon č. 266/2006 Sb. je stanovena s jistými výjimkami na rok 2010),
  - úsilí o co největší snížení míry nezaměstnanosti,
  - zvyšování úrovně minimální mzdy a motivace k přijímání práce,
  - valorizaci částky životního minima,
  - zákonu o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb. nabyl účinnosti k 1. 1. 2007),
  - zákonu o nemocenském pojištění (účinnost zákona č. 187/2006 Sb. byla v souvislosti s první etapou reformy veřejných financí, spočívající ve stabilizaci veřejných rozpočtů, odložena k 1. 1. 2009),
  - rozšíření možnosti důchodového připojištění, vzniku systému zaměstnaneckého penzijního připojištění, daňově podporovaného a tripartitně spravovaného.

V současné době stojí Česká republika před důležitým úkolem, a to realizovat reformu veřejných financí. Tato reforma sebou přinese i významný dopadu na sféru sociálního zabezpečení.

---

### 3 Trendy ve vývoji sociálního zabezpečení

Vývoj sociálního zabezpečení představuje vývoj od:

- nepatrných sociálních skutků k velkým systémům sociálního zabezpečení,
- nezávazných doporučení k povinným a závazným pravidlům,
- dílčích a oborových opatření ke komplexnímu, sjednocenému a provázanému systému,
- filantropie k právu na existenci a lidskou důstojnost,
- sociální pomoci po sociální ochranu a to přes sociální zabezpečení,
- nahodilé sociální solidarity po cílenou solidaritu.

Vývoj sociálního zabezpečení sleduje vývoj evropské společnosti 19. a 20. století, pro níž má zcela zásadní vliv koncepce přirozených práv člověka.

Základní trendy ve vývoji sociálního zabezpečení jsou směry k:

- (1) všeobecnosti (univerzalitě),
- (2) úplnosti (komplexnosti),
- (3) přijatelnosti a přiměřenosti (akceptabilitě),
- (4) jednotnosti a rovnosti (uniformotě),
- (5) cílenosti sociálního zabezpečení.

Princip univerzality – se vztahuje k osobnímu rozsahu a znamená, že základní systém SZ pokrývá všechny osoby žijící na určitém území státu, v rámci systému stát zaručuje jednotnou dávku při splnění stanovených podmínek. Cesta k dosažení univerzálního systému je dvojitá a to prostřednictvím ingerence existujících soustav sociálního pojištění nebo nahrazením stávajících soustav novým a obecným systémem.

Princip komplexnosti – vyžaduje, aby byly pokryty všechny základní sociální události a tedy základními odvětvími sociálního zabezpečení jsou:

- zdravotní a nemocenské zabezpečení,
- zabezpečení v mateřství,
- zabezpečení v nezaměstnanosti,

- 
- zabezpečení při úrazu a nemoci z povolání,
  - rodinné přídavky,
  - starobní zabezpečení,
  - zabezpečení při invaliditě,
  - pozůstalostní zabezpečení.

Vymezený rámec sociálního zabezpečení některé země překračují a zavádějí i další odvětví. V jednotlivých odvětvích se dávky poskytují na základě pojišťovacího principu nebo v kombinaci se státní sociální podporou a sociální pomocí. Nástroje sociálního zabezpečení jsou tedy :

- i. sociální pojištění,
- ii. státní sociální podpora,
- iii. sociální pomoc.

Zásada uniformity - spočívá v zabezpečení všech oprávněných osob podle stejných pravidel a liší se tak od počátečních etap vývoje sociálního zabezpečení, kde docházelo k zaopatření osob podle jejich společenského, případně i jiného postavení nebo podle druhu výdělečné činnosti. Tendence k jednotnosti a rovnosti je příznačná pro období po 2. sv. válce. Uniformita zajišťuje jednak dávky na vysoké úrovni, závislé na příjmech a jednak vícepilířové systémy.

Zásada akceptability - vychází z přiměřenosti jednotlivých dávek a služeb jednak potřebám a jednak individuálnímu přičinění příjemců, což je výraz sociální solidarity a zároveň se uplatňuje hledisko zásluhovosti. Do jisté míry je důsledkem růstu nákladů na sociální zabezpečení a stárnutí populace. Rostoucím nákladům se vlády snaží čelit např. zvyšováním věku odchodu do důchodu, přísnějšími kritérii pro přiznání invalidního důchodu či zpřísnováním podmínek pro pozůstalostní důchody

Zásada cílenosti sociálního zabezpečení se dosahuje zpřísnováním podmínek pro poskytnutí dávky a snaží se tak předejít sociální pasti-stavu, kdy je lepší se nechat zabezpečit jiným, než být sám výdělečně činný. Tato zásada je nejvýraznější v systému sociální pomoci.

---

## Závěr

Cílem této diplomové práce bylo ukázat, jakým způsobem došlo ke vzniku a vývoji sociálního zabezpečení. Jak z textu vyplývá, sociální zabezpečení se začalo konstituovat jako ustálená instituce až na přelomu 19. a 20. století, avšak některé z elementů, ze kterých vzniklo sociální zabezpečení, jsou daleko starší.

Kořeny sociálního zabezpečení můžeme najít např. ve svépomocných podpůrných spolcích horníků, jejichž hlavním úkolem bylo podporovat práce neschopné a staré členy či v bratrských pokladnách, které fungovaly na příspěvkovém principu.

Počátky moderních forem sociálního zabezpečení na území České republiky sahají do 2. pol. 19. stol. a do období rakousko-uherské monarchie, kdy došlo v důsledku Taafeho reformy k postupnému vzniku sociálního pojištění. Tento stav byl po roce 1918 československou vládou převzat. Sociální zabezpečení první republiky bylo značně roztržité, vztahovalo se jen na část obyvatelstva, navíc existovaly skupiny, na něž se buď vůbec nevztahovalo nebo byly neodůvodněně zvýhodněné. Přes vyjmenované nedostatky bylo Československem dosaženo významného pokroku, o čemž svědčí i vysoká úroveň sociálního zákonodárství první republiky. Koncepti zcela nové soustavy přinesl zákon o národním pojištění (zákon č. 99/1948 Sb.), který nahradil systém z přelomu 19. a 20. století a přinesl zcela nový pohled na sociální politiku. Sociální politika byla chápána jako aktivní činitel, zajišťující sociální jistoty především vytvořením podmínek pro realizaci práva na práci a na lidskou existenci pro ty, kteří se pracovní činnosti nemohli zúčastnit. V následujícím období došlo k postupnému převzetí socialistického modelu, kdy se jediným garantem a zároveň poskytovatelem sociálního zabezpečení stal stát. Občan byl zbaven odpovědnosti za svoji budoucnost. Tento model byl opuštěn po roce 1990, kdy dochází k návratu k principům sociálního zabezpečení.

Úroveň sociálního zabezpečení je určována více prvky. Hlavními faktory ovlivňující úroveň sociálního zabezpečení jsou např. ekonomická vyspělost, politická situace, demografická struktura obyvatel. Významnou roli hrají i tradice. Tradice

---

představují institut, který by měl být v obecném povědomí a v období změn by měl představovat výchozí bod, měl by být inspirací. Území České republiky představuje oblast s bohatou historií a tradicemi v oblasti sociálního zabezpečení. Tento fakt však není příliš znám, a proto doufám, že i má diplomová práce přispěje alespoň částečně ke zlepšení pohledu na tuto problematiku.

---

## Seznam použité literatury

### Odborná literatura:

- [1] Deyl Z., Sociální vývoj Československa 1918-1938, Academia, Praha, 1985.
- [2] Galvas J., Gregorová Z., Sociální zabezpečení, MU Brno, 2000.
- [3] Kalenská M. a kol., Československé právo sociálního zabezpečení, Panorama, Praha 1986.
- [4] Kotous J., Munková G., Peřina P., Úvod do sociální politiky, Ediční Středisko PF UK, Praha, 1996.
- [5] Krebs V. a kol., Sociální politika, Aspi, Praha, 2002.
- [6] Malý K. a kol., Dějiny českého a československého práva do roku 1945, Linde, Praha, 2003.
- [7] Potůček M., Sociální politika, SLON, Praha, 1995.
- [8] Rys V., Česká sociální reforma, Karolinum, Praha, 2003.
- [9] Spirit M. a kol., Pracovní právo a sociální zabezpečení, Prospektrum, 1999.
- [10] Tomeš I. a kol., Právo sociálního zabezpečení, Všehrad, Praha, 1998.
- [11] Tomeš I., Sociální politika teorie a mezinárodní zkušenost, SOCIOKLUB, Praha 2001.
- [12] Tröster P. a kol., Právo sociálního zabezpečení, C.H.Beck, 2005.

### Monografie:

- [1] Potůček M., Křížovatky české sociální reformy, SLON, Praha, 1999.

### Časopisy:

- [1] Národní pojištění, měsíčník MPSV, ročník 1998, 2000.
- [2] Sociální politika, měsíčník MPSV, ročník 1998, 2002.

---

**Jiné:**

- [1] Webové stránky ministerstva práce a sociálních věcí.
- [2] Internetový časopis Práce a sociální politika (noviny MPSV).