

Univerzita Karlova, právnická fakulta

katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

vedoucí diplomové práce : JUDr. Jan Kotous

Vznik a vývoj sociálního zákonodárství na území České republiky

Eva Kohoutová, V. ročník, květen 2008

Nad Alejí 16, 162 00, Praha 6

**Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a
že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala
informace, způsobem ve vědecké práci obvyklým.**

Eva Kohoutová
Eva Kohoutová

OBSAH:

Úvod.....	5
1. <u>Vznik a vývoj sociálního zákonodárství v období feudalismu a stavovské monarchie</u>	
1.1. Raně feudální stát a právo (do 9. stol a dále 9. – 11.stol).....	8
1.2. Období rozvinutého feudalismu (11. – konec 14.stol).....	9
1.3. Husitské hnutí (poč.15. stol. - r.1434)	12
1.4. Stavovský stát (1434 – 1620)	13
2. <u>Absolutistický stát a sociální zákonodárství - období pozdního feudalismu (1620-1848)</u>	
2.1. Charakteristika období a sociálního vývoje.....	14
2.2. Rozvoj manufaktur, cechovní a čelední řády.....	17
2.3. Kodifikace rakouského občanského práva.....	22
3. <u>Vývoj sociálního zákonodárství od revoluce r. 1848 do období vzniku ČSR v roce 1918</u>	
3.1. Obecná charakteristika období a sociálního vývoje.....	24
3.2. Právní předpisy o sociálním pojištění na území Předlitavska.....	28
3.3. Taafeho reforma (r. 1888).....	29
3.4. „Česká škola“ sociální politiky.....	31
4. <u>Vznik a vývoj sociálního zákonodárství za první republiky.</u>	
4.1. Vznik samostatné ČSR, Ústava z roku 1920.....	33
4.2. „Česká škola“ sociální politiky.....	34

4.3. Úrazové pojištění.....	37
4.4. Nemocenské pojištění.....	38
4.5. Penzijní pojištění.....	39
4.6. Invalidní a starobní pojištění.....	39
4.7. Podpora v nezaměstnanosti, Gentský systém.....	41
4.8. Úprava sociální péče (chudinská péče a péče o mládež a válečné poškozence).....	42
5. <u>Sociální zákonodárství za 2.světové války a po roce 1945</u>	
5.1 Sociální zákonodárství za Protektorátu a zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění.....	44
5.2. Sociální reformy z roku 1956 a 1964, změny v pracovním právu.....	47
5.3. Sociální zákonodárství v letech normalizace.....	48
5.4. „Česká škola“ sociální politiky po 2. světové válce.....	49
6. <u>Sociální zákonodárství po roce 1989</u>	
6.1. Reformy po roce 1990.....	50
7. <u>Závěr</u>	54
8. <u>Použitá literatura</u>	57

Úvod

Předmětem diplomové práce je vznik a vývoji sociálního zákonodárství na území dnešní České republiky. Cílem této práce je zabývat se zejména postupným sociálním vývojem a vznikem sociálního zákonodárství na našem území, chronologicky od dob raně feudálních, rozvinutého feudalismu, husitského hnutí a stavovské monarchie až po období absolutistického státu. Dále průběh sociálních reforem po revolučním roce 1848 a vznik sociálního zákonodárství a jeho rozvoj v samostatné Československé republice, jakož i vývoj po druhé světové válce. Diplomovou práci uzavírám sociálními reformami, které vznikly po roce 1990. Ve své práci jsem nemohla též opomenout vliv tzv. „České školy“ sociální politiky a to jak v období před vznikem Československa, tak mezi dvěma světovými válkami a též v době poválečné.

Diplomovou práci jsem rozčlenila na úvod a sedm základních kapitol včetně závěru.

Lidé se od raných dob sdružovali a vstupovali do nejrůznějších sociálních vztahů. Vytvářeli společenské (sociální) systémy – např. rodinu, klan nebo kmen a postupně, jak se usazovali, též občinu či obec a to buď matriarchálního či patriarchálního charakteru. Uspořádávali život podle určitých pravidel v určitý sociální řád, utvářeli sítě vzájemných (sociálních) vztahů a vazeb, aby mohli vykonávat alespoň základní sociální funkce (žít, pracovat, bydlet, živit se a množit se). Vytvářeli tak instituce nejrůznějšího druhu, kolem kterých se sdružovali a rozdělovali si mocenské a společenské (sociální) role. Historicky nejstarší pojetí sociální politiky a sociálních institucí lze označit za patriarchální. Na vrcholu hierarchických struktur stál „otec“ (náčelník, patriarcha), který přiděloval role a prostředky všem, tedy i sociálně potřebným. Hovoříme zde o tzv. *patriarchálním paternalismu*¹.

¹ Prof. JUDr. Igor Tomeš, Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, 1996, str. 11 a násled.

O *sociálně potřebné* se v počátcích sociálního vývoje starala nejprve rodina, později byli začleňováni přiměřeně svým možnostem a schopnostem do přidělových systémů. Patriarchální paternalismus byl později vystřídán systémem *reziduálním (liberálním)*, v němž sociální instituce poskytovaly péči těm, kdo „vypadli“ z primárních rozdělovacích systémů, ale to pouze pokud selhala sociální péče uvnitř rodiny a sdružení. Liberální stát, který vzešel z holandské, anglické či francouzské revoluce se nevměšoval do soukromých záležitostí občanů a jejich zaměstnavatelů (toto chování státu je označováno francouzským heslem „*laissez faire, laissez passer*“) Stát poskytoval sociálně potřebným jen to, co na tyto účely „zbylo“ a to jen pokud se o ně již nepostaral někdo jiný (např. církev)

Reziduální pojetí bylo vystřídáno *institucionálním (systémovým) pojetím*. Sociální politika a sociální instituce jsou zde již vnímány jako nezbytná integrální součást společenského uspořádání. Nenastupují až v případech, když ostatní nástroje selžou, nýbrž pomáhají ostatním institucím (rodině, sdružení), aby neselhaly. Dávky nejsou jen náplastí na nouzi, ale integrální součástí rozdělování ve společnosti, a občané k nim mají nezadatelná občanská práva. První ucelený koncepční rámec pro sociální politiku v evropské civilizaci poskytly monoteistické *círky*. Polyteistická náboženství („pohanství“) neměla taková učení. Starý a Nový zákon a učení jednotlivých náboženských myslitelů formulovaly pomoc bližnímu jako ctnost. Zpracovaly je do soustavy pravidel chování, kterým jednatel může dojít spasení a věčné blaženosti. Ve svých náboženských textech položily morální základy filantropie.

Růst chudoby ve 13. a 14. století však způsobil, že se církevní instituce byly schopny postarat jen o ty nejpotřebnější. Podle Matěje z Janova (1350-1393) byla hlavní formou zajištění chudých *almužna z individuální žebroty*.

V českých zemích pečovala o chudé pouze církev, a to až do vydání nařízení pro Království české z 19.8. 1785, jímž byla tato povinnost uložena vrchnosti a od roku 1854 platila pro obce. O žebrotu se tedy začala kromě církve starat též šlechta a obce. Avšak i potom měla církev stále rozhodující slovo v péči o chudé.^{1a)}

^{1a)} Prof. JUDR. Igor Tomeš, Právo sociálního zabezpečení, str. 21

Např. chudinské ústavy zřizované v letech 1782 -1787 Josefem II. se budovaly podle jednotlivých farností. „Otcové chudých“, kteří je vedli, byli sice voleni obyvatelstvem, ale zprvu byli jen pomocníky faráře. Teprve nařízením z roku 1803 byli „otcové chudých“ po celou dobu výkonů svého úřadu prohlášeni za veřejné činitele

Současná sociální koncepce katolické církve je založena na sérii encyklik vydávaných papeži. Za základ soudobého učení se považuje zejména encyklika Rerum Novarum, vydaná papežem Lvem XIII. (1891), v níž papež reaguje na liberalismus A. Smitha a na Marxův socialismus. Současnou praxi ovlivnily encykliky Pia XI. (Quadrogessimo ano, 1931), Jana XXIII. (Pacem in Terris, 1963), nebo Jana Pavla II. (Sollicitudo Rei Socialis, 1987)^{1b)}

Dobročinná aktivita křesťanů (organizace jako Charita, Armáda spásy a další) hraje dodnes důležitou úlohu v sociální péči o chudé.

Cílem diplomové práce je tedy nejen přehled právních norem, které se v průběhu našich národních dějin vydávaly, ale i objasnění vývoje a vzniku sociálního zákonodárství v jednotlivých historických obdobích.

^{1b)} JUDr. Kotouš, PhDr. Munková, Ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str.46

1. Vznik a vývoj sociálního zákonodárství v období feudalismu a stavovské monarchie

1.1. Raně feudální stát a právo (do 9.stol a dále 9. – 11.stol.)

Raně feudální stát a právo jsou představovány Velkomoravskou říší a státem přemyslovským.² Formou státu je raně feudální knížectví. Je to období upevňování státu a vytváření základních právních obyčejů. Strukturu společnosti tvoří zejména svobodné obyvatelstvo zabývající se zemědělskou výrobou, otroci a bohatí velmoži. Jednoduchá místní správa je založena na soustavě hradů, která současně tvoří základ i pro správu církevní. Převládá naturální výroba, která je závislá na nízké úrovni zemědělské. V Čechách od 10. století se začínají vytvářet předpoklady pro vznik feudální rozdrobenosti. Zdrojem bohatství a moci českého státu se stává těžba stříbra, ekonomickým základem je zemědělská a později řemeslná výroba a rozvíjející se mezinárodní obchod, zejména s vedlejšími evropskými státy. Sociální strukturu státu tvoří velmoži (feudálové) a masa závislého obyvatelstva.

*O sociálně potřebné se v tomto období stará převážně rodina, později tuto úlohu přejímá církev. Církevní požadavky, křesťanská morálka a křesťanská kultura vůbec se však jen pozvolna prosazovaly v prostředí českého státu, v němž ještě stále zůstávaly přežitky předcházejících obyčejů, a to zvláště v oblasti práva rodinného (mnohoženství), trestního (krevní msta) apod. Nesporným úspěchem Přemyslovců proto bylo, že dosáhli založení *pražského biskupství v roce 973*, které bylo podřízeno arcibiskupství mohučskému.*

První zachovaná zpráva o zákonodárné činnosti Přemyslovců se týká práv, která udělil kníže Boleslav II. biskupu Vojtěchovi (tzv. Boleslavovy výsady): právo zakládat kostely, vybírat desátek, rušit manželství mezi příbuznými (tedy v rozporu s kanonickým právem).

Avšak teprve v *Dekretech Břetislavových (1039)*, je s pozoruhodnou otevřeností proklamována podpora státu a křesťanské církvi, jejím kněžím a zásadám křesťanské morálky.

² JUDr. Karel Malý, Dějiny Českého a Československého práva do roku 1945, str.30-31

Dekreta Břetislavova byla vyhlášena v Polském Hnězdně, symbolicky nad hrobem biskupa Vojtěcha. V pozdějším podání kronikáře Kosmy³ jde o soubor příkazů a zákazů motivovaných církevní morálkou. Z celkového kontextu vyplývá, že Dekreta měla přispět k upevnění církevní organizace a k prosazení církevní morálky. Obsahují řadu příkazů a zákazů, upravujících nejen postavení církve, ale i vládnoucí třídy – feudálů. Bod VI. těchto dekret, který upravuje svěcení svátků a nedělí je vlastně první známou pracovněprávní normou u nás³, jelikož ukládá, aby se v neděli a v některých církevních svátcích vůbec nepracovalo. Za nedodržení tohoto příkazu měla církev právo uložit finanční pokutu. Dále jsou zde výslovně uznány církevní předpisy v oblasti práva manželského, zákaz pohřbívání mimo křesťanské hřbitovy a trestání hrdelních zločinů – byla zde tedy též ustanovení, týkající se nejširších vrstev obyvatelstva, především prostých lidí.⁴ Dekreta Břetislavova byla vyhlášena panovníkem, ale sankcionována biskupem.

V raně feudálním státě se kromě orgánů ústředních začínají vytvářet i zárodky příští správy patrimoniální (vrchnostenské). Jejím základem je existence šlechtického velkostatku (držba půdy) a s ní související potřeba přinucení závislého obyvatelstva (nevolníků a zpočátku i otroků), aby plnilo své nové povinnosti vůči feudálům.

1.2. Období rozvinutého feudalismu (11. – konec 14. stol.)

Pro toto období je typické, že organizace ústřední moci slábne a na její místo nastupuje moc jednotlivých velmožů, kteří se jen neochotně podrobují panovníkově vládě. Ekonomickým základem tohoto stavu bylo naturální hospodářství, jehož nízká produktivita umožňovala vyrábět jen pro vlastní potřebu feudálního velkostatku a neumožňovala výrobu pro trh.

Zemědělství se později odděluje od řemesel a tím nastává druhá společenská dělba práce, dochází k rozmachu např. tkalcovství, zpracování kovů a ostatních řemesel.

Počátkem 13. století začínají vznikat první středověká města.^{4a)} Každé město mělo svého pána, podle toho je tedy můžeme rozdělit do dvou skupin: 1) města královská (svobodná), která měla za svého pána krále, a města poddanská, která měla za pána např. biskupa, klášter, nebo feudály.

³ Kosmova kronika česká, Svoboda, Praha 1972, str. 13 a násl.

^{4, 4 a)} K. Malý – Dějiny Českého a československého práva do roku 1945, str. 80, str. 39

Toto rozdělení je důležité proto, že jen obyvatelé královských měst byli označováni za osobně svobodné a z nich se poté vyvinul městský stav – měšťané. Právním základem existence feudálního města bylo městské privilegium, které dostali jeho obyvatelé od jeho zakladatele. Udělením tohoto práva získal měšťan oprávnění k samostatnému provozování městské *živnosti*, ale na druhé straně byl pak povinen platit vysoké daně. Tak se začaly rozmáhat městské živnosti a do měst směřovalo přistěhovalectví obchodníků, řemeslníků a zemědělců z venkova. Prostředkem koupě a prodeje se stala směna.

Vývoj městského řemesla a zvláště jeho postupná specializace vedly k vytvoření *Cechů* – zvláštních pospolitostí jednotlivých řemeslníků.⁵ Původně to byla svépomocná bratrstva s účelem podpůrným a sociálním, později se z nich vytvořily korporace podřízené sice městské správě, ale požívající v rámci své kompetence všestranná oprávnění. Řemeslná výroba byla v zásadě možná pouze v rámci cechu (tzv. cechovní přímus). Cechy dozíraly na své tovaryše a měli nad nimi i soudní pravomoc. Cechovní artikule (pravidla) upravovaly otázky pracovní doby, mzdy námezdních cechovních pracovníků a pravidel pro vznik „pracovního poměru“. Např. Statuta pražských krejčích (nejstarší známá a dochovaná cechovní statuta), obsahovala první psanou pracovněprávní normu v rámci cechů. Krejčovina bylo vážené řemeslo a ne každý byl oprávněn je vykonávat. Krejčovská statuta schválila Městská rada na Starém Městě pražském 18. února 1318.⁶

Nejnižší složkou feudální správy byla správa vrchnostenská⁷, kterou nad chudými poddanými vykonávali feudálové. Vlastník půdy je zároveň pánem nad poddanými, kteří na této půdě pracují, vymáhá na svých poddaných plnění různých forem feudální renty – tj. *roboty* (naturálních dávek, později i renty peněžní). Základem této správy je obyčejové právo. Ke zvláštním korporacím nadaným vlastní správou a soudnictvím patřila různá *bratrstva* (např. uhlířská, včelařská). Sdružovala závislé lidi, kteří však vzhledem k jejich výrobní činnosti měli určitá privilegia, která jim umožňovala žít mimo hranice obcí a zároveň zpracovávat přírodní bohatství.

⁵ V. Vaniček, *Velké dějiny země koruny české II.* (1197 – 1250), str. 80 a násl.

⁶ Z. Winter, *Dějiny řemesel a obchodu v Čechách ze 14. a 15. století*, Praha 1906, str. 187

⁷ K. Malý, *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*, str. 43

V polovině 13 století nastává v Čechách rozmach hornictví a s tím i vznik nových feudálních vztahů hornických. V souvislosti s tím, bylo vydáno nové horní právo – horní zákoník *ius regale montanorum*, známý též pod názvem *Constitutiones iuris metallici*, vydaným králem *Václavem II. (1300-1305)*. Tento zákoník upravoval podmínky pro těžbu stříbra a to především v Kutné Hoře, ale dříve začal být používán v Jihlavě. V tomto zákoníku se poprvé výrazněji projevila *recepce římského a kanonického práva*, neboť jeho autorem byl profesor římského a kanonického práva Gozzius Orvietský, který vycházel ze systému Justiniánských Institucí a rozdělil zákoník do 4 hlavních knih.⁸ Prvá z nich pojednává o osobách, druhá a třetí o horách, čtvrtá pak o soudním řádu. Z hlediska práva *sociálního zákonodárství je nejdůležitější kniha první – O osobách*, která upravuje délku pracovní doby (ve 14. století byla šestihodinová), vznik námezdního pracovního poměru (formou pracovních smluv čeledních, tovaryšských a učednických), bezpečnost práce a úpravu mzdy. Jde o recepci římského práva – *Námezdní smlouvy (nebo také pracovní smlouvy)*⁹ (*Locatio – conductio operarum*). Námezdní pracovní poměr vznikal uzavřením této smlouvy mezi zaměstnavatelem (*conductorem*), a námezdním pracovníkem (*locatorem*). Zaměstnavatel byl povinen platit námezdnímu pracovníkovi mzdu a ten pro něj vykonával sjednanou práci a to osobně a též osobně odpovídal za každou nedbalost.

⁸ J. Čelakovský, *Nástin dějin českého práva horního*, Praha 1900, str. 269

⁹ Kincl, Urfus, Škrejpek, *učebnice Římského práva*, str. 254

1.3. Husitské hnutí (poč. 15. stol – r. 1434)

Ve druhé polovině 14. století se začíná prohlubovat majetková diferenciaci ve městech a na venkově, kde se chudí poddaní dostávají při odbytu svých výrobků na trhu do tíživé situace, dále se prohlubuje úpadek a zchudnutí nižší šlechty. Husitskému hnutí předcházela hluboká krize středověké společnosti, a to zejména v ekonomické oblasti. V oblasti ideologické katolická církev prochází hlubokým úpadkem. Ideové kořeny revolučního hnutí spočívaly v kritice církve a církevního učení. Kritika církve měla podobu především lidového kacířství, ovlivněného sektářským evropským hnutím, které vyrůstalo jako projev spontánního lidového odporu proti společenskému útisku a povětšinou zastávalo utopické názory, které se projevovaly v pasivním očekávání Kristova příchodu a tisícileté spravedlivé říše (tzv. chiliasmus).

Učené kacířství vyrůstalo z potřeb oficiální kritiky církve a mezi jeho významné představitele patřili v Čechách Konrád Waldhauser, Matěj z Janova, a zejména pak Mistr Jan Hus¹⁰. V prvních letech revoluce zanikly ve městech téměř všechny cechy. Dochovaný záznam požadavků táborských radikálních kazatelů, označovaný jako „chiliasmické články“ požaduje, aby nová společnost byla budována na principu osobní a majetkové rovnosti, odmítá monarchistickou formu vlády, a požaduje vládu demokratickou, základní principy feudální společnosti – jako poddanství, daně atd. prohlašuje za zrušené. Jediným zákonem se má stát zákon boží.

Porážkou husitské revoluce v roce 1434 však definitivně skončily naděje poddanského lidu a městské chudiny na zlepšení jejich sociálních poměrů.

¹⁰ P. Čornej, Velké dějiny země koruny České V. díl (1402 – 1437), str. 70, JUDr. K. Malý, Dějiny českého a československého práva, str. 47

1.4. Stavovský stát (r.1434 – 1620)

Od konce husitského hnutí do porážky bělohorské (1620) se v zemích České koruny rozvinul stavovský feudální stát. Základní společenská vrstva feudalismu – poddaní, a to venkovští i obyvatelé poddanských měst, nebyla za stav považována nepoživala žádných politických práv. Určující pro rozvoj ekonomiky a sociálního postavení poddaných je stále šlechtický velkostatek, který však v pohusitském období prodělává vývoj – naturální výroba přechází k výrobě zboží. Navenek se tato skutečnost projevuje zejména přechodem k intenzivní zemědělské výrobě, která se musí vyrovnávat s nedostatkem poddanské pracovní síly. Průvodním jevem tohoto procesu je velkorysé zakládání rybníků, chov ovcí, snahy o navrácení zběhlých poddaných původním vrchnostem a úsilí o připoutání sedláků k půdě. Podnikatelské snahy šlechty vedou ke konfliktům s městy, která se cítí jejich ekonomickou expanzí poškozena. V 16. století vznikají velké selské usedlosti - tzv. „grunty“, které se neobešly bez stálých námezdních pracovníků. Mezi majiteli těchto gruntů a námezdními pracovníky byly uzavírány zvláštní typy smluv – tzv. *smlouvy čelední*¹¹, které sloužily k úpravě *dlouhodobého námezdního poměru* a obsahovaly závazek námezdního pracovníka k vykonávání určitého typu manuální práce za sjednanou odměnu – mzdu. V tzv. *Čeledních řádech* byly upraveny mzdové sazebníky podle typu a těžkosti vykonané práce. Nad čeledí měl moc feudální pán. *Krátkodobé námezdní poměry* byly charakteristické tím, že pracovník byl najat k určitému úkolu, a nebo byla najat, tak, že nebyl uveden druh práce ani skončení námezdního poměru a tak mohl být přidělen vždy k tomu typu práce, kterou feudál zrovna potřeboval. Zvláštními typy čeledních smluv byly smlouvy tovaryšské, které byly sjednávány alespoň na 1 rok. Pracovalo se podle potřeby, volno bylo pouze v neděli a v době církevních svátků, mzda byla vyplácena buď naturálně, nebo v penězích, podle obsahu tovaryšské smlouvy. Nejzávažnějším nedostatkem čeledních smluv bylo, že neobsahovaly ustanovení o délce pracovní doby, což bylo ze strany vrchnosti často zneužíváno, pracovalo se podle toho, jak feudál potřeboval. Při skončení námezdního poměru byla tovaryšům vydávána zvláštní listina, osvědčující morální vlastnosti tovaryše a dobu ukončení námezdního poměru.

¹¹ Valentin Urfus, Právní postavení námezdních pracovníků u nás v 16. až 18. stol., ČSAV Praha 1956, str. 37,195

2. Absolutistický stát a sociální zákonodárství – období pozdního feudalismu (1620 – 1848)

2.1. Charakteristika období a sociálního vývoje

Po porážce českých stavů v bitvě na Bílé Hoře vládli na našem území Habsburkové a byl zde nastolen absolutistický režim, který smetla až revoluce v roce 1848. Skončila náboženská tolerance, kterou přinesl Rudolfův Majestát (r.1609) a v zemi byl násilně zaveden katolicismus. Bylo to však současně také období, kdy se vytvořily základy moderních kapitalistických výrobních vztahů, základy moderního právního řádu (*včetně sociálních reforem*) a byly podniknuty první kroky k likvidaci nevolnického systému. V důsledku třicetileté války (1618-48) dochází k úbytku obyvatelstva, zejména na venkově, upevňuje se však nevolnický systém. Zvýšený útlak nevolníků vede k *masovému povstání* (r.1680)¹². Důvodem bylo připoutání k půdě, převaha roboty nad peněžní rentou, nepřiměřené požadavky vrchností na poddané, jejichž počet se v důsledku války, hladu, chudoby a epidemií podstatně snížil. To vše podstatně zhoršilo jak hospodářské, tak sociální postavení poddaných. Povstání z roku 1680 bylo krutě potlačeno, současně však byla vláda nucena omezit dosud neohraničenou moc vrchností nad poddanými a stanovit maximální míru robotních povinností. Tato míra byla určena *robotním patentem* na 3 dny v týdnu (bez udání délky pracovní doby), přičemž se toto omezení nevztahovalo na sezónní práce (žně, senoseč) a případy živelních pohrom. Současně bylo poddaným zakázáno, aby se bouřili proti svým vrchnostem. Pozdější robotní patenty z let 1717 a 1738 jen zdokonalují ustanovení patentu prvního. Upravují např. již délku pracovní doby, avšak zásadnější změny přineslo až zákonodárství osvícenského absolutismu. Bylo to opět významné povstání poddaných z roku 1775, které bylo potlačeno armádou a které současně ovlivnilo vydání posledního robotního patentu tereziánského.

¹²

Karel Malý, Dějiny českého a československého práva, str.126, J. Kašpar, Nevolnické povstání r.1680, Praha 1965, str. 20

Tento patent vydaný jako reakce na povstání z roku 1775, rozdělil poddané do 11 tříd podle jejich majetku. Toto rozdělení bylo základem pro berní zatížení poddaných (od podruhů, kteří nevlastnili půdu a neplatili tedy daně, až po sedláky v 11. třídě, kteří platili přes 40 zlatých roční daně). Současně byla podle již starších robotních patentů stanovena délka robotního pracovního dne: v zimě na 8 hodin a v létě na 12 hodin, včetně přestávků na oběd a na cestu do práce a z práce. Závaznost robotního patentu byla ponechána na rozhodnutí poddaných, kteří si mohli zvolit buď starý stav, nebo novou úpravu.¹³

Od roku 1740 – 1789 nastává na našem území doba *osvícenského absolutismu*¹⁴ spojovaná především s osobou a vládou Marie Terezie a jejího syna Josefa II. Tento panovník, vychovaný v náboženské snášlivosti vydává roku 1781 tzv. Toleranční patent, kterým připouští i jiná vyznání, než výlučně katolická (augšpurské, helvetské a pravoslavné) a téhož roku též patent o zrušení nevolnictví, kterým bylo zrušeno administrativní připoutání poddaných k půdě a umožněno, aby poddaní odcházeli do měst, dávali své děti do škol a to vše bez souhlasu vrchnosti. I nadále však byla zachována robota, a s tím související chudoba poddaných. Přesto však byly výsledky patentu ohromné a projevíly se nejen v rychlém růstu průmyslu, kterému se nyní dostávalo volné pracovní síly, ale i oživením českého života ve městech a v růstu české inteligence. Úspěch pozdějšího procesu, nazývaného též české národní obrození, byl do značné míry podmíněn právě zrušením nevolnictví.

V tereziánském a josefínském období se tedy prakticky poprvé v naší zemi objevují zásahy státu, které *regulují pracovní podmínky námezdních pracovníků*.¹⁵ V roce 1681 (tedy po povstání nevolníků v roce 1680) je sice již vydán patent o žebrácích a tulácích, ale teprve v roce 1728 vydává Karel VI. Edikt „K podpoře továren a manufaktur“, který je již prochnut merkantilistickým ochranářstvím. Generální úprava pracovních podmínek ovšem ani v období následného osvícenského absolutismu neexistovala. Až po zrušení poddanství a feudálních břemen v roce 1848 se legálně upravuje svoboda podnikání a zásady konkurence (živnostenský řád z roku 1859, obchodní zákon z roku 1862). V těchto moderních zákonech se již objevuje další důležitý historickoprávní zdroj novodobé sociální politiky – *instituty budované na myšlence vzájemné pomoci ohrožených osob*.

¹³ O. Janešek, O povstání nevolníků 1775 Praha 1954, str. 41 a násled.

¹⁴ K. Malý, Dějiny českého a československého práva, str. 148

¹⁵ JUDr. J. Kotous, PhDr. Munková, Ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str. 16-21

Tyto předpisy povinně ukládají podnikatelům zřizovat tzv. bratrské pokladny, ze kterých měli být zabezpečováni pracovníci, pro případ nemoci nebo invalidity.

Poddanských otázek se v období osvícenského absolutismu týkalo i vypracování tzv. *Berního katastru*,¹⁶ který přinesl omezení důchodů feudálů, a kterým bylo sledováno stejnoměrné daňové zatížení poddaných i vrchností. Do té doby nesli veškerou tíhu daní poddaní, čímž rostla jejich chudoba.

Vypracování *berního a urbaniálního patentu (1789)* mělo odlehčit břemenům poddaných, zapsaných ve vrchnostenských urbářích (rejstřík, zaznamenávající platy a povinnosti poddaných) tak, že poddaným mělo zůstat na výživu rodiny 70 procent z čistého výnosu a zbývající procenta byla rozdělena mezi stát a vrchnost. Současně bylo stanoveno, že robota má být nahrazena peněžním platem.

Za osvícenského absolutismu se též projevuje další historickoprávní zdroj novodobé sociální politiky, *spočívající v zabezpečení osob, o něž měla veřejná moc zvláštní zájem*.¹⁷ Počáteční impuls tohoto institutu lze spatřovat v problematice aparátu absolutní monarchie, kde se dostávaly k důležitým státním funkcím i osoby, které nemusely pocházet z bohatých šlechtických rodů a nebyly proto zabezpečeny v dostatečné míře rodovým majetkem. Státní moc postupně přecházela k přiznávání peněžních důchodů pro osoby, které veřejná moc považovala za zasloužilé (většinou státní byrokracii).

Ve druhé polovině 18. století se postupně začíná vyvíjet systém odpočivných a zaopatřovacích platů (např. výslužné, vdovská penze, sirotčí penze, atd.). Postupem času získává nárok na tyto platy stále širší okruh osob, jejichž pracovní poměr souvisí se státem. Vyvíjí se tak *veřejné sociální zabezpečení*, jehož účastníci jsou značně zvýhodňováni ve srovnání s jinými námezdními pracovníky. Roku 1771 a 1781 byly vydány tzv. *Penzijní normály*, stanovící za jakých podmínek mají státní hodnostáři nárok na penzi. Toto zabezpečení státních zaměstnanců se později vztahovalo i na vysloužilé vojáky z povolání a zákon z roku 1775 začal vytvářet systém veřejné sociální péče o válečné poškozence, který byl později doplněn dekretem z roku 1821 řešícím náhradu válečných škod.

¹⁶ K. Malý, *Dějiny Českého a Československého práva do r. 1945*, str. 149

¹⁷ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, Ing. Peřina, *Úvod do sociální politiky*, str. 16-21

Řada reforem (včetně sociálních) přijatých za Josefa II. byla odstraněna za jeho nástupce Leopolda II. (mluvíme o tzv. Leopoldovské restauraci let 1790-1792). Roku 1848 pak nastává éra tuhého policejního absolutismu.

2.2 Rozvoj manufaktur, cechovní a čelední řády

Ekonomický úpadek, zvláště českých měst po třicetileté válce, vedl vídeňskou vládu k uplatnění merkantilistických snah (vzorem tu byla opatření Ludvíka XIV. ve Francii), která se snažila podporou domácí výroby a její ochranou proti konkurenci zahraničního zboží udržet v zemi co nejvíce kapitálu a tím i podepřít politickou vojenskou sílu státu. Od počátku 18. století se tyto tendence výrazněji začínají uplatňovat i v českém státě. Z podnětu českého zemského sněmu byla za vlády Josefa I. zřízena tzv. Komerční deputace, která měla podporovat rozvoj obchodu a výroby. Od roku 1714 byla přetvořena v *manufakturní komisi*¹⁸ a r.1724 pak v komerční kolegium. Snahy o podporování manufakturní výroby se střetávaly především s odporem zastaralé cechovní soustavy.

Rozvoj *manufaktur* se ale střetával s nedostatkem pracovní síly, která byla stále vázána k nevolnickému systému na feudální velkostatky. Proto také první manufaktury u nás vznikají především jako podniky šlechtické, založené na práci nevolníků, nebo trestanců (*Spinnhaus – donucovací pracovny*). Příkladem může být Spinnhaus zřízený na Starém městě pražském r. 1739, kde se vyráběly houně, pokrývky, a sukna. Vedle trestanců zde pracovaly např. zpustlé děti, tuláci, nebo bezprizorní děti. Tyto osoby dostávaly za svou práci malý plat, což mělo vliv na jejich, sice nepatrné, přesto však alespoň nějaké *sociální zabezpečení*.

Děti, které se ocitly bez jakékoli péče byly dávány do nalezinců zřizovaných při manufakturách. Známa je takto např. manufaktura v Bělé pod Bezdězem, ve které v roce 1775 pracovalo asi 30 dětí za stravu a ubytování. Nedostatečná strava, hygiena a přetěžování dětí, však mělo za následek jejich vysokou úmrtnost.

¹⁸ V. Urfus, O právní úpravě manufakturní výroby u nás v 18. století, ČSAV Praha 1955, str. 120 a násl.

atímco pracovní poměry na panstvích byly upraveny alespoň rámcově robotními atenty, pracovní poměry v manufakturách a nově zakládaných továrnách byly fakticky ponechány na vůli podnikatelů. Teprve koncem 18. století a poč. 19. století začínají být vydávány předpisy, které mají upravovat *pracovní poměry dělníků, zejména pracujících dětí a žen*. Dvorský dekret¹⁹ z roku 1786 stanovil základní požadavky hygieny pracujících dětí, Dvorský dekret z roku 1842 pak povolil zaměstnávat děti až od 9 let (za požadavku, že alespoň tři roky navštěvovaly školu) a od 12 let (pokud školu vůbec nenavštěvovaly). Pracovní doba pro děti do 12 let byla stanovena na 10 hodin a na 12 hodin pro děti od 12 do 16 let. První počátky *emocenského pojištění dělníků* nalézáme až v roce 1837, kdy dvorský dekret uložil továrníkům, aby v případě úrazu či nemoci hradili dělníkovi pobyt v nemocnici po dobu nejdéle 4 týdnů. Základním východiskem při sjednávání pracovních smluv byla koncepce smluvní volnosti zakotvená v novém Všeobecném občanském zákoníku z roku 1811.

Až do vydání těchto dvorských dekretů však chyběla právní úprava pracovního poměru námezdních pracovníků v manufakturách²⁰, na rozdíl od právních úprav námezdního pracovního poměru, pracovních poměrů cechovních tovaryšů a námezdních pracovníků v hornictví. Jedinými doklady, podle kterých můžeme zkoumat právní postavení námezdních pracovníků v manufakturách jsou panovnická privilegia vydávaná pro jednotlivé manufaktury a pár dochovaných písemných smluv. Základem námezdního pracovního poměru manufakturního dělníka byla totiž smlouva. Z jejího obsahu bylo možné dovodit vzájemná práva a povinnosti podnikatele a dělníka. Mzda se vyplácela nejčastěji týdně, někdy denně. Tam, kde dělníci bydleli přímo v manufaktuře byla určitá část mzdy vyplácena formou naturálií. Její výše byla rozdílná a závisela na prosperitě manufaktury. Podnikatelé se bránili vyplácení vyšších mezd tím, že zaměstnávali a to i na velmi tvrdou práci, ženy a děti. Pracovních sil však bylo málo. Ani zrušení nevolnictví v roce 1781 nepřineslo žádné podstatné změny. Nedostatek kvalifikovaných pracovníků způsoboval konkurenční boj mezi manufakturami a současně motivoval dělníky požadovat na podnikatelích vyšší mzdy.

¹⁹ K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva do roku 1945, str. 169 – 170

²⁰ A. Klíma, Manufakturní období v Čechách, ČSAV Praha, 1955 str. 320 a násl.

Vydáním nových řemeslnických a živnostenských řádů dochází k podpůrnému používání těchto právních předpisů v manufakturách. Připoutávají však nadále manufakturního dělníka k manufaktuře a podrobují jej disciplinární pravomoci jejího majitele. Počátkem 19. století, kdy jsou na našem území zaznamenávány první dělnické bouře, dochází též k prvním ozbrojeným represivním akcím státu proti nastupující dělnické třídě. V trestním zákoníku z roku 1803 se poprvé zakazuje pod těžkými tresty sdružování dělnictva.

Manufaktury se vyvíjely, avšak cechovní soustava spíše brzdila rozvoj hospodářské soustavy. Leopoldova vláda vydala několik právních předpisů, které se snažily odstranit, nebo alespoň zmírnit negativní vliv *cechů* na rozvíjející se manufakturní výrobu, ale bez většího účinku. Nejvýznamnější právní normou je patent z roku 1689 „O odstranění hlavních cechovních zlořádů“. Patent upravoval vztahy mezi mistry, tovaryši a učedníky. V roce 1699 vláda usilovala o to zrušit cechy úplně, pražské místodržitelství to však nedoporučilo s ohledem na prospěch měst, a poukázalo na to, že cechy udržují tovaryše a učně v kázni a poslušnosti. Totožné stanovisko zaujala též města a stavovská komise.

Vláda ve snaze prosadit svůj program povznesení obchodu a průmyslu byla nucena zakročit proti cechům. Roku 1731 byl zřízen úřad cechovního inspektora k doзору nad činností cechů a téhož roku byl 16.11. 1731 vydán *Generální řemeslnický patent*²¹, který měl výslovně protidělnická opatření. Zřizování cechů, vydávání jejich stanov a privilegií bylo výlučnou pravomocí panovníka. Cechy byly rozděleny do 4 tříd, v závislosti na velikosti města, kde měly své sídlo. Pouze úřadům patent vyhrazuje stanovení počtu mistrů a tovaryšů v jednotlivých řemeslech. Patent též upravoval pracovní podmínky tovaryšů uvnitř cechu, vymezoval postavení mistrů vůči tovaryšům a učeníkům. Odstranil také obyčeje, které znesnadňovaly dosažení mistrovského práva, popřípadě přijetí do cechů. Závažným opatřením byl např. čl.5 Patentu, který stíhá stávkující tovaryše jako zločince, popřípadě je posílá do donucovacích pracoven, zakazuje organizování tovaryšů, předkládání jejich pracovních a mzdových požadavků mistrům a zakazuje svévolné opuštění práce.

²¹ A. Klíma, *manufakturní období v Čechách*, ČSAV Praha 1955, str. 115 a násl.

Dalším negativním opatřením byl článek 6, který omezil práva tovaryšů tím, že zakázal tovaryšská bratrstva a tím vlastně i zřizování bratrských pokladen, k sociálnímu zabezpečení tovaryšů, kteří onemocněli, nebo utrpěli zdravotní úraz. Pro případ, že by patent nebyl respektován, hrozilo zrušení cechů vůbec.

Generální řemeslnický patent byl až do vydání moderního Živnostenského řádu v roce 1859 jedinou právní normou, která upravovala základy živnostenského práva. 5. ledna 1739 byl vydán další právní předpis týkající se cechů – tzv. *Generální cechovní artikule*. Na rozdíl od Generálního řemeslnického patentu šlo o právní předpis obecné povahy, který upravoval činnost cechů na území celé habsburské monarchie. Bylo totiž zapotřebí sjednotit zejména náležitosti učebního poměru, zvláště dobu jeho trvání, dále jednotně upravit práva a povinnosti tovaryšů jako námezdních pracovníků (zejména mzdové otázky) a též sjednotit předpoklady pro získání práva mistrovského. Generální cechovní artikule sjednotily cechovní předpisy v českých zemích. Pravomoc cechů byla v souladu s merkantelistickou teorií omezena a jejich činnost podřízena státnímu dozoru. Artikule také zakazovaly mistrům usnášet se o cenách výrobků, zejména o jejich zdražování. Pro učedníky přijaté do učebního poměru platila nejružnější pravidla, zejména museli být katolického vyznání, museli se osvědčit v šestinedělní „zkušební době“, byla jim uložena povinnost dobrého chování, píle a věrnosti. Učební poměr skončil vyučením a vydáním výučního listu. Z učebního poměru mohl však být učeň i vyloučen za špatné chování, nepřítomnost nebo zpronevěru. Generální cechovní artikule nově upravovaly též vznik a zánik pracovních poměrů tovaryšů, výpovědní lhůty a pravidla pro získání mistrovského práva. Originál artikulí se v dnešní době nachází v Národním muzeu v Praze.²²

V období feudálního absolutismu nesmím opomenout též tzv. *čelední předpisy*, týkající se postavení námezdních pracovníků. Jedním z nejdůležitějších právních předpisů feudálního absolutistického státu, upravující i postavení námezdních pracovníků je tzv. *Obnovené zřízení zemské*,^{22a)} vydáno pro Čechy v roce 1627 a pro Moravu o rok později. Hlavním teoretickým východiskem Obnoveného zřízení zemského se stala teorie o tzv. propadlých právech.

22 Encyklopedie UNIVERZUM, str. 345

22 a) K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva do roku 1945, str. 131 – 133, 152

Podle této teorie čeští stavové tím, že se postavili se zbraní v ruce proti svému zákonnému králi a byli poraženi, ztratili ve prospěch vítěze veškerá práva, která jim dosud patřila a zůstalo na vítězi, kolik práv jim „milostivě“ ponechá či odejme. V praxi to znamenalo, že zákonodárci se nemuseli ohlížet na žádné tradice a výsady českého státu a stavů. Obnovené zřízení zemské upravovalo právní postavení námezdních pracovníků, avšak pouze těch, kteří pracovali na vrchnostenských panstvích a na venkově. Postavení městské čeledi bylo upraveno městským právem, kodifikovaným už v roce 1579 (zákoník Práva městská království českého). Námezdní pracovní poměr se řídil čeledními smlouvami, ve kterých byla ustanovení o vzájemných právech a povinnostech, o mzdě, dnech volna atd. Existoval poměr dlouhodobý, který byl postaven na osobní vázanosti čeledína na zaměstnavatele (čeledín byl dokonce považován za příslušníka jeho rodiny), a krátkodobý. Krátkodobé pracovní poměry byly zakládány tzv. *nádenickou smlouvou*, kterou již čelední řád z roku 1547 odlišuje od *smlouvy čelední*. Jejím znakem je krátkodobé poskytování práce za úplatu. Krátkodobý pracovní poměr nevytvářel mezi zaměstnavatelem a pracovníkem žádné osobní pouto, jak tomu bylo u čeledních smluv, ale zaměstnavatel neměl naproti tomu vůči pracovníkovi žádnou pravomoc. V polovině 18. století dochází k novým úpravám čeledních námezdních poměrů. (např. Tereziánský čelední řád pro Moravu z roku 1753 a 1756 pro Čechy.) Za vlády Josefa II. Pak vyšly další dva čelední řády: v roce 1782 –čelední řád pro venkovskou čeládku a později čelední řád pro městskou čeládku. Na rozdíl od tereziánských čeledních řádů již požadují smluvní základ čeledního poměru.

^{22b)} V. Urfus, Právní postavení námezdních pracovníků u nás v 16. – 18. století, ČSAV, Praha 1956, str. 120 a násl.

2.3. Kodifikace rakouského občanského práva

Počátky kodifikačních prací občanského práva začaly v první polovině 18. století jako důsledek rozvoje hospodářských sfér, potřeb nastupujícího měšťanstva a zaostalosti staré úpravy, která vycházela z městského práva 16. století a Obnoveného zřízení zemského. Po nastoupení císaře Josefa II. došlo k rozhodnému pokroku v kodifikačních pracích, zahájených už za vlády Marie Terezie. Výsledkem bylo vydání Všeobecného občanského zákoníku 1.1.1786.²³ Koncepce zákoníku byla postavena na principech společenské rovnosti a svobody občanů.

Pod vlivem Deklarace práv člověka a občana, přijatého francouzským Ústavodárným shromážděním z roku 1789, byl však v našich zemích vyhlášen ještě modernější Všeobecný občanský zákoník v roce 1811, německy *Algemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB)* – Kniha všeobecných zákonů městských, na jehož vzniku se podíleli prof. Martini a Zeiller. Tento moderní zákoník byl vynikajícím právnickým dílem, jeho koncepce vycházela z římskoprávní učenosti, jeho autoři se poučili i na Koldínově zákoníku městských práv. Zákon se odvolával na přirozený smysl zákona. Výslovně odmítal otroctví a nevolnictví. Jasná a přehledná ustanovení, obsažená v 1502 paragrafech, nesou všechny znaky tehdejších velkých kodifikací. Jeho označení jako „kniha zákonů městských“ vyplývalo ze skutečnosti, že u nás termín „občan“ ještě nebyl znám.

Tento zákoník (s novelami) platil nejen po celý zbytek feudalismu, po celou dobu trvání rakouské monarchie, ale i v nové Československé republice, a odstranila ho až tzv. Právníká dvouletka v roce 1950 (až na ustanovení o smlouvě námezdní, která platila i nadále). Zákoník byl na svou dobu velmi moderní, přesto však obsahoval určité zbytky feudální koncepce vlastnických vztahů (např. instituce děleného vlastnictví, nebo takzvaného purkrechtu (dědičného pachtu).

Námezdní práci²⁴ upravoval ABGB v § 1151 – 1163 – ustanovení o námezdní smlouvě.

²³ K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva do r. 1945 str 170,166-170

²⁴ J. Kramář, O smlouvě námezdní dle práva rakouského, se zřetelem k právu římskému, Praha 1902

Tato smlouva je založena na principech smluvní volnosti a rovnosti stran.²⁵

Zahrnovala závazek konat po určitou dobu službu (služební smlouva) nebo zhotovit určité dílo (smlouva o dílo). Smlouva obsahovala závazek zaměstnavatele vyplácet mzdu, povinnost pracovníka vykonat dohodnutou práci či službu. Pokud ve služební smlouvě nebyla určena žádná úplata, ani nebyla smluvena bezplatnost, mělo se za to, že byla smluvena přiměřená úplata. Zaměstnanec byl povinen konat služby osobně a nárok na služby byl nepřenositelný. Jestliže nebylo smluveno nic jiného, musel být plat vyplacen ihned po vykonání služby. Služební poměr končil, pokud uplynula doba, na kterou byl sjednán. Bylo možné ho sjednat i na zkoušku nebo pouze na dobu přechodné potřeby – v takových případech mohl být v průběhu prvního měsíce z obou stran kdykoli rozvázán. Výpověď byla možná, výpovědní lhůta musela být pro obě strany stejná a činila zpravidla 14 dní.^{25a)} Smlouva upravovala též zkušební dobu, výpovědní dobu a předčasné skončení pracovního poměru. ABGB tedy upravil námezdní vztahy formou námezdní smlouvy a tím i obecné zásady pracovního práva v období průmyslové revoluce.

²⁵ K. Malý, Dějiny českého a Československého práva do roku 1945, str. 167

^{25a)} M. Bělina a kol., Pracovní právo, str. 23

3. Vývoj sociálního zákonodárství od revoluce v roce 1848 do období vzniku ČSR v roce 1918

3.1. Obecná charakteristika období a sociálního vývoje

Do období moderního státu a práva vstoupily naše země revolucí v roce 1848, kdy pod revolučním tlakem padl feudální absolutismus.²⁶ K nástupu nového státu však nedošlo ihned. Porážka revoluce a následující období tzv. bachovského absolutismu zbrzdily proces jeho prosazení a teprve v období liberalizace 60. let byly v Rakousku upevněny základy moderního státu. V průběhu 19. století dochází ve společnosti ke změnám, které se týkají oblasti politické, hospodářské, vědy, ale i oblasti sociální. Jsou to změny, které nesou i rozmach průmyslu a tím i narůstání nové společenské třídy – *dělnictva*. Ve střední Evropě se začínají podpůrné dělnické spolky rychle šířit už počátkem 19. století. Vznikaly zcela spontánně, stát si však čím dál více osoboval právo vykonávat nad nimi kontrolu a dozírat na jejich činnost²⁷.

Vznikaly problémy týkající se dětské práce, délky pracovní doby a velmi špatného systému sociálního zaopatření sociálně slabších vrstev obyvatelstva. V roce 1787 je však vydán císařský patent o dětských dělnících v továrnách, který je možno považovat za vůbec první náznak sociálního zákonodárství u nás. Pracovní doba byla však stále nepřiměřeně dlouhá, dokonce až 15 hodin denně, dovolené neexistovaly, volno měli dělníci pouze v době církevních svátků. Sdružování dělníků k ochraně jejich práv bylo zakázáno trestním zákonem. Změna k lepšímu nastala až spolkovými zákony z roku 1852 a 1867, na jejichž základě vznikají nemocenské pokladny. Horní zákon z roku 1854 zase nařizoval majitelům dolů pro podporu svých dělníků zřídit *bratrské pokladny*. A *živnostenský řád* z roku 1859 pak ukládal podnikatelům povinnost zřizovat pro dělníky závodní podpůrné pokladny.

²⁶ O. Urban, Česká společnost 1848 – 1918. Praha 1982, str. 50 a násled.

²⁷ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str.19

Tento moderní zákon se však nevztahoval na námezdní pracovníky, dělníky a zřízence. Pro ně platila ustanovení patriarchálního charakteru, podle nichž byly například povinnosti zaměstnavatele vůči zaměstnancům omezeny toliko na povinnost platit jim mzdu, jinak nebyli ničím omezeny a mohl dělníka kdykoli propustit. Kdyby však dělník bez zákonného důvodu předčasně ukončil pracovní poměr, mohl být nejen trestán, ale též donucen k návratu do práce policejní asistencí.

Právní úprava pracovních poměrů a sociálního postavení dělnictva začala být záhy středem pozornosti vlády a stala se součástí její politiky namířené proti organizovanému dělnickému hnutí a sociálně-demokratické straně²⁸.

V prvních porevolučních letech se vláda soustředila na otevřenou perzekuci a tzv. dělnické zákonodárství se omezilo – v duchu liberální politiky – jen na reformu živnostenského řádu, na pokusy upravit ručení zaměstnavatele při pracovním úrazu dělníka a zřízení již zmíněných bratrských pokladen. Druhá etapa zásahů souvisela s politikou „cukroví a biče“, kterou pod vlivem Bismarkovského Německa používaly i rakouské vlády vůči dělnictvu²⁹. Vedle perzekuce přistupovaly však i k jistým reformám sociální povahy. Toto tzv. „ochranné zákonodárství“ se ovšem nevztahovalo na poměry čelední, tj. na právní poměry těch osob, které pracovaly v domácnostech zaměstnavatele ve městech a zejména na venkově. Jejich pracovní poměry byly upraveny čeledními řády (1857, 1866), které vycházely z tradičních představ kárné pravomoci pána nad čeledínem a značně znevýhodňovaly pracující co do práva na volný čas, odpočinek a mzdové nároky, do kterých se započítávala i strava a byt. Zásadní změny přinesla až osmdesátá léta, kdy byl *novelizován živnostenský řád (1883)*, který byl přizpůsoben především právní úpravě řemeslnického podnikání (*tzv. řemeslnická novela*), zatímco tovární výroba zůstala stanou. *V roce 1885 byl tento zákon znovu novelizován – tzv. dělnická novela*, přičemž byly nově upraveny pracovní poměry v řemeslnických živnostech a továrnách.

²⁸ Tröster P. a kol, Právo sociálního zabezpečení, K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva str. 244 a násl.

²⁹ Z. Kárník, K novověkým sociálním dějinám českých zemí z dob rakouských a Předlitavských (1848-1918)

Změnami^{29a)} prošla i délka pracovní doby, která byla původně neomezená a ponechaná na dohodě mezi podnikatelem a dělníkem, přičemž se vycházelo z představ o formální rovnosti podnikatele a dělníka, který však byl ekonomicky nucen prodávat svou pracovní sílu. Živnostenský řád upravil i využívání dětské práce, zakázal zaměstnávat v průmyslových podnicích děti do 10 let a stanovil maximální délku pracovní doby pro děti mladší 14 let na 10 hodin denně a do 16 let na 12 hodin denně. Noční práci dětí do 16 let zakázal vůbec.

Pokud jde o hornictví³⁰, byla pracovní doba omezena až novelou horního řádu č. 155/1884. V dolech mohly být zaměstnávány děti od 12 do 14 let (jen na povrchu), nesměly však pracovat v noci a o nedělích. Pracovní doba dospělých dělníků byla zkrácena na 12 hodin, a pozdější zákon z roku 1901 stanovil pracovní dobu v dolech dokonce na 9 hodin, přičemž se do ní počítala i doba vjezdu a výjezdu horníků.

Součástí dělnické politiky rakouských vlád byl i institut *pojištění* (viz. kap. 3.2. Právní předpisy o sociálním pojištění na území Předlitavska).

Ve druhé pol. 19. století vzniká též nová právní úprava *veřejného chudinství*.³¹ Rozhodující úlohu zde měl zákon o právu domovském z roku 1863 a na něj navazující *chudinský zákon pro Čechy z roku 1868*. Podle těchto předpisů měl občan právo na nejnutnější chudinské zabezpečení v domovské obci. Na přelomu 19. a 20. století se tak zrodila jedna ze základních koncepcí sociální politiky, jež jsem zmínila již v úvodu mé diplomové práce – a to reziduální pojetí – právo občana na sociální (životní) minimum.

Jako důsledek porážky feudálního režimu je vyhlášena tzv. dubnová Ústava, je odstraněno poddanství, robota i pozemkové vrchnosti. Po revolučních letech 1848-9 je však až do roku 1860 nastolen režim, který obnovuje absolutistickou moc císaře a stát je budován ryze centralisticky.

^{29a)} K. Malý, Dějiny českého a československého práva do roku 1945, str. 244 a násl.

³⁰ Z. Kárník, K novověkým sociálním dějinám českých zemí z dob rakouských a předlitavských (1848-1918), str. 59 a násl.

³¹ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str. 19

Celé toto období je nazýváno jménem jeho představitele jako bachovský absolutismus³² (Alexander Bach, ministr vnitra a původně vídeňský advokát, v roce 1848 patřil mezi představitele vídeňských liberálních kruhů).

V roce 1859 odvolává císař ministra Bacha a v říjnu 1860 vydává říjnový diplom, ohlašující návrat k ústavnosti a svolání říšské rady. Tím začalo důležité období 1860-1867, ve kterém došlo vlastně k dovršení revoluce a ke konečnému kompromisu mezi feudalitou a měšťanstvem. Navenek je možno pozorovat vyvrcholení tohoto procesu v tzv. prosincové ústavě v roce 1867. Tato ústava zakotvila mimo jiné koaliční svobodu, což umožnilo zakládání sdružení zaměstnavatelů i odborových organizací zaměstnanců. Tím byl položen právní základ pro kolektivní vyjednávání a vznik kolektivního pracovního práva. Kolektivní vyjednávání se stalo jedním ze základů moderního pracovního práva u nás. Podle zákona č. 43/1870 ř.z. již nadále nemohly být trestně stíhány stávky.

Období od roku 1871 – 1918 se vyznačuje prudkým nástupem dělnictva. Vedle bojů národnostních tvoří osudy dělnictva hlavní osu politického vývoje, který je koncem století charakterizován především bojem o všeobecné volební právo, uzákoněné v omezené formě v roce 1907.

Samostatnou etapu pak tvoří léta první světové války, ve které propuká otevřený odboj českého i slovenského národa proti Rakousko – Uhersku. Jako výsledek úspěšné národní a demokratické revoluce vzniká pak 28.10.1918 samostatná Československá republika.

³² Z.Kárník, K novověkým sociálním dějinám českých zemí z dob Rakouských a Předlitavských(1848-1918), str. 49 a
násl.

3.2. Právní předpisy o sociálním pojištění na území Předlitavska

Součástí „dělnické“ politiky rakouských vlád bylo zavedení *systému pojištění*. Rakouská vláda tak chtěla vystupovat jako záruka bezpečného řešení dělnických otázek a potřeb, chtěla získat dělnictvo a omezit vliv sociálně – demokratické strany. Projekt sociálního pojištění poprvé prosadil v Německu kancléř Otto von Bismarck^{32a)} (1815-1898). Svoji politickou a státnickou kariéru začínal jako zástupce Pruska v Německém spolku v letech 1851-1859. Od roku 1862, kdy byl povolán do čela pruské vlády se zaměřil na sjednocení Německa Pruskem vojenskou cestou. V roce 1864 porazilo Prusko Dánsko a později též svého rivala Rakousko. Po vítězství nad Francií bylo roku 1871 vyhlášeno Německé císařství pod hegemonií Pruska. Bismarck se jako první německý říšský kancléř zaměřil především na konsolidaci Německa v přísně konzervativním duchu. V letech 1878-1889 v duchu známého hesla „cukru a biče“ – na jedné straně protisocialistický zákon, na druhé straně sociální pojištění – vstoupil Bismarck do historie sociální politiky. Bismarck se netajil tím, že navržené sociální pojištění má odvádět dělníky od revolučních nálad a připoutávat je materiální motivací k existujícímu státu.

V císařském poselství ze 17. listopadu 1881 byl vyložen kancléřův *sociálně politický program*. Jeho účelem bylo zmírnit bídu pracující třídy a omezit nebo úplně odstranit vliv sociálně-demokratických vůdců na masy dělnictva. Z přijatých sociálních zákonů mají klíčový význam tři : *o nemocenském pojištění (1883)*, *o úrazovém pojištění (1884)* a *o invalidním a starobním pojištění (1889)*.

Jak je patrné, omezila se Bismarckova sociální reforma výrazně na pojišťovací politiku státu. Do dalších problémů Bismarck nehodlal zasáhnout. Stavěl se např. proti zákazu nedělní práce, neboť by to znamenalo zásah do práv zaměstnavatelů a byl rovněž proti omezování práce žen a dětí. Přesto bývá někdy jím zavedené sociální zákonodárství interpretováno v duchu nekritického obdivu. Bývá někdy dokonce označováno za zrod novodobé sociální politiky. Přes veškerý svůj význam však byla účinnost Bismarckových sociálních zákonů snížena zákony proti socialistům.

^{32a)} JUDr. Kotous, PhDr. Munková, ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str 23-24

Tato skutečnost se projevila silicí pozici sociálně-demokratické strany a nakonec vedla k Bismarckovu odvolání. Bismarckova sociální reforma je logickým vyústěním postupného zespolečňování institutů sociálně politické ochrany založených na vzájemné pomoci ohrožených osob a stala se příkladem pro mnoho dalších následovníků včetně Rakouska.

3.3. Taafeho reforma (r. 1888)

Předlitavská část Rakouska-Uherska, řízená od roku 1879 vládou ministerského předsedy hraběte *Euarda Taafeho*³³ (1833-1895), řešila sociální otázku za pomoci autoritativní a regulativní funkce státu. Prvním krokem v tomto směru byla volební reforma z roku 1882, která nejenže omezila výlučné postavení velké a střední buržoazie přinesla politické zastoupení maloburžoazním vrstvám, ale zajistila také realizaci umírněných sociálně reformních snah.

Nejdůležitějším výsledkem na poli pracovního zákonodárství byly *dvě novely živnostenského řádu* (kap. 3.1.). Na řemeslnickou novelu v roce 1883 navázala v roce 1885 novela dělnická, která mimo jiné uplatnila sociální minimum pro dělníky v živnostech, upravila pracovní podmínky mladistvých, dělníků v továrnách a učňů. Novela obsahovala též předpisy na ochranu života a zdraví při práci, upravovala přestávky v práci, nedělní a sváteční klid a upravila mzdové otázky.

Na novely živnostenského řádu navazovala v 80. a 90 letech 19. století celá řada předpisů, jejichž účelem bylo zvýšení sociální úrovně dělnictva. (v roce 1885 to byla například nařízení o noční práci mladistvých v určitých provozech a nařízení o noční práci žen).

Podle Bismarckova vzoru zahájil poč. 80 let hrabě Taafe tzv. *novou politiku ve vztahu k dělníkům*. Podobně jako v Německu byla i Taafeho reforma sociálního zákonodárství zahájena císařským vyhlášením, které vytvořilo „preambuli“ k zákonu o úrazovém pojištění.

³³ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, Ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str.24

Taafeho reforma stála na třech pilířích: *zákon o úrazovém pojištění dělníků (1887)*, *zákon o nemocenském pojištění (1888)* a *zákon o bratrských pokladnách (1889)*.³⁴

Zákon o úrazovém pojištění se vztahoval na zaměstnance v továrnách, hutích, dolech, loděnicích, skladištích a lomech, jakož i na zaměstnance v zemědělství, pokud pracovali se stroji. *Zákon o nemocenském pojištění dělníků* se nevztahoval na zemědělské dělníky (pouze na živnostenské dělnictvo).³⁵ Pojišťovací náklady připadly polovinou zaměstnavateli a polovinou zaměstnanci. Rozhodování případných sporů bylo svěřeno rozhodčím soudům. Příspěvky dělníků na nemocenské pojištění byly povinné. Podpora byla vyplácena po dobu 20 neděl nemoci a činila 60 procent obvyklé denní mzdy, a to od prvního dne nemoci. Mezi nedostatky pojištění patřil příliš vysoký počet pokladen a jejich organizační roztříštěnost.

Pokud jde o *úrazové pojištění*, bylo původně řešeno pojištěním dělníků u soukromých pojišťoven. Toto řešení však nevyhovovalo ani dělníkům (pojišťovny zdlouhavě zjišťovaly nárok pojištěnce), ani továrníkům (pojištění bylo velmi nákladné). Řešení, které vyhovovalo především podnikatelům přinesl tedy až nový zákon o úrazovém pojištění (1888). Pojišťovna dostala právo hojit se na podnikateli, pokud byl úraz způsoben úmyslně nebo hrubou nedbalostí, zraněný či pozůstalí měli právo na náhradu škody na zaměstnavateli jen tehdy, pokud byl úraz způsoben úmyslně. Toto pojištění se však vztahovalo jen na velké továrny, dělníci malých živností a dělníci zemědělství nebyli nadále úrazově pojištěni.

Vývoj sociálního zákonodárství pokračoval i počátkem 20. století, kdy v roce 1907 bylo uzákoněno *starobní pojištění pro soukromé zaměstnance* a svobodná povolání. Veřejným zaměstnancům byla poskytována většinou penze jako součást jejich pracovního poměru, jako tzv. definitivní státní penzijní pojištění. Invalidní a starobní pojištění bylo prosazováno především v sociální demokracii. Podstatné zhoršení a omezení sociálních a pracovních práv dělníků přinesla válečná léta 1914 – 1918. Jsou charakterizována urychlenou militarizací společnosti a podrobením podniků sloužících válečné výrobě vojenskému režimu.

³⁴ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str. 24

³⁵ K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva do r. 1945 str. 245 - 6

Zaměstnanci závodů s válečnou výrobou byli povoláni k vojenským úkonům, podléhali vojenské pravomoci a trestní disciplíně, nevztahoval se na ně živnostenský zákon. Pracovní podmínky se ale v průběhu války zhoršily všem dělníkům, délka pracovní doby se prodloužila až na 13 hodin, reálná mzda klesala, vláda podřídila práva dělníků svým válečným cílům.

3.4. „Česká škola“ sociální politiky

V posledních desetiletích 19. století je do systému studia na českých vysokých školách zařazován předmět národní hospodářství. Mezi jeho učitele patřili např. František Ladislav Chleborád, Eberhard Jonák, či Josef Kaizl. Ti se však věnovali spíše otázkám teoretickým a méně už otázkám praktickým např. sociálněpolitickým. Tyto otázky se dostávají do popředí zájmu až vlivem *rakouské národohospodářské školy*.

Na rakouskou národohospodářskou školu navázal náš první velký národohospodář *Albín Bráf*³⁶ (1851 – 1912). Tento absolvent pražské právnické fakulty a přední politik staročeské strany působil během svého velmi aktivního života na různých místech v bankovníctví, byl i vysokoškolským učitelem dvakrát dokonce i ministrem rakouské vlády. Jeho nejvýznamnější prací v oboru sociální politiky je dílo *Sociální politika států evropských*, vydané v Almanachu České Akademie v roce 1895. V tomto svém díle definuje Bráf sociální politiku jako „účinkování moci veřejné zákonodárstvím a správnou ve prospěch těch společenských tříd, které procesem životním, probíhajícím na kolejích právních řádů až dosud platných, obmezeny nebo ohroženy jsou v podmínkách svého bytí a prospívání“. Cílem sociální politiky má být podle něj „zdárný rozvoj společenského celku proti otřesům“³⁷. Jako zkušený vysokoškolský profesor doporučoval Bráf ve svých odborných pracích a častých osvětových přednáškách zřizování nejen „kateder pro vědy sociální“, ale i specializovaných knihoven.

³⁶ JUDr. Skřejpková, JUDr. Soukup, Antologie České právní vědy, Karolinum, str. 256

³⁷ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, Ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str.31-32

Albín Bráf byl vynikajícím pedagogem, který položil základ pro českou teorii sociální politiky a zahájil plejádu osobností tohoto oboru na českých vysokých školách. Např. profesorů jako byli Horáček a Gruber, který počátkem 20. let vydali souborně v 5 dílech jeho práce pod názvem *Albín Bráf : Život a dílo*.

Dalším významným vědcem a politikem, který se také aktivně zajímal o sociální politiku byl pozdější prezident Československé republiky *Tomáš Garrigue Masaryk. (1850 – 1937)*.³⁸ Byl absolventem filosofické fakulty vídeňské univerzity a od roku 1882 byl povolán na českou Univerzitu Karlovu jako profesor filosofie. Také Masaryk vycházel při formování svých sociálněpolitických názorů z rakouské národohospodářské školy. Veškerá Masarykova činnost byla podložena náboženským, i když necírkevním světovým názorem a filosoficky idealismem platonovské ražby. Vedoucím zaměřením bylo snaha zastřít sociální rozpory za pomoci účinných humánních reforem.

Ve svém díle „*Otázka sociální*“ vyvrací myšlenky marxismu, a odmítá třídní boj, jako prostředek k prosazení sociálních požadavků určité společenské třídy.

³⁸ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str. 32

4. Vznik a vývoj sociálního zákonodárství za první republiky

4.1. Vznik samostatné ČSR, Ústava z roku 1920

28. října 1918 schválil Národní výbor, jako nejvyšší zákonodárný orgán návrh předložený A. Rašínem: historický zákon o zřízení samostatného československého státu (zák.č.11/1918 Sb. z. a n.).³⁹ Zákon v preambuli podle skutečnosti konstatoval, že „samostatný stát československý vstoupil v život“, tedy byl vyhlášen lidem. Národní výbor sám se označoval za představitele československého národa a vykonavatele státní svrchovanosti. Dne 14. listopadu 1918 byl vydán zákon o prozatímní Ústavě, která platila až do konce února 1920, kdy byla nahrazena ústavním zákonem ze dne 29.2.1920 č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje *ústavní listina Československé republiky*. Tento ústavní zákon zakotvuje základní prvky demokracie (dělbou moci a základní lidská práva a svobody).

Ústava měla šest hlav, z nichž z hlediska sociální politiky měla největší význam *hlava pátá*, která zahrnovala „práva a svobody, jakož i povinnosti občanské“.

Zakotvovala princip rovnosti všech bez ohledu na původ, státní příslušnost, jazyk, rasu nebo náboženství, pohlaví, rodu nebo povolání. Dále zde byla zakotvena svoboda osobní (volné usazování, svobodné nabývání majetku, daně jen na základě zákona), svobodu domovní, tisku, právo shromažďovací a spolkové a jiná základní lidská práva.

Hlava šestá pak zakotvovala ochranu menšin národních, náboženských a rasových.

V praxi pak dochází zpočátku k převzetí (recepti) sociálních předpisů Rakouska – Uherska, avšak vzniká i řada nových právních předpisů a to i v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení. Jde např. o *zákon o osmihodinové pracovní době* (č. 91/1918 Sb. z. a n.),⁴⁰ který zahrnuje ustanovení týkající se nedělního klidu, noční práce, práce mladistvých a ochrany žen. Zákon o osmihodinové pracovní době patří mezi první dva zákony přijaté těsně po vzniku Československa. Hlavním iniciátorem tohoto zákona byl sociální demokrat Lev Winter.

³⁹ K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva do 1945, str.299 a násl.

⁴⁰ Encyklopedie UNIVERSUM, str. 124

4.2. „Česká škola“ sociální politiky za první republiky

Na příznivý vývoj sociální politiky v období první Československé republiky má vliv zřízení *Sociálního ústavu v roce 1920*⁴¹. Byla to vědecká korporace zřízena v roce 1920 při ministerstvu sociální péče v Praze k podpoře jeho činnosti a pro vědecké řešení sociálněpolitických otázek. Hlavním úkolem ústavu bylo shromažďování sociálněpolitického materiálu, studium sociální vědy a její šíření. Sociální ústav úzce spolupracoval s Masarykovou sociologicko společností. Orgánem ústavu byla tzv. Sociální revue.

Sociální ústav byl členem Mezinárodní asociace pro sociální pokrok, jejíž první sjezd se konal v roce 1924 v Praze. Pravidlem bylo, že sociálněprávní předpisy ještě dříve než se dostaly do parlamentu byly v ústavu zpracovány a zkonzultovány se všemi zainteresovanými stranami. Republika se tak mohla pyšnit perfektní a jednotnou sociální legislativou.

V období 1918 – 1938 měly významný vliv na sociální dění na našem území osobnosti, z nichž většina z nich byla žáky Albína Bráfa.

Jedním z nejdůležitějších je *předseda Sociálního ústavu prof.dr. Josef Gruber (1865 – 1925)*. Vystudoval PF UK, poté byl vysokoškolským učitelem na pražské univerzitě a v roce 1920 se stává prvním ředitelem Sociálního ústavu a později ministrem sociální péče. V roce 1919 vydal Gruber ve Všehrdu dílo *Sociální politika*, kterou pokládá za souhrn zákonodárných a správních opatření, jimiž veřejná moc zabezpečuje přiměřenější distribuci celkového národního důchodu mezi jednotlivé třídy společnosti.

Dalším významným představitelem „české školy“ je národohospodář a ministr financí ČSR *JUDr. Alois Rašín (1867 – 1923)*, který definoval roli sociální politiky v systému politiky nově vzniklého Československa. Vymezil liberální program státní sociální politiky jako „sociální, ochranné zákonodárství, pojišťování rizika ztráty výdělku při onemocnění a úraz, nezaměstnanosti, invaliditě a stáří těm, kteří nemohou uspořit tolik, aby jmění bylo základem života jejich, jednak zabezpečit dlouhé užívání pracovní síly, jednak pojistiti je pro případ ztráty jejich výdělkové schopnosti, aby nebyli odkázáni na důchod zaopatřování chudých“.

⁴¹ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str. 33 - 35

Mezi hlavní díla A. Rašina patří např. dílo „Můj finanční plán“ z roku 1920 apod.

Propagátorem zemědělské a sociální politiky byl *prof. JUDr. Cyril Horáček* (1862 – 1943), významný český právník a profesor politické ekonomie na pražské české právnické fakultě. Kromě zemědělství a sociální problematiky se zabýval otázkami bankovníctví, měny a mezd.

Dokračovatelem Gruberovým v jeho práci v Sociálním ústavu byl *JUDr. Lev Winter* (1865 – 1935), absolvoval PF UK, poté působil v advokacii. V roce 1918 se stává prvním ministrem sociální péče v ČSR. Winter má nezastupitelnou úlohu při zavádění sociálního pojištění u nás, zasloužil se o dobudování ochranného zákonodárství, zejména uzákonění osmihodinové pracovní doby, vypracování zákona o závodních výborech a mnoha dalších. Od roku 1932 působil jako československý zástupce ve Společnosti národů. Z oblasti sociální politiky a národního hospodářství uveřejnil řadu článků a statí, např. studie O osnově zákona a sociálním pojištění v Československu. Další významnou osobností české školy sociální politiky byl *JUDr. Josef Macek* (1887 – 1972). Byl to žák A. Bráfa, a po doktorátu práv působil též jako dlouholetý poslanec z sociální demokracii. Mezi jeho díla patří například Sociální ekonomika, Práce a politika, a ve svém díle Dědictví marxismu podrobuje komunistický systém tvrdé kritice. Za sociální politiku pokládá Macek takovou politiku, při níž zájmy lidí ve společnosti by byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku.

Největším českým ekonomem, zároveň politikem a vysokoškolským profesorem byl *prof. Dr. Karel Engliš* (1880 – 1961).⁴² V roce 1919 se stal prvním rektorem nově založené Masarykovy univerzity v Brně. Od roku 1920 byl ministrem financí ve většině prvorepublikových vlád. Tuto funkci pak vystřídal jmenování guvernérem Národní banky Československé, kde působil až do roku 1939. V roce 1945 se stává profesorem na pražské právnické fakultě, a o dva roky později rektorem Univerzity Karlovy. Engliš byl velice plodným autorem, zmiňme např. jeho díla jako Teorie národního hospodářství, nebo jeho největší dílo Soustava národního hospodářství a další.... Knihou z oblasti Sociální politiky je monografie Sociální politika, vydaná poprvé v roce 1916.

⁴² Skřejpková, Soukup: Antologie české právní vědy, Karolinum, str. 283 a násl.

Jejím úkolem je práce ve prospěch slabších a utlačených tříd, „kterým jest uložena větší než průměrná část břemene společenské práce, ale jimž se dostává menší než průměrný podíl na plodech hmotné a duchovní kultury“. Englišovu sociální politiku lze považovat za vůbec první ucelenou monografii, věnující se této problematice u nás.

Dalšího představitele „české školy“ sociální politiky představuje *JUDr. Evžen Štern*⁴³ (1889 -1942), který byl odborníkem v otázkách sociální politiky a národního hospodářství. Od roku 1918 vedl legislativní oddělení ministerstva sociální péče a byl to on, na jehož podnět byl založen Sociální ústav ČSR, jehož se stal prvním jednatelem. Podílel se zejména na přípravě zákonů o osmihodinové pracovní době, závodních výborech a placených dělnických dovolených. V letech 1921 -1926 byl zástupcem čl. Vlády ve správní radě Mezinárodního úřadu práce v Ženevě a od roku 1926 působil jako generální tajemník Ústřední sociální pojišťovny v Praze. Jeho nejznámější díla v oblasti sociální politiky jsou zejména: *Deset let naší sociální politiky* (1929), *Naše sociálněpolitické zákonodárství* (1930) a *Sociální řešení hospodářské krize* (1934). Bohužel jeho život skončil za nacistické okupace v koncentračním táboře Mauthausen v roce 1942.

Prof. dr. Emil Schoenbaum (1882 – 1967) byl profesorem matematiky a matematické statistiky na Univerzitě Karlově, od roku 1919 také ředitelem Všeobecného penzijního ústavu v Praze. Po roce 1918 připravoval jako znalec sociálního pojištění náš nejlepší zákon o sociálním pojištění (č. 221/1924 Sb. z. a n.) a dále též novelu k penzijnímu zákonu z roku 1920.

Původně soudce, později profesor právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, *Prof. JUDr. Jaroslav Kallab* (1879-1942) se soustředil na sociálněpolitická díla z oblasti kriminality mládeže. Založil a revidoval též časopis *Péče o mládež*.

Profesor ústavního práva na právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně dalším významným představitelem prvorepublikové sociální politiky byl *Prof. JUDr. Zdeněk Neubauer* (1901 – 1976). Pro sociální politiku má význam jeho práce *Sociální pojištění pro stránce procesní*, vydané v roce 1927.

⁴³ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str. 36

4.3. Úrazové pojištění

Mezi nejdůležitější právní předpisy týkající se úrazového pojištění, náležely recipovaný rakouský zákon z 28. prosince 1888, o pojišťování dělníků pro případ úrazu, zákon z roku 1912 o úrazovém pojištění při stavebních podnicích, zákon z roku 1917, jímž se měnila některá ustanovení o pojišťování dělníků pro případ úrazu a zákon č. 207/1919 Sb. z. a n., kterým se měnily zákony o úrazovém pojištění dělníků.⁴⁴

Jako nejvyšší orgán správy úrazového pojištění působila v Čechách úrazová pojišťovna dělnická pro Čechy a Moravu. Na vyšetřování úrazu v podnicích se podílely také bratrské pokladny. Zákon č. 481/1921 Sb. z. a n. pak přiznával k důchodům z úrazového pojištění tzv. drahotní příspěvky.

Proti následkům podnikových úrazů (při provozování podniku) byli pojištěni všichni dělníci a úředníci zaměstnaní zejm. v továrnách, hutích, dolech, loděnicích, lomech, v živnostenských podnicích, na kterých byly prováděny stavební práce, v podnicích, kde se vyráběly tržskavé látky, v podnicích železničních, v podnicích na hloubení řek, čištění ulic a budov, skladištích atd.

Jednotlivé podniky byly zařazovány do tříd podle toho, jaké v nich hrozilo nebezpečí úrazu. Z tohoto zařazení se odvíjela i výše pojistného. Z právní úpravy bylo vyčleněno úrazové pojištění horníků (zákon č. 1/1888 Sb. z. a n.) a úrazové pojištění některých státních a veřejných zaměstnanců. V případě pracovního úrazu se po dobu jeho trvání poskytoval zaměstnanci (pojištěnci) důchod a to od počátku 5. týdne ode dne úrazu. Tento důchod měl nahrazovat škody vzniklé pracovním úrazem, způsobeným úmyslně, nebo i nedbalostně. Důchod činil při plné pracovní neschopnosti na dobu jejího trvání 2/3 ročního pracovního výdělku. Nastala-li smrt, poskytovalo se po splnění zákonných podmínek pozůstalým pohřebné a vdovský, popřípadě sirotčí důchod.

Na území Slovenska a Podkarpatské Rusi zůstal po roce 1918 v platnosti zákon z roku 1907 o pojištění průmyslových a obchodních zaměstnanců pro případ nemoci a úrazu. V Hlučínsku pak platila vládní nařízení z roku 1920 a 1926, která vycházela z říšského pojišťovacího řádu německého.

⁴⁴ O. Peterka, Sociální pojištění v Československu, Brno 1995

Orgánem úrazového pojištění byla úrazová pojišťovna dělnická pro Čechy a Moravu a dále teritoriální ústavy v Bratislavě, Brně a Praze. Byly to právnické osoby, jejichž členy byli zaměstnavatelé z podniků podrobených pojištění a jejich zaměstnanci. V čele těchto pojišťoven bylo představenstvo. Úrazové pojištění bylo vázáno na zaměstnání v určitém podniku.

4.4. Nemocenské pojištění

Nejvýznamnějšími předpisy v oblasti nemocenského pojištění byl za první republiky zák. č. 33/1888 ř.z., který byl několikrát novelizován, dále pak zákon z roku 1919, kterým byla rozšířena pojistná nemocenská povinnost na všechny osoby poměru pracovním, služebním a učňovským⁴⁵.

Jedním z nejvýznamnějších zákonů v oblasti nemocenského pojištění v ČSR byl však zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., *O pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří*.⁴⁶ Zákon zakládal pojišťovací povinnost pro ty, kteří v ČSR vykonávali práce nebo služby na základě pracovního poměru, poměru služebního nebo učňovského. Zákon upravoval i dobrovolné pojištění, které se za určitých podmínek týkalo osob, které vystoupily z povinně pojištěného zaměstnání. Toto pojištění počínalo dnem, kdy byly pojišťovnou přijato a zanikalo, nebylo-li zapláceno pojistné za 4 týdny. Dávky z nemocenského pojištění podle tohoto zákona byly tyto: 1) pomoc v nemoci (úhrada lékařské pomoci, léků a léčebných pomůcek). Pojištěnec měl též nárok na ošetření rodinných příslušníků, které s pojištěncem žily v době vzniku nemoci ve společné domácnosti, byly na něho odkázány výživou a neměly nárok na dávku z vlastního nemocenského pojištění. Nemocenské bylo vypláceno v peněžitých dávkách. Délka podpůrní doby byla ohraničena limitem max. jednoho roku. 2) to byla peněžitá pomoc v mateřství, která náležela ženám po porodu a to ve výši nemocenského po dobu 6 týdnů před i po porodu a za 3) pohřebné, které se poskytovalo pozůstalým, jestliže pojištěnec zemřel.

⁴⁵ K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva do 1945, str. 332

⁴⁶ Z. Deyl, Sociální vývoj Československa 1918 – 38, str 87

Nemocenské pojištění měly na starostí zejména nemocenské a v oblasti hornictví bratrské pokladny, závodní nemocenské pokladny a spolkové nemocenské pokladny.

4.5. Penzijní pojištění

V období první Československé republiky byla problematika penzijního pojištění upravena zákonem z roku 1906 o penzijním pojištění zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných.

Tento zákon byl novelizován roku 1920. Pojišťovací povinnost měli zejména zaměstnanci, kteří vykonávali duševní práci nebo kteří dozírali na práci jiných osob. Dále museli být povinně pojištěni např. zaměstnanci v kancelářích a písárnách. Pojistné platil částečně zaměstnavatel a částečně zaměstnanec. Zákonem z roku 1918 byl zřízen Všeobecný penzijní ústav v Praze, který byl pověřen správou penzijního pojištění. Důležitými předpisy v oblasti penzijního pojištění byly novely k zákonu o penzijním pojištění, zejména vládní nařízení z roku 1931 a 1934.

4.6. Invalidní a starobní pojištění

Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. a prováděcí vládní nařízení z roku 1925 s týkaly pojištění zaměstnanců (tedy i dělníků) pro případ nemoci (viz. výše), *invalidity a stáří*.⁴⁷ Nad nemocenskými pojišťovkami měla. Nad nemocenskými pojišťovkami vykonávala dozor Ústřední sociální pojišťovna. Případné spory z invalidního a starobního pojištění řešily jednak politické úřady, které rozhodovaly o zařazení pojištěnců do jednotlivých tříd a o placení pojistného, a jednak pojišťovací soudy, které rozhodovaly o pojistných dávkách. Jako odvolací instance soudil spory Vrchní pojišťovací soud v Praze.

⁴⁷ K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva do r.45, str 333

Hornické pojištění upravovaly zvláštní předpisy, zpočátku se tu navazovalo na tradici pojištění horníků ze starého Rakouska – Uherska. Pojištění horníků obstarávaly bratrské pokladny

Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. vstoupil v platnost od 1.července 1926. Nevztahoval se na skupiny obyvatelstva, které byly „podrobeny“ pojištění podle jiných právních předpisů (např. zák. č. 89/1926 Sb. z. a n.).⁴⁸

K jeho provedení přijala vláda nařízení č. 200/1925 Sb. z. a n. Tímto zákonem bylo poprvé dáno dělníkům určité zabezpečení v případě stáří, nemoci, nebo invalidity. Důchody vyplacené na základě tohoto zákona znamenaly určitou, i když minimální životní jistotu. Zákon byl později novelizován v roce 1928 a později pak ve třicátých letech. Tato druhá novela přinesla na jedné straně zlepšení nároků v oblasti invalidního a starobního pojištění, na druhé straně ale snížení pojištění nemocenského.

Podle § 20 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n., měly chudinskou správu převzít širší samosprávné sbory a dobročinné ústavy. I když zpočátku československá vláda počítala s další úpravou chudinské péče, k vydání chudinských zákonů nedošlo.

Obligatorní pojištění se podle zák. č. 221/1924 Sb. z. a n. nevztahovalo na osoby starší 60. let. Zákon z roku 1929 jim proto umožnil přiznání státní starobní podpory, která činila 500 Kč na osobu ročně, pokud se poskytovala dvěma žadatelům, kteří žili spolu ve společné domácnosti, snižovala se na 300 Kč pro každého z nich. Do starobní podpory se započítávaly všechny podpory, které žadatel dostával z titulu veřejné chudinské péče.

Podle zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., byli pojištěnci rozděleni do 5 mzdových tříd, přičemž od zařazení do určité třídy se odvíjela výše důchodu. Podmínkou pro získání dávky bylo buď dosažení určitého věku (65 let), nebo invalidita. Invalidní důchod příslušel tomu, kdo pro nemoc či tělesné vady nemohl vykonávat práci, která by mu zajistila alespoň třetinový výdělek, jaký by příslušel zdravému zaměstnanci v tomtéž oboru.

Na základě starobního a invalidního pojištění se poskytoval též důchod vdovský, sirotčí, tzv. výbavné a odbytné. Výbavné náleželo pojištěnce, která uzavřela sňatek po uplynutí čekací doby. Odbytné se pak vyplácelo pozůstalým, jestliže pojištěnec zemřel před uplynutím čekací doby.

⁴⁸ Z. Deyl, Sociální vývoj Československa 1918 – 1938, str 85 a násled.

4.7. Podpora v nezaměstnanosti, Gentský systém

V roce 1918 došlo k přijetí zákona č. 63/1918 Sb. z. a n. O podpoře nezaměstnaných, která činila 4 Kč denně. Nárok na státní podporu mohli uplatňovat dělníci, kteří podléhali pojištění podle zákona č. 33/1888 ř.z., nebo podle zákona o bratrských pokladnách č. 127/1889 ř.z., a dále pak demobilizovaní vojáci.

Nárok na podporu vznikl tedy pouze pojištěnému dělníku, horníku, a dále demobilizovanému vojáku, kteří se marně ucházeli o práci. Nezaměstnaný ztrácel nárok na podporu, pokud nepřijal tzv. nouzovou práci, přikázanou mu veřejnou správou. Těžiště péče v nezaměstnanosti představoval zák. č. 267/1921 Sb. z. a n., který stanovil, že k podpoře v nezaměstnanosti se poskytuje státní příspěvek.

System státních podpor byl nahrazen tzv. *Gentským systémem* – dobrovolným pojištěním pro případ v nezaměstnanosti. Gentský systém byl zaveden zákonem č. 67/1921 Sb. z. a n. Dělníci se mohli dobrovolně pojistit u svých odborových organizací a stát a obec poskytovaly k této podpoře pouze určitý příspěvek. Péče o nezaměstnané tak spočívala především na *odborových organizacích*. Nárok na podporu měli nyní jen odborově organizovaní a nemocensky pojištění občané, což mělo neblahé důsledky a proto se řada sociálních politiků přikláníla k myšlence povinného pojištění proti nezaměstnanosti. Druhá světová válka však provedení myšlenky zavedení povinného pojištění proti nezaměstnanosti znemožnila. V roce 1923 došlo ke zpřísnění podmínek pro vyplácení podpor v nezaměstnanosti.

Světová hospodářská krize let 1929 – 1933 znamenala celosvětově, a tedy i v Československé republice obrovský vzestup nezaměstnanosti, který byl už od roku 1931 označován za národní katastrofu⁴⁹. Oficiální statistika přiznávala měsíční průměr až 300 tisíc nezaměstnaných. V poměru k počtu výdělečně činného obyvatelstva vystoupila vlna nezaměstnanosti v ČSR ve srovnání s ostatními evropskými státy nejvýše, a snad s výjimkou Belgie též v nejprudším tempu. Situace se zlepšila až v roce 1935, kdy vlna nezaměstnanosti začala pomalu opadat.

⁴⁹ Z. Deyl, Sociální vývoj v ČSR 1918 – 1938, str. 106

Sociální situace poloviny třicátých let nabyla charakteru skutečné tragédie, neboť krize dlouhodobě zasahovala pracovníky všech odvětví hospodářství a postihovala nejširší vrstvy obyvatel, včetně středních vrstev měst a venkova.

4.8. Úprava sociální péče (chudinská péče a péče o mládež a válečné poškozence)

V této oblasti byla recipována řada předpisů z dob Rakouska – Uherska.

*Péče o mládež*⁵⁰ spadala zpočátku do kompetence a povinností obce, kde měl mladistvý své domovské právo (zákon z roku 1863 o právu domovském). Obce měly povinnost pečovat o chudé děti, domovská obec měla též povinnost hradit náklady na ošetření nezaopatřeného dítěte v případě jeho nemoci, úrazu, poskytovat mu přiměřenou výživu a dbát o jeho řádný mravní vývoj. V roce 1902 byl vytvořen tzv. sirotčí fond, který spravovaly jednotlivé zemské výbory. Péče státu o mládež však v období první republiky byla nedokonalá a nedostačující. Péče státu o nezaopatřené děti musela být tudíž doplněna dobrovolnou péčí občanů.

V roce 1920 byl zřízen Dětský chudobinec v Praze a některé další ústavy podobného druhu v ostatních městech.

Zemské výbory (jako orgány péče pro nezaopatřenou mládež) byly financovány ze státního rozpočtu prostřednictvím Ministerstva sociální péče (zřízeno 1918). Na úseku sociální péče o mládež působily též dobrovolné organizace, které musely mít povolení Ministerstva sociální péče.

Péče o chudé byla zajišťována na základě zákona č. 103/1863 Sb. z. a n. o právu domovském, který právo na chudinskou podporu vázal na domovské právo k určité obci. Ten, komu byla chudinská podpora poskytována musel být nezpůsobilý se sám žít, musel mít domovské právo v určité obci na území Československé republiky a nesměl mít nárok na výživu vůči jiným osobám.

⁵⁰ J. Kaplan, Historický vývoj sociální péče o mládež, Praha 1923

Chudinská péče byla vykonávána i dobrovolně, prostřednictvím nejrůznějších dobrovolných organizací, jako byl např. Červený kříž a nejrůznější církevní organizace na podporu chudých.

*Péče o válečné poškozence*⁵¹ byla zajištěna zákonem č. 199/1919 Sb. z. a n. Ti měli být zabezpečeni zvláštními důchody. Požitky válečných poškozenců upravoval zákon č. 142/1920 Sb. z. a n., jejich výše byla v průběhu trvání první republiky několikrát upravována. Je třeba zdůraznit, že péče o válečné poškozence existovala ale již za Rakouska – Uherska.

Zákonem z roku 1919 byly zřízeny zemské úřady v Praze, Brně a Bratislavě. Péče byla v kompetenci tří orgánů: ministerstva sociální péče, zemských úřadů a okresních úřadoven. Za válečné poškozence se považovali váleční invalidé, kteří měli československé státní občanství a kteří zcela nebo zčásti pozbyli v důsledku války schopnosti samostatné výdělečné činnosti. Pokud voják za války zemřel, byli za válečné poškozence považováni jejich děti, rodiče a manželky, kteří měli od dotyčné osoby nárok na výživu. Pozůstalým tedy náležel peněžitý důchod, který se dělil na vdovský, sirotčí (dětem do 18 let) sourozenecký, nebo předků.

⁵¹ J. Hauser, *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky*, Academia, Praha 1968, str. 19 a násled.

5. Sociální zákonodárství za 2. světové války a po r. 1945

5.1. Sociální zákonodárství za Protektorátu a zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění

Dne 30. září 1938 se v Mnichově konala konference čelných zástupců Anglie, Francie, Německa a Itálie k projednání požadavků fašistického Německa. Jejím výsledkem byla tzv. Mnichovská dohoda, která diktovala suverénnímu, demokratickému Československu vůli cizích států a splňovala tak německé požadavky. Zástupci ČS, jak známo, nebyli přímými účastníky jednání, pouze byli nuceni čekat na jeho výsledek.

Současným použitím diplomatického nátlaku a vojenské síly se německá nacistická vláda rozhodla zlikvidovat pomnichovskou rozdělenou Česko – Slovenskou republiku. V noci ze 14. na 15. března 1939 obsadila německá armáda území Čech a Moravy. Cílem agresivní okupace, pro níž nelze na české straně najít jakoukoli záminku, bylo zabrání česko – moravského teritoria a tím územní rozšíření tzv. třetí říše.

16. března 1939 zřídil A. Hitler na obsazeném území výnosem „Protektorát Čechy a Morava“. Tato norma byla otištěna ve Sbírce zákonů, aniž ji jakýmkoli způsobem akceptoval některý z dosavadních nejvyšších státních orgánů.⁵²

Velmi závažné důsledky přineslo zřízení Protektorátu všem odvětvím práva, já se nyní zaměřím na některé důsledky z hlediska práva sociálního zabezpečení.

V důsledku znehodnocení měny, inflačních tendencí a zvyšování cen spotřebního zboží docházelo ke *snižování reálné hodnoty vyplacených důchodů*. Proto se zvyšovaly mj. i drahotní příspěvky, aby se životní úroveň obyvatel zcela nezhroutila. *Úprava pojištění soukromých zaměstnanců* z období první republiky a novely k zákonu o penzijním pojištění č. 125/1931 Sb. a zák. č. 117/1934 Sb. byly v roce 1941 změněny a doplněny směrem ke zjednodušení podmínek pro výpočet a vyplacení důchodů.

⁵² K. Malý, *dějiny Českého a Československého práva do 1945*, str. 393

Rovněž v *hornickém pojištění* došlo k vydání právních norem novelizujících prvorepublikové zákony o pojištění horníků, například vládní nařízení z roku 1940, 1942, 1943. Těmito předpisy byla inflace kompenzována např. zvýhodněním sazeb pro výpočet provizí horníků či jejich rodin. Pokud se týká *dělnického pojištění*, byla ještě před okupací připravována novela k zákonu o invalidním a starobním pojištění, ale okupace její přijetí zmařila. Posléze byly vydány i další předpisy rozšiřující například počet mzdových tříd a upravující sazby pro výpočet věkového příplatku, zvýšení státního příplatku, zvýšení státního příspěvku a snížení věkové hranice pro přiznání vdovského důchodu. *Státní starobní podpory* upravené naposledy zákonem v roce 1929, byly již před válkou poměrně nízké, a proto protektorátní vláda byla nucena je zvýšit. Stalo se tak vládním nařízením č. 266/ 940 Sb. a pak ještě vládním nařízením č. 164/1944 Sb.

Nově bylo také upraveno *úrazové pojištění*, a to právními předpisy z let 1944 a 1945. Byly také vydány předpisy týkající se péče o válečné poškozence, které znamenaly zvýšení jejich důchodů. Za protektorátu byl zachován systém *léčebné péče* z první republiky. Existovala státní a soukromá léčebná zařízení, která měla smlouvy s příslušnými zdravotními pojišťovnamí. Ty platily za své pojištěnce lékařům za léčebné úkony. V období protektorátu se ovšem promítly do tohoto systému velmi negativně rasové právní předpisy, které znevýhodňovaly židovské obyvatele (v nemocnicích museli být například odděleni od ostatních pacientů).

Velmi závažné zásahy postihly *pracovní právo*. Na základě nařízení z roku 1939 působily na území protektorátu pracovní úřady a nařízením z roku 1939 byla též uzákoněna všeobecná pracovní povinnost. Protektorátní pracovní předpisy připouštěl též tzv. totální nasazení na práce do Německa. Zároveň také došlo k oslabení postavení odborů. Všechny odborové organizace byly sloučeny v Národní odborové ústředně zaměstnanecké. Kolektivní smlouvy schvalovalo protektorátní ministerstvo sociální péče a zdravotní správy.^{52a)}

Po druhé světové válce byly učiněny některé významné sociálně politické kroky. Byly jimi zejména zrovnoprávnění žen v oblasti mzdové politiky, úprava dovolených a také zavedení univerzálních přídavků na děti, které se staly od roku 1947 významnou součástí rodinných příjmů.

^{52a)} K. Malý, Dějiny Českého a Československého práva do r.1945, str. 392 - 3

Zároveň také probíhaly práce na dokončení již od války připravovaného zákona o národním pojištění, který měl odstranit dědictví stavovsky diferencovaného sociálního pojištění z poloviny dvacátých let, budovaného podle bismarckovských principů. Národní pojištění bylo především dílem sociální demokracie a obsahovalo některé prvky tzv. Beveridgeovy koncepce (koncept rovných příspěvků a dávek).

*Zákon o národním pojištění č. 99/1948 Sb.*⁵³ byl přijat a vstoupil v platnost od října 1948. Došlo zde ke sjednocení pojistných nároků pro jednotlivé skupiny pracujících (dělníci, zaměstnanci), pojištění bylo rozšířeno i na další skupiny populace (např. na občany samostatně hospodařící). Byl zřízen tzv. Fond národního pojištění, do kterého přispívali zaměstnanci, zaměstnavatelé a stát. Tento zákon je odborníky hodnocen jako jeden z posledních demokratických kroků v oblasti sociální politiky našeho státu. Koncepce národního pojištění byla připravována v průběhu let 1945 – 1948, přičemž zákon č. 99/1948 Sb. zrušil všechny předchozí zákony z této oblasti^{53a}). Podle něj měla být dávková soustava uzavřeným systémem, ale měla se rozvíjet a zdokonalovat. Ve výhledové fázi dalšího vývoje se národní pojištění mělo stát obecným pro všechny občany, při co nejširším rozsahu sociální události a při co nejvhodnějším způsobu zabezpečení. Zákonem č. 102/1951 Sb. bylo nemocenské pojištění svěřeno do přímé správy Revolučního odborového hnutí (zde zůstalo až do roku 1990) a jeho provádění do závodů. Stalo se tak pod vlivem představ, že společenské organizace mají začít přebírat některé státní funkce. Rovněž se počítalo s tím, že nebude třeba odborný ani věcný aparát, neboť pojištění budou moci obstarávat sami pracující a jejich funkcionářské orgány – komise národního pojištění. Všechny další reformní kroky od počátku 50. let však postupně znamenaly odbourávání pojistných principů a uvolňování prostoru pro etatizaci veškeré sociální politiky. Konkrétním příkladem změny rétoriky v oblasti sociální politiky je v roce 1951 zrušení Ministerstva sociální péče a vznik Ministerstva pracovních sil. Oblast sociální péče je postupně předávána do kompetence národních výborů a řízena Státním úřadem důchodového zabezpečení. Reformou z let 1951-2 bylo zlikvidováno sociální zaopatření státních zaměstnanců, systém byl rozdělen do tří celků (státní léčebně-preventivní zdravotní péče – došlo ke znárodnění zdravotnictví, druhý celek tvořilo nemocenské pojištění a třetí důchodové zabezpečení a sociální péče.)

⁵³ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, Ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str. 63

^{53a} článek České správy sociálního zabezpečení – „80 let sociálního pojištění“ (www.cssz.cz)

5.2. Sociální reformy z roku 1956 a 1964, změny v pracovním právu

V roce 1956 proběhla další reforma, která už fakticky znamenala zánik národního pojištění a vznik systému státního sociálního zabezpečení. Některé nové prvky vnesené do systému pak přetrvaly a byly odstraněny až po reformách při rozšíření okruhů oprávněných osob, zvýšen počet i výše některých dávek a snížen věk odchodu do důchodu. Všechna tato opatření měla za následek prudký nárůst nákladů na celý systém, pro obyvatelstvo však znamenala zlepšení.

Reforma z roku 1964 je hodnocena jako reforma představující především restriktce a zhoršení situace pro obyvatelstvo. Příčinou byla zhoršující se situace v oblasti hospodářství, projevující se stagnací ekonomického růstu. V rámci této reformy došlo ke zdanění důchodů, ke stanovení důchodových stropů a k likvidaci důchodového připojištění. Vznikl tak jednopilířový, statický systém financovaný ze státního rozpočtu, vyznačující se vysokou mírou neprůhledného přerozdělování. Statičnost systému byla dána tím, že neobsahoval mechanismus přizpůsobení změnám životním nákladům. Tento problém se projevil zejména po roce 1961, kdy se při stabilní cenové hladině a mírném růstu mezd dochází ke stagnaci sociálních dávek.

Pracovní právo^{53b)} procházelo obdobím socialistické „přestavby“ v rámci „Právníkové dvouletky“. Charakteristickým rysem bylo, že úprava pracovního poměru byla jednotná pro všechny pracovníky. Sjednocovací proces v pracovněprávních úpravách byl považován za výraz rovného postavení všech členů společnosti ve vztahu k výrobním prostředkům. Sjednocení právní úpravy v pracovním právu bylo dosaženo zákoníkem práce (1965), jímž sjednocovací proces vyvrcholil. Zákoník práce byl vydán v roce 1965 s účinností od 1.1. 1966, od roku 1945 tedy uplynulo 20 let, než se dospělo ke kodifikaci pracovního práva. Návrh zákoníku připravila Ústřední rada odborů, neboť tehdy neexistovalo ministerstvo práce a péče o pracovně právní záležitosti spadaly tedy do její kompetence v souladu s tehdy proklamovanou tezí o přenášení státních funkcí na společenské organizace. Typickými rysy právní úpravy dané zákoníkem byly: 1) *jednotnost* (zákoník provedl jednotnou právní úpravu mezi zaměstnanci a organizacemi, tj. v podniku, úřadu, ústavu.

^{53b)} Bělina . a kol. Pracovní právo, str. 29

Zaměstnávání mezi občany bylo přípustné jen k výkonu osobních služeb, a to formou pracovního poměru. Koncepce zákoníku práce sice odpovídala potřebám vývojové etapy daného systému, ale jednalo se o systém deformovaný, odsouzený k živoření a neschopný působit k rozvoji ekonomiky a společnosti). 2) *Komplexnost* právní úpravy (zákoník práce upravil téměř všechny otázky pracovněprávních vztahů vyčerpávajícím způsobem). 3) *Kogentnost* právní úpravy (nedovolující odchylky ani ve prospěch ani v neprospěch účastníků pracovněprávních vztahů. Pracovní a kolektivní smlouvy měly velice omezený prostor pro svá ujednání). 4) *Osamostatněnost* právní úpravy – (zákoník obsahoval i obecné otázky právní úpravy, např. právní subjektivitu, právní úkony atd.).

5.3. Sociální zákonodárství v letech normalizace

Po vpádu sovětských vojsk v srpnu 1968 a následných snahách o normalizaci společnosti byly učiněny některé populisticky motivované kroky v oblasti sociální politiky. Byl to například počátkem 70. let tzv. „soubor opatření“, týkající se zlepšení sociální situace rodin s dětmi. Oblast sociálního zabezpečení pak *byla reformována v roce 1975*, v období normalizace společnosti, kdy došlo k odstranění důchodového zdanění. Došlo zde k rozšíření okruhu oprávněných osob k pobírání dávek a služeb sociální péče. Celkový charakter systému však zůstal zachován.

Slovo „chudoba“ nepatřilo do oficiálně používaného slovníku socialistické společnosti, proto byl zaveden termín „orientační hranice sociální potřeby“, na základě které byly skupinám obyvatel „s omezenou možností spotřeby“ poskytovány buď jednorázové nebo opakující se dávky sociální péče.

V případě zdravotně postižených občanů pak místo snah o integraci do společnosti některá forma invalidního důchodu. Většina institucí sociální péče byla umístěna v nevhodných budovách a nová výstavba těchto institucí byla zcela nedostačující. Přetrvávající problémy neuspokojených klientů sociální péče v 70. letech vyvolaly nutnost rozšíření spektra jejich služeb. Tak vznikla terénní sociální péče, zejména pečovatelská služba a později i domy s pečovatelskou službou. Oblast občanských a charitativních iniciativ však byla uměle potlačena.

Z hlediska *pracovního práva*^{53c)} je v tomto období důležitá zejména novela zákoníku práce č. 20/1975 Sb., která uváděla právní úpravu rozvazování pracovních poměrů do souladu s mezinárodními úmluvami a vedle toho přinesla i určitá zlepšení týkající se pracujících matek, vlivu ROH nad dodržováním pracovního zákonodárství, možností pružnější úpravy pracovní doby, změn řešení pracovních sporů a tak dále. Avšak negativním dopadem na sociální politiku celkově (v období budování socialismu) bylo zejména to, že stát byl jediným garantem jejího naplňování, byly odstraněny všechny další subjekty z oblasti sociální politiky, byl deformován systém sociálního zabezpečení, byly zkresleně chápány pojmy jako např. "sociální jistota" a lidé ztratili pocit občanské sounáležitosti.

5.4. „Česká škola“ sociální politiky po druhé světové válce

Jejími představiteli^{53d)} v této době byli zejména *Antonín Zelenka*, který se projevil na mezinárodní úrovni, když inicioval přijetí úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o mezinárodních standardech sociálního zabezpečení.

V Ženevě vzniká krátce po válce Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení. Od roku 1947 byl jejím sekretářem Čech *Leo Wildman*. A po něm pak od r. 1974 *Vladimír Rys*.

Drhá generace české školy sociální politiky končí v padesátých letech. Jde většinou o aktivní členy sociální demokracie, kteří se po únoru 1948 odmítli „zapojit“ nebo dokonce odešli do zahraničí. V dalších letech vznikaly kolem Státního úřadu důchodového zabezpečení skupiny odborníků, kteří tvořili nové koncepce a představovali tak již třetí generaci české školy sociální politiky. Na Symposiu sociálního zabezpečení pořádaného za mezinárodní účasti právnickou fakultou UK v roce 1966 se výrazně prezentovali její učitelé *Karel Pinc* a *Igor Tomeš*. Z jejich iniciativy začal být iniciován Sociální program ČSSR. Proti sovětské škole však neměli naději na úspěch. Jejich myšlenky se zčásti uplatnily v době Pražského jara 1968, v tzv. Akčním programu. V plné šíři se začaly prosazovat ale až po roce 1989.

^{53c)} Bělina M. a kol., *Pracovní právo*, str. 29

^{53d)} JUDr. Kotouš, PhDr. Munková, Ing. Peřina, *Úvod do sociální politiky*, str. 37

6. Sociální zákonodárství po roce 1989

6.1. Reformy po roce 1990

Po „sametové“ revoluci v roce 1989 byla zahájena transformace společnosti přebudováním totalitního systému v systém demokratický. Od počátku bylo zřejmé, že spolu s ekonomickou transformací, která se snažila odstranit deformace v ekonomice společnosti musí být realizována též sociální reforma, jejíž cílem mělo být zejména vytvoření odpovídajícího systému sociálního zabezpečení, který by odstranil deformace z období socialismu a byl založen tak, aby odpovídal běžným evropským standardům a sloužil populaci i v dlouhodobějším horizontu.

V roce 1990 byl vytvořen Scénář sociální reformy (4. října 1990), který pojmenovává hlavní problémy dědictví socialismu, kterými jsou: levná pracovní síla, přezaměstnanost, nejvyšší zaměstnanost žen v Evropě, negace práva na sdružování a kolektivní vyjednávání a další...

Scénář sociální reformy si vytyčil úkoly, jichž mělo být v následujících letech dosaženo. Byly jimi zejména vytvoření odpovídajícího institucionálního systému v oblasti zaměstnanosti (např. rekvalifikační programy, systémy řešící nezaměstnanost), vytvoření nástrojů k tlumení důsledků inflace pro nejvíce sociálně ohrožené skupiny populace (děti, staří lidé, zdravotně postižení), a tímto nástrojem se stala „Záchranná sociální síť“.

Záchranná sociální síť měla tři základní funkce: jednak jí byla stimulace k vytváření nových pracovních míst, též vybudování nástrojů k uchování pracovní síly a jejího zabezpečení před novým pracovním uplatněním, a také sociální zajištění starých, zdravotně postižených a sociálně ohrožených občanů a také těch, kdo propadli sociálnímu sítem.

V devadesátých letech došlo též k vydání mnoha zákonů z oblasti sociálního zabezpečení.

⁵⁴ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, Ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str.67 a násl.

Mohu zmínit např. zákon č. 463/1991 Sb. o životním minimu a zákon 482/1991 Sb o sociální potřebnosti, přičemž životní minimum je definováno jako společensky uznaná minimální hranice příjmů občana, pod kterou nastává stav hmotné nouze.

Výše životního minima se ve většině evropských států pohybuje zhruba kolem 50 procent průměrných ročních příjmů v populaci. Za sociálně potřebného je pak považován ten, jehož příjmy nedosahují životního minima. Pro naplnění kritéria sociální potřebnosti nejsou rozhodující pouze příjmy, je třeba splnění ještě dalších podmínek definovaných v zákoně. I zde byly úpravy vedeny snahou o co nejrychlejší návrat člověka k soběstačnosti a vlastnímu aktivnímu životu.

Dalším důležitým krokem byly změny zacílené na odstranění nejvýraznějších deformací systému sociálního zabezpečení. Byl přijat zákon o sociálním pojištění (rok 1992), který se vyznačoval především snahou o odstranění negativních rysů zděděných ze socialismu. Byl vytvořen průběžně financovaný systém s odvody do státního rozpočtu, založený na mezigenerační solidaritě a na odvodech zaměstnanců a zaměstnavatelů odvozených z výše mezd.

V roce 1994 pak byl přijat zákon o důchodovém připojištění, který v mezinárodním kontextu představuje cosi jako třetí pilíř sociálního pojištění.

Oblast zdravotního pojištění byla hned od počátku zásadně transformována do nového systému. Od počátku roku 1992 byla zřízena Všeobecná zdravotní pojišťovna, která v průběhu téhož roku přestala být financována ze státního rozpočtu a začala jako veřejnoprávní instituce sama hospodařit s těmito veřejnými zdroji prostřednictvím systému úhrad za jednotlivé provedené výkony, spotřebovaný materiál a léky. V průběhu roku 1993 byl do systému umožněn přístup řadě dalších oborových pojišťoven.

Oblast státních podpor rodinám s dětmi od počátku symbolizovala sociální solidaritu bezdětných s rodinami s dětmi, a vysokopříjmových s nízkopříjmovými. Dávky jsou vypláceny státem ze státního rozpočtu. Rozlišují se tzv. testované dávky (závislé na výši příjmu) a netestované (netestované na výši příjmu), přičemž základem pro posuzování příjmu občana je životní minimum.

Posledním oddílem sociálního zabezpečení po roce 1990 je oblast sociální pomoci. I tato oblast prošla po roce 1989 velkými změnami. Především se týkají role státu, který se stal od jediného poskytovatele (v období socialismu) posledním garantem pro ty, kteří se nekvalifikovali pro dávky v jiných systémech. Do sociální péče vstoupily další

subjekty :obce, nestátní subjekty – různé občanské a církevní iniciativy. Vzniklo celé spektrum služeb saturujících různé skupiny populace a jejich potřeby.

V dnešní době je oblast sociální péče upravena těmito zákony: zák. č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, zák. č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu, zák. č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi.

V současné době je oblast veřejného zdravotního pojištění upravena zákonem č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění a zák. č. 592/1992 Sb. o pojistném na veřejné zdravotní pojištění. Oblast nemocenského pojištění pak zák. č. 187/2006 Sb. o nemocenském pojištění (jehož účinnost je však odložena až k 1.1. 2009), úrazové pojištění je upraveno sice již platným zák. č. 218/2007 Sb., jehož účinnost je však též oddálena až na 1.1. 2010, důchodové pojištění pak zák. č. 195/1995 Sb. a státní sociální podpora pak zák.č. 117/1995 o státní sociální podpoře.

Pracovní právo⁵⁵ prošlo po roce 1989 také velkými změnami, nejtypičtějším rysem pracovněprávního zákonodárství po roce 1990 bylo umožnění zaměstnávání občanů fyzickými osobami v rámci soukromého podnikání. Šlo o zásadní změnu, neboť československý právní řád před rokem 1989 v podstatě vylučoval soukromé podnikání pomocí řady znárodňovacích, plánovacích a jiných správních aktů, téměř všechny živnosti zanikly již koncem roku 1950. Zák. č. 105/1990 Sb. o soukromém podnikání občanů a zákon č. 103/1990 Sb., kterým se měnil hospodářský zákoník a který umožnil společné podnikání fyzických osob formou obchodních společností vytvořily předpoklady pro vstup soukromých podnikatelů do hospodářského života též tím, že částečně odstranily rozdíly mezi podnikáním fyzických a právnických osob.

K získání přehledu o právních úpravách pracovního práva po roce 1989 je nutno zmínit přijetí tří zákonů, které vedle zákoníku práce ovlivnily charakter pracovněprávních vztahů. Byl to jednak zákon č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti (několikrát novelizovaný), jímž byl zrušen předchozí systém administrativní regulace zaměstnanosti a vytvořeny předpoklady pro vznik trhu práce. Dále zákon č. 120/1990 Sb., kterým byly upraveny některé vztahy mezi odborovými organizacemi a zaměstnavateli.

⁵⁵ M. Bělina a kol., Pracovní právo, str. 30

Dalším významným zákonem byl zákon č. 2/1991 o *kolektivním vyjednávání*, který vytváří předpoklady pro kolektivní smluvní vyjednávání sociálních partnerů úpravou procesu uzavírání kolektivních smluv včetně řešení sporů a použití nátlakových prostředků (stávka, výluka). V roce 2004 byl přijat nový zákon o zaměstnanosti (zák. č. 435/2004 Sb.)

V oblasti individuálního pracovního práva zůstával zachován původní zákoník práce z roku 1965 pouze se nezbytnými dílčími změnami vyplývajícími z nové politicko – ekonomické situace. Přes řadu novel však nebylo možné zákoník přizpůsobit současným společenským a ekonomickým podmínkám, a stával se určitou překážkou ve vývoji pracovněprávních vztahů. Bylo proto rozhodnuto o přípravě nového zákoníku práce, který by vycházel ze stejných základů jako pracovně právní úpravy členských států Evropské unie. Vládní návrh zákoníku práce byl projednáván v Parlamentu ČR od září 2005 do května 2006, kdy byl přijat a publikován ve Sbírce pod č. 262/2007 Sb. Nový zákoník práce vychází z naplnění jednoho ze základních principů vyjádřeného v čl. 2 odst. 3 LZPS, že „každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“. Přináší větší liberalizaci v pracovněprávních vztazích, posiluje princip smluvní volnosti účastníků pracovněprávních vztahů.

7. Závěr

Od nejstarších dob historie člověka vznikaly a opakovaly se vždy znovu a znovu situace, kdy někteří lidé nemohli přiměřeně uspokojovat své potřeby, kterým přikládali mimořádný význam. Tím se také komplikovalo fungování společenského svazku a dosahování jeho cílů. Proto se obdobnými situacemi zabývala společenství nejrůznějšího druhu, od států a měst počínaje a jednotkami profesními, hospodářskými a církevními konče. Přijímaná opatření netvořila ucelenější systém a zůstávala většinou izolována. Sahalo se k nim pod tlakem vnější účelnosti nebo nutnosti a byla vytvářena ad hoc. S trochou nadsázky je můžeme považovat za zárodečné elementy sociálně politické činnosti.

Sociální politika se vyvíjela od rodinné a rodové vzájemnosti přes pomoc chudým až po komplexní soustavy institucí zabezpečující lidská práva na existenci, život, zdraví, sociální zabezpečení a vzdělání. Jejich vývoj ovlivnili myslitelé, kteří formulovali koncepce sociální politiky.

Nejstarší známé uspořádání sociálních věcí bylo založeno na společném úsilí (solidaritě) lidu o přežití.⁵⁶ Nejstarší sociálně politická řešení byla zabudována do rodového systému. Teprve s dělbou práce a vyšší společenskou organizací vznikl problém péče o ty, kdo nebyli zařazeni do společenského systému tak, aby se mohli o sebe postarat. Problém obživy, který se časem transformoval do širšího problému chudoby byl také nejstarším sociálně politickým problémem. Odtud vedla dlouhá cesta, než se lidé dopravovali důstojné sociální ochrany.

Rodová solidarita nevytvářela žádné zvláštní instituce pro potřebné členy, ale řešila jejich problémy v daném rodovém nebo rodinném uspořádání. Kmenová solidarita ovládaná náčelníkem se vyvinula v paternalismus. Sociálně zaměřené úlevy identifikujeme již v dochovaných písemných pramenech středověkých civilizací, např. v Egyptě, Řecku nebo Římě - paternalismus antický. Hlavními mysliteli, jež ovlivnili svým dílem sociálně politické myšlení byli zejména Sokrates, Platon a Aristoteles.

Ve středověku začaly jako instituce sociálního zabezpečení vznikat cechy učňů a tovaryšů. Uznal je rakouský císař Ferdinand roku 1527. Mezi přední povinnosti tovaryšských spolků patřila péče o nemocné a práci hledající členy.

⁵⁶ JUDr. Kotous, PhDr. Munková, ing. Peřina, Úvod do sociální politiky, str. 15

Horníci pak již od středověku tvořili hornická bratrstva, která pracovala na vlastní účet a riziko. První ustanovení o zabezpečení práce neschopných horníků obsahovaly již horní řády ze 13. a 14. století (např. zmíněný *lus regale montanorum*).

Postupně se vyvíjely další a další instituce sociálního zabezpečení, například státní zaopatření státní byrokracie za Marie Terezie a Josefa II, postupné vyvíjení institutů sociálního pojištění a ve střední Evropě pak počátkem 19. století začínají vznikat podpůrné dělnické spolky a jimi zřizované bratrské pokladny pro zabezpečení nemocných a práce neschopných dělníků.

Na území dnešní České republiky se téměř až do konce 19. století sociálně politická činnost zaměřovala na sociálně nejslabší vrstvy populace. Tato péče byla postavena především na soukromé dobročinnosti a od poloviny 19. století pak upravena chudinskými zákony. Od 80. let 19. století pak v Rakousko – Uhersku docházelo postupně k rozvoji sociálně politického zákonodárství s cílem zmenšení rizika dopadu závažných sociálních událostí na člověka. Sociální zákonodárství se začalo pochopitelně vyvíjet jako reakce na hospodářský a politický vývoj, jehož znakem byl vznik velkých sociálních skupin (tříd) populace - především námezdně pracujících.

Mladá, slibně se rozvíjející demokratická Československá republika, vyhlášená v roce 1918, stála především na myšlenkách základních práv a svobod, měla velmi dobře propracovaný sociální systém, kterým se snažila pokrýt co nejširší okruh sociálních vrstev. Stála především na systému veřejného sociálního pojištění a na snaze o harmonizaci a zlepšení všeobecných sociálních poměrů. Je třeba připomenout i významné úspěchy, jichž bylo dosaženo v oblasti nejen praktické, ale i teoretické, a to především na půdě české školy sociální politiky a v práci Sociálního ústavu.

Po roce 1948 se komunistická ideologie a postupná implantace všech sovětských deformací hluboce odrazila i v oblasti sociální politiky. Hodnoty a ideologie první republiky nebyly komunistickou stranou akceptovány. Většina reform přijatých v této době byly spíše snahou o minimalizování sociálního napětí (reforma v roce 1956 v souvislosti s odhalením kultu Stalinovy osobnosti nebo začátkem 70. let soubor opatření rodinám s dětmi jako populistické opatření kompenzující restriktce při nástupu „normalizace“ společnosti). Důsledky podceňování sociálně politických záležitostí a významu jejich koncepčního řešení pro život společnosti

byly poměrně značné a projevují se v podstatě dodnes jak obtížným navazováním na přerušenu kontinuitu v oblasti sociálně politické teorii, tak ve vědomí lidí.

Po roce 1989 došlo k obnovení myšlenky právního státu, demokracie a základních lidských práv a svobod tak, jak tomu bylo v období první republiky. Ve všech odvětvích práva, tedy i práva sociálního zabezpečení, došlo k významným změnám a k přijetí mnoha reforem, na jejichž základě můžeme hodnotit úroveň naší současné sociální politiky, zejména pak po vstupu do Evropské unie, vcelku pozitivně.

8. Použitá literatura

- Bělina M. : Pracovní právo, Beck 2006
- Čornej, P. : Velké dějiny zemí Koruny české V. díl (r. 1402 – 1437), Paseka 1999
- Deyl, Z.: Sociální vývoj Československa 1918 – 1938, Praha 1985
- Hauser, J. :Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky, Academia
Praha 1968
- Janešek, O. : Povstání nevolníků 1775, Praha 1954
- Kaplan, J. : Historický vývoj sociální péče o mládež, Praha 1923
- Kárník, Z.: K novověkým sociálním dějinám Českých zemí II., Karolinum, 1998
- Kašpar, J.: Nevolnické povstání z r. 1680, Praha 1956
- Klíma, A. : Manufakturní období v Čechách, ČSAV Praha, 1955
- Kotous, J. – Munková, G., Peřina, P. : Úvod do sociální politiky, Praha 2003
- Kosmova Kronika česká, Svoboda, Praha 1972
- Kramář, J. :O smlouvě námezdní dle práva rakouského se zřetelem k právu
Římskému, Praha 1902
- Malý, K. : Dějiny Českého a Československého práva o roku 1945, Linde
Praha 1999
- Peterka, O. : Sociální pojištění v Československu, Brno, 1995
- Skřejpková, P. - Soukup, L. : Antologie české právní vědy, Karolinum
1993
- Štern, E. : 10 let naší sociální politiky, Sociální revue roč.7/1929
- Turek, R. : Čechy na úsvitě dějin, Orbis Praha, 1963
- Tomeš, I. : Právo sociálního zabezpečení, Všehrad, 1998
- Tomeš, I. : Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, 1996

Tröster P, a kol. :Právo sociálního zabezpečení, C.H. Beck ,Praha 2000

**Urfus, V. : Právní postavení námezdních pracovníků u nás v 16. až 18.
století, ČSAV Praha, 1956**

Urban, O. : Česká společnost 1848 – 1918, Praha 1982

**Urfus, V. : O právní úpravě manufakturní výroby u nás v 18. století, ČSAV
Praha, 1955**

**Vaniček, V. : Dějiny státu a práva v Československu II, 1197 - 1250 Orbis Praha
1964**

**Winter, Z. : Dějiny řemesel a obchodu v Čechách ze 14.a 15.století,
Praha 1902**