

**Univerzita Karlova v Praze  
Filozofická fakulta  
Ústav politologie**

**Diplomová práce**

**Sandra Hrachová**

**Československá sociální  
politika v letech 1945–1948**

**Social Policy in Czechoslovakia in the  
Period 1945–1948**

**Praha 2009    vedoucí práce: Doc. PhDr. Jiří Kocian, CSc.**

Ráda bych poděkovala především Doc. Jiřímu Kocianovi, který mi pomáhal svými cennými připomínkami a radami a paní Lenislavě Fenckové za pomoc při práci s fondy Všeodborového archivu Českomoravské konfederace odborových svazů.

Dále bych ráda poděkovala i PhDr. Jakubu Rákosníkovi, který mě inspiroval k zpracování dané tematiky a poskytl mi mnohé cenné rady. Velmi si vážím všech, že mi věnovali svůj čas a podělili se o své odborné vědomosti.

*Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.*

*V Průhonicích dne*

*podpis .....*

## **Anotace**

HRACHOVÁ, SANDRA. *Československá sociální politika v letech 1945–1948*. Praha. Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2009. 276 s. Diplomová práce.

Sociální politika má ve všech moderních společnostech důležitou roli a dotýká se všech jejích členů. Tato diplomová práce si klade za cíl postihnout proměnu konceptu a praxe sociální politiky v Československu v letech 1945 až 1948 a s tím spojené budování sociálního státu. Vymezuje pojem a oblasti sociální politiky, její podstatu, domácí i zahraniční ideové zdroje, funkce, cíle, její subjekty a roli státu mezi těmito subjekty. Taktéž se věnuje objektům sociální politiky a jejich názorům na danou problematiku. Snaží se zachytit jak teoretickou formulaci, tak praktický výkon sociální politiky na různých úrovních. Praxe sociální politiky je sledována skrze konkrétní sociálně politická opatření a instituce je vykonávající. Praktický výkon sociální politiky je vykládán v rámci jednotlivých dílčích oblastí. Velká pozornost je věnována budování sociálního zabezpečení na základě zákona o národním pojištění. Důkladně vysvětlován je systém veřejnoprávního sociálního pojištění.

Klíčová slova: sociální politika, sociální bezpečnost, sociální stát, sociální zabezpečení, národní pojištění

## **Annotation**

HRACHOVÁ, SANDRA. Social Policy in Czechoslovakia in the Period 1945-1948. Prague. Faculty of arts Charles University, 2009, 276 pp. Diploma Thesis.

Social policy plays an important role in all modern societies and affects all members of society. This thesis deals with the transformation of social policy in Czechoslovakia during the years 1945 and 1948 and construction of welfare state. This paper is focused on explanation of concept and areas of social policy, its principles and origins, functions, goals, subjects and position of state and government among these subjects. Also deal with objects of social policy, its beneficiaries and their estimation of social policy. It seek to appreciate both theoretical formulation and practical execution of social policy on various levels. Implementation of social policy is observed by concrete social and political measures and executing institutions. Great deal of a thesis dissert on social security built up a national insurance act. Thoroughly examined is a system of the public social insurance.

Keywords: social policy, social security, welfare state, national insurance

# Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	9
<b>ZHDNOCENÍ LITERATURY A PRAMENŮ</b> .....	16
<b>SOCIÁLNÍ POLITIKA, SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ A SOCIÁLNÍ STÁT NA OBECNÉ ROVINĚ</b> .....	26
<b>INSPIRAČNÍ A MYŠLENKOVÉ ZDROJE, VLIVY A DŮVODY POVÁLEČNÉ TRANSFORMACE ČESKOSLOVENSKÉ SOCIÁLNÍ POLITIKY A SOCIÁLNÍHO POJIŠTĚNÍ</b> .....	37
<b>SOCIÁLNÍ PROBLEMATIKA V PROGRAMECH ČTYŘ POVÁLEČNÝCH VLÁD 1945–1948</b> .....	46
KOŠICKÝ VLÁDNÍ PROGRAM.....	46
PROGRAM DRUHÉ VLÁDY ZDEŇKA FIERLINGERA.....	48
TZV. BUDOVAŤELSKÝ PROGRAM VLÁDY KLEMENTA GOTTWALDA .....	50
TZV. AKČNÍ PROGRAM VLÁDY KLEMENTA GOTTWALDA .....	52
<b>SOCIÁLNÍ POLITIKA V PROGRAMECH POVÁLEČNÝCH POLITICKÝCH STRAN</b> .....	54
<b>NEJDŮLEŽITĚJŠÍ SUBJEKTY POVÁLEČNÉ SOCIÁLNÍ POLITIKY</b> .....	81
MINISTERSTVO OCHRANY PRÁCE A SOCIÁLNÍ PÉČE, RESP. MINISTERSTVO SOCIÁLNÍ PÉČE.....	82
POVĚŘENECTVO SOCIÁLNÍ PÉČE NA SLOVENSKU.....	87
REVOLUČNÍ ODBOROVÉ HNUTÍ.....	89
NÁRODNÍ VÝBORY.....	91
DOBROVOLNÉ ORGANIZACE.....	92
VYSOKÁ ŠKOLA POLITICKÁ A SOCIÁLNÍ V PRAZE A VYSOKÁ ŠKOLA SOCIÁLNÍ V BRNĚ.....	97
<b>SOCIÁLNÍ POLITIKA NA NIŽŠÍ ÚROVNI – ZÁVODY A PODNIKY</b> .....	100
<b>SOCIÁLNÍ POLITIKA A POSTOJE VEŘEJNOSTI</b> .....	106
<b>SOCIÁLNÍ ZÁKONODÁRSTVÍ V LETECH 1945–1948 A HLAVNÍ OBLASTI REALIZACE SOCIÁLNÍ POLITIKY</b> .....	114
PÉČE A ZAOPATŘENÍ OBĚTÍ VÁLKY A PERZEKUCE.....	115
REPATRIACE A REEMIGRACE .....	122
PÉČE O MLÁDEŽ.....	130
BYTOVÁ PÉČE.....	138
PÉČE O PRACUJÍCÍ.....	146
<i>Mzdová a cenová politika</i> .....	147
Rodinné přídatky a další příspěvky.....	154
<i>Politika zaměstnanosti</i> .....	157
Dvouletý hospodářský plán a národní mobilizace pracovních sil .....	163
Otázka práva na práci .....	166
<i>Dovolená</i> .....	168
<i>Ochrana života a zdraví pracujících</i> .....	170
<i>Sociální pojištění</i> .....	171
VŠEOBECNÁ SOCIÁLNÍ PÉČE .....	171
<b>NÁRODNÍ POJIŠTĚNÍ JAKO NEJVĚTŠÍ PROJEKT POVÁLEČNÉ SOCIÁLNÍ POLITIKY A ZÁKLAD SOCIÁLNÍHO STÁTU</b> .....	175
SOCIÁLNÍ POJIŠTĚNÍ OBECNĚ .....	175
STAV SOCIÁLNÍHO POJIŠTĚNÍ V ČSR PŘED DRUHOU SVĚTOVOU VÁLKOU, JEHO VÝVOJ ZA VÁLKY A JEHO PODOBA PO OSVOBOZENÍ .....	177
CESTA K ZÁKONU O NÁRODNÍM POJIŠTĚNÍ.....	185
<i>Jednání se slovenskými činiteli a memorandum ÚRO z července 1945</i> .....	187

<i>Názory ÚRO na výstavbu sociálního pojištění a na samotné sociální pojištění v poválečném období .....</i>	<i>191</i>
<i>Nutnost legalizace poválečných opatření na poli sociálního pojištění .....</i>	<i>194</i>
<i>Doba po osvobození, doba řešení akutních problémů .....</i>	<i>197</i>
<i>Sociální zákony z prosince 1945 .....</i>	<i>203</i>
<i>Transformace organizace pojištění, první etapa ve výstavbě národního pojištění .....</i>	<i>207</i>
<i>Příprava nemocenského národního pojištění .....</i>	<i>216</i>
<i>Příprava důchodového národního pojištění .....</i>	<i>222</i>
<i>První etapa na cestě k novému důchodovému pojištění – Zákon o hornickém pojištění .....</i>	<i>228</i>
<i>ZÁKON O NÁRODNÍM POJIŠTĚNÍ .....</i>	<i>234</i>
<i>Srovnání zákona o národním pojištění s obdobnými zákony ve světě .....</i>	<i>245</i>
<b>KONCEPT SOCIÁLNÍ POLITIKY A SOCIÁLNÍ STÁT V LETECH 1945 AŽ 1948.....</b>	<b>249</b>
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>265</b>
<b>PRAMENY A LITERATURA .....</b>	<b>270</b>

## Seznam zkratk

ČNR – Česká národní rada  
ČSL – Československá strana lidová  
ČSNS – Československá strana národně socialistická  
ČSSD – Československá strana sociálně demokratická  
ČSP – Československá sociální pomoc  
ČSR – Československá republika  
MOPSP – Ministerstvo ochrany práce a sociální péče  
MSP – Ministerstvo sociální péče  
NF – Národní fronta Čechů a Slováků  
NOÚZ – Národní odborová ústředna zaměstnanecká  
PVVZ – Petiční výbor věrní zůstaneme  
ROH – Revoluční odborové hnutí  
SNR – Slovenská národní rada  
Sb. a n. – Sběrka zákonů a nařízení  
UNRRA – The United Nations Relief and Rehabilitation  
Administration  
ÚRO – Ústřední rada odborů  
ÚVOD – Ústřední vedení odboje domácího



## Úvod

Téměř každý člověk touží po určité míře jistoty, po zajištění své existence a kladně přijímá, pokud mu někdo takovéto zabezpečení poskytne či chce poskytovat. Touhu po jistém zabezpečení ovlivňují i společenské podmínky, v nichž daný jedinec žije. Lépe situovaný člověk bude mít menší požadavky na zajištění svých potřeb než člověk žijící v nuzných podmínkách.

S přechodem k moderním společenským formám postupně rostla role státu ve společnosti a občané na něj začali klást i větší nároky z hlediska svého existenčního zabezpečení. Zde se začala postupně uplatňovat státní sociální politika, která měla zajistit určitou míru existenční jistoty. Sociální politika vždy formuje vztah jedinců a sociálních podmínek jejich života.<sup>1</sup> Míra a požadavky občanů na rozsah její působnosti se v čase proměňovaly a s tím se měnil koncept a praxe samotné sociální politiky. Vzhledem k této časové proměnnosti je velmi ztížena definice samotného tohoto pojmu. Problematicnost definice souvisí i s tím, že v podstatě v každém státě se setkáme s poněkud rozdílným přístupem k této politice, který je dán odlišným historickým vývojem i růzností samotných sociálních a hospodářských podmínek dané země. Různé přístupy se projevují v tom, že v některých zemích sociální politika zahrnuje velmi širokou oblast aktivit, zejména z pohledu účasti státu, zatímco v jiných zemích je redukována především na aktivity pouze ve prospěch sociálně potřebných. V této práci bude sociální politika chápána v duchu T. H. Marshalla,<sup>2</sup> jako použití politické moci k nahrazení, doplnění či modifikaci ekonomických aktivit a prosazení hodnot solidarity a sociální

---

<sup>1</sup> Srov. Potůček, Martin: *Sociální politika*. Praha: Slon 1995, s. 133.

<sup>2</sup> Marshall, Thomas Humphrey: *Social policy in the twentieth century*. London: Hutchinson University Library 1975.

legitimity.<sup>3</sup> Jádrem takovéto sociální politiky pak představuje sociální zabezpečení, sociální péče či pomoc, veřejné sociální a zdravotní služby a bytová politika.

V oblasti sociálního zajištění obyvatelstva došlo po druhé světové válce v Československu k velkým změnám. Celkově se měnil politický systém, který se posouval stále více směrem doleva a proměňovala se i samotná oblast sociální politiky, v níž měl být nyní dominantní stát. Všeobecně se prosadil názor, že jedině stát může z centra úspěšně intervenovat a ovlivňovat chování hospodářských i sociálních subjektů určitým směrem a zajistit „sociálně spravedlivější uspořádání společnosti“, než bylo to předválečné. Byla to státní sociální politika, která měla být hlavním tvůrcem tohoto nového uspořádání. Poválečný sociální stát vytvářel pro sociální politiku konkrétní legislativní, sociálně-politický a ekonomický rámec.

Pro změnu konceptu sociální politiky byly formující dvě zkušenosti, které ovlivnily na dlouhou dobu mentalitu širokých mas lidí a staly se legitimizačními faktory poválečných změn. První z nich byla zkušenost velké hospodářské krize, která zasáhla celé masy lidí v nebývale velké míře. Druhou představovala samotná druhá světová válka, která přinesla další strádání a nedostatek. Většina obyvatel válkou zasažených zemí již nepožadovala jen navrácení občanských práv a svobod a netoužila pouze po nich. Do popředí se dostávalo také zajištění a poskytnutí práv, jež začaly být nazývány právy sociálními. Předválečný hospodářský liberalismus byl vnímán jako systém nedostatečný a měl být nahrazen systémem novým, který by lépe zaručil právě ony sociální jistoty, a to pro všechny občany.

Po druhé světové válce se setkáváme s rozvojem nového fenoménu, jemuž se dostalo označení sociální stát či welfare

---

<sup>3</sup> Srov. Potůček, Martin: *Sociální politika*. Praha: Slon 1995, s. 31, Večeřa, Miloš: *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha: Slon, 2001, s. 30.

state.<sup>4</sup> Budování sociálního státu je v mnoha zemích spojeno také s transformací hospodářského systému. Jistá změna v oblasti hospodářského systému musí nastat s rozvojem systému sociálního pokaždé, neboť sociální politika, která je primárním a hlavním nástrojem sociálního státu, je vždy úzce vázána na hospodářství a limitována jeho vývojem. Pokud stát přistoupí k redistribuci statků, aby bylo dosaženo větší sociální spravedlnosti, musí tato redistribuce nutně ovlivnit i hospodářskou oblast.

Sociální politika je samozřejmě vždy také politikou v pravém slova smyslu, snaží se ovlivňovat jednání a chování jednotlivců i institucí. Můžeme ji tedy nazírat ve dvou úrovních. První představuje sociální politika jako politický proces sám o sobě, která se vztahuje k oblasti sociálního zákonodárství, přijímání různých politických a vládních programů na státní úrovni v oblasti sociální sféry. Druhou úrovní je pak samotná sociálně politická praxe, tedy samotná praktická sociální činnost.

Tato práce si klade za cíl postihnout změnu konceptu a praxe sociální politiky v období let 1945 až 1948, proměnu jejího charakteru a formy a s tím i podstatu nově budovaného československého sociálního státu.

Při zkoumání sociální politiky je nezbytná znalost idejí a programů, z nichž tato politika vychází a které formují její charakter. Hlavní ideové zdroje představují soudobé mezinárodní i domácí teoretické reflexe. Programy naproti tomu formulují jednotliví aktéři politického systému, kteří mají moc, tedy především vláda, politické strany a – v námi sledovaném období – i odbory. Na poválečný vývoj v Československu měly bezesporu velký vliv zahraniční koncepce sociální politiky a jednotlivé ideové projekty vzniklé za války a ve třicátých

---

<sup>4</sup> Autorka si je vědoma, že překlad termínu welfare state termínem sociální stát není jediným možným překladem, ani překladem optimálním. Nicméně v této práci bude spojení sociální stát užívat jako ekvivalent termínu welfare state.

letech. Alespoň ve stručnosti, neboť se jim dostalo v odborné literatuře již poměrně obsáhlého zpracování,<sup>5</sup> by jim měla být věnována pozornost i v této práci, protože ovlivňovaly československé odborníky, teoretiky i praktické politiky. Významné ideové koncepce vznikly i v rámci československého domácího a zahraničního odboje, i o nich musí být proto pojednáno.

Politické strany byly i v letech 1945 až 1948 v Československu velmi důležitými politickými aktéry a ovlivňovaly samozřejmě také vytváření sociální politiky, i když jejich postavení bylo částečně omezeno změnou politického systému a utvořením Národní fronty, spolu s redukcí stranického spektra. Každá z politických stran, které byly obnoveny po druhé světové válce, vstupovala na politickou scénu osvobozené republiky s určitou představou o budoucím vývoji a společenském uspořádání. Společný vládní program přijatý v Košicích 5. dubna 1945 obsahoval poměrně obecné formulace, z nichž bylo možné následně vyvozovat různá řešení. V této práci by tedy měla být věnována pozornost taktéž názorům jednotlivých politických stranických subjektů na sociálně politickou oblast. Jaké byly jejich představy, které nabízely voličům, o jejichž hlasy soupeřily? Politické strany se snaží o dobytí moci ve jménu nějaké ideologie a programu. Popsáno by tedy mělo být, jaké byly koncepce sociální politiky v jednotlivých stranických programech nabízených voličům.

Stát se postupně stal dominantním subjektem v sociálně politické oblasti. Byla to právě vláda, která měla podstatný vliv

---

<sup>5</sup> Kalinová, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby. K dějinám československé společnosti 1945–1948*. Praha: ÚSD 2004; Kalinová, Lenka: *Změny sociálního systému v Československu po druhé světové válce v kontextu vývoje ve vyspělých zemích*. In: Kárník, Zdeněk, Kopeček, Michal (ed.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu*, sv. 1. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Dokořán, 2003; Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007; Musil, Libor: *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno: Doplněk 1996; Večeřa, Miloš: *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha: Sociologické nakladatelství Slon, 2001.

na formování praktické sociální politiky, přičemž se opírala o teze svého vládního programu, nejprve košického a následně tzv. budovatelského. Pozornost musí být tedy věnována i konceptům sociální politiky ve vládních programech, z nichž bylo při konstruování nového sociálního zákonodárství a poté i nové ústavy vycházeno.

Novým mocenským aktérem se v poválečném období staly sjednocené odbory, jejich síla a vliv nebývale vzrostly. Odbory se významnou měrou podílely na formování sociální politiky. Staly se zcela rovnocenným partnerem ministerstva sociální péče a účastnily se přípravy řady zákonodárných aktů z oblasti sociální politiky. I ony musí být tudíž v pojednání o poválečné sociální politice zastoupeny.

Pro bližší poznání sociální politiky je důležité znát, kdo a v jakém rozsahu ji provádí. Je nezbytné identifikovat jednotlivé subjekty sociální politiky a v následné návaznosti prozkoumat jimi realizovanou konkrétní praxi a opatření. Náležitě tedy musí být probrány všechny instituce podílející se na formování a realizaci sociální politiky na všech úrovních, všechny její subjekty.

Subjekty musí nezbytně při vytváření a realizaci sociální politiky přihlížet k požadavkům a postojům těch, kdož jsou objekty sociální politiky. Je tedy třeba nahlédnout i do postojů a názorů československé veřejnosti. Vzhledem k vytyčenému cíli této diplomové práce bude otázce postojů veřejnosti věnováno stručnější pojednání, neboť detailnější rozbor by vyžadoval zpracování ohromného množství pramenů, jež není v časových možnostech autorky této práce, a vydal by na samostatnou studii.

Charakter sociální politiky určuje její samotná praxe, která vychází z jejího legislativního zakotvení. Při zkoumání sociální politiky je nutné se dobře seznámit s právním rámcem jejího fungování, tzn. zákony, nařízeními a předpisy. Konkrétní realizovanou sociální politiku v poválečném období je proto

nejlépe možné zachytit prostřednictvím sociálního zákonodárství. Vzhledem k časovému vymezení této práce je nutné stručně zmínit i osnovy zákonů, které byly připravovány, ale do únorových dnů roku 1948 se je nepodařilo uzákonit, neboť i tyto osnovy měly spoluvytvářet nové pojetí sociální politiky. V rámci konkrétní sociálně politické praxe je též nezbytné zhodnotit, na koho se tato politika orientuje, tedy otázku objektů sociální politiky. Vedle poznání objektů je důležitý i směr či cíl této politiky. Zda se snaží zasahovat preventivně či až následně, aktivně či pasivně, jaké potřeby se snaží uspokojit atd.

Základní pilíř poválečného československého sociálního státu a těžiště sociální politiky mělo vytvořit národní pojištění. Sociální pojištění bylo po druhé světové válce považováno za nejlepší prostředek a nástroj sociálního zabezpečení obyvatelstva a v ČSR navíc již mělo jistou tradici z doby předválečné. Je třeba důkladně prozkoumat přípravu, konceptualizaci a konečnou podobu národního pojištění. Zajímat nás bude jeho samotné postupné konstruování a ukotvování na legislativní úrovni v letech 1945 až 1948. Národní pojištění mělo svou působností ovlivnit život takřka všech obyvatel ČSR, neboť mělo zajistit zabezpečení téměř 95 % národa. Podstatná část této práce bude proto mapovat způsob, jakým byl zákon o národním pojištění připravován a vytvářen a které mocenské složky se na jeho přípravě podílely.

Pro pochopení transformace sociálního pojištění vytvořeného za I. republiky zákonem o národním pojištění je také nutné zmínit se alespoň stručně o historii a vývoji veřejnoprávního sociálního pojištění na území Československa v meziválečném období a za druhé světové války. Neboť k velmi významným změnám došlo zákonem o národním pojištění na poli samotné organizace veřejnoprávního sociálního pojištění, je třeba pojednat i o organizaci pojištění a jejím vývoji.

Poslední část této diplomové práce bude věnována snaze syntetizovat všechny předchozí jednotlivě probírané oblasti zkoumání sociální politiky a postihnout souhrnně její koncepci a praxi v období let 1945 až 1948 v souvislosti s rozvojem československého sociálního státu a sociálním zabezpečováním obyvatelstva.

Bohužel po roce 1989 se téma poválečného budování sociální politiky netěšilo a stále netěší velké pozornosti v odborných kruzích. K danému tématu vznikla jen velmi malá řada prací.<sup>6</sup> I z tohoto důvodu si tato práce neklade za cíl být všeobsáhlou a syntetickou, nýbrž pouze jednou z dílčích studií, na jejichž základě by mohlo být téma poválečné sociální politiky dále rozvíjeno. V souvislosti s nedostatkem sekundární literatury k rozebíranému tématu vychází práce zejména z archivních materiálů a pramenů, soudobých periodik a ze sbírek zákonů.

---

<sup>6</sup> Např. Kalinová, Lenka: *Sociální situace a sociální politika v Československu v letech 1945–1948*. In: *Acta oeconomica pragensia. Hospodářský a sociální vývoj Československa (1945–1992)*, č. 3, roč. 4, Praha: VŠE 1996; Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007; Kalinová, Lenka: *Změny sociálního systému v Československu po druhé světové válce v kontextu vývoje ve vyspělých zemích*. In: Kárník, Zdeněk, Kopeček, Michal (ed.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu*, sv. 1. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Dokořán, 2003; Kalinová, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004; Kocian, Jiří: *Sociální zákonodárství „košické“ vlády Národní fronty Čechů a Slováků (1945–1946)*. In: Kárník, Zdeněk, Měchýř, Jan (ed.): *K novověkým sociálním dějinám českých zemí*, sv. 4., *Zvraty a převraty 1939–1992*. Praha, Univerzita Karlova 2001, s. 57–69.

## Zhodnocení literatury a pramenů

K významným pracím zabývajícím se tématem sociální politiky v ČSR v poválečném období patří především články a monografie Lenky Kalinové, která se soustavně věnuje studiu sociálních a hospodářských dějin od konce druhé světové války do roku 1989. V první řadě je třeba jmenovat knihu *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*, v níž se autorka podrobně věnuje vývoji české společnosti v uvedeném období. Práce je založena na obsáhlém výzkumu statistických dat, která jsou velmi přínosná pro poznání mzdového vývoje, státní regulace zaměstnanosti a proměny příjmového rozvrstvení obyvatelstva a tím i celkové struktury společnosti. Důležitý je i vhled do problematiky postavení odborů a jejich postavení v rámci celkového společenského systému. Práce přináší i stručný rozbor plánovaných změn v oblasti sociálního zabezpečení, zdravotnictví a školství.

V další autorčině knize *Společenské proměny v čase socialistického experimentu* jsou pro období let 1945–1948 převzaty pasáže z knihy předchozí, doplněné o obsáhlejší úvod. Kniha je však významná svými dalšími částmi věnujícími se sociální politice a sociálním dějinám v období po únoru 1948, které umožňují sledovat následný vývoj v oblasti sociální politiky a sociálního zabezpečení. Změnu sociálního systému, zejména sociálního zabezpečení a přestavbu národního pojištění zachytila ve stručnosti autorka v dalším svém článku *Transformace sociálního systému v Československu po únoru 1948*.

Důležitým článkem téže autorky je taktéž studie *Sociální situace a sociální politika v Československu v letech 1945–1948*, v níž jsou zachycena základní fakta o sociálních změnách



v poválečném Československu. Nejedná se ale o komplexní rozbor sociální politiky v daném období.

Lenka Kalinová se dále věnovala v článku *Postoje obyvatelstva k sociálním otázkám v období státního socialismu* rozboru veřejného mínění o sociálních problémech ve třech základních periodách (do roku 1948, poté do roku 1968 a po roce 1968). Velmi dobře zde postihla vliv veřejného mínění na vládnoucí politické elity. Oblastí veřejného mínění se zabývá také článek Lubomíra Vacka *Vývoj názorů české populace na ekonomiku*, jenž zachycuje formu a fakta o uskutečňování výzkumů veřejného mínění v celém období od roku 1945 do roku 1989.

Vývojem myšlenkových a teoretických názorů a postojů k sociální politice v zahraničním londýnské i moskevském odboji i odboji domácím a jejich zakotvením v Košickém programu se zaobírá článek Václava Průchy a Lenky Kalinové *Koncepce budoucí hospodářské a sociální politiky v československém odboji za druhé světové války*. Autoři si všímají i cizích vlivů, které byly inspiračními zdroji jednotlivých programů. Václav Průcha přináší ve svém dalším článku *Státní regulace pracovního trhu v Československu od konce druhé světové války do začátku dvouletky (1945–1947)* ucelený přehled o státních zásadách v oblasti zaměstnanosti, jejíž regulace se stala jedním z prvků sociálního zabezpečování a měla též usnadnit obnovu v hospodářské oblasti.

Pro poznání zahraničních myšlenkových a teoretických konceptů, které se v Československu uplatnily po druhé světové válce je přínosný také článek Lenky Kalinové *Změny sociálního systému v Československu po druhé světové válce v kontextu vývoje ve vyspělých zemích*. Nejprve je zde rozebírán rozvoj koncepcí sociálního státu především v souvislosti s Rooseveltovým plánem New Deal, myšlenkami J. M. Keynesa a plánem sociální bezpečnosti W. Beveridge vytvořeným v období války ve Velké Británii, posléze se pozornost

soustřeďuje stručněji na transformaci sociálního systému v poválečném období a následně obsáhleji v poúnorovém období.

Všechny výše uvedené práce tvoří dobrý výchozí základ pro další studium sociální politiky v poválečném období.

Pro postižení proměny sociální politiky po roce 1945 je nezbytné seznámit se s její podobou v meziválečném období. K této tématice nalézáme pouze dvě monografie. První představuje kniha Zdeňka Deyla *Sociální vývoj Československa 1918–1938*, která se snaží uceleně postihnout problematiku sociální politiky a de facto i meziválečného sociálního státu, bohužel je ovlivněna dobou svého vzniku, vychází z marxistických zásad a interpretačně je zastaralá. Druhou je v nedávné době vydaná monografie Jakuba Rákosníka *Odvrácená tvář meziválečné prosperity*. Autor se ale zaměřuje především na jednu oblast sociální politiky, jíž byla péče o nezaměstnané, i přesto zde nalezneme řadu důležitých údajů o charakteru sociální politiky za I. republiky.

Zabývat se tématem sociální politiky není možné bez jejího předchozího teoretického uchopení. V této oblasti představuje důležitý pramen poznání zejména domácí i zahraniční sociologická literatura a literatura z per odborníků koncentrujících se na oblast sociální politiky a sociálních států. Z domácí literatury je třeba zmínit zejména práce Martina Potůčka *Sociální politika*, Miloše Večeři *Sociální stát. Východiska a přístupy*, Igora Tomeše *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*, Vojtěcha Krebse *Sociální politika*, Libora Musila *Vývoj sociálního státu v Evropě*, Hany Fachinelli *Sociální politika a sociální zabezpečení* a Jakuba Rákosníka *Sociální politika jako předmět historického zkoumání*, dále *Teorie sociálního státu v soudobé historiografii* a *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*. K nejdůležitějším zahraničním pracím patří monografie T. H. Marshalla,

R. M. Titmüsse, R. Mirshay, R. Rose a R. Shiratoriho, Ch. Usuie, G. Therborna, G. Esping-Andersona.

Z odborné právní literatury věnující se obecně sociálnímu zabezpečení jmenujme například publikace Anny Arnoldové *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*, dále Petra Trösterera *Právo sociálního zabezpečení*, které přináší hlubší obecný vhled do problematiky sociálně zabezpečovací legislativy.

Neboť právní řád představuje jeden z důležitých nástrojů sociální politiky, která je tak realizována prostřednictvím sociálního zákonodárství, jsou především Sbírky zákonů a nařízení jedním z důležitých pramenů.

Zdařilý přehled o vývoji národního pojištění, zejména o jeho přestavbě v padesátých letech a negaci jeho původních principů přináší článek Jana Ryby *Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945–1989*. Autor zde podrobně zachytil vývoj sociálně zabezpečovacího zákonodárství v letech 1948 až 1989. Dalším článkem zabývajícím se legislativním zakotvováním samotné sociální politiky je studie Jiřího Kociana *Sociální zákonodárství „košické“ vlády Národní fronty Čechů a Slováků (1945–1946)*, autor zde ve stručnosti věnuje pozornost jednotlivým programům, které měly vliv na poválečnou sociální politiku, a probírá nejdůležitější sociálně politická opatření v jejich souvislosti se změnou hospodářské a sociální struktury Československa.

Knižně byly publikovány i jednotlivé vládní programy (košický, budovatelský, i tzv. akční), které se staly důležitým podkladem pro novou koncepci i praxi sociální politiky a její zakotvování na legislativní úrovni.

Politické strany byly také důležitými poválečnými subjekty sociální politiky a formování této politiky velmi ovlivňovaly. Kniha *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004* Jiřího

Malíře, Pavla Marka a kolektivu uvádí řadu podstatných informací o stranickém systému poválečného období. Další důležité publikace věnující se jednotlivým politickým stranám a stranickému spektru v letech 1945 až 1948 představuje kniha Jiřího Kociana *Československá strana národně socialistická v letech 1945–1948*. Týž autor také velmi dobře zhodnotil programy národních socialistů v článku *K programové a organizační činnosti Československé strany národněsocialistické před únorem 1948*. Další publikací postihující jednu z politických stran je kniha pamětníka Jana Rennera *Československá strana lidová 1945–1948*. O slovenských politických stranách pojednává monografie zpracovaná kolektivem autorů *Politické strany na Slovensku 1860–1989*. Stranou slobody a jejím programem se detailně zabývá Štefan Šutaj v článku *Vznik Strany slobody a formovanie jej programu v prvých rokoch po oslobodení*. O slovenských stranických poměrech si lze udělat také dobrý obraz z publikace Michala Bamovského *Na ceste k monopolu moci. Mocenskopolitické zápasy na Slovensku v rokoch 1945–1948*.

V poválečném období došlo k velkému posílení moci odborů, které se sjednotily do jediného Revolučního odborového hnutí. Role odborů na poli sociální politiky velmi výrazně vzrostla. Sociální politikou ROH v letech 1945 až 1948 se zabývá diplomová práce Petra Popela *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, autor v ní zpracoval značné množství archivních pramenů a vytvořil dobrý základ pro další studium této problematiky. Nicméně tato práce se koncentruje především na jednu z oblastí sociální politiky, jíž byla příprava národního pojištění, a zabývá se především postavením ROH v rámci celkového nově uspořádaného společenského uspořádání. Z faktografického hlediska přínosnou je kniha Karla Růžičky *ROH v boji o rozšíření moci dělnické třídy 1945–1948*. Bohužel celá kniha je postavena na čtení pramenů optikou

třídního boje a je velmi marxisticky založená, přesto se jedná o nejucelenější faktografické zpracování vývoje odborů ve třech poválečných letech, neboť autor prostudoval ohromné množství archivních materiálů i soudobého tisku. Publikace zpracovaná kolektivem autorů *Vznik Revolučního odborového hnutí* přináší formou edice výběr dokumentů vztahujících se k činnosti ROH od roku 1944 do I. všeodborového sjezdu v roce 1946. V tomto sborníku nalezneme různé projevy, rezoluce, novinové články a dokumenty, jejich vývěr je ale velmi nekritický, což je velkou slabinou této edice. Další publikací věnující se odborové problematice je kniha zpracovaná kolektivem autorů *Nástin dějin československého odborového hnutí. Od vzniku prvních organizací odborového typu do období nástupu k výstavbě socialismu*, která zachycuje dějiny a vývoj odborů od 19. století do poloviny 20. století. Období poválečných let je vzhledem k časovému vymezení publikace rozebráno o mnoho stručněji než v knize Karla Růžičky. Rozbor nejdůležitějších zákonů vztahujících se k oblasti působnosti odborů v letech 1867 až 1990 přináší článek právničky Marty Očovské *Historie odborů, jejich postavení a právní subjektivita*.

Z historiografických prací věnujících se poválečnému období v ČSR stojí na prvním místě práce Karla Kaplana *Československo v letech 1945–1948* a *Pravda o Československu v letech 1945–1948*. Další kniha vytvořená kolektivem autorů *K dějinám socialistického Československa* je sice z interpretačního hlediska poměrně bezcenná, ale přináší celou řadu faktografických údajů o proměně společenské struktury v poválečných letech a o politickém dění v tomto období. Představuje celkem dobrý doplněk ke knihám Karla Kaplana.

Důležitý pramen představují soudobá periodika. V první řadě je třeba zmínit časopis Svěpomoc a Sociální revue. Časopis Svěpomoc se odborně zabýval sociálním pojištěním a byl vydáván nositeli tohoto pojištění. Nalezneme zde velkou řadu odborných článků a rozborů vztahujících se k sociálnímu

pojišťovnictví a z připojených zpráv je možné si učinit chronologický přehled o dění na poli veřejnoprávního sociálního pojištění. Sociální revue byla tiskovým orgánem ministerstva ochrany práce a sociální péče. Přináší rozmanitou škálu článků a úvah vztahujících se přímo k ministerstvem vykonávané sociální politice nebo k její budoucí žádoucí podobě. V každém čísle nalezneme také pasáž hodnotící, co již bylo ministerstvem uskutečněno v jednotlivých oblastech sociální politiky. Mnohdy se ale jedná o velmi stručné či naopak přespříliš detailní rozborů plnění jednotlivých úkolů, jimiž bylo ministerstvo pověřeno.

Vývoj novinových článků v Rudém právu pocházejících od novinářů z okruhu komunistické strany postihuje Zdeněk Deyl ve svém článku *O národní pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*. Autor zde přináší souhrn stručných anotací článků věnujících se národnímu pojištění, jeho přínosem je chronologické postihu přestavby sociálního pojištění. Úvodní text věnující se samotnému národnímu pojištění je však značně zkreslující a uvádí KSČ jako jedinou stranu mající podíl na vytvoření této formy sociálního zabezpečení a jako jedinou stranu usilující o jeho zakotvení. Bohužel periodika ostatních politických stran se zatím obdobného zpracování nedočkala.

Pro poznání sociální politiky jsou též dobrým pramenem publikace z edice knihnice Sociální revue vydávané ministerstvem sociální péče. V první řadě se jedná o publikaci *O novou sociální politiku*, která přináší expozé ministra ochrany práce a sociální péče Josefa Šoltéze ze 4. prosince 1945 přednesené v PNS, v němž ministr shrnul nejdůležitější úkoly sociální politiky v poválečném období. Další je kniha *Rok sociální politiky v osvobozené republice*, která přináší stručný přehled nejdůležitějších sociálně politických aktů vykonaných od konce války do května 1946. Poslední je stručné pojednání z pera Zdeňka Nejedlého, druhého poválečného ministra sociální péče *Aby se žilo lépe a radostněji...*, v níž jsou shrnuty hlavní zásady Nejedlým a ministerstvem vypracovaného

programu pro oblast sociální politiky od podzimu 1947 do jara 1948. Jsou zde rozebírány jednotlivé připravované zákonodárné akty a úkoly, které mělo ministerstvo vykonat v druhé třetině probíhajícího plnění dvouletého hospodářského plánu.

Řadu faktografických poznatků přináší i *Zpráva k XX. Manifestačnímu sjezdu strany konanému ve dnech 18.–21. října 1945 v Praze v Obecním domě hl. města Prahy*, v níž je jedna kapitola věnována působnosti sociálních demokratů v sociální politice do léta roku 1947, bohužel zde zaznívá řada hodnotově podbarvených soudů, které nelze považovat za zcela relevantní, neboť jasně směřují proti politickým konkurentům z ostatních stran a nejsou zcela objektivní.

Jedním ze subjektů sociální politiky se v poválečném období staly národní výbory. Právní a velmi obsáhlý rozbor jejich vývoje přináší kniha Karla Bertelmana *Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945–1948)*. K oblasti působnosti národních výborů na poli sociální politiky zde ovšem nalezneme jen minimum poznatků. Jednotlivé zákony a vyhlášky, ale i obecné otázky týkající se národních výborů rozebírá publikace Adolfa Štafla *Národní výbory*. Část I., jejíž druhá část se bohužel nedočkala vydání. I v této knize je sociálně politická činnost národních výborů zmíněna jen okrajově.

Důležitá je i dobová literatura věnující se v první řadě odborným rozborům zákona o národním pojištění. Jednu z publikací napsal pod názvem *Další krok vpřed – nové československé pojištění* i poučkový ministr sociální péče Evžen Erban, za jehož působení byl zákon přijat. Ve spolupráci s pojišťovacími odborníky Jaroslavem Maříkem a Františkem Vavříčkou vytvořil Evžen Erban již v roce 1948 knihu *Národní pojištění*. Obě tyto publikace přináší vhled do zákona o národním pojištění po odborné stránce. Jedná se o nehodnotící, nestranné odborné komentáře a rozborů jednotlivých ustanovení zákona.

Velkou řadu pramenů, zejména k budování národního pojištění a nové sociální politiky nalezneme ve Všeodborovém archivu Českomoravské konfederace odborových svazů. Prvořadou důležitost mají materiály fondu sociálního oddělení ÚRO, které přináší velkou řadu faktografických poznatků, ale jejich nevýhodou je mnohdy jejich strohost, neboť se často jedná o stručné, věcné zápisy z jednotlivých schůzí.

V Národního archivu nalezneme ve fondech jednotlivých politických stran jejich programy, z nichž některé byly publikovány i knižně. Některé stranické programy nalezneme taktéž v edicích politických programů vydávaných Historickým ústavem *Politické programy českého národního socialismu a Politické programy Československé a Československé sociálně demokratické strany dělnické 1878–1948*. V těchto edicích však programy mnohdy nejsou kompletní. Z toho důvodu je lépe pracovat s programy z archivních fondů jednotlivých stran. Stranické programy umožňují poznat názory a postoje k sociální politice jednotlivých politických subjektů. Programové dokumenty jednotlivých stran a odborů z let 1944 až 1945 přináší edice *Cesta ke květnu I-1: Dokumenty o vzniku a vývoji lidové demokracie v Československu do února 1948*. Publikován byl též programový dokument Československé strany sociálně demokratické *Program československé sociální demokracie usnesený XX. manifestačním sjezdem strany ve dnech 18.–21. října 1945*, dále Československé strany lidové *Co chce Československá strana lidová* a Československé strany národně socialistické *Program Čs. Strany národně socialistické, jak jej v duchu vládního programu jasně formuloval ministr pro zahraniční obchod br. Dr. Hubert Ripka*.

V Národním archivu nalezneme řadu fondů důležitých pro studium poválečné sociální politiky. V první řadě se jedná o fond Ministerstvo sociální péče, který je velmi obsáhlý a dobře zpracovaný. Dále o fond Česká sociální pomoc, v němž je možné nalézt řadu údajů k činnosti této instituce, fond odborové



komise ÚV KSČ a odborového oddělení ÚV KSČ přináší pohled jedné z politických stran na odborovou problematiku v oblasti sociální politiky. Ve fondu ÚV KSČ Klement Gottwald je možné nalézt záznamy o moskevských jednáních, na nichž byl vytvářen Košický vládní program, taktéž zde jsou k dispozici zápisy z jednání vlád.

## **Sociální politika, sociální zabezpečení a sociální stát na obecné rovině**

Na úplně nejobecnější rovině můžeme za sociální politiku označit každou soustavnou a cílevědomou snahu sociálních subjektů o změnu nebo o udržení a fungování sociálního systému. Přičemž toto úsilí je soustavné a cílené. Výsledkem snahy je buď fungování (činnost) nebo transformace daného sociálního systému.<sup>7</sup> Subjekty sociální politiky jsou instituce, které projevují vůli a zájem a současně mají prostředky, schopnosti a možnosti naplňovat a vykonávat určitou sociální činnost. Objekty sociální politiky pak představují ti, kteří mají být adresáty sociálně politických opatření, tedy ti na něž se sociální politika svým působením orientuje. Pokud je hlavní a dominantní subjekt představován státem, dochází k realizaci sociální politiky prostřednictvím legislativy, různých vládních a ministerských programů a taktéž skrze státní sociální doktrínu, kterou ovšem definují opět vládní elity. V souvislosti s výkonem sociální politiky a její konceptualizací je tedy velmi důležité, jaké vládní či politické elity ji vytváří, z jakých řad se rekrutují, jaké programy nabízejí svým voličům a nakolik tyto programy po zisku přístupu k moci realizují. Sociální politika je vždy politikou a každá politika se snaží ovlivňovat jednání jednotlivců a sociálních institucí, současně je také i bojem o moc.

Podrobnější definice pojmu sociální politika je o mnoho obtížnější. Tyto nesnáze vyplývají z proměnnosti její praxe i konceptů v jednotlivých obdobích i jednotlivých státech. Sociální politika se mění v souvislosti s měnícími se politickými, sociálními a ekonomickými podmínkami. Sociální

---

<sup>7</sup> Tomeš, Igor: *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*. Praha: Socioklub 2001, s. 20.

politika se totiž snaží čelit sociálním a ekonomickým ohrožením, s nimiž se lidé v průběhu svého života setkávají, anebo případně vytvářet příznivé podmínky pro rozvoj jednotlivců a sociálních skupin.<sup>8</sup> V odborné literatuře<sup>9</sup> nalézáme mnoho různých definic.

Thomas H. Marshall například v jednom svém díle definuje sociální politiku jako politiku vztahující se k politice vlád mající přímý dopad na zabezpečení občanů příjmy nebo službami. V jiném díle konstatuje, že sociální politika užívá politické moci k nahrazení, doplnění nebo modifikaci ekonomických aktivit tak, aby docílila výsledků, kterých ekonomický systém sám o sobě nemůže dosáhnout, přičemž je vedena jinými hodnotami než těmi, které vyplývají z působení volného trhu.<sup>10</sup>

Jinou definici přináší Ramesh Mishra, který chápe sociální politiku jako ty sociální dohody, mechanismy a opatření, které souvisejí s distribucí přerozdělování zdrojů od bohatých k chudým.<sup>11</sup>

Za jádro praktické sociální politiky považuje Richard M. Titmuss problematiku práce a zaměstnanosti, sociálních dávek, sociální péče, pomoci a podpory, rodinnou politiku, svépomocná a zájmová sdružení a organizace a distribuci práce.<sup>12</sup> Dle

---

<sup>8</sup> Srov. Potůček, Martin: *Sociální politika*, Praha: Slon 1995, s. 31.

<sup>9</sup> V českém jazyce nalezneme řadu publikací věnujících se sociální politice. Pro tuto práci byly použity následující publikace: Potůček, Martin: *Sociální politika*. Praha: Slon 1995 (zejména s. 30–33), Tomeš, Igor: *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*. Praha: Socioklub 2001, Fachinelli, Hana: *Sociální politika a sociální zabezpečení*. Ostrava: Vysoká škola báňská 2003, Musil, Libor: *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno: Doplněk 1996, Krebs, Vojtěch a kol.: *Sociální politika*. Praha: ASPI Publishing, 2002, Večeřa, Miloš: *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha: Slon 2001, Rákosník, Jakub: *Sociální politika jako předmět historického zkoumání*. In: K novověkým sociálním dějinám českých zemí VI., Praha: Karolinum 2004, Rákosník, Jakub: *Teorie sociálního státu v soudobé historiografii*, Dějiny-teorie-kritika, 2009, č. 1, (v tisku), Rákosník, Jakub: *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*. In: Historická sociologie, roč. 1, č. 1, (v tisku)

<sup>10</sup> Marshall, Thomas H.: *Social Policy*. London: Hutchinson 1975, Marshall, Thomas H.: *Social policy in the twentieth century*. London: Hutchinson University Library 1975.

<sup>11</sup> Mirsha, Ramesh: *Society and Social Policy: theories and practice of welfare*. London: Macmillian 1981.

<sup>12</sup> Titmus, Richard M.: *Social Policy*. London: George Allen & Unwin 1979.

Titmusse jsou pro sociální politiku typické tři znaky. Prvním je prospěšnost občanům, druhým vázanost na ekonomické a mimoekonomické cíle a třetím užívání nástrojů umožňujících redistribuci zdrojů od bohatých k chudým.<sup>13</sup>

V literatuře je často rozlišováno širší a užší pojetí sociální politiky. Širší představuje určitou koncepci společnosti a s ní související základní ideje dotýkající se i hospodářských a politických vztahů ve společnosti. Úzké pojetí vidí sociální politiku jako konkrétní dílčí sociální opatření a sociální dávky, které mají poskytnout pomoc v tíživé sociální situaci.<sup>14</sup> Druhou často se vyskytující dichotomií je rozlišení mezi aktivní či perspektivní a pasivní či retrospektivní sociální politikou. Aktivní směřuje k sociální ochraně jedince ex-ante, snaží se tedy o preventivní předcházení sociálním událostem. Pasivní naopak zasahuje až ex-post, vykonává funkci terapeutickou a rehabilitační po již nastalých sociálních událostech.<sup>15</sup>

Efektivní sociální politika podporuje úspěšnost hospodářské politiky. Současně však míra úspěšnosti hospodářské politiky limituje možnosti sociální politiky.

Charakter sociální politiky vymezují vytyčené cíle. Zvolený cíl, principy a funkce sociální politiky tedy určují její obsah a následně úlohu subjektů a volbu nástrojů. Většinou bývá stanoven jeden obecný cíl, k němuž má vést soustava partikulárních cílů. Obecný cíl sociální politiky představuje zpravidla snaha o soustavné zdokonalování životních podmínek lidí a rozvíjení osobnosti člověka.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Potůček, Martin: *Sociální politika*, Praha: Slon 1995, s. 31.

<sup>14</sup> Srov. Večeřa, Miloš: *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha: Slon 2001, s. 29.

<sup>15</sup> Tomeš, Igor: *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*. Praha: Socioklub 2001, s. 16.

<sup>16</sup> Srov. Krebs, Vojtěch a kol.: *Sociální politika*. Praha: ASPI Publishing 2002, s. 27.

Principy, na nichž sociální politika může spočívat, jsou sociální spravedlnost, sociální solidarita, univerzalita, zásluhovost, subsidiarita a participace.<sup>17</sup>

V oblasti funkcí sociální politiky odborná literatura zpravidla vymezuje pět základních. Jedná se o funkci ochrannou, distribuční a redistribuční, homogenizační, stimulační a preventivní. V rámci ochranné funkce řeší sociální politika již vzniklé znevýhodnění jedince nebo skupiny ve vztazích k ostatním. Snaží se o zmírnění či odstranění důsledků sociálních událostí. Ochranná funkce tvoří tradiční a nejstarší prvek sociální politiky. Distribuční a redistribuční funkce se snaží o změnu postavení jedinců na trhu, realizace této funkce je velmi složitá. Homogenizační funkce je spojená s funkcí předchozí. Směřuje k určitému příjmovému vyrovnání, ke zmírňování sociálních rozdílů v životních podmínkách sociálních objektů, snaží se odstraňovat rozdíly, které jsou považovány za neodůvodněné. Nemá ale vytvářet nivelizaci. Stimulací se snaží sociální politika podporovat, podněcovat nebo vyvolávat určité žádoucí sociální jednání jednotlivců i skupin. Sociální politika tak usiluje o napomáhání hospodářskému rozvoji a prosperitě. Poslední rozeznávanou funkcí je prevence, jež představuje snahu předcházet škodám na životě a zdraví, nepříznivým i nežádoucím sociálním situacím. Sociální politika se tak pokouší odstraňovat příčiny různých sociálních situací.<sup>18</sup>

Nástroje sociální politiky představují velmi široké spektrum. Základní rámec sociálně politických opatření vytváří právní řád, sociálněprávní legislativa a programové koncepce vlády.<sup>19</sup> Další představují ekonomické nástroje, jakými jsou

---

<sup>17</sup> Srov. Fachinelli, Hana: *Sociální politika a sociální zabezpečení*. Ostrava: Vysoká škola báňská 2003, s. 15 a Arnoldová, Anna: *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*, I. část. Praha: Karolinum 2007, s. 37–38.

<sup>18</sup> Srov. Arnoldová, Anna: *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*, I. část. Praha: Karolinum 2007, s. 32–36.

<sup>19</sup> Srov. Arnoldová, Anna: *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*, I. část. Praha: Karolinum 2007, s. 37.

daně či příspěvky na sociální pojištění atd. V úzké souvislosti s ekonomickými nástroji jsou systémy různých dávek a služeb, které se také uplatňují jako sociálně politické nástroje.

Sociální politika vždy přímo i nepřímo vstupuje do řady oblastí společenského života, v závislosti na přijatém modelu sociální politiky a modelu sociálního státu. Největší rozdíly jsou dány rozsahem garancí a intervencí státu a rozsahem finanční spoluúčasti občana.

Těžiště působnosti sociální politiky spočívá často v oblasti sociálního zabezpečení. Termín sociální politika není možné v žádném případě užívat jako synonymum pojmu sociální zabezpečení.<sup>20</sup> Sociální zabezpečení lze definovat jako soubor institucí, zařízení a opatření, prostřednictvím a s pomocí kterých se uskutečňuje předcházení, zmírňování a odstraňování následků sociálních událostí. Jedná se přitom o sociální události konsenzuálně dohodnuté, jejichž společným jmenovatelem je nedostatek či hrozba nedostatku příjmu z výdělečné činnosti nebo v důsledku mimořádných výdajů. Základními sociálními událostmi, které sociální zabezpečení zpravidla pokrývá, jsou nemoc a jiná porucha zdraví, pracovní neschopnost, invalidita, těhotenství a mateřství, nezaopatřenost dítěte, dosažení určitého věku čili stáří, nezaměstnanost, ztráta živitele a smrt, stav hmotné a sociální nouze a nedostatečný příjem.<sup>21</sup>

Sociální politiku také nelze zaměňovat s dalším důležitým pojmem, jímž je sociální stát (welfare state). Tento termín někdy také bývá překládán jako stát blahobytu. I u tohoto pojmu narážíme na obdobný problém s definicí jako u termínu

---

<sup>20</sup> I pojem sociální zabezpečení není chápán zcela jednotně a jeho obsahová náplň se v čase proměňovala. Za nutné považuji zmínit, že v období let 1945 až 1948 v ČSR bylo pod termínem sociální zabezpečení chápáno zajištění osob, které nespádaly pod ochranu sociálního pojištění či do oboru péče o mládež. V této práci však bude používáno pojmu sociální zabezpečení tak, jak se relativně ustálil v současném odborném diskursu v ČR.

<sup>21</sup> Srov. Tomeš, Igor: *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*. Praha: Socioklub 2001, s. 22, Fachinelli, Hana: *Sociální politika a sociální zabezpečení*. Ostrava: Vysoká škola báňská 2003, s. 110 a Večeřa, Miloš: *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha: Slon 2001, s. 86–88.

sociální politika, protože neexistuje jen jeden jeho typ, což je dáno tím, že sociální státy se vyvíjely v různých ekonomických, politických a sociálních podmínkách i v různých dobách. Sociální stát proto existuje ve velkém množství modifikací. Navíc důležitou roli při jeho definování hrají také odlišné výchozí názorové, hodnotové a ideové přístupy autorů a teoretiků, zabývajících se touto problematikou. Velmi přínosný způsob třídění různých definic sociálního státu přináší článek Jakuba Rákosníka *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*.<sup>22</sup> Autor zde vytyčil čtyři základní skupiny, do nichž je možné jednotlivé definice sociálního státu rozřadit. Jedná se o institucionální, normativní, kvantitativní a společenskou skupinu. Podívejme se nyní na jednotlivé definice sociálního státu v rámci těchto skupin.

S institucionální definicí se setkáváme u Chicago Usui, Johna Baldocka a Nicka Manninga. Usui vymezuje sociální stát jako stát, v němž vláda pečuje o zajištění životní úrovně pomocí shromažďování zdrojů a jejich distribucí v podobě peněz, věcí a služeb svým občanům.<sup>23</sup> Baldock a Manning ve svém sborníku definují sociální stát jako institucionální uspořádání, skrze něž stát rozděluje peníze, věci a služby svým občanům.<sup>24</sup> Výhodou a současně i nedostatkem institucionálních definic je jejich přílišná obecnost. V českém prostředí institucionální definici nalézáme u Libora Musila, který sociální stát nazírá jako instituci právní záruky uspokojení sociálních potřeb občanů moderním státem. Tuto definici poté ještě zajímavě rozšiřuje, když vymezuje sociální stát jako situaci, v níž občané státu v okamžiku oslabení nebo ztráty své schopnosti zabezpečit sobě

---

<sup>22</sup> Rákosník, Jakub: *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*. In: *Historická sociologie*, roč. 1, č. 1, (v tisku).

<sup>23</sup> Usui, Chicago: *Welfare State Development in a World System Context: Event History Analysis of First Social Insurance Legislation Among 60 Countries, 1880–1960*. In: Janoski, T., A. M. Hicks (eds.): *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press 1994, s. 272.

<sup>24</sup> Baldock, J., N. Manning, S. Vickerstaff (eds.): *Social Policy*, Oxford: Oxford University Press 2007, s. 30.

nebo těm, kdo jsou na nich závislí, očekávanou ekonomickou nebo sociální podporu nejsou odkázáni na dobrovolnou pomoc příbuzných a spoluobčanů a mají právní nárok na poskytnutí pomoci.<sup>25</sup> Tímto rozšířením své definice se Musil výrazně přiblížil k další skupině, jíž je skupina normativních vymezení.

Normativní definice jsou v současné době ve společenských vědách dominantní a nejrozšířenější. Normativní definice vychází z představy, že sociální stát není pouhým institucionálním uspořádáním, ale spočívá na určité představě o blahu společnosti a má jasně daný cíl, k němuž směřuje činnost sociálních institucí.<sup>26</sup> Normativní definice jsou silně ovlivněny konceptem sociálních práv T. H. Marshalla. Jádrem sociálního státu se pak stává právě institut sociálního občanství. Marshall vymežil tři druhy práv – občanská, politická a sociální – občanů, k jejichž realizaci postupně docházelo. Rozvoj sociálních práv, která měla zajistit minimální úroveň ekonomického blahobytu a sociálního zabezpečení, pak nastává po druhé světové válce a ovlivňuje i podobu státu. V rámci normativních definic tedy sociální stát svým institucionálním uspořádáním směřuje k naplnění ideálu sociálního občanství čili sociální bezpečnosti svých občanů. Termín sociální bezpečnost se prosadil během druhé světové války v souvislosti s Beveridgeovým plánem a znamenal v podstatě komplexní sociální zajištění všech obyvatel na občanském principu při všech relevantních sociálních událostech, které mohly mít negativní dopad na jejich život, a to od narození až do smrti. Jednalo se o univerzální zajištění, které nemělo spočívat ani na principu potřebnosti ani na principu zásluhovosti.<sup>27</sup>

V českém prostředí se setkáváme s normativním vymezením sociálního státu u řady autorů, např. u Martina

---

<sup>25</sup> Musil, Libor: *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno: Doplněk 1996, s. 9.

<sup>26</sup> Srov. Rákosník, Jakub: *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*. In: *Historická sociologie*, roč. 1, č. 1, (v tisku).

<sup>27</sup> Srov. F. V.: *Plán sociální bezpečnosti*. In: *Sociální revue*, roč. XXI, 1946, s. 49–52, Rákosník, Jakub: *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*. In: *Historická sociologie*, roč. 1, č. 1, (v tisku).



Potůčka, Igora Tomeše, Miloše Večeři i Jakuba Rákosníka. Potůček, jehož definice je nejpoužívanější a nejcitovanější, považuje za sociální stát takový stát, v němž se v zákonech a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž věcí veřejnou. Každému z jeho občanů se dostává alespoň určitého uznaného minima podpory a pomoci v různých životních situacích, které jej či jeho rodinu ohrožují.<sup>28</sup> Večeřa naproti tomu vymezuje sociální stát jako stát, ve kterém je demokraticky organizovaná moc prostřednictvím sociálního zákonodárství a činností státních orgánů a institucí garantem zajištění základního příjmu pro každého jedince a jeho rodinu na úrovni životního minima, poskytuje sociální dávky umožňující předejít, zmírnit nebo překonat sociální rizika v důsledku možných sociálních událostí s cílem zajistit přiměřenou úroveň sociálního bezpečí a suverenity jedince a zajišťuje poskytování veřejných sociálních služeb (zejména v oblasti školství a zdravotnictví) odpovídající úrovně pro všechny jedince bez ohledu na jejich sociální status.<sup>29</sup>

V reakci na normativní vymezení se rozvinuly postupně kvantitativní definice sociálního státu. Jejich čelným představitelem je švédský sociolog Göran Therborn,<sup>30</sup> podle něhož se stát stává sociálním v okamžiku, kdy jeho sociální výdaje předčí všechny ostatní rozpočtové výdaje. Kvantitativní definice má výhodu ve svém oproštění se od jakýchkoli hodnot, které mohou normativní definice limitovat pouze na evropský prostor či na oblast Západu, na druhou stranu má ale také řadu

---

<sup>28</sup> Viz Potůček, Martin: *Sociální politika*, Praha: Slon 1995, s. 35–37. Viz též Potůček, Martin: *Křížovatky české sociální reformy*, Praha 1999, s. 56.

<sup>29</sup> Večeřa, Miloš: *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha: Slon, 2001, s. 28.

<sup>30</sup> Viz Therborn, Göran: *States, Populations and Productivity: Towards a Political Theory of Welfare State*. In: Lassman, P. (ed.): *Politics and Social Theory*. London: Routledge 1989; Srov. Rákosník, Jakub: *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*. In: *Historická sociologie*, roč. 1, č. 1, (v tisku).

nevýhod a není schopna dostatečně dobře postihnout kvalitativní stránku daných sociálních výdajů.

Oproti předchozím skupinám společenské definice sociální stát nechápu jako formu mocenské instituce, ale naopak jako specifický typ společnosti. S tímto pojetím se setkáváme například u Pieta Thoene, pro nějž je sociální stát typem společnosti, ve které vláda na sebe převezme odpovědnost za ekonomickou, sociální a politickou prosperitu (blaho) svých občanů.<sup>31</sup> Stephan Lessenich považuje sociální stát za konkrétní historickou formu společnosti, která představuje určitý specifický způsob politicky uspořádaného zespolečenštění.<sup>32</sup>

Jako sociální stát můžeme tedy označit politický systém, který usiluje o ekonomické a sociální zabezpečení občanů v případě sociální potřeby, o omezení příjmových nerovností a o udržitelný ekonomický rozvoj. Sociální stát může sledovat řadu cílů, jakými jsou blahobyt občanů, sociální nezávislost na trhu práce, sociální jistota a zabezpečení, dosažení sociální rovnosti a vyšší sociální spravedlnosti, emancipace jedince a společnosti, zlepšení kvality společenského systému.<sup>33</sup> Jako nástroje k dosahování cílů mohou sloužit systémy zajišťování vzdělávání obyvatelstva, zdravotní péče, sociální zabezpečení, státní kontrola a regulace trhu a výroby či zajišťování zaměstnanosti.

Vedle rozdílnosti cílů sociální státy také odlišuje to, co se snaží zabezpečit pro své občany i jakými institucemi a prostředky o zabezpečení usilují, či zda se zaměřují na některé

---

<sup>31</sup> Viz Arnoldová, Anna: *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*, I. část. Praha: Karolinum 2007, s. 12.

<sup>32</sup> Lessenich, Stephan: *Sociologische Erklärungsätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats*. In: Allmendinger, J., Mayerhofer, W. L. (ed.): *Soziologie und Sozialstaats – Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*, München: Juventa 2000. Cit. dle Rákosník, Jakub: *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*. In: *Historická sociologie*, roč. 1, č. 1, (v tisku).

<sup>33</sup> Srov. Arnoldová, Anna: *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*, I. část. Praha: Karolinum 2007, s. 17.

konkrétní společenské vrstvy nebo na společnost jako celek. Miloš Večeřa tyto aktivity rozděluje do dvou skupin. V rámci první se sociální stát snaží zajistit minimální příjem, nějaké životní minimum nebo minimální mzdu. Druhou skupinu představuje úsilí o sociální zabezpečení a sociální služby, které představují sociální pojištění, péče o zdraví, zabezpečení v nezaměstnanosti, bydlení a vzdělávání.<sup>34</sup>

Autoři Rose a Shiratori poznamenávají, že růst nabídky sociálních služeb a dávek ze strany státu vede k postupné redukci významu služeb a zdrojů poskytovaných trhem a domácnostmi. Tato redukce může vést buď k vytvoření monopolu, pokud se stát stane jediným producentem blahobytu, nebo ke vzniku smíšené společnosti, jestliže růst nabídky ze strany státu zcela nepotlačí ostatní způsoby saturace potřeb obyvatelstva.<sup>35</sup>

Sociální vědy vytvořily s postupem času také velkou řadu typologií sociálních států, které obvykle vychází ze dvou hledisek – z pojetí solidarity mezi občany a pojetí vztahu mezi ekonomikou a sociální politikou. Nejčastěji jsou užívány typologie Titmussova a Esping-Andersenova. Richard Titmuss koncem 70. let rozlišil tři typy. Reziduální, pracovně-výkonový a institucionálně-redistributivní. Těmto třem ideálním typům v podstatě odpovídají tři typy sociálního státu, jež nalzáme u Gøsta Esping-Andersena v jeho knize *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, v níž autor vytyčil rozdílnost jednotlivých forem na základě způsobu stratifikace a míry dekomodifikace a vztahů mezi státem, trhem a rodinou. Esping-Andersen rozlišuje liberální, konzervativní a sociálnědemokratický model sociálního státu.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Večeřa, Miloš: *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha: Slon 1996, s. 79.

<sup>35</sup> Rose, Richard, Shiratori, Rei (eds.): *The Welfare State East and West*. New York: Oxford University Press 1986, s. 21–22.

<sup>36</sup> Bližší vymezení těchto ideálních typů viz Potůček, Martin: *Sociální politika*, Praha: Slon 1995, s. 39–40.

Z výše uvedeného je patrné, jak velmi obtížné je definovat termíny sociální politika, sociální zabezpečení a sociální stát. Hlavním cílem této práce je postihnout, jaká byla náplň těchto tří oblastí v poválečném Československu v období let 1945 až 1948 a zachytit tak typologii, definici, koncept i praxi sociální politiky a sociálního státu v tomto období.

## **Inspirační a myšlenkové zdroje, vlivy a důvody poválečné transformace československé sociální politiky a sociálního pojištění**

Přirozenou reakcí na velkou hospodářskou krizi byla již ve třicátých letech formulace mnoha myšlenek sociálního státu. Po druhé světové válce se tyto myšlenky staly významnými zdroji snah o zajištění sociální bezpečnosti obyvatelstva mnoha evropských zemí. V celé Evropě panoval obecný trend posunu doleva, který se vyznačoval zvýšenou péčí státu o sociální bezpečnost a pohodlí obyvatel. Zároveň válečnými zkušenostmi dotčení občané evropských zemí po válce volali po rozšíření občanských práv i do sociální oblasti. Obecně panovala velká touha po zavedení sociální spravedlnosti. V ČSR mělo být sociální zabezpečení občanů realizováno především prostřednictvím rekonstrukce starého systému sociálního pojištění, jeho přestavbou na pojištění národní, které mělo zabezpečit okolo 95 % obyvatelstva. Došlo k celkové proměně nazírání úkolů sociální politiky a společně s tím i úkolů státu v této oblasti. Právě stát měl zabezpečit své občany před sociálními riziky, která jim mohla hrozit.

Po druhé světové válce tedy došlo v Československu k významné proměně sociální politiky a jejího nazírání, stejně tak jako nazírání na úlohy a úkoly sociálního zabezpečení obyvatel. Obecně, nejen v ČSR, došlo k vytváření řady nových hospodářských a sociálních projektů. Tyto projekty nelze chápat bez přihlédnutí k zdrojům, jimiž byly inspirovány. Československo vždy udržovalo kontakt s ostatními zeměmi civilizovaného světa, a proto i vývoj v těchto zemích patrnou měrou ovlivnil jeho myšlenkové tradice. Změny spojené s novými teoretickými východisky a koncepcemi, ke kterým

docházelo v jednotlivých sociálních systémech evropských států a USA, se vždy jistým způsobem promítly i do života české společnosti.

Pro pochopení poválečných změn je nutné alespoň stručně zmínit kořeny a východiska této transformace. Pro větší přehlednost použiji čtveré dělení kořenů transformace – na zahraniční a domácí, na mezinárodně-politické a v neposlední řadě na historické, které ovšem úzce souvisejí se všemi předchozími.

Historické zdroje poválečného dění v oblasti československé sociální politiky a změny v myšlení mnoha československých odborníků a politiků, i samotných občanů, lze spatřovat v tradicích a hodnotách země, zkušenostech s velkou hospodářskou krizí a v dramatickém vývoji konce třicátých let, následné změně mezinárodního postavení a samozřejmě pustošivé druhé světové válce. Velká hospodářská krize a válka velmi ovlivnily dění nejen v Československu, ale v celém světě. Obě tyto události zasáhly do dějin západních zemí natolik, že již nebylo prakticky možné navrátit se k předchozímu stavu a vyvolaly pochopitelné snahy zabránit opakování podobných událostí.<sup>37</sup>

Již ve třicátých letech a poté během války začala řada ekonomů, sociálních teoretiků a vlád uvažovat o řešení, jak těmto událostem předejít. Východisko bylo spatřováno v mobilizaci zdrojů, které by poskytly občanům základní sociální bezpečnost, práceschopným by byla poskytnuta práce a přiměřená odměna a ostatním základní sociální příjmy a nejnutnější sociální služby.<sup>38</sup> Toto ovšem nebylo možné uskutečnit bez posílení úlohy státu v sociální i hospodářské oblasti. Přeměna teoretického uvažování a změny v sociálních

---

<sup>37</sup> Kalinová, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004, s. 15.

<sup>38</sup> Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007, s. 25.

systemech jednotlivých západních zemí se odrazily i v myšlení a programech zahraničního a domácího odboje, i poválečných československých politiků, teoretiků a odborníků.

K nejvýznamnějším zahraničním zdrojům poválečných sociálních a hospodářských projektů patřili práce Johna Maynarda Keynesa a tzv. Beveridgeova zpráva, vypracovaná za války ve Velké Británii. V menší míře se uplatnil i model sovětského plánování.

Právě práce Johna M. Keynesa se staly inspiračním zdrojem pro řešení důsledků velké hospodářské krize a později východiskem projektů sociální bezpečnosti. Uplatnily se jako hlavní metodologický i teoretický směr hospodářské a sociální politiky po několik poválečných desetiletí. Před válkou Kenesovy myšlenky ovlivnily především dění v USA, v evropských státech se v plné míře začaly uplatňovat teprve až po válce. V USA se vycházelo při řešení krize z raných Keynesových prací. Spojené státy musely v důsledku ničující hospodářské krize opustit tradičně obhajované zásady individualismu a vybudovat jistý model sociálního státu. Obnovu hospodářství zahájil New Deal amerického prezidenta Franklina Delano Roosevelta. Vážná situace byla řešena zásahy státu do hospodářství. Stát podporoval investování nevyužitých finančních zdrojů, upravoval daně, prostřednictvím veřejných investic vytvořil řadu míst pro nezaměstnané a pro ochranu občanů před sociálními riziky přijal řadu sociálních zákonů.

Keynesovo nejméně významné dílo *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz* bylo vydáno až roku 1936 a právě myšlenky tohoto díla začaly být široce uplatňovány v poválečném období. Keynes se domníval, že nemocnou ekonomiku je možné vyléčit pouze pomocí zvýšení poptávky. Aby dosáhl svého cíle, doporučoval podpořit zvýšení investic a spotřebu obyvatelstva. Protože v normální tržní ekonomice neexistovaly síly, které by něco takového provedly, měl řízení ekonomiky vnějšími zásahy usměrňovat stát – měla být zvýšena

dědická daň a progresivním zdaněním důchodů měla být podpořena spotřeba a snížen sklon k úsporám. Státní politika měla podporovat méně majetné vrstvy, aby mohly více spotřebovávat.

Nejvýznamnější sociální projekt byl zpracován za druhé světové války ve Velké Británii.<sup>39</sup> V červnu roku 1941 byla vytvořena vládní komise, jejímž úkolem bylo vypracovat reformu britského systému sociálního zabezpečení. Dokončen byl návrh reformy v průběhu roku 1942 a v listopadu téhož roku jej předseda komise lord William H. Beveridge předložil veřejnosti. Tento návrh vstoupil do dějin pod názvem Beveridge report, jeho celý název zněl Social Insurance and Allied Services: Report by sir W. Beveridge. Beveridge report byl nejvyššími britskými státními orgány a vládou projednáván v průběhu dramatického roku 1943. Tento ambiciózní projekt měl zlepšit životní podmínky obyvatelstva eliminací hlavního problému sociální bezpečnosti – nezaměstnanosti. Byl ucelenou koncepcí sociální politiky, podle které měla sociální ochrana zabezpečovat všechny občany před sociálními riziky a všemi sociálními zly, jako je bída, nemoc, nevědomost, zanedbanost a zahálka. Tohoto mělo být dosaženo prostřednictvím sociálního pojištění, státní sociální pomoci a různých příspěvků. Počítalo se také s částečným zestátněním.<sup>40</sup>

V roce 1944 vydal William Beveridge svou další práci Plná zaměstnanost ve svobodné společnosti – Full Employment in a free Society, v níž podrobně zpracoval své názory, jakým způsobem se vypořádávat s nezaměstnaností a podrobně rozebral předchozí ekonomické krize. Se jménem lorda

---

<sup>39</sup> Kalinová, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004, s. 20–24, Potůček, Martin: *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství Slon 1995, s. 19–24.

<sup>40</sup> V odborech byl zpracován Dr. Haasem stručný výtah z Beveridgeovy zprávy. Viz VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 4, inv. j. 3/2j.



Beveridge je spojen i odborný výraz „welfare state“, který byl použit v obou zmíněných dílech.<sup>41</sup>

S měnícím se poměrem sil ve světě během druhé světové války začal být čím dál tím více patrný i vliv Sovětského svazu. Na mnohé působila atraktivita modelu plánovaného hospodářství. Chyběly informace o faktickém stavu sovětské ekonomiky, z čehož vyplývalo, že se tento model mohl stát vzorem pro ostatní státy. Nejinak tomu bylo i v případě Československa, ale sovětský vzor se zde v plné míře uplatnil teprve až při přestavbě sociálního systému po únoru roku 1948.<sup>42</sup>

K mezinárodněpolitickým vlivům lze počítat celkové poválečné uspořádání světa, rozdělení Evropy na sféry vlivu a zařazení Československa do sféry Sovětského svazu. A nezanedbatelný pro pozdější uspořádání světa byl i faktický vývoj válečných událostí, kdy většinu republiky osvobodila Rudá armáda. Také je velmi významný celoevropský celkový posun na poli politiky doleva.

A nyní se dostávám k domácím zdrojům a vlivům na poválečnou změnu sociální politiky. I Československo mělo nemalé zkušenosti s řešením velké hospodářské krize. Ve 30. letech byla i zde přijata řada mimořádných opatření a postupně rostla úloha státu při řešení hospodářských těžkostí a sociálních problémů. Již v této době znala československá odborná veřejnost i politikové myšlenky Keynesovy teorie, New Dealu i ekonomiky národohospodářského plánování v SSSR. Někteří se s těmito myšlenkami v průběhu předválečných let ztotožnili a pokoušeli se je aplikovat při řešení hospodářské

---

<sup>41</sup> Večeřa, Miloš: *Sociální stát: východiska a přístupy*. Praha: Sociologické nakladatelství Slon, 1993, s. 43–51.

<sup>42</sup> Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, Diplomová práce FF UK 2006, s. 20.

krize. Obecně panovala představa, že se určité státní zásahy osvědčily (viz názory ministra sociální péče J. Nečase).<sup>43</sup>

Během války formulovaly jednotlivé složky odboje své návrhy budoucího poválečného vývoje Československa, přičemž samozřejmě byly ovlivněny zkušenostmi z 30. let. Právě zkušenosti s řešením hospodářské krize se staly zdrojem inspirace pro jejich programy. K těmto myšlenkovým zdrojům ještě později přibyl již výše zmíněný sociální projekt W. Beveridge. Vedle zahraničních vlivů bychom ale neměli opomenout ani působení tradice vlastních, československých ekonomických a sociálních myslitelů, včetně duchovního odkazu sociální filozofie prezidenta Tomáše Garrigua Masaryka.

V rámci československého londýnského exilu byla pozornost soustředěována především na Beveridgeův sociální projekt. Na propagaci a rozboru Beveridgeových prací z roku 1942 a 1944 se podíleli v Londýně především sociální demokraté František Němec a Jaromír Nečas v časopise *Čechoslovák* nebo ve vlastních pracích. Navíc již v lednu 1943 pořídil dr. Jiří Fischer pod názvem *Plán sociální bezpečnosti jedenasedmdesáti stránkový výtah z Beveridgeovy zprávy*. Úvod k výtahu z jeho díla napsal tehdejší ministr sociální péče a zdravotnictví v exilové vládě, slovenský sociálně demokratický politik Ján Běčko a předmluvu napsal dokonce samotný William Beveridge.

Velmi významný byl i vliv druhého československého prezidenta Edvarda Beneše, který své názory na řešení řady problémů a na možné poválečné uspořádání formuloval již během roku 1941 a 1942 ve své knize *Demokracie dnes a zítra*.<sup>44</sup> V této knize prezentuje Beneš své hluboké uvědomění si nedostatků předválečné demokracie a nutnost jejích reforem.

---

<sup>43</sup> Nečas, Jaromír: *Likvidace nezaměstnanosti*. Praha: Společnost pro plánované hospodářství 1938.

<sup>44</sup> Beneš, Edvard: *Demokracie dnes a zítra*. Praha: Čin 1946.

Edvard Beneš si dobře uvědomoval, že právě probíhající válka sebou přinese značnou změnu společenských poměrů. Domníval se, že demokracie politická již nebude postačovat, že bude nutné vytvořit novou demokracii, „demokracii sociální a hospodářskou“. A zároveň mínil, že tyto změny budou mnohem radikálnější než doposud a vyžádají si rozsáhle změny společnosti. Sám o tom napsal: „Ani sociální zákonodárství a sociální reformismus konce 19. a začátku 20. století, v řadě pokrokových států usilovně prováděný, už dnes nestačí. Nutno sáhnout hlouběji k opatřením strukturálním, tj. kolektivizujícím a socializujícím.“<sup>45</sup>

Úpravou sociálního pojištění a tím změnou systému sociálního zabezpečení se zabývala i československá zahraniční vláda. Ke spolupráci na vytvoření návrhu na rekonstrukci československého sociálního pojištění přizvala koncem roku 1944 odborníka na sociální pojišťovnictví Emila Schoenbauma, který tou dobou působil v Mezinárodním úřadu práce. Následně byl na počátku roku 1945 vytvořen Návrh na reformu sociálního pojištění v ČSR, který byl uveřejněn k diskusi jako návrh programu pro reformu pojišťovnictví.

Komunistický odboj v Moskvě žádný program, který by shrnoval jeho plány na změny v hospodářské a sociální politice, nevypracoval. Komunisté se soustředili především na politické otázky a na upevnění svého politického postavení. Hospodářské a sociální otázky měly být řešeny až následně.<sup>46</sup>

Teoretické plány na budoucí uspořádání země vznikaly i v domácím československém odboji. Významný ideový program vytvořilo odbojové hnutí Petiční výbor věrni zůstaneme (PVVZ). Z PVVZ vzešel programový dokument *Za svobodu do*

---

<sup>45</sup> Beneš, Edvard: *Demokracie dnes a zítra*. Praha: Čin 1946, s. 244–245.

<sup>46</sup> Srov. Průcha, Václav, Kalinová, Lenka: *Koncepce budoucí hospodářské a sociální politiky v československém odboji za druhé světové války*. In: *Acta Oeconomica Pragensia*, 2005, roč. 13, č. 3, s. 95.

nové Československé republiky,<sup>47</sup> v němž autoři formulovali své názory na poválečný vývoj státu. Tento program byl kolektivním dílem.<sup>48</sup> Na jaře 1940 vzniklo Ústřední vedení odboje domácího (ÚVOD). ÚVOD schválilo dokument *Za svobodu* jako oficiální program odboje. Práce na tomto dokumentu byly ukončeny na podzim 1941. Autoři programu očekávali po válce rozsáhlé změny spojené s výraznou socializací Československa. Požadovali odstranění nezaměstnanosti a hospodářských krizí. Vyslovovali se pro zavedení plánovaného hospodářství, provedení pozemkové reformy a zachování pouze malého a středního soukromého kapitálu. V programu nalézáme požadavek soustředění všeho kolektivního pojištění, odbyrokratizování, zhospodárnění pojištění a úpravy starobních důchodů na existenční minimum i rozšíření pojištění na osoby samostatně hospodařící. Většina představitelů PVVZ a ÚVOD se nedožila konce války. Přesto myšlenky jejich programu působily dál na československý odboj a ovlivnily později i obsah Košického vládního programu.

Dalším významným dílem vzniklým za okupace, které se týkalo sociálního pojištění a sociální bezpečnosti, byla práce RNDr. Viléma Havlíka (rady Ústřední sociální pojišťovny) *Důvody a zásady nové úpravy sociálního pojištění*. Havlík zde zevrubně analyzoval problémy sociálního pojištění a svou představu budoucího národního pojištění.<sup>49</sup> Havlík byl mezi odborníky vůdčí osobou teoretického uvažování o budoucí

---

<sup>47</sup> *Za svobodu do Československé republiky: Ideový program domácího odbojového hnutí vypracovaný v letech 1939–1941*. Praha: Knihovna Nová svoboda 1945.

<sup>48</sup> Kalinová, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004, s. 32–39.

<sup>49</sup> Kulhánek, František: *Před národním pojištěním*, Praha: Sociálně politický spolek „Svépomoc“ 1946, s. 6; srov. nevydaný článek Bohumíra Šmýdy, *K historii vzniku národního pojištění*. Viz VOA ČMKOS, fond Kabinet dějin odborů (KDO), kart. 13, inv. j. 60. Dr. Šmýd, Bohumír: *K historii vzniku národního pojištění (Vzpomínky účastníka k 20. výročí)*, Kalinová, Lenka: *Změny sociálního systému v Československu po druhé světové válce v kontextu vývoje ve vyspělých zemích*. In: Kárník, Zdeněk, Kopeček, Michal (ed.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu*, sv. 1. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Dokořán, 2003, s. 137.

podobě sociálního pojištění. Bohužel se nedožil konce války, neboť byl v srpnu roku 1944 zatčen a následně zahynul při transportu do koncentračního tábora v Mauthausenu.

Před koncem války došlo též k soustředění odborníků v rámci odborového hnutí. Do té doby pracovali na námětech a programech pro dobu osvobození jednotlivci bez užšího kontaktu s ostatními. Až po vzniku České národní rady (ČNR) a rozdělení práce mezi ní a ROH a od doby, kdy bylo přijato rozhodnutí, že sociální pojištění je záležitostí odborů, nastala změna v plánování rekonstrukce sociálního pojištění.<sup>50</sup> Reprezentanti ROH a sociálně pojišťovací odborníci vstoupili ve styk se sociálně pojišťovacími pracovníky a následně jmenovali své důvěrníky pro další práci. Na počátku roku 1945 byly vypracovány zásady budoucího vybudování sociálního pojištění, které byly následně pojaty do programu ÚRO i ČNR, měly být také dodány československé zahraniční vládě.<sup>51</sup> Následně se ve dnech 30. dubna a 1. května 1945 sešli sociálně političtí odborníci a pracovníci na plenární schůzi k poradám o budoucím vývoji ve veřejnoprávním pojišťovnictví.<sup>52</sup> 1. května 1945 byla vydána první rezoluce ROH. Těmito poradami vyvrcholilo a zároveň skončilo první období plánování příprav národního pojištění. Období, které je možné označit jako období příprav tajných. Na poradách byly dohodnuty zásady budoucího sociálního pojištění jako pojištění národního. Byly připraveny dispozice pro převzetí správy sociálního pojištění a stanoveny směrnice pro prozatímní správu pojištění. Byla zde proklamována zásada, že správa a řízení pojištění přísluší odborům.

---

<sup>50</sup> *Pohled nazpět*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 52.

<sup>51</sup> *Pohled nazpět*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 53.

<sup>52</sup> Srov. *Pojišťovací sněm*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 102–108, konkrétně projev Dr. Hlaváčka.

## **Sociální problematika v programech čtyř poválečných vlád 1945–1948**

### **Košický vládní program**

Nový sociální program se stal i součástí programu první poválečné československé vlády, tzv. košické vlády Národní fronty Čechů a Slováků, jmenované 4. dubna 1945 prezidentem Benešem. 5. dubna na svém prvním zasedání vláda přijala již dříve v Moskvě dojednaný vládní program, který se do historie zapsal pod názvem Košický vládní program. Nová vláda si zde vytyčovala nejdůležitější priority pro poslední fázi války a pro následnou rekonstrukci osvobozeného Československa, byla zde formulována otázka mezinárodního postavení ČSR a poválečného politického, hospodářského a národnostního uspořádání. Ač se program vyslovoval k sociální oblasti ve velmi obecné rovině, nalézáme v něm jasně vyjádřené názory na formování budoucí sociální politiky státu. Program otvíral cestu k dalekosáhlým politickým a sociálně ekonomickým opatřením.<sup>53</sup>

Hlavním cílem v oblasti hospodářské politiky měla být poválečná rekonstrukce válkou silně narušeného průmyslu, jehož následné znárodnění v programu ještě nebylo uvažováno. Program zakotvoval i provedení nové pozemkové reformy na základě konfiskace majetku nepřátel a zrádců a jeho následného přerozdělení drobným rolníkům a bezzemkům v celé ČSR.

Oblastí sociální politiky a řešením sociálních otázek se zabývala především XIV. kapitola programu. Sociální politika

---

<sup>53</sup> Kocian, Jiří: *Sociální zákonodárství „košické“ vlády Národní fronty Čechů a Slováků (1945–1946)*. In: Kárník, Zdeněk, Měchýř, Jan (ed.): *K novověkým sociálním dějinám českých zemí*, sv. 4. *Zvraty a převraty 1939–1992*. Praha, Univerzita Karlova 2001, s. 57–69.

se měla stát významnou součástí poválečné obnovy státu a zahrnovat široké spektrum sociálních jistot a sociální péče. Vláda si zde kladla za hlavní cíl „položít základy velkorysé sociální politiky a sociální péče o všechny vrstvy pracujícího lidu měst i venkova“<sup>54</sup> a dále chtěla zajistit možnost práce pro všechny práceschopné, jímž by se za odvedenou práci dostalo výdělku dle jejich výkonu. Přičemž pracovní doba, mzdy i pracovní podmínky měly být zabezpečeny prostřednictvím kolektivních smluv a jejich dodržování mělo být chráněno příslušnou legislativou. Program zdůrazňoval zrovnoprávnění žen a mládeže. Měla jim být zajištěna stejná mzda za stejnou práci jako ostatním pracujícím. Velká pozornost byla věnována zabezpečení existence obětem války a národně osvobozovacích bojů, navrátilcům z fašistických žalářů a koncentračních táborů, rodinným příslušníkům vojáků a partyzánů, válečným invalidům, vdovám a sirotkům. Zvláštním a naléhavým úkolem se měla stát po skončení války urychlená „repatriace věrných občanů do jejich domovů“.<sup>55</sup> Velmi byla vyzdvihována důležitost péče o matku a dítě a péče o mládež, které měly stát v popředí sociální péče obecně. Všem dětem mělo být materiálně zajištěno právo na co nejvyšší vzdělání na základě jejich schopností. Vláda chtěla široce podporovat v rámci své populační politiky rodiny s velkým počtem dětí.

V Košickém vládním programu nalezneme již i obecné zmínky o budoucí rekonstrukci sociálního pojištění, ale národní pojištění zde ještě přímo zmíněno není. Vláda si za jeden ze svých cílů stanovovala „zabezpečit pracující pro případ nezaměstnanosti, nemoci, úrazu, invalidity i staroby“ a chtěla „postupně tuto péči rozšířit i na osoby samostatně činné, pokud nemají jiné existenční možnosti“.<sup>56</sup> Výdaje na sociální pojištění

---

<sup>54</sup> *Košický vládní program* (Program nové československé vlády národní fronty Čechů a Slováků), Praha: Svoboda 1984, s. 31.

<sup>55</sup> tamtéž, s. 32.

<sup>56</sup> tamtéž, s. 31, srov. viz Vrba, Václav: *Podněty k diskusi o národním pojištění*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 22.

všeho druhu měly být hrazeny v rámci celkového státního rozpočtu. Měla být zpřístupněna všechna sanatoria, lázně a ozdravovny všeho druhu a pro rekreační a ozdravné pobyty měly být zajištěny „zámky, letoviska a paláce, kde se dříve roztahovala cizácká šlechta a jiné cizopasné panstvo“.<sup>57</sup>

Vyzdvížena byla i nová poválečná úloha odborů. Obecně mělo být zaměstnancům zaručeno právo na sdružování v odborových organizacích a možnost svobodné volby svých zástupců v závodních výborech. Odbory a závodní výbory se měly stát „právoplatnými zástupci zaměstnanců před soukromými podnikateli i veřejnými úřady ve všech otázkách mzdové, pracovní i sociální politiky“.<sup>58</sup>

## **Program druhé vlády Zdeňka Fierlingera**

Dne 6. listopadu 1946 došlo k rekonstrukci košické vlády a jmenování druhé Fierlingerovy vlády. Uskutečnilo se tak v souvislosti s ustavením Prozatímního národního shromáždění v reminiscenci na Košický vládní program, který pravil, že po ustavení Prozatímního národního shromáždění, „president jmenuje novou vládu s ohledem na přiměřené zastoupení všech složek našeho národního odboje doma i za hranicemi“.<sup>59</sup> Došlo v ní oproti vládě předchozí jen k malé změně ve složení, na postu náměstka předsedy vlády byl Josef David po své rezignaci nahrazen Jaroslavem Stránským (v předcházející vládě ministr spravedlnosti) a ministrem spravedlnosti byl jmenován Prokop Drtina. 9. listopadu vláda předstoupila před PNS se svým programem, v němž se pravilo, že „Košický program bude dále

---

<sup>57</sup> tamtéž, s. 31.

<sup>58</sup> Tamtéž.

<sup>59</sup> *Košický vládní program* (Program nové československé vlády národní fronty Čechů a Slováků), Praha: Svoboda 1984, s. 10 .



rozvíjen a doplňován úkoly, které vyplývají z provedených již nebo prováděných postulátů Košického programu“.<sup>60</sup>

Program shrnoval nejnaléhavější úkoly nové vlády. Problematiky spojené se sociální oblastí se dotýkal na několika místech. Vláda pravila, že si je vědoma mimořádných úkolů sociální péče v poválečné době a že s ní jsou zároveň spojené velké mimořádné výdaje. Obnova měny a nové uspořádání finančního hospodářství mělo být uskutečněno „v duchu co největší sociální spravedlnosti“,<sup>61</sup> přičemž se vláda zavazovala, že „v každém případě občané sociálně slabí a hospodářsky nezajištění budou s to čerpati ze svých dosavadních zdrojů v míře zajišťující jejich existenci“.<sup>62</sup> Program v samostatné kapitole pojednával přímo i o národním pojištění.

V souvislosti s vzvednutou společenskou poptávkou po reformě prvorepublikového sociálního pojištění a v souvislosti s velkými ztrátami pojišťovacích fondů v době války a okupace vláda považovala za velmi nutné vybudovat „pro všechny pracující jednotné národní pojištění, zahrnující pojištění pro případ nemoci, mateřství, úrazu, invalidity, stáří, úmrtí a jiné“.<sup>63</sup> Bylo počítáno s tím, že organizačně sjednocené národní pojištění značně zlepší a zvýší léčebné i peněžité nároky a zajistí životní úroveň dosaženou prací. Vláda měla v úmyslu „co nejdříve připravit osnovu zákona o národním pojištění a předložit ji Národnímu shromáždění v přesvědčení, že jde o důležitou reformu, jejíž uskutečnění bude znamenati existenční zajištění všech kategorií pracujících občanů“.<sup>64</sup> Též byla velká pozornost věnována péči o oběti války a perzekuce, pro něž měl být zřízen zvláštní úřad při MOPSP, který měl také zajistit veškerou agendu a péči spojenou s repatriací.

---

<sup>60</sup> Programové prohlášení vlády Zdeňka Fierlingera ze dne 9. 11. 1945. Viz webové stránky vlády ČR <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1945-1960-csr/zdenek-fierlinger-2/programove-prohlaseni-28017/>.

<sup>61</sup> Tamtéž.

<sup>62</sup> Tamtéž.

<sup>63</sup> Tamtéž.

<sup>64</sup> Tamtéž.

## **Tzv. Budovatelský program vlády Klementa Gottwalda**

V květnu roku 1946 došlo k uskutečnění prvních poválečných voleb, po nichž jmenoval 2. července prezident novou vládu, v jejímž čele stanul komunist Klement Gottwald. 8. července předstoupila tato vláda před nové Ústavodárné národní shromáždění se svým programem. Program se zasazoval o větší prohloubení zásad Košického programu. Budovatelský program šel však dál než programy předchozí, neboť požadoval, aby v připravované ústavě bylo zakotveno, že „všem občanům přísluší právo na práci, právo na spravedlivou odměnu za vykonanou práci, právo na vzdělání, právo na odpočinek a na zaopatření v případě nezpůsobilosti k práci“.<sup>65</sup> Nová ústava také měla zaručit plnou rovnoprávnost žen. Velká část programu byla věnována dvouletému hospodářskému plánu. Jeho hlavním cíl představovalo zvýšení výroby statků nad předválečnou úroveň a zejména zvýšení životní úrovně československého lidu. Vláda se zavazovala, že za tímto cílem bude usilovat o postupné zrušení přidělového systému a zajištění dostatku spotřebního zboží za dostupnou cenu. Jedna z cest ke zvýšení životní úrovně obyvatel byla viděna ve „zvyšování množství spotřebních statků za současného snižování jejich cen“.<sup>66</sup> Další cestou měla být spravedlivá a správná mzdová a platová politika.

Program pojednával přímo i o úkolech, které viděla nová vláda jako nejdůležitější v oblasti sociální a zdravotní politiky. Vláda chtěla prohloubit zásady Košického vládnímu programu a v oboru sociální politiky nejprve splnit několik úkolů. Především mělo být zhrubněn sociální pojištění, které mělo být zároveň „účelně a organizačně sjednoceno, aby jeho služba byla přiblížena pojištěncům a aby v etapách bylo

---

<sup>65</sup> *Budovatelský program Gottwaldovy vlády*. Vydalo ministerstvo informací. V Praze v listopadu 1946.

<sup>66</sup> Tamtéž.

vybudováno především národní pojištění nemocenské a poté i národní pojištění důchodové“.<sup>67</sup> Do té doby, než dojde k uskutečnění celého národního pojištění, mělo být postupně zlepšováno důchodové pojištění zejména vyrovnáváním rozdílů mezi jednotlivými odvětvími pojištění v českých zemích a na Slovensku.

V oblasti zdravotní péče bylo právo na ochranu zdraví vnímáno jako jedno ze základních občanských práv. Plánovitě měla být budována velmi rozsáhlá, státem řízená zdravotní péče, která by kladla velký důraz především na preventivní péči.

Program opět věnoval velkou pozornost péči o matku a dítě. Proklamoval velmi důležitou potřebu snížení vysoké kojenecké úmrtnosti a podpory opatření pro zvýšení populace. Zabýval se i otázkou žen v domácnosti. Jejich práce měla být náležitě sociálně i hospodářsky oceňována. Péče o mládež měla ve sjednocené formě zcela přejít na stát. Po stránce sociální, zdravotní a výchovné měla být také „všestranně prohloubena péče o pracující a studující dorost“.<sup>68</sup> Zároveň chtěla vláda zajistit, aby se „mládeži dostalo co největšího všeobecného vzdělání a aby se nadaným dětem bez rozdílu sociálního původu umožnilo vzdělání vyšší“.<sup>69</sup> Ještě více chtěla vláda prohloubit péči o oběti obou válek a nacistické perzekuce. Invalidům, vdovám a sirotkům měly být upraveny důchody na takovou výši, aby jim zaručily přiměřenou životní úroveň. Váleční invalidé měli být přeškolení, aby bylo umožněno jejich zapojení do pracovního procesu, neboť stále panoval v Československu extrémní nedostatek pracovních sil. Postupně měla být také zvyšována hospodářská, sociální a kulturní úroveň celého venkova.

---

<sup>67</sup> Tamtéž.

<sup>68</sup> Tamtéž.

<sup>69</sup> Tamtéž.

## Tzv. Akční program vlády Klementa Gottwalda

Dne 20. února 1948 podalo dvanáct ministrů první poválečné Gottwaldovy vlády demisi a došlo k rozpoutání vládní krize, jež vyvrcholila rekonstrukcí vlády a faktickým uchopením moci KSČ. Klement Gottwald 25. února předložil prezidentovi návrh nové doplněné vlády. Téhož dne prezident návrh, jímž komunisté získali ve vládě většinu, přijal. Dne 10. března 1948 pak předstoupil premiér K. Gottwald před Ústavodárné národní shromáždění s programovým prohlášením. Tento program se v první řadě a svou velkou částí věnoval rozboru právě ukončené vládní krize a jejím historickým příčinám a důsledkům.

V druhé části byly rozebrány hlavní otázky, jimiž se měla rekonstruovaná vláda zabývat. Nový program měl být vzhledem k blížícímu se konci funkčního období ÚNS vázán jen na tuto krátkou periodu. Vláda se zaměřila na tři hlavní požadavky. Prvním mělo být uskutečnění nejdůležitějších částí vládního programu z července 1946, které nebyly do té doby splněny. Za druhé vláda prohlásila, že jejím cílem je „vtělit v čin ony požadavky, které byly vytyčeny celostátním sjezdem závodních rad a odborových organizací dne 22. února 1948, jakož i sjezdem rolnických komisí ve dnech 28. a 29. února 1948“.<sup>70</sup> A za třetí bylo proklamováno, že „musí vláda uskutečnit ony postuláty, které vyplynuly z rozdrčení protivládního reakčního spiknutí v únoru 1948“.<sup>71</sup>

Následně byla pozornost věnována rozboru činnosti předchozí vlády od voleb v roce 1946. Program zde vyzdvihl kladný vývoj československého hospodářství, zdůraznil, že bylo vcelku dokončeno osídlení pohraniční, a tím byla zajištěna nová

---

<sup>70</sup> Akční program nové Gottwaldovy vlády. Praha: Ministerstvo informací 1948.

<sup>71</sup> Tamtéž.

existence statisícům lidí, že došlo k revizi pozemkové reformy, a zejména, že se podařilo udržet rovnováhu mezi cenami a platy.

V oblasti sociální politiky program zdůraznil, že ve prospěch lidu bylo uděláno „za poslední půl druhu roku více, než se udělalo před válkou za dvacet let“.<sup>72</sup> Výroba a obchod dle vlády stoupaly, a proto se zvyšuje i životní úroveň. V souvislosti s následkem sucha v létě 1947 bylo vyzdviženo, že rolníkům byly aspoň částečně nahrazeny škody, byly jim poskytnuty mimořádné příplatky ke všem zemědělským výrobkům a obdrželi i přímé podpory.

Po tomto exkurzu do nedávné minulosti bylo rozebráno, co ještě musí být vykonáno před novými volbami a ukončením práce ÚNS. V první řadě měla být dokončena a schválena nová ústava. V oboru sociální politiky bylo zdůrazněno, že ještě před volbami dojde k uzákonění národního pojištění, které v rámci důchodového pojištění zabezpečí všechny pracující a jejich rodiny pro případ invalidity a stáří, i pro případ úmrtí živitele. Dále bylo prohlášeno, že budou zvýšeny důchody staropenzistů a že „sociálně potřebným a invalidním zemědělcům a živnostníkům bude vyplácen sociální důchod“.<sup>73</sup> Nemocenské národní pojištění mělo vyrovnat dosavadní rozdíly mezi nároky dělníků a úředníků a přinést jim jiná zlepšení, přičemž mělo být „rozšířeno i na samostatně hospodařící – na rolníky, živnostníky a svobodná povolání“.<sup>74</sup> V neposlední řadě bylo zdůrazněno, že vláda chce provést novelizaci zákona o revizi první pozemkové reformy.

V oblasti sociální politiky program tedy vyzdvihl jako prvořadý cíl uzákonění národního pojištění a v podstatě o žádných jiných sociálně politických opatřeních nepojednával.

---

<sup>72</sup> Tamtéž.

<sup>73</sup> Tamtéž.

<sup>74</sup> Tamtéž.

## Sociální politika v programech poválečných politických stran

Politické programy jsou přes všechny možné výhrady jedním ze základních stavebních prvků politiky. Programy mají podstatný vliv na voliče při jejich rozhodování. Pokud tedy chceme sledovat vývoj názorů na sociální politiku mezi jednotlivými politickými stranami, jeví se programová prohlášení jako jeden z možných a vhodných heuristických nástrojů. V následující části by mělo být pojednáno o tom, jaké hodnoty a jakou koncepci sociální politiky jednotlivé strany svým potenciálním klientům nabízely. Celkově lze shrnout, že všechny strany, pokud vyjdeme z jejich programů, chtěly budovat „novou a lepší společnost“ a sociální politika pro toto budování měla být jedním z hlavních nástrojů.

Programy všech povolených stran byly buď přímo socialistické nebo sociálně reformní.<sup>75</sup>

V ČSR se obnovily v roce 1945 v českých zemích čtyři strany – Československá strana národně socialistická, Komunistická strana Československa, Československá strana lidová a Československá sociálně demokratická strana dělnická, na Slovensku se postupně zformovaly také čtyři strany – Demokratická strana, Komunistická strana Slovenska, Strana slobody a Strana práce. Všechny pravicové strany a strany národnostních menšin obnoveny nebyly a vznik nového stranického subjektu byl vázán na rozhodnutí a povolení Národní fronty.

Komunistická strana Československa se od osvobození rozvíjela velmi rychle v největší politickou stranu, zanedlouho vybudovala propracovanou organizační síť. Komunisté se orientovali zejména na nábor nových členů, chtěli se stát

---

<sup>75</sup> Srov. Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1126.

masovou a největší stranou. Do svých řad proto strana lákala a přibírala občany ze všech vrstev. Aby její vedení neodradilo občany od vstupu, snažilo se stranu prezentovat jako celonárodní,<sup>76</sup> jako stranu, která pečuje o zájmy všech vrstev a všech obyvatel republiky, nejen dělnické třídy. Strana se prezentovala i jako zastánkyně osob samostatně výdělečně činných, zemědělců i živnostníků. To byl jeden z důvodů, proč KSČ nevypracovala ani nezveřejnila svůj program a své představy o konečné podobě socialismu v Československu. Místo toho se strana neustále hlásila k programovému prohlášení nejprve košické a posléze Gottwaldovy vlády a k prohlášením NF. Jako svůj program strana vyhlásila Košický vládní program, za jehož uskutečnění hodlala dle svých prohlášení bojovat. Hlavním cílem KSČ v poválečném období bylo získat pro svou stranu většinovou podporu obyvatelstva. Jedním z nástrojů pro získání podpory byla samozřejmě také sociální politika. Názory na konkrétní podobu sociální politiky a nějaký ucelený program či koncepci této politiky však komunisté nikdy veřejně nepublikovali. KSČ se prezentovala jako vlastenecká strana, která usiluje o vytvoření sociálně spravedlivější společnosti, a jako strana, která usiluje o zabezpečení všech pracujících vrstev národa.

Pro léta 1945 až 1948 strana tedy jako svůj program vyhlásila program vlády Národní fronty Čechů a Slováků z 5. dubna 1945. Dokonce bylo stanoveno, že vyslovení souhlasu s tímto vládním programem je podmínkou vstupu do strany. Komunisté neustále prohlašovali, že oni jsou pravými ochránci naplňování vládního programu a že naopak ostatní strany se ho snaží zvrátit. Jednalo se ale pouze o populistickou kamufláž, neboť za komunistickou sebepropagaci jako ochránců Košického programu se skrývaly hlubší, ofenzivní cíle. To je

---

<sup>76</sup> Srov. Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1132.

patrné již z projevu Rudolfa Slánského, proneseného v červenci 1945 ke stranickým funkcionářům. Slánský zde jasně vyslovil, že vládní program, o jehož naplnění strana usiluje, je pouze jednou etapou na cestě k uskutečnění a dosažení komunistických konečných ideálů.<sup>77</sup> Ovšem tyto ideály také nikdy nebyly dostatečně veřejně specifikovány. Komunisté prohlašovali: „Náš ideál, to je komunismus. Je to ideál, který provázel lidstvo ve všech etapách jeho vývoje. Nejlepší myslitelé se vždy snažili o to, aby lidstvo lépe žilo. Jejich ideálem byl nejspravedlivější řád a tento řád oni nazývali komunismem. My českoslovenští komunisté určíme si cestu k uskutečnění těchto ideálů samostatně, podle poměrů v naší zemi, podle našich národních tradic.“<sup>78</sup>

KSČ vystupovala na veřejnosti s radikálními sociálními i hospodářskými hesly. Neustále zdůrazňovala, že chce vést ČSR k socialismu jeho vlastní specifickou cestou. Československá forma socialismu tedy neměla být obdobou sovětského socialismu.

V květnu 1945 jako další z povolených politických stran začala znovu rozvíjet svou organizační strukturu na území ČSR zlikvidovanou za okupace Československá sociálně demokratická strana dělnická.<sup>79</sup> Sociální demokracie byla obnovována na obdobných organizačních zásadách, které měla před válkou, v jejích programech byl ale patrný výrazný posun doleva, neboť se strana zřekla reformismu a přihlásila se k marxismu doplněnému Masarykovou filozofií a kritikou

---

<sup>77</sup> Viz Slánský, Rudolf: *Současné problémy a úkoly Komunistické strany Československa. Projev pronesený na krajské konferenci Komunistické strany Československa ve Zlíně dne 8. července 1945*. Praha: Ústřední výbor KSČ 1945, s. 13.

<sup>78</sup> Cit. dle Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1132.

<sup>79</sup> Srov. *Zpráva k XX. Manifestačnímu sjezdu strany konanému ve dnech 18.–21. října 1945 v Praze v Obecním domě hl. města Prahy*. Praha: Ústřední sekretariát Československé sociální demokracie 1945.



Marxe.<sup>80</sup> Mezi sociálními demokraty se již za války prosadilo mínění, že se nelze bez provedení změn vrátit k meziválečnému společenskému a politickému systému.

Sociální demokraté měli v sociální a hospodářské oblasti program ze všech stran nejpropracovanější. Velmi podrobně své ideje představili již v akčním programu zahraniční skupiny. Jednalo se o návrh programu, který připravila skupina sociálních demokratů v Londýně jako programový podklad pro moskevská jednání. Po předběžných jednáních s KSČ se ale zástupci sociální demokracie rozhodli tento program nepředložit, a přiklonili se k jednání na základě programového návrhu vypracovaného KSČ.

Již v úvodu akčního programu sociální demokraté zdůrazňovali, že starý předválečný režim selhal a v osvobozené republice bude nutné provést radikální přeměnu politické, hospodářské i sociální soustavy. Nový hospodářský a sociální řád měl být vybudován především na principu státem prováděné koordinace výroby a spotřeby. Mělo dojít k rozsáhlé socializaci. Hospodářské a sociální zabezpečení mělo být provedeno rozsáhlými sociální opatřeními. Každý občan měl mít ve všech životních obdobích jistotu hospodářského zajištění. Každému mělo být umožněno pracovat a zajištěno právo na práci, ale zároveň mělo být také povinností každého pracovat. Pracovní trh měl být řízen státem, jehož úkolem bylo zabezpečit plnou zaměstnanost. Velký důraz byl kladen na zajištění hospodářských a sociálních práv občanů, vedle práv politických. Každý pracující měl dostávat za vykonanou práci přiměřenou odměnu a měl mít právo na placenou dovolenou v rozsahu minimálně čtrnácti dnů. Maximální pracovní doba měla být stanovena na čtyřicet hodin týdně a k jejímu prodlužování mělo docházet jen v nejnútnejších případech. Mzdy a platy měly být zaručeny „obligatorními kolektivními smlouvami“. Každý

---

<sup>80</sup> Kaplan, Karel: *Československo v letech 1945–1948*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství 1991, s. 40.

občan měl mít zajištěno právo na „zabezpečení v nemoci, invaliditě, při úrazu, ve stáří a mateřství, jakož i při nezaměstnanosti“. Takto chtěli sociální demokraté zajistit všechny občany republiky, jimž mělo příslušet i právo na bezplatné vzdělání. Nově vypracovaná ústava měla obsahovat zakotvení nové hospodářské struktury státu a určovat práva a povinnosti všech občanů republiky.

Hospodářská struktura obnovené republiky měla být budována na základě rozsáhlého podílu státu jako vlastníka všech přírodních zdrojů, celé finanční soustavy (bankovníctví, peněžnictví a úvěrnictví), všech velkých průmyslových podniků, veškeré dopravy a velkoobchodů. Stát měl mít také dominantní postavení v zahraničním obchodě. Zemědělskou půdu chtěla strana rozdělovat do rukou těch, kteří ji budou řádně obhospodařovat, nerozdělený zbytek poté ponechat ve veřejném vlastnictví. Zemědělcům chtěli sociální demokraté zajistit „důstojnou životní úroveň“, obdobně jako dělníkům. Výroba v závodech měla být „řízena v rámci výrobního plánu za účasti závodních výborů“.<sup>81</sup> V poslední řadě zdůrazňovali sociální demokraté rozvinutí co nejširší péče o dítě a poskytování rozmanitých úlev a příspěvků rodinám s dětmi.

Již v říjnu 1945 se uskutečnil první poválečný sjezd strany, který se usnesl na novém programu a zároveň na změně názvu strany, z něhož bylo vypuštěno slovo „dělnická“. Tento velmi obsáhlý nový program byl publikován v prosinci 1945. Program se hlásil k zásadám plánovitého hospodářství a socializace. Přímo bylo konstatováno: „Naším cílem bude dospět cestou řízeného a plánovitého hospodářství co nejrychleji k vybudování socialistického řádu, v němž rozhoduje

---

<sup>81</sup> *Akční program skupiny příslušníků československé strany sociálně demokratické v zahraničí na uspořádání politických poměrů v osvobozené republice z 18. února 1945 v Londýně.* In: Klimeš, Miloš, Lesjuk, Petr, Malá, Irena, Prečan, Vilém (eds.): *Cesta ke květnu I-1: Dokumenty o vzniku a vývoji lidové demokracie v Československu do února 1948.* Praha: ČSAV 1965, s. 358–366.

prospěch celku.“<sup>82</sup> ČSSD chtěla vybudovat a zakotvit novou hospodářskou soustavu odlišnou od předválečného hospodářského liberalismu. Znárodnění formou postátnění mělo být jedním z nových důležitých prvků. Zároveň ale mělo být pamatováno i na živnostníky a řemeslnictvo, na malé a střední podniky, které bylo třeba všestranně podporovat a o něž mělo být pozitivně pečováno, neboť lépe odolávají krizím a přispívají ke stabilitě hospodářství. Živnostníky chtěli sociální demokraté podporovat zejména zlevňováním jejich výrobních nákladů, zajištěním levných úvěrů a přístupem ke státním zakázkám, podporou vývozu a rozvojem vyšší vzdělanosti. V duchu sociální spravedlnosti měla být provedena daňová reforma v oblasti přímých daní.

Samostatnou kapitolu představovala oblast vyživovací politiky, i na tomto poli byl stát považován za dominantního činitele. Výživa měla být taktéž plánovitě řízena „od prvovýroby a dovozu až ke spotřebiteli“. Z toho vyplývalo i plánovité řízení zemědělství. Důsledné provádění vyživovací politiky mělo umožnit znárodnění potravinářského průmyslu.

Státu bylo taktéž ukládáno věnovat velkou pozornost bytové péči a otázkám stavebnictví. I pro stavebnictví měl být vypracován plán, který by kromě obnovy válkou zničených budov zajistil i vyrovnání rozdílů mezi bydlením ve městě a na venkově. Taktéž zde nalezneme požadavek na sjednocení a zlepšení legislativy ve stavebnictví, obdobně jako jeho kontroly.

Třetí část programu pojednávala přímo a výlučně o sociální politice. Hned v úvodu bylo konstatováno: „Smysl sociální politiky se zásadně změnil.... dnešní sociální politika tedy již není ani clonou, za níž by se kryly mocenské posice zpátečníků, ani jediným úsekem, na němž by jako dříve byly reakcí povolovány ústupky pokrokovým silám. Sociální politika

---

<sup>82</sup> *Program československé sociální demokracie usnesený XX. manifestačním sjezdem strany ve dnech 18.–21. října 1945.* Praha: Cíl 1946, s. 48.

se stává součástí všeobecné snahy o vybudování řádu hospodářské a sociální spravedlnosti.“ Sociální politika měla mít nové cíle a používat nové metody a měla být nedílnou součástí státní politiky. Jejím hlavním účelem byla vyhlášena ochrana individuálního práva každého pracujícího občana státu na plný a spokojený život. Měla pečovat o spravedlivé rozdělování výsledků práce celého národa. Základní používanou metodu nové sociální politiky představovala pro sociální demokracii ochrana práce a zdraví, k čemuž mělo sloužit zejména zavedení národního pojištění a zabezpečení pracujících a jejich rodinných příslušníků, zdokonalená péče o mládež, o výživu a bytová péče.

Sociální péče o pracující se neměla omezovat pouze na předválečnou podobu zmírňování nepříznivých dopadů hospodářského řádu, jakým byla především nezaměstnanost a úpadek dosaženého sociálního postavení. Mezi pracujícími bylo požadováno nastolení vzájemné solidarity. Stát měl každému práceschopnému muži a ženě zaručit možnost pracovat a od každého práceschopného občana naproti tomu požadovat, aby plnil svou povinnost k práci. Dle ČSSD bylo možno dosáhnout co nejúčelnějšího zařazení pracovních sil jen plánovitým řízením odborné výchovy a volby povolání, řízením včleňování do práce a mzdové politiky. Právní řád měl zaručovat odměnu za práci podle zásluhy a výkonu. Sociální demokraté požadovali novou jednotnou úpravu všech pracovních a ochranných předpisů, zejména dovolených, výpovědních lhůt, platů v době nemoci. Ženy měly mít stejný nárok na ochranu a odměnu jako muži. Ženská práce v domácnosti byla považována a uznána za rovnocennou a ženám mělo být umožněno svobodně se věnovat rodině i domácnosti, při současném dostatečném zajištění mezd jejich živitelům. Pracující ženy měly být podporovány především zakládáním sítě jeslí. Včleňování do práce mělo být řízeno státem prostřednictvím úřadů ochrany práce za součinnosti odborů. Stát měl řídit i mzdovou politiku a jejím

prostřednictvím zajistit každému pracujícímu „slušnou existenci“. ČSSD chtěla také prohloubit péči o mládež a seniory. Mládeži zajistit dostatečné sociální podmínky pro co nejlepší rozvoj jejich schopností, prostřednictvím společného stravování a řádného ubytování mělo být ulehčováno její studium. Seniorům mělo být zajištěno zachování jejich životní úrovně, které předtím dosáhli prací. Důraz byl kladen také na prevenci nemocí a úrazů vybudováním účinné inspekce. Velká důležitost byla též přikládána budování a fungování závodních rad.

Velká část kapitoly pojednávající o sociální politice byla vyhrazena sociálnímu zabezpečení. Každému pracujícímu chtěli sociální demokraté zaručit zabezpečení „pro případ nezaviněné ztráty výdělku nebo nezaviněného poklesu výdělečných možností, tak aby dosažená životní úroveň jeho i jeho rodiny nebyla otřesena“.<sup>83</sup> Dosavadní sociální pojištění mělo být ke splnění tohoto cíle přebudováno na pojištění národní, které by zajistilo všechny pracující. Pracujícími zde byli chápáni všichni výdělečně činní občané, tedy nejen zaměstnanci, ale i osoby samostatně výdělečně činné, pomáhající členové rodiny a příslušníci tzv. svobodných povolání. Náklady národního pojištění měl nést stát a podniky. Jeho prováděním by byla pověřena jedna ústředna pro celý stát, ovšem s decentralizovanou správou. Národní pojištění mělo být spravováno na principu samosprávy přímo pojištěnci, respektive jejich volenými zástupci. V souvislosti s potřebou doby ale strana uznávala, že než dojde k vybudování samotného národního pojištění, musí neprodleně dojít k novelizaci a zlepšení provizního pojištění horníků.

I přes existenci národního pojištění bylo nutné zachovat péči o děti, dorost, přestárlé, neduživé i další sociálně potřebné, neboť je by pojištění nekrylo. Dosavadní péči na principu dobrovolnosti hodnotili sociální demokraté jako zcela

---

<sup>83</sup> *Program československé sociální demokracie usnesený XX. manifestačním sjezdem strany ve dnech 18.–21. října 1945.* Praha: Cíl 1946, s. 61

nedostatečnou, proto měla být veškerá sociální péče zveřejněna. Tato komplexní veřejnoprávní péče poté měla být prováděna ve spolupráci s nositeli národního pojištění a úřady ochrany práce a s dostatečným finančním zajištěním. V oblasti péče o mládež bylo požadováno její zveřejnění a zevšeobecnění, budování kojeneckých ústavů, jeslí, mateřských školek, poraden pro matky a děti, dětských domovů, zdravotních a sociálních poraden pro dorost a domovů pro učně a studenty. V rámci národního pojištění chtěli budovat i tzv. pojištění rodinné, které mělo poskytovat dávky při sňatku, ale i pravidelné příspěvky na každé nezaopatřené dítě.

Fakt, že byl program sociálních demokratů v sociálně politické oblasti velmi propracovaný, dosvědčoval i jejich důraz na zajištění dostatečného počtu sociálních pracovníků a odborníků prostřednictvím vybudování veřejného specializovaného školství věnujícího se oblasti sociální a zdravotní péče. Zajištění dostatečného množství pracovníků bylo stejně důležité jako zajištění finančního základu sociální péče.

Jako věc veřejného zájmu byla deklarována ochrana „národního zdraví“, a to jak preventivní, tak následná. Velmi byla vyzdvihována důležitost zejména péče preventivní. Každému mělo být zaručeno právo na bezplatnou zdravotní péči bez rozdílu jeho majetku. Aby bylo zabráněno populačnímu poklesu měla být velkoryse organizována péče o matky a kojence, snížena kojenecká úmrtnost, zejména vybudováním sítě porodních asistentek a ošetřovatelek. Základem léčebné péče v budoucnu mělo být národní pojištění zaručující bezplatné léčení u lékařů i v ústavech, stejně jako prevenci. Veškerou zdravotní službu chtěli sociální demokraté taktéž zveřejnit. Zveřejněny měly být všechny nemocnice, léčebné ústavy, sanatoria, lázeňská zařízení a lékárny, neboť „soukromokapitalistické zisky v oboru ochrany národního zdraví

jsou nepřípustné a nemravné“.<sup>84</sup> Obdobně ČSSD žádala postátnění farmaceutického průmyslu a výroby zdravotnického materiálu.

V závěru části věnující se sociální politice byl vyhrazen prostor představám, jakým směrem a jakou formou by se měla uskutečňovat péče o účastníky odboje a oběti války a perzekuce. Sociální demokraté navrhovali zřízení Úřadu pro péči o oběti války a nepřátelské perzekuce, který by soustředil veškerý majetek zabavený německými okupanty. Velkoryse mělo být pečováno o všechny tyto oběti, o vzdělávání a výchovu po nich pozůstalých sirotků a bytovou péči. Všem, kdož za války trpěli měla být zajištěna řádná existence. Všechny křivdy vzniklé za okupace se měly postupně odčinit. Sociální demokraté také vyhlášovali, že budou aktivně spolupracovat při provádění repatriace všech československých občanů ze zahraničí.

Hlavním cílem sociální politiky bylo stanovení „mohutné zvýšení sociální úrovně pracujícího lidu měst a venkova“.<sup>85</sup>

ČSSD prosazovala socialismus, v československé demokratické podobě, takový socialismus, který bude vyústěním důsledného demokratismu ve všech oblastech společenského života.

V programu byla v důsledku objektivního zjištění sociálních demokratů, že velká část dělníků se přiklonila ke KSČ, akcentována i řada potřeb tzv. středních vrstev. Proto se socializace měla týkat pouze velkého majetku, kdežto živnostníkům a malopodnikatelům byla slibována ochrana a zajištění v rámci nového sociálního zákonodárství, především zákona o národním pojištění.

Další stranou, která po válce obnovila v květnu 1945 svou činnost byla Československá strana národně socialistická.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> *Program československé sociální demokracie usnesený XX. manifestačním sjezdem strany ve dnech 18.–21. října 1945.* Praha: Cíl 1946, s. 63.

<sup>85</sup> Tamtéž, s. 61.

Tato strana si zachovala svůj poměrně velký vliv ve společnosti, i když se jí nepodařilo vybudovat pevnou a ucelenou organizační strukturu.<sup>87</sup> Vedení strany i velká část členstva měly ze všech poválečných stran nejkritičtější poměr ke komunistům. Národní socialisté byli v oblasti programatiky stranou vykazující čilou aktivitu. Již v londýnském exilu a posléze po osvobození republiky vydali několik programových prohlášení.

Stranický program se měl držet linie dohod přijatých v Národní frontě a socialistického bloku, ale jeho tvůrci usilovali o to, aby se odlišoval od programových tezí a ideových postulátů ostatních stranických subjektů.<sup>88</sup> Prostředkem k programovému odlišení měly být jasně formulované postoje k aktuálním společenským problémům. V poválečné programatice strany nalezneme jasně patrný posun oproti předválečnému období. Došlo k proměně cílů stranické politiky. V meziválečném období strana usilovala o zmírňování a nápravu negativních dopadů tehdejšího hospodářského liberalismu. Poválečný program jako cíl strany vytyčil zásadní změnu společenského a hospodářského systému prostřednictvím dalekosáhlých reforem. Strana vystupovala jako vlastenecká a socialistická, ale odmítající marxismus. Prezentovaný socialismus měl poměrně odlišnou podobu od toho, jak jej definovali sociální demokraté i komunisté, v poválečných programech nalezneme označení „český socialismus“. Tento český socialismus měl být v hospodářské i sociální oblasti nastolen reformní cestou a měl vyústit ve vybudování nového, sociálně spravedlivého demokratického společenského systému.

---

<sup>86</sup> Velmi podrobně se problematikou Československé strany národně socialistické zabývá monografie z pera Jiřího Kociana. Viz Kocian, Jiří: *Československá strana národně socialistická v letech 1945–1948*. Brno: Doplněk 2002.

<sup>87</sup> Srov. Kaplan, Karel: *Československo v letech 1945–1948*. Praha: SPN 1991, s. 39.

<sup>88</sup> Srov. Kocian, Jiří: *K programové a organizační činnosti Československé strany národněsocialistické před únorem 1948*. In: *Historické studie. K sedmdesátinám Milana Otáhalá*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny 1998, s. 86–96.



Bezprostředně po skončení války v červenci 1945 vystoupil na manifestaci národněsocialistických organizací s velmi precizně vypracovanou koncepcí stranické ideologie ministr Hubert Ripka. Tento tzv. Ripkův program Československé strany národně socialistické byl prvním nastíněním poválečného stranického programu a měl vymezit „aspoň v hlavních rysech, jaké je nové poslání strany v nových poměrech“.<sup>89</sup> Národní socialisté chtěli zachovat vše dobré, co se osvědčilo za první republiky, ale zároveň za svůj cíl vyhlášovali vybudování nové lidové republiky, s novou politickou, hospodářskou a sociální strukturou. Hlavním úkolem mělo být vybudování nové strany, na „daleko širších základech a s vyššími cíli“. Strana deklarovala vůli spolupracovat s ostatními politickými stranami, neboť stranická kooperace byla považována za podmínku úspěchu přestavby a výstavby nové republiky. Strany měly spolupracovat na všech úsecích státní politiky i praktické politiky hospodářské, sociální a kulturní.

Národní socialisté se vyhlášovali za stranu, která je otevřená všem vrstvám obyvatelstva, protože jejich „socialistická koncepce není ani stavovská, ani třídní“. Deklarovali, že „je v našich řadách místo pro příslušníka kterékoliv sociální třídy nebo stavu, ovšem jen pro takového, který se upřímně hlásí k demokratickým, pokrokovým a socialistickým zásadám“. Oproti předválečnému období měla být větší pozornost věnována drobným a středním zemědělcům. Měly být překonány staré rozpory mezi městem a venkovem, zemědělci měli být hospodářsky a sociálně stejně zajištěni jako dělníci, živnostníci, obchodníci nebo příslušníci inteligence. Strana chtěla zajistit „bezpečné sociální zakotvení malých a středních zemědělců“ a jejich sociální rovnoprávnost a sociální

---

<sup>89</sup> Z tzv. Ripkova programu Čs. Strany národně socialistické. In: Harna, Josef: *Politické programy českého národního socialismu*. Praha: Historický ústav 1998, s. 213–217; též *Program Čs. Strany národně socialistické, jak jej v duchu vládního programu jasně formuloval ministr pro zahraniční obchod br. Dr. Hubert Ripka*. Řevnice: Revoluční výbor Československé strany národně socialistické 1945.

zabezpečení. Pozemkovou reformu a osidlování pohraničí chtěli provádět národní socialisté v hospodářském i sociálním zájmu zemědělského obyvatelstva. Program se vyslovoval pro postátnění těžkého a klíčového průmyslu a těžby a pro postavení všech důležitých průmyslových odvětví, která svou výrobou ovlivňují „sociální blaho národa“, pod veřejnou kontrolu. Program ale nerozvádí, o která další odvětví mělo jít. Výroba v těchto oborech se měla řídit vypracovaným plánem pro celou hospodářskou oblast. Menší podniky a živnosti měly být ponechány v soukromém držení.

Ke krystalizaci názorů na další politické směřování strany a na další vývoj měl přispět sjezd zastupitelstva strany, který se uskutečnil počátkem prosince 1945. Tento sjezd přijal Akční program strany, jenž velmi dobře recipoval nálady ve společnosti v prvních poválečných měsících. Akční program obsahoval i mnoho myšlenek předchozího Ripkova programu. Vyzdviženy byly tři základní principy. Prvním byl princip národní, strana chtěla být reprezentantkou inteligence, zaměstnaneckých a středních vrstev. Druhý princip představovala demokracie a třetí socialismus.<sup>90</sup> Ač se jednalo již o několikáté stranické programové prohlášení, jsou v akčním programu patrné stopy chvatu a improvizace.

Pátá kapitola programu nesla název Program sociálně politický a zdravotnický. Národní socialisté zde vyhlášovali svou vůli pracovat na vytvoření sociálně spravedlivého státu, v němž mělo být každému pracujícímu občanu zajištěno sociální zabezpečení zaručující mu „skutečný blahobyť, sociální klid a spokojenost“.<sup>91</sup> Strana viděla sociální politiku jako hlavní nástroj k uskutečnění sociální spravedlnosti. Pátá kapitola je

---

<sup>90</sup> Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1146.

<sup>91</sup> NA, fond ČSNS, kart. 77, Akční program; též Akční program Československé strany národně-socialistické přijatý na zasedání zastupitelstva strany v Praze. In: Harna, Josef: *Politické programy českého národního socialismu*. Praha: Historický ústav 1998, s. 218–248.

rozdělena do devatenácti bodů, které se věnují jednotlivým oblastem považovaným národními socialisty za podstatné součásti sociální a zdravotní politiky.

První velký okruh se týkal pracovně právní problematiky a ochrany práce. V oblasti ochrany zaměstnanců, tedy v zajištění dodržování pracovního práva a zabraňování úrazům, měla být prohloubena státní inspekce a inspektoři a inspektorky měli požívat větších pravomocí. Národní socialisté velmi zdůrazňovali nutnost posílení ženských inspektorek, neboť jen ony mohly dobře vyšetřovat pracovní podmínky žen. Maximální denní pracovní dobu mělo představovat osm hodin, přičemž tato doba směla být měněna pouze, pokud by se jednalo o nutnost ve veřejném zájmu. Každému pracujícímu měla být zajištěna spravedlivá mzda stanovená státem mzdovým řádem, jehož základem je životní minimum zaručující dostatečné živobytí, nejen nutnosti pro přežití. Měly být stanoveny minimální mzdy, ale zároveň i mzdy maximální, aby nedocházelo k „neúměrným příjmům... a nežádoucímu hromadění finančních prostředků v rukou jedinců“.<sup>92</sup> Národní socialisté navrhovali, aby částky připadající na daně, sociální pojištění a různé příspěvky byly vyplácené na účet režie podniku. Stavěli se proti zavádění úkolových mezd, místo úkolových mezd mělo být stanoveno určité pracovní minimum výkonu pro časovou jednotku. Každý pracující měl mít také dostatečný prostor k odpočinku, noční práce měla být obecně zakázána a povolena jen ve výjimečných případech. A každému zaměstnanci měla být poskytována taková placená dovolená, aby mu zajistila dostatečný odpočinek. Délka dovolené se měla odvíjet od náročnosti vykonávané práce. Zároveň zaměstnavatel nebo instituce sociálního pojištění měli v každém případě, kde to jen bude možné, poskytovat na dovolenou mimořádné příspěvky. Na všech pracovištích mělo být dbáno o dostatečnou hygienu a zdravotní nezávadnost

---

<sup>92</sup> Tamtéž.

prostředí, kterou měly zabezpečit v první řadě podniky, pokud by tak ale učinit nemohly, měl přispět stát ze svých prostředků. Každému občanovi mělo být zaručeno právo na práci, které mu poskytne existenční zabezpečení. K tomuto účelu měly být zřízeny nestranné úřady. Moderní pracovní zákonodárství mělo odstranit všechny přežitky liberalismu a předpisy vzniklé za okupace.

Velkou pozornost strana věnovala ženské otázce. Hlavním posláním ženy byla péče o rodinu a výchovu dětí. Mužům měla být proto zajištěna taková mzda, aby ženy nemusely být výdělečně činné a mohly se plně věnovat péči o rodinu. Pokud by však žena přece jen pracovat musela, její odměna měla být rovnocenná s muži. Přísně dodržován měl být zákaz práce dětí.

Poměrně rozsáhlá pasáž se věnuje problematice sociálního pojištění. Pro národní socialisty bylo primárním úkolem státu zajistit zabezpečení každému občanu veřejnou organizací práce a spravedlivou, taktéž státem řízenou mzdovou politikou. Každý měl mít právo na práci a nikomu nemělo být bráněno ve využívání vlastních schopností k zajištění existence. Ale v případech občanů, kteří pracovat chtěli, ale bylo jim to znemožněno, měl převzít péči stát. K zajištění existence všem občanům navrhoval program rozšíření sociálního pojištění na všechny pracující vrstvy. Výše dávek sociálního pojištění se měla odvíjet od výše pracovních příjmů a co nejvíce se jim přibližovat. Náhrada pracovních příjmů měla být poskytována ve všech případech, kdy byla práce znemožněna nemocí, stářím, invaliditou nebo nezaviněnou nezaměstnaností. Bezpodmínečné důchody taktéž měly připadnout vdovám, sirotkům a pozůstalým, dříve odkázaným na příjmy zemřelého živitele. V rámci nemocenského pojištění program požadoval zdokonalení a rozšíření léčebné péče a prevence, a zejména měla být prohloubena péče o matky a kojence. Celý obor sociálního pojištění se měl řídit jednotnými zásadami,

v organizaci bylo dle strany třeba zachovat veškerou autonomii pojišťovacích ústavů a provést úplnou decentralizaci. Sociální pojištění mělo být v první řadě všeobecné, mělo zabezpečit všechny občany závislé na pracovních příjmech. Národní socialisté přišli také s návrhem, aby poskytování dávek nebylo vázáno na jakékoli zvláštní podmínky, zejména čekací dobu. Chtěli stanovit minimální i maximální výše dávek. Prohlašovali, že na základě sjednocení pojištění bude možné i jeho organizační zjednodušení. Pojištěnci měli být plně účastni na správě pojištění.

Program se také zabývá populační otázkou. V souvislosti s odsunem Němců a nepříznivým populačním vývojem před válkou i během ní došlo k velkému poklesu počtu obyvatel ČSR. Národní socialisté chtěli populační rozvoj co nejvíce podporovat. Jedním z prostředků mělo být zavedení státních podpor pro novomanžele, která by jim skutečně umožnila založit rodinu. Podpory měly zajistit plnou úhradu nákladů spojených s potřebným zařízením domácnosti. Dosavadní výbavné, poskytované z důchodového pojištění, vnímali jako zcela nedostatečné. Výbavné poskytované ze sociálního pojištění mělo být zrušeno a nahrazeno všeobecnými státními podporami novomanželům ve formě dlouhodobých půjček, jež by byly umořovány 25 % za každé narozené dítě. Další prostředek podpory populačního růstu představovaly rodinné přídatky na děti s progresivitou při každém dalším dítěti. Náklady a poskytování těchto přídatků měl zajistit stát, neboť při vyplácení podniky by docházelo k nespravedlivému nerovnoměrnému zatížení.

Další sociální vymoženost představovalo zavedení podílu zaměstnanců na zisku podniku, který měl odpovídat jejich účasti na úspěšném hospodaření. Tento podíl měl být minimálně deset procent z celkového zisku. O tom, k jakým účelům bude tohoto podílu využito, příslušelo rozhodovat samotným zaměstnancům. Zároveň měli být podnikem zvlášť odměňováni mimořádně

zasloužilí zaměstnanci. Optimální poměr mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem pro národní socialisty představoval vztah dvou rovnocenných partnerů bez vzájemných sporů, což měla zaručit existence závodních rad podrobně informovaných o stavu podniku a účastnících se na správě podniku.

Bytové otázky a otázky bytové péče byla v programu také věnována pozornost. Všem občanům mělo být zajištěno slušné a zdravé bydlení. Před výstavbou činžovních domů byla preferována stavba rodinných domů na městských předměstích. Bytová otázka měla být řešena dlouhodobým plánem. V otázkách bytové péče měl zaujmout také dominantní postavení a iniciativu stát „za spolupůsobení obcí, zaměstnaneckých organizací a nositelů sociálního pojištění“.<sup>93</sup>

Program se zabýval v sociálně politické oblasti i otázkou péče o válečné poškozence. Obětem první i druhé světové války chtěla strana zabezpečit slušnou existenci. Mezi válečné oběti byly počítány nejen osoby, které utrpěly fyzické ztráty, ale i osoby, jimž byl zničen nebo zpronevěřen majetek. Všem poškozeným se mělo dostat plné náhrady za utrpěné škody a újmy. Tato náhrada měla být prováděna podle jednotných zásad a národní socialisté prohlašovali, že „budou dbáti, aby zejména pozůstalým byly poskytovány důchody, které plně zaručí dosažení životní úrovně“. Úhrady těchto nákladů měly být zahrnuty pod válečné škody a předloženy státům, jež válku rozpoutaly a prohrály.

Velké změny projektoval program na poli zdravotnictví. Péče o zdraví měla být plánovitá a právo organizovat zdravotnictví měl mít pouze stát, resp. ministerstvo zdravotnictví, které by spravovalo a plánovalo veškerou péči o zdraví obyvatelstva a taktéž plánovitě řídilo a organizovalo všechny léčebné ústavy. Program byl v oblasti zdravotní péče

---

<sup>93</sup> Tamtéž.

velmi detailní a představoval propracovaný systém organizace zdravotní péče a jí příslušných institucí.

Vedení strany vypracovalo i další programový dokument, jímž byl návrh nového programu strany pro XIV. sjezd, konající se na přelomu února a března 1947, ale po vyhodnocení situace ve straně, zejména díky velké heterogenitě jejích členů, došlo k závěru, že nelze předložit nějakou ucelenou koncepci další politiky, a otázka nového programu nebyla do sjezdového jednání zařazena. Tento programový návrh navazoval v mnohém na akční program. Návrh byl rozdělen do dvou částí. První část se velmi podrobně věnovala politicko-filozofickému objasnění existenčních otázek, působení strany a jejích ideových kořenů v oblasti otázek hospodářského, politického, sociálního a kulturního vývoje a života společnosti.<sup>94</sup> V druhé části byly shrnuty konkrétní požadavky k jednotlivým aktuálním problémům a otázkám. V pasáži, která se detailně zabývala sociální politikou, byly zcela převzaty příslušné pasáže programu akčního. Pouze v některých bodech došlo k vypuštění všeobecnějších ospravedlnění a vysvětlení stranických požadavků.<sup>95</sup> Hlavní požadavky zůstaly zachovány v nezměněné podobě. Návrh programu již nekladal takový důraz na socializaci, ale naopak zdůrazňoval důležitost demokracie a chtěl posilovat demokratické tradice ČSR. Strana zde jasně zdůrazňovala, že znárodnění považuje za ukončené, a vyjadřovala svou podporu rozvoji soukromého podnikání.

Československá strana lidová byla obnovena již v roce 1945 a představovala jedinou nesocialistickou stranu povolenou v českých zemích.<sup>96</sup> Program strany vycházel z tradic předválečného křesťanského solidarismu. Přizpůsoboval se však také změněné poválečné situaci a atmosféře ve společnosti.

---

<sup>94</sup> Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1147.

<sup>95</sup> Návrh programu k XIV. sjezdu je dostupný v NA, fond ČSNS, kart. 126.

<sup>96</sup> Srov. Renner, Jan: *Československá strana lidová 1945–1948*. Brno: Prieus 1999.

Lidová strana zdůrazňovala význam středních vrstev a inteligence, současně ale chtěla dbát na důstojné postavení dělníků a zaměstnanců.

Svůj program strana vypracovala a schválila na sjezdu v dubnu 1946. Jednalo se o jediné programové prohlášení ČSL v období sledovaných let 1945 až 1948. Následně byl tento sjezdový program publikován pod názvem Co chce Československá strana lidová.

Strana se hlásila k zásadám demokracie v politické i hospodářské oblasti. Křesťanská spravedlnost a humanita měly tvořit rámec nového společenského uspořádání. Strana vycházela od jednotlivce, který měl být jako svobodný občan základním činitelem státu. Zároveň definovala jako hlavní poslání státu zajistit člověku blaho. Stát měl zasahovat všude tam, kde k tomu síly jednotlivce nebo nižších společenských útvarů nestačily, měl harmonizovat veškeré společenské snahy usilující o blaho národa i státu. Státní intervence měla být uskutečňována tak, aby nebyla omezena svoboda občanů. Rodina byla zdůrazněna jako základ společnosti, veškeré zákonodárství proto mělo směřovat k hospodářskému zabezpečení rodiny a jejímu mravnímu upevnění. Stát měl především pečovat o zajištění zdravého bydlení pro rodiny podporou stavby rodinných domků a bytových jednotek a provádět takovou daňovou politiku, která by byla co nejpříznivější pro rodiny s více dětmi. V oblasti péče a zabezpečení rodin přišli v rámci druhé kapitoly lidovci se zajímavým návrhem na zavedení tzv. rodinné mzdy, která by osvobodila ženu jako matku od výdělečné činnosti.<sup>97</sup> Početnějším rodinám chtěli lidovci poskytovat řadu sociálních výhod, blíže je však ve programu nedefinují.

Strana požadovala rovnoprávnost muže a ženy ve všech oblastech veřejného života, tedy i v oblasti mezd a platů. Ženám

---

<sup>97</sup> Bohužel ani v této oblasti nenalezneme detailnější rozbor, jak si ČSL tuto rodinnou mzdu představovala.



jako matkám měla být věnována široká péče a ochrana. Lidová strana zdůrazňovala hodnoty rodinné výchovy, stavěla se proto proti postátnění školství a státnímu monopolu v rámci této veřejné sociální služby. Škola měla být svobodná a především měla být věnována velká pozornost výchově mládeže.

V rámci křesťansko-sociálních tradic byla ČSL pro omezení soukromého vlastnictví obecným prospěchem, když prohlašovala, že „volná hra soukromých zájmů musí být usměrňována v zájmu celku, a to ve výrobě i spotřebě, aby se předešlo hospodářským krisím“,<sup>98</sup> ale přesto zdůrazňovala, že soukromé vlastnictví musí být chráněno. Soukromé vlastnictví nemělo být nahrazováno jinou formou vlastnictví, pokud se nejednalo o naprostou nutnost. Další znárodnění bylo pro ČSL přípustné jen pokud by sloužilo veřejnému blahu a neomezilo podnikatelskou aktivitu. Hlavním účelem znárodnění mělo být zvýšení produktivity a rentability podnikání a současně zvýšení sociální úrovně zaměstnanců.

Program obsahoval i velmi stručnou samostatnou kapitolu věnovanou sociální politice. Zde strana opět zdůrazňovala, že od svého počátku je „stranou sociálně-reformní, hlásající sociální vývoj na základě sociální spravedlnosti pro všechny stavy a třídy“ a hájící sociální solidarismus. Všem občanům chtěla strana zajistit možnost sociálního vzestupu. Především zabezpečit zdravé bydlení a sociální pojištění pro všechny občany. V co největším měřítku měla být každému občanu poskytována zdravotní péče. Základem pro výpočet mzdy se měly stát životní náklady, v rámci nichž by bylo pamatováno i na rodinné poměry pracujících. Lidovci však prosazovali mzdové úpravy jen na základě kolektivních smluv a stavěli se proti autoritativním státním úpravám vyhláškami. Všem pracujícím chtěli zaručit zabezpečení ve stáří, které mělo poskytnout zavedení národního

---

<sup>98</sup> *Co chce Československá strana lidová*. Praha: Ústřední výbor Československé strany lidové 1946, s. 6.

pojištění. K zajištění spravedlivého ohodnocení veřejných zaměstnanců měl být vytvořen nový platový zákon, který by zároveň zajistil co nejlepší existenční podmínky i nejnižším kategoriím, aby i ony získaly dostatek prostředků k založení rodiny. V rámci připravovaného národního pojištění mělo být zabezpečeno, aby veřejní zaměstnanci nebyli zkráceni na svých penzijních nárocích. Proto lidovci navrhovali, aby byla tato kategorie zaměstnanců z pojištění vyjmuta. V rámci národního pojištění program požadoval také jeho urychlené zavedení pro živnostníky, kterým měla být navíc dána možnost nákupu určitého počtu let. V neposlední řadě mělo být v sociálně politické oblasti předcházeno a co nejúčinněji bráněno pracovním úrazům.

Stát měl také věnovat značnou pozornost bytové péči. Stavební ruch měl být co nejrychleji obnoven a škody způsobené válkou urychleně odstraňovány. Důležité bylo zajistit zejména stavební hmoty, levné úvěry a státní finanční podpory pro stavebnictví.

Zemědělská výroba měla být posuzována podle stejných hledisek jako výroba průmyslová. Oblasti zemědělství byla věnována značná pozornost, neboť zemědělství zajišťovalo výživu obyvatel, která byla předpokladem pro jejich zdravý vývoj. Zemědělcům měly být poskytovány sociální výhody, zejména úpravou ceny zemědělských produktů, aby došlo k spravedlivému ocenění zemědělcovy práce. Všem pracovníkům v zemědělství mělo být poskytnuto sociální zabezpečení v nemoci, stáří a při pracovní neschopnosti v rámci národního pojištění. Strana kladla na národní pojištění zemědělců velký důraz a negativně hodnotila, že stát tuto otázku ještě uspokojivě nevyřešil. Požadováno bylo také zlepšení životní úrovně venkovských žen a vyrovnání jejich postavení s postavením žen ve městech. V zemědělství chtěla strana zavést vhodné plánování, aby bylo dosaženo co největší výnosnosti.

Jistotu existence chtěli lidovci zabezpečit i středním vrstvám, stejně jako dělníkům i zaměstnancům. Všem mělo být zajištěno důstojné postavení. Zvláštní sociální péče měla být věnována pracující mládeži a pracujícím ženám.

V závěru programu lidovci proklamovali: „chceme a pracujeme o pokřesťanštění národa, neboť jen tak je možné dosáhnout blaha občanů a pravé spravedlnosti“.

Demokratická strana vznikla sjednocením odbojových skupin během slovenského povstání. V československém stranickém spektru představovala zcela novou stranu, která se vyhlásila za reprezentantku všech vrstev,<sup>99</sup> ale hlavní její oporou měli být rolníci, v nichž strana spatřovala záruku společenské stability. Tuto tezi převzala strana od agrarismu, rolnictvo mělo být základním pilířem demokratického uspořádání společnosti.

Již během slovenského povstání vypracovala a zveřejnila strana své první všeobecné programové zásady.<sup>100</sup> Jednalo se o ideové zdůvodnění klíčových principů politiky strany. Liberalismus vnímali demokraté jako překonaný systém společenského uspořádání, který navíc protičeží křesťanským etickým ideálům, ale současně považovali socialismus za neuskutečnitelný, neboť popíral svobodu jednotlivce. Strana volala po důsledném zavedení demokracie i do hospodářské oblasti.

K oblasti sociální politiky strana v programu prohlašovala: „Sme za takú socialnu politiku, ktorá zvýší životnu úroveň socialne najslabších na úroveň dôstojnú slobodného a nezávislého človeka.“<sup>101</sup> Tento cíl měl být podle slovenských demokratů dosažitelný pouze na základě spravedlivého rozdělování všech hodnot, úpravou mezd,

---

<sup>99</sup> Kolektiv autorů: *Politické strany na Slovensku 1860–1989*. Bratislava: Archa 1992, s. 255.

<sup>100</sup> Později na jaře roku 1945 publikované pod názvem: *Programové zásady demokratické strany*. In: Klimeš, Miloš, Lesjuk, Petr, Malá, Irena, Prečan, Vilém (eds.): *Cesta ke květnu I-1: Dokumenty o vzniku a vývoji lidové demokracie v Československu do února 1948*. Praha: ČSAV 1965, s. 263–265.

<sup>101</sup> Tamtéž, s. 264.

omezením hromadění nepřiměřených majetků a důchodů. Rozdělování důchodů a majetku mělo probíhat takovou formou, aby někteří jednotlivci či celé společenské vrstvy a třídy nebyli upřednostňováni, nebo naopak znevýhodňováni. Všechny sociální reformy měly proběhnout tak, aby bylo dosaženo vyslovených cílů strany. Demokraté zastávali princip soukromého vlastnictví a svobodné soutěže, ale v omezené a upravené podobě. V programu strana podporovala postátnění velkých průmyslových podniků a některých bank, provedení pozemkové reformy a usměrňování výroby státem při zachování podnikatelské iniciativy. Všechny sociální reformy měly být uskutečněny s ohledem na veřejné zájmy a měly sloužit sociálním potřebám doby.

Pod názvem Co chce demokratická strana publikovala v dubnu 1945 další stručný program, který doplňoval předchozí Programové zásady. Tento program obsahoval všechny aktuální požadavky strany. Vedle porážky a zničení fašismu, zajištění občanských práv a svobod mělo dojít k vybudování sociálně spravedlivé a jednotné ČSR, mělo být respektováno soukromé vlastnictví, ale zároveň provedena parcelace velkostatků, které se nacházely v rukou Němců, Maďarů a zrádců, mělo dojít také k částečnému postátnění nejdůležitějších odvětví. Demokraté zde důsledně podporovali ochranu drobných a středních podnikatelů.

Obdobné zásady vyhlásila i rezoluce prvního sjezdu strany, který se uskutečnil na počátku července 1945.

Sociální reformismus Demokratické strany vycházel z ideálů křesťanství a byl jimi často zdůvodňován. Demokraté zdůrazňovali jako velmi důležité duchovní a sociální hodnoty křesťanství.

V kritické době se na konci ledna 1948 uskutečnil druhý sjezd demokratické strany, jenž se opětovně vyjádřil záporně k liberalismu i socialismu. Liberalistické uspořádání opět demokraté odmítali, protože „umožňuje neúměrné společenské

rozdíly“ a socialistické, protože „bojuje proti sociální nespravedlnosti politickou nespravedlností“. <sup>102</sup> Strana se přihlásila k důslednému uplatňování zásad parlamentarismu. <sup>103</sup>

Tři hlavní pilíře stranické ideologie je tedy možné vymezit jako: křesťanský sociální reformismus, agrarismus a Masarykův humanismus. Na těchto základech byl pak formován i program slovenských demokratů v sociálně politické oblasti.

Komunistická strana Slovenska vznikla již v květnu 1939 a až do slovenského povstání působila v ilegalitě. V září 1944 proběhl sjezd, na němž se strana sjednotila s Československou sociálnědemokratickou robotnickou stranou na Slovensku. <sup>104</sup> I po sjednocení zůstala vůdčí ideologií strany ideologie komunismu. Tento sjednocovací sjezd přijal jednomyslně rezoluci, která jako jeden z tří hlavních cílů vyhlášovala provedení sociálních změn. Mělo dojít k postátnění továren a bank, půda měla být odevzdána drobným rolníkům, zajištěna měla být inteligence a celý stát měl být přetvořen na základě socialistických ideálů.

Na přelomu února a března 1945 se uskutečnila konference KSS, na níž byl přijat akční program strany. Na rozdíl od sjednocovacího sjezdu neproklamovala tato konference socialistické cíle. V hospodářské oblasti komunisté požadovali důsledné provedení konfiskace půdy Němců, Maďarů a kolaborantů a její přidělení bezzemkům a malým rolníkům a konfiskaci taktéž zbylého majetku Němců, Maďarů

---

<sup>102</sup> Kolektiv autorů: *Politické strany na Slovensku 1860–1989*. Bratislava: Archa 1992, s. 262.

<sup>103</sup> Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1192.

<sup>104</sup> Viz Kaplan, Karel: *Československo v letech 1945–1948*. Praha: SPN 1991, s. 43–47; též Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1201–1202; též Kolektiv autorů: *Politické strany na Slovensku 1860–1989*. Bratislava: Archa 1992, s. 263–271; též Barnovský, Michal: *Na ceste k monopolu moci. Mocenskopolitické zápasy na Slovensku v letech 1945–1948*, Bratislava: Archa 1993.

a kolaborantů. Navíc zde byla přijata rezoluce, požadující všeobecnou pozemkovou reformu. Ve většině základních bodů se akční program shodoval s Košickým vládním programem.

Další konference strany, na níž došlo ke změně jejího vedení, se konala v první polovině srpna 1945. Byly zde akcentovány sociálně-ekonomické otázky, jejich řešení mělo napomoci rozšíření vlivu strany ve společnosti. Zejména mělo být urychleně obnoveno válkou poškozené hospodářství, industrializováno Slovensko, znárodněn klíčový průmysl, banky a pojišťovny a dokončena první etapa pozemkové reformy.

Kromě akčního programu strana již žádné další programové prohlášení nevydala a obdobně jako KSČ za svůj program vyhlásila Košický vládní program a později Budovatelský program vlády Klementa Gottwalda.

Strana slobody vznikla 1. dubna 1946 a z formálního hlediska byla pokračovatelkou Křesťansko-republikánské strany.<sup>105</sup> Již 14. dubna 1946 byl v deníku Sloboda, hlavním a jediném tiskovém orgánu strany, publikován stručný program. Poté na prvním stranickém sjezdu na počátku května 1946 byly naznačeny hlavní programové zásady strany.<sup>106</sup> Ideologie strany vycházela z křesťanských zásad a náboženská výchova byla zdůrazňována jako jeden ze základů mravní obrody člověka. Ve sféře sociální politiky strana propagovala myšlenky křesťanské solidarity, vycházející z encykliky Lva XIII. *Rerum novarum* a z encykliky Pia XI., o řešení sociálních problémů. Měl být uskutečňován zdravý hospodářský a sociální rozvoj společnosti. V oblasti hospodářství se strana svobody ztotožňovala s vládní socializační politikou, podporovala znárodnění v té formě, jak proběhlo na podzim 1945, ale byla proti jeho jakémukoli rozšiřování. Požadovala, aby byly zachovány všechny střední

---

<sup>105</sup> Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1211.

<sup>106</sup> Srov. Šutaj, Štefan: *Vznik Strany slobody a formovanie jej programu v prvých rokoch po oslobodení*. In: Historický časopis, roč. 38, 1988, č. 1, s. 59–77.

a malé podniky. Strana sama definovala svůj program jako střední cestu mezi socialismem a liberalismem.

Na konci roku 1947 byl po dlouhé diskusi probíhající na stránkách tisku přijat nový, více propracovaný program, i když stále neucelený. V něm strana volala po uskutečnění sociálních reforem a křesťanských hodnot. Ve společenském životě měly být posilovány křesťanské zásady a národní myšlenky.

Program Strany slobody byl v mnohém velmi podobný programu Demokratické strany.

Strana práce vznikla v lednu 1946 a byla reakcí na sloučení slovenské sociální demokracie s Komunistickou stranou Slovenska v září 1944 a snahou vytvořit alternativní levicovou stranu ke straně komunistické na Slovensku. Od září 1946 vystupovala pod názvem Sociální demokracie na Slovensku a od listopadu 1947 pod názvem Československá strana sociálnědemokratická na Slovensku. Strana nejprve ihned v lednu 1946 vydala prohlášení k „Slovenskému lidu“ a následně byl vypracován předvolební program pod názvem „Ohlas k slovenskému voličstvu“, který byl po volbách ještě doplněn.<sup>107</sup> V obou těchto prohlášeních se stavěla kladně k výsledkům slovenského povstání, kladla velký důraz na specifické potřeby a požadavky dělníků, drobných maloročníků, živnostníků, řemeslníků a inteligence. Strana se hlásila k tzv. vědeckému socialismu. Socialismus měl být nastolen evoluční cestou, současně ale strana obhajovala politiku revolučních akcí v nových podmínkách, zejména v období národního boje proti fašismu. Nastolení socialismus pro ni představovalo hlavní podmínku k uskutečnění sociálního rozvoje národa. Proto měl být socialismus státním i národním zájmem. Jednotlivá práva a svobody občanů neměly být v novém státním uspořádání zajištěny pouze legislativně, ale měla je zajistit hospodářská

---

<sup>107</sup> Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1217.

přestavba společnosti. Program strany byl téměř úplně shodný s programem Československé strany sociálně demokratické.

Strana si před volbami v roce 1946 vytyčila jako jeden z hlavních cílů hospodářsky a sociálně povznést všechny pracující vybudováním nového, sociálně spravedlivého společenského pořádku.<sup>108</sup> Ztotožňovala se se znárodněním velkých průmyslových podniků a bank, podporovala pozemkovou reformu, v rámci níž ale mělo být zachováno soukromé vlastnictví půdy minimálně do 50 ha.

Všechny politické strany zahrnovaly do svých programů ženy a mládež, neboť tyto dvě skupiny představovaly značný voličský potenciál, obzvláště při snížení věkové hranice u volebního práva. Všechny strany slibovaly ženám a mládeži rozsáhlou podporu, ochranu a všemožnou pomoc.

Stejně byla v programech akcentována i péče o zemědělce, osoby samostatně výdělečně činné a o střední vrstvy. O tyto skupiny obyvatel panoval mezi stranami velký zájem, protože právě jejich hlasy se pro ně mohly stát rozhodujícími. V souvislosti s proměnou politického spektra totiž ztratili tradiční stranické subjekty, k nimž se před válkou přikláněli. Boj probíhal samozřejmě i o ostatní skupiny obyvatel, neboť i jejich preference se mohly stát rozhodujícími.

---

<sup>108</sup> Tamtéž, s. 1218; srov. Těž Šutaj, Štefan: Občianské politické strany na Slovensku v rokoch 1944–1948. Bratislava: Veda 1999.



## **Nejdůležitější subjekty poválečné sociální politiky**

Hlavními subjekty, které určovaly směřování a podobu poválečné sociální politiky, byly vláda, odborové hnutí a politické strany, jež byly všechny ve vládě zastoupeny. O koncepcích vlád a politických stran v sociálně politické oblasti a názorech na její podobu bude pojednáno v samostatných kapitolách. Revoluční odborové hnutí a jeho působení na poli sociální politiky, zejména jeho vliv na formování nového sociálního pojištění bude především rozebráno dále v části věnované národnímu pojištění. Samozřejmě nelze opomenout ani Národní shromáždění. Ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o Ústavodárném národním shromáždění, a prováděcí vyhláška ministerstva vnitra č. 66/1946 Sb. (bod 18) stanovovaly, že všechny věci z oboru sociální politiky jsou společné pro české země a Slovensko a patří do kompetence Národního shromáždění. Národní shromáždění projednávalo a schvalovalo všechny sociálně politické zákony. Fakticky ale vliv na samotné praktické utváření sociální politiky nemělo. Byla to vláda, politické strany a odbory, kdo tuto politiku formuloval.

Mezi další důležité subjekty spjaté se sociální politikou patřilo na prvním místě Ministerstvo ochrany práce a sociální péče (později opět pod prvorepublikovým názvem Ministerstvo sociální péče), které mělo jednak podíl na formování sociální politiky a jednak bylo nejvyšším orgánem sociální správy a vykonavatelem sociální politiky.

Sociální politika nebyla zprvu vytvářena a vykonávána jednotně na celém území státu. Řada norem platila pouze pro české země, řada pouze pro Slovensko. Ani instituce sociální politiky nebyly zcela jednotné a na Slovensku bylo vytvořeno,

jako autonomní subjekt sociální politiky, Pověřenectvo sociální péče. I jeho činnosti musí být tudíž také věnována pozornost.

Na nižší úrovni představovaly subjekty sociální politiky částečně také nově budované národní výbory a závodní rady.<sup>109</sup> Sociálně politické záležitosti ale v jejich činnosti nestály zcela na prvním místě.

V poválečném období zůstala nadále zachována činnost mnoha institucí spjatých se sociální politikou, které fungovaly na spolkovém a dobrovolném principu. Mezi nejdůležitější patřila Česká sociální pomoc, církevní Charita a Československý červený kříž. Až do zveřejnění zákonem v roce 1947 působila na spolkovém principu také okresní péče o mládež.<sup>110</sup>

Důležité bylo také zajistit náležité vzdělávání odborníků a sociálních pracovníků a výzkum sociální problematiky. To měla zajišťovat nově zřízená Vysoká škola politická a sociální v Praze. V roce 1947 došlo ke zřízení druhé vysoké školy sociální v Brně. Jedním z velkých problémů při provádění konkrétní sociální péče byl nedostatek odborně školených sociálních pracovníků. Z toho důvodu byly budovány i nové odborné sociální školy na středoškolské úrovni.

## **Ministerstvo ochrany práce a sociální péče, resp. Ministerstvo sociální péče**

Jednou z velmi důležitých institucí participujících na vytváření poválečné sociální politiky a jejím výkonu bylo Ministerstvo ochrany práce a sociální péče, které se ustavilo a zahájilo svou působnost v celostátním měřítku již v květnu

---

<sup>109</sup> Sociálně politická činnost závodních rad bude také rozebrána v samostatné kapitole, věnované sociální politice na úrovni jednotlivých závodů a podniků.

<sup>110</sup> O institucích okresní péče o mládež bude podrobněji pojednáno v části věnující se přímo péči o mládež.

roku 1945. Dne 2. dubna 1945 vydal prezident republiky dekret č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné, na jehož základě bylo ministerstvo zřízeno. Ministerstvo bylo budováno v podobných oborech jako ministerstvo předválečné, ale tyto obory byly uzpůsobeny novým podmínkám a požadavkům. Ihned po válce bylo nutné znova vybudovat ústředí i síť úřadů a ústavů ministerstva. Správní orgány prvorepublikové péče byly za okupace velmi rozrušeny,<sup>111</sup> došlo k neorganickému převedení bytové a stavební péče, péče o mládež a osoby vyžadující sociální ochrany pod ministerstvo vnitra. Nová koncepce sociální politiky a nutnost činit okamžitá opatření k odstranění škod vzniklých za okupace vyžadovala přebudování a nové rozčlenění tradičních pracovních oborů sociální politiky a připojení některých nových úseků, zejména mzdové politiky a repatriačních úkolů.

Nový rezort byl budován na základě usnesení vlády z 5. dubna 1945<sup>112</sup> a již v červnu téhož roku došlo k jeho rozsáhlé reorganizaci. Bylo vytvořeno devět odborů, které měly odpovídat trvalým a dlouhodobým funkcím státní sociální správy a sociální politiky, ale i přechodným poválečným potřebám v sociální oblasti. I. odbor administrativní a právní (koordinační) měl tři oddělení – první oddělení vykonávalo vlastní koordinaci uvnitř úřadu a vnější koordinaci, mělo zajišťovat styk s hospodářskou radou a sledovat legislativní činnost ostatních úřadů, druhé oddělení zajišťovalo studijní a popularizační materiály a mezinárodní styky, třetí oddělení mělo na starosti styk s ÚRO a dobrovolnými sociálními organizacemi. II. odbor měl na starost řízení a ochranu práce, kterou vykonával prostřednictvím čtyř oddělení. Legislativní oddělení zajišťovalo normativní ochranu zaměstnanců, druhé

---

<sup>111</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 37.

<sup>112</sup> Pivec, Ladislav: *Stěžejní zásady úřadování a organizace resortu ochrany práce a sociální péče*. In: *Sociální revue*, 1 1945, s. 25–27.

oddělení se zabývalo ochranou v ekonomickém úseku, zprostředkováním práce, odbornou výchovou atd., třetí oddělení poskytovalo zaměstnancům věcnou pomoc a čtvrté oddělení působilo v oblasti pracovního práva a soudnictví, kde mělo dbát na právní dodržování již vydaných norem. III. odbor měl na starost mzdovou politiku, řešil mzdové otázky, jež měly přímý dopad na životní úroveň. IV. odbor představovala technická a zdravotní inspekce práce. V. odbor vykonával stavební a bytovou péči. Vyvíjel zákonodárnou a administrativní činnost sloužící k řešení otázek bydlení a připadala mu i velká řada úkolů souvisejících s osidlováním pohraničí. VI. odbor se věnoval sociálnímu pojištění, řešil všechny otázky týkající se sociálního pojištění a hospodaření jeho nositelů. VII. odbor řešil otázku mládeže, která byla chápána jako jeden z velmi naléhavých úkolů národní obnovy. VIII. odbor byl odborem pro sociální zabezpečení. Měl obstarávat případy osob nezajištěných sociálním pojištěním a nespádajících do péče žádného jiného oddělení. Jednalo se zejména o péči o oběti války a domácího odboje, krajany v cizině, zajištění vyživovacích rodinných příspěvků, výchovu sociálních pracovníků. Hlavním úkolem tohoto oddělení mělo být nahrazení zastaralé chudinské péče novým systémem zajištění sociálně slabých osob. Poslední IX. oddělení bylo repatriční. Repatriace byla zahájena ihned po ustavení vlády. Úkolem bylo co nejrychleji dopravit repatrianty do Československa a řešit jejich naléhavé problémy po návratu do vlasti, např. zařazení do práce, péče o nepraceschopné atd.<sup>113</sup> Na základě výčtu těchto oddělení je možné si udělat dobrý obrázek o oblastech, jimž se MOPSP věnovalo a které spadaly do jeho kompetence. Ministerstvo tedy mělo devět hlavic pracovních oblastí – koordinaci, která měla uplatňovat sociálně politická hlediska v celkové funkci státní správy, řízení a ochranu práce, mzdovou politiku, technickou a zdravotní

---

<sup>113</sup> *Ministerstvo ochrany práce a sociální péče jeho úkoly a působnost.* In: Sociální revue, roč. XX, 1945, s. 27.

inspekci práce, péči o mládež, bytovou a stavební péči, sociální pojištění, sociální zabezpečení a repatriaci.

V roce 1946 následovala ještě jedna velká změna na základě vydání zákona č. 153/1946 Sb. z 10. července. Tímto zákonem byl ministerstvu navrácen jeho název z meziválečného období. Od 1. března 1947 bylo ministerstvo zcela nově organizováno. Místo odborů I–IX byly vytvořeny skupiny A–C a skupina P – prezidium, z nichž některé se dále dělily na odbory. Skupina A měla na starosti řízení práce, které vykonávala v rámci pěti odborů – organizace práce, pracovní právo, mzdy, technická a zdravotní ochrana práce, reemigrace. Sociální pojištění měla na starosti skupina B. Skupina C prováděla samotnou sociální péči, a to v rámci čtyř odborů bytové péče, péče o mládež, péče o pracující a podpůrné péče. Poslední skupinou byla skupina P, již tvořilo prezidium, které se skládalo ze dvou odborů sociálně politického a správního a legislativního. Vedle těchto dvou odborů v rámci prezidia fungoval ještě úsek personální, hospodářský a rozpočtový a legislativní. Roku 1949 došlo k další reorganizaci. Tehdy se také ministerstvo sociální péče naposledy přejmenovalo na Ministerstvo práce a sociální péče, aby nakonec v důsledku nového vývoje československého hospodářství bylo jako nepotřebné v roce 1951 zrušeno.<sup>114</sup> Jeho kompetence pak přešly na ostatní ministerstva, včetně nově zřízeného Ministerstva pracovních sil.

Hlavním účelem ministerstva měla být organizace ochrany práce, náprava škod způsobených válkou a sociálně profylaktická činnost směřující k vyloučení a zmírnění hospodářských a sociálních obtíží. Do působnosti ministerstva spadaly záležitosti sociálního pojištění, včetně pojištění u bratrských pokladen, zprostředkování práce, zařazování do

---

<sup>114</sup> Kalinová, Lenka: *Transformace sociálního systému v Československu po únoru 1948*. In: *Acta oeconomica pragensia. Z hospodářských a sociálních dějin Československa 1918–1992*, č. 5, roč. 6, Praha: VŠE 1998, s. 132.

práce a péče o nezaměstnané, ochrana práce a ochrana dělnictva, mzdová politika, odborové organizace a závodní výbory, všeobecná sociální péče, sociální péče o mládež, podpora početných rodin, zotavovací péče, bytová péče, podpora stavebního ruchu, bytové fondy, obecně prospěšná stavební sdružení, repatriace a rentová péče o oběti války a perzekuce.

V souvislosti se změněným nazíráním na úkoly a podobu sociální politiky v poválečném období došlo tedy i k změně funkcí ministerstva sociální péče. Dřívější hlavní funkcí ministerstva byla péče o sociálně slabé občany, po válce měla zůstat tato péče zachována, ale přibyla k nim velká řada nových úkolů vyplývajících ze změny koncepce sociální politiky v souvislosti s budováním systému tzv. lidové demokracie a smíšeného hospodářského systému. Nově bylo třeba vybudovat aparát podřízených úřadů, které měly nové funkce vykonávat. Jednalo se zejména o úřady ochrany práce, které měly plnit řadu důležitých úkolů v novém hospodářském systému řídicím se plánem. Jedním z velkých úkolů těchto úřadů bylo rozmísťování pracujících podle potřeb hospodářského plánu a hospodářské struktury státu. V roce 1947 došlo k postátnění péče o mládež, z toho důvodu byly převedeni všichni zaměstnanci ze spolkových péčí o mládež od 1. ledna 1948 do státní služby.<sup>115</sup>

V souvislosti se změnou hospodářských, sociálních i politických funkcí poválečného státu došlo i ke změně legislativní činnosti MOPSP. MOPSP velmi dbalo o dohled nad legislativní činností ostatních ministerstev a sledovalo, aby nedocházelo žádným normativním aktem ke snížení obecné životní úrovně, aby naopak novými zákony byla životní úroveň zachována, a pokud možno zvyšována. Důležitý podíl na legislativní činnosti v oblasti sociální politiky získalo v poválečném období odborové hnutí. Návrhy a dobrozdání

---

<sup>115</sup> Šťastný, Miloslav: *Organizace chodu ministerstva sociální péče*. In: *Sociální revue*, roč. XXIII., 1948, s. 56.

ÚRO ministerstvo zprostředkovávalo a přihlíželo k stanoviskům odborů při jednání s jinými resorty.

Funkci ministra sociální péče zastával nejprve od ustavení košické vlády 5. dubna 1945 Josef Šoltész, kterého 4. července 1946 vystřídal Zdeněk Nejedlý.

K vědeckému zkoumání a vytváření účelné organizace práce a pracovních sil měl být vybudován Československý ústav práce, který se ovšem v námi sledovaném období nepodařilo uvést do chodu, a ještě v únoru 1948 bylo teprve připravováno vládní nařízení, kterým by byl tento ústav vytvořen.

## **Pověřenectvo sociální péče na Slovensku**

Státní sociální správě na Slovensku připadlo hned po osvobození široké pole působnosti.<sup>116</sup> Ústředním orgánem reprezentujícím státní sociální správu se na Slovensku stalo Pověřenectvo sociální péče (Povereníctvo sociálnej starostlivosti). Právní existence tohoto pověřenectva byla odvozená z nařízení SNR č. 27/1945 Sb. n. SNR, kterým se zřizovaly ústřední úřady a vládní a výkonná moc byla přenesena na Sbor pověřenců a jednotlivá pověřenectva.

Pověřenectvo sociální péče mělo na starosti ochranu mládeže a žen, ochranu zaměstnanců, sociální pojištění, péči o válečné invalidy a poškozence, bytovou péči a také repatriaci a reemigraci. V oblasti ochrany mládeže mělo dohlížet zejména na zachovávání ochranných předpisů upravujících práci dětí a žen<sup>117</sup> a osmihodinové pracovní doby,<sup>118</sup> zabezpečit péči o opuštěné a nalezené děti, které umísťovalo do státních dětských domovů, převýchovu a dohled nad dle dobového termínu „duševně, tělesně a mravně chybnou mládeží“, která

---

<sup>116</sup> Hatala, Ivan: *Organizácia sociálnej správy na Slovensku*. In: Sociální revue, roč. XXII., 1947, s. 133–135.

<sup>117</sup> Zákon č. 420/1919 Sb.

<sup>118</sup> Zákon č. 91/1918 Sb.

měla být umísťována do polepšovacích ústavů, péči o sirotky a v poslední řadě péči o učně, u nichž mělo být dbáno na dodržování ochranných předpisů vyplývajících z živnostenského zákona a v oblasti hmotné podpory jim mělo být zajišťováno ošacení, dostatek jídel, učňovských domovů a taktéž rekreace. Pověřenectvo vykonávalo dozor nad veřejnoprávním sociálním pojištěním a jednotlivými nositeli pojištění a rozhodovalo spory související s veřejnoprávním sociálním pojištěním.

Po skončení války vyvstala v oblasti péče o válečné oběti a poškozence řada nových naléhavých úkolů pro státní sociální správu. Právní předpisy byly v této oblasti zcela nedostatečné a až zákonem č. 164/1946 Sb. byla tato otázka dostatečně upravena. Tuto péči na Slovensku prováděl Státní úřad pro válečné poškozence sídlící v Bratislavě, který byl instančně podřízený Pověřenectvu sociální péče. V této oblasti byl ještě nařízením SNR<sup>119</sup> zřízen Státní fond pro poskytování pomoci účastníkům a obětem bojů za svobodu a jejich pozůstalým.

V oblasti bytové péče se pověřenectvo zabývalo zejména obnovou obytných domů a podporou stavebního ruchu.<sup>120</sup> Pověřenectvo se snažilo o co největší zjednodušení organizace spojené s prováděním stavební obnovy, proto zřizovalo vlastní obvodové úřadovny, které měly stavebníkům vyplácet státní podpory, napomáhat při vyřizování žádostí o tyto podpory i žádostí o stavební úvěry.

Repatriace se na Slovensku prováděla podle celostátních zásad vyplývajících ze smlouvy mezi vládou ČSR a UNRRA. Reemigraci prováděl Osidlovací úřad v Bratislavě za pomoci pověřenectva sociální péče. Reemigrantům pověřenectvo poskytovalo přechodné ubytování, stravování, peněžitou výpomoc na každého člena rodiny a ošacení dle možností. Péči

---

<sup>119</sup> Nař. č. 26/1946 Sb. n. SNR.

<sup>120</sup> Nař. č. 128/1945 Sb. n. SNR o výstavbě města obcí na Slovensku a zák. č. 86/1946 Sb. o stavební obnově.



o reemigranty prováděla přesídlovací střediska v Bratislavě a Košicích a čtyři přesídlovací stanice.

## **Revoluční odborové hnutí**

Další institucí, jejíž role v sociálně politické oblasti značně vzrostla, bylo odborové hnutí. Odbory velmi posílily jak v oblasti veřejné správy, tak v oblasti moci výkonné. ROH se v poválečné době začalo považovat za rovnocenného partnera MOPSP.<sup>121</sup> To dosvědčují i slova ministra sociální péče Šoltésze, který při svém projevu v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění řekl: „Ovšem nejzákladnější a v pravdě od kořene novou metodu činnosti svého úřadu vidím v tom, co se pro praxi mého úřadu podává z nové politické situace v republice. Lidová demokracie dala základ k nové, úzké a plodné spolupráci mého resortu s Ústřední radou odborů. Je pravda, že již před rokem 1938 resort sociální péče vždy spolupracoval se zástupci odborově organizovaných vrstev pracujících, avšak dnes je situace pro tuto spolupráci od kořene změněná, poněvadž Ústřední rada odborů dnes představuje všechny sjednocené pracující vrstvy. Nový poměr jednotné odborové organizace ke státu a k veřejné správě neprojevuje se však jen v každodenní úzké spolupráci mého resortu s představiteli této organizace... Je samozřejmé, že zvláště konstruktivní je tato spolupráce Ústřední rady odborů s mým resortem v otázkách legislativních... dochází tím výrazu i onen důležitý požadavek, že totiž Ústřední rada odborů se přímo účastní na přípravě zákonodárných aktů. ... Snad mohu tedy povědět, že úzká spolupráce státní správy sociální s Ústřední radou odborů přispěla svým podstatným dílem

---

<sup>121</sup> Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, Diplomová práce FF UK 2006, s. 54.

k tomuto konsolidačnímu procesu. Ovšem stejně jasně bych rád pověděl, že na tuto spolupráci se dívám jako na součást celkové vládní politiky...<sup>122</sup>

V roce 1939 byla vytvořena Národní odborová ústředna zaměstnanecká (NOÚZ), která byla součástí Národního souručenství. V rámci NOÚZ se v roce 1943 vytvořila ilegální skupina, tvořená sociálními demokraty a socialisty, která se nazvala Ústřední radou odborů (ÚRO). Tato skupina byla až do října roku 1944, kdy se napojila na odbojovou organizaci Radu tří, pasivní. Na jaře roku 1945 pak byl publikován Ideový a akční program ROH, v němž figurovala ÚRO jako vedoucí orgán Revolučního odborového hnutí (ROH). ROH bylo vytvořeno na spolkovém základě, jednalo se o jednotnou organizaci s centralistickým vedením. Nejvyšším orgánem byl všeodborový sjezd, který se scházel jedenkrát za tři roky. V čele ROH stála ÚRO, která měla 120 členů, předsedu a generálního tajemníka, kteří byly voleni sjezdem. Z členů ÚRO bylo voleno ještě čtyřicetičlenné představenstvo. Výkonným orgánem představenstva bylo prezidium, které mělo na starosti řešení každodenních úkolů a neodkladných záležitostí, které následně podléhaly schválení předsednictva. Předseda ÚRO vystupoval jako oficiální zástupce ROH, v poválečných letech jím byl Antonín Zápotocký. Dozor nad plněním úkolů a činností všech zaměstnanců připadal generálnímu tajemníkovi, kterým byl v období 1945 až 1948 Evžen Erban, který se poté stal v roce 1948 ministrem sociální péče. Pro práci v jednotlivých úsecích odborové činnosti zřizovala ÚRO speciální komise. V červnu 1945 tak byla zřízena Ústřední komise sociálně-politická, skládající se z odborných komisí a oddělení. Hlavním výkonným orgánem této komise bylo Ústřední sociální oddělení. Pro věci týkající se sociálního pojištění byla v červenci sociálně

---

<sup>122</sup> *O novou sociální politiku. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltéze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění.* Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 26–27.

politickou komisí jmenována Komise sociálně-pojišťovací mající za úkol připravit osnovy zákonů o sjednocení sociálního pojištění a národního pojištění.<sup>123</sup>

## Národní výbory

Základními směrnicemi pro poválečnou činnost národních výborů byly Košický vládní program, vládní nařízení č. 4/1945 Sb. a nařízení předsednictva SNR č. 26/1945 Sb.<sup>124</sup> Na jejich základě prováděly současně státní správu i funkce samosprávy. Národní výbory vykonávaly všechnu standardní agendu bývalých starostů, okresních hejtmanů, zemských prezidentů a všechny funkce dřívějších obecních, okresních i zemských zastupitelstev.<sup>125</sup> Do jejich kompetence tedy spadalo zabezpečování všeobecné vnitřní správy, péče o školství, místní dopravu, zdravotnictví, stavební řád i sociální služby.

Národní výbory prováděly konfiskaci majetku a dosazovaly národní správy,<sup>126</sup> zabezpečovaly osidlování pohraničí českým obyvatelstvem,<sup>127</sup> vedly živnostenskou agendu, zabezpečovaly obnovu a výstavbu hospodářského života v oblasti své působnosti, spolupracovaly s úřady ochrany práce, byly spoluúčastné a nápomocné při regulaci pracovních

---

<sup>123</sup> Viz Růžička, Karel: *ROH v boji o rozšíření moci dělnické třídy (1945–1948)*. Praha: Práce 1963; dále Pšovská, Marta: *Historie odborů, jejich postavení a právní subjektivita*. In: *Pohledy*. Revue pro politiku, ekonomii, sociologii a historii, 2000, roč. 8, č. 5, s. 10–11; Dubský, Vladimír, Gosiorovský, Miloš, Hradilák, Zdeněk, aj.: *Nástin dějin československého odborového hnutí. Od vzniku prvních organizací odborového typu do období nástupu k výstavbě socialismu*. Praha: Práce 1963; Jiša, Václav (ed.): *Vznik Revolučního odborového hnutí*. Praha: Práce, 1977.

<sup>124</sup> Úplně první normou týkající se národních výborů byl dekret č. 18/1944 Úř. věst. čsl. o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění. V tomto dekretu byly definovány jako prozatímní orgány veřejné správy ve všech oborech. V Košickém vládním programu se o nich ale již jako o prozatímních orgánech nehovořilo.

<sup>125</sup> Srov. Čechák, Vladimír: *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945–2004)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní 2004, s. 34

<sup>126</sup> Na základě dekretu č. 12/1945 Sb.

<sup>127</sup> Dle dekretu č. 28/1945 Sb.

sil, organizovaly pracovní brigády na žňové práce a do dolů,<sup>128</sup> obstarávaly zásobování obyvatelstva a výživu,<sup>129</sup> plnily úkoly v zdravotní i sociální oblasti. Národní výbory pečovaly o repatrianty a válečné poškozence, pomáhaly pozůstalým po obětech války.<sup>130</sup> Vyplácely jim jednorázové sociální podpory<sup>131</sup> a zálohy na zaopatřovací požitky poškozencům a pozůstalým.<sup>132</sup> Kromě finanční podpory také zajišťovaly jejich léčebnou péči.

V oblasti zdravotní a sociální péče zřizovaly a udržovaly řadu zařízení a ústavů. Okresní národní výbory působily v oblasti péče o mládež, v rámci níž zřizovaly sirotčince, v oblasti nemocenského pojištění veřejných zaměstnanců, péče o choré, pro které vytvářely tzv. chorobince.<sup>133</sup> Místní národní výbory přidělovaly byty a rodinné domky. Hospodaření s byty upravoval zákon č. 163/1946 Sb., o mimořádných opatřeních bytové péče. Na základě tohoto zákona připadla národním výborům i část bytové péče.

Zejména okresní a zemské národní výbory zřizovaly zvláštní komise podle zákona č. 49/1947 Sb., o poradenské zdravotní péči, a také tzv. Okresní ústavy národního zdraví. Národním výborům také připadly nové úkoly v souvislosti se zákonem č. 48/1947 Sb., o organizaci péče o mládež.

## **Dobrovolné organizace**

I když se jako dominantní v sociálně politické oblasti prosazoval velmi rychle stát, působila v poválečném období v Československu ještě celá řada dobrovolných institucí.

---

<sup>128</sup> Bertelmann, Karel: *Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945–1948)*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd 1965, s. 97

<sup>129</sup> Na základě dekretu č. 118/1945 Sb.

<sup>130</sup> Bertelmann, Karel: *Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945–1948)*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd 1965, s. 115.

<sup>131</sup> Srov. vl. nař. 46/1945 Sb. o prozatímní organizaci správy hlavního města Prahy.

<sup>132</sup> Například Zemský národní výbor v Brně poskytl válečným poškozencům a repatriantům na podporách, které vyplácel ve výši 5000 Kčs, celkem částku 50 milionů Kčs.

<sup>133</sup> Štafl, Adolf: *Národní výbory*. Část I. Praha: V. Linhart 1947, s. 69.

I v poválečném období si zachovala významné místo ve společnosti římsko-katolická církev, kolem které působilo velké množství spolků a institucí. Jednou z velmi významných institucí souvisejících se sociální oblastí byla Charita. Tato organizace ještě v roce 1950 spravovala 268 sociálních ústavů.<sup>134</sup>

Velmi významnou součástí sociálního systému byla Česká sociální pomoc (ČSP). Její předchůdkyní byla Národní pomoc založená v listopadu 1938. V listopadu 1942 byla Národní pomoc zrušena a doplňkovou sociální péčí o obyvatelstvo místo ní vykonávala Sociální pomoc pro Čechy a Moravu, která byla zřízena na základě vládního nařízení č. 378/1942 Sb. z 19. listopadu 1942. V této době vykonával dozor nad Sociální pomocí ministr lidové osvěty. I po květnu 1945 se právní existence Sociální pomoci zakládala na nařízení č. 378, došlo pouze k jejímu přejmenování na Českou sociální pomoc. MOPSP jmenovalo po osvobození zmocněnce, který ČSP řídil, vydávalo směrnice pro její činnost a povolovalo jí sbírky. Po osvobození byl prozatímním vedením ČSP pověřen ve funkci zmocněnce František Kulhánek. V červnu 1946 byla zavedena funkce vedoucího tajemníka, která byla svěřena Janu Úředníčkovi. Již 25. února 1948 byl MSP František Kulhánek odvolán a nahrazen Jaroslavem Hájičkem.<sup>135</sup>

Česká sociální pomoc byla v poválečném období vedoucí a největší korporací v oblasti dobrovolné sociální péče. Její péče měla být však pouze péčí doplňkovou, měla totiž zasahovat až v poslední instanci, kdy byly vyčerpány všechny nároky vůči veřejné péči, speciálně zaměřené péči sociálně zdravotních dobrovolných organizací např. Československému červenému kříži, Svazu péče o mládež, Masarykově lize proti tuberkulóze, České kardiologické společnosti a dalším. V praxi toto však

---

<sup>134</sup> Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005, s. 1129.

<sup>135</sup> NA, fond Česká sociální pomoc, kart. 1, inv. č. 1.

velmi často neplatilo a Česká sociální pomoc se stávala instancí první i konečnou a přebírala úkoly základní veřejné péče.<sup>136</sup> Největší část prostředků byla vydávána na řešení nedostatků chudinské péče, jejíž instituce zůstala i v poválečném období zachována.<sup>137</sup>

Působnost České sociální pomoci se vztahovala na území Čech, Moravy a Slezska. ČSP podporovala i Slováky, pokud zde pracovali a ocitli se v sociální tísní. Ve výjimečných případech byla pomoc poskytována i cizincům slovanské národnosti. Jednalo se o veřejnoprávní instituci jejíž základ tvořili důvěrníci v jednotlivých obcích, kteří práci vykonávali dobrovolně, bez nároku na honorář. Síť důvěrníků byla po válce také reorganizována. Byly vytvořeny pozice místních, obvodových, úsekových, uličních a závodních důvěrníků. Tito důvěrníci měli na starost konkrétní případy ve své obci či obvodu, měli zjišťovat, jaké jsou poměry žadatele, aby nedošlo k zneužívání podpor. Důvěrníci pracovali i v rámci jednotlivých závodů a jmenovala je závodní rada. V roce 1946 evidovala ČSP kolem 30 000 takovýchto dobrovolných pracovníků. Nad místními a závodními důvěrníky stála okresní úřadovna v čele s okresním předsednictvem. V okresních úřadovnách byly zastoupeny všechny složky Národní fronty.

Okresní předsednictvo rozhodovalo o návrzích jednotlivých důvěrníků na udílení podpor žadatelům a o jejich výši. Okresních úřadoven bylo celkem 170. Celkovou činnost ČSP řídila ústřední správní komise. V období okupace fungovalo ústředí Sociální pomoci na bázi čtyř oddělení. Organizační oddělení vedlo evidenci okresních pověřenců a místních důvěrníků, obstarávalo styk s úřady a veřejnými korporacemi. Sociální oddělení vyřizovalo žádosti o podpory, navrhovalo výši podpor, sledovalo podpůrnou činnost

---

<sup>136</sup> Auředník, Jan: *Jde o sedm procent českého národa...* In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 202.

<sup>137</sup> Srov. Auředník, Jan: *Jde o sedm procent českého národa...* In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 201–205.

v jednotlivých okresech. Hospodářské oddělení spravovalo všechny majetek Sociální pomoci a obstarávalo získávání finančních prostředků. Kontrolní oddělení sledovalo činnost okresních úřadoven a provádělo kontrolu hospodaření. Po skončení války došlo k reorganizaci ústředí Sociální pomoci. Ke čtyřem původním oddělením, která zůstala beze změn, přibyl ještě sekretariát, který byl jakousi spojovací složkou celé instituce. V roce 1946 došlo k dalším změnám, byly schváleny nové směrnice pro organizace ústřední úřadovny, ta se poté skládala z ústředního sekretariátu, prezidia, organizačního odboru a propagačního oddělení, sociálního odboru, hospodářského odboru, finančního odboru, kontrolního odboru, koordinačního odboru.

Páteř organizace tvořily tedy úřadovny v okresech a ústředí, v nichž pracovali odborníci a administrativní pracovníci, kteří měli usnadnit a koordinovat práci dobrovolných důvěrníků a mezi nimiž také pracovala řada dobrovolníků, kteří si za svou práci nenárokovali mzdu. Vedle úřadoven okresních a ústřední fungovala ještě instituce krajských tajemníků, kteří spravovali a koordinovali práci ve více okresech. Krajské tajemníky tvořili jakousi spojnicí mezi dobrovolnými pracovníky a ústředím. Počet zaměstnanců ČSP se v poválečném období pohyboval kolem 350 osob.<sup>138</sup>

Na sociální pomoc se obraceli zejména osamělí jednotlivci a přestárlí občané, kteří byli odkázáni sami na sebe, zaměstnanci a samostatně výdělečně činné osoby v aktivním věku, kteří byli postiženi některým ze sociálních rizik, a v poslední řadě rodiny s mnoha dětmi. Na pomoci ČSP bylo závislých každoročně v průměru kolem 600 000 obyvatel České a Moravskoslezské země, což představovalo zhruba 7 %.

Podpůrná péče byla ČSP realizována ve třech hlavních formách. V podobě naléhavé výpomoci, jednorázové výpomoci

---

<sup>138</sup> NA, fond Česká sociální pomoc, kart. 3, inv. č. 15.

a stálých příspěvků. Podpory byly vypláceny především v hotovosti nebo ve formě poukázek na zboží. Věci, šatstvo, boty, potraviny atd. byly přidělovány v menší míře. Naléhavé podpory udělovala okresní úřadovna v případech, kdy bylo nutné poskytnout okamžitou pomoc bez dlouhých byrokratických odkladů. V méně naléhavých případech se na žádost poskytovaly jednorázové podpory. Největší zátěží však byly podpory vyplácené pravidelně měsíčně. ČSP dále poskytovala příspěvky na léčebné výdaje pro nemajetné a chudé nemocné v nemocnicích a sanatoriích. ČSP připadl také úkol přispívat na činnost organizací dobrovolné sociální péče. Financovala celou dobrovolnou sociálně zdravotní péči.<sup>139</sup>

ČSP dostala příkazáno od veřejné sociální péče pomáhat navrátilcům z koncentračních táborů, repatriantům a reemigrantům. Mělo se ale jednat pouze o přechodný stav při odstraňování následků války. ČSP poskytla v roce 1945 v rámci sociálně podpůrné péče podpory rodinám, pomoc obětem války, repatriantům, reemigrantům a pozůstalým po obětech války, zakupovala brambory, zajišťovala stravování dospělých a zmírňovala následky živelných pohrom. V oblasti péče o dítě zajišťovala stravování, ošacení, vitaminové akce, prázdninovou péči, ozdravovny, ústavní péči, péči v různých útulcích, vánoční nadílku a v neposlední řadě řešila mimořádné problémy péče o mládež. Ve spolupráci s Péčí o mládež zorganizovala tzv. Akci národního pohostinství, Vitamínovou akci, Stravovací akci, Velikonoční sbírky. ČSP také přispívala na léčbu dětí v různých léčebných ústavech a spravovala dokonce několik svých ozdravoven a poskytovala příspěvky na pobyt v těchto svých ozdravovnách.<sup>140</sup> V rámci sociálně zdravotní péče věnovala velkou část prostředků na boj proti tuberkulóze, na

---

<sup>139</sup> NA, fond Česká sociální pomoc, kart. 3, inv. č. 17.

<sup>140</sup> NA, fond Česká sociální pomoc, kart. 4, inv. č. 26.



úhradu léků a léčebných pomůcek, na ošetrovné v ústavech a na ošetrovatelskou službu v rodinách.<sup>141</sup>

ČSP vyvíjela v poválečném období velmi pestrou činnost, a to buď sama, nebo ve spolupráci s jinými institucemi obdobného charakteru.

Stát činnost ČSP nedotoval. Získávala prostředky výlučně z naturálních a peněžitých sbírek a jiných dobrovolných akcí. Největším zdrojem příjmů byly celostátní sbírky. V poválečném období uskutečnila ČSP např. sbírku Pomoc Slovensku, Pomoc obětem války, Postižené Slezsko atd. Součástí sbírek tvořily také příplatky ke vstupenkám, sbírky mezi zemědělci, různé loterie, Vánoční strom republiky, pořádání mnoha dobročinných akcí, sbírky šatstva, prodej velkonočních pohlednic, nálepek, pořádání sportovních akcí, sběr odpadků, sběr lipového květu apod. Někteří zaměstnanci přispívali tak, že si nechávali pravidelně měsíčně strhávat část mzdy, která pak putovala ve prospěch ČSP.<sup>142</sup>

MOPSP vyvíjelo v rámci dobrovolné spolkové péče snahu o soustředění všech charitativních organizací v jedné instituci.<sup>143</sup> Česká sociální pomoc zanikla v prosinci 1948 sloučením s Československým červeným křížem.

## **Vysoká škola politická a sociální v Praze a Vysoká škola sociální v Brně**

V poválečném období vládl velký nedostatek odborně kvalifikovaných pracovníků pro sociálně politickou oblast. Již v říjnu roku 1945 proto byla dekretem prezidenta republiky

---

<sup>141</sup> NA, fond Česká sociální pomoc, kart. 3, inv. č. 15.

<sup>142</sup> NA, fond Česká sociální pomoc, kart. 4, inv. č. 23.

<sup>143</sup> *Jak ministerstvo ochrany práce a sociální péče plní své úkoly.* In: Sociální revue, roč. XXI, s. 103.

zřízena Vysoká škola politická a sociální,<sup>144</sup> jež měla za úkol vysokoškolsky vzdělávat nové odborníky pro sociální instituce, zajistit odborný výzkum v sociální oblasti a podávat vládě a národnímu shromáždění návrhy a dobrozdání ve věcech sociálních. Tato vysoká škola se skládala ze tří fakult – politické, sociální a novinářské.<sup>145</sup> Studentům měla škola poskytovat vzdělání ve všech oblastech sociální politiky. Na této škole se tedy mělo dostat odborníkům pro výkon sociální péče a sociální administrativy vysokoškolského vzdělání.<sup>146</sup>

Hlavním úkolem vysokoškolského studia na sociální fakultě měla být příprava vedoucích sil pro výkon sociální administrativy, tedy pro ministerstva, pokud byla nositeli sociální péče, pro národní výbory, nositele sociálního pojištění, komunální sociální péči atp. Dále měly být vyškoleny vedoucí síly pro závodní sociální péči (především pro velké znárodněné podniky), pro výkon individuální sociální práce ve veřejných i soukromých institucích (např. péče o mládež, o mladistvé provinilce, ochranu dětí v cizí péči), pro sociální péči o oběti války, péči o lidi vyřinuté, propuštěné vězně a obecně péči o lidi, kteří nebyli schopni vlastními silami uspokojit své potřeby.

Studium bylo rozděleno do šesti základních oborů.<sup>147</sup> Prvním byla sociální administrativa, v tomto oboru měla být sociálním pracovníkům, resp. úředníkům, poskytnuta znalost sociální administrativy, tak aby byli schopni aplikovat právní normy takovým způsobem, aby nastal soulad mezi veřejnými a soukromými zájmy. Druhým z oborů bylo pracovní právo, do něhož spadalo i sociální pojištění a sociální zákonodárství. Zde

---

<sup>144</sup> Dekret prezidenta republiky č. 140/1945 Sb. ze dne 26. října 1945 o zřízení Vysoké školy politické a sociální v Praze.

<sup>145</sup> Viz VI. nař. č. 9/1945 Sb. ze dne 21. prosince 1945, kterým se vydává statut Vysoké školy politické a sociální v Praze.

<sup>146</sup> Srov. Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, Diplomová práce FF UK 2006, s. 53.

<sup>147</sup> Viz Krakeš, Josef: *Vysoká škola politická a sociální*. In: *Sociální revue*, XX., 1945, s. 75–76.

měli být posluchači detailně seznámeni se základními normami a vybaveni takovými vědomostmi, aby byli schopni normy interpretovat a provádět. Třetí obor představovala sociologie, která měla zaujímat významné místo, ale zároveň měla být pojata jinak než na ostatních vysokých školách. Těžiště sociologického bádání mělo spočívat v dynamicky pojatých výzkumných pracích. Čtvrtým oborem byla individuální sociální práce. Jednalo se o obor, který nebyl zastoupený na žádné jiné vysoké škole v ČSR. Zde se posluchači seznamovali s poruchami v sociálním vývoji člověka, se sociální diagnostikou a terapií a zejména se měli naučit aplikovat získané poznatky na konkrétní případy. Pátým oborem byla problematika chorob, především sociálních. Předmětem studia nebyly otázky zdravotní, ani otázky léčení nemocí, ale problémy sociální, které z dané nemoci vyplývaly. Posledním oborem byla psychopatologie, která se zaměřovala především na mládež a na nápravnou výchovu.

Dne 24. června 1947 schválilo ÚNS zákon o zřízení samostatné Vysoké školy sociální v Brně.<sup>148</sup> Tato škola byla vytvořena přeměnou do té doby dvouleté sociální akademie, která byla oddělením Vysoké školy politické a sociální v Praze, v samostatnou vysokou školu. Absolventi této školy se měli uplatnit v péči o mládež při okresních úřadech ochrany práce, v národním pojištění, v sociální a zdravotní administrativě, jako profesori středních škol sociálních, sociální ředitelé a pracovníci na závodech.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Zákon č. 124/1947 Sb. jímž se zřizuje Vysoká škola sociální v Brně.

<sup>149</sup> Srov. *Vysoká škola sociální v Brně*. In: Sociální revue, roč. XXII., 1947, s. 224–225.

## Sociální politika na nižší úrovni – závody a podniky

Po druhé světové válce stát omezil volný pohyb pracovních sil, neboť propuštění ze zaměstnání bylo vázáno na souhlas okresního úřadu ochrany práce. Stát také aktivně zasahoval do rozmístování pracovních sil, což bylo umožněno dekretem č. 88/1945 Sb., o pracovní povinnosti, a později zákonem č. 87/1947 Sb., o opatřeních k provádění národní mobilizace práce. Současně se prosadila teze, že práce a odměna za tuto práci mají být hlavní zárukou zajištění existence každého občana v aktivním věku.<sup>150</sup> Touto regulací pracovního trhu byla de facto převedena část sociální péče či sociálního zabezpečení přímo na podniky a závody. Toto zabezpečení skrze odměnu za práci bylo ještě podepřeno státní intervencí do mzdové oblasti a rozvojem státní mzdové politiky. Během prvních dvou let po válce se podařilo prakticky odstranit hladové mzdy<sup>151</sup> a tím zlepšit úroveň některých zaměstnanců.

Kromě této role podniků v rámci sociální politiky byla uskutečňována ještě také sociální politika přímo na podnikové a závodní úrovni. Zde si důležité postavení vydobily závodní rady, které získaly na základě dekretu č. 104/1945 Sb. velký vliv na pracovní podmínky zaměstnanců, i na správu podniků a závodů. Již v Košickém vládním programu bylo proklamováno, že odborové organizace a závodní rady budou „právoplatnými zástupci zaměstnanců před soukromými

---

<sup>150</sup> Srov. *O novou sociální politiku*. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltéze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 7.

<sup>151</sup> Srov. Kalinová, Lenka: *Transformace sociálního systému v Československu po únoru 1948*. In: *Acta oeconomica pragensia*. Z hospodářských a sociálních dějin Československa 1918–1992, č. 5, roč. 6, Praha: VŠE 1998, s. 132.

podnikateli i před veřejnými úřady ve všech otázkách mzdové, pracovní i sociální politiky“.<sup>152</sup>

Závodní rady se ustavovaly v rámci podniků ihned od května 1945. Již 12. května 1945 vydala ÚRO směrnici pro provedení voleb do závodních rad, na jejímž základě měly být závodní rady ustavovány ve všech podnicích, závodech, ústavech a úřadech, kde bylo zaměstnáno více než dvacet zaměstnanců. Závodní rady měly podle § 2 Směrnice provádět „kontrolu výroby a správy“<sup>153</sup> a bylo jim uloženo, aby „hájily a zastupovaly hospodářské, sociální a kulturní zájmy pracujících a dozíraly na dodržování předpisů o ochraně práce“.<sup>154</sup> Tato ustanovení přešla i do dekretu o závodních a podnikových radách.

Závodní rady získaly hned od svého počátku velkou moc. Jejich pravomoci a činnost hned od počátku kritizovaly nekomunistické strany. Již v červenci naléhaly například národní socialisté, aby byl urychleně vydán dekret o závodních radách, který by přesně stanovil jejich pozici. V rámci přípravy dekretu pak došlo ke střetu řady protichůdných stanovisek k roli a pravomoci závodních rad mezi odbory na jedné straně a národními socialisty, sociálními demokraty a členy lidové strany na straně druhé.<sup>155</sup> Nakonec byl dekret o závodních radách vydán společně s dekrety o znárodnění 24. října 1945 pod č. 104/1945 Sb.

Na základě ustanovení dekretu č. 104 mělo závodní zastupitelstvo, resp. závodní rada usilovat o to, aby jak správa závodu, tak zaměstnanci uplatňovali požadavky a uskutečňovali

---

<sup>152</sup> *Košický vládní program* (Program nové československé vlády národní fronty Čechů a Slováků), Praha: Svoboda 1984, s. 32 ; viz též Jedlička, Alois: *Nástroje lidové vůle v domácím odboji a dnes*. In: Sociální revue, roč. XX., 1945, s. 49–50.

<sup>153</sup> Jiša, Václav (ed.): *Vznik Revolučního odborového hnutí*. Praha: Práce 1977, s. 76–78.

<sup>154</sup> Tamtéž, s. 76–78.

<sup>155</sup> Srov. Kaplan, Karel: *Československo v letech 1945–1948*. Praha: SPN 1991, s. 69.

opatření, odpovídající obecnému prospěchu hospodářskému.<sup>156</sup> Závodní zastupitelstva byla jedinými mluvčími pracujících v závodě, nositelem a ručitelem jejich povinností a práv. Měla povinnost a právo účastnit se na chodu podniku v zájmu veřejného prospěchu, ale zároveň nesměla být dotčena práva a povinnosti vedoucího podniku, který byl za chod podniku zodpovědný. Dle § 20 měly závodní rady dohlížet, aby byly spravedlivě uspokojovány hospodářské, sociální, zdravotní a kulturní zájmy zaměstnanců. Zároveň měly také spolupůsobit podle vydaných předpisů při výkonu hospodářské a sociálně-politické veřejné správy. Závodní rady získaly velkou řadu pravomocí. Měly být účastny v hromadné úpravě pracovních podmínek a pracovních poměrů jednotlivých zaměstnanců. Spolupůsobily při zařazování zaměstnanců na pracovní místa. Spolurozhodovaly o přijímání zaměstnanců z hlediska mravní způsobilosti a státní spolehlivosti, i o propouštění zaměstnanců. Byly pověřeny zakládat a spravovat zařízení určená k blahu zaměstnanců a dozírat na sociálně politickou a sociálně zdravotní ochranu zaměstnanců. Vedení závodu muselo se závodní radou dopředu projednat všechny všeobecné otázky, které se týkaly všech zaměstnanců závodu i jednotlivců.

Na činnost závodních rad byla správa podniku povinna odvádět část zisku. Závodním radám mělo být podnikem přispíváno dle hospodářského výsledku a podle sociálních potřeb zaměstnanců, nejméně ale 10 % z čistého zisku. Ve veřejných podnicích stanovoval výši podílu stát. Způsob použití těchto finančních prostředků musel být odsouhlasen příslušným odborovým orgánem. Závodní rady získaly právo dohlížet na hospodářskou činnost závodu a účastnit se na jeho správě. Účastnily se na přípravě a plnění obchodních a výrobních plánů, dohlížely po technické, správní a hospodářské stránce na provoz a správu závodu (podniku). Měly také navrhovat opatření ke

---

<sup>156</sup> §2 dekretu prezidenta republiky č. 104/1945 Sb.

zlepšení provozu, technického, bezpečnostního a zdravotního zařízení. Obdobou závodních rad ve všech úřadech veřejné správy byly zaměstnanecké rady s totožnými pravomocemi.

Závodní rady dohlížely na řešení sociálně politických a sociálně zdravotních úkolů v závodech. Pokud úkoly přesahovaly hranice závodu, měly informovat odbory, které pak jako jediné oprávněné zasahovaly u veřejných úřadů nebo usilovaly o změnu v rámci legislativy.

Dalším činitelem v rámci závodní sociální politiky byly závodní odborové skupiny. Vztah mezi odbory a závodními radami nebyl dekretem č. 104/1945 Sb. zcela a dostatečně vyjasněn. Proto přistoupilo odborové hnutí k zřizování odborových závodních skupin. Odboroví funkcionáři z těchto skupin měli v oblasti sociální politiky „podávat podnětné návrhy na zdokonalení sociálního zákonodárství“.<sup>157</sup> Závodní odborová skupina měla usměrňovat činnost v závodě a působnost závodní rady.<sup>158</sup> Ustanovovala pro sociální a zdravotní činnost v rámci závodů sociálně-politického referenta, který měl dohlížet, „aby závodní rada vykonávala svou sociálně-politickou působnost“, a to „skutečně vyčerpávajícím způsobem a v odborářském duchu“.<sup>159</sup> Tento sociálně politický referent měl tedy pouze kontrolovat závodní radu a měl ji dávat podněty k zákrokům u vedení závodu.<sup>160</sup>

Závodní rady a závodní odborové skupiny doplňovali v oblasti sociální politiky v rámci závodů ještě podnikoví sociální referenti, sociálně političtí náměstkové ředitelů a v národních podnicích sociální ředitelé. Sociální ředitelé byli ustanovováni i v ústředních orgánech znárodněného průmyslu. Mezi sociálními řediteli a funkcionáři ROH vznikaly velké kompetenční spory. Sociální referenti i ředitelé totiž nebyli často

---

<sup>157</sup> NA, fond ÚV KSČ-40, sv. 4, a.j. 84.

<sup>158</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart 2, inv. j. 1/11d.

<sup>159</sup> Tamtéž.

<sup>160</sup> Srov. Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, Diplomová práce FF UK 2006, s. 78.

členy odborů a byli zaměstnanci podnikového vedení či ústředního ředitelství. Často proto prosazovali samostatnou sociální politiku neovlivněnou postoji a vůlí odborové organizace. Tyto spory o rozdělení kompetencí mezi odbory a sociální ředitele a referenty byly od podzimu 1946 a v průběhu jara 1947 dokonce řešeny představenstvem Ústřední rady odborů a velkou pozornost jim věnovala i sociálně demokratická strana.<sup>161</sup> V listopadu 1946 bylo rozhodnuto na schůzi představenstva ÚRO, aby byly vytvořeny podklady, na jejichž základě by mohly odbory zaujmout své stanovisko k funkci sociálních ředitelů a poměru těchto ředitelů k ROH.<sup>162</sup> Tento spor byl ukončen tak, že odborům připadl rozhodující vliv na jmenování sociálních ředitelů a sociálních referentů a vypracováním zásad jejich činnosti byla pověřena ústřední sociálně politická komise ÚRO.<sup>163</sup>

Sociální politiku v rámci závodů a podniků tedy prováděly tři významné orgány. Byly jimi závodní rady, závodní odborové skupiny a sociální podnikoví referenti spolu se sociálně politickými řediteli, resp. jejich náměstkyněmi.

V rámci odborných debat se vyskytl i zajímavý návrh na rozšíření kompetencí závodních rad v sociálně politické oblasti.<sup>164</sup> Velký problém v poválečném období v případech řešení řady naléhavých sociálních případů totiž představovalo mnoho byrokratických překážek k tomu, aby mohla být poskytnuta žadateli okamžitá pomoc, která byla často velmi důležitá. Úřady si musely ověřovat potřebnost žadatele, což trvalo poměrně dlouho. Právě zde mělo přinést zřízení závodních

---

<sup>161</sup> Archiv ČSSD, fond. Č. 71, část II, a. j. 204.

<sup>162</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-P, kart. 2, inv. j. 21/1 a kart. 3, inv. j. 28/1, inv. j. 31, inv. j. 36.

<sup>163</sup> Kalinová, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004, s. 51–56, též Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, Diplomová práce FF UK 2006, s. 79.

<sup>164</sup> Viz Smrčina, Otakar: *Kdo jim pomůže?* In: Sociální revue, roč. XXIII, 1948, s. 23–24.



a zaměstnaneckých rad zlepšení, neboť § 20 dekretu č. 104 stanovil, že závodní rady mají hájit a povzbuzovat hospodářské, sociální, zdravotní a kulturní zájmy zaměstnanců v závodě. Tyto rady měly být tedy dobře vybaveny k tomu, aby prováděly okamžitou výpomoc, protože žadatele znají a jsou informováni o jeho potřebnosti. Závodní rady by proto mohly dobře vykonávat tzv. „první sociální pomoc“. Jenže závodní rada nebyla oprávněna libovolně používat prostředky, které získává formou desetiprocentního podílu na čistém zisku podniku, nebo částky, které získává na podporu blahobytu zaměstnanců od veřejné správy. Na základě ustanovení dekretu směly být tyto částky použity jen na zařízení určená k blahobytu zaměstnanců jako celku, a to ještě až po dohodě s příslušným orgánem ROH. Z odborných kruhů proto zazníval požadavek na změnu příslušného ustanovení a umožnění pomoci i jednotlivcům. K uskutečnění tohoto požadavku ale přistoupeno nebylo.

## Sociální politika a postoje veřejnosti

Obečným důsledkem každé velké války je ve společnosti vždy poměrná radikalizace v řadách jejích příslušníků. Nejinak tomu bylo i mezi československým obyvatelstvem po druhé, obdobně jako po první světové válce. Nejednalo se o československý fenomén, k vzednutí vlny radikálních postojů a požadavků v hospodářské i sociální oblasti došlo v celoevropském měřítku.<sup>165</sup> Již ke konci války se na první místo ve válkou zasažených zemích dostávaly otázky sociální. Většina obyvatel toužila po širším zajištění své existenční jistoty, po zlepšení svého materiálního postavení a zakotvení sociálních práv zákonnou cestou. Volání po větší sociální bezpečnosti se ozývalo ze všech stran a vlády a jednotlivé politické subjekty na ně musely samozřejmě reagovat a tento společenský tlak akceptovat. Tyto požadavky zdola měly nemalý vliv na rozvoj sociálních států v poválečném období. Právě sociální politika s dominantní pozicí státu se měla postarat o zajištění požadovaných sociálních jistot obyvatel. Čím lépe se jí to dařilo, tím více byla posilována legitimita společenského systému. Mezi subjekty a objekty sociální politiky totiž vždy probíhá vzájemná kyvadlová komunikace. Občané přináší do veřejného prostoru určité požadavky a představy o svém sociálním zabezpečení, na které musí politické elity a političtí aktéři reagovat. Zároveň političtí aktéři využívají nástrojů sociální politiky k získávání a upevňování své moci.

Nebyla to ale pouze válka, která velmi ovlivnila názory a postoje obyvatelstva v Československu. Na jejich mentalitě se velmi a hluboce podepsala i velká hospodářská krize, která

---

<sup>165</sup> Srov. Kocian, Jiří: *Sociální zákonodárství „košické“ vlády Národní fronty Čechů a Slováků (1945–1946)*. In: Kárník, Zdeněk, Měchýř, Jan (ed.): *K novověkým sociálním dějinám českých zemí*, sv. 4. *Zvraty a převraty 1939–1992*. Praha, Univerzita Karlova 2001, s. 57.

s sebou přinesla masovou nezaměstnanost, strádání, bídu a období velkého nedostatku. Všechna tato negativa se posléze ještě prohloubila vypuknutím války. Hospodářský liberalismus s minimálním státním intervencionismem byl ve velké míře hodnocen jako systém neuspokojivý, neboť nebyl dostatečně schopen krizím předcházet a zabránit. Všeobecně bylo tedy v poválečném období voláno po zvýšení role státu v hospodářské a sociální oblasti. Neboť podle soudobého mínění mohl být pouze stát subjektem, který disponuje dostatečnou mocí, aby zabezpečil všem občanům sociální zajištění, přinejmenším v nějakém minimálním rozsahu.

V neposlední řadě ovlivnila smýšlení obyvatel i změna poměru sil po válce. Sovětský svaz vyšel z války velmi posílen a jeho pozice se v evropském prostoru nebyvale rozšířily.<sup>166</sup> Řada obyvatel měla jen mlhavé povědomí o dění a systému uvnitř této vítězné mocnosti a hleděla na SSSR s nekritickým obdivem jako na osvoboditele z nacistického područí. Mnoho lidí bylo také přesvědčeno o tom, že se Sovětský svaz změnil a přibližuje se více demokracii a Západu. Patřil mezi ně například i samotný Edvard Beneš. Pod vlivem těchto mezinárodněpolitických proměn došlo v řadě evropských zemí k výraznému posílení levice a celkově velkému zlepšení pozic komunistických a sociálnědemokratických stran. Tento všeobecný příklon k levici výrazně ovlivnil i rozvoj sociálních států v evropském prostoru.

V postojích obyvatelstva v Československu se všechny tyto tři faktory nepochybně promítly. Veřejné mínění a názory na sociální politiku je možné vysledovat z velké řady pramenů. Jeden z nich tvoří soudobý tisk a periodika.<sup>167</sup> Neméně početný pramen představují stovky rezolucí zasílaných odborům

---

<sup>166</sup> Tamtéž, s. 58.

<sup>167</sup> K těm nejvýznamnějším patřilo Rudé právo, Lidová demokracie, Svobodné slovo, Právo lidu, Práce, Dnešek, Svobodné noviny, Věstník závodních rad, týdeník ÚRO, Sociální revue, Svěpomoc.

a jednotlivým politickým stranám, v nichž byly vyjadřovány mnohé velmi pestré požadavky a názory. Tyto rezoluce umožňují vysledovat postoje jednotlivých profesních a sociálních skupin. Vedle těchto rezolucí se jedná i o velkou řadu dokumentů pocházejících z řad vlastní tvorby příslušníků inteligence a umělců. Za další a velmi důležitý pramen je možné považovat volby do Ústavodárného národního shromáždění a výsledky, které přinesly. Tyto první poválečné volby velmi dobře ilustrují nálady československých občanů zformované během prvního poválečného roku. V neposlední řadě jsou dobrým poznávacím pramenem také první oficiálně realizované celostátní průzkumy veřejného mínění.

V období prvních poválečných měsíců byla většina obyvatel nadšena z opětovného nabytí svobody a naplněna velkými nadějemi, že dojde k vytvoření sociálně spravedlivějšího systému. Jako akt sociální spravedlnosti většina pracujících vnímala vyvlastnění výrobních prostředků a jejich převedení do rukou státu.<sup>168</sup> Konsenzus mezi obyvatelstvem panoval i v otázkách řešení národnostního uspořádání státu a uskutečnění pozemkové reformy.<sup>169</sup> V tomto období nalézáme ve společnosti velmi radikální nálady. Většina občanů se velmi obětavě zapojovala do obnovy státu a jeho hospodářství, zároveň ale očekávala, že se zbaví chudoby a strachu ze sociální nejistoty a vyslovovala se pro zajištění větších existenčních jistot.

Dělnictvo požadovalo spravedlivější distribuci příjmů, změny v mzdové i sociální oblasti, změny vlastnických vztahů a upevnění sociálních jistot. Do odborů přicházela velká řada rezolucí, které žádaly zlepšení sociálního pojištění dělníků

---

<sup>168</sup> Srov. Kalinová, Lenka: *Postoje obyvatelstva k sociálním otázkám v období státního socialismu*. In: Pernes, Jiří (ed.) *Po stopách nedávné historie. Sborník k 75. narozeninám doc. Karla Kaplana*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 2003, s. 191–205.

<sup>169</sup> Srov. Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007, s. 94.

a zavedení národního pojištění.<sup>170</sup> Taktéž živnostníci, na které dopadla hospodářská krize 30. let velmi těžce, si přáli větší míru zabezpečení. V poválečném období panovala v jejich řadách poměrná spokojenost. Vzhledem k obecnému nedostatku zažívali konjunkturu, mnoho jich bylo jmenováno národními správci a jednotlivé politické strany jim ve snaze získat jejich podporu slibovaly sociální jistoty a zabezpečení v rámci nového národního pojištění.<sup>171</sup> Navíc díky znárodnění vymizela jejich konkurence z řad velkých podnikatelů.

Rolníci a obyvatelé venkova představují další významnou skupinu, o jejíž hlasy každá z politických stran velmi usilovala. V českých zemích byli celkem spokojeni a uspokojeni pozemkovou reformou, která se výrazně promítla i do sociální struktury této společenské skupiny. Téměř vymizeli nejmenší rolníci a zcela bezzemci, naopak velmi vzrostl podíl středních rolníků.<sup>172</sup> Na Slovensku panovala v řadách rolníků větší nespokojenost, neboť pozemkovou reformu se zde nepodařilo provést v takové míře, aby byly tužby rolníků uspokojeny.

Inteligence, zejména humanitní, měla v československé společnosti tradičně významné postavení a vliv mezi obyvatelstvem. Již v meziválečném období měla většina jejích příslušníků velmi blízko k levicovým myšlenkám a toto smýšlení se v poválečném období ještě prohloubilo. Tato levicová orientace československé inteligence úzce souvisela

---

<sup>170</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6, inv. j. 1/1b.

<sup>171</sup> Srov. Kalinová, Lenka: Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007, s. 96–97

<sup>172</sup> Srov. Kalinová, Lenka: *Sociální situace a sociální politika v Československu v letech 1945–1948*. In: *Acta oeconomica. Hospodářský a sociální vývoj Československa (1945–1992)*, roč. 4, č. 3, Praha: VŠE 1996, s. 86–88; Též Kalinová, Lenka (ed.): *K proměnám sociální struktury v Československu 1918–1968*. Praha: Ústav sociálně politických věd 1993.

s její rekrutací ze středních a nižších společenských vrstev,<sup>173</sup> která měla kořeny již v období 19. století. V prvním poválečném roce měla řada jejích příslušníků sympatie ke komunistické straně. Ve veřejných vyjádřeních spisovatelů, básníků, novinářů i umělců se projevovала podpora socializující demokracii a uskutečňování sociálně politických reforem.<sup>174</sup>

Poslední významnou složku ve společnosti představovali veřejní a státní zaměstnanci, kteří byli již v období první republiky poměrně dobře existenčně zajištěni a jejich sociální zabezpečení stálo vedle zabezpečení soukromých úředníků na nejvyšším stupni v rámci celého zabezpečovacího systému, proto také bylo při tvorbě národního pojištění zdůrazňováno, že ostatní systémy mají být zlepšeny v rámci sjednocení a přestavby na tuto nejvyšší hladinu. Mnoho příslušníků této sociální skupiny se obávalo, aby nebylo postiženo ztrátou svých dosavadních služebních výhod a sociálních privilegií. Což zaznívalo taktéž v řadě rezolucí zasílaných jednotlivým sekretariátům politických stran i odborům.<sup>175</sup>

Jak již bylo řečeno výše, první poválečné volby a jejich výsledek taktéž jasně ukazují proměny postojů obyvatel a jejich nálad. Termín voleb byl stanoven na 26. května 1946. V této době již bylo uskutečněno znárodnění, pozemková reforma

---

<sup>173</sup> V literatuře se často setkáváme s formulacemi o plebejském původu českých, resp. československých národních elit. Viz například práce Miroslava Hrocha a Jiřího Štaifa.

<sup>174</sup> Viz *Můj poměr ke Komunistické straně Československa. Projevy z řad pracujících inteligence*. Praha: Komunistická strana Československa 1946.; *Účtování a výhledy*. Sborník I. sjezdu českých spisovatelů. Praha: Syndikát českých spisovatelů 1948; Drápala, Milan: *Na ztracené vartě Západu. Antologie české nesocialistické publicistiky z let 1945–1948*. Praha: Prostor 2000.

<sup>175</sup> Např. NA, fond Československá sociálně demokratická strana dělnická – Československá sociální demokracie, kart. 16, a. j. 175; NA, fond Československá strana národně socialistická, kart. 109, kart. 149; NA, fond Klub poslanců KSČ, kart. 21, a. j. 30 VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 27, inv. j. 32/23a.

a velká řada sociálně politických opatření.<sup>176</sup> V těchto volbách se jasně ukázala nová politická orientace obyvatel a jejich výsledky byly značně ovlivněny sociálním cítěním a požadavky občanů. Ve volbách zvítězili komunisté, kteří získali v českých zemích 93 mandátů a na Slovensku 21, z celkového počtu 300 mandátů, dohromady tak obdrželi 114 mandátů. Národním socialistům připadlo 55 mandátů, lidovcům 46, slovenským demokratům 43, sociálním demokratům 37, Strana slobody obdržela 3 mandáty a Strana práce mandáty 2.<sup>177</sup>

V souvislosti s proměnami v mezinárodněpolitické oblasti i vnitropolitické oblasti docházelo postupně od konce roku 1946 a v průběhu roku 1947 i ke změnám postojů a nálad obyvatelstva v ČSR. Ve společnosti rostlo napětí a spory mezi jednotlivými politickými subjekty se prohlubovaly. KSC se snažila mobilizovat co nejširší souhlasné projevy se zrychlením sociálních přeměn a legitimovat své postavení.<sup>178</sup> Komunisté proto slibovali co nejširší změny v sociální oblasti. Dokumenty ROH a vlády se vyslovovaly pro větší spravedlnost v mzdové politice, snížení cen, zlepšení pracovních podmínek, prodloužení dovolené a řadu dalších opatření.<sup>179</sup> V této době se společnost výrazně sociálně a společensky polarizovala. Celé toto společenské vření bylo definitivně ukončeno únorovými událostmi roku 1948.

Od roku 1947 byly také v Československu realizovány první celostátní výzkumy veřejného mínění. Tyto výzkumy

---

<sup>176</sup> Srov. Kalinová, Lenka: Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007, s. 95.

<sup>177</sup> Viz Pehr, Michal: *KSC a volby*. In: Kárník, Zdeněk, Kopeček, Michal: *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu*. sv. 3, Praha: ÚSD: Dokořán 2004, s. 183; též Kaplan, Karel: *Československo v letech 1945–1948*. Praha: SPN 1991, s. 48–49; Sláma, Jiří, Kaplan, Karel: *Parlamentní volby v Československu v letech 1935, 1946 a 1948*. Praha: FSÚ 1991, s. 36.

<sup>178</sup> Kalinová, Lenka: Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007, s. 107.

<sup>179</sup> NA, fond ÚV KSC, komise ÚRO, sv. 4, a. j. 84.

a jejich výsledky podávají taktéž obraz o veřejném mínění a postojích společnosti v námi sledovaném období. Mimo celostátních výzkumů probíhala i řada regionálních a podnikových výzkumů.<sup>180</sup> Právě v rámci znárodněných podniků byly uskutečněny první výzkumy již v roce 1945. V těchto průzkumech byla sledována spokojenost zaměstnanců s prací, kvalifikace, pracovní podmínky atd. V Plzni ve Škodových závodech dokonce vznikla sociologická laboratoř. V roce 1946 byl založen Československý ústav pro výzkum veřejného mínění, který ve spolupráci s ministerstvem informací působil prozatím v rámci českých zemí a uskutečnil velkou řadu průzkumů, týkajících se měnové reformy, pracovní morálky, zaměstnání žen, znárodnění průmyslu, dvouletky, zřízení závodních rad, pracovních brigád, černého trhu atd.

Na konci roku 1946 byl uskutečněn průzkum, v němž byli respondenti dotazováni, zda se domnívají, že bylo zřízení závodních rad krokem vpřed. Kladně odpovědělo 48 % dotázaných, záporně 13 % a zbytek si nebyl jist. Pozitivní postoj vyjádřilo 56 % občanů do 29 let a 55 % dělníků a dokonce 60 % úředníků a zřízenců.

V květnu 1947 se konal další průzkum zabývající se otázkou znárodnění průmyslu. Zde se pro znárodnění vyslovilo celkem 65 % dotázaných, přičemž mezi občany v rozmezí od 18 do 29 let dokonce celých 76 %. Z profesního hlediska kladný postoj zaujímalo 73 % dělníků, 72 % úředníků a zřízenců, 45 % zemědělců a 60 % ostatních zaměstnanců.

V roce 1946 ve výzkumech týkajících se revize pozemkové reformy souhlasilo 61 % dotázaných a proti bylo pouze 10 %. Výzkumy byly uskutečněny i k otázce dvouletého plánu. Zde byl vývoj poměrně zajímavý, neboť zatímco v září 1946 bylo o možnosti úspěchu plánu přesvědčeno jen 31 %

---

<sup>180</sup> Viz Vacek, Lubomír: *Vývoj názorů české populace na ekonomiku*. In: *Acta oeconomica pragensia. Z hospodářských a sociálních dějin Československa 1918–1992*, č. 5, roč. 6, Praha: VŠE 1998, s. 184.



respondentů, v dubnu následujícího roku se už kladně vyslovilo 45 %. Opět přicházelo nejvíce kladných odpovědí z řad mladých lidí a dělníků. V oblasti výzkumů pracovní morálky se téměř polovina dotázaných domnívala, že její stav se zlepšil a zlepšuje. Že ve společnosti panovala nadále poměrně radikální nálada, dosvědčoval i požadavek 70 % občanů na zavedení trestních sankcí za absenci a pozdní docházku do práce.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> NA, fond ÚV KSČ-40, sv. 3; též Vacek, Lubomír: *Vývoj názorů české populace na ekonomiku*. In: *Acta oeconomica pragensia. Z hospodářských a sociálních dějin Československa 1918–1992*, č. 5, roč. 6, Praha: VŠE 1998, s. 186.

## **Sociální zákonodárství v letech 1945–1948 a hlavní oblasti realizace sociální politiky**

Sociální politika je jedním z velmi dobrých nástrojů legitimace moci a významně se podílí na vytváření sociálních opor daného politického režimu. Je proto nutné podrobněji prozkoumat jednotlivá sociálně politická opatření, jimiž měl být nově budovaný poválečný režim tzv. lidové demokracie podepřen. Tato opatření byla uskutečňována prostřednictvím legislativy, která se tak stává vhodným a primárním poznávacím pramenem.

Sociální politika měla zajistit zvyšování životní úrovně obyvatel a v první řadě všech pracujících, naproti tomu dosažení zvýšení životního standardu mělo zpětně legitimovat nové společenské uspořádání. Významnou roli zde sehrály zejména nové oblasti, o něž byla meziválečná sociální politika rozšířena, a současně opatření, která bylo nezbytné uskutečnit k zmírnění dopadu a následků okupace a války. Nutné bylo odčinit nebo co nejvíce zmírnit všechny křivdy, k nimž za války došlo, postarat se o válečné poškozené, oběti a jejich pozůstalé a také o účastníky bojů za osvobození.

V souvislosti s ohromnými škodami na nemovitém majetku bylo třeba zajistit stavební obnovu a rozvinout opět stavební ruch. Na oblast bytové péče byl kladen velký důraz, protože bydlení tvoří důležitou součást životních podmínek každého jedince, spoluvytváří jeho životní úroveň a přispívá k jeho spokojenosti.

Nové oblasti sociální politiky, které měly zvýšit a posílit legitimitu lidově demokratického režimu, je možné souhrnně označit jako péči o pracující. Jednalo se především o státní intervence v oblasti cen a mezd, neboť mzdy a ceny velmi výrazně ovlivňují životní úroveň, dále o zamezení

nezaměstnanosti, která je obvykle průvodním jevem rekonverze válečného na mírové hospodářství, transformaci sociálního pojištění a tím rozšíření sociální bezpečnosti na všechny obyvatele, preference různých zaměstnaneckých kategorií, zavedení systému rodinných přídatků, zlepšení péče o mládež a zdravotní péče a ochrany.

Kromě péče o občany postižené válkou a okupací na území ČSR bylo nutné zajistit i návrat obyvatel, kteří se v důsledku války ocitli mimo státní území. Repatriace občanů a zajištění jejího hladkého průběhu ve všech směrech se stala taktéž důležitým úkolem, který spadal do oblasti sociální politiky. V souvislosti s potřebami národního hospodářství a s nově budovaným společenským uspořádáním, jež bylo založeno na národním a národnostním principu, mělo dojít i k reemigraci československých krajanů z ciziny. Podpora reemigrace a jejího uskutečnění souvisela v první řadě s ohromným nedostatkem pracovních sil, který v ČSR po odsunu Němců panoval.

V následující části budou podrobně rozebrána konkrétní realizovaná opatření v jednotlivých oblastech sociální politiky, přičemž důraz bude kladen na oblast jejich zakotvení v rámci legislativy.

## **Péče a zaopatření obětí války a perzekuce**

Po skončení války se stalo jedním z velice naléhavých sociálně politických úkolů zajistit péči a zaopatření všem obětem války a perzekuce. Jednalo se o velmi pestrou a širokou škálu osob, počínaje tisíci vdov, sirotek a rodičů, jejichž živitelé byly připraveni o život a konče tisíci invalidů z řad vojska i civilního obyvatelstva.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Srov. Lang, Zdeněk: *Nové úkoly péče o oběti války*. In: Sociální revue, roč. XX, 1945, s. 23.

Péči o oběti války a perzekuce jako jeden z úkolů sociální politiky stanovoval již Košický vládní program, který pravil, že „obzvláštní pozornost vláda věnuje zabezpečení existence obětem války a národně osvobozovacího boje, mučedníkům fašistických žalářů a koncentračních táborů, rodinným příslušníkům vojáků a partyzánů, invalidům války, jakož i vdovám a sirotkům“.<sup>183</sup>

Vláda již v prvním týdnu po osvobození uvolnila prostředky na zmírnění nouze poraněných bojovníků a jejich pozůstalých<sup>184</sup> a následně se 17. července 1945 usnesla na prozatímním zaopatření obětí války a fašistické perzekuce v českých zemích na základě návrhu MOPSP. Usnesení dalo ministerstvu možnost poskytovat pravidelné měsíční zálohy na zaopatřovací požitky, na které měly mít poškozené osoby nárok podle budoucí definitivní úpravy. Tyto zálohy vyplácely zaopatřovací úřady v Praze a Brně. Tímto prozatímním způsobem byla postiženým zajištěna trvalá pomoc a MOPSP získalo zároveň dostatek času, aby mohlo sestavit přesný přehled o počtu osob, které bude třeba zaopatřit definitivní zákonnou úpravou a tuto normu připravit. Mezi oběti války a perzekuce byli počítáni ti, kteří se stali invalidními, tzn. ztratili svou výdělečnou schopnost, pozůstali po osobách, které přišly o život výkonem vojenské služby, při partyzánské činnosti, účasti v osvobozovacích bojích, v souvislosti s bojovými akcemi a opatřeními válčících stran (letecké útoky, násilné činy okupačních orgánů, internování v koncentračních táborech a vězeních).<sup>185</sup>

Za velmi důležité bylo považováno napomoci invalidům s navrácením do práce, pokud to bylo z hlediska jejich invalidity možné. Toto úsilí souviselo také s velkým nedostatkem

---

<sup>183</sup> *Košický vládní program* (Program nové československé vlády národní fronty Čechů a Slováků), Praha: Svoboda 1984, s. 31.

<sup>184</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 35.

<sup>185</sup> Tento výčet vychází z výzvy k podávání přihlášek k zaopatření, která byla uveřejněna v Úředním listě pod č. 63 dne 1. srpna 1945.

pracovních sil. Invalidům se mělo dostat zejména dodatečného školení a vzdělávání, tedy toho, co bychom mohli nazvat dnešním pojmem rekvalifikace. Následně bylo třeba zajistit, aby přeškolení invalidé byly přijímány do veřejných i soukromých služeb. Tato opatření se měla vztahovat i na invalidy, jejichž invalidita nevznikla následkem druhé světové války, ale byla prosazována teze, že váleční invalidé mají mít přednostní postavení. Zároveň opětovné zařazení invalidů do práce zmírňovalo finanční zatížení státu.

Součástí péče o válečné invalidy bylo od doby osvobození také umístování těch, kteří byli neschopní práce ve státních invalidních domovech, v nichž bylo poskytováno ubytování, stravování, ošacení i léčebná péče. Od května 1945 fungovaly tři zařízení invalidovny a urychleně byl budován další invalidní domov v Černém Hrádku u Chomutova.<sup>186</sup>

Obětem války bylo třeba zajistit i léčebnou péči. Zde bylo čerpáno zejména ze zkušeností nabytých po první světové válce. Jednalo se jak o léčebnou péči ve vlastním slova smyslu, tedy o poskytování lékařské pomoci, léků, léčebných pomůcek a nemocničního, sanatorního a lázeňského léčení, tak o péči a o rekreaci.

Zaopatřování pozůstalých mělo být realizováno především formou důchodů. Vdovy po veřejných a soukromých zaměstnancích dostávaly vdovský důchod plynoucí z penzijního či důchodového pojištění, měly jim být ale přiznány ještě zaopatřovací požitky podle definitivního zákona. Obdobně sirotci měli nárok na důchody z dlouhodobého pojištění.

Jednu z velkých skupin válečných obětí tvořili navrátilci z koncentračních táborů, kterým byly sice poskytnuty prostředky k zajištění nejn nutnějších životních potřeb (oděv, prádlo, ubytování, malé peněžní sumy atd.), ale tyto prostředky nebyly dostatečné k obnově jejich dřívějšího postavení. Otázka

---

<sup>186</sup> Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 36.

repatriantů a reemigrantů byla otázkou velmi komplikovanou. Po skončení války neexistoval nějaký předem promyšlený plán ani pevná organizace. Přesto se zdařilo mnoha lidem navracejícím se z koncentračních táborů, žalářů, z nucených prací nebo prchajícím z válkou zdevastovaných krajů zajistit alespoň ty nejnezbytnější potřeby. Poskytnutí těchto nejnütnějších potřeb probíhalo zpočátku zcela improvizovaně, bez podkladu příslušných předpisů, tedy revoluční cestou. Ústřední péče o repatrianty připadla logicky MOPSP, které v této oblasti také nevyčkávalo na vydání příslušných předpisů a snažilo se postupovat co nejpružněji a nebyrokraticky. Otázce repatriantů a reemigrantů bude dále věnována samostatná podkapitola.

V rámci péče o oběti války byla realizována a obnovena MOPSP také péče o oběti a poškozence první světové války a tzv. poválečné invalidy (invalidy československé armády až do doby okupace). Na Slovensku vyplácel zaopatření těmto osobám Štátny úrad pre vojenských poškodencov v Bratislavě na základě slovenských předpisů.<sup>187</sup>

Definitivní úpravu přinesl zákon č. 164/1946 Sb., o péči o vojenské a válečné poškozence a oběti války a fašistické perzekuce. Zákon se vztahoval na všechny osoby, které se staly invalidními v důsledku vojenské služby, válečných událostí a perzekuce, na všechny pozůstalé po válečných obětech a také osobách nezvěstných. Všem vyjmenovaným mělo být poskytnuto odškodnění ze státních peněz a řada dalších zvýhodnění. Na základě tohoto zákona měl být obětem a pozůstalým zajištěn hospodářský základ pro další život. Všem invalidům byl vyplácen invalidní důchod odstupňovaný dle rozsahu snížení výdělečné schopnosti a k němu různé přídavky, ošetrovací příplatek, slepecký příplatek, příplatek na manželku, děti i rodiče, zvyšovací příplatek, náhrada za poškození zdraví

---

<sup>187</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 35.

nebo těla a drahotní přídavek. Kromě těchto peněžitých dávek byla poskytována každému bezplatná léčebná a protézová péče, zaopatření v domově invalidů a školení. Školení nebo přeškolení, pokud bylo potřebné pro vykonávání dosavadního nebo jiného zaměstnání, poskytoval na invalidovu žádost Státní úřad pro válečné poškozence na státní náklady. Stát hradil i ubytování a stravu v době školení, pokud po tuto dobu musel být invalida vzdálen ze svého bydliště. Pozůstalí byli zajišťováni různými důchody, mezi něž patřil důchod vdovský, vdovecký, sirotčí, rodičů, sourozenců a dále vychovávací příspěvek, přídavek k důchodu a drahotní příspěvky. Z peněžitých dávek měli ještě nárok na pohřebné ve výši 1500 Kčs. Obdobně jako invalidům jim byla poskytována také bezplatná léčebná a protézová péče, tuto péči hradil v obou případech stát. Péči měly provádět v první instanci státní úřady pro válečné poškozence v Praze, Brně a Bratislavě a v druhé instanci ministerstvo sociální péče.

Invalidům i pozůstalým měla být poskytována i další sociální péče a různé výhody. Státní úřad pro válečné poškozence v případech nouze nebo naléhavé potřeby přiznával mimořádné podpory, půjčky nebo zálohy na příslušející peněžité podpory. Všechny osoby, které spadaly do působnosti zákona, měly mít přednost při propůjčování velkoobchodu i maloobchodu tabáku, udělování živnostenských oprávnění, přidělování nebo rozdělování zemědělského majetku, přidělování živnostenských podniků a zemědělského nemovitého majetku, při obsazování pracovních míst ve veřejných službách, v národních podnicích, veřejnoprávních podnicích i soukromých podnicích, i při přijímání poškozenců a jejich dětí do škol. Výhody měly být poskytovány i v oblasti kultury a dopravy, těžcí invalidé měli mít nárok na 50% slevu na vstupné a bezplatné jízdné, lehčím invalidům měla připadat určitá sleva jízdného. Všichni zaměstnavatelé byli také povinni zaměstnávat určitý počet invalidů dle toho, kolik osob zaměstnávali celkem, a byli

povinni hlásit uvolnění takových míst, aby mohla být znovu obsazena poškození. Dohlížet na plnění této povinnosti příslušelo úřadům ochrany práce. Všechny náklady spojené s péčí o oběti války a válečné poškození byly hrazeny ze státního rozpočtu.

V období okupace došlo k velkým majetkovým přesunům, jež byly mnohdy velmi nespravedlivé, z toho důvodu se prosadil po válce názor, že musí být odčiněny. Vedle osob, které utrpěly válečnými událostmi a perzekucí škodu na zdraví, byla ještě velká řada těch, kteří byli poškozeni na svých příjmech a výdělečných zdrojích. Velkou otázkou se stalo, jakým způsobem podepřít rekonstrukci hospodářských pozic a tedy i společenského postavení těch občanů, kteří je ztratili válkou nebo perzekucí. Otázkou bylo, zda mají mít vůbec poškození nárok na odškodnění, a pokud ano, jaké by toto odškodnění mělo být. Nakonec se prosadila myšlenka práva na odčinění křivd z doby okupace. Měl to být stát, který měl zajistit opětovné zrovnoprávnění poškozených osob s nepoškozenými. Stát měl být pověřen organizovanou činností směřující k zařazení postižených do programu hospodářské obnovy a umožnit jim, aby svou vlastní přičinlivostí získali ztracené postavení v sociální i hospodářské oblasti. MOPSP se o tyto osoby staralo produktivní péčí, poskytovalo jim zápůjčky, půjčovalo potřebné movité věci, poskytovalo právní pomoc atp.<sup>188</sup>

V této souvislosti byl vydán již v roce 1945 dekret č. 53, jímž měly být odčiněny všechny křivdy způsobené za okupace československým veřejným zaměstnancům. Dalším z řady byl zákon č. 33/1946 Sb., o odčinění některých křivd způsobených českému pracujícím dorostu.<sup>189</sup> Pomocní dělníci české národnosti, kterým v době nesvobody bylo z důvodů

---

<sup>188</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 36.

<sup>189</sup> Tento zákon byl proveden na základě nařízení č. 109/1946 Sb.



národnostních, rasových, politických nebo pro pracovní nasazení znemožněno vstoupit do učebního poměru a kteří v této době vykonávali práce, jež spadaly do některého uznaného učebního oboru, se mohli nechat za zvýhodněných podmínek převést do učebního poměru nebo, pokud měli dostatečně dlouhou praxi, mohli rovnou vykonat závěrečnou učňovskou zkoušku. Poté následoval zákon č. 47/1946 Sb., o odstranění křivd a některých ochranných opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního zabezpečení. Na základě tohoto zákona se jako doba povinného pojištění započítávalo omezení osobní svobody pro národní, politický nebo rasový útisk a činnost v odboji delší než 28 dnů. Zákon č. 143/1946 upravoval pracovní poměry dotčené důsledky národní revoluce. K nápravě mělo dojít případně, že by došlo k neoprávněnému rozvázání pracovního poměru. Posledním zákonem z této oblasti byl zákon č. 161/1946 Sb., o zálohách na náhradu za některé válečné škody a škody způsobené mimořádnými poměry. Mělo se jednat o přechodnou úpravu do doby vydání konečné úpravy, k níž ale nedošlo. Ze státních prostředků měla být poskytována československým občanům náhrada za škody, které utrpěli od 17. září 1938 odcizením, zavlčením mimo státní území, zabráním, zničením, poškozením a jinou ztrátou movitých i nemovitých věcí, pokud byly škody způsobeny válečným činem nebo opatřením válčící strany, okupací území státu a okupačními orgány. Záloha měla být poskytována ale pouze osobám sociálně slabým, a to ještě jen v nezbytných případech, a o jejím udělení rozhodovaly národní výbory na okresní a zemské úrovni dle výše způsobené škody.

Poslední kategorii představovaly děti, které byly přímými i nepřímými oběťmi války. Mnoho z nich prošlo koncentračními tábory, mnohdy byly přímými svědky týrání a smrti svých rodičů. Řada dětí byla poznamenána přímými válečnými událostmi, přechodem fronty přes kraj, ve kterém žily, a bombardováním, rozvrácením jejich rodin v důsledku

pracovního nasazení rodičů anebo odvléčení rodičů do koncentračních táborů, životem v neustálém strachu a bídě, v atmosféře plné násilí. Mnohé musely opustit své domovy v důsledku záborů proběhnuvších za okupace a bezprostředně po Mnichovu. Děti byly oběťmi války nejen z fyzického hlediska, ale i po stránce duševní, intelektuální a mravní. Po skončení války bylo třeba věnovat v rámci péče o mládež mnoho pozornosti těmto válkou zasaženým dětem. Ihned začaly být organizovány vyživovací a ošacovací akce, byly zřizovány improvizované domovy pro osiřelé děti, vracející se z koncentračních táborů nebo z rodin, do nichž byly zavlčeny. Poté, co se osiřelé děti v domovech alespoň trochu zotavily, byly svěřovány do péče příbuzným nebo do pěstounských rodin a domovy byly postupně rušeny.<sup>190</sup> Důležité bylo převést děti co nejrychleji do normálního rodinného prostředí, protože jen tak mohlo dojít k jejich postupné rehabilitaci. Péče o dětské oběti spadala do další oblasti sociální politiky, do oblasti péče o mládež.

## **Repatriace a reemigrace**

Po skončení války se jedním z důležitých úkolů stalo řešení problému osob uprchlých nebo zavlčenyých do ciziny. Poválečné řešení tzv. uprchlického problému a repatriace bylo připravováno již během válečných let. Od roku 1939 byla tato otázka řešena ve spojenecké komisi expertů pro repatriaci a od roku 1943 v rámci UNNRA.<sup>191</sup> Repatriováni měli být všichni uprchlíci a emigranti, kteří se toužili vrátit do své vlasti, osoby propuštěné z koncentračních táborů a nucených prací. Otázka

---

<sup>190</sup> Srov. Kohout, Stanislav: *Péče o děti – oběti války*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 137–138.

<sup>191</sup> Zpráva k XX. Manifestačnímu sjezdu strany konanému ve dnech 18.–21. října 1945 v Praze v Obecním domě hl. města Prahy. Praha: Ústřední sekretariát Československé sociální demokracie 1945, s. 168.

repatriace osob odsunutých německou okupační správou z domovského bydliště byla projednávána také v rámci londýnské exilové vlády. Ta uzavřela v září 1944 dohodu s vrchním velením spojeneckých armád, v níž byla zakotvena zásada, že náleží Československu samostatně rozhodovat o tom, koho bude repatriovat.<sup>192</sup>

Ihned od května 1945 se zcela neorganizovaně začaly z Německa vracet do ČSR ohromné masy lidí.<sup>193</sup> Ministerstvo ochrany práce a sociální péče dostalo za úkol převést tuto masovou migraci do organizované formy a v nejširší míře o repatrianty pečovat.<sup>194</sup> Repatriaci bylo třeba provést co nejrychleji a nejúčinněji, aby se zabránilo epidemiím a hospodářským kolapsům. Na venkově byla proto zřízena celá síť záchytných stanic, jejichž úkolem bylo podchytit repatrianty evidenčně a zamezit šíření nakažlivých chorob.

První péči o repatriaci zajišťovala spojenecká velitelství v rámci zvláštních spojovacích a repatriačních důstojníků. Repatriační oddělení bylo zřízeno i v rámci SNR. Činnost tohoto oddělení byla následně přenesena na Československý repatriační úřad v Bratislavě. Tento úřad zřídil pohraniční záchytné stanice, repatriační stanice ve vnitrozemí a rekreační střediska. Ve stanicích byli registrováni všichni repatrianti, byla zde také poskytována první pomoc peněžitými podporami, lékařskými prohlídkami, léčením a zásobováním. V Praze převzal péči o repatrianty Ústav pro péči o přestěhovalce, který od května 1945 pracoval v rámci MOPSP, v rámci kterého byl zřízen repatriační odbor, jehož přednostou byl J. Bečko.

Na repatriaci spolupracovaly s repatriačním odborem i sociální a zájmové instituce, např. Československý červený

---

<sup>192</sup> Viz Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 29.

<sup>193</sup> NA, fond Ministerstvo sociální péče, kart. 268, a.j. 3520.

<sup>194</sup> Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 29.

kříž, České srdce, Svaz katolické charity, Klub československých turistů a další.<sup>195</sup>

Repatriační odbor měl na starost dopravu všech československých občanů zavlčených do ciziny a také dopravu všech krajanů, kteří se vraceli do ČSR. Repatriace se skládala ze dvou složek – zahraniční a domácí. Do organizace zahraniční spadal sbor styčných důstojníků, kteří byli rozděleni do jednotlivých okupačních zón v Německu. Tyto sbory měly za úkol především organizovat transporty, jednat s příslušnými vojenskými a úředními místy okupačních mocností, pátrat po nezvěstných československých příslušnících, po válečných zločincích, na jejichž zajištění měla ČSR zvláštní zájem a v poslední řadě také hájit hospodářské a majetkové zájmy československých občanů v cizině i státu jako celku. K provedení repatriace z ostatních států byly zřízeny tzv. československé repatriační mise v Bruselu, Bělehradě, Katovicích, Oradee, Paříži, Římě, Vídni a Londýně. Tyto mise prováděly odsun repatriantů do ČSR, pátrací agendu a také agendu sociální a zdravotní.

Repatriační odbor MOPSP, který měl celou repatriační akci obstarat se skládat z řady referátů. Jednalo se o referát zpravodajský, který měl na starosti zajištění informovanosti repatriantů, referát statistický, pověřený vytvořením centrální evidence všech repatriantů a statisticky zachycující práce spojené s repatriací. Informační referát podával zprávy o dříve zadržovaných osobách. Pátrací referát vyhledával osoby nezvěstné, ale i pravděpodobně mrtvé a vystavoval doklady o osudech těch, kteří se nevrátili. Velká pozornost byla věnována pátrání po zavlčených dětech. Pátrací služba byla organizována i mezinárodně pod patronací UNRRA.<sup>196</sup> Již v září 1945 se pátrací aparát MOPSP zapojil do této mezinárodní

---

<sup>195</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 30–32.

<sup>196</sup> *Jak Ministerstvo ochrany práce a sociální péče plní své úkoly*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 59.

organizace vytvořením národní pátrací ústředny v Praze a napojením této ústředny na mezinárodní pátrací ústřednu ve Frankfurtu nad Mohanem.<sup>197</sup> Dopravní referát obstarával převoz osob i věcí a zároveň měl na starost i evidenci transportů. Doprava repatriantů měla být prováděna systematicky, dostatečně vybavenými vlaky.<sup>198</sup> Registrační referát měl za úkol zaregistrovat všechny osoby, které byly zavlčeny mimo státní hranice.<sup>199</sup> Tato činnost ovšem narazila na řadu obtíží. Zejména z důvodů samovolné repatriace mimo úřední kontrolu nebylo možné pořídit registr všech takovýchto osob.<sup>200</sup>

Sociálními záležitostmi repatriantů byl pověřen referát sociálně zdravotní, který evidoval peněžité i věcné podpory poskytované repatriantům, obdobně jako všechny instituce a korporace, které se péčí o repatrianty zabývaly. V oblasti zdravotní péče byla repatriantům poskytována odborná ambulantní péče, léčba v nemocnicích, lázních a odborných sanatoriích. Zdravým, ale i zotavujícím se či podvyživeným měl být umožněn pobyt ve zotavovnách. Taktéž referát podpůrný obstarával péči spadající do oblasti sociálního zabezpečení, neboť ve spolupráci s veřejnými i soukromými sociálně pečovatelskými institucemi zajišťoval výdeje jídel, ošacení, peněžitých podpor i nocleh. Právní a legislativní referát měl na starost především likvidaci majetku bývalého židovského ghetta v Terezíně, restituci zabaveného majetku na základě dekretu č. 5/1945 Sb. a převod domovního majetku z Vystěhovaleckého fondu na původní vlastníky. Taktéž spolupracoval na

---

<sup>197</sup> Viz Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 31.

<sup>198</sup> *Jak Ministerstvo ochrany práce a sociální péče plní své úkoly*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 59–60.

<sup>199</sup> Srov. Šťastný, Miloslav: *Organizace chodu ministerstva sociální péče*. In: Sociální revue XXIII., 1948, s. 56–58; též *Jak Ministerstvo ochrany práce a sociální péče plní své úkoly*. In: Sociální revue, roč. XX., 1945, s. 79–80 a Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 59–60.

<sup>200</sup> Průcha, Václav: *Státní regulace pracovního trhu v Československu od konce druhé světové války do začátku dvouletky (1945–1947)*. In: Harna, Josef, Prokš, Petr (eds.): *Studie k moderním dějinám. Sborník prací k 70. narozeninám Vlastislava Laciny*. Praha: Historický ústav AV ČR 2001, s. 413.

vypracování návrhu osnovy zákona o zřízení Ústavu pro péči o repatrianty. Posledním referátem repatriačního odboru byl referát usidlovací, který měl na starost umožnění návratu československých občanů, vystěhovaných z území, která byla za okupace vyvlastněna pro vojenská cvičiště a činnost, spojenou s provedením prací, potřebných k hospodářské obnově těchto území. Druhým úkolem usidlovacího referátu bylo provádění repatriace zahraničních krajanů, kteří se vystěhovali již před desítkami let.<sup>201</sup>

MOPSP poskytovalo repatriantům úvěry na založení domácnosti a zahájení výdělečné činnosti, obstarávalo jim nejnutnější peněžní prostředky, ošacení, stravu, léčebnou péči a pomoc při začleňování do hospodářského života. Vedle finanční pomoci jim byla poskytována i právní pomoc. Nemocným repatriantům byly na základě vyhlášky z července 1945 poskytovány peněžité výpomoci.

Pomoc byla poskytována i tzv. vnitřním přestěhovalcům, aby se mohli vrátit na svůj původní majetek na územích vyvlastněných pro bývalá německá vojenská cvičiště. Pro vnitřní přestěhovalce byla uskutečněna úvěrová akce, v rámci níž bylo vyplaceno kolem 3650 půjček v hodnotě 263 milionů Kčs.<sup>202</sup> V souvislosti s repatriací byly repatriační orgány na základě mezistátních smluv pověřeny také péčí o cizí státní příslušníky, kteří projížděli přes území ČSR. Byla jim poskytována nejnutnější dopravní a sociálně zdravotní pomoc.

Ke dni 31. 8. 1946 byly zrušeny služby československých styčných důstojníků, k tomuto dni byla definitivně skončena hromadná repatriace a hromadná přeprava. Zbytek repatriantů,<sup>203</sup> kteří se nacházeli v cizině, se měl postupně vracet již jen příležitostně za pomoci repatriačního

---

<sup>201</sup> Šťastný, Miloslav: *Organizace chodu ministerstva sociální péče*. In: Sociální revue XXIII., 1948, s. 56–58.

<sup>202</sup> *Jak ministerstvo sociální péče plní své úkoly*. In: Sociální revue, roč. XXII., s. 116.

<sup>203</sup> Představovali zhruba jednu desetinu počtu osob již do ČSR dopravených.

odboru. V létě 1946 ještě stále bylo 160 tisíc nezvěstných. Proto vydalo pátrací oddělení v červenci 1946 tzv. Pátrací oběžník k pátrání po skupině bojovníků pohřešovaných z revolučních bojů. Repatriační odbor byl zrušen definitivně v březnu 1947. Na základě rozhodnutí vlády byla ukončena 31. března 1947 veškerá repatriace.

Po provedení repatriace vyvstal před sociální politikou nový úkol, a to návrat krajanů, kteří odešli z ČSR ještě před válkou. Již 31. července 1945 vláda slíbila účinnou pomoc všem Čechům a Slovákům, kteří se chtěli vrátit do ČSR. Dne 28. května 1946 bylo MOPSP vládním nařízením uloženo, aby organizovalo reemigraci Čechů a Slováků žijících v cizině, vláda ustanovila stálou reemigrační komisi a postupně byly uzavírány s jednotlivými státy reemigrační smlouvy. Prováděním reemigrace byl v rámci ministerstva pověřen samostatný odbor, který zahájil činnost 14. října 1946.<sup>204</sup>

Reemigrace představovala otázku mnohem komplikovanější než repatriace. Ministerstvo sociální péče připravilo nejdřív soupis Čechů a Slováků, kteří se chtěli vrátit do vlasti, a zřídilo reemigrační referáty u některých místních, okresních a zemských národních výborů a zjišťovalo možnosti umístění reemigrantů samostatně výdělečně činných ve vnitrozemí. Nejprve musel každý krajan vyplnit a poslat reemigrační přihlášku, kterou pak prověřovalo ministerstvo vnitra a zahraniční ústav.

Při repatriaci bylo nutné zvládnout zejména technické potíže s přepravou osob, kdežto při reemigraci bylo nutné společně s osobami provést i transfer jejich movitého majetku. Po zajištění tohoto transferu následně vyvstávala celá řada dalších složitých otázek. Především se jednalo o jejich zapojení do práce. Již v dubnu 1946 byly vydány dva zákony týkající se reemigrace. Na základě zákona č. 74/1946 Sb. bylo

---

<sup>204</sup> Srov. *Úkoly ministerstva sociální péče v československém dvouletém plánu*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 331–344.

reemigrantům udělováno státní občanství, pokud o ně požádali do dvou let od vydání zákona. O přiznávání občanství rozhodovalo ministerstvo vnitra. Důležité bylo ustanovení, že každý, kdo nabyl státní občanství, nabýval i domovské právo v obci, v níž se usadil, neboť na domovské právo byla ještě stále vázána část sociální péče. Zákon č. 75/1946 Sb. umožnil přiznávat vracejícím se krajanům hospodářské a právní úlevy, aby jim bylo umožněno nebo usnadněno nastoupení či provozování povolání resp. zaměstnání.

Reemigrace byla zakotvena v budovatelském plánu vlády Klementa Gottwald a stala se i součástí dvouletého plánu. Primárně měli být reemigrováni ti, kteří byli nejpotřebnější pro národní hospodářství z hlediska své kvalifikace.

Ministerstvo sociální péče také zajišťovalo sociální péči o reemigranty. Bylo uskutečněno několik podpůrných, ošacovacích a produktivních akcí. Reemigrantům mělo být co nejvíce usnadněno začleňování mezi ostatní obyvatelstvo. Na základě vládního nařízení č. 18/1947 Sb. jim byly přiznávány úlevy při hodnocení školského i praktického vzdělávání, zkoušek a vysvědčení a při nastupování živností. Sociální péči o reemigranty prováděly ve velké míře i národní výbory na všech úrovních a také zájmová organizace reemigrantů – Československý ústav zahraniční. K jejich činnosti vydávalo pokyny a směrnice MSP.<sup>205</sup>

Již do konce června 1946 se vrátilo do ČSR kolem 50 tisíc osob. Reemigrace probíhala především ze SSSR (zde se jednalo především o volyňské Čechy), Jugoslávie, Rumunska, Rakouska, Maďarska, Polska, Německa, Francie a Belgie. Reemigrace krajanů ze zámoří byla složitější, náklady na dopravu byly vysoké a obtížnější bylo zjišťování státní a národní spolehlivosti. Ze zámoří nakonec nebyla organizovaná reemigrace prováděna, protože náklady na lodní dopravu byly

---

<sup>205</sup> Vomáčka, Boleslav: *Problémy reemigrační*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 60–61.



nepřiměřeně veliké. Tito reemigranti se vraceli na vlastní náklady a jen v naléhavých sociálních případech či u zvlášť zasloužilých krajanů hradil náklady stát.

Dne 10. září 1946 byla uzavřena dohoda mezi SSSR a ČSR o právu opce a přestěhování občanů české a slovenské národnosti žijících v SSSR a československých občanů ukrajinské, ruské a běloruské národnosti žijících na území ČSR. Poté byla uzavřena také smlouva s Rumunskem. Velký problém představovalo uzavření obdobné dohody s Jugoslávií, neboť tamní vláda nechtěla poskytnout krajanům náhradu za majetek, který zanechají na jejím území.

V říjnu a listopadu 1946 byli přivezeni reemigranti z Jugoslávie, Francie, Vídně a Německa, většina z nich byla usídlena a zařazena do práce. Reemigranti byly umísťování přímo ministerstvem nebo pomocí osidlovacího úřadu, hospodářských svazů i soukromých podniků. Problém se zařazováním do hospodářského života v ČSR se vyskytl u reemigrantů z Rakouska, které představovali především drobní živnostníci, krejčí a obuvníci, neboť zakládat nové živnosti nebylo v této době možné.<sup>206</sup>

Od listopadu 1946 byl prováděn speciální pracovní misí soupis volyňských Čechů a oceňování jejich nemovitého majetku. Většina z nich byla poté usídlena na Žatecku a na severní a jižní Moravě. Další pracovní mise byla vyslána do Rumunska. Reemigrace volyňských Čechů začala na počátku roku 1947 a byla ukončena již v polovině téhož roku. Do ČSR přišlo z Volyně kolem 33 tisíc krajanů, kteří byli velmi rychle usídleni. Další velkou akcí po reemigraci volyňských Čechů představovala reemigrace krajanů z Rumunska, která aktivně probíhala v druhé polovině roku 1947. Touto cestou z Rumunska do ČSR přišlo do konce roku 1947 12 tisíc osob,

---

<sup>206</sup> Viz zákon č. 265/1946 Sb. o dočasných omezeních v oboru živnostenského a jiného výdělečného hospodářství.

především námezdních pracovníků.<sup>207</sup> Reemigrační akce byla ukončena již v září 1948, pouze reemigrace z jihovýchodní Evropy a Latinské Ameriky skončila až roku 1949.

V rámci repatriační a reemigrační akce se do ČSR vrátil v letech 1945 až 1948 zhruba milion osob, z toho bylo asi 150 tisíc krajanů-reemigrantů. Repatrianty představovali z velké části dělníci zavlčení na nucenou práci do Německa, Rakouska a dalších zemí, osvobození vězňové z koncentračních táborů a věznic, příslušníci československých vojenských jednotek, političtí emigranti a malý počet válečných zajatců.<sup>208</sup>

## **Péče o mládež**

Péče o mládež měla v poválečném období tvořit důležitou složku nové sociální politiky.<sup>209</sup> V Košickém programu vláda deklarovala, že do popředí sociální péče bude postavena „vydatná péče o matku a dítě“.<sup>210</sup> Zůstávalo však otázkou, jaká forma bude této péči dána.

V meziválečném období byl základem péče o mládež v českých zemích občanský zákoník z roku 1811 a na Slovensku poručenský zákon z roku 1887. Zákonem č. 56/1928 Sb. byly upraveny adopce a zákonem č. 256/1921 Sb. ochrana dětí v cizí péči a trestní soudnictví nad mládeží. Existovala i jistá forma přídatků na děti, ale ty byly vypláceny pouze veřejným a bankovním zaměstnancům, a to pouze na první a druhé dítě.<sup>211</sup> Péči o mládež uskutečňovaly zejména spolkové organizace pod názvem Okresní péče o mládež, které byly institucemi dobrovolnými. Ve třicátých letech byl ministerstvem sociální

---

<sup>207</sup> *Jak ministerstvo sociální péče plní své úkoly.* In: Sociální revue, roč. XXII., s. 317.

<sup>208</sup> NA, fond Ministerstvo sociální péče, kart. 268, a.j. 3520.

<sup>209</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice.* Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 25.

<sup>210</sup> *Košický vládní program* (Program nové československé vlády národní fronty Čechů a Slováků), Praha: Svoboda 1984, s. 31.

<sup>211</sup> Zákon č. 103/1926 Sb.

péče připravován zákon o péči o mládež, ale tento zákon se nepodařilo do vypuknutí války předložit vládě.<sup>212</sup> I v návrzích tohoto zákona bylo nadále pracováno s organizováním péče na spolkovém principu, bez přímého postátnění.

Po druhé světové válce bylo v oblasti péče o mládež všeobecně požadováno hlavně její zveřejnění.<sup>213</sup> Nová organizace péče o mládež měla unifikovat formu péče v českých zemích a na Slovensku, měla dát novou formu všem úsekům péče o mládež, prováděné do té doby cestou administrativní, a postarat se o zřízení patřičných výkonných orgánů pro tuto působnost. Všechny spolkové instituce měly být v první řadě nahrazeny veřejnými orgány a poté měla být dokončena kodifikace celého komplexu otázek péče o mládež osnovou zákona o veřejné péči o mládež.<sup>214</sup> První etapou na cestě k vybudování péče o mládež tedy mělo být vytvoření jejich veřejných orgánů. Správa péče o mládež měla být dle prvních návrhů rozdělena na dvě větve, na větev administrativní a větev orgánů sociální politiky a sociální péče.

Jednou z odborníky probíraných možností jak vytvořit základ pro novou státní péči bylo přiřazení tohoto úseku k úřadům ochrany práce, s nimiž by pak úřady péče o mládež tvořily základnu jednotného aparátu sociální správy. Proti takovému uspořádání bylo namítáno, že úřady ochrany práce končí svou působnost na úrovni politických okresů, která je ale z hlediska péče o mládež nedostatečná. Bylo třeba vybudovat systém, který by byl s mládeží a jejími problémy v bližším kontaktu. Proto byla preferována varianta vytvoření samostatných úřadů. Jako potřebné bylo také viděno vytvoření

---

<sup>212</sup> Viz Kohout, Stanislav: *Zákon o organizaci péče o mládež*. In: Sociální revue, roč. XXII, 1947, s. 105; srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 27.

<sup>213</sup> Srov. S. K.: *Péče o mládež a veřejné mínění*. In: Sociální revue, roč. XXI, 1946, s. 243–245.

<sup>214</sup> Srov. Fiala, Jiří: *Péče o mládež na nových cestách*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 47–48 a Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 27.

sítě místních dobrovolných pracovníků, neboť ti mají pro ochranu mládeže nejlepší předpoklady a součinnost s nimi byla považována za jednu z dobrých cest v novém systému péče. V průběhu jednání o nové formě péče také vyvstaly pochybnosti, zdali vybudování samostatných úřadů péče o mládež nebude kolidovat s usnesením vládního programu o národních výborech, které měly spravovat všechny veřejné záležitosti. Zde bylo namítáno, že úřady péče o mládež nepředstavují správu ve vlastním slova smyslu, neboť péče měla naprosto dominovat nad správními prvky.<sup>215</sup> Nakonec se neprosadila ani varianta vytvoření samostatných úřadů.

Zákon o organizaci péče o mládež byl nakonec přijat až 19. března 1947.<sup>216</sup> Tento zákon podle ankety provedené Ústavem pro výzkum veřejného mínění odpovídal i veřejnému přesvědčení, že péče o mládež má být zabezpečena zákonem a má být především věcí a povinností státu.<sup>217</sup> Původní návrh osnovy zákona počítal s vytvořením orgánů péče o mládež jako samostatných úřadů, řízených správními orgány a volenými národními výbory. Tento návrh byl však zcela přepracován při projednávání ve vládě.<sup>218</sup> Péče o mládež byla svěřena do rukou samotných národních výborů. Osnova zákona se sice dostala na pořad posledního pléna PNS, ale to ji nestačilo před koncem svého funkčního období již projednat. Vládě byla znovu předložena v září 1946 a projednávána na počátku roku 1947.

Přijetím osnovy zákona ÚNS byl položen základ k péči o mládež, i když se jednalo zatím pouze o zákon organizační bez věcné náplně. Tento zákon sjednocoval několik oblastí péče dobrovolné a veřejné v péči jednotnou v rámci národních výborů, finančně zabezpečil provádění péče ze státních

---

<sup>215</sup> Viz Fiala, Jiří: *Péče o mládež na nových cestách*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 48.

<sup>216</sup> Zákon č. 48/1947 Sb. o organizaci péče o mládež.

<sup>217</sup> Srov. S. K.: *Péče o mládež a veřejné mínění*. In: Sociální revue, roč. XXI, 1946, s. 243–245.

<sup>218</sup> Kohout, Stanislav: *Zákon o organizaci péče o mládež*. In: Sociální revue, roč. XXII, 1947, s. 106.

prostředků a stanovoval převod všech zaměstnanců zrušených dobrovolných organizací do služeb státu, položil základ k jednotnému řízení a jednotnému provádění péče a vytvořil jednotnou organizaci na území celého státu. Postátněny byly okresní péče o mládež a jejich zemská ústředí, Svaz péče o mládež, i zemské a ústřední organizace prázdninové a ozdravné péče.

Úkoly péče o mládež měly tedy provádět zemské a okresní národní výbory v rámci zvláštních komisí.<sup>219</sup> Zároveň v každé obci měl být orgán, který by měl povinnost starat se o agendu péče o mládež. Během přípravy zákona se vyskytly obavy mezi zástupci tělovýchovy, především Sokola, že by mohl být pojem sociální péče o mládež vykládán tak, že by se vztahoval i na tělovýchovu, čímž by tyto organizace ztratily svou samostatnost. Z toho důvodu bylo v zákoně stanoveno, že tělovýchova je z pojmu péče o mládež vyňata.<sup>220</sup>

Na Slovensku byla státní péče o mládež rozvinutější než v českých zemích, fungovala zde instituce státních dětských domovů, která se měla stát příkladem pro organizaci na zbytku území ČSR. V českých zemích fungovaly po válce pouze čtyři státní dětské domovy a pátý byl postupně budován.<sup>221</sup>

Tento organizační zákon měl být v co nejkratší době doplněn zákonem o veřejné péči o mládež a zákonem o ochranné výchově mládeže.

Po válce bylo mnoho dětí ve velmi špatném stavu, statisíce byly podvyživené, desetitisíce neměly dostatek oblečení a obuv a tisíce dětí ztratilo rodiče či domov.<sup>222</sup> Mládež byla snadno náchylná k tuberkulóze, časté byly poruchy funkce

---

<sup>219</sup> Zákon č. 48/1947 Sb.

<sup>220</sup> Fiala, Jiří: *Péče o mládež*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 62–63

<sup>221</sup> Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 27.

<sup>222</sup> Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 25.

srdečního svalu a špatný stav nervového systému.<sup>223</sup> Mládež utrpěla během války nejen mnoho fyzické újmy, ale válka se negativně podepsala i na jejich psychice a morálce. Péče o mládež se primárně měla postarat o nápravu všech válkou napáchaných škod. V novém pojetí mělo být pečováno o mládež jako celek. Nutné bylo usilovat o zdravotní, duševní i mravní rehabilitaci mládeže a připravit podmínky pro co nejlepší rozvoj dětí a dorostu bez ohledu na majetkové poměry nebo společenské postavení rodičů. Sociální politika se ani v tomto svém oboru neměla zabývat již jen pomocí sociálně slabým a ohroženým dětem, či dětem společensky diskvalifikovaným. Nutné bylo také zrekonstruovat a obnovit péči o mládež v pohraničí, zde byly postupně obnovovány okresní péče o mládež, a zajistit zde také dostatek budov, v nichž by byla realizována ústavní péče.

Již v roce 1945 bylo v rámci péče o mládež uskutečněno několik velkých akcí. Největšího rozsahu byla akce stravovací. Tato akce probíhala zejména ze zdrojů získaných od organizací UNRRA a American Relief for Czechoslovakia.<sup>224</sup> Od různých pomocných zahraničních organizací bylo do ČSR dovezeno množství potravin, oblečení, léků a zařízení pro dětské domovy.

V prosinci 1945 odjelo sto dětí ohrožených tuberkulózou na šest měsíců do Švýcarska. Slovenské děti z válkou těžce poškozených krajů byly posílány do rodin a ozdravoven v Čechách. Velká solidarita obyvatelstva v poválečném období se ukázala právě při této akci, neboť hostitelských rodin, které se chtěly dětí ujmout, se přihlásilo téměř dvojnásobek, než bylo dětí k umístění.<sup>225</sup> Pro děti bylo pořádáno mnoho zotavných a ozdravných akcí. Byla provedena rozsáhlá akce pod názvem Pomoc dětem z krajů válkou zpustošených, pro děti ze Slezska,

---

<sup>223</sup> Kohout, Stanislav: *Péče o dorost*. In: Sociální revue, roč. XXII., 1947, s. 28.

<sup>224</sup> Viz Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 26.

<sup>225</sup> *Jak ministerstvo plní své úkoly*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 32.

Oravska a východního Slovenska. Rekreační akce pro děti do 14 let provádělo Ústředí prázdninové péče v Praze. Prováděním rekreačních akcí u starších dětí byla pověřena ÚRO, která vybírala potřebný dorost ve spolupráci s dorostovými odbory okresních péčí o mládež a se závodními radami. Rekreační střediskoškolských a vysokoškolských studentů mělo v kompetenci a vykonávalo ministerstvo školství. Ministerstvo společně s ÚRO uspořádalo v roce 1946 velkou řadu zotavovacích akcí také pro pracující mládež. V roce 1946 se rekreačních akcí zúčastnilo 60 tisíc dívek a chlapců a v následujícím roce 1947 již 120 tisíc.

Pro děti v mateřských školách, obecních, středních i odborných byly organizovány od podzimu 1946 mléčné akce.

Po skončení války byla také provedena repatriace dětí ze zahraničí. Tato akce probíhala velmi rychle a byla skončena již na konci roku 1945. Děti byli ihned po návratu umístovány do rodinné péče a bylo jim zajištěno zaopatření.

Dalším velmi kritickým problémem, který MOPSP řešilo, bylo ubytování vysokoškolských studentů. Vysoké školy byly během války uzavřeny, proto panoval po válce velký zájem o studium, ubytovací kapacity však byly vzhledem k počtu zájemců nedostatečné.<sup>226</sup> Původně mělo být postaveno padesát nouzových studentských domovů, ale od tohoto záměru bylo upuštěno a byla postavena trvalá studentská kolej v Praze. V Brně byla postavena kolej pro vysokoškoláky z výtěžků prodeje zboží dodaného organizací UNRRA.<sup>227</sup>

Ministerstvo ochrany práce a sociální péče se také věnovalo otázce, jak se postarat o děti německé národnosti, jejichž rodiče byly internováni.<sup>228</sup> Tyto německé děti měly být také odsunuty, ale do doby odsunu jim bylo zajišťováno

---

<sup>226</sup> *Jak ministerstvo plní své úkoly.* In: Sociální revue, XX., 1945 s. 79.

<sup>227</sup> Tamtéž.

<sup>228</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice.* Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 27.

ubytování ve zvláště k tomuto účelu vybudovaných domovech, nad nimiž ministerstvo vykonávalo přímý dohled.

Taktéž bylo vnímáno jako velice důležité, vybudovat dostatečnou síť jeslí, která by zajistila péči o děti a umožnila ženám nástup do práce, kde jich bylo vzhledem k nedostatku pracovních sil velmi potřeba.

Péči o mládež byla věnována pozornost i v rámci dvouletého plánu. Dvouletý plán stanovoval, že vláda věnuje péči o matku a dítě pozornost v nejširším smyslu.<sup>229</sup> Sociální úkoly v oblasti péče o mládež během dvouletky měly tvořit výchova mladých lidí k rodičovství, péče o děti v předškolním věku, zde se mělo jednat především o zřizování jeslí, mateřských škol a zajištění odborných pracovníků pro tato zařízení. Měla být dokonce zavedena povinná docházka do školek, neboť by to zlepšovalo kolektivní vztahy a vazby dětí. Ihned po zřízení jednotné školy 2. stupně měla být chudým dětem ze vzdálených míst umožněna docházka skrze dopravní zajištění a vybudování různých útulků a domovů. Sociální péče měla zabezpečit, aby nadaní jedinci měli přístup ke vzdělání. Škola měla podle poválečného mínění vštěpovat předpoklady pro úspěšné zapojení do práce.<sup>230</sup>

MSP bylo pověřeno zajistit rozsáhlé zprostředkování informací důležitých pro volbu povolání, aby k volbě povolání u mládeže docházelo v souladu s hospodářským plánem státu. Výchova měla být uskutečňována v součinnosti s plánovitým řízením práce. Bylo třeba získávat dorost pro všechna pracovní odvětví. Zvyšován měl být zájem o opomíjené obory, jako bylo sklářství, textilnictví, keramika, stavební obory, zemědělství, hornictví zajištěním bydlení, stravování a odborného výcviku. V rámci dvouletého plánu mělo MSP za hlavní úkol budovat domovy mladých pro studenty i učně, mladé dělníky a dělnice, kluby mládeže a jiná výchovná zařízení spolu s jídelnami

---

<sup>229</sup> *Úkoly ministerstva sociální péče v československém dvouletém plánu.* In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 335.

<sup>230</sup> Viz Hyhlík, František: *Sociálně politické úkoly v péči o dítě a pracující dorost.* In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 312–314.



a poradnami všeho druhu.<sup>231</sup> Budování učňovských domovů představovalo jeden z nejnaléhavějších úkolů péče o pracující dorost.

V poslední řadě by zde měla být učiněna i stručná zmínka o státní populační politice, neboť i ta souvisela s péčí o mládež. MSP mělo provádět aktivní populační politiku. Úkoly mu v této oblasti stanovil Budovatelský program vlády, který proklamoval, že „mimořádnou pozornost věnuje vláda péči o matku a dítě v nejširším slova smyslu... a všemi prostředky je třeba snížit vysoké procento kojenecké úmrtnosti a podporovat opatření pro zvýšení populace“. Již 16. července 1946 vydala vláda přípravná opatření k provádění svého programu. Ministři sociální péče a zdravotnictví měli co nejrychleji předložit své návrhy v této oblasti. Stejně tak všem ostatním ministrům bylo uloženo, aby „měli vždy na zřeteli účinnou podporu snah o zvýšení populace, jakož i řádnou péči o matku a dítě“.

Dvouletý plán se populační otázkou nezabýval, ale tím, že měl zvýšit životní úroveň, měl zároveň podpořit populační růst. Vláda schválila 17. června 1947 návrhy nových zásad populační politiky. Hospodářské a sociální základy pro populační růst měly být vytvořeny systémem státních záruk za novomanželské půjčky, zákonem měla být ženám zaručena nemožnost rozvázání pracovního poměru od doby zjištění těhotenství do uplynutí šesti měsíců po porodu, samostatně výdělečně činným živitelům rodin měly být poskytovány zvláštní příspěvky, v první řadě se mělo jednat o státní příspěvky na děti sociálně slabých zemědělců a živnostníků. Velmi zpřísněn měl být dohled nad dodržováním placení alimentů a v poslední řadě mělo být zákonem o veřejné péči o mládež veřejně postaráno o budování jeslí, domovů pro matky a děti, domovů pro děti nemanželské a opuštěné, denních a sezónních útulků pro děti zemědělců,

---

<sup>231</sup> *Úkoly ministerstva sociální péče v československém dvouletém plánu.* In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 336.

výstavbu jídelen, domovů mládeže a rozšíření sítě ústavů pro tělesně, duševně a mravně vadnou mládež.<sup>232</sup>

## Bytová péče

Po osvobození panoval velký nedostatek bytů, stavební činnost za války stagnovala a velmi mnoho bytů bylo poškozeno a zničeno válečnými událostmi. Nejvíce poškozeným městem bylo Brno, kde bylo z celkových 26 tisíc budov válkou úplně zničeno téměř 1250 a těžce poškozeno zhruba 7500 budov. Pro srovnání v Praze bylo úplně zničeno kolem 150 budov a těžce poškozeno přibližně 650.<sup>233</sup> V roce 1945 bylo takřka nemožné, aby došlo k rychlé obnově válkou poškozených budov, protože stavebních hmot i pracovních sil se ve stavebnictví nedostávalo velkou měrou.<sup>234</sup> Rozvinout alespoň částečně stavební práce bylo možné po mírném zlepšení situace až od jara 1946. Bytová otázka a bytová péče představovala jeden z nejtěžších sociálně politických úkolů. Válka způsobila škody na budovách ve výši kolem šesti miliard Kčs.

Bytová péče byla součástí sociální politiky již v meziválečném období. V této době se bytová politika opírala zejména o zákon č. 98/1919, o bytovém fondu, č. 65/1936 Sb., o stavebním ruchu, a řadu zákonných opatření na ochranu nájemníků. Důležitý byl také zákon č. 219/1920 Sb., o podpoře soukromého stavebního podnikání, na základě něhož byla na stavbu nájemních domů alespoň se čtyřmi nájemními byty poskytována státní finanční podpora ve výši 40 % stavebních

---

<sup>232</sup> Viz Nejedlý, Zdeněk: *Aby se žilo lépe a radostněji...* Praha: Ministerstvo sociální péče 1947, s. 12–13.

<sup>233</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 23; Štrusa, Jiří: Sociální úkol bytový. In: *Sociální revue*, roč. XX, s. 70–74.

<sup>234</sup> *O novou sociální politiku*. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltéze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 12.

nákladů. Veškerá agenda přímé podpory stavebního ruchu byla v této době soustředěna u ministerstva sociální péče.

V poválečném období měla být bytová péče trvalou součástí sociální politiky a mělo dojít k jejímu kvalitativnímu prohloubení.<sup>235</sup> Hlavním úkolem moderní sociální politiky byla stanovená soustavná péče o zvyšování životní úrovně všech občanů, a tedy také o zvyšování úrovně jejich bydlení, neboť bydlení je jedním ze základních prvků, které ovlivňují tuto úroveň u každého. Úkolem bytové politiky mělo být nalézat a důsledně provádět taková opatření, aby postupně všem občanům zajistila zdravé a přiměřené byty, které by pro ně byly hospodářsky únosné.

Již v programovém prohlášení z 12. května 1945 MOPSP byla bytovému stavebnictví vytyčena základní směrnice, a to usilovat o neustálý pokrok v bydlení. Nejnáléhavějšími normativními úkoly v bytové péči byly podle prohlášení úprava bytové distribuce a opatření, které by umožnilo urychlené provádění bytové obnovy. Co nejrychleji měl být vytvořen nový dlouhodobý zákon o stavebním ruchu.<sup>236</sup> Hned v květnu 1945 MOPSP vypracovalo osnovu zákona o mimořádných opatřeních bytové péče, ta se však zadrhla při projednávání vládou, která byla zahlcená jinou agendou. Proto ministerstvo po dohodě s osidlovacím úřadem, zemskými národními výbory a hlavním městem Prahou vypracovalo směrnice pro postup místních národních výborů při regulaci bytového trhu a rozeslalo je národním výborům v polovině listopadu 1945 a následně ministerstvo zmocnilo v polovině prosince 1945 zemské národní výbory, aby učinily přechodná opatření v rámci regulace

---

<sup>235</sup> Srov. *O novou sociální politiku*. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltésze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 13, Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 23.

<sup>236</sup> Srov. Šlais, Josef: *Příprava nové bytové výstavby*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 85–86.

bytového trhu, než bude přijata zákonná úprava.<sup>237</sup> Vláda osnovu o mimořádných opatřeních bytové péče po opětovném přepracování z důvodu připomínek vyvstalých na základě vyhodnocení provádění osidlovací akce schválila počátkem dubna 1946. Prozatímní národní shromáždění ale tento vládní návrh nestihlo projednat, a tak se stala osnova předmětem jednání teprve v Ústavodárném národním shromáždění, které ji schválilo 18. července 1946. Tento zákon č. 163/1946 Sb., o mimořádných opatřeních bytové péče, měl omezenou účinnost pouze do konce roku 1948. Národní výbory získaly pevný právní podklad pro regulaci bytového trhu. Zákonem č. 163 byla stanovena povinnost vlastníků domů hlásit národnímu výboru uvolněné bytové prostory, do nichž mohl být následně přikázán nájemník. Toto přikázání ale nezakládalo nájemní poměr, který měl být uskutečňován nadále na základě Všeobecného občanského zákoníku. Ale v některých případech, pokud nebylo možno se dohodnout, mohl podmínky nájemní smlouvy stanovit národní výbor v souladu s platnými cenovými předpisy.

Některá města již v roce 1945 provedla v rámci okamžitých opatření nejnnutnější rekonstrukce na méně poškozených obytných domech. Vláda uvolnila z rozpočtu pro rok 1945 přes 200 milionů Kčs na nejnnutnější stavební obnovu. V nejvíce poškozených oblastech republiky byly stavěny prozatímní dřevěné domky s nejnnutnějším nábytkem, které měly zajistit přechodné bydlení. Stavbu těchto domků prováděly dobrovolné stavební čety pod odborným dozorem. Vlastníkem těchto domků bylo MOPSP a uživatelé mu platili nízký poplatek. V roce 1945 bylo v celé ČSR postaveno přes 2200 takovýchto domků.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup>Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 24 a Šmidák, Jindřich: *Naše nové bydlení*. In: *Sociální revue*, roč. XXII., 1947, s. 157–164, Jak MOPSP plní své úkoly. In: *Sociální revue*, roč. XX, 1945, s. 78.

<sup>238</sup> *O novou sociální politiku*. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltésze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany

Aby mohlo ministerstvo vypracovat legislativu, jež by stavbu a opravy bytů podpořila, potřebovalo zjistit přesné údaje o bytovém stavu.<sup>239</sup> V roce 1946 tak byl státní statistický úřad pověřen, aby provedl sčítání bytů. Při tomto šetření bylo zjištěno, že rozdíl mezi počtem bytů a počtem samostatných domácností je téměř 9 tisíc.<sup>240</sup>

Na konci roku 1945 byl při MOPSP ustaven Poradní sbor pro bytovou výstavbu. Všechna opatření na poli bytové péče byla připravována právě v součinnosti s tímto sborem. Členy sboru byli zástupci organizací a institucí, jakkoli zainteresovaných na bytové výstavbě a péči, a zástupci politických stran a ÚRO. Pracovní program sboru byl rozvržen mezi pět komisí – bytová péče, stavební pozemky, výzkumnictví a plánování v bytovém stavebnictví, organizace bytové výstavby a financování bytové výstavby. Ihned po ustavení poradního sboru byly zahájeny přípravy k oživení stavebního ruchu. Jedním z hlavních předmětů jimiž se tento sbor zabýval byla i otázka Státního bytového fondu, který byl již roku 1919 zřízen zákonem Státní bytový fond a poskytoval vedle státu subsidiárně úvěrovou podporu na obytné stavby. Zákon o Státním bytovém fondu měl být po válce přepracován a tento fond se měl stát výlučným pramenem podpory na obytné stavby. Všichni členové sboru se shodli, že Státní bytový fond by se měl stát výlučným pramenem pro podporu obytných staveb a že by měl být dotován zejména z výnosu konfiskovaných nájemních domů.<sup>241</sup>

---

práce a sociální péče 1946, s. 12, Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 24.

<sup>239</sup> *O novou sociální politiku*. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltésze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 12.

<sup>240</sup> Šmidák, Jindřich: *Naše nové bydlení*. In: Sociální revue, roč. XXII., 1947, s. 157.

<sup>241</sup> Štrusa, Jiří: *Bydlení – věc veřejné péče*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 297.

Již při prvních úvahách o provádění bytové obnovy a nové bytové výstavby se stalo zřejmým, že je nebude možné provádět bez vydatné finanční a úvěrové pomoci z veřejných prostředků. Panoval velký všeobecný nedostatek bytů, proto se lehce prosadila idea, že bytový trh nemůže být ponechán volnému vývoji. MOPSP nechtělo omezovat soukromé stavební podnikání, ale účinně regulovat a podporovat v první řadě stavební činnost obecně prospěšných bytových sdružení.<sup>242</sup> Nové byty měly být stavěny podle nejmodernějších kritérií, byty měly být co nejúčelnější, zdravé a cenově dostupné. Zároveň chtělo MOPSP regulovat bytovou distribuci a zajistit, aby se volné bytové jednotky dostaly těm nejpotřebnějším.<sup>243</sup>

Stavební náklady se zněkolikanásobily<sup>244</sup> ve srovnání s obdobím před válkou, ale naproti tomu bylo nutné ze sociálních i hospodářských důvodů, aby výdaje na bydlení zůstaly na úrovni předválečné. Proto začala vznikat velká disparita mezi ročními výdaji na amortizaci stavebních nákladů a omezeným výnosem daného domu, který dalece nepostačoval na úhradu amortizačních nákladů. Panoval nedostatek stavebních hmot i pracovníků ve stavebnictví, což stavění velmi prodražovalo. Aby bylo možné náklady na stavby snížit, bylo třeba zajistit dostatek stavebních hmot, pracovních sil, ustálení cen a mezd a zvyšovat pracovní výkony. Velký nedostatek pracovních sil – stavebních dělníků – souvisel především s faktem, že mnoho z nich bylo za války převedeno na dílenskou práci, v níž se rychle adaptovali a spatřovali v ní lepší zajištění spojené s méně namáhavou a v příznivějších podmínkách vykonávanou stálou prací. V souvislosti s obnovou měny se vyskytl navíc i nedostatek investičního a provozního kapitálu.

---

<sup>242</sup> *O novou sociální politiku*. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltésze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 12.

<sup>243</sup> Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 24.

<sup>244</sup> Vzrostly zhruba na pětinasobek oproti roku 1937.

Před válkou měly velký vliv také náklady spojené s cenami stavebních pozemků, v poválečném období, ale došlo ke zmrazení cen na úroveň k 20. červnu 1939 v českých zemích a k 1. březnu 1940 na Slovensku.<sup>245</sup>

Jako vhodný prostředek k podpoře stavebnictví byla vnímána státní záruka nad stavebními úvěry a přímá státní půjčka. Finanční podpory stavebnictví představovaly jednorázové příspěvky v hotovosti na úhradu části stavebních nákladů a periodické příspěvky na úplnou nebo částečnou úhradu schodku výnosu domu z důvodu zmrazení cen nájemného.

V oblasti bytové péče mělo dojít k postupnému upravování a pevnému ustavení výše nájemného a nákladů na bydlení vůbec. Jako velký nedostatek předválečné bytové politiky byl totiž vnímán fakt, že existovaly v podstatě dvě kategorie nájemníků. První, kterou tvořili zejména příslušníci starší generace, bydlela v levných, chráněných bytech a bytech zřízených s vydatnou finanční podporou státu. Druhá, představovaná zejména mladší generací, bydlela v nových domech s velmi vysokým nájmem.<sup>246</sup>

Aby došlo k vyrovnaní cen nájemného ve starých a nových bytech, měl být zaveden tzv. bytový příspěvek. Prosazovala se idea, že náklady na bydlení mají být uzpůsobeny nákladům na jiné životní potřeby a mají představovat hospodářsky únosné procento z důchodů.

Již v červenci 1945 byl MOPSP vypracován návrh vládního nařízení o podpoře obytných domů, zničených nebo poškozených válkou. Bytová obnova byla hned po osvobození vyhlášena jako jeden z nejnáléhavějších úkolů bytové péče. Jak již bylo řečeno výše, měla být zejména podnícena soukromá iniciativa stavebníků. Dne 12. dubna 1946 byl vyhlášen zákon

---

<sup>245</sup> Šmidák, Jindřich: *Naše nové bydlení*. In: Sociální revue, roč. XXII., 1947, s. 160.

<sup>246</sup> Šmidák, Jindřich: *Bytová péče*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 65.

č. 86/1946 Sb., o stavební obnově. MOPSP na základě tohoto zákona rozhodovalo o poskytnutí státní podpory na obnovu obytných domů. Tento zákon však nenaplnil očekávání, jež na něj byla kladena. Stát poskytoval záruky a příspěvky, ale stavebníci se obávali předlužení majetku.

Na Slovensku se bytová obnova rozvinula díky nařízení č. 128/1945 SNR, které zajistilo stavebníkům na provedení obnovy příspěvek v hotovosti až do výše utrpěné škody. V českých zemích bytová obnova pokulhávala.

Velký vliv na bytovou péči mělo rozhodnutí o provedení dvouletého hospodářského plánu. Ve vládním usnesení z 16. července 1946 o přípravných opatřeních k provádění budovatelského programu byl pro dvouletý plán vytyčen úkol obnovit a vystavět 125 tisíc bytů.<sup>247</sup> MSP bylo pověřeno, aby provedlo šetření o bytové potřebě ve všech obcích a předložilo jej do konce roku 1946 vládě. MSP tak učinilo 20. prosince 1946.<sup>248</sup> Výsledky tohoto šetření tedy nebylo možné použít pro vytvoření bytového programu (plánu) na rok 1947.

Od července 1946 MSP připravovalo osnovu zákona o státní podpoře na bytovou výstavbu. Bytová výstavba a obnova v českých zemích vázla. Mnoho neshod panovalo v otázce, kdo a jak ji má provádět. Dvouletku se nedařilo plnit.<sup>249</sup> Zákon o státní podpoře na obytné stavby č. 41/1947 Sb., byl přijat až v dubnu 1947 společně se zákonem č. 42/1947 Sb., o některých opatřeních ve stavebnictví. Formou podpory byla nadále státní záruka a státní příspěvek, který se měl rovnat rozdílu mezi ročními výdaji s domem spojenými a jeho dosažitelným ročním výnosem. Jeho poskytování nebylo podmíněno současným poskytnutím státní záruky. Výše státního příspěvků byla snižována osobám s příjmem nad 120 tisíc Kčs

---

<sup>247</sup> Srov. Zákon č. 192/1946 S. o dvouletém hospodářském plánu.

<sup>248</sup> Viz *Úkoly ministerstva sociální péče v československém dvouletém plánu*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 338.

<sup>249</sup> Habermann, Jan: *Zákon o hospodaření s byty*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 160.



ročně. Stavebníci, kterých se toto opatření dotýkalo, začali hromadně převádět jim přidělené bytové jednotky na jiné stavebníky a obecně prospěšná bytová sdružení. Proto naopak místo úspory došlo k zvýšení nákladů na státní příspěvek i státní záruky.

Nová bytová výstavba se rozvíjela po počátečních obtížích poměrně slibně, ale bytová obnova naopak. Problémem byl nedostatek prostředků na přípravné práce, zdouhavé přípravné řízení podle zastaralých stavebních řádů, pozdní vyhlášení zákonů, závady v organizaci výroby a dopravy stavebních hmot, obavy z pozdějšího nedostatku některých hmot a pracovních sil a závady v přípravě a rozvržení dvouletého plánu. Jedině příspěvky z akce UNRRA umožnily zahájení stavby hornických sídlišť v Mostě, Kladně, Ostravě, která byla vnímána jako jedna z priorit. Hornictví představovalo jedno z hlavních preferovaných povolání, nutných pro rozvoj národního hospodářství. Zajištění bydlení mělo být jednou z cest, jak zvýšit atraktivitu povolání a tím zajistit příliv nových pracovních sil.

Nová bytová péče v rámci sociální politiky měla tedy dbát především o to, aby každému pracujícímu byl zajištěn nárok na zdravý, vyhovující a dostupný byt, aby budované byty byly zdravotně nezávadné a znamenaly zvýšení bytové úrovně v nejširším měřítku. Zahrnovala ochranu nájemníků, zakládání obecně prospěšných bytových sdružení, Státní bytový fond, bytovou inspekci. Měla být zvýšena ochrana nájemníků, kterou se ale v námi sledovaném období nepodařilo postavit na zákonný podklad. Poválečná bytová politika vychází zejména ze zákona č. 88/1946 Sb., o stavební obnově, a zákona č. 41/1947 Sb., o podporách na bytové stavby. Úkoly, které byly bytové péči kladeny, se v poválečném období nedařilo plnit.

## Péče o pracující

V rámci nové koncepce sociální politiky se na první místo důležitosti dostala oblast, již je možné pro zjednodušení nazvat péčí o pracující. Sociální politika byla vnímána jako veřejnoprávně organizovaná péče o životní úroveň pracujících nebo těch, kteří nezaviněně pracovat nemohou. Práce a pracovní síly, tedy pracující, byly v poválečném období nahlíženy jako nejvýznamnější činitelé národního hospodářství. V novém pojetí sociální politiky již neměla být uskutečňována pouze ochrana pracujících jedinců ve smyslu dohledu na dodržování základních technických a zdravotních podmínek, ale primární měla být prováděna aktivní péče o pracující v širokém smyslu. Sociální politika měla aktivně podporovat politiku hospodářskou a nejen mírnit její negativní dopady. Stát měl na sebe převzít řízení práce a výroby a takovým způsobem usměrňovat hospodářské dění, výrobu, distribuci a ceny, aby bylo vytvořeno spravedlivější společenské uspořádání, v němž mělo být dosaženo uspokojení všech pracujících občanů.<sup>250</sup> Z důvodu změny koncepce sociální politiky se proměnily i úkoly státní sociální správy. Nové složky představovaly evidence, klasifikace a třídění pracovních sil na základě potřeb národního hospodářství.<sup>251</sup> Tuto oblast je možné souhrnně nazvat státní organizací práce či státním řízením práce.

Součástí nové sociální politiky byla tedy i politika zaměstnanosti. Stát reguloval pracovní trh a zaměstnanost, čímž mělo být zabezpečeno všem praceschopným určité sociální zajištění prostřednictvím pracovního výdělku. Tímto způsobem stát fakticky přenášel část svých sociálních úkolů na oblast hospodářství a na podniky. Sociální politice v rámci nové

---

<sup>250</sup> Srov. Slíž, Josef: *Řízení práce*. In: Sociální revue, roč. XXI, 1946, s. 119.

<sup>251</sup> *O novou sociální politiku*. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltésze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 4.

koncepte připadly další úkoly, představované organizováním práce. Každý práceschopný jedinec měl mít nárok na práci, která mu zajistí mzdu a mzda měla jedinci přinést existenční a sociální jistotu. Aby mzdy opravdu sociální jistoty přinášely, intervenoval stát i v oblasti mzdové politiky. Následně bylo nutné zabezpečit reálnou náplň peněžitě mzdy a dostupnost jednotlivých statků nutných k životu. Další součástí sociální politiky proto byla i politika cenová. Úkolem sociální politiky mělo být dohlížet, aby se mzda, vytvářená podle nových kritérií, projevila i reálně, hlavně výrobou spotřebních statků a jejich spravedlivou distribucí.

V rámci péče o pracující ale nadále zůstaly zachovány a byly rozšiřovány dřívější součásti sociální péče o zaměstnané osoby. Jednalo se především o ochranu zdraví a životů pracujících a zajištění jejich odpočinku prostřednictvím dovolených.

### **Mzdová a cenová politika**

Mzdy a platy byly v meziválečném období založeny na principu hospodářského liberalismu, řídily se principem nabídky a poptávky. Stát do oblasti mezd nijak výrazně nezasahoval. Byly stanoveny jen minimální sazby<sup>252</sup> a úpravy na základě kolektivních smluv, které ovšem nebyly právně vymahatelné. Mzdy byly tedy odvislé od smluv a dohod mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.<sup>253</sup> Velké rozdíly panovaly v mzdách mužů a žen. V neprospěch žen bohužel mnohdy vystupovaly i samotné odbory. Nezaměstnaným stát ve spolupráci s dobrovolnými institucemi zajišťoval různé podpory a naturální příspěvky. Část byla zajištěna tzv. gentským systémem, který představoval systém podpor v nezaměstnanosti na bázi odborových organizací, jimž stát k podporám uděloval

---

<sup>252</sup> Zákon č. 29/1920 Sb.

<sup>253</sup> Srov. Deyl, Zdeněk: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*. Praha: Academia 1985.

státní příspěvek. Problémem bylo, že gentský systém zajišťoval pouze zaměstnance, a to ještě jen zaměstnance odborově organizované.<sup>254</sup>

V období okupace došlo k velkým mzdovým přesunům mezi jednotlivými hospodářskými odvětvími. Zcela jiný mzdový systém fungoval v protektorátu, na Slovensku i v odstoupeném pohraničí. Po skončení války tak fungovaly na území ČSR čtyři odlišné mzdové systémy. V českých zemích se v době po osvobození mzdová politika řídila vládním nařízením č. 330/1939 Sb. v jeho pozdějších novelizovaných zněních.

V poválečném období se mzdová politika stala významnou součástí nové koncepce politiky sociální. Dělnictvo, ale i další společenské vrstvy očekávaly, že po osvobození dojde ke spravedlivějšímu rozdělování pracovních a sociálních příjmů.<sup>255</sup> Nižší sociální vrstvy vyvíjely značný tlak na zmírnění mzdové diferenciaci a na zvyšování mezd, což souviselo i s poválečnou inflací. Vláda a ostatní subjekty sociální politiky na tento tlak musely reagovat a mzdový vývoj regulovat, aby nedošlo k růstu sociálního napětí ve společnosti. Zároveň došlo v souvislosti s proměnou celkového systému národního hospodářské ke změně názorů na funkce mezd v sociálně politické oblasti. Mzdy měly mít nyní primárně sociální funkci. Pracovní příjmy představovaly a představují jeden z důležitých faktorů ovlivňujících životní úroveň. A právě zvyšování životní úrovně obyvatelstva deklarovala nová sociální politika jako jeden ze svých hlavních úkolů. Proto se v jejím rámci měla dostat na přední místo „péče o řádnou a spravedlivou mzdu“,<sup>256</sup> již měl zajistit prostřednictvím své intervence stát. Nutnost státní regulace mezd také úzce souvisela s celkovou poválečnou

---

<sup>254</sup> Těto tématice se velmi obsáhle věnuje monografie Rákosník, Jakub: *Odvrácená tvář meziválečné prosperity: nezaměstnanost v Československu v letech 1918–1938*. Praha: Karolinum 2008.

<sup>255</sup> Srov. Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007, s. 73.

<sup>256</sup> Kolektiv autorů: Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 17.

situací v ČSR. Státní zásahy se staly nezbytnými, aby mohlo dojít co nejrychleji k hospodářské obnově. V souvislosti s regulací mezd ale bylo současně nezbytné regulovat ceny. Bylo nutné zajistit reálnou náplň mezd, spotřební zboží a ostatní statky a jejich cenovou dostupnost. Mzdová politika souvisela úzce s politikou cenovou.

Od května do prosince 1945 nedocházelo k jednotným mzdovým úpravám a nebylo prováděno žádné koncepční řízení mzdové politiky. Mzdový vývoj byl ovlivňován na základě velkého množství vyhlášek. Od konce války docházelo v řadě podniků k svévolnému zvyšování mezd. Nejprve měly být odstraněny všechny křivdy způsobené zaměstnancům v době okupace a jejich platy měly být upraveny na adekvátní míru. V rámci naplňování Košického vládního programu došlo 4. července 1945 k vydání vyhlášky o mzdovém (platovém) zrovnoprávnění žen.<sup>257</sup> Ženám byla touto vyhláškou zaručena stejná výše odměny, pokud vykonávaly stejnou práci jako muži. Tato zásada se projevila v nových vyhláškách a mzdových úpravách neexistencí nějakých zvláštních sazeb pro ženy. Výjimku představovaly jen práce, které vykonávaly pouze či převážně ženy. Touto vyhláškou došlo k odstranění mzdové diferenciaci podle pohlaví, která byla v meziválečném období vnímána velmi negativně.<sup>258</sup> Další důležitou mzdovou úpravou z července 1945 byla vyhláška o zlepšení mzdových podmínek horníků. Hornická profese se následně dostala na první místo ve výši mezd. Toto opatření bylo nutné z hlediska zvýšení atraktivity této profese, jež byla klíčovou pro obnovu národního hospodářství a chronicky se jí v poválečném období nedostávalo pracovních sil. K dalším odvětvím, v nichž byly v létě 1945

---

<sup>257</sup> *O novou sociální politiku*. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltésze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 10.

<sup>258</sup> Srov. Burešová, Jana: *Ženy a hospodářská krize na začátku třicátých let 20. století v Československu*. In: Harna, Josef, Prokš, Petr (eds.): *Studie k moderním dějinám. Sborník prací k 70. narozeninám Vlastislava Laciny*. Praha: Historický ústav AV ČR 2001, s. 305–314.

upravovány přednostně mzdy, patřilo zemědělství, chemický průmysl, cihelny a ostatní výroba stavebních hmot.

Za počátek plánovitého řízení mzdové politiky můžeme označit období měnové reformy a s ní souvisejících cenových opatření. V souvislosti s provedením této reformy došlo k podstatnému zvýšení cenové hladiny. Všeobecná úprava mezd a platů měla do jisté míry obnovit spravedlivý poměr mezi pracovními příjmy v jednotlivých hospodářských odvětvích, a to zvýšením příjmů v odvětvích výroby, která byla z hlediska obnovy hospodářství považována za nejdůležitější, a v odvětvích známých nízkou úrovní mezd. Všechny politické strany prosazovaly stabilizaci měny, potlačení inflace a sladění cen a mezd. K 1. prosinci 1945 byly provedeny mzdové úpravy, které likvidovaly dosavadní bezvládní stav a zaváděly větší pořádek do mzdové situace. Měnová reforma měla stabilizovat cenovou a mzdovou hladinu na trojnásobku předválečné úrovně.<sup>259</sup> Přestavba mzdového a platového systému se dotkla téměř dvou milionů pracovníků.<sup>260</sup> V prosinci 1945 byl zaveden jednotný mzdový sazebník pro průmysl a řemeslo. Mzdové úpravy vyvážily ale cenový pohyb jen u nižších kategorií, u ostatních zůstal určitý rozdíl, čímž byly příjemci těchto mezd ochuzeni. Mzdy a platy byly totiž výrazněji zvyšovány u nízkopříjmových kategorií, které tvořily především nekvalifikované pracovní síly. V souvislosti s měnovou reformou a mzdovými úpravami proto došlo ke snížení reálných příjmů kvalifikovaných pracovníků. Ještě více se tak zvýšila nivelizace příjmů, k níž docházelo již od roku 1939. Postupně se velmi snížilo rozpětí mezi mzdami kvalifikovaných

---

<sup>259</sup> Kocian, Jiří: *Sociální zákonodárství „košické“ vlády Národní fronty Čechů a Slováků (1945–1946)*. In: Kárník, Zdeněk, Měchýř, Jan (ed.): *K novověkým sociálním dějinám českých zemí*, sv. 4. *Zvraty a převraty 1939–1992*. Praha, Univerzita Karlova 2001, s. 65.

<sup>260</sup> Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 19.

a nekvalifikovaných pracovníků.<sup>261</sup> MOPSP mělo v první řadě v souvislosti s měnovou reformou zajistit, aby zvyšováním cenové hladiny nedošlo k snížení reálných mezd.<sup>262</sup>

Po měnové reformě byly mzdy a platy nadále upravovány velkou řadou vyhlášek, jen v období od 1. prosince 1945 do konce února 1946 bylo vydáno 94 vyhlášek a 24 mzdových výnosů.<sup>263</sup> Tyto úpravy vyhláškami probíhaly až do února 1948 a konečný počet se zvýšil na zhruba 120.<sup>264</sup> Zásada, že čím nižší mzda, tím výraznější má být její zvýšení, uplatněná při mzdových úpravách v souvislosti s měnovou reformou se prosazovala i ve všech těchto později vydaných opatřeních. Od roku 1946 ministerstvo sociální péče pracovalo na osnově zákona o státním řízení mzdové politiky, ale tento zákon byl přijat až po únoru 1948.<sup>265</sup>

Budovatelský vládní program ukládal provést revizi mzdových a platových soustav za účelem spravedlivějšího odměňování pracovních výkonů. Na jeho základě mělo dojít ke sjednocení a dobudování mzdové a platové soustavy. Velký důraz byl kladen na opatření, která měla z mezd a platů vytvořit účinný instrument k podnícení vyšších výkonů ve výrobě. Pro splnění úkolů daných Budovatelským vládním programem byly při MSP zřízeny dvě komise, komise pro otázky mzdové a pro otázky platů. Členy těchto komisí byly zástupci interesovaných ústředních orgánů, odborového hnutí, hospodářských organizací a vědeckých ústavů zabývajících se výzkumem hospodářských nebo sociálních věcí. Rychle se prosazovala idea, že mzda má odpovídat pracovní zásluze, pracovnímu výkonu a hospodářskému významu zastávaného pracovního odvětví. Zaváděním soustavy mezd podle zásluhy se již neměl honorovat

---

<sup>261</sup> Srov. *Třicet let sociální politiky*. In: Sociální revue, roč. XXIII, 1948, s. 270.

<sup>262</sup> *Jak ministerstvo ochrany práce a sociální péče plní své úkoly Sociální revue*, roč. XXI., 1946, s. 58.

<sup>263</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 19.

<sup>264</sup> *Třicet let sociální politiky*. In: Sociální revue, roč. XXIII, 1948, s. 270.

<sup>265</sup> Viz zákon č. 244/1948 Sb. o státní mzdové politice.

zaměstnanec, ale práce, kterou vykonával. Tato zásada byla zavedena do února 1948 v kovoprůmyslu, hutnictví, chemickém průmyslu, cukrovarnictví, mlékárenství a u solných mlýnů.<sup>266</sup> V co největší míře měly být zaváděny úkolové mzdy, aby byl podporován pracovní výkon a produktivita práce.<sup>267</sup>

Již v polovině roku 1946 byla vydána vyhláška č. 481 ministra sociální péče, která stanovovala úkolové sazby a mzdy pro dělnictvo zaměstnané ve stavebnictví. Na základě této vyhlášky měly být všechny práce, u nichž to bylo jejich povahou možné, vykonávány úkolově a časová mzda omezena na minimum. Vyhláška obsahovala konkrétní výčet prací, na než se měla vztahovat.

V květnu 1947 byla vydána další důležitá komplexní norma. Jednalo se o vyhlášku ministra sociální péče č. 522 Úř. l. o povinném zavedení práce v úkolu. Podle této vyhlášky byly všechny průmyslové a živnostenské podniky a závody zásadně povinny zavést práci v úkolu všude, kde pro to byly technické předpoklady a kde by tím nedošlo k ohrožení jakosti práce. Zaměstnanci poté byli povinni pracovat v úkolu, pokud to nařídila správa závodu po slyšení zájmového zastupitelstva zaměstnanců (tedy závodní rady). Za úkolovou mzdu měla být považována jednotka časové mzdy zvýšená o 15 %. Mělo být zajištěno, že nedojde k omezení skutečné výše výdělků jednotlivých zaměstnanců, ale výdělek měl být podložen vyšším výkonem. Výdělek směl klesnout pod úroveň předchozí časové mzdy pouze tehdy, pokud zaměstnanec podával menší výkon. U prací, kde nebylo možné úkolovou mzdu zavést, měl být zvýšený výkon odměňován prémie, které měly být poskytovány zejména za úsporu času při výrobě nebo jiné práci a za věcnou úsporu (surovin, pracovních zařízení, pomůcek atd.). Směrnice pro poskytování prémie byly stanoveny přesně

---

<sup>266</sup> Srov. Novák, Josef: *Dnešní mzdová politika*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 58–59.

<sup>267</sup> *Jak Ministerstvo ochrany práce a sociální péče plní své úkoly*. In: Sociální revue, roč. XXI., s. 216.



v příloze vyhlášky. Tato vyhláška představovala jedno z opatření, které bylo uloženo MSP vládním usnesením z 16. července 1946 o provádění dvouletého plánu. V souvislosti s dvouletým plánem mělo ministerstvo zajistit úpravu mzdového řádu, tak aby došlo k vystupňování pracovního výkonu odměňováním zvýšeného výkonu zvýšeným příjmem a do konce roku 1948 mělo být zajištěno zdvojnásobení počtu pracujících osob za úkolovou mzdu. Obdobná vyhláška byla vydána i na Slovensku.

V rámci dvouletého hospodářského plánu měla tedy mzdová soustava přispívat ke zvyšování životní úrovně, ale také ke zvyšování pracovní výkonnosti v klíčových národohospodářských oborech. Mělo být prováděno takové plánování mezd a platů, které by napomáhalo zdokonalování plánování v rámci celého hospodářství. Principem mzdové politiky bylo stanoveno, že zvýšená produktivita pracovníka se měla odrazit ve zvýšení jeho podílu na celkovém hospodářském vzestupu, tedy na jeho odměně za práci, a úkolová mzda měla být podložena řádně sestavenými výkonovými normami.<sup>268</sup>

K velkým sporům došlo v roce 1947 v otázce platů státních a veřejných zaměstnanců.<sup>269</sup> V souvislosti s růstem celkového napětí v Národní frontě se tento spor vyhroutil na konci roku 1947 a počátkem roku 1948. KSČ a ÚRO na jedné straně požadovaly zrušení definitivy a stavěly se proti jakémukoli zvyšování platů, naproti tomu Národní socialisté zvýšení platů u této kategorie pracovníků prosazovali velmi důrazně.

V roce 1946 nadále docházelo ke vzrůstu cen. I když byly v mzdové oblasti preferováni zejména příjemci nejnižších výdělků, přesto tyto jejich příjmy nestačily ani ke koupi

---

<sup>268</sup> Nejedlý, Zdeněk: *Aby se žilo lépe a radostněji...* Stěžejní zásady pracovního programu ministerstva sociální péče do jara 1948. Praha: Ministerstvo sociální péče 1947, s. 6.

<sup>269</sup> Kaplan, Karel: *Československo v letech 1945–1948*. Praha: SPN 1991, s. 143–144.

základních statků. Z tohoto důvodu vláda přistoupila ke snižování cen, které představovalo opatření ryze sociálního rázu, neboť nebylo podepřeno snižováním výrobních nákladů.<sup>270</sup> Byl vytvořen zvláštní cenový vyrovnávací fond, do něhož bylo odváděno určité procento z tržeb podniků.<sup>271</sup> Tímto opatřením byla vytvořena v podstatě dotace cen.

Další vládní zásahy do výše cen se uskutečnily dvěma normami v roce 1947. První z nich představovalo vládní nařízení č. 34/1947 Sb., o opatření ke snížení cen některého zboží lidové potřeby a k ustálení cen jiných důležitých statků. Bylo stanoveno poměrně velké procentní snížení cen nejběžnějších komodit, přičemž cenové rozdíly měly být vyrovnávány z prostředků ministerstva financí. Toto vládní nařízení poté bylo upevněno zákonem č. 51/1947 Sb., o zabezpečení snížení cen některého zboží lidové spotřeby atd. Ke snížení cen došlo k 1. dubnu 1947.

### **Rodinné přídatky a další příspěvky**

Významným doplňkem mezd se staly rodinné<sup>272</sup> a různé mimořádné příspěvky, zejména vánoční.

Rodinné přídatky představovaly jeden z nových instrumentů sociální politiky.<sup>273</sup> Nárok na rodinné přídatky měl každý zaměstnanec, který byl povinně pojištěn pro případ nemoci podle právních předpisů o nemocenském pojištění dělnických, úřednických, hornických a železničních zaměstnanců, pečuje nejméně o jedno nezaopatřené dítě mladší

---

<sup>270</sup> Kolektiv autorů: *K dějinám socialistického Československa*. Praha: Svoboda 1986, s. 114.

<sup>271</sup> Viz Kalinová, Lenka, Brabec, L.: *K některým otázkám vývoje struktury a postavení československé dělnické třídy v letech 1945–1948*. In: Odbory a naše revoluce. Praha: Práce 1968, s. 82.

<sup>272</sup> Zavedení poskytování takového příspěvku každému občanu, který pečuje o děti, tvořilo i významnou součást Beveridgeova plánu a mělo být jedním z nutných sociálně politických opatření, které měly být zavedeny k dosažení sociální bezpečnosti občanů.

<sup>273</sup> Zákon č. 154/1945 Sb.

18, resp. 24 let. Nárok neměli veřejní zaměstnanci povinně pojištění na základě zákona 221/1925 Sb., o léčebném fondu veřejných zaměstnanců, důchodci veřejnoprávního důchodového pojištění a osoby samostatně výdělečně činné. Nejedná se o opatření populační, ale zákon o rodinných přídavcích byl vydán z nutnosti vyrovnat zvýšení cenové hladiny na straně příjmů osob v zaměstnaneckém poměru. Rodinné přídávky představovaly fakticky sociální nadstavbu mzdy. Za vzor byl vzat slovenský zákon o přídavcích na děti dělníků vydaný v roce 1941, neboť se na Slovensku velmi osvědčil. Konstrukce rodinných přídávků zavedená zákonem z prosince 1945 byla ale daleko širší a obsažnější než ta, zavedená již za války na Slovensku zákonem č. 217/1941 Sb.

Rodinný přídavek činil 150 Kčs měsíčně na každé nezaopatřené dítě. Vyplácením byly po dlouhém zvažování pověřeny nemocenské pojišťovny.<sup>274</sup> Přídávky byly poskytovány na základě přihlášky. O nároku rozhodoval nositel pojištění výměrem, proti kterému bylo možné využít obvyklé opravné prostředky. Nositelem práv a závazků byl Fond rodinných přídávků při MOPSP. Nemocenské pojišťovny vybíraly pro Fond zvláštní příspěvky a na účet tohoto Fondu vyplácely přídávky. Náklady spojené s poskytováním přídávku byly hrazeny zvláštním příspěvkem, který platil pouze zaměstnavatel. Tento příspěvek představoval 4 % výdělku rozhodného pro výměru pojistného nemocenského pojištění, a pokud by tyto příspěvky nestačily, hradil zbytek stát z veřejných prostředků. Zákon nabyl účinnosti 1. prosince 1945. Slovenský zákon byl k témuž dni zrušen.

Zákon o rodinných přídavcích byl po jednorozhodném působení na základě zkušeností s jeho prováděním nově upraven a doplněn zákonem č. 58/1947 Sb. Bylo provedeno zhodnocení dosavadních výsledků a rozhodnuto o dalším zdokonalení

---

<sup>274</sup> Šmýd, B.: *Nová zákonodárná úprava*, Svépomoc, 1946, č. 1, s. 3.

a prohloubení celého systému. Zde se angažovala především ÚRO, která tuto změnu prosazovala. Ukázalo se také, že bylo vhodně zvoleno provádění přídavků u nositelů nemocenského pojištění, neboť tak proběhlo jejich zavedení a vyplácení poměrně hladce. Zákonem č. 58/1947 Sb. byla nově odstupňována výše přídavků podle počtu dětí, byl zaveden progresivní systém, kdy výše přídavků prudce stoupala od druhého dítěte.

Tyto přídavky tedy představovaly spíše opatření mzdové než populační politiky a vnesly do sociální politiky nový prvek. Vedle výkonnostní mzdy se tak objevil i nový sociální činitel, ovlivňující rodinné příjmy. Dle odborníků však bylo důležité zachovat oddělení, projevující se i institucionálně, mezd a přídavků, aby se tyto přídavky nestaly demotivačním prvkem při práci.<sup>275</sup> Rodinné přídavky byly také velmi významným činitelem hospodářským.

Vedle zavedení rodinných přídavků byly rodiny s dětmi státem také zvýhodněny v rámci nové úpravy daně ze mzdy. Podpora početných rodin byla po válce vnímána jako nejlepší záruka sociální i hospodářské prosperity státu do budoucna.

Další sociálně politické opatření doplňující mzdy tvořily vánoční příspěvky jednorázově vyplácené nositeli sociálního pojištění. V roce 1947 byl vánoční příspěvek vyplacen téměř ve dvojnásobné výši oproti roku 1946. V roce 1946 činil vánoční příspěvek pro každého svobodného 600 Kčs, ženatého pracujícího 800 Kčs a na každé nezaopatřené dítě 200 Kčs, v roce 1947 byl stanoven pro svobodného na 1200 Kčs, ženatého pracujícího 1500 Kčs a na každé nezaopatřené dítě na 300 Kčs.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> Srov. Schrutz, Josef: *Dva roky rodinných přídavků*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 21–22.

<sup>276</sup> Nejedlý, Zdeněk: *Aby se žilo lépe a radostněji...* Stěžejní zásady pracovního programu ministerstva sociální péče do jara 1948. Praha: Ministerstvo sociální péče 1947, s. 7.

## Politika zaměstnanosti

Již Košický vládní program považoval za hlavní podmínku zajištění sociálních jistot obyvatel zabezpečení práce a výdělku všem práceschopným občanům. V prvních poválečných týdnech a měsících po osvobození proto byla řešena otázka, zda a jakou formou má stát zasahovat do vývoje zaměstnanosti a distribuce pracovních sil.

I po květnu 1945 bylo nutné nadále zachovat částečnou státní regulaci pracovního trhu a zaměstnanosti. Tato regulace souvisela za prvé se snahou předejít a zabránit nezaměstnanosti, která je typickým průvodním jevem přechodu z válečného na mírové hospodářství a často vede k růstu sociálního napětí a neklidu, a za druhé s celkovou poválečnou situací. Regulací zaměstnanosti, ovlivňováním výše mezd a cen stát přenášel část sociálního zajištění, které by jinak musely uskutečňovat státní orgány, na podniky a hospodářskou oblast. O to více došlo k provázání sociální politiky s politikou hospodářskou. Řízení zaměstnanosti bylo také nezbytné z důvodu zvládnutí obnovy hospodářství a vůbec rozvoje národního hospodářství. V poválečném období došlo v ČSR k velkému úbytku obyvatel a ekonomicky aktivních občanů, proto bylo nezbytné zajišťovat pracovníky pro odvětví, kde se jich nedostávalo, a naopak odčerpávat přebytečné pracovní síly z přesycených oborů a podporovat co nejširší zapojení všech práceschopných obyvatel do pracovního procesu a současně i růst produktivity práce.

S blížící se porážkou Německa se začal rozpadat jím za války zavedený systém nucené práce a řízení pracovního trhu. Zaměstnanci začali hromadně opouštět přikázaná pracovní místa.<sup>277</sup> Tuto situaci až dodatečně kodifikovalo vládní nařízení

---

<sup>277</sup> Srov. Průcha, Václav: *Státní regulace pracovního trhu v Československu od konce druhé světové války do začátku dvouletky (1945–1947)*. In: Harna, Josef, Prokš, Petr (eds.): *Studie k moderním dějinám. Sborník prací k 70.*

č. 14/1945 Sb., kterým byla prohlášena nepoužitelnost předpisů o řízení práce a o nouzové službě<sup>278</sup> a kterým se rušily pracovní poměry vzniklé příkázáním nebo nasazením. Byla jí ale v § 5 ponechána možnost úřední cestou zajistit setrvání zaměstnance na pracovním místě, pokud to bylo nezbytné z hlediska veřejného zájmu, musela být ale přesně stanovena lhůta, po kterou měl takovýto příkázaný pracovní poměr trvat, a zaměstnavatel byl povinen v této lhůtě zajistit zaměstnance, který by na dané pracovní místo nastoupil dobrovolně.

System nucených prací z doby války bylo nutné zrušit, ale zároveň bylo nezbytné vzhledem k objektivní poválečné hospodářské situaci neponechat systém vývoje zaměstnanosti náhodě. Z tohoto důvodu došlo v českých zemích vládním nařízením č. 13/1945 Sb. ke zřízení úřadů ochrany práce a zrušení předchozích pracovních úřadů. Tímto nařízením byly učiněny první kroky k státnímu řízení zaměstnanosti. Úřady ochrany práce byly organizovány zvlášť pro české země a Slovensko, kde byly zřízeny nařízením č. 142/1945 Sb. n. SNR. Vznikl tak právní dualismus, který ovlivnil i organizační strukturu těchto úřadů. Tyto rozdíly v území i věcné kompetenci byly postupně odstraňovány unifikačními snahami MOPSP a pověřenectva sociální péče. MOPSP upravilo organizaci a působnost úřadů ještě řadou vyhlášek a výnosů. Úřady ochrany práce měly mít důležitou roli v péči o pracující.

Úřady ochrany práce byly podřízeným administrativním aparátem MOPSP a bylo velmi zdůrazňováno, že nemají žádnou kontinuitu s úřady práce z doby okupace.

Působily ve dvou instancích – v okresní a zemské. Na okresní úrovni jejich teritoriální působnost kopírovala působnost okresních národních výborů. V českých zemích fungoval jeden

---

narozeninám Vlastislava Laciny. Praha: Historický ústav AV ČR 2001, s. 414.

<sup>278</sup> Zrušena byla platnost nařízení o nouzové službě ze dne 25. listopadu 1939 Věstn. ř. prot. a vládního nařízení č. 154/1942 Sb. ve všech jejich pozdějších zněních.

okresní úřad zpravidla pro několik správních okresů a mimo svůj užší obvod vykonával pravomoci prostřednictvím pomocných úřadoven a výkonných orgánů, tzv. poboček. Na Slovensku byly zřízeny v sídle každého okresního národního výboru samostatné okresní úřady ochrany práce s omezenou územní kompetencí a pobočky úřadů zde neexistovaly. Jako nejvhodnější uspořádání bylo vyhodnoceno uspořádání v obvodech s jedním hlavním úřadem a hustou sítí poboček, neboť tak bylo možné pracovní trh řídit z jednoho centra. Rozdíl oproti době okupace představovala změna správních výborů, které rozhodovaly kolegiálně za účasti občanů, vedle úředníků z povolání. Tyto správní výbory byly složeny ze zaměstnanců a hospodářsky nebo sociálně politicky činných odborníků. Členové správních výborů byli jmenováni národními výbory. ÚRO se účastnila jmenování přednostů úřadů a měla vliv i na jmenování členů správních výborů. V Čechách a na Moravě celkem působilo 42 okresních úřadů se 170 pobočkami. Druhou stolicí zde byly zemské úřady v Praze a Brně a expozitura v Moravské Ostravě.<sup>279</sup>

Úřady ochrany práce působily v oblasti včleňování do práce, mzdové politiky, živnostenské inspekce, pracovního lékařství a ostatní péče o zaměstnance. Veškeré orgány veřejné správy, soudy, právnické i fyzické osoby a nositelé sociálního pojištění byli povinni na žádost úřadů ochrany práce spolupůsobit při provádění jejich úkolů a všestranně je podporovat.

Další krok v oblasti řízení práce představovalo vládní nařízení č. 15/1945 Sb., o hlášení pracovního poměru a jeho zrušení. Každý vstup do zaměstnání měl být na základě tohoto nařízení hlášen okresnímu úřadu ochrany práce a při rušení pracovního poměru bylo třeba taktéž souhlasu tohoto úřadu. U okresních úřadů ochrany práce tak měly být hlášeny všechny

---

<sup>279</sup> Viz Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 6.

změny trvalých pracovních i učebních poměrů. Tímto nařízením získaly úřady nepřímý vliv na rozmisťování pracovních sil, nepřikazovaly ale do práce jako pracovní úřady za okupace, jen zprostředkovávaly zaměstnání a regulovaly vývoj zaměstnanosti. Ani v oblasti této regulace jim nebyla svěřena neomezená pravomoc. V § 2 byl uveden velký počet případů, u nichž nebylo souhlasu s rozvázáním pracovního poměru třeba.<sup>280</sup>

Volnost smluvního vztahu mezi zaměstnavateli a zaměstnanci a státní regulaci pracovního trhu dále prohlubovaly dva dekrety prezidenta republiky vydané na podzim roku 1945. Prvním z nich byl dekret č. 88/1945 Sb., který vyhlásil všeobecnou pracovní povinnost. Tento dekret umožňoval přidělení všech mužů ve věku 16 až 55 let a žen od 18 do 45 let k výkonu prací, jejichž neodkladné provedení bylo ve veřejném zájmu. Pracující mohl být na takovou práci povolán pouze na dobu jednoho roku, přičemž v naléhavých případech mohla dojít k prodloužení maximálně o půl roku. Pracovní povinnost kodifikovaná tímto dekretem byla poměrně mírná. Původní pracovní poměr povolnému nezanikal a měl nárok na jeho reaktivaci po skončení výkonu pracovní povinnosti. Obdobně nebyl dotčen nárok na dovolenou, mzda byla vyplácena dle platných mzdových vyhlášek a každému mělo být zajištěno dočasným zaměstnavatelem stravování a ubytování. Z působnosti tohoto zákona byla vyjmuta velká řada osob – všichni řádně studující, ženy pečující o děti a těhotné ženy, vojáci v aktivní službě a všichni, u nichž bylo nezbytné, aby ve veřejném zájmu setrvali na dosavadním pracovním místě. Všichni ostatní zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné mohli být na práci přikázáni, jen

---

<sup>280</sup> Souhlas okresního úřadu ochrany práce se zrušením pracovního poměru nebyl vyžadován v případech, že souhlasili se zrušením obě smluvní strany, v případě zkušebního přijetí do pracovního poměru, u přechodných, sezónních, příležitostných a vedlejších prací a u prací sjednaných na dobu určitou.



pokud nebylo jejich setrvání na dosavadním místě nutné, a až tehdy, pokud nebylo možné povolat osoby nezaměstnané či jen částečně zaměstnané. Včleňováním do práce byly pověřeny okresní úřady ochrany práce, které tak měly činit na žádost zaměstnavatelů. Úřady ochrany práce měly primárně přihlížet k osobním, hospodářským a sociálním poměrům přidělovaných osob a také k jejich kvalifikaci a dosavadnímu zaměstnání. Primárně měli být přidělováni svobodní. Až v druhé řadě mělo být přihlíženo k potřebě pracovníků v jednotlivých odvětvích.<sup>281</sup>

Pravomoci, které dekret č. 88 dával úřadům ochrany práce, byly v širší míře využity až v roce 1946, při získávání a přesunech byla hlavní zásadou dobrovolnost. Do práce byli nedobrovolně zařazováni jen ti, kteří se práci vysloveně vyhýbali a dále Němci, Maďaři a kolaboranti, na něž se vztahoval druhý z podzimních dekretů č. 71/1945 Sb., jenž vyhlášoval pracovní povinnost osob, které pozbyly československé státní občanství. Tento dekret ukládal pracovní povinnost také všem jedincům, kteří se v období let 1939 až 1945 ucházeli aktivně o nabytí německého nebo maďarského státního občanství. Vztahoval se na všechny muže od 14 do 60 let a ženy ve věku od 15 do 50 let. Tyto osoby přidělovaly k práci okresní národní výbory.

Počet osob přidělených do března 1946 dle dekretu č. 88 se pohyboval kolem 1900 mužů a žen, kdežto přidělených dle dekretu č. 71 bylo do konce téhož měsíce zhruba 700 tisíc pracovníků.<sup>282</sup> Ovšem s postupem odsunu se počet těchto druhých rychle zmenšoval.

Již na konci října 1945 byl při MOPSP ustaven Sbor pro otázku práce. Tento sbor měl za účasti zástupců hospodářských ministerstev, pověřenectev, ÚRO a hospodářských institucí radit

---

<sup>281</sup> Tato praxe byla tedy zcela opačná než v době okupace, kdy na prvním místě stály potřeby hospodářství a teprve až poté byl brán zřetel na zájmy pracujících, pokud k nim vůbec bylo přihlíženo.

<sup>282</sup> Viz Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 8.

ministru sociální péče, jak užívat dekret o pracovní povinnosti. Měl pečovat o účelné využívání všech pracovních sil, jejich plánovité zařazování a o dosažení lepší výkonnosti a hospodárnosti v organizování zaměstnanosti. Sbor soustřeďoval a podával informace o potřebách a nabídkách pracovních sil. Předkládal prostřednictvím MOPSP vládě dobrozdání o věcech týkajících se distribuce pracujících a dával náměty, jak odstraňovat nedostatek pracovních sil v jednotlivých oborech. Tento sbor se účastnil projednávání všech důležitých otázek v oblasti regulace zaměstnanosti a řízení práce.

V roce 1946 se v souvislosti s odsunem Němců dostavil velmi tíživý nedostatek pracovních sil v zemědělství a dokonce hrozilo, že nebude možné zabezpečit žňové práce. Dobrovolné zařazování do práce se zdálo být v této kritické situaci nedostatečné, proto byl v květnu přijat zákon č. 121/1946 Sb., o zajištění pracovních sil pro zemědělskou výrobu v rámci národní výstavby státu. Tento zákon umožňoval na dobu tří měsíců přikázat k výkonu zemědělských prací muže od 15 do 55 let a ženy od téhož věku do 45 let. Okruh osob, na něž se zákon vztahoval, byl poměrně úzký, neboť z jeho působnosti byli vyňati všichni pracující zaměstnanci a samostatně výdělečně činní, ženy v domácnosti, těhotné ženy, řádně studující. Pokud by nestačil k zajištění prací počet osob, na něž mohl být tento zákon vztažen, měl být použit dekret č. 88/1945 Sb. Zákon byl právě z důvodu příliš úzkého vymezení jemu podléhajících osob ještě v témže roce novelizován zákonem č. 176/1946 Sb. a MOPSP bylo zmocněno se souhlasem vlády v případě potřeby rozšířit pracovní povinnost i na další osoby. Zákon č. 121/1946 Sb. i jeho novelizace měly omezenou platnost pouze pro české země. Zákon č. 176 také v podstatě až dodatečně kodifikoval naléhavé povolání dvou ročníků mládeže na žně, které provedlo MOPSP vyhláškou o tříměsíční pracovní povinnosti v zemědělství na počátku srpna 1946 v souvislosti s extrémním

nedostatkem pracovních sil. Toto vyhlášení pracovní povinnosti dvou ročníků mládeže bylo do roku 1948 jediným velkým zásahem, kdy převládla nedobrovolná forma přesunu pracovních sil.

V oblasti státní regulace zaměstnanosti došlo v roce 1946 k vydání ještě jedné důležité normy, kterou byl zákon č. 29, jímž se zaváděly pracovní průkazy. Pracovní průkazy měly nahradit pracovní knížky vydávané za okupace. Pracovní průkaz měl u úřadu ochrany práce obdržet každý československý občan v soukromoprávním pracovním poměru. V souvislosti s jejich vydáváním měla být úřady ochrany práce pořízena také evidence všech pracovníků, jež by zefektivnila regulaci a řízení zaměstnanosti.

### **Dvouletý hospodářský plán a národní mobilizace pracovních sil**

V roce 1946 panovalo na pracovním trhu extrémní napětí a právě v této době byl připravován dvouletý hospodářský plán. Základním úkolem dvouletého plánu mělo být obnovení a vybudování hospodářství do té míry, aby dosáhlo a v případě průmyslu překročilo koncem roku 1948 celkovou úroveň z roku 1937. Odsunem Němců ubyl velký počet pracovních sil. K splnění dvouletky mělo být včleněno a přeřazeno do průmyslu 270 tisíc pracovních sil, do stavebnictví 90 tisíc a do zemědělství a lesnictví asi 230 tisíc.<sup>283</sup> Výkonnost pracujících měla být během dvou let zvýšena o 10 % ve srovnání s rokem 1937. Aby bylo možné úkoly plánem stanovené uskutečnit, bylo třeba zajistit stejný počet pracovníků jako v roce 1937 a ještě zvýšit jejich výkonnost o 10 %.

Jako dva hlavní zdroje pracovních sil byly viděny zejména osoby, které nebyly z hlediska potřeb dvouletého plánu

---

<sup>283</sup> Viz Zákon č. 192 o dvouletém hospodářském plánu, § 9.

využity, tedy pracovníci státní a veřejné správy, soukromí úředníci a někteří pracovníci v závodech, pro které nebylo využití, např. z důvodu nedostatku surovin, a osoby, které byly práceschopné, ale zatím nepracovaly. Zde se jednalo především o ženy, penzisty, osoby se sníženou pracovní schopností, dorost, repatrianty a reemigranty. Celkem k uskutečnění dvouletého plánu chybělo asi 590 tisíc pracovníků. Za nutné bylo považováno nahrazovat fyzicky zdatné muže na pracovních místech, kde svou zdatnost zcela nevyužívají, ženami nebo osobami se sníženou pracovní schopností. K dosažení plnění plánu bylo třeba většinu pracovních sil získat v roce 1947. O formách, jakými měli být pracující získáváni, pojednával § 8, který stanovoval, že mobilizace pracovních sil měla být prováděna na principu dobrovolnosti a jen v nejnutnějších případech mělo být použito nařízení o pracovní povinnosti. Zároveň bylo nařízeno, že v žádném podniku neměli být zaměstnáváni přebyteční zaměstnanci. Zaměstnavatelé byli povinni s přebytečnými zaměstnanci rozvázat pracovní poměr.

Zákon č. 192/1946 Sb., o dvouletém hospodářském plánu, vyhlášoval tzv. národní mobilizaci pracovních sil, její podoba byla dále konkretizována zákonem č. 87/1947 Sb., jímž byla vybudována základna pro nábor a redistribuci pracovních sil na základě potřeb plánu. I v tomto zákoně byl zdůrazněn princip dobrovolnosti, ale byly zde stanoveny i zásady pro případ, že by dobrovolný nábor nedosahoval požadavků na počet pracovních sil stanovený v dvouletém plánu. V tom případě mělo být přikročeno k nuceným převodům.

Jako důležité bylo vnímáno osobám vstupujícím do zaměstnání nebo přestupujícím z nevýrobního do výrobního sektoru přechod co nejvíce ulehčit a zabezpečit jim slušnou životní úroveň. O těchto záležitostech pojednávala samostatná část VIII. v § 24 až § 34. To byl úkol, který měla plnit sociální politika. Přestupujícím pracovníkům měl být zajištěn nárok na dovolenou dle platných předpisů, stejně jako mzda. Pokud by

přecházející pracovník nedosahoval v novém zaměstnání stejné výše výdělku jako v předchozím, mohl mu okresní úřad ochrany práce poskytnout po dobu tří měsíců zvláštní podporu ve výši rozdílu staré a nové mzdy. Pokud ani po těchto třech měsících nemohl zaměstnanec dosáhnout srovnatelného výdělku jako v předchozím místě, musel mu zaměstnavatel poskytnout vyrovnávací příspěvek po dobu dalších tří měsíců. Nově vstupujícím i přecházejícím mohly být udělovány podpory při začleňování do práce, jejich výši a podmínky upravovala vláda. Pamatováno bylo i na oblast sociálního pojištění. Zákon zaručoval, že nedojde ke zhoršení nároků přemístěných osob. Zároveň ti, kteří již pobírali důchody z veřejnoprávního sociálního zabezpečení, státní zaopatřovací platy nebo důchody válečných poškozců, nesměli být po dobu provádění dvouletého plánu o tyto důchody zkráceni. Zároveň měli pobírat za prováděnou práci i mzdu.

Nutné bylo usnadnit vstup do zaměstnání ženám a zároveň zajistit i jejich možnost zaměstnání (existovaly např. kraje, kde ženy pracovat chtěly, ale pracovní místa pro ně nebyla, nebo naopak zaměstnavatelé preferovali při výběru muže). Ministerstvu sociální péče bylo uloženo, aby byla rozšířena síť školních jídelen, závodních kuchyní, jeslí, útluků pro děti, levných prádelen a správkáren a změněna prodejní doba v obchodech, aby pracující ženy mohly obstarat nákupy.

V oblasti zařazování mládeže do výrobních odvětví měla být učiněna MSP taková opatření, aby se příslušná povolání stala atraktivními. Měly zde být zejména zlepšeny pracovní a sociální podmínky. Podporovat nábor měla i mzdová opatření. Atraktivita oborů nutných pro splnění dvouletky měla být zvýšena účelnými mzdovými úpravami.<sup>284</sup>

Díky národní mobilizaci práce se v letech 1947 a 1948 podařilo napětí na trhu práce zmírnit, záhy se však dostavilo

---

<sup>284</sup> Srov. Levčik, Bedřich: *Národní mobilizace práce*. In: *Sociální revue*, XXI., 1946, s. 276–279.

ještě ve větší míře v souvislosti s restrukturalizací národního hospodářství.<sup>285</sup>

### Otázka práva na práci

V Budovatelském programu Gottwaldovy vlády bylo stanoveno, že nová ústava, jejíž příprava byla vedle hospodářského plánu hlavním úkolem pro období dvou let po volbách roku 1946, měla vyslovit „zásadu, že všem občanům přísluší právo na práci, právo na spravedlivou odměnu za vykonanou práci..., právo na odpočinek a na zaopatření v případě nezpůsobilosti k práci“ a že „těmto občanským právům musí odpovídat povinnost všech občanů republiky přispívat svou prací k blahobytu celku“.<sup>286</sup> Tyto zásady slibující zajištění rozsáhlých sociálních jistot, které měly být vtěleny do nové ústavy ve formě doplňku občanských a politických práv občanů, vyvolaly velkou diskusi v odborných kruzích.<sup>287</sup> Naopak většina obyvatel přijímala zakotvení práva na práci jako rozšíření dosavadních občanských práv kladně a vnímala jej jako sociální vymoženost.<sup>288</sup>

Zakotvení práva na práci a zaopatření v případě nezpůsobilosti k práci mělo tedy zajistit sociální bezpečnost všech pracujících vrstev. Ale k tomu, aby mohla být uskutečněna tato zásada, bylo nutné, aby měl stát dost prostředků k zajištění pracovních příležitostí. Jak poukazovala řada odborníků, mezi nimi na prvním místě právní expert Karel

---

<sup>285</sup> Viz Průcha, Václav: *Státní regulace pracovního trhu v Československu od konce druhé světové války do začátku dvouletky (1945–1947)*. In: Harna, Josef, Prokš, Petr (eds.): *Studie k moderním dějinám. Sborník prací k 70. narozeninám Vlastislava Laciny*. Praha: Historický ústav AV ČR 2001, s. 424.

<sup>286</sup> *Budovatelský program Gottwaldovy vlády*. Vydalo ministerstvo informací. V Praze v listopadu 1946.

<sup>287</sup> Tyto diskuse ilustruje řada článků např. v *Sociální revue*, které byly postupně během let 1946 až 1948 uveřejňovány. Srov. pozn. 291 a 292

<sup>288</sup> Srov. Kocian, Jiří: *Sociální zákonodárství „košické“ vlády Národní fronty Čechů a Slováků (1945–1946)*. In: Kárník, Zdeněk, Měchýř, Jan (ed.): *K novověkým sociálním dějinám českých zemí, sv. 4. Zvraty a převraty 1939–1992*. Praha, Univerzita Karlova 2001, s. 67.

Witz, tuto zásadu nebylo možné uskutečňovat v rámci systému založeného na liberalismu.<sup>289</sup> Právo na práci mohlo být zavedeno jen v určitém typu hospodářské a sociální struktury. Za hlavní podmínku možnosti jeho realizace bylo považováno zavedení plánovitého řízení hospodářství státem a současně zajištění takových nástrojů, aby mohl stát efektivně hospodářství řídit. Jedním z takových nástrojů by pak muselo být trvalé zavedení pracovní povinnosti. Právo na práci tedy dle expertů mohl zaručit jen stát, který zasahuje do vývoje nabídky a poptávky, který řídí a plánuje hospodářství a výrobu a který považuje pracovní poměr za poměr veřejnoprávní.

Právě kolem výše uvedených základních předpokladů nutných k zajištění práva na práci se rozhořela největší diskuse.<sup>290</sup> Tyto předpoklady totiž nebylo možné splnit bez zásahů a omezení občanských práv a svobod individua. Karel Witz velmi zdůrazňoval, že zakotvení pracovní povinnosti, tak jak jej uváděl budovatelský program, by se mohlo stát snadno nedemokratickým a omezovalo by osobní svobodu, protože by bylo nutné používat donucovací prostředky.

Právo na práci mělo být zásadou, která měla ovládat politiku zaměstnanosti uskutečňovanou státem. Právo na práci se mělo stát jednou z řady sociálních vymožeností nového společenského uspořádání pod hlavní patronací státu, který měl zajistit plnou zaměstnanost a tím i lepší životní standard a sociální jistotu pro všechny obyvatele. Tato otázka byla diskutována až do února 1948, který hluboce zasáhl do jejího dalšího vývoje a zcela změnil další směřování v této oblasti, novým režimem byla postupně zavedena totalitní

---

<sup>289</sup> Srov. Witz, Karel: *Právo na práci a všeobecná pracovní povinnost v nové ústavě*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 283–287.

<sup>290</sup> Srov. Michal, Václav: *Právo na práci a československý právní řád*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 1–7; Knapp, Viktor: *Právo na práci a budoucí československá ústava*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 87–92; Michal, Václav: *Právo na práci – ještě jednou*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 93–94 a s. 128–129; Witz, Karel: *O novou konstrukci pracovního poměru*. In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 224–229.

povinnost pracovat pro všechny občany. Právo na práci bylo nakonec zakotveno v Ústavě 9. května z roku 1948.

## **Dovolená**

Dovolená tvořila jednu ze součástí péče o pracující již v předválečném období. V této době nebyla placená dovolená upravena jednotnou normou, což vyvolávalo mnoho stížností, a nevztahovala se ani na všechny kategorie pracujících. Zpočátku měli nárok na placenou dovolenou úředníci a obchodní pomocníci. Od roku 1921 byla zavedena i pro horníky.<sup>291</sup> Pro zaměstnance byla zavedena zákonem č. 67/1925 přijatým v dubnu roku 1925. Na základě tohoto zákona příslušela zaměstnancům po jednom roce v zaměstnání dovolená v rozsahu šesti dnů, po deseti letech zaměstnání byla prodloužena o jeden den. Učňové měli nárok na osmidenní dovolenou již po půl roce. Ve všech ostatních oblastech byly dovolené upravovány pouze na základě kolektivních smluv, které nebyly právně vymahatelné, což sebou často přinášelo zkracování či vypouštění dovolených v období hospodářských obtíží či krizí.

Po osvobození byly první úpravy dovolených provedeny vládním nařízením č. 23/1945 Sb., které stanovovalo jejich výměru pro rok 1945. Zaměstnanci starší osmnácti let měli nárok na dva týdny dovolené, přičemž u pracujících v hornictví nebo za podmínek, které byly zvláště škodlivé pro zdraví, se dovolená prodlužovala o jeden týden. Pro zaměstnance mladší osmnácti let byla dovolená stanovena na tři týdny. Délka dovolené se zvyšovala o jeden týden, pokud daný zaměstnanec pracoval v jednom oboru déle než pět let, nebo pokud byl starší padesáti let. Rozvrh dovolených měl určovat zaměstnavatel či správa závodu po konzultaci se závodním zastupitelstvem zaměstnanců, tedy závodní radou či důvěrníkem. V závodech

---

<sup>291</sup> Zákon č. 262/1921 Sb.



zemědělské prvovýroby mohl být nástup dovolené odložen až na 1. leden 1946.

Již na jaře 1946 schválila vláda osnovu zákona o placené dovolené na zotavnou, tato osnova poté byla předložena Prozatímnímu národnímu shromáždění, které ji ale nestihlo před ukončením svého funkčního období projednat.<sup>292</sup> Z toho důvodu byly vydány opět pouze vyhlášky o placené dovolené pro rok 1946 a o úpravě dovolených ve stavebnictví a vedlejších stavebních živnostech v roce 1946.<sup>293</sup> Dovolené byly upraveny obdobně jako v roce předchozím.

V roce 1947 došlo na základě zákona č. 82/1947 Sb. ke sjednocení poskytování placené dovolené pro jednotlivé skupiny zaměstnanců a jejímu zavedení i pro dříve vyloučené kategorie, tedy pro domácí dělníky, sezónní zaměstnance a nepravidelně pracující. Ovšem ani tento zákon nepředstavoval definitivní úpravu, neboť měl opět omezenou platnost pouze pro rok 1947. Jeho platnost byla poté na základě zákona č. 105/1947 Sb. prodloužena a vztažena i na rok 1948. Nárok na placenou dovolenou měli zaměstnanci pracující v podniku nepřetržitě alespoň šest měsíců, pokud byli mladší osmnácti let, byla tato doba zkrácena na tři měsíce. Každý měl nárok na dovolenou ve výši dvou týdnů, která se prodlužovala o jeden týden u osob mladších osmnácti let a starších padesáti let při nepřetržitém pětiletém zaměstnání. Pokud pracovní poměr v témže podniku trval déle než patnáct let, byla dovolená prodloužena o dva týdny. O týden se také prodlužovala dovolená horníků a pracujících ve zdravotně škodlivém prostředí. Domáckým dělníkům náležela poměrná peněžitá náhrada za dovolenou. Zaměstnancům v lesnictví a zemědělství, kteří nevykonávali práce nepřetržitě, připadala poměrná doba dovolené k počtu dnů zaměstnání. U přechodných zaměstnání měla být poskytována

---

<sup>292</sup> *Jak ministerstvo ochrany práce a sociální péče plní své úkoly.* In: Sociální revue, roč. XXI., 1946, s. 178.

<sup>293</sup> Vyhláška č. 1388 a 1396 Úř. l.

peněžité poměrná náhrada za dovolenou v závislosti na délce zaměstnání.

V poválečném období byly tedy dovolené postupně prodlouženy o 7 až 21 dní a rozšířeny na další kategorie pracujících.<sup>294</sup>

## **Ochrana života a zdraví pracujících**

V rámci poválečné sociální politiky měla být prohloubena a rozšířena ochrana zdraví a životů pracovníků, což souviselo i s panujícím velkým nedostatkem pracovních sil. Úbytek každé této síly či její dočasné vyřazení z pracovního procesu byl nazírán jako velká hospodářská ztráta. V meziválečném období připadala tato ochrana živnostenským inspektorátům, které měly dohlížet na dodržování jednotlivých předpisů. Po osvobození přešla tato agenda na úřady ochrany práce,<sup>295</sup> které měly působit v právní, technické i zdravotní oblasti ochrany. Při všech úřadech byla zřízena oddělení zdravotní ochrany práce, která dostala za úkol dohlížet za součinnosti s technickým inspektorátem práce na dodržování předpisů na ochranu zdraví a života zaměstnanců, provádět a organizovat pravidelné preventivní prohlídky osob pracujících v podmínkách nebezpečných pro zdraví, řídit a regulovat činnost závodních lékařů, závodních sociálně zdravotních pracovníků, pečovat o zlepšení pracovních podmínek, poskytovat odborné rady v otázkách zdraví a bojovat proti nemocem z povolání.<sup>296</sup>

Ochrana pracujících byla realizována zejména na základě předpisů o bezpečnosti a hygieně práce, ty se týkaly ale jen

---

<sup>294</sup> Definitivní úprava byla dokončena až v roce 1956, kdy byla zákonem č. 81 o placené dovolené na zotavnou ještě rozšířena, např. tzv. dodatkovou dovolenou. Došlo ale i ke zpřísnění hlediska pro prodlužování dovolené a bylo zde stanoveno krácení dovolené v případě neomluvených absencí na pracovišti.

<sup>295</sup> Srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 16.

<sup>296</sup> Srov. tamtéž a Švestka, Bedřich: *Zdravotní ochrana práce*. In: Sociální revue, roč. XXI, 1946, s. 240–242.

dělnictva v živnostenských závodech a znárodněných podnicích. Horní zákon stanovoval některé předpisy o ochraně horníků. Zemědělní dělníci byli chráněni jen zastaralými předpisy bývalých místodržitelství. Ostatní zaměstnanci nebyli předpisy chráněni vůbec. Proto bylo v rámci nové koncepce sociální politiky potřeba vytvořit nové předpisy pro obory, kde zatím chyběly.<sup>297</sup> Ministerstvo sociální péče v období let 1945 až 1948 připravovalo zákon o inspekci práce, odškodnění nemocí z povolání, o závodních lékařích a bezpečnostních technících, o zdravotních periodických prohlídkách dělníků a zaměstnanců, ohrožených škodlivými pracovními podmínkami, předpisy na ochranu zdraví a bezpečnosti pracujících, zákon o ochraně práce žen a mládeže a seznam zaměstnání, u nichž měla být zkrácena pracovní doba. Realizovat se podařilo pouze zákon o odškodnění nemocí z povolání v roce 1947.<sup>298</sup>

### **Sociální pojištění**

Sociální pojištění a jeho transformace na národní pojištění představovaly nejdůležitější součást sociálního zabezpečení pracujících a péče o pracující. Národní pojištění mělo být základním pilířem sociálního zabezpečení a nejdůležitějším prvkem poválečné sociální politiky. Vzhledem k jeho důležitosti je mu věnován rozbor v samostatné kapitole.

### **Všeobecná sociální péče**

V rámci poválečné sociální politiky zůstala zachována i její dřívější tradiční funkce, již představovala péče o sociálně slabé jedince a osoby postižené nějakou nenadálou sociální

---

<sup>297</sup> Srov. Maněna, K.: *Technická a sociální ochrana práce*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 59–60.

<sup>298</sup> Teprve až zákon č. 67/1951 Sb. představoval komplexní ochranou normou a všechna péče o bezpečnost při práci jím byla přenesena na odbory. Odpovědnost podniků při pracovních úrazech a nemocech z povolání byla upravena až roku 1956.

událostí. V tomto úseku působila ve velké míře vedle ministerstva sociální péče ještě řada dobrovolných institucí, s nimiž se snažilo ministerstvo co nejúžeji spolupracovat. Zachování těchto institucí bylo vzhledem k státním finančním možnostem v počátečním poválečném období nezbytné.<sup>299</sup>

I když sociální pojištění poskytovalo zabezpečení pro případ nemoci, invalidity a stáří značnému okruhu pracujících, zůstává značný počet těch, kteří takovéto zajištění neměli, a osob, které potřebovaly pomoc v situacích, vybočujících z rámce sociálního pojištění. Péče o tyto osoby, nezajištěné sociálním pojištěním, měla být definitivně vyřešena v národním důchodovém pojištění zavedením tzv. sociálního důchodu. V budovatelském programu vláda prohlásila, že všeobecná sociální péče o osoby, které vzhledem k svému sociálnímu a zdravotnímu stavu jsou odkázány na pomoc a podporu, bude postavena na nový základ, sjednocena a zveřejněna za nejširší účasti všech dobrovolných složek. MSP mělo vypracovat zákon o všeobecné a dobrovolné sociální péči. Všechny dobrovolné instituce, které o takovéto osoby v určité oblasti pečovaly, měly být sjednoceny, pokud cíle jejich péče byly obdobné. Tento zákon ale do února 1948 schválen nebyl. Pro přestárlé osoby a tělesně postižené a osoby závislé na cizí pomoci byly MSP a dobrovolnými sociálními institucemi zřizovány různé sociální ústavy. MSP vyvíjelo rozsáhlou činnost směřující k obnově a doplnění ústavních zařízení, která byla za války poškozena nebo vůbec neudržována či prostě byla opotřebována. Prostředky na obnovu těchto zařízení získalo MSP z akce UNNRA, celková částka, již se podařilo získat, činila 140 mil. Kčs.<sup>300</sup> Tělesně postiženým bylo v ústavech pomáháno, aby se mohli zařadit do pracovního procesu. Byla pro ně organizována

---

<sup>299</sup> Po únoru 1948 bylo přistoupeno k jejich hromadnému postátňování a sjednocování pod organizaci Červeného kříže. Viz Auředníček, J. T.: *K sjednocení dobrovolné sociální péče*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 208–209.

<sup>300</sup> Viz Krakeš, K.: *Všeobecná sociální péče*. In: Sociální revue, XXII., s. 66.

různá školení a výukové programy a zároveň jim byla zajišťována pracovní místa. Prováděny byly také různé hromadné pomocné akce. Podpůrné akce byly uskutečňovány především v územích postižených válečnými událostmi.

V rámci všeobecné sociální péče byly poskytovány i zvláštní podpory živelům početnějších rodin podle vládního nařízení č. 441/1941 Sb., pokud nebyli nemocensky pojištěni.

Ke zmírnění důsledků války byly organizovány ve spolupráci s odbory a dalšími dobrovolnými institucemi zotavovací akce pro pracující. Zotavná péče byla taktéž budována jako trvalé nové sociální zařízení v rámci sociální politiky.<sup>301</sup> Řada nových rekreačních objektů byla vytvářena ze zkonfiskovaných zámků, šlechtických sídel, vil velkostatkářů, továrníků a bankéřů, což bylo obdobně jako zotavovací akce zakotveno již v Košickém programu.

Nadále fungovala také chudinská péče, která se starala o osoby neschopné výdělků nemající nárok na jiný způsob zaopatření. Kompetenčně ale spadalo chudinství pod ministerstvo vnitra. Tato péče vycházela v českých zemích z chudinského zákona z roku 1868 a na Slovensku z roku 1886, v nichž byla péče o chudé uložena obcím. V této oblasti došlo ke změně vydáním zákona o národním pojištění a zavedením tzv. sociálního důchodu.

Ve sféře všeobecné sociální péče byla taktéž prováděna péče o krajany v zahraničí prostřednictvím zastupitelských úřadů, československého ústavu zahraničního, za pomoci mezinárodní péče o vystěhovalce a krajanských organizací v cizině.

Ministerstvo sociální péče také v prvních poválečných měsících organizovalo a distribuovalo do nejvíce potřebných a válkou zasažených krajů pomoc různého zboží, jako například mléka, kaka, obuvi, šatstva, kterou ČSR poskytovaly a zasílaly

---

<sup>301</sup> Srov. Klabík, Václav: *Zotavná péče*. In: Sociální revue, roč. XXIII., 1948, s. 64–65.

krajanské organizace nebo mezinárodní sociální instituce, jako Mezinárodní červený kříž, Americký červený kříž, či kterou získal Československý červený kříž.

# Národní pojištění jako největší projekt poválečné sociální politiky a základ sociálního státu

## Sociální pojištění obecně

Sociální pojištění můžeme definovat jako povinný finanční systém, kterým se občan státu sám nebo někdo jiný občana povinně zajišťuje pro případ budoucí sociální události<sup>302</sup> (tou může být nemoc, nezaměstnanost, zdravotní poškození a invalidita, pracovní úraz a nemoci z povolání, stáří, mateřství, rodičovství a úmrtí živitele). Sociální pojištění představuje povinné, zákonem uložené pojištění, jehož rozsah osobní (povinně pojištěné osoby, povinní plátcí pojistného) i věcný (pojištěné sociální události, podmínky vzniku, trvání a výše nároků) je stanoven příslušným zákonem, stejně jako jeho způsob financování a správy.

V prvotní fázi vývoje sociálního pojištění v 19. a počátkem 20. století se nejprve užívaly pojmy povinné pojištění nebo dělnické pojištění. Tyto pojmy byly spojeny v Německu s Bismarkovou reformou<sup>303</sup> a v Rakousku s Taafeho reformou.<sup>304</sup> Samotný pojem sociální pojištění byl poprvé použit

---

<sup>302</sup> Tröster, Petr a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*, Praha: C. H. Beck 2005, s. 15; Tomeš, Igor: *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*. Praha: Socioklub 2001, s. 25

<sup>303</sup> V roce 1883 bylo v Německu uzákoněno povinné nemocenské pojištění, v roce 1884 povinné úrazové pojištění a v roce 1889 starobní a invalidní pojištění. Model tzv. Bismarkova sociálního pojištění měl velký vliv na pojišťovací systémy v řadě evropských zemí, hlavně v Rakousku-Uhersku.

<sup>304</sup> Pro rakouskou část monarchie bylo zákonem v roce 1888 zavedeno úrazové pojištění dělníků a nemocenské pojištění dělníků. Nemocenské pojištění bylo obligatorní. Dávky z tohoto pojištění mohli čerpat jen pojištěnci, rodinní příslušníci byli vyloučeni. Byly zavedeny peněžité i věcné dávky. Následující rok byl schválen zákon o bratrských pokladnách. Těmito třemi zákony bylo zavedeno v Rakousku povinné veřejnoprávní pojištění. Pojistné bylo hrazeno pojištěnci i zaměstnavateli. Tröster, Petr a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C. H. Beck 2005, s. 29–30.

v Německu na konci 19. století. V anglosaské oblasti dominoval před první světovou válkou pojem průmyslové pojištění. V období po první světové válce se díky uzavřeným úmluvám Mezinárodní organizace práce v Evropě celoplošně rozšířil pojem sociální pojištění. Během druhé světové války se ve Velké Británii prosadil do popředí pojem národní pojištění – v originále national insurance, který zde byl poprvé užit již roku 1911 v souvislosti s pojištěním proti nezaměstnanosti. Národní pojištění označovalo sociální pojištění s univerzální platností a rozsah tohoto pojištění měl zahrnout takřka všechny občany. Obdobně bylo používáno tohoto pojmu i v Československu. Tímto pojmem zde byla označována reforma resp. transformace starého prvorepublikového sociálního pojištění. Národní pojištění mělo představovat univerzální a komplexní systém.

V rámci sociálního pojištění rozlišujeme pojištění základní a doplňkové a pojištění krátkodobé a dlouhodobé. Doplňkové pojištění představují sociální fondy, které mohou být dobrovolné i povinné povahy. Tyto fondy doplňují povinné sociální pojištění o nové nebo vyšší dávky za dohledu státu například daňovými úlevami nebo státními příspěvky. Sociální pojištění je spravováno institucemi veřejnoprávní povahy, kdežto v případě sociálních fondů tomu tak být nemusí a mohou je spravovat i instituce soukromoprávní. Krátkodobé představuje nemocenské pojištění a dlouhodobé důchodové (či penzijní) pojištění.

Před druhou světovou válkou se v sociálním pojištění používala zejména metoda fondového financování, v důsledku vysoké poválečné inflace a v ČSR i v důsledku vydrancování pojišťovacích fondů došlo k přechodu na financování metodou průběžného přerozdělování (v československém odborném prostředí druhé poloviny 40. let byla tato metoda označována za



rozvrhovou a úzce souvisela také s instalací plánovaného hospodářství).<sup>305</sup>

## **Stav sociálního pojištění v ČSR před druhou světovou válkou, jeho vývoj za války a jeho podoba po osvobození**

Po skončení druhé světové války fungovaly v sociálním pojištění v Československu čtyř rozličné systémy, které se ještě dále drobily na různá odvětví. Pro možnost porovnání stavu před druhou světovou válkou a vývoje v sociálním pojištění po ní se mi jeví jako účelné popsat strukturu pojištění v meziválečném Československu a jeho změny za druhé světové války.

Již v letech 1919 a 1920 došlo ke zlepšení staré rakousko-uherské dávkové soustavy tak, že bylo nemocenské pojištění rozšířeno na všechny zaměstnance pracující za mzdu.<sup>306</sup> Mimo pojištění stáli pouze státní a veřejní zaměstnanci, kteří měli v případě nemoci nárok na plat. V rakousko-uherské monarchii bylo penzijní pojištění úředníků uzákoněno již v roce 1906.<sup>307</sup> Pro dělnictvo byl tento druh pojištění ustanoven teprve zákonem z roku 1924.

Dne 30. října 1924 byl vyhlášen velmi pokrokový zákon č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.<sup>308</sup> Tímto zákonem bylo zavedeno dělnické pojištění, které představovalo velký zlom, poprvé bylo sociální pojištění dělníků sjednoceno organizačně – vznikla Ústřední sociální pojišťovna a dosavadní nemocenské pokladny byly

---

<sup>305</sup> Např. Svěpomoc, r. 53, s. 4–5 a mnoho dalších článků z let 1945–1948, v ročnících 52–55.

<sup>306</sup> Deyl, Zdeněk: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*. Praha: Academia 1985. s. 84–93. Srov. Ottova encyklopedie obecných vědomostí, dostupná na <http://encyklopedie.seznam.cz/>, heslo sociální pojištění.

<sup>307</sup> Erban, Evžen: *Další krok vpřed, Nové československé pojištění*. Praha: 1949, s. 11.

<sup>308</sup> Viz Sbírka zákonu a nařízení státu československého 1924.

přetvořeny na nemocenské pojišťovny. Pojištění se dle tohoto zákona týkalo osob, které vykonávaly v ČSR práce nebo služby na základě pracovního, služebního nebo učňovského poměru. Všichni pojištěnci platili pojistné podle třídy, do které byli zařazeni na základě výše své mzdy. Pojištění z roku 1924 bylo budováno na následujících zásadách. Invalidní a starobní pojištění představovalo jednotný rizikový a finanční celek, který byl jen organizačně spojen se samostatným nemocenským pojištěním. Z pojištění byly vypláceny dávky opakující se i jednorázové, základními byly invalidní, starobní, vdovský a sirotčí důchod a odbytné. Nárok na důchod měl pojištěnec po uplynutí tzv. čekací doby (150 příspěvkových týdnů) a pojistný případ musel nastat za doby trvání pojištění nebo v tzv. ochranné lhůtě jeden rok od zániku pojištění. Vedle peněžitých dávek byla poskytována jako dávka fakultativní léčebná péče. V nemocenském pojištění byly některé dávky omezeny, místo třídenní relevantní karence byla zavedena karence absolutní, což v praxi znamenalo, že dělníkům náleželo nemocenské až od čtvrtého dne pracovní neschopnosti. Pojistné hradili společně zaměstnanci se zaměstnavateli, výjimku tvořilo pouze pojištění úrazové, jehož úhrada spadala celkově na zaměstnavatele.<sup>309</sup> Zákon z roku 1924 představoval jednu z nejvýznamnějších sociálních reforem provedených v meziválečném Československu a lze jej hodnotit jako významný příspěvek k posílení demokratického vývoje v ČSR. Byl za první republiky dvakrát novelizován, poprvé v roce 1928 v době hospodářské konjunktury, kdy byla zhoršena dávková část dělnického sociálního pojištění a snížena břemena, kterými byli zatíženi vlastníci podniků, po druhé v roce 1934<sup>310</sup> naopak v době krize, kdy došlo ke zlepšení dávek úřednického pojištění a zhoršení dávek dělnického pojištění.

---

<sup>309</sup> Viz zákon č. 221/1924 Sb.

<sup>310</sup> Viz zákon č. 112/1934 Sb.

V meziválečném období byla snaha vyřešit i sociální pojištění osob samostatně hospodařících. To mělo být zavedeno zákonem č. 148/1925 Sb.,<sup>311</sup> k jehož realizaci v praxi však nikdy nedošlo.

Každé z odvětví sociálního pojištění mělo před válkou i po ní jinou organizační strukturu, protože vznikalo takřka samostatně a v různých dobách.<sup>312</sup> Před rokem 1938 tato odvětví představovaly sociální pojištění dělnické, penzijní pojištění soukromých zaměstnanců, hornické pojištění, nemocenské pojištění soukromých zaměstnanců, úrazové pojištění, nemocenské pojištění veřejných zaměstnanců, invalidní a starobní pojištění zaměstnanců některých státních podniků, penzijní zaopatření státních zaměstnanců. Vedle všech těchto odvětví existovala ještě řada zaopatřovacích zařízení, příplatkových a nadleřšovacích fondů v soukromých podnicích.

Dělnické sociální pojištění prováděly v rámci krátkodobého pojištění nemocenské pojišťovny a dlouhodobé pojištění bylo svěřeno Ústřední sociální pojišťovně. Nemocenské pojištění nebylo organizováno jednotně, existovaly okresní nemocenské pojišťovny, vedle nichž působily ještě zemědělské nemocenské pojišťovny, společenstevní, spolkové, gremiální a závodní pojišťovny a tzv. pojišťovny pomocné.

Penzijní pojištění soukromých zaměstnanců prováděl Všeobecný penzijní ústav s dvěma úřadovnamí v Praze, dvěma v Brně a jednou v Bratislavě, k nimž se pojila ještě řada náhradních penzijních ústavů. Hornické pojištění příslušelo Ústřední bratrské pokladně s revírními bratrskými pokladnami. Nemocenské pojištění soukromých zaměstnanců prováděla řada zvláštních úřednických pojišťoven. Úrazové pojištění bylo koncentrováno jen do jediné Úrazové pojišťovny dělnické s třemi úřadovnamí v Praze, Brně a Bratislavě. Nemocenské pojištění veřejných zaměstnanců uskutečňoval Léčebný fond

---

<sup>311</sup> *Dvacet let invalidního a starobního pojištění.* In: Svěpomoc, r. 53, s. 87.

<sup>312</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 4, inv. č. 3/2d.

veřejných zaměstnanců, Léčebný fond poštovních zaměstnanců, Nemocenská pojišťovna československých státních drah, Kněžská nemocenská pokladna a nemocenské pojišťovny továren na tabák. Invalidní a starobní pojištění bylo realizováno také zvláště u zaměstnanců některých konkrétních státních podniků, a to ve Fondu pro invalidní a starobní pojištění zaměstnanců československých drah, Provisním fondu československých pošt apod.

Ke všem výše jmenovaným ústavům se ještě přidávala řada zaopatřovacích zařízení, příplatkových a nadlešřovacích fondů v soukromých podnicích. K nositelům pojištění je dále nutné také přičíst společné svazy, ve kterých se tito nositelé sdružovali k lepšímu plnění svých úkolů. Nemocenské pojišťovny se sdružovaly v Ústřední svaz nemocenských pojišťoven, Ústředí nemocenských pojišťoven, Jednotu zemědělských nemocenských pojišťoven. Náhradní penzijní ústavy byly sdruženy do Svazu penzijních ústavů.

Z tohoto výčtu je jasně patrné, že pojištění bylo roztržštěno do ohromujícího množství jednotlivých ústavů.

Důležitým obdobím ve vývoji sociálního pojištění bylo období od 1. října 1938, kdy započalo jeho další dělení na územní bývalé první republiky. Po druhé světové válce se nacházely na území Československa čtyři odlišné systémy pojištění.<sup>313</sup> Jeden, který fungoval na území Protektorátu, a další v českém pohraničí, na Slovensku a ve slovenském pohraničí. Tyto systémy prošly za války rozdílným vývojem a měly tak zcela jinou podobu.<sup>314</sup> To byl také jeden z velkých problémů, s nímž ČSR vstupovala do své nové poválečné existence.

Na území Protektorátu Čechy a Morava fungoval kontinuitně, až na malé změny, systém platný v Československu

---

<sup>313</sup> Někteří soudobí odborníci počítali jen se třemi systémy, protože do svých výčtů nezapočítávali systém v slovenském pohraničí. Viz např. Kulhánek, František: *Prozatímní organizace sociálního pojištění*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 17–19.

<sup>314</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 4, inv. č. 3/2d.

před rokem 1938. Zůstala nadále zachována oddělená a samostatná organizace pro každé dotavadní odvětví pojištění. Změny nastaly ve čtyřech oblastech. Za prvé zanikly některé náhradní penzijní ústavy.<sup>315</sup> Za druhé byla nově vybudována organizace nemocenského pojištění soukromých zaměstnanců. Byly vytvořeny Nemocenské pojišťovny soukromých zaměstnanců a jejich úřadovny.<sup>316</sup> Za třetí byly zrušeny úřadovny Všeobecného penzijního ústavu v Praze a zůstala zachována jen jediná ústředna v Brně. Za čtvrté došlo ke sloučení tří svazů nemocenských pojišťoven v jediný Ústřední svaz nemocenských pojišťoven.<sup>317</sup> Na území protektorátu tak nadále zůstala zachována organizační roztržitost a rozdělení dle druhu pojištěných zaměstnanců i podle odvětví pojištění, nadále platila zvláštní organizace pro úrazové pojištění všech druhů zaměstnanců, oddělená zůstala i organizace pro nemocenské pojištění soukromých zaměstnanců a pro jejich pojištění invalidní a starobní.

V pohraničním území odstoupeném Německu byl zaveden německý systém pojištění a říšskoněmecké právo. V oboru dělnického pojištění byly zřízeny jako jediný nositel krátkodobého pojištění všeobecné nemocenské pokladny tzv. Allgemeine Ortskrankenkassen. Dále vznikla Zemská pojišťovna v Teplicích-Šanově – Landesversicherungsanstalt, která byla nositelkou invalidního a starobního pojištění.<sup>318</sup> U některých správních obvodů došlo dokonce k přímému připojení k obvodům nositelů pojištění, kteří sídlili na říšskoněmeckém území. V některých oborech, konkrétně v úřednickém penzijním pojištění a v pojištění úrazovém, prováděli pojištění přímo říšskoněmečtí nositelé.

---

<sup>315</sup> Koloušek, Jan: *Organizace národního pojištění*, Svépomoc, roč. 53, č. 3, s. 36.

<sup>316</sup> viz VI. nař. 365/1941 Sb.

<sup>317</sup> Koloušek, Jan: *Organizace národního pojištění*, Svépomoc, roč. 53, č. 3, s. 36.

<sup>318</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. č. 1/6.

Na Slovensku došlo v pojišťovnictví v období od 1. října 1938 do května roku 1945 k většímu organizačnímu sjednocení. Slovenský stát se svým vznikem převzal sociální pojištění v tom zákonném stavu, který panoval v Česko-Slovensku na jaře roku 1939 a čelil nutnosti vytvořit vlastní samostatné ústavy (zejména pro ty ústavy, které měly dříve centrálu v Praze). Záhy po vyhlášení samostatného Slovenského státu byly uskutečněny podstatné změny. Všechny obory dělnického pojištění, úrazového pojištění a nově zřízené rodinné příplatky<sup>319</sup> i nemocenské pojištění soukromých úředníků byly soustředěny do Robotnícke socialne poisťovny (Dělnické sociální pojišťovny)<sup>320</sup> s rozsáhlou sítí místních úřadoven, které byly vytvořeny z bývalých okresních nemocenských pojišťoven.<sup>321</sup> Nadále zůstal zachován Penzijný ústav súkromných zamestnancov, který prováděl invalidní a starobní pojištění zaměstnanců ve vyšších službách a Nemocenská poisťovna verejných zamestnancov pro nemocenské pojištění státních a jiných veřejných zaměstnanců. Největší organizační změny nastaly po roce 1941. V průběhu času došlo na Slovensku k redukci počtu nositelů pojištění z dvaceti čtyř na čtyři. Po materiální stránce došlo ke změnám ve všech oborech pojištění. Přičemž bezprostředním podnětem k těmto změnám byla povětšinou ta okolnost, že stoupala hladina cen a mezd (obdobně jako na území protektorátu). Z toho důvodu byly nově upraveny mzdové třídy, byla upravena výše pojistného u nemocenského pojištění na jednotnou sazbu pro celý stát, byl zvýšen příspěvek na rodinné příslušníky při jejich ošetřování v nemocnici, byl přebudován systém dávek v oboru invalidního

---

<sup>319</sup> Vládním nařízením č. 217/1941 Sb. byly zavedeny přídatky ke mzdě na děti dělníků, čímž měl být uskutečněn požadavek na odstupňování mezd dle početnosti rodin. Viz též Kořista, Josef: *Sociální pojištění na Slovensku*. In: Svěpomoc, r. 54, s. 69–72.

<sup>320</sup> Vládní nařízení č. 300/1940, Sb., které nabylo účinnosti od 1. 1. 1941 a následně drobně pozměněno vl. nař. č. 236/1942 Sb.

<sup>321</sup> Kalivoda, V.: *Sociální pojištění na Slovensku*. In: Svěpomoc, r. 51, č. 3, s. 27.

a starobního pojištění a byly zmírněny podmínky pro nárok na invalidní důchod u osob, které překročily 60. rok věku.<sup>322</sup>

Ve slovenském pohraničí, které bylo okupováno Maďarskem, bylo pojištění přizpůsobeno maďarským poměrům.

Po osvobození byla do českého pohraničí rozšířena platnost československého materiálního sociálně pojišťovacího práva a byla zde rozšířena působnost nositelů dlouhodobého pojištění – Ústřední sociální pojišťovny, Všeobecného penzijního ústavu, Ústřední bratrské pokladny a úrazových pojišťoven. V oboru nemocenského pojištění bylo přihlédnuto k záměru vybudovat v ČSR jednotnou organizaci a záměrně nebyla do pohraničí přenesena roztržitost z vnitrozemí. Namísto toho zde pro všechny obory nemocenského pojištění zřídilo ministerstvo ochrany práce a sociální péče nové společné a jednotné úřadovny sociálního pojištění.<sup>323</sup> Tyto úřadovny působily také jako pomocné složky ve všech oborech pojištění dlouhodobého. Nejprve byly vytvořeny na základě administrativního opatření MOPSP a až následně byly zakotveny dekretem č. 93/1945 Sb. a vyhláškou ministra ochrany práce a sociální péče.<sup>324</sup>

Na Slovensku bylo po osvobození vydáno 14. března 1945 nařízení Slovenské národní rady,<sup>325</sup> které dále upravovalo organizaci pojištění. Došlo k dalšímu organizačnímu soustředění. Byly obnoveny okresní sociální pojišťovny (celkem 23 ústavů) jako samostatné nositelky nemocenského pojištění dle stavu ke dni 1. října 1938, byl jimi zřízen systém s jednotnou organizací nositelů krátkodobého pojištění, protože v nich bylo soustředěno nemocenské pojištění všech kategorií zaměstnanců. Jediným nositelem pojištění důchodového se stala Ústredna

---

<sup>322</sup> VI. nař. č. 237/1942 Sb.

<sup>323</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. č. 1/6.

<sup>324</sup> Vyhl. č. 558/1945 Úř. I. I., touto vyhláškou se prováděl dekret prezidenta republiky č. 93/1945 Sb.

<sup>325</sup> Nařízení SNR č. 11/1945 Sb. o dočasné organizaci sociálního pojištění, srov. Kulhánek, František: *Prozatímní organizace sociálního pojištění*. In: *Svépomoc*, r. 53, s. 18.

sociálna poisťovna, ktorá najprve sídlila v Košiciach a pozdžji byla přesunuta do Bratislavy, a zároveň spravovala i Fond rodinných prídavků. Všechny ostatní pojišťovny a ústavy byly zrušeny. Tento nově vytvořený systém byl od počátku pojímán jako dočasný, do doby zavedení pojištění národního. Tato nová slovenská organizace byla po osvobození rozšířena i do pohraničí dříve okupovaného Maďarskem.

V českých zemích bylo po ukončení okupace nutné zcela změnit správu nositelů pojištění, neboť ve většině případů nefungovala a taktéž neodpovídala novému pojetí práva pojištěnců na správu vlastního pojištění.

Shrňme si tedy, jaký byl stav na poli sociálního pojištění po osvobození ČSR v květnu 1945. Na území republiky se nacházely čtyři odlišné systémy pojištění – v českém pohraničí a vnitrozemí, na Slovensku a ve slovenském pohraničí. Invalidní a starobní pojištění prováděly čtyři velké ústavy, dvacet sedm náhradních ústavů, sedm zvláštních fondů pro zaměstnance státních podniků a dva samostatné penzijní fondy (zaměstnanců Národní banky a Národního divadla). Vedle toho ještě fungovala instituce státního zaopatření pro státní zaměstnance a různé příplatkové a nadleřšovací fondy. Nemocenské pojištění provádělo dvě stě dvacet tři ústavů, úřadoven a náhradních zařízení, dva svazy<sup>326</sup> a společné Ústředí nositelů sociálního pojištění v českých zemích. Úrazové pojištění realizovaly dvě úrazové pojišťovny v českých zemích, nositel dlouhodobého pojištění na Slovensku a dva úrazové fondy pro zaměstnance českých drah.

Celkem působilo v obnoveném Československu dvě stě sedmdesát<sup>327</sup> různých nositelů rozličných odvětví pojištění. Tuto situaci lze označit jako stav extrémní roztrířtenosti.

---

<sup>326</sup> Ústřední svaz nemocenských pojiřtoven a Svaz penzijních ústavů.

<sup>327</sup> Toto číslo je počítáno bez příplatkových ústavů, nadleřšovacích fondů a státního zaopatření pro státní zaměstnance.



## Cesta k zákonu o národním pojištění

Od roku 1943 připravovali někteří odboráři a pracovníci v oblasti sociálního pojištění zásady, dle kterých mělo být rekonstruováno poválečné sociální pojištění.<sup>328</sup> Tyto jimi navržené principy byly před koncem války vtěleny také do poválečného programu odborů. Stejně tak nacházíme program transformace sociálního pojištění i v ideovém programu PVVZ a v úvahách probíhajících v rámci zahraničního odboje. Všeobecně mezi odborníky i politiky panovala před koncem války shoda o nutnosti odstranění rozdílů mezi jednotlivými systémy pojištění, zejména mezi úřednickým a dělnickým pojištěním a o potřebě rozšíření okruhu pojištěnců o osoby samostatně výdělečně činné a osoby vykonávající svobodná povolání. Požadavky změn byly zakotveny už v programu první vlády Národní fronty. Sociální oblastí se podrobně zabývala jeho XIV. kapitola.

Již v květnu 1945 byla patrná proměna postavení odborů v celkovém politicko-mocenském systému v ČSR. Odborové hnutí bylo od doby osvobození jedním ze silných politických činitelů. Hned po válce se se souhlasem vlády ujala Ústřední rada odborů řízení všech sociálně pojišťovacích záležitostí.<sup>329</sup> Dne 18. května 1946 se v budově ÚRO uskutečnila první porada odborníků a následně byly uskutečňovány další jednání

---

<sup>328</sup> Toto období dokumentuje nevydaný článek Bohumíra Šmýdy, *K historii vzniku národního pojištění*. Viz VOA ČMKOS, fond Kabinet dějin odborů (KDO), kart. 13, inv. j. 60. Dr. Šmýd, Bohumír: *K historii vzniku národního pojištění* (Vzpomínky účastníka k 20. výročí); srov. Kalinová, Lenka: *Změny sociálního systému v Československu po druhé světové válce v kontextu vývoje ve vyspělých zemích*. In: Kárník, Zdeněk, Kopeček, Michal (ed.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu*. sv. 1., Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Dokořán, 2003, s. 137.

<sup>329</sup> Viz Projev Dr. Hlaváčka na „Pojišťovacím sněmu“, který se uskutečnil 18. 6. 1946. viz *Pojišťovací sněm*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 102–108; Kulhánek, František: *Obnovená samospráva*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 85; Fiedler, V.: *ÚRO buduje sociální pojištění v pohraničí*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 51–52.

a diskuse o vývoji sociální politiky a programu národního pojištění.<sup>330</sup>

Po osvobození panovala ve většině pojišťovacích ústavů velmi palčivá situace. Velká část ústředních pojišťovacích ústavů byla v rukou Němců nebo kolaborantů z řad domácího obyvatelstva. Bylo třeba navrátit těmto ústavům důvěryhodnost. Za těchto podmínek ÚRO již v druhé polovině května 1945 jmenovala se souhlasem MOPSP své zmocněnce z řad sociálně pojišťovacích odborníků do všech institucí sociálního pojištění. Na tyto zmocněnce byla převedena působnost dosavadních správních orgánů, především představenstva a ředitelství. Zmocněnci měli za úkol převzít majetek sociálního pojištění a provést očistu ústavů, především od nacistických vlivů.<sup>331</sup> V pozdější době měl každý zmocněnec z důvodu paritního zastoupení všech čtyř politických stran po třech zástupcích. Ze všech zmocněnců ústředních nositelů pojištění byl vytvořen sbor zmocněnců, který podléhal přímo sociálně-pojišťovací komisi ÚRO. Zmocněnci ve svých funkcích působili až do schválení a nabytí účinnosti nové organizace pojištění, tedy až do doby nabytí účinnosti zákona o národním pojištění. Vedle instituce zmocněnců ÚRO vytvořila po dohodě s MOPSP nejprve Oddělení pro správu sociálního pojištění, které se následně přetvořilo v Ústředí nositelů pojištění.<sup>332</sup> Ústředí mělo na starost koordinaci a zajištění jednotného postupu všech zmocněnců ve všech institucích. Příslušel mu dozor nad úřadovny sociálního pojištění v pohraničí, ve společných věcech mělo usměrňovat podle jednotných zásad činnost institucí sociálního pojištění a mělo řídit všeobecné věci. Nebylo samostatnou právníčkou osobou. Orgány Ústředí tvořily správní výbor a sbor

---

<sup>330</sup> Kalinová, Lenka: *Změny sociálního systému v Československu po druhé světové válce v kontextu vývoje ve vyspělých zemích*. In: Kárník, Zdeněk, Kopeček, Michal (ed.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu*, sv.1., Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Dokořán, 2003, s. 138.

<sup>331</sup> Viz *Zmocněnci v sociálně pojišťovacích ústavech*. In: *Svépomoc*, r. 52, s. 11.

<sup>332</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 2, inv. j. 1/7a.

zmocněnců. Správní výbor řídil jeho činnost a sbor zmocněnců následně tuto činnost vykonával.<sup>333</sup> Ústředí nositelů pojištění bylo zcela pod správou odborů.

### **Jednání se slovenskými činiteli a memorandum ÚRO z července 1945**

Hned v květnu 1945 po osvobození začala probíhat intenzivní jednání o tom, na jakých principech by mělo dojít k rekonstrukci či úplně nové konstrukci sociálního pojištění v osvobozené a znovu obnovené ČSR. Na počátku bylo nejnmutnějším úkolem dohodnout společný postup se slovenskou stranou, neboť sociální pojištění prošlo za války velmi odlišným vývojem na území protektorátu a na území Slovenska. K prvním poradám se slovenskými zástupci o sociálním pojištění došlo již v druhé polovině června. 15. června proběhla první jednání v Praze a následně 18. června v lázních Mšené u Buryně n. O. Na těchto poradách se sešli zástupci českého a slovenského sociálního pojišťovnictví a zástupci ÚRO.<sup>334</sup> Porady byly pojaty jako první informativní rozhovory, jejichž cílem mělo být objasnění stanovisek všech zúčastněných stran k budoucí úpravě sociálního pojištění v Československu. Důležité bylo zjistit, podle jakých zásad by měla být budoucí úprava dle jednotlivých zástupců provedena. Měla a byla zde také připravena půda pro další jednání a byl stanoven postup dalších prací.

Při jednáních došlo ke shodě jednotlivých zástupců takřka ve všech zásadních otázkách. Bylo dohodnuto, že pro přechodné období poběží oba systémy pojištění – český a slovenský – vedle sebe podle platného práva. I přesto bylo nutné provést řadu neodkladných opatření. Bylo nutné vyřešit zejména otázku přiznání a výplaty dávek pojištěncům, kteří měli pojistné doby

---

<sup>333</sup> Tamtéž.

<sup>334</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 2, inv. j. 1/9g.

v obou pojištěních, počítání doby pojištění a zachování nároků, lhůt a promlčení. Dále bylo ujednáno vzájemné posílání pojištěnců do lázní.

V otázce úpravy pojištění v ČSR bylo ujednáno, že budoucí sociální zákonodárství bude jednotné pro území celé republiky, stejně tak budou jednotné příspěvky, dávky a podmínky pro jejich nárokování. Pojištění mělo být jednotné pro všechny vrstvy zaměstnanců a mělo dojít k odstranění tolik kritizovaných třídních a stavovských rozdílů. Dávky by podle dohod měly zachovat životní míru dosaženou výdělkem z dosavadní práce. Sociální pojištění mělo být rozšířeno na všechny pracující občany, což znamenalo zejména zahrnutí osob samostatně výdělečně činných.

K novému přístupu došlo v oblasti nahlížení nákladů na sociální pojištění. Ty byly nyní viděny jako součást celkových výrobních nákladů a měly být hrazeny za přispění státu. Byly projednány i důležité organizační otázky budoucího pojištění. Správa pojištění měla náležet výlučně pojištěncům prostřednictvím delegovaných zástupců. V záležitosti provádění pojištění bylo uvažováno, že by mělo být vykonáváno jednotným nositelem pojištění, přičemž by ale museli být pravomoci jednotlivých složek decentralizovány tak, že jednotné ústředně by připadlo pouze řízení pojištění po legislativní, administrativně technické a hospodářsko finanční stránce.

Účastníci jednání se shodli, že by bylo účelné, aby byla co nejdříve uzákoněna organizace národního pojištění. Bylo také dohodnuto, že v blízké době dojde k výměně informací, všech pomůcek a předpisů mezi českou a slovenskou stranou, aby bylo možné přistoupit k vyrovnání rozdílů obou systémů pojištění. Zároveň byl přijat závazek vzájemného sdělování všech připravovaných předloh norem, zásadních administrativních předpisů a opatření, aby byla ulehčena konečná unifikace sociálního pojištění v celé republice.

Mezi českými a slovenskými zástupci bylo tedy dohodnuto, že sociální pojištění a jeho správa musí být na území celého Československa jednotné. Následně bylo na základě této dohody vypracováno memorandum pod názvem Nástin zásad národního pojištění,<sup>335</sup> které 25. července 1945 jako stanovisko ROH předložil Antonín Zápotocký (předseda Ústřední rady odborů) ministru ochrany práce a sociální péče.<sup>336</sup>

Ve zmíněném memorandu ÚRO prezentovala svůj názor na budování národního pojištění. Sociální pojištění mělo být přebudováno tak, aby zajistilo pracujícím zdraví a slušnou hospodářskou existenci v době nezaviněné nemožnosti výdělků z důvodu nemoci, mateřství, invalidity, stáří, úrazu a nezaměstnanosti. Všechny dávky měly být zlepšeny a zvýšeny. Chráněn měl být národním pojištěním každý člověk, který byl odkázán na výdělek své práce. Národní pojištění mělo být rozšířeno i na osoby samostatně hospodařící, především na zemědělce, živnostníky a příslušníky svobodných povolání, organizačně jednotné, a zároveň měla být jeho správa zjednodušena a zhrubněna. Správa pojištění měla být autonomní, vykonávaná samotnými pojištěnci prostřednictvím volených zástupců. Co se týče úhrady, byl vznesen požadavek, aby bylo pojištění hrazeno podniky za přispění státu. Nezbytným mělo být vybudování řádného organizačního podkladu, jednotného nositele veškerého pojištění.<sup>337</sup>

V odpovědi na toto memorandum se s ním ministr sociální péče Šoltéz prakticky ztotožnil. Pojištění dle něj mělo být rozšířeno na všechny pracující bez rozdílu, mělo krýt všechna typická životní rizika, mělo být organizačně sjednocené a administrativně decentralizované. Správa měla být vykonávána na základě principu samosprávy. Navíc zdůraznil,

---

<sup>335</sup> V některých dokumentech též uváděn pod názvem „Nástin ustanovení dekretu prezidenta republiky o národním pojištění“, srov. VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. č. 1/6.

<sup>336</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. č. 1/6.

<sup>337</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc. kart. 1, inv. j. 1/6.

že s takto organizovaným pojištěním počítá i program vlády. Nutné ale bylo, podle jeho názoru, zachovat alespoň prozatím systém stávajícího pojištění.<sup>338</sup> Následně toto stanovisko zopakoval 30. června při svém výstupu před novináři, při němž ministr přednesl výklad o úkolech MOPSP v nejbližší době. Reformami mělo být postupně ze sociálního pojištění vybudováno sociální zabezpečení. Pojištění nemělo být zestátněno, ale jeho správa měla připadnout samosprávným orgánům, voleným z řad samotných pojištěnců.<sup>339</sup>

Další jednání se slovenskými zástupci se uskutečnila ve dnech 15. až 19. srpna 1945. Tentokrát probíhala v Bratislavě a Trenčianských Teplicích.<sup>340</sup> Na těchto poradách se sešli zástupci MOPSP, ÚRO, nositelů pojištění pro české země, pro Slovensko, Povereníctva SNR pre sociálnu starostlivosť, ÚOSS. Byla provedena podrobná diskuse o některých aktuálních otázkách, které vyžadovaly neodkladné řešení. Pro usnadnění jednání zde byly ustanoveny tři komise. Komise pro projednání organizace národního pojištění, pro řešení okamžitých opatření a pro otázky lékařské služby a léčebné péče.<sup>341</sup> Jednání měla zdárný průběh a vedla k úplné shodě všech účastníků o nutnosti odčinění křivd nastalých mezi lety 1939 a 1945, valorizace a vyrovnání důchodů, které by vedly ke sblížení dávek na jednotlivých částech území republiky a v jednotlivých oblastech pojištění, a o potřebě sjednotit a upravit nemocenské pojištění a rozšířit pojištění na všechny pracující. Dále se jednalo o otázce organizace pojištění v pohraničí, přičemž konečná úprava odvisela od výsledků mezinárodních jednání. Základem jednání o rámcových zásadách budoucího národního pojištění a jeho organizaci byl „Nástin ustanovení dekretu prezidenta republiky o národním pojištění“, který předložila ÚRO ministru sociální

---

<sup>338</sup> Tamtéž.

<sup>339</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6.

<sup>340</sup> Viz VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 2, inv. j. 1/10 a kart. 1, inv. j. 1/6. Stručně také pojednává o těchto poradách společně s poradami předchozími článek *Dva protokoly*, In: Svěpomoc, r. 52, s. 2.

<sup>341</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6.

péče 25. července 1945. Zástupci slovenských odborů na těchto poradách vyjádřili úplný souhlas s vybudováním jednotného pojištění, které mělo zaručit jednotný dávkový systém a mělo být prováděno jednotným nositelem pojištění. Všichni se opět shodli, že současný stav panující v sociálním pojišťovnictví je neudržitelný a je třeba jej neodkladně řešit. Dále bylo dohodnuto, že nositelé pojištění převezmou u československých státních příslušníků slovenských národností důchody napadlé před dnem osvobození a že u nových pojistných případů se bude přihlížet i k dobám získaným u nositelů pojištění okupačních států, což byly otázky velké důležitosti.

Dohodnuté zásady ze všech porad se slovenskými činiteli sloužily následně jako základ pro podrobnou osnovu první z norem, které měly vytvořit systém národního pojištění, pro osnovu zákona o vybudování národního pojištění. V odborných komisích ÚRO a mezi odborníky se nejprve počítalo, že bude možné tuto normu vtělit do československého právního řádu prostřednictvím dekretu prezidenta republiky.<sup>342</sup> Což se nakonec až do ustavení Prozatímního Národního shromáždění nepodařilo.

### **Názory ÚRO na výstavbu sociálního pojištění a na samotné sociální pojištění v poválečném období**

Účelem sociálního pojištění mělo být dle názorů panujících v odborech udržení životnosti obyvatelstva po zdravotní i hospodářské stránce.<sup>343</sup> Sociální pojištění mělo představovat soustavu právních nároků občanstva vůči nositelům pojištění. V sociálním pojištění a sociální péči měl být

---

<sup>342</sup> Kulhánek, František: *Před národním pojištěním*, Praha: Sociálně politický spolek „Svépomoc“ 1946, s. 10; viz též Kulhánek, František: *Prozatímní organizace sociálního pojištění*. In: *Svépomoc*, r. 53, s. 17.

<sup>343</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 4, inv. j. 3/1 a-b, nalezneme zde materiály zpracované odborářskými odborníky v oblasti sociálního pojištění, zabývají se důvody úpravy sociálního pojištění po válce a také tím, jaké mají být zásady budoucího pojištění národního.

zaveden těsnější styk mezi pojištěnci a nositeli pojištění, proto bylo považováno za účelné dát prostředky samosprávy do rukou pojištěnců, kteří by tak mohli vyjadřovat svá přání a výhrady vůči činnosti nositelů pojištění. Toto uspořádání mělo představovat zvláštní obor veřejné správy – tzv. správu zájmovou. Pokud by bylo rozhodnuto, že by měly být zachovány pro pojištění zvláštní ústavy, bylo dle ÚRO třeba rozhodnout, jakého mají být druhu a kolik jich má být zřízeno. Sociální pojištění se mělo zabývat léčebnou složkou i složkou peněžitých nároků pojištěnců, protože tyto dvě složky nejsou nikdy nezávislé. Jelikož nemocenské i důchodové pojištění bylo vzájemně propojeno – mísily se jejich dávky i péče – mělo být vhodné, aby byl nositelem v těchto obou složkách jediný ústav. Panovala všeobecná shoda, že celé pojištění může být svěřeno jedinému nositeli, který by zřídil pro jednotlivé okresy sociální pojišťovny řízené v určitých směrech samosprávnými sbory. Následkem toho mělo dojít ke zjednodušení správy ve vybírání pojistného i vyplácení dávek, ke zlepšení léčebné péče a rozložení pojistného rizika na větší soubor (takřka všeho) obyvatelstva. V pojištění měly být zrušeny všechny třídní rozdíly a mělo být rozšířeno na samostatně hospodařící a jejich rodiny, zejména pomáhající členy rodiny. U pomáhajících členů bylo rozmyšleno, jakou pro tuto skupinu zavést úpravu. V roce 1945 považovali sociálně političtí odborníci odborů za nejúčelnější tyto pomáhající členy nepodrobovat pojištění přímo, ale v první řadě jim zajistit věcné léčebné dávky, které by byly shodné s věcnými dávkami pojištěnců a příslušníků jejich rodin. Mělo být odstraněno vynětí z pojištění z důvodu věku, požívání invalidního nebo starobního důchodu nebo zjištění hodnotnějších dávek než dávek pojistných (např. zaměstnavatelem nebo nějakým ústavem). Odmítáno bylo vylučování pracujících z pojištění, jejichž příjem by překročil nějakou hranici.



Dávkami sociálního pojištění měly být léčebná péče, krátkodobé peněžité dávky, jednorázové dávky a dlouhodobé důchody. Dávky léčební, krátkodobé a jednorázové měly poskytovat okresní pojišťovny. Léčebná péče měla být poskytována bez časového omezení, pokud nemoc přetrvávala. Ústavní léčení mělo být poskytováno plně na účet pojištění i u rodinných příslušníků pojištěnců. Celkově měla být v rámci léčebné péče prohloubena prevence. Dle odborářů bylo třeba zvážit zahrnutí pojištění pro případ nezaměstnanosti do všeobecného sociálního pojištění. Podpora v nezaměstnanosti měla být shodná s výší vypláceného nemocenského. Měla být zajištěna těsná spolupráce s úřady práce, a to především v produktivní péči o nezaměstnané. Odboráři dále chtěli prodloužit podporu v mateřství, rozšířit nárok na výbavné i na muže, poskytování jednorázových dávek při porodu. Nejvíce korekcí mělo být provedeno v rámci dávek dlouhodobých. Všechny vrstvy výdělečně činných obyvatel měly být zrovnoprávněny v podmínkách i poměru důchodů ke ztracenému výdělku. Výměra důchodů měla být upravena tak, aby zaručila důchodcům, že jim důchody pomohou zabránit přílišnému snížení životní míry rodiny. Pro všechny pojištěnce měl být stanoven požadavek invalidity z povolání, přičemž invalidita měla být definována jako neschopnost vydělat víc než polovinu obvyklého výdělku. Starobní důchody měly náležet mužům bezpodmínečně při dosažení 60 let a ženám 63 let, při zanechání zaměstnání měl být nárok u mužů taktéž od 60 let, u žen od 58 let. Pokud důchodce zůstal výdělečně činný i pobíral důchod, bylo navrhováno, aby jeho výdělek, pokud činil do 9000 Kčs ročně, zůstal při vyplácení důchodu nepovšimnut. Vdovský důchod měl náležet bezprostředně ode dne úmrtí manžela, první dva roky nezkráceně. V určitých případech měl být zaveden i pozůstalostní důchod pro ostatní příslušníky rodiny.

Hlavním úkolem budoucího národního pojištění mělo být zajištění zdraví a slušné hospodářské existence všem pracujícím v dobách nezaviněné nemožnosti výdělkem následkem nemoci, mateřství, úrazu, invalidity, stáří nebo nezaměstnanosti. Měly být zlepšeny a zvýšeny léčebné i peněžité dávky. Důchody upraveny tak, aby neposkytovaly jen existenční minimum, ale zaručily životní úroveň jednotlivce dosaženou výdělkem z předchozí práce. Každý, kdo byl odkázán na svůj výdělek, měl být národním pojištěním ochráněn. Pojištění mělo být rozšířeno i na osoby samostatně výdělečně činné, především na zemědělce, živnostníky a svobodná povolání. Národní pojištění mělo být organizačně jednotné. Správa by měla být autonomní a v rukou pojištěnců. Náklady na pojištění měly být hrazeny podniky spolu se státním příspěvkem.

### **Nutnost legalizace poválečných opatření na poli sociálního pojištění**

Opatření realizovaná v oblasti veřejnoprávního sociálního pojišťovnictví po osvobození byla čistě revolučního charakteru a neměla žádné zákonné podklady. ÚRO se tedy snažila, aby byla co nejdříve legalizována. K tomuto účelu byla již v druhé polovině května 1945<sup>344</sup> vypracována osnova prezidentského dekretu, který byl předložen 24. května<sup>345</sup> MOPSP a na jehož základě měla správa pojištění přejít výlučně do rukou pojištěnců. Dočasnou správou pojištění a přípravou národního pojištění měla být pověřena ÚRO. Osnova dekretu byla několikrát přepracována (zejména z důvodu velké obtížnosti normotvorby pro oblast pohraničního území) a 18. července byla schválena na zasedání vlády, přičemž z důvodu dodatečných

---

<sup>344</sup> Kulhánek, František: *Pojišťovací sněm*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 104–105; viz též VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 4, inv. j. 3/2a.

<sup>345</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 2, inv. j. 1/7a.

námitek došlo k jejímu znovuprojednávání v srpnu a září 1945. Nakonec byl tento dekret o prozatímních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění 29. září podepsán prezidentem Benešem a 23. října publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 93.<sup>346</sup> Legalizoval působnost zmocněnců a Ústředí nositelů pojištění a zároveň přiznával velmi široké kompetence ministru ochrany práce a sociální péče. Ministr měl být omezen pouze tím, že mohl vydávat jen nutná organizační opatření, která měla zajistit správu a nerušenou činnost veřejnoprávního sociálního pojištění, navíc musel tato opatření konzultovat vždy před jejich vydáním s ÚRO. Tento dekret vytvořil společně s následnou vyhláškou ministra sociální péče právní základ pro nutná organizační opatření, která směřovala k zajištění správy a činnosti sociálního pojištění, bylo jím možné uskutečnit velmi široká organizační opatření.

Dekret č. 93 byl proveden na základě výše zmíněné vyhlášky z 10. prosince 1945 č. 558 o přechodných organizačních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění. V této vyhlášce bylo stanoveno, že v pohraničním území jsou nositeli veřejnoprávního nemocenského pojištění úřadovny sociálního pojištění. Tyto úřadovny měly být na základě vyhlášky samostatnými právníckými osobami s procesní způsobilostí dle obdoby pojišťoven a byly zřizovány v sídle správních okresů. Úřadovny nebyly zřizovány jako právní nástupci bývalých Allgemeine Ortskrankenkassen, nepřebíraly jejich práva ani závazky.<sup>347</sup> Celkem bylo vytvořeno 57 úřadoven, které měly provádět nemocenské pojištění a spolupůsobit při provádění starobního, penzijního, invalidního, provizního a úrazového pojištění. V jednotlivých úřadovnách byl vedle vedoucího úředníka zřízen jako jejich hlavní orgán správní sbor, jenž se skládal z předsedy (jeho zástupce) a z šesti

---

<sup>346</sup> Dekret č. 93/1945 Sb.

<sup>347</sup> Srov. Fiedler, V.: *ÚRO buduje sociální pojištění v pohraničí*. In: *Svépomoc*, roč. 53, s. 51–52.

až osmi členů. Tento sbor byl jmenován z řad pojištěnců ministrem ochrany práce a sociální péče na základě návrhu ÚRO. V pohraničí byl zvolen systém organizace pojištění obdobný k úpravě na zbytku území Čech a Moravy. Na celém tomto území byly zavedeny samostatné organizační celky, které nebyly navzájem závislé. Právě z důvodu této vzájemné nezávislosti bylo nutné vytvořit jedno nadřazené ústředí. Nejprve funkci tohoto ústředí vykonávala ÚRO a následně bylo k tomuto účelu vytvořeno Ústředí nositelů pojištění.

V čele Ústředí nositelů pojištění měl stát správní sbor a sbor zmocněnců. Správní sbor se skládal z předsedy a deseti členů, kteří byli z řad pojištěnců na návrh ÚRO jmenováni a odvoláváni ministrem ochrany práce a sociální péče. Správní sbor měl za úkol řídit činnost Ústředí nositelů pojištění. Sbor zmocněnců představoval exekutivní orgán. Ústředí nositelů pojištění byla dána práva a povinnosti, která patřila příslušným ústředním nositelům pojištění. Jeho hlavním úkolem bylo koordinovat činnost všech nositelů pojištění.

Touto vyhláškou bylo také stanoveno, které pojišťovaci ústavy mají být považovány za ústřední nositele pojištění. Byly jimi Všeobecný penzijní ústav, Ústřední sociální pojišťovna, Ústřední bratrská pokladna, Úrazová pojišťovna pro zemi Českou v Praze, Úrazová pojišťovna pro zemi Moravskoslezskou v Brně, Nemocenská pojišťovna soukromých zaměstnanců, Léčebný fond veřejných zaměstnanců, Kněžská nemocenská pojišťovna v Přerově, Nemocenské pojišťovny tabákových továren, Svaz penzijních ústavů a Ústřední svaz nemocenských pojišťoven. Zmocněnce pro Ústřední sociální pojišťovnu a Všeobecný penzijní úřad jmenoval a odvolával prezident republiky na základě návrhu ministra ochrany práce a sociální péče. Zmocněnci pro ostatní ústřední nositele pojištění byli jmenováni a odvoláváni, stejně jako tomu bylo v případě

členů správních sborů a revizních komisí, ministrem ochrany práce a sociální péče na návrh ÚRO.<sup>348</sup>

### **Doba po osvobození, doba řešení akutních problémů**

V Košickém vládním programu byla slibována poměrně velká transformace sociálního pojištění. Ale situace panující v ČSR po osvobození v roce 1945 nebyla příznivá pro tak dalekosáhlou transformaci sociálního pojišťovnictví, jakou mělo být vybudování národního pojištění. I přesto se v tomto roce uskutečnila řada jednání o národním pojištění. Během roku 1945 bylo třeba řešit primárně akutní a neodkladné záležitosti a problémy. Nebylo možné čekat na vytvoření národního pojištění, protože sociální pojištění vykazovalo takové nedostatky, které vyžadovaly okamžitou úpravu.<sup>349</sup> Byly řešeny zejména nejnutnější úpravy v důchodovém pojištění. Byl zvolen postup, na základě něhož měly být po přechodnou dobu odstraněny největší stávající nedostatky a postupně připravována půda pro zavedení národního pojištění, jež mělo být následně uzákoněno.

Po osvobození bylo tedy nutné v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění řešit řadu naléhavých problémů. Za nejnaléhavější úkoly bylo považováno odstranění křivd, které vznikly za doby války a okupace ve smyslu článku 12 ústavního dekretu prezidenta republiky z 3. srpna 1944 č. 11 o obnovení právního pořádku a zmírnění některých předpisů, které byly podle získaných zkušeností pocítovány zvláště nepříznivě. Měly být sociálně zabezpečeny především osoby, které ztratily osobní svobodu pro politický nebo rasový útisk nebo byly činné v domácím či zahraničním odboji. Důležité také bylo odstranit újmy, které mohl někdo utrpět tím, že pro útisk musel změnit

---

<sup>348</sup> Viz dekret č. 93/1945 Sb. a vyhláška č. 558/1945 Úř. I. o přechodných organizačních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění.

<sup>349</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 8, inv. j. 7/15h.

nositele pojištění nebo že mu z tohoto důvodu zaniklo pojištění či členství v nadleřovacích zařízeních. Déle měly být zabezpečeny osoby povolané k výkonu rozličných nouzových prací na příkaz bývalých říšských činitelů, osoby povolané k výjimečné činné vojenské službě, kterým měla být zajištěna obzvláště léčebná péče. Postaráno mělo být dále o sirotky, kteří po uzavření učilišť a škol nemohli dokončit nebo vůbec započít vědeckou či odbornou přípravu pro své budoucí povolání. K tomu mělo dojít na základě připravovaného dekretu prezidenta republiky.<sup>350</sup> Ten se však uskutečnit nepodařilo a k odstranění křivd došlo až na základě zákona č. 47/1946 Sb. z 5. března 1946.

Zmírněny měly být některé předpisy po stránce sociálně politické nevhodné. Nutné bylo odstranit dolní hranici v důchodovém pojištění, prodloužit možnost výplaty sirotčích důchodů a přídávku na děti (vychovávacích přídávků) až do 24. roku věku. Odstranit ustanovení o omezení započitatelnosti požitků při zařazování do tříd. Zvýšit důchody pro bezmocnost v provizním (hornickém) pojištění a zlepšit péči o bezmocné v pojištění úrazovém. Zmírnit předpisy o krácení důchodů při jejich střetu. Obnovit odbytné v invalidním a starobním dělnickém a provizním pojištění. Zlepšit dávky nemocenského pojištění u rodinných příslušníků, výbavné v penzijním pojištění a odstranit krácení důchodů následkem výplaty výbavného. Odškodňovány měly být také podnikové úrazy při ztrátě schopnosti výdělku nad 10 %.<sup>351</sup>

Do června 1945 bylo provedeno několik zcela neodkladných opatření. V rámci důchodového pojištění bylo nutné zajistit plynulou výplatu důchodů osobám české, slovenské a slovanské národnosti.<sup>352</sup> Byla upravena otázka důchodců, kteří pobírali důchody od cizozemských nositelů

---

<sup>350</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 4, inv. j. 3/2a.

<sup>351</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 4, inv. j. 3/2a.

<sup>352</sup> Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 21.

pojištění, nebo tzv. dílčí důchody jednak od českých či slovenských nositelů pojištění, jednak od cizích nositelů pojištění. Těmto důchodcům měly být poskytovány důchody a dílčí důchody československými nositeli pojištění zálohově v neztenčené výši. Dávky stanovené v říšskoněmeckých markách se vyplácely zálohově v poměru 1:10. Pokud si nově podávali žádost o důchod pojištěnci české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti, kteří byly pojištěni jak v českém či slovenském pojištění, tak i v říšskoněmeckém pojištění, měl být důchod vyměřován s přihlédnutím k dobám získaným ve všech pojištěních tak, jako by doby tohoto pojištění byly získány v pojištění československém ve třídě, v níž byl pojištěnec naposledy pojištěn. Další úpravy se týkaly osob postižených politickou perzekucí. Pokud byly oprávněným osobám z politických důvodů zastaveny důchody nebo byly vypláceny ve zkrácené výši, měla být jejich výplata obnovena v plné výši a zadržené částky dopláceny. S okamžitou účinností byla také zastavena výplata a přiznávání dávek v důchodovém pojištění osobám německé národnosti.

V oboru nemocenského pojištění bylo stanoveno, že nositelé pojištění, kteří jsou k tomu dle dosavadních předpisů povinni, poskytnou léčebnou péči osobám, které byly přikázány na práci na bývalé říšskoněmecké území a vrací se zpět do vlasti. Nositelé nemocenského pojištění se měli dále zapojit do veřejné zdravotní péče, nejen pokud se jednalo o jejich vlastní pojištěnce, ale také v širším rozsahu, pokud by to vyžadoval veřejný zájem (např. z důvodu zamezení rozšíření epidemií, při péči o osoby zraněné v boji za svobodu, péči o repatrianty atd.). Otázky úhrady měly být v obou dvou případech řešeny až dodatečně.<sup>353</sup> Tím byly vyřešeny nejnaléhavější otázky plynoucí z okupační doby.

---

<sup>353</sup> tamtéž; srov. VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 4, inv. j. 3/2a.

V roce 1945 byly zrušeny okresní zemědělské nemocenské pojišťovny, které byly začleněny do okresních nemocenských pojišťoven. V jednu okresní nemocenskou pojišťovnu se sloučily různé, velmi malé okresní nemocenské pojišťovny v Praze. Bylo rozšířeno úrazové pojištění i na pracovníky zemědělských a lesních podniků.<sup>354</sup> Byly zvýšeny státní a starobní podpory. V roce 1945 došlo také k výplatám jednorázových přídavků k důchodům ze sociálního pojištění, zvýšení důchodů z důchodového a úrazového pojištění. Byly upraveny a rozšířeny třídy v nemocenském a důchodovém pojištění, kterých bylo nově 16. Jako úplná novinka byly zavedeny rodinné přídavky. Bylo zvýšeno pohřebné a dávky v mateřství. O souboru těchto norem bude pojednáno dále v samostatné kapitole.

Dále byly novelizovány předpisy o úrazovém pojištění a o důchodovém pojištění zaměstnaných důchodců. Pracujícím invalidním důchodcům měl být poskytován a zastavován invalidní důchod jen na základě zdravotního stavu, ne na základě skutečnosti, zda je důchodce výdělečně činný, či ne. Tato opatření souvisela s velkým nedostatkem pracovních sil a měly jimi být získány pro práci i početné řady důchodců. U starobních důchodů mohl být pozastaven důchod až po třech měsících výdělečné činnosti, přičemž důchodce mohl podat návrh na ponechání důchodu. Došlo také k zajištění aktiv některých říšskoněmeckých sociálně pojišťovacích ústavů a převedení těchto aktiv na příslušné nositele československého veřejnoprávního sociálního pojištění a přídavky k důchodům z úrazového pojištění.<sup>355</sup>

Dne 17. listopadu 1939 došlo k uzavření všech českých vysokých škol a vysokoškolská výuka byla obnovena až po osvobození v květnu 1945. Po válce tak nacházíme

---

<sup>354</sup> Vyhláška ministra ochrany práce a sociální péče č. 64 Úř. l. z 13. 6. 1945 o úrazovém pojištění zemědělských a lesních podniků.

<sup>355</sup> Srov. VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart 8, inv. j. 7/15h.



v československé společnosti skupinu zaměstnanců, kterým nebylo studium za války umožněno a která toužila po jeho dokončení či doplnění. Touto problematikou se zabývala i vláda, která vydala 24. července 1945 nařízení, na základě něhož měla být zaměstnancům, kteří museli přerušit v roce 1939 studium, poskytnuta zaměstnavatelem na jejich žádost neplacená dovolená. Přičemž až do ukončení studií (maximálně ale do doby jednoho roku) měl být zaměstnanci zachován pracovní poměr, pokud trval 1. května 1945.<sup>356</sup> V souvislosti se zavedením nároku na neplacenou dovolenou, bylo nutné řešit i otázku nemocenského a důchodového pojištění těchto osob.<sup>357</sup> Bylo stanoveno, že po dobu „studijní dovolené“ trvá nadále pojistná povinnost veřejnoprávního pojištění. Platba pojistného byla celá uložena zaměstnavateli. Nemocenské pojištění zaměstnanců na neplacené dovolené studujících na vysoké škole prováděla Nemocenská pojišťovna soukromých zaměstnanců v Praze, respektive její úřadovny. Pojistné bylo u nemocenského pojištění stanoveno fixní částkou 50 Kč měsíčně. Důchodové pojištění prováděl Všeobecný penzijní ústav a pojistné činilo 20 Kč měsíčně. Pojištění bylo prováděno tímto způsobem ode dne, kdy zaměstnanec nastoupil neplacenou dovolenou.

I přes primární řešení nejakutnějších problémů pracovaly odborné pracovní skupiny po celý rok 1945 na návrzích a uskutečnění národního pojištění.

V roce 1945 došlo v rámci ÚRO ke zřízení sociálně politické komise, která projednávala zejména otázky národního pojištění. V rámci této komise byla vytvořena ještě zvláštní subkomise pouze pro národní pojištění, která připravovala politická a odborná stanoviska ÚRO. Odbory taktéž v brzké době po osvobození iniciovaly vznik celkem tří pracovních

---

<sup>356</sup> VI. nař. č. 42/ 1945 Sb.

<sup>357</sup> Vyhláška č. 384 MOPSP, Úř. l. č. 131 z 10. 11. 1945 o sociálním pojištění zaměstnaných posluchačů vysokých škol na neplacené dovolené; Srov. VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 8, inv. j. 7/15h; též viz Jindřich, Alois J.: *Sociální pojištění zaměstnaných posluchačů vysokých škol na neplacené dovolené*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 7.

skupin – komisí – odborníků, které měly pracovat na vyprojektování národního pojištění. Jednalo se o komisi pro přípravu organizace národního pojištění a komise pro přípravu osnovy zákona o národním pojištění důchodovém a nemocenském. Pracovní skupiny se soustřeďovaly na vytváření návrhů budoucích úprav, aktuální sociálně politické záležitosti projednávaly orgány ÚRO. V roce 1945 bylo plánováno, že dojde k oddělenému a postupnému uskutečnění nové organizace pojištění, dávkového systému národního pojištění nemocenského a systému pojištění důchodového. Na počátku roku 1948 bylo nakonec navrženo, aby došlo k sloučení všech těchto tří složek do jednoho národního pojištění.

Od počátku příprav národního pojištění se počítalo s jeho postupným budováním ve třech etapách, kdy každou etapu měl zajistit samostatný zákon. Národní pojištění mělo být dle původních návrhů a představ provedeno na základě tří zákonů. Zákona o organizaci národního pojištění, zákona o národním pojištění nemocenském a zákona o národním pojištění důchodovém.<sup>358</sup> V rámci jednotlivých etap měly přípravy probíhat v následujícím sledu. Nejprve mělo být uskutečněno organizační sjednocení všech dosavadních odvětví, druhů a ústavů sociálního pojištění v jediný ústav – Ústřední národní pojišťovnu, která by byla nositelkou národního pojištění pro celou ČSR a která by v budoucnu pojišťovala taky osoby samostatně výdělečně činné. Následně mělo proběhnout rozšíření krátkodobého pojištění na osoby samostatně výdělečně činné, především zemědělce, živnostníky, obchodníky a zároveň sloučení všech dosavadních druhů nemocenského pojištění v jediný celek, také po stránce věcné, tj. dávkové a finanční. Měly být zdokonaleny a zlepšeny dávky jak naturální, tak peněžité a poté sblíženy dávky co do výše a podmínek jejich nápadu u všech odvětví dlouhodobého pojištění. To nemohlo být

---

<sup>358</sup> VOA ČMKOS, kart. 1, inv. j. 1/6.

provedeno ihned, protože by to bylo neúnosné pro národní hospodářství. Pak mělo následovat organizační sjednocení v odvětvích důchodového pojištění, kde panovala dosud roztržitost, a poté rozšíření důchodového pojištění na osoby samostatně výdělečně činné a sjednocení dávek všech odvětví důchodového pojištění na úrovni pojištění nejpříznivějšího.<sup>359</sup>

V prvním poválečném roce ÚRO obdržela mnoho rezolucí ze závodů, které požadovaly urychlené řešení otázky sociálního pojištění a vybudování pojištění národního. Na všechny tyto rezoluce ÚRO odpovídala, že je jejím primárním zájmem, aby bylo nové pojištění uskutečněno.<sup>360</sup>

Jedním z velmi akcentovaných požadavků bylo zabezpečení dělníků v prvních třech dnech nemoci, obdobně k zabezpečení státních i soukromých zaměstnanců. Tento požadavek byl 20. 7. 1945 jednomyslně přijat na poradě předsedů podnikových a závodních rad o nových směrech nemocenského pojištění.<sup>361</sup>

Národní pojištění projednával také v březnu 1946 uskutečněný osmý sjezd KSČ a následně v dubnu 1946 první všeodborový sjezd. Oba se shodly na nutnosti uskutečnit národní pojištění v co nejbližší době. V politické rezoluci I. Všeodborového sjezdu i v Rezoluci o národním pojištění byl stanoven požadavek na urychlené uskutečnění národního pojištění.<sup>362</sup>

## **Sociální zákony z prosince 1945**

Jak již bylo zmíněno, za druhé světové války prošlo sociální pojištění v českých zemích a na Slovensku odlišným

---

<sup>359</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 14, inv. j. 15/5.

<sup>360</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6. Např. rezoluce z 12. 10. 1945 vzešlá ze Škodových závodů taktéž požadovala vydání dekretu o národním pojištění, minimálně prozatímního, který by sloučil všechny ústavy sociálního pojištění.

<sup>361</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6.

<sup>362</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO – sjezdy, I. Všeodborový sjezd (ÚRO-SJ I), kart. 1, všeodborový sjezd 1946.

vývojem. Na Slovensku byly po válce vypláceny nižší dávky a obecně zde panovaly méně příznivé podmínky. V důchodovém pojištění byly nižší sazby pojistného a také účast státu na úhradě dávek byla nižší.<sup>363</sup> Již od května 1945 bylo voláno po sblížení a sjednocení stavu na celém území republiky.<sup>364</sup> K snížení rozdílů měl přispět zejména soubor zákonů schválených v první polovině prosince 1945. Tyto zákony pozměnily a upravily sociální zákonodárství a zavedly novou sociálně politickou instituci – rodinné přídatky. Zároveň souvisely s úpravou československé měny, ke které došlo v listopadu 1945 a v souvislosti s níž došlo ke zdražení životních potřeb.<sup>365</sup> Rozdíly měly být sníženy zavedením stejných mzdových tříd a pevných přídatků k důchodům.

Prvním z přijatých zákonů byl zákon o přídatcích k důchodům z veřejnoprávního sociálního pojištění, který reagoval na obecné zvýšení cen a mzdové hladiny, k nimž došlo v prosinci 1945, a měl celostátní působnost.<sup>366</sup> Byl konstrukčně velmi podobný dalšímu prosincovému zákonu č. 157/1945 Sb., o jednorázových přídatcích. Jednalo se v něm ovšem o přídatcích trvalých, opakujících se, které byly poskytovány od 1. ledna 1946. Byla jím stanovena maximální úhrnná výše důchodů, k nimž byl přídatek ještě poskytován. K důchodům invalidním a starobním činil přídatek 500 Kčs, k vdovským a vdoveckým 300 Kčs a u ostatních 200 Kčs. Ministr ochrany práce a sociální péče byl na základě tohoto zákona zmocněn, aby zavedl obdobné přídatky i v úrazovém pojištění, pro úrazy k nimž došlo před 1. prosincem 1945. Zákon stanovoval, že podrobnosti týkající se systému úhrady nákladů na tyto přídatky budou určeny vládním nařízením, do té doby měl přídatky vyplácet příslušný nositel pojištění zálohově na účet státu.

---

<sup>363</sup> Gallas, J.: *Národní pojištění, jeho zásady, organizace a vývoj*. In: *Svépomoc*, r. 53, s. 21.

<sup>364</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 36, inv. j. 39b.

<sup>365</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6.

<sup>366</sup> Zákon č. 156/1945 Sb.; viz tamtéž.

Druhým byl zákon o jednorázových přídavecích k důchodům z veřejnoprávního sociálního pojištění, který měl poskytnout alespoň částečné odškodnění za zvýšení cen, ke kterému došlo na konci okupační doby. Proto byly také vyšší důchody z poskytování tohoto přídavku vyňaty (jejich úroveň postačovala k zajištění existenčního minima).<sup>367</sup> Na základě tohoto zákona byly na celém území ČSR k důchodům z invalidního a starobního, penzijního a provizního pojištění poskytnuty jednorázové přídavky. U důchodů invalidních a starobních se jednalo o částku 1500 Kčs, u vdovského a vdoveckého o 900 Kčs a u sirotků, rodičů a jiných pozůstalých činila částka 600 Kčs. Přídavek nebyl poskytován k starobním odměnám z provizního pojištění. Nárok na přídavek příslušel k důchodům za prosinec 1945 a byl vázán na stanovená maxima ročního úhrnu důchodů. Náklady na tyto přídavky uhradil stát. Jednalo se o čistě jednorázový akt, navíc jen u důchodů, které nepřekročily určitou hranici.

Třetím byl zákon o zvýšení státních starobních podpor. I zde byla důvodem nové úpravy zvýšená cenová hladina. Od 1. prosince 1945 činila podpora 6000 Kčs ročně na osobu. Pokud poživatelé podpory žili ve společné domácnosti, byla její výše stanovena na 3500 Kčs ročně pro každého z nich, a pokud byl jeden z nich bezmocný, částka se zvyšovala na 6000 Kčs, a pokud byly oba bezmocní, každému náleželo 6000 Kčs ročně. Navíc k podporám musely poskytovat přídavek ještě obce, v nichž měl poživatel trvalé bydliště, a to tak, že obce nad 50 000 obyvatel poskytovaly 20 % výše dosavadních podpor, obce od 2000 do 50 000 obyvatel 15 % a obce menší, do 2000 obyvatel 10 %. Tento zákon platil jen v České a Moravskoslezské zemi.

Čtvrtým byl zákon o úpravě a rozšíření tříd ve veřejnoprávním sociálním pojištění. Nově zde bylo upraveno

---

<sup>367</sup> Zákon č. 157/1945 Sb.

třídní schéma u všech oborů sociálního pojištění, ale zákon obsahoval i úpravy jiné. Pro všechny druhy pojištění byl na celém území ČSR zaveden jednotný systém tříd. Bylo stanoveno šestnáct tříd. Tím byl položen základ důležitý pro jednotný vývoj sociálního pojištění, především v dávkovém systému. U všech druhů pojištění bylo stanoveno jednotně nemocenské, které bylo konstruováno tak, že u nižších tříd bylo relativně vyšší a u vyšších tříd relativně nižší. Jednotně byla stanovena také u dělnického a hornického pojištění výše peněžitých dávek v mateřství pro pojištěnky a manželky pojištěnců. U úřednického pojištění byla ponechaná odlišná úprava (z důvodu odchylného nároku na plat v době mateřství). Předpisy byly sjednoceny v rámci českých zemí a Slovenska. Dále bylo jednotně upraveno pohřebné, které bylo stanoveno fixními částkami u pojištěnců podle tříd, u manželek částkou 1500 Kčs a u ostatních rodinných příslušníků podle věku buď částkou 500 Kčs, 1000 Kčs, nebo 1300 Kčs. V dělnickém a úřednickém krátkodobém pojištění byla nově upravena výše pojistného na 6 %. V dlouhodobém pojištění se stanovovaly nově zvyšovací částky a pojistné na základě nových tříd. V dlouhodobém dělnickém a slovenském hornickém pojištění bylo zavedeno jednotné výbavné, odstupňované na základě tříd částkou mezi 500 a 1500 Kčs. Obnoveno bylo v dělnickém a hornickém pojištění odbytné (taktéž odstupňované podle tříd ve výši 600 až 2600 Kčs). Cílem tohoto zákona bylo relativně zvýšit dávky snížené pod tlakem okupantů a přizpůsobit dávky nové cenové a mzdové hladině.

Celý soubor těchto zákonů představuje důležitý mezník ve vývoji československého sociálního pojištění i sociální politiky. Jednalo se v nich o snahu unifikovat a postavit základ pro další jednotný vývoj. Přesto jimi ale nebyly odstraněny zásadní rozdíly v důchodovém pojištění, zejména v pojištěním

provizním.<sup>368</sup> Tento soubor zákonů byl považován za přechodnou úpravu do doby nabytí účinnosti národního pojištění.

Při legislativních pracích na osnovách těchto zákonů zaujímala zcela vůdčí postavení ÚRO,<sup>369</sup> z čehož je jasné patrný značný nárůst její moci v poválečném období. Proti tomuto postupu se stavěli mnozí představitelé politických stran.

### **Transformace organizace pojištění, první etapa ve výstavbě národního pojištění**

Po druhé světové válce panovala v sociálním pojištění velká organizační roztržitost. Primárním úkolem národního pojištění mělo být organizačně sjednotit všechny druhy a všechna odvětví pojištění v jeden rozsáhlý administrativní a finanční celek. Jen jediný nositel měl provádět v celém Československu krátkodobé i dlouhodobé pojištění. Mělo se tak dít jednotně a na společný účet, ale ne centrálně. Nový nositel pojištění tak měl činit prostřednictvím svých územních organizačních složek.<sup>370</sup> Organizační sjednocení mělo být první etapou při budování národního pojištění. Obecně bylo považováno za etapu nejsnazší, která měla zároveň představovat pevný základ pro další zdárný průběh výstavby národního pojištění.<sup>371</sup>

Nová organizace pojištění se měla uskutečnit na základě několika zásad.<sup>372</sup> Měla být nově jednotná po stránce věcné

---

<sup>368</sup> Z tohoto důvodu byl později vypracován další zákon o sjednocení některých předpisů o sociálním pojištění, který se snažil vyrovnat rozdíly jednotnou celostátní úpravou dávkových a úhradových předpisů jednotlivých odvětví důchodového pojištění. VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart 36, inv. j. 39b.

<sup>369</sup> Kulhánek, František: *Revoluční odborové hnutí a sociální pojištění (K ustavujícímu sjezdu ROH ve dnech 19.–22. 4. 1946)*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 50.

<sup>370</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6.

<sup>371</sup> Srov. Gallas, Jan: *Národní pojištění, jeho zásady, organizace a vývoj*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 20.

<sup>372</sup> Srov. Koloušek, Jan: *Organizace národního pojištění*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 37.

i územní. Všechna odvětví pojištění měl provádět společný organizační aparát, čímž by došlo k administrativním, personálním i hospodářským úsporám a účelnému vyrovnání možných rizik. Pojištění měl provádět na celém území jediný nositel pojištění. Územní rozsah a sídla jednotlivých organizačních složek nositele pojištění měly být zvoleny tak, aby byla všechna zařízení co nejpřístupnější všem pojištěncům, a zároveň tak, aby byly administrativně a hospodářsky co nejvíce účelné. Administrativní stupňovitost měla být provedena na podkladě regionálního členství. Slovenští činitelé nejprve požadovali, aby slovenské území tvořilo v organizaci národního pojištění zvláštní celek, čemuž by vyhovovalo trojstupňové uspořádání organizačních složek – ústřední, zemské a okresní.<sup>373</sup> 4. června 1945 byla uskutečněna dohoda vlády a SNR, v níž bylo stanoveno, že sociální pojištění je společnou věcí českých zemí a Slovenska.

Pokud mělo dojít k sociálnímu zabezpečení pracujících na základě systému národního pojištění, a ne na základě státního zabezpečení, bylo třeba pro toto pojištění vytvořit vlastní samostatnou organizaci a správu, která by byla odlišná od organizace a správy státní. Správa měla být dána do rukou pojištěnců. Pojištění mělo být spravováno samosprávně a nezávisle na státní správě. Osoby ve správě měly být voleny, ale jako potřebné bylo vnímáno, aby byly dostatečně odborně kvalifikované. Volby měly mít stejné zásady jako všechny ostatní volby do samosprávných orgánů. Měly být přímé, tajné na základě systému poměrného zastoupení. Státní správa měla mít pouze vrchní dozor nad prováděním pojištění. Tento dozor mělo vykonávat Ministerstvo ochrany práce a sociální péče. Měly být vybudovány i orgány, kterým by byl svěřen úkol přezkoumávání rozhodnutí nositele pojištění. Přezkoumávání rozhodnutí bylo třeba vyhradit orgánům státní správy

---

<sup>373</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6; Srov. Koloušek, Jan: Organizace národního pojištění. In: Svěpomoc, r. 53, s. 38.



nezávislým na nositeli pojištění a nadaným pravomocí činit závazná rozhodnutí jak pro nositele pojištění, tak pro zúčastněné strany.

V srpnu 1945 zahájila na své první schůzce v Trenčianských Teplicích činnost skupina odborníků, jíž připadl úkol vytvořit návrh organizace národního pojištění.<sup>374</sup> Byla vytvořena komise pro organizaci národního pojištění.<sup>375</sup> Práce této skupiny na přípravách nové organizace se měla řídit zásadami, jež byly stanoveny v memorandu ÚRO z července 1945. Nejprve bylo navrženo zřídit Ústřední národní pojišťovnu v Praze, Národní pojišťovnu pro Čechy, Moravu a Slezsko a Národní pojišťovnu pro Slovensko a okresní národní pojišťovny. Vedení těchto pojišťoven mělo být svěřeno orgánům voleným z řad pojištěnců. Skupina odborníků již během léta roku 1945 schválila koncepci organizace, na jejímž základě byl vytvořen návrh dekretu prezidenta republiky o vybudování národního pojištění. V létě 1945 se totiž počítalo, že bude možné zavést novou organizaci prezidentským dekretem ještě před zahájením působnosti Národního shromáždění. Tento dekret měl stanovit organizaci a hlavní principy národního pojištění.<sup>376</sup> Dále bylo dohodnuto, že by návrhy materiálně právních úprav k vytvoření nového pojištění předkládal již nově vzniklý jediný nositel pojištění – Ústřední národní pojišťovna. Novou organizaci se však zavést dekretem nepodařilo.

Návrh komise pro organizaci byl předložen ministerstvu ochrany práce a sociální péče v polovině září 1945.<sup>377</sup> Ministerstvo návrh projednávalo v připomínkovém řízení, na jehož základě došlo k přepracování návrhu, a následně byl předložen vládě v polovině listopadu 1945.

---

<sup>374</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6.

<sup>375</sup> Práce v této komisi se účastnili zejména: dr. Brejla, dr. Hlaváček, Hojč, dr. Kadlečík, dr. Kulhánek, dr. Koloušek, dr. Levíček, dr. Mařík, Rudolf Novák, dr. Šikl, dr. Werner a dr. Zeman. VOA ČMKOS, fond KDO, kart. 13, inv. j. 60.

<sup>376</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/6.

<sup>377</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 2, inv. j. 1/6.

Dne 28. října 1945 došlo k ustanovení Prozatímního národního shromáždění, proto již nemohlo dojít k realizaci organizace národního pojištění na základě vyhlášení prezidentského dekretu, jak s tím odborná komise původně počítala. Z tohoto důvodu došlo k vydání jen dekretu č. 93/1945 Sb., který byl pouhým prozatímním opatřením a který byl prováděn na základě vyhlášky ministra ochrany práce a sociální péče č. 558/1945 Úř. 1. Tímto dekretem byla legalizována revoluční opatření z doby po osvobození a alespoň částečně upravena organizace pojištění v českých zemích.

Od listopadu 1945 bylo pokračováno v přípravách návrhu zákona o organizačním vybudování národního pojištění. Osnova byla znovu projednávána a upravována v prosinci 1945 a lednu 1946. Následně byla předložena v únoru vládě,<sup>378</sup> která návrh projednala a schválila 26. dubna 1946. Vláda návrh následně předložila 7. května pod číslem 406 Prozatímnímu národnímu shromáždění.<sup>379</sup>

V návrhu č. 406 byly v deseti základních člancích vymezeny hlavní zásady budoucího národního pojištění. Za těmito články následovaly tři hlavy. První hlava pojednávala o organizaci a působnosti Ústřední národní pojišťovny (ÚNP), jejích územních složek, orgánů, zaměstnanců a státním dozoru. Druhá hlava se týkala organizace a působnosti pojišťovacích ústavů a soudů a ve třetí hlavě bylo pojednáváno o přechodu na novou organizaci a zrušení dosavadních sociálně pojišťovacích ústavů. Jediným nositelem pojištění měla být Ústřední národní pojišťovna, která se skládala z ústředí a z územních organizačních složek. Územní organizační složky na středním stupni měly být členěny podle zemí a měly jimi být Národní pojišťovna v Praze, Brně a Bratislavě. Na prvním stupni představovaly organizační složky okresní národní pojišťovny,

---

<sup>378</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 29, inv. j. 10/b.

<sup>379</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 2, inv. j. 1/6; Viz také Kulhánek, František: *Sněmovní tisk č. 406*. In: *Svépomoc*, r. 53, s. 66–68.

kteře měly mít shodné obvody se správními okresy. Územní organizační složky měly být jen složkami Ústřední národní pojišťovny, která by byla právníkou osobou jako celek. V ústředí a územních organizačních složkách měly být vybudovány hierarchicky správní funkcionářské i byrokratické orgány.

Ústřední správní orgány měl představovat sbor delegátů, tvořený z členů všech tří správních sborů národních pojišťoven, představenstvo volené sborem delegátů, revizní komise ÚNP volená také sborem delegátů a ředitelství ÚNP, které bylo navrženo jako pětičlenné, v čele s ústředím ředitelem. Orgány národní pojišťovny měly být správní sbor, revizní komise a ředitelství národní pojišťovny v čele s vrchním ředitelem. Orgány okresní národní pojišťovny měly být obdobné. Ředitelství bylo ve všech případech správním orgánem byrokratickým. Všechny ostatní orgány byly zastupitelské. Pojištěnci měli volit přímo a tajně členy správních výborů okresních národních pojišťoven, kteří pak nepřímó volili ostatní zastupitelské orgány okresních národních pojišťoven a národních pojišťoven. V zastupitelských orgánech ústředí mělo Slovensko vyhřazenou jednu třetinu členů.

Ve všech ředitelstvích byla zajištěna účast zdravotních odborníků, kterým náležela funkce zvláštního ředitele zdravotní služby. U okresních národních pojišťoven měl řídit zdravotní službu vedoucí lékař. Ústředí připadala veškerá vedoucí a řídicí činnost. Správa národního pojištění byla vyhřazena představenstvu. Sbor delegátů měl poskytovat pouze obecné směrnice pro činnost a schvalovat finanční a hospodářské plány a účetní uzávěrky. Výkonným orgánem mělo být ústřední ředitelství.

Národní pojišťovny měly dle návrhu provádět dlouhodobé pojištění a dozor nad činností okresních národních pojišťoven, správní sbor správu. Ředitelství bylo výkonným orgánem. Okresní národní pojišťovny měly předepisovat

a vybírat pojistné, provádět nemocenské pojištění a spolupůsobit v ostatních odvětvích pojištění. Správu měl provádět správní výbor, výkonným orgánem byl ředitel.

Státní dozor připadal MOPSP v zastoupení celé státní správy. Nový nositel pojištění by měl jedno ústředí, tři střední složky a složky prvního stupně v počtu korespondujícím s počtem správních okresů (kolem 120), tedy kolem 124 organizačních jednotek.

Prozatímní národní shromáždění nestačilo návrh č. 406 před svým rozpuštěním projednat, protože se v květnu 1946 uskutečnily volby, po kterých bylo ustanoveno Ústavodárné národní shromáždění a nová vláda jmenovaná 2. července 1946 v čele s Klementem Gottwaldem. Následně 8. července 1946 předstoupil Gottwald před Ústavodárné shromáždění a přednesl programové prohlášení vlády. Na základě programu mělo dojít k zabezpečení dvouletého plánu obnovy a výstavby republiky v letech 1947 a 1948.

Již 16. července 1946 bylo vládním usnesením o přípravných opatřeních k provádění programu vlády uloženo ministru sociální péče, aby předložil návrh opatření na vyrovnání rozdílů mezi jednotlivými odvětvími veřejnoprávního důchodového pojištění v zemích českých a na Slovensku, osnovu zákona o dobudování národního pojištění, osnovu rámcového zákona, který by se stal podkladem pro vybudování sociální péče pro občany, kteří pro svůj sociální a zdravotní stav jsou odkázáni na pomoc a podporu, a návrh opatření k nejširší péči o matku a dítě, k zvýšení populace, k přeškolení válečných a jiných invalidů, aby mohli být začleněni do práce (měla být uvážena možnost svěřit tuto činnost velkým podnikům, hlavně národním).<sup>380</sup>

V odborné komisi po volbách panovala představa, že bude možné organizačně sjednotit dosavadní odvětví sociálního

---

<sup>380</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 17, inv. j. 26/1.

pojištění a jeho ústavy v jeden jednotný pro všechny druhy pojištění v celé republice ještě koncem roku 1946 či na počátku roku 1947. První etapa byla nejlépe připravena a předpokládalo se, že nevyvolá žádné problémy finančního rázu.<sup>381</sup>

Návrh organizačního zákona neprojednalo do února roku 1948 ani Ústavodárné shromáždění. Do roku 1946 byly přípravné práce k uskutečnění národního pojištění soustředěny v ÚRO, v jednotlivých odborných komisích. V roce 1946 se začaly o jednání více zajímat a zasahovat do jeho průběhu politické strany. V listopadu 1946 se uskutečnilo jednání zástupců ÚRO a politických stran.<sup>382</sup> Na tomto jednání došlo ke shodě, že je potřeba národní pojištění uskutečnit co nejrychleji a nemělo by se odkládat až po skončení dvouletého hospodářského plánu. Zároveň se zástupci shodli na tom, že není možné uskutečnit národní pojištění v žádném případě najednou, ale že musí být uskutečněn tak, jak bylo navrhováno již od roku 1945, po etapách. Bylo dohodnuto, že organizační forma pojištění má být trvalého rázu, a ne přechodná. I nadále však panovala řada rozporů mezi politickými stranami na jedné straně a odbory na straně druhé. Národní socialisté navrhovali, aby okresní národní pojišťovny byly samostatnými právníckými osobami. Všechny ostatní strany a ÚRO byly proti tomuto návrhu. Národní pojištění dle nich mělo být zcela jednotné s jediným nositelem pojištění – Ústřední národní pojišťovnou. Národní socialisté nakonec svůj návrh po projednání s předsedou své strany Zenklem (v té době místopředsedou vlády) stáhli.<sup>383</sup>

Další jednání probíhala až do jara 1947, ale nepodařilo se dospět k jednotné osnově bez různých eventualit a pozměňovacích návrhů. Začalo být jasné, že nebude možné dosáhnout dohody ve většině sporných otázek bez přímé účasti

---

<sup>381</sup> Tamtéž.

<sup>382</sup> Tamtéž.

<sup>383</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 14, inv. j. 16/3.

politických exponentů Národní fronty. Přípravy národního pojištění se stále více protahovaly. Z tohoto důvodu se 2. dubna 1947 z podnětu Antonína Zápotockého uskutečnila zvláštní schůze Národní fronty.<sup>384</sup> Na této schůzi bylo usneseno, že národní pojištění bude vytvořeno jako společné dílo Národní fronty, ROH a zájmových organizací, a nebude předmětem politické licitace. Dále byl ujednán vznik politické komise Národní fronty pro přípravu národního pojištění.<sup>385</sup> Komise měla řešit zásadní otázky a dávat pokyny třem svým odborným subkomisím pro organizaci národního pojištění, pro důchodové pojištění a pro nemocenské pojištění, které byly utvořeny v podstatě z bývalých odborných komisí. Komise potom v rychlém sledu od 13. června 1947 do 16. ledna 1948 přepracovala osnovu organizačního zákona a zákona o národním pojištění nemocenském a sama vypracovala osnovu národního pojištění důchodového.<sup>386</sup> Práce na osnově nemocenského pojištění byly ukončeny v srpnu 1947, na organizační osnově v prosinci téhož roku a na důchodovém pojištění na počátku roku 1948. I přesto nadále nepanovala mezi jednotlivými zástupci shoda v řadě otázek. Rozpory měly být řešeny přímo v Národní frontě v únoru 1948.<sup>387</sup>

V září 1947 politická komise Národní fronty znovu projednávala osnovu zákona o organizačním vybudování národního pojištění a připomínky k ní jednotlivých politických stran a ÚRO. Opět se strhla diskuse o tom, jestli mají jednotlivé osnovy vstoupit v platnost najednou, nebo po etapách a jaký má

---

<sup>384</sup> Srov. Popel, Zdeněk: *Proč to nešlo*. In: *Svépomoc*, r. 55, s. 47; též *Vláda jedná o národním pojištění*. In: *Svépomoc*, r. 55, s. 36–37 a Deyl, Zdeněk: *O národním pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*, In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století*, sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 152.

<sup>385</sup> V komisi se prací účastnili zejména: dr. Zdeněk Popel, dr. Jan Gallas, dr. František Kraus, dr. Bohumír Šmýd, dr. Josef Nestával, ing. Viktor Boháč, dr. Josef Talacko, dr. Vladimír Werner, Josef Hojč, dr. Pavel Rosa, SOR Juraj Šén a Ferdinand Dvorín; za ÚRO dr. František Vavříčka a Václav Cipro. VOA ČMKOS, fond KDO, kart. 13, inv. j. 60.

<sup>386</sup> Popel, Zdeněk: *Proč to nešlo*. In: *Svépomoc*, r. 55, s. 47.

<sup>387</sup> Viz Deyl, Zdeněk: *O národním pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*, In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století*, sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 152.

být počet organizačních stupňů, zda má být organizace dvou- nebo třístupňová.<sup>388</sup> Dalšími spornými body bylo postavení lékařů v novém systému a také to, zda mají být orgány pojišťoven jmenovány nebo voleny. Mezi 13. a 21. říjnem 1947 pak na základě této diskuse připravila organizační subkomise nový návrh. Průběh jednání byl velmi bouřlivý. Jednotliví členové subkomise začali prosazovat stanoviska svých politických stran. 5. prosince 1947 ÚRO projednávala ve svém představenstvu zprávu o stavu jednání v komisi NF. Předsednictvo schválilo návrh komise, zakročit co nejdříve u předsednictva Národní fronty a požadavek na svolání schůze politické Národní fronty nejpozději do poloviny prosince téhož roku. Tato schůze měla rozhodnout o dalším postupu při jednáních a uskutečňování národního pojištění a na základě dohody měly být překonány a odstraněny všechny neshody v organizačních otázkách. Některé rozpory se ale až do února roku 1948 vyřešit nepodařilo.

Podívejme se nyní podrobněji, jaké byly nejčastější připomínky vznášené v průběhu projednávání organizačního zákona k této navrhované osnově. Úřad předsednictva vlády – Generální sekretariát Hospodářské rady vyslovil v připomínkovém řízení obavu, že přesun pojistných dávek na zaměstnavatele zvýší výrobní náklady, což povede k zdražení výrobků. To by ale ohrozilo vládní politiku směřující ke snížení cenové hladiny. S ohledem na stav státní pokladny namítal Generální sekretariát, že jsou požadavky, které klade osnova zákona na státní rozpočet, příliš vysoké a že za současné situace je navrhovaná úprava pro stát neúnosná.<sup>389</sup> Ministerstvo výživy a ministerstvo průmyslu žádaly, aby správa národního pojištění byla svěřena nejen pojištěncům, ale i podnikatelům, protože jsou to právě zaměstnavatelé, kteří mají nést celé finanční břemeno národního pojištění. Bylo připomínkováno, že je třeba, aby

---

<sup>388</sup> Tedy ústřední a okresní nebo ústřední, zemská a okresní.

<sup>389</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 14, inv. j. 16/3.

i podnikatelé mohli kontrolovat hospodaření nositelů národního pojištění.<sup>390</sup>

Velká diskuse se strhla ohledně voleb do okresních národních pojišťoven. Národní socialisté, strana lidová a demokratická strana požadovali přímé a tajné volby na základě kandidátních listin a užití principu poměrného zastoupení. KSČ, KSS a odbory zastávaly stanovisko, že kandidátní listiny nemají být sestavovány politickými stranami, ale mají být navrhovány ROH a zájmovými organizacemi osob samostatně výdělečně činných. Národní socialisté, lidovci a demokraté prosazovali zachování úrazových pojišťoven v Praze, Brně a Bratislavě s malou ústřednou. Požadovali zachování zvláštních úřednických, hornických, závodních a jiných pojišťoven vedle společných okresních národních pojišťoven. Demokratická strana žádala vytvoření dvou samostatných nositelů nemocenského pojištění v Praze a v Bratislavě. Lidová strana se stavěla proti navrhovanému oprávnění Ústřední národní pojišťovny zřizovat a provozovat lékárny.<sup>391</sup>

### **Příprava nemocenského národního pojištění**

Cílem nemocenského národního pojištění nemělo být pouze sjednocení a vylepšení dosud platných zákonů a předpisů, ale také rozšíření pojištění na všechny pracující členy československého národa. Na osoby samostatně hospodařící, zemědělce, živnostníky, obchodníky a příslušníky svobodných povolání. Všichni tito měli být nově povinně pojištěni. Do pojištění měli být zahrnuti i spolupracující členové rodin osob samostatně výdělečně činných. Pojištění se mělo vztahovat i na vojáky, četníky a příslušníky svazů národní bezpečnosti a dále na zaměstnance, kteří byli do té doby z pojištění vyňati, protože

---

<sup>390</sup> Tamtéž.

<sup>391</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 14, inv. j. 16/3 a VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 14, inv. j. 15/2.



měli v případě nemoci nárok po dobu jednoho roku na služné (jednalo se o zaměstnance státu a obcí), posledními nově podléhajícími pojištění byly osoby vykonávající tzv. vedlejší zaměstnání. Do okruhu pojištěnců přibyli také důchodci úrazového pojištění. Pojištění mělo dle výpočtů přímo podléhat přibližně 5 milionů osob.<sup>392</sup>

Pojistná povinnost vyplývala přímo ze zákona a neměla být vázána na splnění přihlašovací povinnosti ani na fakt, jestli bylo pojistné zapláceno, nebo nikoli. V pojištění mělo být možné dobrovolně pokračovat. Oproti dosavadnímu stavu měly být zlepšeny nároky plynoucí z pojištění, které měly být srovnány na dosavadní úroveň nemocenského pojištění soukromých zaměstnanců.

V poválečné době bylo podle soudobého mínění hlavním úkolem nemocenského pojištění poskytovat věcné dávky všem bez rozdílu. Do nemocenského pojištění měly být převedeny podle návrhu také všechny úkoly, které dosud prováděli nositelé dlouhodobého pojištění a úrazové pojišťovny, pokud měly vztah k nemocenskému pojištění nebo mohly být splněny jeho prostředky. Jednalo se hlavně o léčebnou péči (zábranou a nápravou), kterou do té doby prováděla Ústřední sociální pojišťovna a Všeobecný penzijní ústav, a péči o osoby se sníženou pracovní schopností.

Hlavním cílem nemocenského národního pojištění mělo být zlepšení zdravotního stavu celého národa. Postupně mělo dojít k rozvoji široce pojaté preventivní a zábranné léčebné péče. Zákon o národním pojištění nemocenském měl zaručit dávky v nemoci a v mateřství více než 90 % obyvatel ČSR. Měl zajistit pojištěnce a jeho rodinu při pracovní nezpůsobilosti způsobené nemocí. Při léčbě se mělo využívat všech dostupných prostředků moderní lékařské vědy, účelným a hodnotným léčením měla být zkrácena doba nemoci a pracovní

---

<sup>392</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 37, inv. j. 45a.

neschopnosti na co nejnížší míru. Nemocenské národní pojištění tak mělo jít ruku v ruce a být pomocníkem k mobilizaci pracovních sil, které se staly po válce velmi důležitou součástí obnovy hospodářské úrovně a zvýšení jejich pracovní výkonnosti. Velmi měly být také zlepšeny dávky v mateřství, které se tím pádem měly stát významným činitelem populační politiky a zvyšování porodnosti.<sup>393</sup>

Již v původní osnově zákona o vybudování národního pojištění, předložené Prozatímnímu národnímu shromáždění jako parlamentní tisk č. 406, bylo navrženo odstranění roztržitosti nositelů pojištění. Ústřední národní pojišťovna se měla podle této osnovy stát jedinou nositelkou nemocenského i důchodového pojištění. Tato nepřijatá osnova měla již v roce 1946 odstranit dosavadní spleť českých a slovenských materiálních předpisů a sjednotit je do jednoho zákona. Doposavad byly různé zaměstnanecké kategorie pojištěny podle různých zákonů. Roztržitost pojištění vedla k velkým rozdílům a tříštění agendy pojišťoven a také k velké nehospodárnosti.

V září roku 1945 se sešla v Ryjicích u Ústí nad Labem malá skupina odborníků jmenovaných ÚRO a dala zde vzniknout komisi pro přípravu národního pojištění nemocenského. Tato komise byla následně dle místa svého zrodu nazývána komisí ryjickou a jejím předsedou byl Bohumír Šmýd.<sup>394</sup> Komisi byly dány jen rámcové direktivy a samotná úprava nemocenského pojištění byla ponechána iniciativě jejich členů. Dle daných direktiv<sup>395</sup> měly být sloučeny dosavadní roztržitěné předpisy zákonů o veřejnoprávním nemocenském pojištění (horníků, dělníků, soukromých zaměstnanců ve vyšších

---

<sup>393</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 37, inv. j. 45a.

<sup>394</sup> V komisi pracovali na přípravě osnovy nemocenského pojištění zejména ing. Bělina, MUDr. Břeský, MUDr. Janouch, dr. John, dr. Mimra, dr. Orel, dr. Šmýd a dr. Zeman. VOA ČMKOS, fond KDO, kart. 13, inv. j. 60.

<sup>395</sup> Viz VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 37, inv. j. 45a a podrobný článek jednoho ze členů ryjické komise Dr. Mimry v časopise Svěpomoc. Mimra, Stanislav: *Národní pojištění nemocenské*. In: Svěpomoc, r. 54, s. 249–250.

službách a veřejných zaměstnanců a hornických, dělnických i úřednických důchodců), do pojištění měly být zahrnuty všechny osoby samostatně výdělečně činné, měla být pozdvižena úroveň pojištění v jeho celku minimálně na úroveň pojištění soukromých zaměstnanců a dle možností mělo být pojištění vylepšeno, zároveň mělo být pojištění co nejméně finančně nákladné, proto měl být zvolen takový systém, který by umožňoval administrativní úspory. I když bylo rámcových direktiv jen pár, nebylo zcela jednoduché vytvořit na jejich základě návrh zákona. Jedním z největších problémů, který komise řešila, bylo, jak do pojištění zapojit samostatně výdělečné osoby.<sup>396</sup> Byly navrženy dvě alternativy řešení.<sup>397</sup> Jedna počítala s nárokem na nemocenské, a druhá nikoli. Důvodem k zvažování tohoto nároku bylo, že osoby samostatně hospodařící často i pokud onemocněly, nezůstaly zcela bez výdělku. Dalšími problémy, které bylo nutné vyřešit, bylo postavení lékařů v novém nemocenském pojištění a otázka, jak má být koncipována samotná léčebná péče.<sup>398</sup> V otázce postavení lékařů nakonec došlo ke shodě, že všichni budou automaticky ve smluvním zaměstnaneckém poměru k nositeli pojištění, čímž byla zachována soukromá lékařská praxe. V druhé otázce se prosadil návrh ÚRO, aby léčebná péče zůstala ponechána nemocenskému pojištění.

Původní ryjický návrh byl několikrát přepracován v celé řadě dalších porad.<sup>399</sup>

Komise pro nemocenské národní pojištění ukončila práci v březnu 1946 a její návrh byl předložen ÚRO,<sup>400</sup> která jej projednala a došla k závěru, že navrhovaná osnova odstraňuje dosavadní roztříštěnost předpisů o veřejnoprávním sociálním

---

<sup>396</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 29, inv. j. 10/b.

<sup>397</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 37, inv. j. 45a.

<sup>398</sup> Srov. Kulháněk, František: *Suum cuique*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 33–35.

<sup>399</sup> Dvakrát se jednalo v Poděbradech, poté v Mšeném, ve Velichovkách, Rájčkových Teplicích, Zlenicích, Klánovicích a v Praze. Viz Mimra, Stanislav: *Národní pojištění nemocenské*. In: Svěpomoc, r. 54, s. 249.

<sup>400</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 14, inv. j. 15/1; srov. *Národní nemocenské pojištění je připraveno*. In: Svěpomoc, r. 54, s. 106.

pojištění, nečiní rozdíly mezi pojištěnci, vyrovnává nároky dělníků s nároky úřednického pojištění, rozšiřuje okruh pojištěnců a jejich rodinných příslušníků, zlepšuje a rozšiřuje jejich nároky,<sup>401</sup> dává možnost rozsáhlého a jednotného plánování léčebné péče a tím i dobrý základ pro boj proti nemocnosti. Dále došla ÚRO ke shodě, že osnova stanovuje pojistné tak, že bude hospodářsky únosné pro pojištěnce i podniky a že dává předpoklady pro zjednodušení administrativy a zhospodárnění správy pojištění a tím vším tvoří příznivé předpoklady pro následné vybudování důchodového národního pojištění.<sup>402</sup>

Nejprve bylo předpokládáno, že návrh by mohl být projednán co nejdříve ve vládě a pak předložen ještě Prozatímnímu národnímu shromáždění, tak by mohl zákon vstoupit v platnost zároveň s organizačním sjednocením, s jehož uzákoněním se počítalo ještě v rámci PNS nebo jen velmi záhy po něm. První připomínkové řízení ale skončilo až v létě 1946. Jeho výsledky zpracovávalo tímto úkolem pověřené Ústředí nositelů pojištění až do 14. února 1947. Původní osnova byla

---

<sup>401</sup> Dávková část nemocenského pojištění byla vybudována na moderních základech. Míra nároků byla zvýšena a byly zavedeny i zcela nové dávky. Věcné dávky byly zlepšeny v několika oblastech. Kromě lékařského ošetření, léků, léčení a terapeutických pomůcek měly být poskytovány i pomůcky ortopedické. Pojištěnec a jeho rodinní příslušníci měli mít nárok na bezplatné ošetřování a léčení ve veřejné nemocnici, porodnici nebo jiném léčebném ústavu s právem veřejnosti. Jako zcela nová dávka byla zaváděna výpomoc v rodině. Zlepšovala se i pomoc v mateřství a dětská výbavička. Bylo poskytováno ošetření zubů, pomoc při neplodnosti a při znetvoření a jiných tělesných vadách, které měly nepříznivý vliv na výkon povolání. Pojišťovna měla bezplatně poskytnout pomocné prostředky a uhradit náklady na potřebné zákroky a ošetření. Peněžité dávky nemocenského pojištění byly taktéž zlepšeny. Nemocenské mělo být vypláceno ode dne, kdy již nebyl nárok na mzdu, rodinným příslušníkům měla být vyplácena podpora ve výši plného nemocenského po celou dobu, kdy byl pojištěnec ústavně léčen. Porodné se vyplácelo za každé narozené dítě a peněžité pomoc v mateřství se taktéž prodlužovala. Protože bylo z důvodu stálého nedostatku pracovních sil zřejmé, že nebude možné zajistit výpomoc v rodině personálně, zaváděla se i peněžité náhrada za tuto výpomoc. Pohřebné se stanovovalo jednotně. VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 14, inv. j. 15/1; Srov. Mímra, Stanislav: *Národní pojištění nemocenské*. In: Svěpomoc, r. 54, s. 249.

<sup>402</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 37, inv. j. 45a; srov. Mímra, Stanislav: *Národní pojištění nemocenské*. In: Svěpomoc, r. 54, s. 250.

přepracována na základě vznesených připomínek a poté zahájila jednání o pozměněném návrhu Národní fronty.

2. dubna 1947 došlo k dohodě mezi ÚRO a Národní frontou. Bylo ujednáno, že členové Národní fronty co nejdříve jmenují k jednání o osnově zákona své odborné zástupce. Tito zástupci měli za úkol tlumočit stanoviska politických stran ÚRO a měli se podílet na přípravě projednávání návrhu v NF. Byla vytvořena nová společná komise Národní fronty pro přípravu národního pojištění. Hned v zápětí projednala a schválila návrh osnovy plenární schůze ÚRO. Postup prací stále více vázl. 20. června 1947 vydalo předsednictvo ÚRO komuniké, ve kterém zcela odmítlo, že by uskutečnění nemocenského národního pojištění mohlo být odloženo. V červnu také byla uskutečněna schůze zástupců politických stran NF a ÚRO, na níž byly projednávány připomínky jednotlivých členů NF. Bylo dohodnuto, že o připomínkách bude jednat ještě subkomise NF, která tak učinila 2. až 10. července. Většina připomínek byla vyřízena kladně, ale i přesto panovaly nadále rozpory. Československá strana lidová měla zásadní námitky proti tomu, aby byla Ústřední národní pojišťovna oprávněna zřizovat a provozovat lékárny, dále proti formulaci ustanovení o státním příspěvku. Zdůrazňovala, aby byly v osnově zákona o národním pojištění nemocenském vytyčeny úkoly, na jejichž provádění má přispívat stát a na pozdější dobu si vyhrazovala zaujetí stanoviska k sazbám pojistného. Lidová strana vznesla také požadavek, aby osobám samostatně výdělečně činným byly poskytovány zcela stejné dávky v nemoci a bylo jim vypláceno plné pojistné i po dobu ústavního léčení. Spolu s Demokratickou stranou prosazovali lidovci zcela svobodnou volbu lékaře. Československá strana národně socialistická žádala bezplatné léčení pojištěnců a jejich rodinných příslušníků ve veřejných i soukromých léčebných ústavech po časově neomezenou dobu a výplatu nemocenského po dobu dvou let ve výši 100 % mzdy. ÚRO vznesla spolu s KSČ požadavek, aby byla podpůrná doba

v mateřství prodloužena z 12 na 18 týdnů.<sup>403</sup> Osnova zákona o národním pojištění nemocenském byla znovu upravována a projednávána a tato jednání nebyla ukončena před únorem roku 1948. Následně byla vtělena jako jedna ze součástí do zákona o národním pojištění.

### **Příprava důchodového národního pojištění**

Příprava třetí složky národního pojištění, pojištění důchodového byla o mnoho komplikovanější než zpracování dvou složek předchozích. Pro přípravu národního důchodového pojištění byla také vytvořena vlastní komise,<sup>404</sup> která byla postavena před nelehký úkol, neboť problematika důchodového pojištění byla a je o mnohem složitější než problematika pojištění nemocenského. Důchodové pojištění bylo mnohem více závislé a provázané s národním hospodářstvím. Ve společnosti i mezi politickými stranami mu byla taktéž věnována mnohem větší pozornost než nemocenskému pojištění.<sup>405</sup>

První návrh osnovy zákona o národním pojištění důchodovém byl připraven na konci února 1946. Byla navržena v zásadách osnova, která znamenala novelizaci určitých ustanovení jednotlivých sociálně pojišťovacích zákonů na území celé ČSR a současně unifikaci předpisů v různých odvětvích důchodového pojištění. Osnova předpokládala jednotnou úpravu čekací doby, jednotnou výši základní částky důchodů a provizí. Dále měla činit výše státního příspěvku polovinu základních částek vyplácených důchodů. Byly vyprojektovány taktéž podmínky pro nárok na starobní důchod, předpisy o souběhu

---

<sup>403</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 29, inv. j. 34/14a.

<sup>404</sup> V komisi pro důchodové pojištění pracovali zejména: dr. Brejla, ing. Bulina, dr. Citterbart, dr. Gallas, dr. Chytilová, dr. Jindřich, dr. Kadlečík, dr. Kalivoda, dr. Levíček, dr. Mařík, Jaroslav Novotný, dr. Niepel, dr. Polipský, dr. Emil Svoboda, dr. Vrba, dr. Werner a dr. Antonín Zelenka. Jako spojka mezi komisí pro nemocenské a důchodové pojištění působil dr. Mimra. VOA ČMKOS, fond KDO, kart. 13, inv. j. 60.

<sup>405</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 29, inv. j. 34/10b.

důchodů, podmínky dobrovolného pokračování v pojištění a způsob výměry pojistného pevným procentem z výdělku. Průběh jednání o návrhu zákona byl velmi komplikovaný.

Na 28. listopad 1946 byla do Všeobecného penzijního ústavu svolána schůze sociálně pojišťovacích odborníků, na níž byla uskutečněna anketa o národním pojištění důchodovém. Byly zde projednávány zásadní otázky úprav důchodového pojištění, s jejichž problematikou seznamoval přítomné dr. Zelenka.

První základní otázkou bylo, kdy bude nejvhodnější zavést důchodové národní pojištění a odkdy by bylo vhodné, aby nabylo účinnosti. Dle některých přítomných bylo třeba počkat, protože zodpovězení tohoto problému bude možné až po formulaci osnovy zákona a následném zjištění, kolik bude národní důchodové pojištění stát. Na druhé straně panovala celkem shoda o nutnosti zavést důchodové pojištění pro všechny pracující co nejdříve. Druhou otázkou bylo, kdo všechno by měl spadat do okruhu pojištěných osob, zda má být tento okruh stejný jako u nemocenského pojištění, nebo ne. Jednalo se zejména o zařazení veřejných zaměstnanců a dále měli být z okruhu pojištěnců vyňati důchodci, kteří v nemocenském pojištění zahrnuti byli. V otázce veřejných zaměstnanců se přítomní shodli, že mají být z důchodového národního pojištění vyňati. Třetí projednávanou otázkou byla zásada jednoty pojištění, jednotného rizikového souboru a společné administrativy. Vzorem se mělo stát Slovensko, kde již veškerá odvětví pojištění prováděl jediný ústav, a to Ústřední sociální pojišťovna. Všichni přítomní se shodli na jednotnosti pojištění, rizikového souboru i na nutnosti zjednodušení administrativy, prostřednictvím jejího sjednocení.

Další vznesenou otázkou se stala otázka úhrady. Projednáván byl systém, jakým by měly být hrazeny náklady důchodového pojištění, byl zvažován dřívější kapitálový systém i systém průběžného financování (tzv. rozvrhový). Pátou

otázkou bylo, jakým způsobem by měly být konstruovány základní dávky, invalidní a starobní důchod. Zda mají být tyto dávky závislé na rodinném stavu, na výdělku, době a typu zaměstnání. I zde byly navrženy dvě možnosti. Dávky mohly být stanovovány buď pevnými částkami na ničem nezávislými, nebo na základě tzv. vyměřovacího základu a určitého procenta z něj. Podle názoru přítomných ale nebylo možné v ČSR zavést systém jednotného důchodu, protože jsou zde již závazky sociálního pojištění z minulosti. S výpočtem na základě vyměřovacího základu však vykrystalizoval další problém, kterým bylo jeho stanovení u osob samostatně výdělečně činných. V této souvislosti vyvstala i otázka, zda má důchod záviset na době pojištění, nebo na době zaměstnání. Důležité bylo také projednat podmínky invalidního a starobního důchodu. U starobních důchodů bylo třeba stanovit, kdy vzniká nárok a zda má být tento nárok podmíněn opuštěním dosavadního zaměstnání. U vdovského důchodu bylo třeba rozhodnout o jeho podmíněčnosti či bezpodmínečnosti.

Šestou projednávanou otázkou byl způsob převodu dosavadních důchodových systémů do jednotné soustavy národního pojištění. Již nabyté nároky měly být zachovány. S tímto problémem úzce souvisela další otázka, otázka starodůchodců a poživatelů státních starobních podpor. Problém byl, co učinit s osobami, které splňovaly materiální podmínky pro důchod, ale pojištěny vůbec nikdy nebyly, neboť je žádný zákon do pojištění nezahrnoval. Poslední otázkou bylo odškodňování úrazů a převod úrazového pojištění do pojištění důchodového, s nímž bylo již v té době zcela počítáno.<sup>406</sup>

Od 16. do 20. prosince 1946 probíhala další rozsáhlá série porad odborné komise o důchodovém národním pojištění v Rájeckých Teplicích na Slovensku. Nejprve byly diskutovány základní problémy důchodového pojištění. Dále bylo jednáno

---

<sup>406</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 18, inv. j. 27/2.



o možnosti zařadit osoby samostatně výdělečně činné do důchodového pojištění ještě před uskutečněním národního pojištění a o osnově zákona o sjednocení některých předpisů o veřejnoprávním důchodovém pojištění.<sup>407</sup>

Jednání se však stále více komplikovala, přibývaly nové a nové problémy a rozpory v zásadních otázkách. Byly zpracovávány stále nové a nové varianty osnovy. Z těchto důvodů byly stále ještě v červenci roku 1947 projednávány teprve zásady budoucího důchodového pojištění. Jedinou výjimku představovalo jen hornické penzijní pojištění, které bylo z naléhavých důvodů schváleno ÚNS již 6. března 1947.<sup>408</sup> Hornické penze byly zákonem o hornickém pojištění zvýšeny víc než pětinásobně. O hornickém pojištění bude pojednáno dále v samostatné podkapitole.

Od dubna 1947 však po dohodě ÚRO a zástupců Národní fronty byla osnova projednávána novou společnou komisí Národní fronty, o které bylo pojednáno již výše.

K legislativní přípravě zákona se přikročilo až v druhé polovině roku 1947. Ve dnech 29. srpna až 6. září 1947 proběhly další porady komise NF a ÚRO. Na těchto poradách byly v podstatě definitivně dohodnuty hlavní zásady budoucího pojištění. V jednotlivostech i v některých základních otázkách zastávali jiné mínění zástupci politických stran a zástupci ÚRO. Nakonec bylo dohodnuto, že národní pojištění sloučí veškerá dosavadní odvětví důchodového pojištění, že se tak uskuteční v podstatě na úrovni v té době nejlepšího pojištění (penzijního nebo hornického) a že se rozšíří pojištění i na osoby samostatně výdělečně činné. Národnímu pojištění důchodovému měly podléhat tytéž osoby jako nemocenskému pojištění, s dočasnou výjimkou dosavadních pragmatikálních zaměstnanců státu a zemí, přičemž nově přijatí po dni účinnosti zákona ale podléhat pojištění měli. Byla také ujednána zásada, že nárok na

---

<sup>407</sup> tamtéž

<sup>408</sup> Zákon č. 44/1947 Sb., o hornickém penzijním pojištění.

důchod má pojištěnec, který byl pojištěn aspoň čtyři roky v posledních pěti letech před pojistným případem. Bylo dosaženo shody, že nárok na starobní důchod bude mít pojištěnec starší 65 let, nebylo ale dosaženo dohody, zda mají mít kromě toho pojištěnci nárok na starobní důchod také po 15letém trvání pojištění při dosažení 60 let věku. ÚRO označila otázku věkové hranice 60 let za zásadní a trvala na ní, zástupci politických stran zastávali opačný názor. Dále bylo dohodnuto, že vdovský důchod má být v celém pojištění podmíněčný, ale nepodařilo se dojít shody na těchto podmínkách. ÚRO zastávala požadavek velmi mírných podmínek, naopak politické strany byly pro podmínky přísnější.

Dalším sporným tématem se staly sirotčí důchody, zejména otázka, do kolika let mají být poskytovány. Politické strany navrhovaly hranici 16 let, ÚRO 18 let. V oblasti úrazových dávek panovala celkem shoda jen s tou výjimkou, že politické strany se vyslovily pro zrušení všech dosavadních důchodů pozůstalých z dosavadního úrazového pojištění, ÚRO byla naopak pro jejich zachování, ale v menší míře. Všichni zástupci se také shodli, že je potřeba valorizovat dosavadní důchody, že pojistné bude činit 10 %, s úrazovým pojistným 11 %.

Po ukončení těchto porad byla zvolena zvláštní subkomise, pověřená textací zákona. Komise NF a ÚRO měla na začátku práce k dispozici dva elaboráty, již dříve vypracované, o národním pojištění důchodovém. Oba byly poté použity a byl z nich zpracován návrh nový.<sup>409</sup>

V říjnu 1947 došlo k dalším poradám v Trenčianských Teplicích a na jejich základě byla zpracována textace osnovy, která byla ale ještě v prosinci znovu upravována. 16.–17. prosince 1947 se uskutečnila mimořádná schůze představenstva ÚRO, která projednávala návrh osnovy

---

<sup>409</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., k 36, inv. j. 40b.

a stanovila zásadní směrnice pro další jednání zástupců ÚRO – měla být uskutečněna co největší valorizace Ústřední sociální pojišťovnou vyplácených důchodů, národní pojištění mělo přinést co největší prospěch již pojištěným a v nejbližší době k pojištění přistoupivším, mělo co nejlépe zajistit hlavně základní a nejdůležitější dávky, tzn. starobní, invalidní a úrazový důchod. Představenstvo schválilo všechny připomínky ústřední sociální komise ÚRO. Tyto připomínky měly sloužit k dalším jednáním v NF.<sup>410</sup> Jednání o důchodovém pojištění se stále vlekla a nevedla ke zdárnému cíli.

Tak bylo opět 16. ledna 1948 projednáváno v NF třetí znění osnovy. Byla opět vznesena řada zásadních výhrad, připomínek a odlišných návrhů. Taktéž národní pojištění důchodové se nepodařilo do konce února 1948 definitivně projednat a schválit.

Československá strana lidová navrhovala doplnit dávky důchodového pojištění o další dávky – důchod rodičů, dcery a sestry a odbytné při provdání vdovy a společně s Demokratickou stranou požadovala bezpodmínečnost vdovského důchodu, nemělo být přihlíženo k věku vdovy, jejímu zdravotnímu stavu, době trvání manželství ani k tomu, zda vychovává dítě. Naproti tomu se lidová strana zcela záporně stavěla proti důchodu družky a jakémukoli krácení důchodů. Národní socialisté také vznesli návrh podstatného zvýhodnění nároku na vdovský důchod. Demokratická strana chtěla poskytovat vdově při uzavření dalšího manželství odbytné ve výši ročního vdovského důchodu a lidová strana se stavěla dokonce za odbytné ve výši dvojnásobku ročního vdovského důchodu. Důchod neměl být dle třetího, v lednu 1948 projednávaného, návrhu osnovy vyplácen v případě, že si důchodce odpykával trest na svobodě, v tomto případě demokraté navrhovali, aby se nevyplácení nevztahovalo na

---

<sup>410</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., k 36, inv. j. 40c.

trestné činy spáchané z politických pohnutek. Lidová a Demokratická strana měly ještě požadavek snížení doby potřebné pro nárok na starobní důchod z 20 na 15 let. Demokratická strana vystoupila s návrhem, aby čekací doba pro nárok na důchod byla jen 100 týdnů a aby starobní důchod náležel všeobecně všem starším 55 let, u horníků a žen starším 50 let. Národní socialisté požadovali stejné výše starobních důchodů pro všechny zaměstnance po vzoru Velké Británie. Navrhovali započítat samostatně hospodařícím do pojištění nepojištěnou dobu jejich samostatného podnikání v rozsahu dvou až pěti let bezplatně a možnosti zakoupit si ostatní nepojištěnou dobu bez jakéhokoli omezení. KSC, KSS a ÚRO navrhovaly zvýhodnění pojištěnce v případě úrazu a snížení doby potřebné pro nárok na výbavné. Stavěly se však proti návrhu bezpodmínečného vdovského důchodu pro mladé, zdravé a bezdětné vdovy.

### **První etapa na cestě k novému důchodovému pojištění – zákon o hornickém pojištění<sup>411</sup>**

Po osvobození vstupovala ČSR do své nové existence s válkou silně narušeným a poničeným hospodářstvím. Průmysl i zemědělství byly v zoufalém stavu a bylo třeba, aby došlo k jejich co nejrychlejší rekonstrukci. Všeobecně panoval nedostatek pracovních sil, který v některých odvětvích dosahoval téměř neúnosné výše. Právě z tohoto důvodu začalo po válce docházet k vyzdvihování důležitosti některých profesí nad jinými. Tyto preference začaly postupně prolínat i do oblasti sociální politiky. Prvně se projevíly již na konci roku 1945, kdy došlo k úpravě cen a mezd v souvislosti s měnovou reformou. Pro preferované profese byla úprava o mnoho výhodnější než pro obory nepreferované. Hlavními preferovanými skupinami se

---

<sup>411</sup> Zákon č. 44/1947 Sb. o hornickém penzijním pojištění.

stali horníci a hutníci.<sup>412</sup> I přes tyto úpravy nastal u všech pracujících pokles životní úrovně, protože ceny po válce rostly rychleji než reálné mzdy. Pokles reálných mezd se vláda snažila kompenzovat zavedením rodinných přídatků a různých dalších příspěvků, např. vánočních, a snižováním cen vybraných potravin.<sup>413</sup>

Pro obnovu průmyslu se velmi důležitými staly zejména dodávky uhlí jako významného energetického zdroje. Uhlí však panoval všeobecný velký nedostatek a jeho dodávky byly zcela nedostatečné. Tato neutěšená situace v hornictví pramenila z několika zdrojů. Za prvé z obecného nedostatku pracovních sil souvisejícího s odsunem Němců a odchodem totálně nasazených pracovníků, za druhé z velkého poválečného vyčerpání panujícího mezi pracovníky v hornictví a jejich špatného zdravotního stavu, za třetí ze zcela neúměrného využívání dolů a uhelných pánví v období války a za čtvrté z kritické situace v dopravní obslužnosti,<sup>414</sup> která zdaleka nedosahovala předválečné úrovně. Všechny první tři vlády Národní fronty proto činily různá opatření, aby došlo ke zlepšení stavu v hornictví a zvýšení atraktivnosti tohoto povolání zejména pro mladé lidi. K tomuto účelu mělo přispět i zlepšení a rekonstrukce sociálního pojištění této skupiny pracujících.<sup>415</sup> Vidina sociálních jistot měla do hornictví nalákat nové pracovníky. Zároveň i stávající pracovníci v hornictví na odborových schůzích často zdůrazňovali požadavek, aby jim

---

<sup>412</sup> Vrba, Václav: *Podněty k diskusi o národním pojištění*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 21–22.

<sup>413</sup> Kalinová, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*, Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004, s. 66–77. Viz též Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, Diplomová práce FF UK 2006, s. 34

<sup>414</sup> Srov. Programové prohlášení II. vlády Národní fronty Čechů a Slováků, viz pozn. 72.

<sup>415</sup> Srov. viz též Hodnocení hornického pojištění v článku *Urychlené provedení sociálního pojištění horníků*. In: Rudé právo, r. 26, 20. 7. 1946, s. 2, též anotace Deyl, Zdeněk: *O národním pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*, In: Sborník k dějinám 19. a 20. století, sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 143.

bylo v rámci připravovaného národního pojištění zachováno pojištění samostatné společně s jeho výhodami.<sup>416</sup> Kritická situace v hornictví byla řešena i prostřednictvím brigád a soutěžením pracujících, které ovšem mohly být jen řešeními dočasnými. Největší důležitost mělo získání mladých pracovníků, kteří by postupně nahradili staré horníky. Právě a především k tomuto účelu měl sloužit nově přijatý zákon č. 44/1947 Sb., o hornickém pojištění.

K intenzivním přípravám zavedení nového hornického pojištění došlo po volbách v roce 1946. Již v polovině července vláda projednávala situaci v těžbě uhlí a na svých jednáních věnovala pozornost úkolu, který předtím uložila stávajícímu ministru sociální péče Zdeňku Nejedlému. Ministr byl 18. července 1947 pověřen vládou, aby dal s urychlením vypracovat v rámci příprav národního pojištění osnovu zákona o penzijním pojištění horníků dle zásad penzijního pojištění veřejných zaměstnanců.<sup>417</sup> 21. července proběhla další porada, na níž ministr Nejedlý znovu zdůraznil úkol, aby byla v nejkratší možné době vypracována osnova zákona o národním pojištění horníků. K tomuto účelu byla vytvořena při ministerstvu sociální péče zvláštní hornická komise, do níž byly jmenováni zástupci Svazu zaměstnanců v hornictví, Ústřední sociální komise ÚRO, Československých dolů a Ústřední bratrské pokladny. Této komisi předsedal zástupce Svazu zaměstnanců v hornictví František Malík.<sup>418</sup> Jedním z významných problémů, který vyvstal při tvorbě návrhu, bylo, že práce na budoucím důchodovém národním pojištění byly ještě téměř na samém počátku. Ustavující schůze komise se konala 8. srpna 1946. Ministr Nejedlý ji na této schůzi pověřil vypracováním návrhu zákona v co nejkratší době v intencích vládního usnesení.

---

<sup>416</sup> VOA, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/5a.

<sup>417</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 14, inv. j. 17/2, také kart. 8, inv. j. 7/15h.

<sup>418</sup> Malík, František: *Nové hornické pojištění*. In: Rudé právo, r. 26, 25. 7. 1946, s. 1.

Ministr zároveň zdůraznil, že by měla mít komise při své práci stále na zřeteli zejména budoucnost, tzn. získání a zabezpečení hornického dorostu, který byl pro zajištění budoucí těžby nezbytný. V komisi zasedli zástupci ministerstva, ÚRO, Ústřední bratrské pokladny v Praze, Ústřední sociální pojišťovny v Bratislavě, Ústředního ředitelství československých dolů a další odborníci z oboru sociálního pojištění.

Komise se rozhodla postupovat v následujícím sledu práce. Nejprve bylo nutné přebudovat nárokový systém důchodového pojištění horníků co do podmínek nároků i co do jejich výše, následně měl být přizpůsoben úhradový systém pojištění reformě dávek. Další fází bylo provedení nutné unifikace práva platného v zemích českých a na Slovensku, alespoň v oblasti nárokového a úhradového systému, a zapojení, prozatím jen organizačně, do důchodového pojištění i úrazového pojištění horníků. A následně k tomu všemu provést nezbytné organizační a administrativní reformy. Pro věci, které zákon o národním pojištění horníků neupravoval, zůstaly v platnosti dosavadní právní předpisy (v Čechách a na Moravě vl. nař. č. 70/1943 Sb. ve znění pozdějších předpisů, na Slovensku zákon č. 242/1922 Sb. ve znění pozdějších předpisů).

Již 31. října 1946 odevzdala ministru sociální péče komise svůj návrh osnovy, který byl poté projednán ve výborech poslanecké sněmovny,<sup>419</sup> kde byl ještě nepatrně pozměněn tím, že mezi podniky, jejichž zaměstnanci měli být povinni pojištěním dle tohoto zákona, byly přidány také podniky na dobývání kaolinu, magnezitu, živce, sádrovce a křemence, používaného pro výrobu ohnivzdorných výrobků a formovacích písků, pokud se dobývaly po hornicku. Definitivně byl návrh

---

<sup>419</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 8, inv. j. 7/15; též Deyl, Zdeněk: *O národní pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*. In: Sborník k dějinám 19. a 20. století, sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 145, viz též *Návrh zákona o národním pojištění hornickém*. In: Svěpomoc, r. 53, 1946, č. 11, s. 200.

schválen ÚNS na plenární schůzi 6. března 1947.<sup>420</sup> Zákon o hornickém penzijním pojištění s celorepublikovou působností byl vyhlášen 4. dubna 1947 ve Sbírce zákonů pod číslem 44 a měl zpětnou účinnost od 1. ledna 1947. Zákon měl šest částí a 95 paragrafů.

Hornickému pojištění podléhali všichni, kteří byli na podkladě pracovního nebo učňovského poměru zaměstnání pod zemí nebo na povrchu v hornictví, podnicích na dobývání živců a v podnicích na dobývání koalinu, magnezitu, žáruvzdorných jíelů apod., pokud se dobývání dělo po hornicku a bylo podrobeno hornopoličnímu dozoru.<sup>421</sup>

Stejnému pojištění podléhali všichni zaměstnanci v hornictví – horníci, inženýři, úředníci atd.

Rozlišování práce pod a nad zemí nemělo vliv na pojistnou povinnost, ale na některé podmínky pro přiznávání a výši dávek. Práce pod zemí byly preferovány před pracemi na povrchu. Dávkami hornického pojištění byly invalidní penze, starobní penze, vdovská (vdovecká) penze, sirotčí penze, penze rodičů a jiných pozůstalých, příspěvek na sňatek, odbytné či léčebná péče.

Nárok na invalidní penzi měl pojištěnec, který byl pro svůj zdravotní stav neschopen výkonu svého povolání – byl invalidní. Invalidní penze se skládala ze základní částky a částek zvyšovacích. Základní částka činila 6000 Kčs ročně. Zvyšovací částky souvisely s dobou pojištění, s dobou zaměstnání v hornictví a také byly rozlišeny mezi pracemi pod zemí a na povrchu. Minimální výměra invalidní penze byla stanovena na 14 400 Kčs ročně a maximální na 90 % průměrného ročního výdělku pojištěnce.

---

<sup>420</sup> Deyl, Zdeněk: *O národní pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*. In: Sborník k dějinám 19. a 20. století. sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 146.

<sup>421</sup> Vrba, Václav: *Hornické penzijní pojištění*. In: Svěpomoc, r. 54, 1947, č. 3, s. 61–62.



Nárokovat si starobní penzi mohl pojištěnec, který dovršil 55. rok věku a získal aspoň 300 příspěvkových měsíců pojištění v zaměstnání pod zemí nebo 430 příspěvkových měsíců pojištění v hornictví vůbec a z toho aspoň 120 měsíců v zaměstnání pod zemí, nebo dovršil 60. rok věku a získal 180 příspěvkových měsíců a z toho aspoň 120 měsíců v pojištění hornickém.

Na vdovskou penzi měla nárok vdova po pojištěnci, která byla invalidní, nebo dokonala 50. rok věku nebo pečovala aspoň o 2 děti pojištěnce, kterým se vyplácí sirotčí důchod. Základní částka vdovské penze činila 6000 Kčs ročně a mohla být taktéž zvyšována. Pokud se vdova znovu provdala, náleželo jí odbytné rovnající se trojnásobné částce její roční vdovské penze. Po vyplacení odbytného zanikal jakýkoli nárok z pojištění zemřelého manžela, ale bylo možné si místo odbytného vyhradit, aby byl vdově zachován nárok na penzi pro případ, že by opět ovdověla. Vdovskou penzi mohla získat i družka, pokud žila s pojištěncem aspoň 15 let před jeho úmrtím ve společné domácnosti a byla na něho výživou převážně odkázána nebo pokud žila s pojištěncem alespoň 3 roky a byla matkou dítěte, které mělo nárok na sirotčí penzi po zemřelém pojištěnci.

Sirotčí penze náležela každému dítěti mladšímu 18 let v případě úmrtí pojištěného otce nebo pojištěné matky, požívali zemřelý rodič invalidní nebo starobní penzi nebo měl-li na ní nárok. Sirotčí penze mohla být vyplácena i po dovršení osmnácti let, pokud bylo dítě pro duševní nebo tělesnou vadu nezpůsobilé k výdělku nebo pokud se sirotek v důsledku vědecké nebo odborné přípravy pro své budoucí povolání nemohl živit sám. V druhém případě mohla být penze vyplácena maximálně do 24. roku života.

Pokud po pojištěnci či pojištěnce nezůstala vdova, vdovec a sirotci, měli na pozůstalostní penzi nárok rodiče, pokud byli na pojištěnce odkázáni výživou. Penze rodičů byla jednou čtvrtinou invalidní (starobní) penze.

Léčebná péče byla rozšířena a zavedena jako obligatorní dávka i na Slovensku. Oproti do té doby platnému stavu v českých zemích prováděli nositelé pojištění léčebnou péči i u manželky a dětí pojištěnce.

Všechny typy výše uvedených penzí mohly být zvýšeny až o polovinu v případě, že poživatel penze byl trvale tak bezmocný, že potřeboval ošření a obsluhu jiné osoby. Další dávkou v hornickém pojištění byl příspěvek na sňatek, který činil 2000 Kčs. Prostředky do hornického pojištění plynuly z pojistného, dávky z uhlí a z příspěvku státu (ten byl vyplácen, pokud příjem na pojistném a dávce z uhlí nestačil k úhradě ročních vydání nositele pojištění). Pojištění prováděli v České a Moravskoslezské zemi Ústřední bratrská pokladna v Praze a na Slovensku Ústřední sociální pojišťovna v Bratislavě.

Penzijní hornické pojištění představovalo první krok k důchodovému národnímu pojištění a zároveň mělo být vhodným prostředkem k získávání nových sil a udržení a zajištění pracujících horníků.

## **Zákon o národním pojištění**

V roce 1948 byl schválen a nabyl účinnosti nejdůležitější zákon v oblasti československé sociální politiky, jímž byla tato politika postavena na nové moderní základy. Byl jím zákon č. 99/1948, o národním pojištění. V tomto zákoně se odrážely mnohé nové sociální myšlenky a teoretické koncepty formulované v předválečných a válečných letech v západním světě a byl jen v malé míře ovlivněn sovětským modelem sociální politiky, i když mnohokrát v budoucnu byl sovětský model vydáván jako jeho hlavní vzor. Právě z tohoto důvodu byl

zákon velmi záhy reformován, poprvé již roku 1951,<sup>422</sup> aby byl přiblížen modelu sovětského paternalismu.

Zákon byl připravován a formulován za velmi složitých politických podmínek v období tří poválečných let. Jeho hlavním cílem mělo být vytvořit systém sociálních institucí, které by zajistily úplnou sociální ochranu, resp. zabezpečení všech obyvatel státu, se zdůrazněním péče především o pracující, vedle osob vyřazených z pracovního procesu.

Jak již bylo uvedeno výše, 2. dubna 1947 se uskutečnila dohoda mezi ÚRO a zástupci jednotlivých politických stran Národní fronty, na základě níž byla vytvořena nová společná komise složená ze zástupců ÚRO, Národní fronty a zájmových organizací. Tato komise měla urychlit a také urychlila práce na přípravě jednotlivých osnov zákonů, kterými mělo být národní pojištění vytvořeno. Koncem ledna 1948 předložilo ministerstvo sociální péče připravené osnovy vládě.<sup>423</sup> V Národní frontě měly být také během února vyřešeny všechny rozpory, které i nadále panovaly mezi jednotlivými politickými stranami.<sup>424</sup> 13. února 1948 vláda zahájila jednání o všech osnovách, jimiž mělo být národní pojištění uskutečněno. Na návrh předsedy vlády Klementa Gottwalda bylo usneseno přikázat všechny osnovy komisi ministrů, která je měla projednat tak, aby o nich mohla vláda rozhodnout v první polovině března 1948.<sup>425</sup>

---

<sup>422</sup> Viz zákon č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění, vládní nařízení č. 46/1952 Sb., o úpravě národního důchodového pojištění členů jednotných zemědělských družstev, osob samostatně výdělečně činných a spolupracujících členů rodin, zákon č. 76/1952 Sb., o dani ze mzdy, a řada dalších zákonů z pozdější doby. Podrobněji o této problematice viz Ryba, Jan: *Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945–1989*. In: Malý, Karel, Soukup, Ladislav (eds.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha: Karolinum 2004, s. 493–518.

<sup>423</sup> Schrutz, Josef: *Okolo zákona o národním pojištění*. In: *Svépomoc*, r. 55, s. 65.

<sup>424</sup> Deyl, Zdeněk: *O národním pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století*, sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 152.

<sup>425</sup> VOA ČMKOS, fond KDO, kart. 13, inv. j. 57, 60; Deyl, Zdeněk: *O národním pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století*, sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 158.

Následného vývoje se ovšem velmi hluboce dotkla vládní krize a únorový převrat. V rezoluci závodních rad z 22. února velmi důrazně zazněl požadavek „bezodkladného uzákonění národního pojištění a zabezpečení důchodu pro v práci přestárlé dělníky, úředníky, živnostníky i rolníky, i upravení důchodů státně zaměstnaneckým penzistům... atd.“<sup>426</sup> V březnu následně došlo k velmi rychlému projednání a dohotovení příprav národního pojištění. Nová vláda ve svém akčním programu k národnímu pojištění uvedla: „Kromě velkého díla nové ústavy uzákoníme ještě před volbami národní pojištění, jedinečné v celém světě. Národní pojištění důchodové zabezpečí všechny pracující vrstvy národa a jejich rodiny... Budou zvýšeny důchody staropenzistů. Sociálně potřebným a invalidním zemědělcům a živnostníkům bude vyplácen sociální důchod. Národní pojištění nemocenské vyrovná dosavadní rozdíly mezi nároky dělníků a úředníků, přinese jiná značná zlepšení a bude rozšířeno i na samostatně hospodařící...“<sup>427</sup> Na své první schůzi uložila nová vláda ministerstvu sociální péče, aby do 16. března vypracovalo spolu s komisí odborníků konečné znění osnovy zákona o národním pojištění<sup>428</sup> – to se nyní mělo uskutečnit na základě pouze jedné všeobjímající osnovy. 16. března ministerstvo opravdu novou osnovu zákona předložilo předsednictvu vlády.

Na své čtvrté schůzi, 19. března vláda osnovu projednala a jednohlasně schválila.<sup>429</sup> Pak ji předložila Ústavodárnému národnímu shromáždění, které ji projednalo ve svých jednotlivých výborech a následně na své plenární schůzi

---

<sup>426</sup> Deyl, Zdeněk: *O národní pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*. In: Sborník k dějinám 19. a 20. století, sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 160.

<sup>427</sup> Deyl, Zdeněk: *O národní pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*. In: Sborník k dějinám 19. a 20. století, sv. 4, Praha: ČSAV 1977, s. 161.

<sup>428</sup> Tamtéž.

<sup>429</sup> Schrutz, Josef: *Okolo zákona o národním pojištění*. In: *Svépomoc*, r. 55, s. 66.

schválilo hlasy všech přítomných poslanců dne 15. dubna 1948.<sup>430</sup> Zákon byl publikován pod č. 99/1948 ve Sbírce zákonů. Organizační část národního pojištění nabývala účinnosti k 1. červenci 1948, ostatní části nabývaly účinnosti od 1. října 1948 s tou výjimkou, že nemocenské pojištění nabývalo pro osoby samostatně výdělečně činné a spolupracující členy jejich rodin účinnosti až od 1. ledna 1950.<sup>431</sup>

Zákon byl vybudován na několika hlavních zásadách, z nichž je patrný vliv myšlenek přicházejících z Velké Británie. Byly jimi univerzálnost, uniformita, rovnost, adekvátnost sociálního zabezpečení, sociální solidarita, odpovědnost občana za svou budoucnost a v neposlední řadě také zásada demokratické správy pojištěnci a centrálního řízení národního pojištění.<sup>432</sup>

Zásada univerzality měla mít své hlavní těžiště v organizační jednotnosti pojištění a v okruhu pojištěných osob, který měl představovat takřka celý národ. Organizační jednotnost měla zároveň poskytnout co nejúčinnější správu pojištění. Národní pojištění mělo zabezpečit všechny občany, kteří byli odkázáni na svou výdělečnou činnost a osoby závislé na těchto výdělečně činných. Podléhaly mu tedy nejen zaměstnanci, nýbrž i osoby samostatně výdělečně činné společně se spolupracujícími členy jejich rodin a všichni vykonávající svobodná povolání.

Principu rovnosti a uniformity pojištění mělo být dosaženo sjednocením dávkových soustav pojištění a celkově sjednocením úrovně sociálně právní ochrany občanů. V pojištění neměly být preferovány žádné skupiny pracujících, ač ve skutečnosti bylo v zákoně o národním pojištění zachováno nadále výjimečné postavení horníků, pro něž bylo pojištění reformováno již v roce 1947.

---

<sup>430</sup> Tamtéž.

<sup>431</sup> Viz zákon č. 99/1948 Sb., In: Sbírka zákonů a nařízení Republiky československé 1948, s. 910.

<sup>432</sup> Následné pojednání vychází z jednotlivých ustanovení zákona č. 99/1948 Sb. o národním pojištění.

V rámci dávkového systému vycházel zákon z požadavku na sociální solidaritu a záruky přiměřené životní existence. Nová sociální doktrína národního pojištění se projevovala v tom, že nikoli sama životní situace, ale teprve její sociálně ekonomické důsledky byly považovány za společensky uznanou událost, která byla předmětem zabezpečení.<sup>433</sup> Z toho vyplynula snaha zajistit každému existenční minimum a zároveň zohlednit jeho dosavadní životní úroveň dosaženou prací. Poskytované dávky se měly přibližovat dosažené životní úrovni, ale neměly ji zcela pokrýt, zvláště v případech lépe placených pracujících. Proto byla zachována možnost individuálního připojištění.

V celkové koncepci národního pojištění byly široce zakotveny principy jeho demokratické správy. Jednotlivé instituce Národního pojištění měly být spravovány prostřednictvím volených zástupců pojištěnců. Zároveň měla být rozhodnutí institucí národního pojištění postavena pod kontrolu pojišťovacích soudů.

Výše nastíněné zásady v sobě nesly velkou pokrokovost a jen v malé míře odrážely reálnou proměnu politické scény a situace v době přijetí zákona. Zároveň je možné hodnotit přijetí zákona v téměř nezměněné podobě, která se vytvořila v letech 1945 až 1948, jako populistický krok, který měl usnadnit nástup komunistické strany k moci a získat pro ni co nejmasovější podporu ze strany obyvatel. Zabezpečení sociálních jistot lze považovat za jeden z velmi efektivních politických nástrojů pro udržení moci.

Některé z hlavních zásad národního pojištění můžeme nalézt již v Košickém vládním programu. Zákon o národním pojištění měl plnit tři základní úkoly. Měl sjednotit dosavadní roztříštěné pojištění, rozšířit pojištění na všechny pracující a postavit instituce sociálního pojištění na moderní základy.

---

<sup>433</sup> Tomeš, Igor: *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*. Praha: Socioklub 2001, s. 61.

Národní pojištění mělo být a bylo vystavěno na základě dosavadního nejlepšího druhu pojištění. Konkrétně tedy pojištění soukromých úředníků, které mělo být podkladem pro sjednocení všech dosud platných systémů pojištění a ještě dále vylepšeno. Národního pojištění byli podle zákona účastni zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné a jejich spolupracující členové rodiny. Podmínkou pojištění se stala osobní práce, popřípadě závislost na pracující osobě.

Z dalších moderních principů je pro národní pojištění charakteristické zakotvení pojištění *ipso iure*, tedy ze zákona, opuštění dřívějších mzdových tříd, provádění pojištění dle tzv. vyměřovacího základu, zakotvení velkorysé léčebné péče, zdůraznění zdravotní prevence. Důchody se neměla honorovat invalidita, stáří či smrt sama o sobě, ale výhradně jen ztráta pracovního výdělku. Národní pojištění se odklánělo od principu předchozího pracovního výkonu při stanovení výše dávek, tedy od dřívější ekvivalence mezi zaplaceným pojistným a výší vypláceného důchodu, naproti tomu vycházelo z principu potřeby a výše důchodů se stanovovala tak, že bylo přihlíženo k poslední dosažené životní úrovni pojištěnce. Důchody byly tedy diferencovány na základě životní úrovně. V otázce financování dávek plynoucích z pojištění došlo k odklonu od dřívějšího kapitálového financování a bylo zavedeno financování průběžné. To znamená, že dávky byly vypláceny z právě vybraného pojistného, z něhož byly vytvářeny jen minimální rezervy pro budoucnost.

Náklady národního pojištění byly hrazeny ze dvou zdrojů. Za prvé z vybraného pojistného a za druhé ze státního příspěvku. Pojistné se stanovovalo zvlášť pro nemocenské, důchodové a úrazové pojištění, bylo vyměřováno určitým procentem z vyměřovacího základu. U nemocenského pojištění činilo pojistné 5 % u veřejných zaměstnanců, 6,8 % u ostatních zaměstnanců, 6,7 % u osob samostatně výdělečně činných a spolupracujících členů rodiny. U důchodového pojištění bylo

pojistné stanoveno jednotně na 10 % vyměřovacího základu. Úrazové pojištění činilo 1 %. Státní příspěvek byl poskytován k oběma typům pojištění. Vedle tohoto příspěvku stát ještě hradil Ústřední národní pojišťovně polovinu nákladů za ošetřování ve veřejných léčebných ústavech a ošetrovnách.

Hlavní podmínkou pro získání nároků z národního pojištění bylo především pojištění dané osoby. V celém národním pojištění bylo zavedeno pojištění ipso iure, které dosud fungovalo jen v pojištění krátkodobém. Pojištění bylo dáno již samotným faktem zaměstnání či vykonáváním práce. Pojištěnci plynuly nároky z pojištění nejen v době trvání pojistného poměru, ale i v tzv. ochranné lhůtě po ukončení pojistného poměru. Do pojištění se započítávaly i tzv. náhradní doby, po které nemohl pojištěnec bez vlastního zavinění pracovat nebo vykonával takovou činnost, kterou bylo možné pokládat za rovnou práci zakládající povinné pojištění, například doba studia, vojenské služby atd.

Nově se stanovovala výše pojistného a dávek podle tzv. vyměřovacího základu. U zaměstnanců tvořil vyměřovací základ veškerý příjem, u osob samostatně výdělečně činných byl stanoven jako příjem stanovený pro zaměstnance tak kvalifikovaného, že by mohl zastupovat podnikatele ve vedení podniku, zvýšený o jednu čtvrtinu, nejméně ale příjem nejlépe placeného zaměstnance podniku zvýšený o jednu čtvrtinu. Pro zemědělce se stanovoval vyměřovací základ na základě rozlohy pozemků, výrobní oblasti, bonity a kultury půdy a dle způsobu hospodaření. Pro spolupracující členy rodiny se stanovoval jako příjem, který by náležel zaměstnanci, kterého spolupracující člen nahrazuje, ale ne příjem přesahující započitatelný fiktivní příjem podnikatele samotného. Maximální vyměřovací základ byl stanoven na 2400 Kčs týdně.

V rámci krátkodobého i dlouhodobého pojištění byly poskytovány věcné a peněžité dávky. Nyní se podíváme podrobněji na dávky, které si mohli pojištěnci nárokovat.



Všichni pojištěnci a jejich rodinní příslušníci měli v rámci nemocenského pojištění nárok na stejné věcné dávky. Nemocenské národní pojištění poskytovalo podle zákona pojištěncům a jejich rodinným příslušníkům od začátku nemoci mimoústavní i ústavní léčení, péči o chrup, pomoc při zmrzačení a zohydění i při léčení neplodnosti. Peněžité nemocenské dávky byly odstupňovány na základě vyměřovacího základu. Nemocenské se vyplácelo od prvního dne, kdy pojištěnec neměl nárok na mzdu, po celou dobu pracovní neschopnosti, maximálně ale 365 dnů. Nemocenské se zvyšovalo o 10 % od 91. dne a od 182. dne o 15 % z počáteční sazby. V mateřství byla poskytována bezplatná lékařská pomoc a pomoc porodní asistentky nebo ústavní ošetřování v porodnici, dále dětská vybavička a porodné za každé dítě ve výši 2500 Kčs. Pojištěnce navíc na rozdíl od rodinné příslušnice náležela peněžité pomoc po dobu 18 týdnů ve výši nemocenského.

Zcela nově byla zákonem zavedena jako dávka tzv. výpomoc v rodině. Tato výpomoc byla poskytována onemocnělé pojištěnce nebo rodinné příslušnici pojištěnce, pokud pečovala aspoň o jedno dítě a pokud neměla pomocnici v domácnosti. Výpomoc mohla být vyplácena i peněžitou formou, což bylo zavedeno z důvodu nadále přetrvávajícího nedostatku pracovních sil. Výpomoc se poskytovala od 15. dne nemoci, maximálně po dobu 365 dnů. Další dávkou bylo pohřebné stanovené na 5000 Kčs po pojištěnci, což byla částka velmi vysoká, protože se jednalo o šestinásobek průměrného týdenního výdělku zaměstnanců a na 1500 Kčs po manželce či družce, u ostatních rodinných příslušníků činilo pohřebné 500 až 1300 Kčs.

Při výběru lékaře byla v národním pojištění zakotvena zcela svobodná volba ze smluvních lékařů pojišťovny.

V národním důchodovém pojištění byl poskytován starobní důchod, invalidní důchod, důchod manželky resp.

družky, vdovský důchod, sirotčí důchod, výchovné, odškodnění za pracovní úraz, úrazové odškodné, výbavné a sociální důchod. Nárok na starobní důchod měl pojištěnec po dosažení 65. roku věku nebo pokud byl pojištěn alespoň 20 let, mohl vznést nárok již od 60. roku věku, pokud ovšem nevydělával víc než polovinu průměrného výdělku za posledních pět nebo deset let. Důchod se skládal ze základní částky a zvyšovacích částek. Pokud nastala u pojištěnce vlivem trvalého špatného zdravotního stavu ztráta výdělku nebo více než jeho poloviny, byl mu poskytnut invalidní důchod.

Manželce nebo družce pojištěnce náležel důchod, pokud nebyla schopná pro invaliditu vykonávat práce v domácnosti nebo pokud dosáhla 65. roku věku. Tento důchod činil 6000 Kčs ročně. Vdovský důchod byl vyplácen pojišťovnou bezpodmínečně po dobu jednoho roku. Po uplynutí této doby se poskytoval vdově, která žila s pojištěncem v manželství aspoň 15 let, nebo byla invalidní, nebo dosáhla věku 45 let, či pokud pečovala o jedno nezaopatřené dítě pojištěnce, na které byl nárok na výchovné. Důchod byl poskytován také družce zemřelého pojištěnce, za stejných podmínek jako vdovský, pokud s pojištěncem žila aspoň 10 let ve společné domácnosti, nebo tři roky a byla matkou jeho nezaopatřeného dítěte či dětí.

Sirotčí důchod byl poskytován oboustranně i jednostranně osiřelým dětem, dětem, o které nepečovala matka, i dětem nepocházejících z manželství pojištěnky. Důchod trval do 16. roku věku a mohl být ze studijních a zdravotních důvodů prodlužován až do 24. roku života. Důchodcům bylo taktéž ve výši rodinných přídavků poskytováno výchovné na všechny nezaopatřené děti.

Do důchodového pojištění bylo nově v rámci národního pojištění zařazeno i bývalé samostatné pojištění úrazové. Důchodem byl odškodněn pracovní úraz při úplné výdělečné neschopnosti i při částečné neschopnosti. Při úplné pracovní neschopnosti činil důchod dvě třetiny ročního výdělku a při

částečné poměrnou část plného důchodu, odpovídající stupni ztráty výdělečné činnosti. Při ztrátě aspoň 10 %, ale méně než 20 % výdělečné schopnosti bylo poskytováno úrazové odškodné, které činilo trojnásobek ročního úrazového důchodu. Další dávkou bylo tzv. výbavné při sňatku, které bylo stanoveno na 5000 Kčs.

Novým prvkem byl tzv. důchod sociální, který náležel československým občanům, kteří byli starší 65 let nebo byli invalidní či potřební a neměli nárok na důchod z národního pojištění nebo veřejného penzijního zaopatření. Sociální důchod byl opravdu velmi významným novem. Zajišťoval totiž všechny občany, kteří vůbec nikdy pojištění nebyli a kteří pro svůj věk nebo pro pracovní neschopnost již nemohli být pojištěni jako aktivní pojištěnci. Sociální důchod se vztahoval tedy na všechny osoby, které v meziválečném období sociálnímu pojištění nepodléhaly. Jednalo se především o všechny osoby, které byly samostatně výdělečně činné, především o zemědělce a živnostníky. Sociální důchod měl ale také zabezpečit i všechny občany, kteří byli potřební a zároveň starší 65 let či invalidní, byť nebyli třeba vůbec nikdy výdělečně činní.

Sociální důchod v podstatě odstraňoval chudinskou péči a systém státních starobních podpor přiznávaných dle zákona č. 43/1929 Sb. Národní pojištění poskytovalo sociální důchod ve výši 8 400 Kčs ročně. Nejchudší občané měli tedy obdržet sociální důchod v částce 700 Kčs měsíčně, ačkoliv nikdy nic na pojištění neplatili.

V rámci ustanovení o sociálním důchodu bylo pamatováno i na břemeno výměnku na venkově, které bylo mnohdy velkým zatížením pro drobné zemědělce. Při stanovení potřebnosti se dle § 89 nemělo přihlížet k výměnkům na malých usedlostech a k výměnku zřekl-li se výměnkář, např. i za peněžitou náhradu výměnkářských dávek až do dvou třetin hodnoty sociálního důchodu.

Sociální důchod měl náležet i vdovám po osobách, na než se sociální důchod vztahoval, a měl zajistit i oboustranně osiřelé děti, které neměly nárok na běžný sirotčí důchod. V případě sirotčího sociálního důchodu byla jeho výše stanovena na 6000 Kčs ročně.

Všechny důchody mohly být zvýšeny až o polovinu, pokud byl důchodce tak trvale bezmocný, že potřeboval ošetření a obsluhu jinou osobou.

V celém Československu byl tímto zákonem zaveden pro všechna odvětví pojištění jediný nositel pojištění. Ovšem i přes to zůstala zachována zásada autonomie pojištění. Ústřední národní pojišťovna byla ustanovena k výkonu pojištění jako samosprávná korporace veřejného práva. Správa pojištění připadala pojištěncům, všechna důležitá rozhodnutí byla svěřena orgánům složeným z volených zástupců pojištěnců. Ústřední národní pojišťovna měla dva stupně územních organizačních složek – národní pojišťovny a okresní národní pojišťovny. Tím byla provedena decentralizace pojištění. Ústřední pojišťovna a její organizační složky vydávaly závazné správní akty (výměry o právech a povinnostech pojištěnců a jiných stran). Proti výměrům bylo možné podávat opravné prostředky u soudů národního pojištění – pojišťovacích soudů, vrchních pojišťovacích soudů a nejvyššímu pojišťovacímu soudu. Kandidátky pro volby správních orgánů sestavovalo ROH společně s vrcholnými zájmovými organizacemi osob samostatně výdělečně činných.

Mimo rámec národního pojištění zůstaly přídavky na děti a nezaměstnanostní pojištění. Rodinné přídavky byly zavedeny již v prosinci roku 1945. Problém nezaměstnanosti byl svěřen úřadům ochrany práce. To, že stála ochrana proti nezaměstnanosti mimo národní pojištění, souviselo s tím, že s nezaměstnaností se v nově pojímaném hospodářství, založeném na plánování, vůbec nepočítalo. Pokud už by došlo k případu nezaměstnanosti, měl být nezaměstnaný přeškolen

a podporován ze speciálního fondu při ministerstvu sociální péče. Do tohoto fondu přispívali zaměstnanci a podniky po 0,5 % vyplácených mezd a stát dalším 0,5 %. Národní pojištění tedy počítalo s plnou zaměstnaností.

### **Srovnání zákona o národním pojištění s obdobnými zákony ve světě**

Pro porovnání zákona o národním pojištění s podobnými zákony v cizině je třeba zvolit znaky, které nejlépe ukazují hodnotu pojištění a které jsou pro pojištění nejvíce charakteristické. Za takové znaky je možné považovat okruh pojištěnců, na nějž se pojištění vztahuje, předmět pojištění (tedy vše poskytované v rámci pojištění), podmínky nároku na důchod a jeho výši, dobu trvání výplaty důchodu a velikost podílu, který z úhrady pojištění připadá na pracující osobu. Pro porovnání s československým národním pojištěním jsem se rozhodla použít zákony ve Velké Británii, SSSR, Francii, Belgii, USA, Mexiku, Jugoslávii, Švédsku, Švýcarsku a na Novém Zélandu.<sup>434</sup>

V rámci prvního kritéria, tedy okruhu pojištěnců, je možné rozlišit tři typy a na základě těchto typů roztrždit sledované státy do 3 skupin. První skupinu představuje Československo a SSSR. Zde pojištění podléhali všichni pracující, tedy zaměstnanci i osoby samostatně výdělečně činné (v případě SSSR ovšem osoby samostatně hospodařící představovaly jen velmi malou skupinu, navíc pro některé samostatně výdělečně činné sdružené v artěly, družstva atd. existovalo v SSSR zvláštní pojištění). Druhou skupinu

---

<sup>434</sup> Výběr těchto zemí vychází zejména z dostupnosti podkladů k jejich sociálně pojišťovacímu zákonodárství. Ve všeodborovém archivu lze nalézt ve fondu ÚRO-Soc. překlady jednotlivých zákonů, které zpracovalo postupně jako netištěné rukopisy Ústředí nositelů pojištění. Tyto přeložené zákony se nalézají v kart. 14, inv. j. 16/4, kart. 67, inv. j. 68/5 a inv. j. 68/6, kart. 28, inv. j. 34/5a a inv. j. 34/5d, kart. 28, inv. j. 34/6a-d, kart. 37, inv. j. 44e. Tato kapitola vychází tedy z těchto překladů jednotlivých zákonů. Další rozbor k zahraničnímu sociálnímu pojišťovníctví je možné nalézt v jednotlivých ročnících 52–55 časopisu Svěpomoc.

představují Nový Zéland, Velká Británie, Švédsko a Švýcarsko, kde pojištění podléhali všichni občané žijící na území daného státu. Do poslední je možné zařadit Francii, Belgie, Jugoslávii, Mexiko a USA. Do okruhu pojištěnců zde byli řazeni buď všichni v námezdním poměru, nebo určité skupiny zaměstnanců.

Pokud by bylo pojištění hodnoceno pouze podle okruhu pojištěnců, zdálo by se, že nejlépe byli zajištěni příslušníci druhé skupiny států. Pokud jde o předměty pojištění, byly zde zajištěny obvyklé dávky důchodového pojištění, ale věcné dávky nemocenského pojištění byly uzákoněny jen v Británii, na základě zákona o národním zdraví. Peněžité dávky srovnatelné s československým zákonem byly zakotveny jen v Británii a na Novém Zélandu. Jestliže zhodnotíme podmínky nároku a výši dávek, tak je mezi první a druhou skupinou patrná diference. V ČSR se vyplácely dávky ze sociálního pojištění s přihlédnutím k výši platu, době trvání pojištění a nebezpečnosti povolání. V druhé skupině států se vyplácely dávky téměř ve stejné výši, byly však stanoveny jednotně. Důchody tak byly poskytovány bez ohledu na životní úroveň dosaženou prací, bylo poskytováno jen životní minimum. Dávky ze sociálního pojištění zde měly spíše povahu sociální výpomoci hospodářsky nejslabším vrstvám. Ve Švýcarsku byl důchod odstupňován, ovšem na základě výše zaplacených příspěvků. V zákoně o národním pojištění byla zakotvena daleko větší blízkost mezi výplatou a dávkami (nejvíce blízké dávky platu byly vypláceny osobám s platy či mzdami nejnižšími), navíc například nemocenské bylo při dlouhodobější nemoci dvakrát navyšováno. V Británii naopak nejhůře placení zaměstnanci povinnému pojištění nepodléhali vůbec. V ČSR hradil pojistné zaměstnanec i zaměstnavatel, naopak například v Británii ve většině případů platil více zaměstnanec než zaměstnavatel. V SSSR byly v nemocenském pojištění stanoveny vyšší dávky než u nás. V ČSR byla stanovena nejdelší podpora v těhotenství a při porodu, která představovala 18 týdnů. Pokud porovnáme

dlouhodobé pojištění v ČSR a SSSR, je patrné, že u nás bylo stanoveno pojištění příznivější. Důchody byly v Československu vyšší.

Nyní srovnám československé národní pojištění s pojištěním zemí zařazených do třetí skupiny. Zde je patrné, že zákon o sociálním pojištění v Jugoslávii byl velmi ovlivněn sovětským zákonodárstvím, ale zahrnuje v sobě i vývojové prvky středoevropského zákonodárství. V Jugoslávii také závisel starobní a invalidní důchod na vyměřovacím základě, na trvání pojištění a dále na trvání zaměstnání v nejtěžších a těžkých pracích. V jugoslávském pojištění byl např. vdovský důchod stanoven jednotně na 50 % nároku zemřelého, zatímco v Československu na 70 %, jen ve výjimečných případech na 50 % nároku zemřelého. V USA pojištění podléhali pouze zaměstnanci průmyslu a obchodu, kteří byli pojištěni jen na starobní a pozůstalostní důchody, starobní důchod náležel i nepojištěné manželce v 65. roce věku, obdobně jako v ČSR důchod manželky. Pozůstalostními důchody byly důchod vdovský, sirotčí a rodičů. Povinné nemocenské pojištění v USA zavedeno nebylo. Ve Francii a v Belgii činilo nemocenské pojištění 50 %, resp. 60 % mzdy. Ve Francii bylo nemocenské vypláceno po dobu šesti měsíců, v Belgii tři sta dní. V Belgii si mohl lékaře pojištěnec volit sám, ale zaplacený lékařský honorář byl pojištěnci nositelem pojištění refundován pouze ve výši dvou třetin až tří čtvrtin, ve Francii tomu tak bylo ve výši 80 %. Výše důchodů byla v Belgii odvislá od výše zaplaceného pojistného, ke kterému se připočítával státní příspěvek závislý na roku narození pojištěnce. Belgický systém je možné označit za systém podobný spoření. Z tohoto důvodu bylo také v Belgii stanoveno, že nárok na starobní důchod měl pojištěnec na základě své volby kdykoli od 55. roku života, čím dřív o důchod však pojištěnec požádal, tím nižší důchod mu byl vyplácen. Pokud trvala u pojištěnce pracovní neschopnost delší dobu než tři sta dní a pokud si nebyl schopen vydělat aspoň 1/3 svého

obvyklého příjmu, měl pojištěnec nárok na invalidní podporu po dobu nemoci. Tato podpora byla vyplácena u ženatého pojištěnce ve výši poloviny jeho ušlého výdělku a u svobodného ve výši 1/3. Ze všech podpor vyplácených pojištěncům srážel nositel pojištění příspěvky na starobní pojištění. Pojistné činilo v dělnickém i úřednickém pojištění úhrnem 25 % mzdy. Zaměstnavatel hradil téměř 2/3 pojistného. Vdovský důchod byl vyplácen ve výši od 35 do 50 % nároků pojištěnce v závislosti na jeho stáří při úmrtí. Ve Francii byl stanoven invalidní důchod na 30 až 40 % základní mzdy (ta byla počítána jako průměr za posledních deset let pojištění). Na starobní důchod měl pojištěnec nárok od 60. roku věku, ale jeho předpokladem bylo alespoň 30 let pojištění. Důchod činil 20 % základní mzdy. Pokud zůstal pojištěnec zaměstnán po 60. roce, zvyšoval se jeho důchod o 4 % za rok, to znamená, že pokud odcházel do důchodu v 65 letech, měl již nárok na 40 % základní mzdy. Vdovský důchod byl podmíněný invaliditou vdovy a byl stanoven na 2/3 nároku pojištěnce. Pojistné činilo 29,5 % ze mzdy. Specifickým znakem francouzského a belgického pojištění bylo, že velká část pojistného šla na rodinné přídavky (ve Francii 14 % a v Belgii 6 %). Ve srovnání s československým pojištěním byly ve Francii a Belgii vypláceny nižší dávky a dlouhodobé pojištění bylo méně propracované.

V Mexiku bylo zavedeno v roce 1943 dělnické pojištění v podstatě srovnatelné s československým prvorepublikovým dělnickým pojištěním pro případ invalidity a stáří.



## Koncept sociální politiky a sociální stát v letech 1945 až 1948

Po skončení druhé světové války došlo v rámci československé společnosti k velkým změnám, které se uskutečnily na poli hospodářském, politickém i v oblasti samotné struktury společnosti a vyvrcholily v únoru 1948.<sup>435</sup> Spolu s těmito změnami došlo i k proměně pohledu na funkci a náplň sociální politiky. V sociální oblasti se celkově zvýšila úloha státu. Občané volali po rozšíření lidských a politických práv i o práva sociální a obecně ve společnosti panovala touha po sociální spravedlnosti.<sup>436</sup>

Koncept i praxe sociální politiky se po druhé světové válce velmi proměnily. Již v Košickém programu bylo prohlášeno, že je vláda odhodlána položit základy velkorysé sociální politiky a sociální péče o všechny vrstvy pracujícího lidu měst a venkova a Budovatelský program jej pak ještě více prohloubil.

V meziválečném období představovala sociální politiku zejména péče o osoby sociálně slabé, které se staly potřebnými, tedy o invalidy, staré lidi, nezaměstnané, děti a tzv. sociální případy. Sociální politika zasahovala zpětně, až když nějaký sociální případ nastal, preventivní předcházení sociálním případům bylo minimální. Sociální politiku v tomto období je možné také označit za nekoncepční. Sociálně politická opatření a sociální zákonodárství nebyla vedena nějakou ucelenou koncepcí, ale spíše reagovala na aktuální sociální problémy. Po druhé světové válce se v československé sociální politice prosadilo silně egalistické pojetí. V meziválečném období

---

<sup>435</sup> Srov. Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha: Academia 2007.

<sup>436</sup> Kalinová, Lenka: *Sociální situace a sociální politika v Československu v letech 1945–1948*. In: *Acta oeconomica pragensia. Hospodářský a sociální vývoj Československa (1945–1992)*, č. 3, roč. 4., Praha: VŠE 1996, s. 81.

panovala v rámci sociální politiky a sociálního zabezpečení velká roztržičnost, existovaly zde odlišné systémy pro různé vrstvy obyvatelstva na základě jejich pracovního zařazení a některé vrstvy stály zcela mimo. Existovala také celá řada subjektů sociální politiky, stát byl pouze jedním z nich. Tato nejednotnost byla dána zejména tím, že sociální zajištění bylo prováděno postupně v různých dobách pro různé skupiny obyvatel. Podnikatelé nesli část finančních břemen, proto se často vyskytovaly tendence nařizení obcházet nebo zmírňovat, a to nejen ze strany podnikatelů, ale i zaměstnanců. Státní sociální politika byla centralizovaná a prováděna administrativně. Vedle státních orgánů prováděla sociální politiku řada soukromých a poloveřejných spolků. Přesto ale nesmí být zapomináno, že sociální politika meziválečného Československa byla na srovnatelné a někdy i vyšší úrovni než ve vyspělých západních zemích.

Sociální politika v letech 1945 až 1948 v Československu byla silně ovlivněna novým konceptem sociální bezpečnosti přicházejícím z Velké Británie. Sociální politika neměla být již jen sociální ochranou slabých, ale měla zajistit sociální bezpečnost všech obyvatel po celý jejich život. Vůdčí osobou britského projektu sociální bezpečnosti byl W. Beveridge, dle něhož byla k dosažení sociální bezpečnosti nezbytně nutná některá sociálně politická opatření. Jednalo se o zavedení sociálního pojištění, které mělo zabezpečit příjem při ztrátě výdělku nebo při úmrtí živitele, o poskytování příspěvku na děti každému občanu, který o ně pečuje, o vytvoření státní zdravotní služby, v rámci které bude mít každý občan nárok na bezplatnou profylaktickou, kurativní a rehabilitační léčebnou péči, a v poslední řadě o národohospodářská opatření k zachování zaměstnanosti, tzn. k zabránění hromadné nezaměstnanosti.

Nový koncept sociální politiky v ČSR měl několik důležitých základních premis. V první řadě vycházel ze zásady universalismu, kdy sociální zajištění mělo být poskytováno

všem obyvatelům státu a mělo se vztahovat na všechny sociální události a rizika. V této oblasti mělo získat dominantní postavení národní pojištění, které mělo zabezpečit 95 % obyvatel. Druhou premisou bylo zakotvení státu jako základního a monopolního subjektu sociální politiky, jako konceptora i realizátora. Všechny ostatní dobrovolné subjekty se postupně v období 1945 až 1948 stávají marginálními, jsou zveřejňovány a postátňovány. Třetím pilířem, o který se nový koncept opíral, byl systém plné zaměstnanosti, zajištěný znárodněním důležitého průmyslu, bank a pojišťoven, státní regulací pracovního trhu a státní organizací práce. Systém plné zaměstnanosti měl v ČSR odlišnou povahu, než jak byl projektován Beveridgem, který pojímal jako plnou zaměstnanost stav, v němž by malá míra nezaměstnanosti, ne masová, byla dovolena. Navíc se dle Beveridge měla plná zaměstnanost vztahovat pouze na muže. V Československu se stala nezaměstnanost nepřipustnou záležitostí. Postupně se prosazovala teze, že každý občan má mít zaručeno právo na práci, ale zároveň každý má být povinen pracovat. Tuto zásadu, z níž mělo být vycházeno, nalezneme již v Budovatelském programu vlády z roku 1946 a mezi odborníky vyvolávala velké diskuse.

Hlavním subjektem sociální politiky se po druhé světové válce stával stát a jeho orgány, vláda byla nejen vykonavatelem, ale i hlavním tvůrcem programu a koncepce sociální politiky, parlament se v oblasti koncipování sociální politiky dostával do podřízené role a pouze schvaloval legislativní normy, jejichž osnovy byly vytvářeny vládou, ministerstvy, komisemi ÚRO a dalšími speciálně vytvořenými komisemi. Subjekty byly i správní orgány státu, které představovalo ministerstvo ochrany práce a sociální péče a jemu podřízené úřady ochrany práce, vedle ministerstva působil v oblasti sociální politiky i národní výbory. Další důležité subjekty byly odbory a jejich nižší složky v závodech, závodní rady i sociální referenti či ředitelé v rámci

podniků. Vedle státu a jeho orgánů v této době ještě stále tvořily subjekty sociální politiky i dobrovolné organizace a poloveřejné spolky a církve, jejichž činnost byla ale postupně velmi omezována a jejich role byla marginalizována a aktivity jimi vykonávané na sebe postupně přebíral stát. Objekty, na něž chtěla sociální politika působit, se staly všichni obyvatelé ČSR všech věkových kategorií. V rámci péče o mládež se činnost zaměřovala na děti a dorost, péče o pracující zahrnovala všechno ekonomicky aktivní obyvatelstvo a sociální zabezpečení a všeobecná sociální péče měla zajistit všechny obyvatele z pracovního procesu vyřazené, nepracující či jinak potřebné. Důležitou složkou sociální politiky byla také bytová péče, která měla zajistit rozvoj bydlení a jeho lepší dostupnost pro každého.

Cíle nové sociální politiky stanovil nejprve Košický a poté Budovatelský vládní program. Cíle sociální politiky se vyvíjí a mění v čase dle změny zájmů subjektů nebo podle změn sociálního prostředí, v němž subjekty působí, a jsou společensky i historicky podmíněné. Hlavním a obecným cílem sociální politiky v poválečném období bylo postupné zvyšování životní úrovně všech obyvatel,<sup>437</sup> čehož mělo být dosaženo plněním řady partikulárních cílů. Dílčí cíle představovalo zapojení stále širšího okruhu osob do produktivní práce a pracovního procesu, zhospodárnění práce, zlepšování sociální a zdravotní ochrany pracujících, prohlubování sociální bezpečnosti obyvatel a spravedlivá distribuce národního důchodu.<sup>438</sup>

Pro postizení charakteru sociální politiky jsou důležité i principy, na nichž je budována. V předválečném období se v Československu jako sociálně-politická doktrína uplatňoval

---

<sup>437</sup> Šoltéz Josef: *Zásady sociálnej politiky v novej republike*. In: Sociální revue, roč. XX, 1945, s. 4; Nejedlý, Zdeněk: *Aby se žilo lépe a radostněji...* Stěžejní zásady pracovního programu ministerstva sociální péče do jara 1948. Praha: Ministerstvo sociální péče 1947, s. 3.

<sup>438</sup> Srov. Nejedlý, Zdeněk: *Aby se žilo lépe a radostněji...* Stěžejní zásady pracovního programu ministerstva sociální péče do jara 1948. Praha: Ministerstvo sociální péče 1947, s. 3–4.

liberalismus. V námi sledovaném období lze jako výchozí doktrínu sociální politiky označit demokratický socialismus, který byl ale záhy po únoru 1948 opuštěn. Myšlenky demokratického socialismu ovlivňovaly principy, na nichž byla budována nová sociální politika. Sociální politika měla zajistit důstojné životní podmínky všem obyvatelům, přičemž stát měl plně převzít sociální odpovědnost za své občany. Veřejný sektor byl velmi posílen, obdobně jako redistribuce, a do popředí vystupovaly zejména myšlenky sociální solidarity. Vůdčím principem sociální politiky mělo být dosažení sociální spravedlnosti, především měly být spravedlivěji rozdělovány příjmy a bohatství. V rámci sociální spravedlnosti se prosazovala idea rovnosti, zajištění rovných příležitostí a tlumení sociální disparity. Druhým významným principem sociální politiky byla solidarita, která měla být široce uplatňovaná zejména v rámci sociálního zabezpečení a redistribucí národního produktu. Solidarita měla být naplňována i povinností každého práceschopného jedince pracovat a přispívat tak k celkovému blahu společnosti. Vyhýbání se práci bylo považováno za nesolidární a nežádoucí a stát si postupně přivlastňoval právo takovéto nesolidárnosti bránit.

V prvních třech poválečných letech byl velmi kladen důraz i na princip participace, který měl být vlastním základem systému lidové demokracie. Princip participace se promítl i do konstrukce správy národního pojištění, kterou měli vykonávat prostřednictvím demokraticky volených zástupců přímo pojištěnci. Vyšší míra participace měla být také založena sjednocením odborového hnutí a vzrůstem jeho vlivu na formování sociální politiky, ustanovením závodních rad a národních výborů. Posledním principem sociální politiky měla být univerzalita. Sociální politika měla zajišťovat zlepšování životní úrovně všech obyvatel ČSR.

V rámci nové koncepce došlo i k rozšíření funkcí sociální politiky. V meziválečném období byla hlavní funkce ochranná, v omezené míře měla sociální politika i funkce distribuční, redistribuční a preventivní. Po druhé světové válce došlo k prohlubování předchozích funkcí, k nimž přibýly ještě funkce homogenizační i stimulační. Velký důraz byl kladen zejména na prevenci a distribuci spolu s redistribucí. Ochranná funkce se zaměřovala na objekty, jež byly znevýhodněné ve vztahu k ostatním, a snažila se zmírňovat nebo odstraňovat důsledky již vyvalých sociálních událostí. Zde se jednalo o péči o repatrianty a reemigranty, jimž bylo třeba pomoci při obnově nebo budování hospodářských pozic, o péči o všechny oběti války a perzekuce, válečné poškozené, taktéž o zaměstnance a pracující, osoby sociálně slabé nebo duševně či tělesně vadné.

Distribuční funkci v meziválečném období zajišťoval především trh a tržní mechanismy a tradiční instituce jako dobročinnost či solidarita nestátních subjektů. V poválečném období distribuční a redistribuční funkce sociální politiky velmi vzrostla a byla posílena. Hlavním vykonavatelem distribuce a redistribuce se stal stát. Obecně se prosazovala myšlenka nastolení sociální spravedlnosti skrze spravedlivé odměňování a rozdělování prostřednictvím přerozdělování národního produktu státem. Tržní mechanismus byl nahlížen jako nedostatečný a úloha státu v distribuci a redistribuci nebývale vzrostla, stát začal v rámci sociální politiky regulovat mzdy, ceny, zaměstnanost, bydlení, poskytoval různé půjčky, podpory, dotace a příspěvky. Byl rozšiřován katalog bezplatných veřejných sociálních služeb, v první řadě se jednalo o školství a zdravotnictví. Redistribuce byla uskutečňována skrze státní rozpočet a soustavu transformovaného sociálního pojištění do obligatorního národního pojištění. V prvních třech letech se na redistribuci podílely i dobročinné a dobrovolnické instituce a církve. Redistribuční funkce měla zajistit důstojnou

životní úroveň všem občanům. Každému měl být zaručen spravedlivý podíl na výsledku hospodářské činnosti a společenském bohatství nejen na základě jeho potřeb, ale i jeho výkonu a zásluh. Majetková a příjmová diferenciaci společnosti se rychle zmenšovala, což bylo dáno i částečným znárodněním, eliminujícím velkopodnikatele. Sociální politika tak měla mít i další funkci, již měla být homogenizace společnosti. Sociální rozdíly mezi jednotlivými skupinami a vrstvami obyvatel měly být zmírňovány, v československém případě ve srovnání s ostatními vyspělými zeměmi však docházelo k poměrně rozsáhlé nivelizaci, která byla postupem času ještě prohlubována.

Stimulační funkce se stala v souvislosti s celkovou hospodářskou a sociální situací panující v ČSR zcela zásadní. Stimulační funkce se soustřeďovala zejména na podporu přílivu pracovních sil do odvětví, kde se jich nedostávalo. Sociální politika měla prostřednictvím řady opatření podporovat a zvyšovat atraktivitu těchto profesí a výrobních kategorií, zároveň měla podporovat zvyšování výkonnosti pracujících a jejich větší produktivitu, která byla nezbytná pro obnovu národního hospodářství. Sociální politika měla za úkol podporovat hospodářskou prosperitu. Jejím úkolem bylo tlumit sociální napětí a předcházet vzniku sociálního neklidu, které by ztěžovaly hospodářskou obnovu a mohly se stát nebezpečnými z hlediska stability nově budovaného politického systému lidové demokracie.

Poslední velmi významnou funkcí, na níž byl v poválečném období kladen velký důraz, byla funkce preventivní. Důsledně mělo být předcházeno škodám na zdraví i životech pracujících. Vzrůst důležitosti této funkce také souvisel s panujícím extrémním nedostatkem pracovních sil, každá ztráta či vyřazení pracujícího z pracovního procesu byla vnímána jako velká národohospodářská újma. Sociální politika

měla v první řadě usilovat o předcházení a zabrazení vzniku sociálních událostí a nepříznivých sociálních situací.

Nástroje sociální politiky by měly respektovat její základní principy, naplňovat funkční efekty a cíle sociální politiky.<sup>439</sup> K realizaci vytyčených sociálně politických cílů byly využívány zejména ekonomické nástroje a postupná transformace a rozšiřování sociálního zákonodárství, tedy právní řád. Ekonomické nástroje uplatňované v poválečném období představovaly nástroje fiskální, poskytování různých půjček a úvěrů, zejména v oblasti stavebnictví, reemigrantům, repatriantům, válečným poškozcům a obětem. Dále se jednalo o cenovou politiku, v rámci níž byla důležitá regulace cen základních životních statků, regulace mezd a mzdová politika, přiznávání různorodých dávek a podpor, stejně jako důchody a dávky plynoucí ze sociálního pojištění. Základ každého právního řádu představuje ústava. V nové československé ústavě, jejíž příprava připadla Ústavodárnému národnímu shromáždění, měla být zakotvena rozsáhlá sociální práva, např. právo na práci, právo na spravedlivou odměnu za práci, právo na odpočinek a zajištění při pracovní neschopnosti atd. Sociální zákonodárství bylo budováno na základě nové sociálně politické koncepce. Vedle ústavy a zákonů byly nástroji sociální politiky i nižší právní normy, jednalo se o množství vyhlášek a nařízení. Právní řád a ekonomické nástroje byly hlavními instrumenty poválečné sociální politiky.

Sociální politika byla pojímána v nejširším smyslu, měla být především politikou aktivní, která sama vytváří předpoklady pro zvyšování životního blahobytu všech občanů státu. Pro nové pojetí bylo charakteristické její úzké provázání s národním hospodářstvím a její bezprostřední závislost na výrobě. K tomu, aby docházelo k zvyšování výrobní produkce, měla jako jeden z hlavních prostředků sloužit především péče o pracujícího

---

<sup>439</sup> Krebs, Vojtěch a kolektiv: *Sociální politika*. Praha: ASPI 2002, s. 56.



člověka, která se tak stala hlavní novou náplní sociální politiky. Sociální politika tedy měla pečovat především o osoby zařazené do pracovního procesu, dále o občany, kteří ještě do pracovního procesu zařazení nejsou, tedy o mládež, nebo jsou z pracovního procesu bez svého zavinění dočasně či trvale vyřazeni. Důvody vyřazení z pracovního procesu představovaly nezaviněná invalidita, stáří, mateřství, nemoc a úraz.

Sociální politika měla zabezpečovat životní podmínky všech pracujících obyvatel, nejen osob potřebných. Zároveň začala být vnímána jako nedílná součást politiky hospodářské.<sup>440</sup> Z tohoto důvodu mělo být při uskutečňování i vytváření nových sociálně politických opatření vždy přihlíženo k jejich hospodářské únosnosti a k hospodářským podmínkám panujícím v ČSR.<sup>441</sup> Právě v souvislosti se změnami v hospodářské oblasti, kde byl budován systém nový, založený na poměrně rozsáhlém znárodnění, s omezením soukromého podnikání, došlo k transformaci pozice chráněné osoby. Celkově měl být snížen vliv soukromého podnikání na utváření životních podmínek pracujících. Sociální politika proto měla nyní „aktivně tvořit nebo pomáhat spoluvytvářet nové životní podmínky osob zaměstnaných“.<sup>442</sup> Z tohoto důvodu se měla nově stát základním pilířem sociální politiky politika mzdová, jež měla být „bezvýhradně budována na principech mzdy výkonnostní a mzdy odstupňované jen podle národohospodářského významu práce“,<sup>443</sup> a s ní spojená politika cenová a státní regulace cen. Jedním z hlavních úkolů sociální politiky měla být redistribuce národního důchodu, aby bylo dosaženo spravedlivé distribuce.

---

<sup>440</sup> Srov. *O novou sociální politiku. Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa Šoltéze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946; VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/1c.

<sup>441</sup> VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/1c, srov. Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, též Šmýd, Bohumír: *Nová funkce sociální politiky*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 45–47.

<sup>442</sup> Šmýd, Bohumír: *Nová funkce sociální politiky*. In: Svěpomoc, r. 53, s. 45.

<sup>443</sup> Tamtéž, s. 46.

Právo na spravedlivou odměnu za práci bylo požadováno jako jedno ze sociálních práv. Sociální potřeby totiž začaly být v poválečném období v Československu vnímány jako sociální práva, jimž se mělo dostat i zakotvení v nové ústavě. Do popředí vystupoval princip občanské (sociální) solidarity, který se v meziválečném modelu sociální politiky a sociálního pojištění neuplatňoval, zde byl hlavní princip zásluhovosti a potřeby.

V rámci celkové proměny vnímání sociální politiky došlo i ke změně názoru na legislativní normy v této oblasti. Dosavadní sociální zákonodárství bylo shledáno jako „zastaralé“, vyhovující pouze „potřebám a zájmům soukromého podnikatele“.<sup>444</sup> Jako negativní bylo vnímáno „stavovské založení sociálního pojištění“, které preferovalo některé kategorie pracujících před jinými povoláními.<sup>445</sup> Právě z důvodu zrušení favorizování některých zaměstnaneckých kategorií mělo dojít k instalaci „jednotné mzdové a platové politiky a sociální politiky pro všechny pracující.“<sup>446</sup>

Pro sociální politiku, její charakter, rozsah a efekty je rozhodující, jaká role je přisuzována jednotlivým subjektům.<sup>447</sup> Na základě míry účasti státu v praxi sociální politiky jsou v odborné literatuře vytáreny určité modely či typy sociální politiky. Obvykle jsou rozlišovány tři klasické modely.<sup>448</sup> Východisko pro jejich vymezení představují ideální typy sociální politiky, které vymezil Richard M. Titmuss v roce

---

<sup>444</sup> Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, Diplomová práce FF UK 2006, s. 49, srov. VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart 1, inv. j. 1/1c a také inv. j. 1/1b.

<sup>445</sup> Srov. VOA ČMKOS, fond ÚRO-Soc., kart. 1, inv. j. 1/1b.

<sup>446</sup> NA, fond KSČ-ÚV-40, sv. 4, a.j. 84, též Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948*, Diplomová práce FF UK 2006, s. 49.

<sup>447</sup> Krebs, Vojtěch a kolektiv: *Sociální politika*. Praha: ASPI 2002, s. 40.

<sup>448</sup> Viz De Deken, Jeoren: *Sociální politika a politika solidarity*. In: *Sociologický časopis* č. 3/1992.

1974.<sup>449</sup> Tři základní modely sociální politiky jsou tedy model reziduální, korporativní a redistributivní.

Typ sociální politiky vytvářený v letech 1945 až 1948 je možné označit jako blížící se modelu redistributivnímu s určitými prvky zásluhovosti. Nárok na dávky byl téměř univerzální, ale do výše dávek se promítala z části předchozí výše životní úrovně daného jedince. Sociální potřeby obyvatel začaly být v poválečném období vnímány jako sociální práva, jež měla být a nakonec byla zakotvena v nové ústavě, které se dostalo označení Ústava 9. května. Stát začal v oblasti sociální politiky zaujímat dominantní postavení. Sociální politika byla orientována na celý národ, tedy celou populaci, s důrazem na péči o pracující jedince či osoby nezaviněně z pracovního procesu vyřazené. Sociální zabezpečení mělo být poskytováno bez testování potřebnosti, tedy bez toho, aniž by bylo přihlíženo k schopnostem jednotlivců pokrýt své potřeby. Takto univerzalisticky poskytované zajištění v kombinaci se způsobem zajištění skrze regulaci pracovního trhu, mzdové a cenové politiky, bylo velmi náročné na ekonomické zdroje a bylo třeba, aby stát prováděl poměrně rozsáhlou distribuci i redistribuci. Stát se postupně stával hlavním subjektem sociální politiky a začal omezovat aktivity subjektů nestátních, jejichž instituce byly zveřejňovány. V období tří poválečných let je možné hovořit o typu sociální politiky jako občanském, budovaném v rámci demokratického, i když limitovaného uspořádání společnosti. Toto bylo v době po únoru 1948 negováno a občanský princip opouštěn, neboť určité skupiny obyvatel začaly být preferovány před ostatními. Stát přejímal značnou míru sociální odpovědnosti za jedince, čímž velmi posílil i veřejný sektor, a docházelo ve velké míře k přerozdělování na bázi sociální solidarity.

---

<sup>449</sup> Viz Titmuss, Richard M.: *Social Policy. An introduction*. London: George Allen & Unwin 1974.

V oblasti sociálního zabezpečení došlo po druhé světové válce k velkým změnám. Primární zajištění sociální existence měl občanům zaručit jejich výdělek, pokud došlo k jeho ztrátě či poklesu z nezávislých důvodů, nastupovalo na řadu krytí sociálním zabezpečením, které mělo kompenzovat negativní důsledky jednotlivých sociálních událostí, jež československý stát uznal jako relevantní. Sociální zabezpečení osobám vyřazeným z pracovního procesu mělo poskytovat obligatorní sociální pojištění, které v nově budovaném a po únoru 1948 přijatém národním pojištění mělo zajistit téměř všechny obyvatele ČSR. Od roku 1945 do roku 1948 v této oblasti docházelo k postupné transformaci dřívějšího korporativistického modelu na model universalistický. Národní pojištění mělo zahrnout všechny občany, kteří k zajištění své existence byli odkázáni na svou výdělečnou činnost nebo na výdělečnou činnost osob, na nichž byli existenčně závislí, např. manželů, rodičů. Byli v něm poprvé zařazeni a kryti samostatně hospodařící, jejich spolupracující rodinní členové i osoby vykonávající svobodná povolání.

Bylo usilováno o sjednocení všech dosavadních forem sociálního zabezpečení společně s jejich rozšířením do jediného univerzálního systému založeného na principu solidarity. Sociálně ekonomické důsledky životních situací byly uznávány za sociální události, které se staly předmětem zabezpečení. V rámci solidarity pak mělo být každému zajištěno alespoň určité existenční minimum (zde bylo velmi důležité zavedení sociálního důchodu) a u každého mělo být také přihlíženo k jeho dosažené životní úrovni. Sociální solidarita byla kombinována s individuálními zásluhami,<sup>450</sup> které se měly projevit ve zhodnocení doby pojištění i výše odváděného pojistného. Dávky ale neměly plně pokrývat dosaženou životní úroveň, především

---

<sup>450</sup> Srov. Tomeš, Igor: *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*. Praha: Socioklub 1996, s. 61.

u vysokopříjmových kategorií pracujících, jimž byla ponechána možnost individuálního připojištění.<sup>451</sup>

Skrze národní pojištění se stát snažil zabránit, aby se občané, resp. pracující, dostali do takové sociální situace, která by ohrožovala jejich sociální bezpečí. Sociální události, které měly být kryty sociálním zabezpečením, představovaly nemoc, mateřství, stáří, invalidita, ztráta živitele smrtí a úraz.<sup>452</sup> V rámci poskytování sociálních důchodů se další uznávanou sociální událostí stala i chudoba, neboť sociální důchod měl zajistit všechny potřebné osoby splňující určitá věková či zdravotní kritéria a osoby nemající nároky ze sociálního pojištění, protože ho v předchozím období nebyly účastny. Zabezpečení existenčního minima sociálním důchodem mělo být hlavním nástrojem boje proti chudobě a mělo nahradit zastaralý systém chudinské péče, který fungoval od 19. století na základě domovského práva a nepodařilo se jej nahradit ani za první republiky, a systém státních starobních podpor zavedených v roce 1929.<sup>453</sup> Jako sociální událost nebyla uznána ani zakotvena v rámci národního pojištění nezaměstnanost. V sociálně politické oblasti došlo totiž ke změně nazírání na podpory v nezaměstnanosti i nezaměstnanost samotnou.<sup>454</sup> V rámci nově pojaté sociální politiky mělo být prioritou zajištění plné zaměstnanosti a podpora pracovních příležitostí pro všechny, tudíž se zabezpečení v nezaměstnanosti mělo stát nepotřebným. V situaci poválečného enormního nedostatku pracovních sil se nejednalo o úkol nespílitelný, ba dokonce celkem dobře řešitelný. Cílem národního pojištění mělo tedy být v uznaných sociálních událostech zajistit dosavadní životní úroveň na základě předchozí práce.

---

<sup>451</sup> Tato zásada byla při další přestavbě národního pojištění zcela negována a připojištění bylo zrušeno.

<sup>452</sup> Zákon č. 99/1948 Sb., § 1.

<sup>453</sup> Zákon č. 43/1929 Sb.

<sup>454</sup> Srov. NA, fond Klub poslanců KSČ, kart. 21, arch. j. 82.

Sociální zabezpečení vybudované národním pojištěním nemělo jen kompenzovat ztrátu příjmu, mělo vykonávat také aktivní úlohu v prevenci vzniku sociálních událostí.<sup>455</sup> Ústřední národní pojišťovna se měla podílet na zdravotní prevenci a na předcházení vzniku invalidity. Pojištěnci měli být podrobováni pravidelným a soustavným prohlídkám a všichni, kteří byli ohroženi na zdraví, měli být umísťováni v zotavovnách. Pojišťovna měla také rozvíjet zdravotní výchovu, zkoumat nemocnost, účastnit se na zotavovacích akcích a poradenské zdravotní péči. Spolupůsobit při zabraňování úrazům a nemocím z povolání a při tvorbě bezpečnostních a ochranných předpisů i dozoru nad jejich dodržováním, zkoumat příčiny pracovních úrazů, poučovat pojištěnce i vedení či vlastníky závodů a podniků o významu úrazové zábrany.

Sociální zabezpečení realizované národním pojištěním bylo financováno pojišťovacími fondy vytvářenými z pojistného, vycházejíc z principu pojišťovací solidarity. I tato zásada byla při první přestavbě národního pojištění popřena.<sup>456</sup>

V poválečném období se nejen v Československu od základů proměnil pohled na roli a úkoly státu v hospodářské i sociální sféře, což se promítlo i do nového nazírání na pozici státu v oblasti sociální politiky. Oproti dřívějším meziválečným liberalistickým náhledům na stát jako garanta pořádku a klidu ve společnosti, jehož úkolem je zajistit co nejlépe svobodou soutěž jednotlivých hospodářských sil a napravovat pouze nejkřiklavější nespravedlnosti pramenící z volné soutěže, se prosadil názor, že státní moc má být užívána k aktivnímu budování „sociálně spravedlivé společnosti“. V meziválečném období se stát snažil prostřednictvím sociálního zákonodárství

---

<sup>455</sup> Oblastí prevence byl v zákoně o národním pojištění vyhrazen celý samostatný třetí oddíl.

<sup>456</sup> Ryba, Jan: *Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945–1989*. In: Malý, Karel, Soukup, Ladislav (eds.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha: Karolinum 2004, s. 496.

pouze korigovat a zmírňovat nedostatky vládnoucí doktríny v hospodářské politice.

Po druhé světové válce došlo k hlubokým strukturálním změnám v hospodářské i sociální oblasti. Stát se stal postupně monopolním subjektem sociální politiky. Měl zajistit soulad mezi národní spotřebou, distribucí a produkcí, který měl zabezpečit větší blahobyt všech občanů. Stát začal intervenovat do značné řady oblastí společenského života a snažil se je organizovat. Úkolem veřejné moci se měla stát spravedlivá distribuce statků a služeb pro současné i budoucí potřeby obyvatel. Stát měl obstarat určitý životní standard všem občanům a tento standard měl být postupně zvyšován. Měl nyní plně zajišťovat veřejné sociální služby a zabezpečit existenční jistotu obyvatel. Veřejná moc měla být proto využívána k tomu, aby se statky a služby vytvořené podle národního hospodářského programu dostaly k těm, kteří byli v tomto programu určeni jako jejich adresáti, tedy rovnou ke spotřebitelům, anebo aby byly transformovány na statky kapitálové sloužící pro zajištění budoucí spotřeby. Úkolem státu bylo zjistit, jaká je celostátní potřeba spotřebních statků a služeb k zajištění a zvýšení životní úrovně a poté použít veřejnou moc k dosažení požadované úrovně. K tomu měly sloužit zejména zásahy do oblasti hospodářské a hospodářské plánování.

Poválečný sociální stát budovaný v Československu v letech 1945 až 1948 vycházel ze zásady univerzalizmu, sociální zabezpečení vytvářené na principu národního pojištění mělo zahrnout celou populaci. Rozsah sociální politiky prováděné státem měl být také univerzalistický a založený na solidaritě. Stát se v tomto období postupně snažil nahrazovat trh jako zdroj sociálního zabezpečení. Měl se stát sociální institucí, v níž veřejné sociální služby a sociální politika jsou jeho důležitou a vlastní funkcí. Kvalita realizované sociální politiky měla být na co nejvyšší úrovni v závislosti na rozvoji národního hospodářství a do budoucna měla být neustále zvyšována, neboť

se předpokládal trvalý hospodářský růst. Důležitým cílem se stalo zvýšení sociální rovnosti a zajištění sociální bezpečnosti. Tyto snahy měly zmírňovat sociální napětí a konflikty a integrovat společnost. Sociální aktivita státu se zaměřovala v zásadě na všechny oblasti zajištění potřeb. Účelem bylo zvyšovat zdravotní i vzdělanostní úroveň obyvatel. Důležitým východiskem státní sociální politiky se stalo úsilí o preventivní předcházení sociálním událostem. Sociální politika již neměla jen reagovat na vyvstalé sociální potřeby a případy.

V poválečném období docházelo v ČSR ke slučování sociálního zabezpečení a práce, stát vytvářel systém plné zaměstnanosti, který měl zajišťovat sociální jistoty. Sociální role se stala autentickou součástí aktivit československého poválečného státu.



## Závěr

Po druhé světové válce došlo v Československu k velkým změnám v politické, hospodářské i sociální sféře. V celé Evropě panoval obecně posun doleva, socialistické, komunistické a sociálně demokratické strany se těšily velké přízni obyvatel, kteří po zkušenostech velké hospodářské krize a strádání během války začali požadovat rozšíření občanských práv i do sociální oblasti. Sociální potřeby začaly být nazírány a vnímány jako občanská práva. Koncept i praxe sociální politiky se v tomto období v Československu velmi proměnily a sociální politika byla formulována a realizována v jiné podobě a formě než za I. republiky.

Již v období války a okupace vznikaly názory a koncepce budoucího poválečného vývoje v sociální oblasti. Tyto koncepce pocházely jak z prostředí domácího odboje, tak z prostředí odboje zahraničního a v obou případech byly hluboce ovlivněny soudobými a předválečnými zahraničními i domácími teoriemi.

Sociální bezpečnost, tak jak ji formuloval ve Velké Británii William H. Beveridge, se stala paradigmatem doby a značný vliv měla i v ČSR. Obdobně jako v jiných evropských zemích se setkáváme i zde s kvalitativní proměnou státu, který usiluje o to být více sociálním. Dochází k významné změně sociální politiky. Sociální politika se stává univerzalistickou a je budována na občanském principu. Liberalismus jako sociální doktrína panující v meziválečném období je opouštěn a místo něj nastupuje demokratický socialismus. Sociální politika již neměla jen napravovat nepříznivé následky hospodářské politiky založené na liberalismu. Hospodářská politika měla být od základů přestavěna a s ní i politika sociální. Hlavním heslem poválečného období se stalo heslo sociální spravedlnosti, která se měla stát měřítkem i pro celou hospodářskou politiku. Postupně během prvních dvou poválečných let vznikala nová

soustava hospodářství, tak jak byla prezentována postupně v Košickém a Budovatelském programu vlády, ale chyběly úvahy dlouhodobějšího charakteru. V ČSR byla budována smíšená třísektorová ekonomika, skládající se ze státního, družstevního a komunálního a soukromého sektoru.

Po válce došlo k celkové proměně nazírání úkolů sociální politiky a společně s tím i úkolů státu v této oblasti. Právě stát měl zabezpečit své občany před sociálními riziky a událostmi, které je mohly postihnout. Prioritou v oblasti sociální politiky se stala péče o ekonomicky aktivní obyvatelstvo před péčí o sociálně slabé. Zásady a cíle nové sociální politiky byly vtěleny již do Košického vládního programu a v následných vládních programech byly rozvíjeny a prohlubovány. Sociální politika tedy měla v poválečné době opustit svou dřívější pasivní ochrannářskou roli, v rámci níž pečovala jen o tzv. sociálně slabé a nezasahovala sama do tvorby životních postavení osob, které chránila. Měla být nyní aktivním činitelem, tvořit a pomáhat tvořit „nové a lepší životní podmínky pracujících“.<sup>457</sup> Velký důraz byl kladen na prevenci a předcházení sociálním událostem.

V souvislosti se změnou konceptu a praxe sociální politiky od roku 1945 docházelo také k proměně jejích subjektů. Hlavním subjektem se stával stát a jeho orgány, mezi nimiž stálo na prvním místě ministerstvo ochrany práce a sociální péče, později přejmenované opětovně na ministerstvo sociální péče a na Slovensku pověřenectvo sociální péče. V rámci státu byla nejdůležitějším subjektem vláda, v níž byly zastoupeny všechny povolené politické strany. Dalším důležitým subjektem se v tomto období staly odbory, které se velmi významně podílely na formulaci a vytváření sociálně politických zákonů. Odborové hnutí se stalo zcela rovnocenným partnerem ministerstva sociální péče. Taktéž závodní rady a národní výbory

---

<sup>457</sup> Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946, s. 6.

představovaly subjekty sociální politiky, obdobně jako úřady ochrany práce a sociální pracovníci v rámci závodů. Vedle těchto subjektů působila stále ještě řada institucí dobrovolných, které ale byly postupně zveřejňovány a jejichž roli na sebe přebíral stát. Nejdůležitější dobrovolnou organizací byla Česká sociální pomoc a po ní Československý červený kříž fungující na mezinárodní bázi.

Politické strany měly také nemalý vliv na formulaci a výkon nové sociální politiky. Z politických stran disponovala nejucelenějším konceptem sociální politiky Československá strana sociálně demokratická, jejíž odborníci se také velmi významně podíleli na přípravě nového národního pojištění, které mělo přinést komplexní sociální zabezpečení všech obyvatel. I všechny ostatní politické strany se sociální politice věnovaly a kladly na ni velký důraz. Sociálně politická opatření se totiž začala vztahovat na všechny občany, kteří samozřejmě tvořili voliče, jejichž podpora byla pro strany přirozeně na prvním místě důležitosti. Sociálně politické návrhy měly stranám získávat mezi voliči přízeň, ale současně reagovaly i na jejich požadavky a očekávání. Nejednalo se tedy o jednostranně formulované koncepce, ale koncepce vycházející z kyvadlové komunikace mezi stranami a potenciálními voliči. Všechny strany velmi zdůrazňovaly sociálně politická opatření, která se měla týkat těch vrstev obyvatelstva, které přišly redukcí stranického systému o strany, k nimž se dříve přikláněly.

Realizovanou sociální politiku ve sledovaném období let 1945 až 1948 je možné dekomponovat do tří hlavních složek. První představovaly tradiční sféry, v nichž sociální politika navazovala na své předchozí působení. Druhou složkou pak byla oblast odstraňování a zmírňování všech následků války a třetí představovala odvětví, o něž byla sociální politika rozšiřována a která měla hlavní vliv na proměnu jejího charakteru. Hlavní součástí sociální politiky reprezentovaly tedy konkrétně péče a zajištění repatriace a reemigrace, péče a zaopatření obětí války

a perzekuce, péče o mládež, péče o bydlení, všeobecná sociální péče, která navazovala na systém péče z meziválečného období, péče o pracující a s ní spojené sociální zabezpečení. Péče o pracující byla realizována zejména politikou zaměstnanosti, mzdovou a cenovou politikou, zabezpečením dovolených a ochrany života a zdraví pracujících.

Během prvních dvou poválečných let se podařilo se odstranit hladové mzdy. V letech 1945 až 1948 se dále zdařilo zajistit péči všem válkou dotčeným a postiženým jedincům, odstranit největší křivdy, jež byly za války napáchány, zajistit kontinuitu vyplacení sociálních dávek a dávek plynoucích z veřejnoprávního sociálního pojištění, zabezpečit stavební obnovu a ubytování pro obyvatele bez přístřeší. Zvýšeny byly invalidní důchody i důchody vdovské a sirotčí. Došlo k zavedení rodinných přídatků a jejich následnému zdokonalení. Prohloubila se péče o mládež. Byly vyřešeny složité problémy spojené s repatriací a reemigrací. Prostřednictvím snížení cen a daní ze mzdy se částečně zvýšila i životní úroveň. A konečně roku 1948 došlo k uzákonění největšího sociálně politického poválečného projektu, jímž bylo národní pojištění.

Zákon o národním pojištění pokládal základy pro nové pojetí sociální politiky. Vytvářel jednotný komplexní systém sociálního zabezpečení téměř všech obyvatel a byl na svou dobu velkým sociálně politickým pokrokem, který sloužil za vzor i některým obdobným zákonům v cizině. Bohužel v souvislosti se změnou politického klimatu na domácí i mezinárodní scéně od roku 1948 nedošlo ani k úplnému naplnění tohoto zákona a celý systém začal být postupnými reformami přibližován sovětskému paternalistickému modelu sociálního zabezpečení.

Tři poválečné roky představují v českých dějinách velmi specifické období, v němž došlo k velkým společenským, politickým i hospodářským proměnám, které byly poté završeny v únorových dnech roku 1948 a přechodu k totalitnímu systému. Sociální politika v tomto období doznala velkých změn a byly

položeny základy k novému typu státu, který měl být více sociálním. Měl být státem zajišťujícím sociální práva všem svým občanům. V tomto období se československý vývoj na poli sociální politiky zatím příliš neodlišoval od vývoje v ostatních vyspělých zemích a zákon o národním pojištění byl v mnoha západních státech považován za vzorový. Je otázkou, zda by se ubíral obdobným směrem jako na Západě, pokud by panovalo jiné mezinárodněpolitické uspořádání a nedošlo k únorovým událostem a následné absolutní změně československého hospodářského, politického i sociálního systému diskontinuitního se všemi předchozími tradicemi.

## **Prameny a literatura**

### ARCHIVNÍ PRAMENY

#### **Všeodborový archiv Českomoravské konfederace odborových svazů (VOA ČMKOS)**

Fond: Ústřední rada odborů, sociální oddělení (ÚRO-Soc.)

Fond: Kabinet dějin odborů (KDO)

Fond: Ústřední rada odborů, sjezdy, I. všeodborový sjezd (ÚRO-SJ I)

#### **Národní archiv (NA)**

Fond: KSČ – Ústřední výbor 1945–1989, Praha – oddělení – odborová komise ÚV KSČ, odborové oddělení ÚV KSČ 1945–1957 (značka fondu KSČ-ÚV-40)

Fond: Klub poslanců KSČ

Fond: Československá strana národně socialistická (ČSNS)

Fond: Klub poslanců sociální demokracie

Fond: Československá strana sociálně demokratická dělnická

Fond: Klement Gottwald

Fond: Česká sociální pomoc

Fond: Ministerstvo sociální péče

### VYDANÉ PRAMENY, EDICE

*Akční program nové Gottwaldovy vlády.* Předneseno předsedou vlády Klementem Gottwaldem v Ústavodárném Národním shromáždění dne 10. března 1948. Praha: Ministerstvo informací 1948

*Budovatelský program Gottwaldovy vlády.* Vydalo ministerstvo informací. V Praze v listopadu 1946

*Co chce Československá strana lidová.* Praha: Ústřední výbor Československé strany lidové 1946

Harna, Josef: *Politické programy českého národního socialismu.* Praha: Historický ústav 1998

Klimeš, Miloš, Lesjuk, Petr, Malá, Irena, Prečan, Vilém (eds.): *Cesta ke květnu I-1: Dokumenty o vzniku a vývoji lidové demokracie v Československu do února 1948.* Praha: ČSAV 1965

*Košický vládní program* (program nové československé vlády národní fronty Čechů a Slováků). Praha: Svoboda 1984

Jiša, Václav (ed.): *Vznik Revolučního odborového hnutí.* Praha: Práce 1977

*Program československé sociální demokracie usnesený XX. manifestačním sjezdem strany ve dnech 18.–21. října 1945.* Praha: Cíl 1946

*Program Čs. Strany národně socialistické, jak jej v duchu vládního programu jasně formuloval ministr pro zahraniční obchod br. Dr. Hubert Ripka.* Řevnice: Revoluční výbor Československé strany národně socialistické 1945

Prokš, Petr (ed.): *Politické programy Československé a Československé sociálně demokratické strany dělnické 1878–1948.* Praha: Historický ústav 1999

*Sbírka zákonů a nařízení Republiky československé rok 1924, 1929, 1945, 1946, 1947, 1948*

#### PERIODIKA

Rudé právo rok 1946

Sociální revue, ročník XX., XXI., XXII., XXIII.

Svépomoc, ročník 51, 52, 53, 54, 55

#### LITERATURA

- Adamová, Karolina: *Stručné dějiny práva v ČSR v období 1938 – počátek roku 1948 se zřetelem k vývoji v českých zemích*. In: Sešity ÚSD, sv. 5., Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 1992
- Arnoldová, Anna: *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení*, I. část. Praha: Karolinum 2007
- Baldock, J., N. Manning, S. Vickerstaff (eds.): *Social Policy*, Oxford: Oxford University Press 2007
- Barnovský, Michal: *Na ceste k monopolu moci. Mocenskopolitické zápasy na Slovensku v rokoch 1945–1948*, Bratislava: Archa 1993
- Beneš, Edvard: *Demokracie dnes a zítra*. Praha: Společnost E. Beneše 1999
- Bertelmann, Karel: *Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945–1948)*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd 1965
- Burešová, Jana: *Ženy a hospodářská krize na začátku třicátých let 20. století v Československu*. In: Harna, Josef, Prokš, Petr (eds.): *Studie k moderním dějinám. Sborník prací k 70. narozeninám Vlastislava Laciny*. Praha: Historický ústav AV ČR 2001, s. 305314
- Čechák, Vladimír: *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945–2004)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní 2004
- Deyl, Zdeněk: *O národní pojištění na stránkách Rudého práva v letech 1945–1948*. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století*, sv. 4., Praha: ČSAV 1977, s. 125–174.
- Deyl, Zdeněk: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*. Praha: Academia 1985
- Drápala, Milan: *Na ztracené vartě Západu. Antologie české nesocialistické publicistiky z let 1945–1948*. Praha: Prostor 2000
- Dubský, Vladimír, Gosiorovský, Miloš, Hradilák, Zdeněk, aj.: *Nástin dějin československého odborového hnutí. Od vzniku*



*prvních organizací odborového typu do období nástupu k výstavbě socialismu.* Praha: Práce 1963.

Erban, Evžen: *Další krok vpřed, Nové československé pojištění.* Praha: 1949

Erban, Evžen, Mařík, Jaromír, Vavříčka, František: *Národní pojištění.* Praha: Práce 1948

Grónský, Ján: *Dějiny československého státu a práva 1938–1948.* Praha: SPN 1971

Jindra, Zdeněk, Svátek, František, Štaif, Jiří: *Úvod do studia hospodářských a sociálních dějin*, sv. 1., Praha: karolinum 1997

Fachinelli, Hana: *Sociální politika a sociální zabezpečení.* Ostrava: Vysoká škola báňská 2003

Kolektiv autorů: *K dějinám socialistického Československa.* Praha: Svoboda 1986

Kalinová, Lenka: *Postoje obyvatelstva k sociálním otázkám v období státního socialismu.* In: Pernes, Jiří (ed.): *Po stopách nedávné historie. Sborník k 75. narozeninám doc. Karla Kaplana.* Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2003, s. 191–205.

Kalinová, Lenka: *Sociální situace a sociální politika v Československu v letech 1945–1948.* In: Acta oeconomica pragensia. Hospodářský a sociální vývoj Československa (1945–1992), č. 3, roč. 4, Praha: VŠE 1996

Kalinová, Lenka: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu. K sociálním dějinám v letech 1945–1969.* Praha: Academia 2007

Kalinová, Lenka: *Transformace sociálního systému v Československu po únoru 1948.* In: Acta oeconomica pragensia. Z hospodářských a sociálních dějin Československa 1918–1992, č. 5, roč. 6, Praha: VŠE 1998

Kalinová, Lenka: *Změny sociálního systému v Československu po druhé světové válce v kontextu vývoje ve vyspělých zemích.* In: Kárník, Zdeněk, Kopeček, Michal (ed.): *Bolševismus,*

*komunismus a radikální socialismus v Československu*, sv. 1. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Dokořán, 2003

Kalinová, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: k dějinám české společnosti v letech 1945–1948*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004

Kaplan, Karel: *Československo v letech 1945–1948*. Praha: SPN 1991

Kaplan, Karel: *Pravda o Československu 1945–1948*. Praha: Panorama 1990

Kocian, Jiří: *Československá strana národně socialistická v letech 1945–1948*. Brno: Doplněk 2002

Kocian, Jiří: *K programové a organizační činnosti Československé strany národněsocialistické před únorem 1948*. In: *Historické studie. K sedmdesátinám Milana Otáhalo*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny 1998, s. 86–96

Kocian, Jiří: *Sociální zákonodárství „košické“ vlády Národní fronty Čechů a Slováků (1945–1946)*. In: Kárník, Zdeněk, Měchýř, Jan (ed.): *K novověkým sociálním dějinám českých zemí*, sv. 4., *Zvraty a převraty 1939–1992*. Praha, Univerzita Karlova 2001, s. 57–69

Kulhánek, František: *Před národním pojištěním*. Praha: Sociálně politický spolek „Svépomoc“ 1946

Krebs, Vojtěch a kol.: *Sociální politika*. Praha: ASPI Publishing, 2002

Malíř Jiří, Marek, Pavel a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*, II. díl: období 1938–2004. Brno: Doplněk 2005

Marshall, Thomas H.: *Social Policy*. London: Hutchinson 1975

Marshall, Thomas H.: *Social policy in the twentieth century*. London: Hutchinson University Library 1975

Mirsha, Ramesh : *Society and Social Policy: theories and practice of welfare*. London: Macmillian 1981

*Můj poměr ke Komunistické straně Československa. Projevy z řad pracující inteligence.* Praha: Komunistická strana Československa 1946

Musil, Libor: *Vývoj sociálního státu v Evropě.* Brno: Doplněk 1996

Nečas, Jaromír: *Likvidace nezaměstnanosti.* Praha: Společnost pro plánované hospodářství 1938

Nejedlý, Zdeněk: *Aby se žilo lépe a radostněji...* Stěžejní zásady pracovního programu ministerstva sociální péče do jara 1948. Praha: Ministerstvo sociální péče 1947

Neumann, František, Šmýd, Bohumír, Šraml, Karel: *Národní pojištění – Sociální zabezpečení.* Praha: Cíl 1948

*O novou sociální politiku.* Exposé ministra ochrany práce a sociální péče Dr. Josefa

Šoltéze, přednesené dne 4. prosince 1945 v sociálně politickém výboru Prozatímního národního shromáždění. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946

Pehr, Michal: *KSČ a volby.* In: Kárník, Zdeněk, Kopeček, Michal: *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu.* Sv. 3, Praha: ÚSD: Dokořán 2004

Kolektiv autorů: *Politické strany na Slovensku 1860–1989.* Bratislava: Archa 1992

Popel, Petr: *Sociální politika Revolučního odborového hnutí a příprava zákona o národním pojištění v letech 1945–1948,* Diplomová práce FF UK 2006

Potůček, Martin: *Sociální politika.* Praha: Sociologické nakladatelství Slon 1995

Průcha, Václav, Kalinová, Lenka: *Koncepce budoucí hospodářské a sociální politiky v československém odboji za druhé světové války.* In: *Acta Oeconomica Pragensia*, roč. 13, č. 3, Praha: VŠE 2005

Průcha, Václav: *Státní regulace pracovního trhu v Československu od konce druhé světové války do začátku dvouletky (1945–1947).* In: Harna, Josef, Prokš, Petr (eds.):

Studie k moderním dějinám. Sborník prací k 70. narozeninám Vlastislava Laciny. Praha: Historický ústav AV ČR 2001

Pšovská, Marta: *Historie odborů, jejich postavení a právní subjektivita*. In: Pohledy. Revue pro politiku, ekonomii, sociologii a historii, 2000, roč. 8, č. 5, s. 10–11

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

Rákosník, Jakub: *Sociální politika jako předmět historického zkoumání*. In: K novověkým sociálním dějinám českých zemí VI., Praha: Karolinum 2004

Rákosník, Jakub: *Teorie sociálního státu v soudobé historiografii*, Dějiny-teorie-kritika, 2009, č. 1, (v tisku)

Rákosník, Jakub: *Sociální stát – kategorie výzkumu historické sociologie*. In: Historická sociologie, roč. 1, č. 1, (v tisku)

Renner, Jan: *Československá strana lidová 1945–1948*. Brno: Prius 1999

Kolektiv autorů: *Rok sociální politiky v osvobozené republice*. Praha: Ministerstvo ochrany práce a sociální péče 1946

Rose, Richard, Shiratori, Rei (eds.): *The Welfare State East and West*. New York: Oxford University Press 1986

Růžička, Karel: *ROH v boji o rozšíření moci dělnické třídy (1945–1948)*. Praha: Práce 1963

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

Sláma, Jiří, Kaplan, Karel: *Parlamentní volby v Československu v letech 1935, 1946 a 1948*. Praha: FSÚ 1991

Slánský, Rudolf: *Současné problémy a úkoly Komunistické strany Československa. Projev pronesený na krajské konferenci Komunistické strany Československa ve Zlíně dne 8. července 1945*. Praha: Ústřední výbor KSČ 1945

Štafl, Adolf: *Národní výbory. Část I*. Praha: V. Linhart 1947

- Šutaj, Štefan: *Vznik Strany slobody a formovanie jej programu v prvých rokoch po oslobodení*. In: Historický časopis, roč. 38, 1988, č. 1, s. 59–77
- Titmus, Richard M.: *Social Policy*. London: George Allen & Unwin 1979
- Therborn, Göran: *States, Populations and Productivity: Towards a Political Theory of Welfare State*. In: Lassman, P. (ed.): *Politics and Social Theory*. London: Routledge 1989
- Tomeš, Igor: *Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe*. Praha: Socioklub 2001
- Tröster, Petr a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C. H. Beck 2005
- Účtování a výhledy*. Sborník I. sjezdu českých spisovatelů. Praha: Syndikát českých spisovatelů 1948
- Usui, Chicago: *Welfare State Development in a World System Context: Event History Analysis of First Social Insurance Legislation Among 60 Countries, 1880–1960*. In: Janoski, T., A. M. Hicks (eds.): *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press 1994
- Vacek, Lubomír: *Vývoj názorů české populace na ekonomiku*. In: *Acta oeconomica pragensia. Z hospodářských a sociálních dějin Československa 1918–1992*, č. 5, roč. 6, Praha: VŠE 1998
- Večeřa, Miloš: *Sociální stát: východiska a přístupy*. Praha: Slon, 1993
- Zpráva k XX. Manifestačnímu sjezdu strany konanému ve dnech 18.–21. října 1945 v Praze v Obecním domě hl. města Prahy*. Praha: Ústřední sekretariát Československé sociální demokracie 1945