

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Historický vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů

Vypracoval: Petr Leyer

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Věra Štangová, CSc.

Datum uzavření rukopisu: červen 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně odcitovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 27. června 2011

.....
Petr Leyer

Poděkování

Děkuji vedoucí diplomové práce doc. JUDr. Věře Štangové, CSc. za usměrnění mé tvůrčí činnosti a užitečné připomínky, kterých se mi v průběhu tvorby dostalo. Rád bych též poděkoval rodičům a prarodičům za trpělivou podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

Úvod	- 3 -
1 Sociální zabezpečení – pojem a obsah.....	- 6 -
1.1 Definice pojmu sociálního zabezpečení	- 6 -
1.2 Náplň a cíle sociálního zabezpečení	- 10 -
1.3 Zásady sociálního zabezpečení	- 12 -
2 Vývoj sociálního zabezpečení.....	- 14 -
2.1 Nejstarší historické základy	- 14 -
2.2 Počátky systému sociálního zabezpečení	- 17 -
2.2.1 Raný středověk	- 17 -
2.2.2 Zabezpečení na bázi cechů a bratrstev	- 18 -
2.2.3 Chudinská péče	- 19 -
2.3 Vznik moderních koncepcí sociálního zabezpečení	- 25 -
2.3.1 Společenská východiska	- 25 -
2.3.2 Předchůdci moderních forem sociálního zabezpečení.....	- 26 -
2.3.3 Vzestup významu sociální politiky.....	- 29 -
2.3.4 Vznik sociálního pojištění v Německu	- 30 -
2.3.5 Vznik sociálního pojištění v Rakousku-Uhersku.....	- 34 -
2.3.6 Zákon o národním pojištění 1911	- 36 -
2.4 Vývoj sociálního zabezpečení v ČSR v letech 1918-1938.....	- 39 -
2.4.1 Vznik samostatného československého státu a právní východiska sociálního zabezpečení.....	- 39 -
2.4.2 Základ sociálního zákonodárství ČSR.....	- 41 -
2.4.3 Veřejná chudinská péče	- 45 -
2.4.4 Rekapitulace sociálního zákonodárství 1. republiky	- 46 -
2.5 Vývoj sociálního zabezpečení v období 1939-1945.....	- 47 -

2.6 Sociální zabezpečení po 2. světové válce	- 50 -
2.6.1 Přetrvávající problémy a hledání nových řešení.....	- 50 -
2.6.2 Sociální pojištění a připojené služby	- 51 -
2.6.3 Zákon o národním pojištění 1948	- 52 -
2.6.4. Vývoj sociálního zabezpečení v letech 1949-1989.....	- 54 -
2.6.5 Vývoj sociálního zabezpečení po roce 1989.....	- 58 -
3 Vývojové tendence sociálního zabezpečení.....	- 63 -
Závěr	- 65 -
Seznam použitých zkratk	- 67 -
Seznam použité literatury	- 68 -
Přílohy	- 70 -
Historical Evolution of Social Security and its Types	- 72 -
Summary.....	- 73 -

Úvod

Sociální zabezpečení je fenomén, který v průběhu dějin ovlivňoval život snad každého jednotlivého člověka, ale i fungování celé společnosti. Jednalo se jak o tvůrce a nositele různých systémů sociálního zabezpečení, tak především o příjemce výhod z nich plynoucích. Přestože tedy jde o problematiku téměř denně vnímanou a diskutovanou, nejasnosti mohou nastat už při samotném vymezení pojmu sociálního zabezpečení, který se vyvíjel stejně tak, jak se vyvíjely jednotlivé instituty, které tento pojem naplňovaly a měly zabraňovat škodlivým sociálním událostem či je odstraňovat nebo alespoň mírnit.

V každé historické etapě vývoje lidské společnosti existovala skupina lidí, jejichž schopnost uspokojovat být jen základní životní potřeby byla do značné míry omezena ať už působením přesně definovatelných vnějších sil (úraz, válka, plynutí času) nebo spíše v důsledku faktorů, u nichž se vždy spekulovalo minimálně o částečném osobním přičinění (chudoba). Zároveň však vždy proti těmto negativním vlivům působilo více či méně subjektů, které se zaměřovaly na podporu takto znevýhodněných osob. V různých dějinných epochách se s proměnlivou intenzitou uplatňovali jednotlivci, církve, rozličná sdružení a spolky, města a nakonec samy státy. Vše se odvíjelo především od úrovně ekonomického rozvoje, ale nelze opomenout ani vliv náboženských a politických učení. Od prvních náznaků solidarity na úrovni příbuzenské nebo místní se přecházelo ke stále propracovanějším metodám poskytování peněžních a materiálních dávek a dalších výhod. To souviselo s uvědoměním, že zajištění jisté životní úrovně všem obyvatelům určitého území může být prospěšné celému společenskému uspořádání v daném časovém a místním kontextu. Až do 19. století zůstávala nejdůležitějším prvkem péče o chudé poskytovaná z rozdílných zdrojů veřejných i soukromých. Samozřejmě ve vztahu k menším skupinám se vyskytovaly výjimky např. v podobě veřejného zajištění osob, které měly pro státní moc zvláštní význam (úředníci, vojáci). Na konci 19. a na začátku 20. století se v praxi začaly uplatňovat první systémy veřejného sociálního pojištění. Dělo se tak zejména ve středoevropském prostoru německy mluvících zemí, do kterého patřily tenkrát i Čechy, Morava a Slezsko. K opatřením sociálního pojištění přistoupily tehdejší konzervativní vlády z důvodu silícího tlaku dělnického hnutí a s tím ruku v ruce jdoucím vlivem sociálnědemokratických stran. Tento kurz je však možno sledovat i takřka po celé 20.

století. Na jedné straně vzniká teorie social welfare state a do rozsahu sociálního zabezpečení je zahrnuta celá populace, když se pozitivně projevuje dopad sociálních opatření na obecný hospodářský a kulturní vývoj, a na druhé straně se k moci dostávají komunistické režimy ve střední a východní Evropě a dřívější tradice sociálního pojištění deformuje paternalistická role státu a potažmo strany.

Ve vývoji sociálního zabezpečení má své místo jistě i česká a československá historie, protože zákony přijímané na našem území na konci 19. a v první polovině století 20. kopírovaly nejnovější myšlenky v popisované oblasti. Doložit to můžeme již za rakouské monarchie uskutečněnou Taafeho reformou a pokračovat lze přes zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří z roku 1924. Zřejmě posledním takto významným počinem byl pak zákon o národním pojištění platný od jara roku 1948. Po padesáti letech totalitního režimu se na konci roku 1989 začaly odehrávat celospolečenské změny, a to hlavně ve sféře politiky a ekonomiky. To s sebou přineslo i počátek sociální reformy, kterou nejtypičtěji charakterizoval návrat k sociálnímu pojištění. Následně se od 2. poloviny 90. let intenzivně rozběhla diskuse o nutnosti dalších reforem, a to zvláště na poli působnosti důchodového pojištění a zdravotnictví.

Má práce s názvem „Historický vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů“ se člení do tří hlavních částí. První se věnuje pouze pojmu sociálního zabezpečení – jeho historii a obsahu – a zásadám, na kterých sociální zabezpečení stojí v současnosti. Již výše jsem poukázal na eventuální nejasnosti v těchto základních věcech, proto jsem považoval za vhodné vyhradit tomuto samostatnou kapitolu.

Druhá část popisuje vlastní historický vývoj instituce sociálního zabezpečení a měla by i hlouběji, v souvislostech a s odkazem na první kapitolu, objasnit cesty, kterými se došlo k pojmosloví a zásadám uznávaným v dnešních dnech. Tato druhá kapitola je tedy stěžejní a nejrozsáhlejší částí diplomové práce. Obsahový důraz je v ní kladen především na období vzniku a rozvoje sociálního pojištění, jelikož se domnívám, že i dnes je tato forma jednou z nejvýznamnějších a z principiálního hlediska nebyla ještě překonána.

Třetí a poslední kapitola je psána se záměrem načrtnout předpokládané směřování fenoménu sociálního zabezpečení a odvodit některé nově převládající trendy. Přes často se měnící politický kurz a neexistující koncepci změn, u které by panovala

širší shoda, se zdají některé cíle jako nevyhnutelné. Vystává však otázka, jakými prostředky k nim dospět. Závěrečná kapitola by tedy měla objasnit možnosti a dotvořit tak ucelený obraz vývoje sociálního zabezpečení

1 Sociální zabezpečení – pojem a obsah

1.1 Definice pojmu sociálního zabezpečení

Obecně známý a používaný pojem sociální zabezpečení se při bližším ohledání a snaze přesněji vytyčit jeho význam a původ nemusí již zdát zcela jasný. Zároveň patří mezi často diskutované pojmy, na které bývá nezdědk odkazováno, aniž by došlo předem k jejich přesnému vymezení. Stejně jako jiná ustálená spojení i pojem sociální zabezpečení prodělává vývoj a definičně se vyhraňuje, což lze říci i o ekvivalentech v jiných jazycích. Zároveň se vlastní sociální zabezpečení jako nástroj sociální politiky v běhu času různě přetváří v závislosti na charakteru jednotlivých států a oblastí. Společensko-politická atmosféra každé země a její historická a kulturní specifika zapříčiňují odlišná chápání, profilování a naplňování zkoumaného pojmu.

Samotné slovo sociální pochází z latiny a je odvozeno od „socialis“ znamenající družný či společenský¹. V češtině pak nabývá několika více či méně podobných významů. Valná většina autorů se shoduje na sousloví týkající se společnosti². Dále se pak výraz užívá ve smyslu:

- I. týkající se vztahů mezi lidmi ve společnosti a jednotlivce ve vztahu ke společnosti³,
- II. týkající se péče o společensky a ekonomicky slabší vrstvy⁴,
- III. týkající se vztahu ke společnosti⁵.

Slovník cizích slov z počátku osmdesátých let⁶ též uvádí spojení sociální zařízení pro umývárny, šatny a klobzety v továrnách, školách a závodech. Očividně se zde nesprávně interpretuje sociální jako sanitární nebo hygienický pro označení společných prostor sloužících výše vymezenému účelu.

¹ REJZEK, Jiří. *Český etymologický slovník*. Voznice : LEDA, 2001.

² KLIMEŠ, Lumír. *Slovník cizích slov*. Praha : SPN, 1983. ; LINHART, Jiří. *Slovník cizích slov pro nově století*. Litvínov : Dialog, 2002. ; Encyklopedický dům. *Slovník cizích slov*. Praha: Encyklopedický dům, 2002.

³ *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha : Academia, 1978.

⁴ *Slovník cizích slov*. Praha : Encyklopedický dům, 2002.

⁵ REJZEK, Jiří. *Český etymologický slovník*. Voznice : LEDA, 2001.

⁶ *Slovník cizích slov*. Praha : SPN, 1983.

I v cizích jazycích jako je angličtina a francouzština se v zásadě dá uvažovat o sumarizaci pojmu jako týkající se společnosti. *The Oxford American Dictionary*⁷ hovoří o čtyřech významech:

- I. vztahující se ke společnosti nebo její organizaci,
- II. týkající se vzájemných vztahů lidí nebo společenských tříd,
- III. žijící v organizované komunitě nebo nevhodný pro osamocený život (ve smyslu člověk je společenský tvor),
- IV. potřebující společnost, pospolitý, družný, vzájemně závislý na druhém.

Druhá část popisovaného spojení, tedy zabezpečení, se odvozuje od stavu, kdy určitý subjekt nepotřeboval péči, byl tudíž bez péče. Ještě v padesátých letech se etymologický původ hledal v přenosu slovního tvaru z „péči se čím“ (starat se o) na „to mne nepálí“. Později však došlo ke změně paradigmatu a za kořen péče se považuje „kep“, který je společný např. se slovenským výrazem „klopota“ neboli starost.

Samotné zabezpečení se do souvislosti s pojmem sociální dostalo zřejmě v Rusku v programu Všesvazové komunistické strany. Toto „obespečenie“ zahrnovalo nejen systém dávek, ale i jistou politickou premisu, která měla vyjadřovat péči státu o občany s cílem přerozdělit dostatek hodnot pro posílení víry v socialismus. S jistou licencí lze hovořit o podplácení veřejného mínění za účelem podpory ideologie socialismu a nivelizace společnosti.

Oproti tomu ve státech, kterým je možno přiřadit přívlastky jako demokratický a právní, se terminologicky vžila sociální bezpečnost. Jednalo se hlavně o země na západ od našich hranic, tudíž při překladu dostaneme např. tato spojení: social security, Sozialsicherheit, securité sociale, seguridad social. Tyto systémy se snažily poskytovat oporu pro důstojný výkon lidských práv svých občanů. Pojetí tedy směřovalo k nastavení určité jistoty v oblasti lidských práv jako cílové situace, kdežto zabezpečení v kontrastu s tímto směřovalo své úsilí k neustálým zásahům státu do této sféry.

Konkrétní pojmenování sociální zabezpečení se poprvé vyskytlo v Mexiku kolem roku 1826 v souvislosti se snahou Simóna Bolívara y Ponte zajistit péči pro všechny občany ve smyslu záchranné sociální sítě⁸. Další užití pozorujeme, tentokrát

⁷ *The Oxford American Dictionary and Language Guide*. New York : Oxford University Press, 1999.

⁸ TRÖSTER, Petr, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 3 (autor kap. I. Tomeš).

v legislativně zakotvené formě, až ve třicátých letech 20. století v USA, kde vychází federální zákon o důchodovém pojištění⁹.

Na našem území si před rokem 1948 odborná veřejnost vystačila s pojmem sociální bezpečnost stejně jako v ostatních zemích. Po výše uvedeném datu se terminologie z očividných důvodů obrátila spíše ve prospěch ruského obnespečenie.

Veškerá vysvětlení podaná ať už ohledně sociálního zabezpečení nebo sociální bezpečnosti mají omezenou platnost do minulosti vztahující se maximálně na 19. a 20. století. Nelze tudíž opomenout historické antecedenty obou těchto termínů. Již v 16. století některá města v důsledku reformace a konfiskování majetku církve přebírala na svá bedra starost o lidi, kteří neměli dostatek prostředků k obživě. To se nazývalo (veřejná) chudinská péče¹⁰, která postupně začala podléhat státním předpisům¹¹ a transformovala se tedy v širokou škálu propracovaných úkonů a opatření věnovaných péči o chudé¹².

Dalším předchůdcem je sociální správa, čímž označujeme jistý aparát konající jednak policejní dohled nad dodržováním právních předpisů chudinou a taktéž i poskytované služby a přerozdělování prostředků určených na pomoc osobám v nouzi.

Konečně do sociální péče (social welfare) se řadí soustavná snaha určitého subjektu veřejného práva o nalézání východisek ze stavů, kdy si osoby zasažené definovanými situacemi nejsou schopny pomoci silami vlastními ani rodinných příslušníků. Podpora směřuje samotným potřebným rovnou nebo prostřednictvím soukromoprávních subjektů¹³. V průběhu 20. století se však koncepce social welfare modifikuje v souvislosti s příchodem ideje sociálního státu (social welfare state, social service state, stát veřejných sociálních služeb), kdy se za social welfare považují

⁹ *The Social Security Act*, který poskytoval nejen důchodovou rentu (anuitu) od 10 do 85 \$, ale zajišťoval i dotace z federálního rozpočtu na pojištění v nezaměstnanosti a materiální pomoc hendikepovaným a matkám s dětmi.

¹⁰ Církev poskytovala ze svých prostředků tzv. soukromou chudinskou péči.

¹¹ Od roku 1536 v Anglii. Soustavná úprava se datuje do let 1597 až 1601, kdy péče o chudé připadla farnosti, v níž chudý získal příslušnost. Tyto zákony neobsahovaly jen tzv. poor relief, ale též další charitativní účely jako opravy mostů, přístavů, kostelů nebo silnic.

¹² V českých zemích založil (1779) hrabě Jan Buquoy na svých panstvích chudinský ústav (Spolek lásky k bližnímu). Podle tohoto vzoru vydal Josef II. direktivní pravidla, kterými se zřizovaly nemocnice, sirotčince či chudobince.

¹³ V Anglii byly počátky systému zakotveny v *Poor Law Amendment Act* (1834). V Německu se model zrodil reformou městské chudinské péče v Elberfeldu (1854).

výlučně sociální služby samy o sobě. Jakékoliv finanční dávky dostávají označení fiscal welfare a podpory vytvářené přes zaměstnavatele jako occupational welfare¹⁴.

¹⁴ R. Titmusem rozvedený pojem public welfare.

1.2 Náplň a cíle sociálního zabezpečení

Náplň sociálního zabezpečení vykládanou ve světle dokumentů mezinárodního práva (např. úmluva č. 102 Mezinárodní konference práce a další z ní odvozené materiály) tvoří pomoc poskytovaná za účelem prevence rizik a restaurace negativních dopadů vznikajících následkem stanovených relevantních příčin, které v jistém definičním smyslu vytyčují obsahové pole působnosti samotného institutu sociálního zabezpečení. Těmito skutečnostmi mohou obecně být:

- I. nemoc,
- II. nezaměstnanost,
- III. mateřství,
- IV. rodičovství,
- V. zdravotní poškození (včetně invalidity, pracovních úrazů a nemocí z povolání),
- VI. úmrtí živitele,
- VII. stáří.

V kontextu státní sociální politiky se sociální zabezpečení transformuje v nástroj, který má komplexněji regulovat individuální odpovědnost občana a stanovit meze sociální solidarity, a tím zaručit plynulé fungování určitého systému. Konkrétní realizace obsahu však závisí na specifikách místních (jednotlivých států) nebo časových. Obvykle používané instrumenty tedy bývají:

- I. sociální pojištění,
- II. sociální podpora,
- III. sociální pomoc,
- IV. sociální služby.

Sociální pojištění definují znaky jako povinnost a stejnoměrný podíl participantů na více či méně pravděpodobném riziku, že nastane specifikovaná událost. Lze ho dále dělit podle kritéria uznaných událostí (úrazové, nemocenské, zdravotní, ve stáří atd.), podle stupně regulace (státní, podnikové, soukromé) nebo podle délky trvání (krátkodobá, dlouhodobá). Ve většině států se v dnešních dnech používá právě tato forma pro svůj stimulační charakter vůči občanům a z pohledu ideálního populačního rozložení i pro nejmenší zátěž veřejných financí.

Sociální podpora či také zaopatření představuje finanční toky ve prospěch osob splňujících uznané podmínky bez toho, aby předem přispívali. Tento systém se řadí k nejstarším druhům zabezpečení¹⁵. Někdy ovšem bývá podmíněn tzv. testem potřebnosti a pak se dostáváme spíše k sociální pomoci.

Sociální pomoc jako nástupce chudinské péče nachází uplatnění tam, kde je nutno saturovat alespoň základní lidské potřeby. Konzument stejně jako u podpory nepřispívá, avšak poskytovatel ověřuje, jestli nárok vznikl (např. test příjmů).

Sociálními službami se rozumí vykonávání jistých faktických činností v rámci sociální péče, které se snaží o eliminaci životních problémů lidí z těchto úkonů profitujících. Poskytovatel buď na veřejnoprávní bázi zajišťuje služby sám, nebo deleguje práci na soukromoprávní subjekty, jimž se dostává různých druhů finanční podpory.

Veškeré výše naznačené mechanismy pak následně směřují k jednotnému cíli zaručení kvalitativně vymezeného života jedince v širším spektru sociálních práv obsažených především ve Všeobecné deklaraci lidských práv¹⁶. Článek 22 hovoří o sociálních jistotách (hlavně o právu na sociální zabezpečení a svobodný rozvoj osobnosti). Článek 23 obsahuje právo na práci a uspokojivou odměnu za ni. Článek 24 se sestává z práva na odpočinek a zotavení. Následuje právo na sociální péči v článku 25, pod nějž spadá zabezpečení v nezaměstnanosti či nemoci v důsledku okolností nezávislých na vůli oprávněného. Konečně článek 26 upravuje právo na vzdělání a přístup k němu.

Komplex těchto práv (jakožto zatímní maximum) je pak v dějinném plynutí různě uznáván, uzákoňován a zastáván v závislosti na epoše.

¹⁵ TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Všehrd, 1998, str. 14 (autor kap. I. Tomeš).

¹⁶ Dokument OSN A/217/III – 48 států hlasovalo pro Deklaraci, 8 se zdrželo, žádný nebyl proti

1.3 Zásady sociálního zabezpečení

Na zásady sociálního zabezpečení je možno hledět z několika úhlů. Některé z nich tím nejočividnějším způsobem přímo zhmotňují základní lidská práva a lze tedy provádět jejich zkoumání z této pozice. Jiné zásady odrážejí spíše způsob financování a komplexní interakci vztahů vznikajících v sociálním zabezpečení.

Druhým přístupem se dopracujeme ke dvěma základním moderním principům fungování sociálně podpůrných systémů – pojišťovacímu a zabezpečovacímu. Pojišťovací princip v sobě skrývá několik dalších druhotných subprincipů, na jejichž základě generuje sám sebe.

Solidarita je jedním z nejdůležitějších. V podstatě znamená uskrovnění se určité skupiny mající lepší možnosti ve prospěch té znevýhodněné (mladí a staří, zdraví a nemocní). Vzájemností se rozumí pomoc potřebným osobám ze zdrojů získaných od ostatních účastníků, přičemž se role mohou obrátit. Dále se v určité míře uplatní zásluhovost (na základě osobního přičinění) a rovnost (totožné podmínky pro získání dávek vůči všem).

Odlišujícím prvkem pojišťovacího a zabezpečovacího principu je nutnost participace. Ta se uplatňuje pouze v prvním případě, kdy je výplata dávek podmíněna příspěvkem. Občan nebo někdo za něj (např. zaměstnavatel) se pojišťuje, protože existuje možnost budoucí sociální události. Naproti tomu systém založený na zabezpečovacím principu pracuje pouze s daněmi odvedenými do státního rozpočtu. Na základě zákonem stanovených podmínek jsou poté uskutečňovány výplaty.

Další zásady uplatňující se v sociálním zabezpečení (avšak neméně důležité) jsou:

- I. adekvátnost – dávky sociálního zabezpečení musí odpovídat potřebám příjemců a zároveň je nutno brát v potaz hledisko zásluhovosti,
- II. uniformita a sociální spravedlnost – platí jednotná pravidla pro zabezpečování všech oprávněných osob,
- III. garance – zjednodušeně záruky poskytované státem (nemusí jít ihned o výplaty ze státního rozpočtu např. při krachu pojišťovny, ale spíše o zajištění soudního přezkumu a vymahatelnosti),
- IV. univerzalita – sociální zabezpečení se vztahuje na všechny obyvatele určitého území,

- V. komplexnost – sociální zabezpečení se vztahuje na všechny základní sociální události.

2 Vývoj sociálního zabezpečení

2.1 Nejstarší historické základy

Míra a způsob sociálního zabezpečení se vyvíjí společně s evolucí společnosti. V různých dějinných epochách se lidské komunity nacházejí na vyšších či nižších stupních zejména ekonomického, technického nebo lékařského vývoje. Nesmíme ovšem opomenout ani stále vznikající a měnící se teorie státovědecké, politické a sociologické a postupné rozšiřování spektra lidských práv a svobod. Všechny tyto (a jistě i další) faktory pak ovlivňují úroveň forem, jejichž pomocí se každé společenství stará o své členy, kteří byli stíženi sociální událostí. Ty zůstávají v průběhu dějin takřka zachovány (mateřství, stáří, nemoc, úraz, ztráta živitele), ale například proměny hospodářské činnosti výrazně působí na vůbec základní předpoklady řešení navazujících problémů. Pokud totiž jednotlivci a případně celá ekonomika vyprodukuje dostatek nadhodnoty, zajišťování péče o práce neschopné se stane v první řadě možné. Dalším významným činitelem je demografická skladba populace, která jedině při správném složení dokáže zaručit výchozí podmínky pro fungující hospodářství. V neposlední řadě nutno zmínit morální, etické a tradiční vlivy, které samozřejmě též modelují individuální i celospolečenské nazírání na potřebu, míru i způsob sociálního zabezpečení.

V paleolitu se setkáváme se vztahy prvobytné jednoty, jejichž cílem bylo zachování života. Lidé se sdružovali nejprve do tlup a od středního paleolitu se vytvářely matrilineární rody. V těch zaujímali nejváženější postavení dobří lovci, matky rodu a šamani. Dělbá práce se objevovala jen v základních rysech, takže opatřování potravy se účastnili všichni způsobilí členové uskupení. Od konce poslední doby ledové (před 12 000 – 10 000 lety) lze pozorovat první známky solidarity. Z tohoto možno predikovat, že jistá část jedinců se lovu či sběru účastnit nemohla, a o ty se tedy občina postarala tak, že je ponechala ve svém středu a na základě pokrevní příbuznosti jim věnovala náležitou péči. I v neolitu zůstala sociální stratifikace na nízké úrovni, i když dělbá práce přece jen pokročila. Výrobní prostředky byly však nadále společným majetkem, což se dá též považovat za jeden z důvodů vzájemného zabezpečování se uvnitř rodu.

Nástup patriarchátu znamenal i přeměnu rodové solidarity v paternalismus. Na nejvyšším stupínku hierarchického uspořádání stál „otec“, který přiděloval role a s nimi

i prostředky k obživě. Jedinci, kteří nemohli splnit jim přisouzené úkoly vyplývající ze společenských rolí, byli v některých případech i zabíjeni. Taktéž sociální instituce státu byly nedílnou součástí přidělového systému.

S postupným vznikem stále organizovanějších společenských útvarů a větší diferenciací jejich obyvatel se objevují i nové formy podpory v určitých situacích. V Akkadské říši datující se přibližně mezi léta 2300 – 2190 před n. l. odměňoval panovník své podporovatele za jejich služby velkými pozemky. Podobně v Babylónii se dočkali potomci vojáků státního přidělu¹⁷. V průběhu 3. století před n. l. se v Egyptě standardizoval kleruchální systém. Ptolemájovci zavedli (pro potřeby pravidelné a početné armády) institut, v němž kleruch získal pozemek, který mohl převést na syna darem nebo dědictvím nebo jej i prodat třetí straně¹⁸ výměnou za možnost, že může být kdykoliv mobilizován.

V Řecku ohrožovalo stabilitu státu (polis) hlavně stále častější otroctví pro dluhy, jelikož svobodní občané se podíleli přímo na chodu státních orgánů. Solónovy reformy v 90. letech 6. století př. n. l. zrušily otroctví pro dluhy (seisachteia – setřesení břemene) a zavedly čtyři třídy občanů. Pro nejnižší z nich byla určena mez pro majetek a příjem. Jeho nástupce v archontském úřadě Peisistratos pořádal veřejné práce pro chudé, a konečně Perikles v 5. století př. n. l. vyplácel diety chudým občanům a poskytoval státní pomoc válečným poškozcům.

V Římě bychom za zárodky sociálního zabezpečení mohli považovat několik činností. Předně se opět setkáváme se státním zaopatřením úředníků po skončení jejich služby. Další skupina, na kterou se vztahovala (teď již nikoliv státní) péče, byli otroci. Jejich důvody tedy nutno nalézat ve vlastnickém právu pána. Ten se často velmi dobře staral o svého otroka v době nemoci nebo mateřství, ovšem hlavně s vidinou zachování (popřípadě zhodnocení) majetku. Ve 2. století před n. l. se začínají projevovat první problémy související s vrstvou chudých obyvatel, která vzniká v důsledku válek, a tudíž nepřítomnosti římských občanů na jejich půdě, přílivu otroků¹⁹ a dovozu obilí. Pozemky malých scelovali bohatí vlastníci půdy do latifundií. Některá následná řešení nepostrádala koncepci. Za nejzářnější příklad poslouží pozemková reforma Tiberia

¹⁷ TRÖSTER, Petr, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 17 (autor kap. I. Tomeš).

¹⁸ Pozemek mu mohl být i odebrán při špatném hospodaření. Přeci jen to ale byla výhoda oproti obvyklému usufructu.

¹⁹ Jen z Kartága asi 50 000.

Graccha²⁰ nebo státní nákupy obilí a jeho následné prodávání obyvatelstvu pod tržní cenou zavedené jeho bratrem Gaiem. Mnohem známějším, populárnějším i politicky přijatelnějším se stal program známý jako „chléb a hry“. Sulla například pořádal v roce 81 před n. l. pro široké masy oslavy na počest svého vítězství v takovém rozsahu, že dokonce zůstaly přebytky, které se házely do Tibery²¹. Tento způsob ovšem do jisté míry kamufloval korupční aktivity vůči občanům. Za vlády Octaviana Augusta se budovaly (hlavně v Římě) různá zařízení a budovy pro konání široké škály her. Na těchto stavbách se zaměstnávala hlavně městská chudina. Vysloužilí vojáci dostávali do roku 13 před n. l. přiděly půdy v koloniích (Itálie, Gálie, Iberský poloostrov). Po tomto datu obdrželi peněžní částku. V roce 6 n. l. byl zřízen speciální fond (aerarium militare), z kterého se veteránům propuštěným ze služby se ctí vyplácela částka odpovídající platům za 13 let²².

Za císaře Traiana (kolem 100 n. l.) poskytoval stát výživu dětem zchudlých občanů. Můžeme se rovněž setkat se zakládáním spolků ze strany řemeslníků. Vzhledem k tomu, že jejich příjmy plně odvisely od vykonané práce, tvořili nejohroženější skupinu obyvatel. Collegia teniorum (pro případ nemoci) a collegia funeratica (pro případ smrti) jim zaručovala alespoň minimální jistoty. Jelikož však nabývala tato kolegia významného politického a hospodářského vlivu, podřídil je Marcus Aurelius (121-180) státní kontrole.

U veškerých státních zásahů v období starověku můžeme vyzorovat jejich roztržitost a dále především jejich nenárokovost. Vždy se samozřejmě pohybujeme pouze v intencích svobodných občanů. Otroci, cizinci a další skupiny neplnoprávných občanů nepožívali ani výše zmíněné ochrany při sociálních událostech.

²⁰ Žádná osoba nesměla vlastnit více jak 300 akrů. Zbylá půda byla rozdělena bezzemkům.

²¹ LE GLAY, Marcel; VOISIN, Jean-Louis; LE BOHEC, Yann. *A History of Rome*. Chichester : Wiley – Blackwell, 2009, str. 176.

²² Tamtéž, str. 231.

2.2 Počátky systému sociálního zabezpečení

2.2.1 Raný středověk

Na konci 5. století jsme svědky rozpadu Západořímské říše a nástupu nových státních útvarů. Zanikají tudíž i instituty sociálního zaopatření zmíněné na konci minulé podkapitoly. Na území Gálie, Hispánie, Itálie a dalších bývalých provincií se konstituují různá barbarská království, která mají společného jmenovatele v relativně ustálené církevní struktuře (ta později sehrála významnou roli v boji proti chudobě) na bývalých římských územích. Dalším markantním ukazatelem je soustava lenních vztahů. Feudál (výhradní vlastník půdy) propůjčoval pozemky k obhospodařování konkrétním poddaným výměnou za určitý druh protiplnění (robota, naturálie, peníze). Integrovanou součástí tohoto systému se pak stala i péče o chudé²³.

Chudoba jako sociální, politický i hospodářský problém vyvstávala z neschopnosti některých obyvatel zajistit si obživu v rámci raně feudálního naturálního hospodářství. Jejich vyřazení z výše naznačených vztahů jim mnohdy nedávalo příliš šancí, jak si zajistit prostředky nutné k přežití. Spoléhat museli v první řadě na církevní filantropii. Tato filantropie se vyznačuje hlavně nahodilostí, dobrovolností, neinstitucionalizací a vysokou mírou individuality.

V oblasti, která se rozkládala přibližně na západ od Rýna a na sever od Iberského a Apeninského poloostrova, se na počátku 6. století ustálil jeden z nejvýznamnějších mocenských subjektů raného středověku. Téměř ihned poté, co Chlodvík sjednotil všechny kmeny Franků, sešel se v Orleánu první církevní koncil na franském území (511). Krom posílení postavení církve (biskupů) se v jeho kánonech pátém a šestnáctém zmiňuje i povinnost církve nakládat se svým majetkem v zájmu chudých²⁴. Roku 549 již pátý koncil v témže městě artikuloval další požadavky na činnost církve, např. zlepšení pozice otroků nebo vybudování útulků pro lidi na cestách. Téměř každý synod v 2. polovině 6. století probíral záležitosti péče o znevýhodněné vrstvy. Někdy to došlo až tak daleko, že církve chránila vdovy a sirotky před nespravedlivými světskými soudy, a dokonce nazývá vrahy chudých ty, kteří se

²³ Povinnost pečovat o chudé zdůrazňoval např. i Karel Veliký v ediktech z let 806-808.

²⁴ BEDNAŘÍKOVÁ, Jarmila. *Frankové a Evropa*. Praha : Vyšehrad, 2009. str. 177-186.

pokoušejí poškodit její majetek²⁵. Někteří panovníci oproti tomu dotovali církevní aktivity v chudinství ze státní pokladny. Karel Veliký například nakázal budovat tzv. Hotels de Dieu sloužící jako útulky pro chudé.

Celkově lze konstatovat, že stát v tomto období přenechával starost jiným subjektům (zejména církvi) a sám poskytoval jen zanedbatelnou péči.

2.2.2 Zabezpečení na bázi cechů a bratrstev

Se vznikem měst ve vrcholné periodě středověku se pojí i zcela nový fenomén stavu, který žil uvnitř jeho hradeb i v okolí. Bylo by ovšem velmi nepřesné brát toto obyvatelstvo jako jednolité celek. Nejednalo se samozřejmě o pokojnou a spravedlivě uspořádanou komunitu. Střetávali se zde bohatí (vlastníci domů) a méně majetní (podruzi) a v komplexu vztahů se rodil složitý organismus, jehož část se občas odchýlila od zaběhnutých pořádků a projevila se vzednutím v sociální bouři. Problém tkvěl v tom, že s postupnou urbanizací a hledáním obživy ve městě (dělník nechával najímat svou pracovní sílu za mzdu) se rozrušovaly původní vztahy sociálního zabezpečení založené na zemědělské výrobě obstarávající potřeby všech členů rodiny bez zřetele k jejich aktuální situaci. Systém fungující na venkově se nedal mezi měšťany uplatnit zejména kvůli výrobní specializaci a nedostatku půdy v okolí, protože hektar plochy uvnitř hradeb obývalo v závislosti na různých faktorech 100 – 200 lidí²⁶. Tento městský stav se dále diferencioval zvláště vzhledem k velikosti sídla²⁷ na tři až čtyři vrstvy: patriciát, střední vrstvu (někdy vyšší a nižší) a chudinu. Formy zabezpečení se odvíjely právě od příslušnosti ke zmiňovaným vrstvám, když nejnstitucionalizovanější povahy získávaly v té střední, kde u řemeslníků využívaly cechovního uspořádání a v těžebních odvětvích pak horních bratrstev. První řemeslnické organizace se na našem území datují již asi do 13. století, avšak první dochovaná statuta náležející pražským krejčím pocházejí z roku 1318. Větší rozmach ale zažívají až postupem 14. století. Tyto cechy²⁸ (nebo též pořádky) se kromě své hlavní ekonomické funkce, což byla aktivní regulace

²⁵ Koncil v Paříži. Zde je ovšem těžké rozpoznat boj o moc mezi církví a světskými vládci od opravdových aktů milosrdenství.

²⁶ HOFFMAN, František. *České město ve středověku : život a dědictví*. Praha : Panorama, 1992.

²⁷ Praha měla v polovině 14. století 22 000 – 40 000 obyvatel, Brno přes 8000, České Budějovice, Cheb, Jihlava, Olomouc, Plzeň a Znojmo přes 4000.

²⁸ Z něm.die Zeche = řád, společenství

hospodářské produkce, zabývaly i další činností. Na bázi svépomocných spolků pečovaly o nemajetné a zestárlé mistry, když jim pomocí pravidelných příspěvků zajišťovaly alespoň určité životní minimum. Také podporovaly pozůstalé rodinné příslušníky, pořádaly pohřby svých zemřelých členů s použitím společných nosítek s rouchy. Všechny zmíněné praktiky se týkají takřka bezvýhradně mistrů. Sdružování tovaryšů bylo ojedinělejší, i když například statuta budějovických soukeníků z roku 1351 ho připouštějí. Tovaryši mohli poměrně často měnit zaměstnání i místa pobytu. Cestování jim usnadňovaly jejich organizace při ceších, které poskytovaly nocleh a někdy i menší materiální podporu.

Když se od 12. století začala v českých zemích rozvíjet těžba rud, zejména stříbra²⁹, vedlo to nutně k etablování horníků a jiných souvisejících povolání jako sociálně významného elementu. Rozmach odvětví rovněž podporoval příliv pracovních sil z Tyrolska a Saska. Tito pracovníci již záhy vytvářeli bratrstva³⁰, stavovské a náboženské organizace ovládané zpočátku těžaři. Podnikatelé (kverkové, nákladníci) nesli náklady na provoz a najímali havíře, které odměňovali buď klasickou mzdou, nebo podílem z vytěžené rudy. Pod křídly bratrstev se ustavovaly podpůrné pokladny, do nichž z menší části přispívali těžaři a z větší sami horníci. Spravovala je rada starších horníků schvalovaná podnikateli³¹ a vyplácely se z nich podpory rodinám zemřelých členů a hlavně starým a práce neschopným pracovníkům. Císař Ferdinand I. poprvé stvrdil statut pokladny roku 1527.

2.2.3 Chudinská péče

Druhou významnou větví sociálního zabezpečení pozdního středověku a raného novověku byla péče o chudé. K popisu samotné péče je nutno nejprve vymezit pojem chudoby. Ve středověku byla chápána jako protiklad k moci, to znamená, že chudý se nacházel v podřízeném postavení. S rozvojem tržní ekonomiky a měst vznikalo jako opozitum hospodářsko-sociální pojetí založené na vlastnictví hmotných statků.

O chudé se ve středověku starala církevní zařízení a dále byli odkázáni na nadace a soukromé almužny; státní či vrchnostenská péče ještě neexistovala nebo

²⁹ Před rokem 1188 doloženo ve Stříbře.

³⁰ V Itálii od 13., u nás od 15. století.

³¹ TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Věšhrad, 1998, str. 21 (autor kap. I. Tomeš).

zaujímal podružnou roli. Světské předpisy se chudinstvím začaly zabývat nejprve v Anglii. V roce 1349 tam zakázali udílet almužnu zdravým žebrákům. Docházelo tak k hierarchizaci potřebných lidí a vznikala nutnost je od sebe odlišovat. Typickými příklady uznávaných chudých byli sirotci, vdovy, staří a nemocní. Práceschopní jedinci v odpovídajícím věku byli však z péče vyloučeni. Zdroj chudoby u těchto osob spatřovaly bohatší vrstvy pouze v lenosti a v oblasti morálních selhání. Na fenomény strukturální nebo sezónní nezaměstnanosti se nebral ohled stejně jako na možné sociální příčiny (přístup ke vzdělání atp.), přičemž výdělek z práce, jež se dala sehnat, mnohdy nepostačoval ani na pokrytí základních životních potřeb. Někteří nádeníci šli tedy raději žebrať. S příchodem reformace se mění i pohled na žebravé řády. Dříve uctívaná dobrovolná chudoba je nyní kritizována jako zahálčivost.

Na počátku 16. století můžeme sledovat první pokusy o reformu chudinské péče na komunální úrovni v protestantských městech jako Wittenberg, Augsburg nebo Štrasburk. O několik málo let později následovala města katolická jako Lille, Ypern či Mons³². Hlavními atributy změn se staly komunalizace, byrokratizace, racionalizace a osvěta. Prvek racionalizace lze spatřovat v tom, že péče měla směřovat opravdu jen potřebným. Ustanovují se proto v městských a následně i venkovských chudinských řádech pravidla pro určování, kdo je podpory hoden a kdo nikoliv. Dochází tak k výše zmíněné hierarchizaci potřebných lidí takřka v masové míře. Souvisejícím problémem se stává integrace některých skupin do společnosti a naopak úplné vytlačování jiných.

Předchozí neorganizovaná péče se vyznačovala zachrannými sítěmi fungujícími na bázi sociálního kapitálu nashromážděného v průběhu života. Kdo potřebný kapitál neměl, sítěmi propadl. Do těchto sítí zahrnujeme rodinu, sousedství a další vztahy (kmotrovství) navazované mimo jiné i za účelem využití v případě, že nastane některá ze sociálních událostí. Až v poslední řadě a při selhání ostatních mechanismů přichází na řadu pomoc vrchnosti.

S rozvojem metod zaopatřování se dále rozvíjí i sociální kontrola, která má zajistit pomoc lidem výlučně se sociálním kapitálem. Proto se od 14. století setkáváme se zjišťováním potřebnosti. Na základě uznané příčiny zchudnutí (nemoc, stáří atd.) bylo možno získat odznak žebráka (povolení žebrať), což se rovnalo téměř veškeré veřejné chudinské péči té doby. Zároveň se postupně objevovaly negativní důsledky

³² RHEINHEIMER, Martin *Chudáci, žebráci a vaganti : Lidé na okraji společnosti*. Praha : Vyšehrad, 2003.

této politiky. Snadná rozeznatelnost a jasná definice sociální vrstvy vedly k segregaci a stigmatizaci nositelů tohoto odznaku. Jedinou další péčí lze spatřovat ve zřizování chudinského lékaře, chirurga či léčitele některými městy³³. A když později byla žebrota zakázána úplně, hlavním efektem se stal nárůst kriminality³⁴.

Počet lidí ohrožených chudobou na konci středověku a na počátku novověku se dá jen stěží odhadnout. Na základě předpokladů potřeby, které můžeme spatřovat v první řadě již v samotné příslušnosti k nižším vrstvám a dále pak v nedostatku úspor a pracovních příležitostí, cizím prostředí, nastalé sociální události a ženském pohlaví, se odhad zastaví na téměř 4/5 obyvatelstva. Skutečné množství jedinců odkázaných na příjem nějaké podpory se lišilo v závislosti na různých hospodářských krizích a určitých jiných událostech, např. morových epidemiích.

S nástupem právních předpisů působících v sociální sféře na větším území než jen za hradbami města se stále více zdůrazňuje usedlost jako důležitý prvek sociálního kapitálu pro přiznání podpory. Z tohoto důvodu je různými nařízeními omezován pobyt cizích žebráků maximálně na několik dní (běžně 3 dny) a zároveň zdůrazňován princip, že každá obec se má starat o své vlastní chudé³⁵.

K rozeznání vlastních chudých sloužila městům a obcím registrace buď centrálně v chudinské pokladně (např. Frankfurt nad Mohanem), nebo decentralizovaně na úrovni far (např. Kolín nad Rýnem). Finanční prostředky do komunální péče proudily ze všeobecných sbírek a používány byly hlavně na uzavřenou sociální péči v hospitálech a chudinských pracovnách, které po vzoru církve jako první převzala města v urbanizovaných částech Nizozemska a severní Itálie. Na počátku novověku prodělala tato zařízení reorganizaci (zavedena pracovní výuka), profesionalizaci a specializaci (navýšení počtu zdravotnického personálu). Postupně se model šířil téměř po celé Evropě a přibývaly nucené práce i internace, takže nakonec se tyto ústavy v důsledku nedostatku veřejných prací a špatných výkonů chovanců transformovaly v ryzí donucovací pracovny³⁶ (houses of correction).

³³ Správci finančních příspěvků vrchnosti rozhodovali o nutnosti ošetření. Lékař po základní prohlídce referoval zpět o potřebnosti dalších úkonů a správci rozhodli o uskutečnění léčby a o její úhradě.

³⁴ RHEINHEIMER, Martin *Chudáci, žebráci a vaganti : Lidé na okraji společnosti*. Praha : Vyšehrad, 2003.

³⁵ Schváleno říšským sněmem v Augsburgu roku 1530. Totéž stanovily královské zákony ve Francii roku 1566.

³⁶ Za první svého druhu se považuje Bridewell v Londýně (1553-1555).

Nejpropracovanější systém bychom našli v Anglii, konkrétně v Londýně. Spojovala se zde komunální chudinská péče v různých ústavech (indoor relief) a přímá finanční podpora (outdoor relief), jejíž model se postupně přenášel na celé území království, s donucovacími pracovny, které též možno podřadit pod indoor relief, ale svými praktikami se jednalo o značně odlišná zařízení. Již Jindřich VIII. zakoupil nemocnici pro malomocné a přiznal penzi každému chovanci (1531). Na předměstích Londýna zatím rostl počet chudých obyvatel, když v roce 1552 dosáhl počtu 2100 (dle odhadů 2 – 4 % celkového počtu obyvatel). Rekrutovali se především z řad přistěhovalců, kteří v metropoli hledali obživu po ztrátě pozemků na venkově. V reakci na to uvedli v Londýně v život daně na chudé a pět bývalých klášterních špitálů přeměnili na instituce, z nichž každá měla svou zvláštní funkci. U sv. Tomáše přijímali staré a hendikepované, ke sv. Bartolomějovi se uchýlovali hlavně žebráci a Kristův špitál sloužil zejména dětem. Roku 1563 se staly povinnými příspěvky na chudé. Hospodařil s nimi právě Kristův špitál. O 25 let později se již třídily domácnosti podle farností. Jenže právě v chudších předměstských částech, kde bylo málo lidí, kteří mohli platit dávky a daně, se systém příliš neosvědčil. Peněžitá pomoc dosahovala asi 9 pencí, což znamenalo přibližně polovinu částky potřebné k zajištění alespoň základních potřeb. 1597³⁷ byl přijat statut, jehož preambule zmiňovala oficiální charitativní účely, a 1601³⁸ se nařízením královny Alžběty připojila k výběru daní na chudé i jiná města. Farnosti v jejich obvodu se staraly jen o chudé s příslušností, která se nabývala pobytem dlouhým tři léta. Správu zde vedli 2 – 4 úředníci jmenovaní smírčím soudcem.

Od 80. let 16. století se donucovací pracovny objevují v Itálii, 1595 v Amsterdamu a od 1662 platí ve Francii nařízení, že každé město musí zřídit svůj „hospital général“. Od 18. století se pak donucovací pracovny rozšířily všeobecně. Vrcholem těchto snah v Anglii bylo vydání *Workhouse Test Act* (1723), který stanovil jako jednu z podmínek k prokázání potřeby vstup do chudinské pracovny. Zřizovatelé zamýšleli výchovou k práci potírat nemorálnost a chudobu, proto se ustavovaly pevné denní plány a přísná pravidla zahrnující jednotný oděv, ostříhání vlasů, výprasky a 14-15 hodinovou pracovní dobu. Ke zvýšení pracovní morálky

³⁷ *Act for the Relief of the Poor*

³⁸ Staré chudinské právo (*Old Poor Law*) v platnosti do roku 1834. Nahrazeno Novým chudinským právem (*Poor Law Amendment Act*).

nedošlo a i přes neustálé zvětšování kapacit se financování z vlastních výdělků jevílo jako utopie.

V 18. století dochází k dalšímu rozvoji veřejné chudinské péče, která je po Anglii upravena ústředně i v jiných zemích³⁹. Centrální stát si na základě shodnosti zájmů panovníka a místních elit mohl dovolit zasahovat do organizace chudinské péče. Například ve Šlesvicku – Holštýnsku tak vznikají dle farností organizované chudinské pokladny⁴⁰, do kterých se přispívalo povinně. O udělení podpory pak rozhodovala chudinská kolegia⁴¹, jejichž předsedou byl místní pastor.

Také v Čechách, na Moravě a ve Slezsku se od 15. století setkáváme s městskými špitály, které ztrácely původní hostinský význam a přeměňovaly se na zařízení k sustenaci chudých. Často vznikaly v horních městech, kde zajišťovaly péči o postižené úrazem v dolech. Prostředky získávaly hlavně od církve a jiných soukromých dárců.

Snaha regulovat žebrání je od 16. století patrná i v českých zemích. Roku 1661 je vydán *Patent o tulácích a žebrácích*, který dovoluje obcím omezit žebrání jen na práce neschopné⁴². Následně se téhož roku objevuje v Praze policejní řád pro žebráky, jehož hlavním cílem je udržovat počet žebráků na určité přijatelné míře, oddělovat skutečně potřebné od nejruznějších podvodníků a preferovat místní před nově přichozími. Agendu obstarávaly šestipanské úřady, které prováděly revize žebráků. Těm uznaným vydávaly kovové známky a cizí žebráky a podvodníky vykazovaly z města. Organizace zašla až tak daleko, že lze hovořit o žebráckém cechu vedeném samosprávou starších, ve kterém se organizovala staroměstská chudina. I do Čech však dorazil trend ze západní Evropy, takže od roku 1674 se můžeme v Praze setkat s první donucovací pracovní a od roku 1733 nalezneme první pražský veřejný chudobinec u sv. Klimenta, který podporovala všechna města pražská⁴³. Podobně jako ve Šlesvicku – Holštýnsku se i v českých zemích za vlády Josefa II. v letech 1782-1787 zřizovaly dle jednotlivých farností chudinské ústavy (Armeninstitute). V jejich čele stáli „otcové

³⁹ Dánsko (1708), Francie (1724). Švédsko (*Zákon o podpoře chudých*, 1763)

⁴⁰ Od roku 1783.

⁴¹ Neuposlechnutí příkazů kolegia znamenalo nucené práce a někdy i tresty. Na stíhání cizích žebráků dohlížel chudinský fojt jmenovaný z řad místní chudiny, což mělo přispět k jeho integraci. Hlavní nedostatek systému však spočíval ve vydávání poukázek na naturálie, jejichž maximální výše byla vyměřena v penězích. V dobách drahých surovin se tedy podpora úměrně snižovala

⁴² TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Všehrad, 1998, str. 21 (autor kap. I. Tomeš).

⁴³ LEDVINKA V., PEŠEK J. *Praha*. Nakladatelství Lidových novin : Praha, 2000.

chudých“ volení obyvatelstvem. Zpočátku byli jen pomocníky faráře, nařízení z roku 1803 je však ustanovilo veřejnými činiteli⁴⁴. Od roku 1785 se na péči o chudé dle nařízení podílí i vrchnost.

Sociální péče a převýchova se v raném novověku nestavěly proti sobě. Přímá nařízení směřovala k mravnímu posílení a dalo by se říci, že dle tehdejších názorů i ke spáse duše. Efektem donucovacích pracoven však bylo zabránění v sociálním vzestupu tam umístěných lidí. Jelikož důraz byl kladen na utváření charakteru jako prevence proti zahálčivosti, a nikoliv na získání praktických znalostí, neexistovala možnost ke zvýšení vzdělání. Kvalifikovaní řemeslníci hájili zdroje svých příjmů, a proto například učňům vzešlým ze sirotčinců dávali jen zanedbatelnou mzdu; ti pak nabývali dojmu, že ani práce jim nepomůže zamezit chudobě. Ruku v ruce s donucovacími pracovnyami šlo celospolečenské ukázněvání. Dbalo se na to, aby co největší spektrum lidí bylo podřízeno jakékoliv regulaci a kázni.

Změnil se též poměr k práci, která už nebyla jen snahou získat prostředky nutné k přežití, ale i snahou rozmnožit majetek. K tomu se s rozvojem techniky přidalo i počítání času pomocí hodin a z toho vyplývající přesně vymezená pracovní doba. Její nedodržování se bralo jako zahálka.

⁴⁴ TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Všehrd, 1998, str. 21 (autor kap. I. Tomeš).

2.3 Vznik moderních koncepcí sociálního zabezpečení

2.3.1 Společenská východiska

S postupným odklonem od osobních (neformálních) vztahů k právně fixovaným řešením sociálních problémů souvisí změna chování jednotlivých aktérů. V dobrovolné chudinské péči se změna projevovala větší agresivitou žebráků na jedné straně a naopak větší bezcitností almužníků na straně druhé, která byla patrná například v úbytku tzv. legátů⁴⁵. Stát a obce se snažily o co nejučinnější kontrolu příjemců jakékoliv podpory a v duchu „laissez faire – laissez passer“ zase o co nejméně zásahů do soukromé sféry obyvatel.

V průběhu 17. a 18. století se však postupně ukazovalo, že dobrovolné sbírky a církevní iniciativa nedostačují k fungování chudinských pokladen. Můžeme tedy sledovat první náznaky povinného zdanění⁴⁶. A zatímco nižší vrstvy stále důvěřovaly hlavně konkrétním způsobům podpory ve formě almužen, vyšší vrstvy se zaměřovaly spíše na abstraktnější institucionální řešení⁴⁷. S příchodem různých pokladen a ústavů se však mění i vnímání nižších vrstev, které se svými daněmi a příspěvky podílely na jejich financování. Vznikalo totiž mínění, že ti kdo platí, mají posléze i nárok na podporu v období např. bez práce⁴⁸. To je v rozporu s předchozí praxí, kdy poskytnutí podpory záleželo výlučně na posouzení jejího poskytovatele. Lze tedy uvažovat, že se smýšlení příjemců posunovalo k představě, že si povinnými příspěvky jaksi předplácejí budoucí dávky, a zrodil se tak předobraz nuceného pojištění.

⁴⁵ Původně institut římského práva, který se od středověku používal pro odkázání majetku chudým.

⁴⁶ Již roku 1550 v Bordeaux, v Anglii Starým chudinským právem, 1786 ve Šlesvicku formou možnosti zvýšení daní.

⁴⁷ 1788 byl v Hamburku založen Všeobecný chudinský ústav, který však stále počítal hlavně s dobrovolností.

⁴⁸ Často se hlavně v Anglii stávalo, že se staří lidé uchylovali k chudinské pokladně jako ke starobnímu důchodu.

2.3.2 Předchůdci moderních forem sociálního zabezpečení

S rozvíjejícím se kapitalismem, přílivem venkovského obyvatelstva do měst a stále častější dělnickou prací (prodejem pracovní síly za mzdu) se krom chudinské péče mění i další způsoby řešení sociálních problémů.

Chudinská péče zůstávala i v 19. století důležitou součástí systému zabezpečování sociálně znevýhodněných obyvatel. Po roce 1849, kdy byl vydán prozatímní obecní zákon, proniká do péče o chudé nový prvek samosprávy. Celá konstrukce stála na tzv. domovském právu dle zákona č. 105/1863 ř.z., který stanovil, že každý občan monarchie musí být příslušný do určité obce. Domovské právo se nabývalo původně (udělením, přijetím do veřejného úřadu) nebo odvozeně (především narozením). Postupně se zvyšovala četnost odvozených titulů, jelikož k získání domovského práva originárně požadoval zákon splnění přísných podmínek zahrnujících třeba i nepřetržitý desetiletý pobyt v obci po dosažení svéprávnosti. Na rámcový říšský obecní zákon (1862) navazující obecní zákon pro Čechy (č. 7/1864 z.z.) v § 28 konkrétně vymezil samostatnou působnost obce, do které spadala i péče o chudé a dobročinné ústavy⁴⁹. Mezi úskalí, která z tohoto zřízení vyvstávala, patřil hlavně nesoulad mezi místem pobytu občana a obcí, k níž ho vázalo domovské právo. K definitivnímu propojení domovského práva a péče o chudé došlo v roce 1868 vydáním zákona č. 59/1868 ř.z., o chudinské péči, jenž určil následující pravidla:

- I. Chudinství spadalo do samostatné působnosti obce.
- II. Hradila se základní strava, ošacení, ubytování, otop, ošetření atp.
- III. Náklady na přespolní bylo možno vymáhat po domovské obci.
- IV. Země platily pobyt v nemocnicích, nalezincích, ústavech pro duševně choré.

Dělnické podpůrné svépomocné spolky⁵⁰, které pokračovaly v tradici výše zmíněných hornických bratrstev (Knappschaften) a cechovních organizací a jimi zakládaných pokladen, se začínají na českém území objevovat na počátku 19. století.

⁴⁹ MALÝ, Karel, et al. *Dějiny českého a česko-slovenského práva do roku 1945*. Praha : Linde, 1997, str. 213 (autor kap. K. Malý).

⁵⁰ Angl. „friendly societies“, franc. „mutualités“.

V Prusku jejich činnost právně zakotvil občanský zákoník již v roce 1794⁵¹. Postupem 19. století nabývají spolky podobu jakéhosi předobrazu odborových organizací a budují základy i pro politické sdružování dělníků a artikulaci jejich požadavků. Vláda tyto tendence pochopila již záhy po revolučním roce 1848, takže velkou pozornost věnovala hlavně úpravě pracovních poměrů a sociálního postavení dělnictva, což vyústilo v trvalou snahu oslabovat organizované dělnické hnutí a později vzniklou sociálně-demokratickou stranu. Právní zakotvení svépomocných pokladen nalezneme ve spolkových zákonech č. 253/1852 ř.z. a 134/1867 ř.z. První zákon se zcela v duchu Bachova absolutismu zaměřoval pouze na činnost spolků výdělečných (politické spolky byly zakázány nařízením v zimě 1851). Druhý zákon již sice znal politické a nepolitické spolky, ale zároveň nastavoval přísný policejní dohled (např. právo spolek kdykoliv zakázat, stal-li se státu nebezpečným). Pokladny se tak dostávaly pod nucený státní dohled. Jejich působení do jisté míry suplovala nařízení státu cílící na zajištění dělníků v případě nemoci:

- I. Placení stravného po dobu 4 týdnů za dělnictvo a pomocnictvo hospitalizované v nemocnici, což uložil Dekret dvorské kanceláře (1837).
- II. Živnostenský řád (č. 227/1859 ř.z.) zase nařizoval, aby majitelé závodů, které zaměstnávaly více jak 20 dělníků, zřídili pokladnu (buď sami, nebo ve spojení s jiným podnikatelem) a ústav na podporu nemocných zaměstnanců.

Zásadní změnu však přinesla až novela živnostenského řádu v 80. letech (č. 39/1883 ř.z.), která sjednotila povinnost zřídit závodní pokladnu nebo se přidat k již existující pro všechny živnostenské podnikatele. Společenstva pak nuceně pokladny zřizovala nebo též přistupovala k již založeným.

Horní zákon (č. 146/1854 ř.z.) zavedl povinné zřizování bratrských pokladen (pro každého těžaře a jeho podniky zvlášť nebo se obdobně jako v živnostenském řádu mohl sdružit s dalšími zaměstnavateli). Krom pokladen se zákon soustředil i na důlní podnikání a vztahy mezi vlastníky pozemků a těžaři nebo na pracovní podmínky horníků. Roku 1884 se pod vlivem hornických bouří výrazně změnila pracovní doby a podmínky zaměstnávání dětí.

⁵¹ Mimo jiné i ukládal státu, místním úřadům a zaměstnavatelům poskytovat podporu v obtížných životních situacích. Více POTUČEK, Martin *Sociální politika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1995, str. 12 a násl.

Další větví sociálního zabezpečení, která se hojně uplatňovala v absolutistických monarchiích 2. poloviny 18. století, je zaopatření státních zaměstnanců, jež se vyvíjelo z doživotních penzí důstojníků a státních zaměstnanců (přiznáváné zvláštním rozhodnutím císaře). Vzhledem k modernizaci rakouské státní správy po tzv. válkách o rakouské dědictví reprezentované hlavně nástupem laického elementu do nejvyšších úřadů (které dříve zastávala pouze šlechta) nastaly i nové problémy, které bylo potřeba řešit. Šlechtici v případě nemoci, úrazu nebo stáří stále nacházeli zázemí na svých statcích, kdežto tito nově nastoupivší profesionálové neměli možnost se vrátit na své panství a byli odkázáni pouze na svůj úřednický plat. Jejich zaopatření tak stát nejprve řešil udílením hodností a statků. Autoři se ovšem shodují, že tento způsob se po krátké době ukázal jako notně nevyhovující⁵². V letech 1771 a 1781 jsou tudíž vydány dvě pensijní normály, které přiznávají nárok na penze. První normála upravuje penze pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, kteří „věrně sloužili“, a druhá se zabývá zaměstnanci, kteří „alespoň po deseti letech uspokojivé služby se stali neschopnými práce“. Reformy a zákonodárství Marie Terezie a Josefa II. se tedy zabývalo jak chudinskou péčí, tak i státním (sociálním) zaopatřením⁵³.

Ve Velké Británii a Francii se ve stejném období rozmáhají různé formy soukromoprávního pojištění. V hlavě Johna Hartleyho, londýnského knihkupce, se zrodila myšlenka *Amicable Society*⁵⁴, která byla opravdu roku 1706 založena. Přidat se k této společnosti mohl každý mezi 12 a 45 lety věku. Počet členů byl však omezen na 2 000. Roční příspěvek činil pro všechny stejně (přibližně 6 liber) a na konci každého roku byly příspěvky po odečtení nákladů rozděleny mezi pozůstalé či jiné zástupce členů, kteří v daném roce zemřeli. Původně tedy byla společnost konstruována pro zaopatření vdov a sirotků, ale přicházela v úvahu i výplata anuit. Jelikož se James Dodson nemohl kvůli svému věku účastnit takového pojištění, vytvořil výpočetní metodu založenou na určování výše pojistného dle věku a předpokládané délky života.

⁵² TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Všehrad, 1998, str. 22 (autor kap. I. Tomeš). TRÖSTER, Petr, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 27 (autor kap. V. Štangová).

⁵³ 1896 byl vydán zákon o zaopatření civilních státních úředníků, jejich vdov a sirotků. Poskytoval starobní důchod ve výši 40% platu ze 10 let služby a 2% navíc za každé další dva odsloužené roky.

⁵⁴ *Amicable Society for a Perpetual Assurance Office*, první vzájemná společnost zaměřená na životní pojištění.

Možno tedy shrnout, že nejdůležitější moderní formy sociálního zabezpečení navazují především na:

- I. chudinskou péči,
- II. dělnické svépomocné spolky,
- III. soukromoprávní pojištění,
- IV. částečně i na státní zaopatření.

2.3.3 Vzestup významu sociální politiky

S postupem 19. století (hlavně od 60. a 70. let) vyvolává kumulující se kapitál a s tím související industrializace odezvu na opačné straně společenského spektra, u dělnictva. Zakládání sociálně-demokratických stran a celkově organizování osob, které svou práci směřovaly za mzdu v průmyslových podnicích, znamenalo nástup nového elementu na politickou scénu. Snahy o demokratizaci společnosti, prvky třídního boje a prosazování všeobecného volebního práva znamenaly pro konzervativní vlády v Německu a Rakousku-Uhersku nebezpečí narušení tradičního vztahu mezi státem a jedincem.

Německé dělnictvo se výrazněji aktivizuje počátkem roku 1863. Na sklonku 60. let pak vzniká Sociálně demokratická dělnická strana. Rakouská sociálně-demokratická strana byla založena roku 1874. O čtyři roky později se v jejím rámci vytvořila Československá sociálně demokratická strana dělnická. Obě se svými vnitřními mechanismy jako první v císařství blížily modernímu chápání pojmu politické strany. Programově čerpali sociální demokraté hlavně z učení Karla Marxe o vyvlastnění výrobních prostředků, společném vlastnictví a sociální rovnosti. Rychlý nárůst jejich příznivců⁵⁵, obavy ze sociálních nepokojů způsobených hospodářskou krizí v 70. letech a neochota ustoupit ze zavedených pozic politické nerovnosti mimo jiné přiměl vlády v Německu i Rakousku-Uhersku k hledání řešení pomocí sociální politiky. Jednalo se vlastně o udělování sociálních práv, aby se nemusela rozšiřovat práva politická.

⁵⁵ Ve volbách do německého říšského sněmu v roce 1877 získala sociální demokracie přibližně půl miliónu hlasů a 12 křesel.

Výsledkem tedy byl příklon k sociální monarchii, konkrétně k sociálnímu pojištění⁵⁶, a k protekcionismu na poli hospodářské politiky.

Faktory vedoucí ke vzniku sociálního státu, jehož kořeny opravdu sahají až do 70. a 80. let 19. století, zahrnují ovšem daleko širší sféru jevů. Utřídit se dají například takto:

- I. proces industrializace (pokles zaměstnanosti, extenzivní urbanizace, vrstva námezdních dělníků – bezzemků),
- II. měnící se sociální struktura (jiné fungování rodiny a sousedských komunit, nárůst délky života, možný budoucí negativní dopad neparticipace jednotlivce na trhu práce),
- III. větší význam národních států (vnitřní konsenzus, centralizace moci, profesionální státní aparát),
- IV. demokratizace společnosti a rozšiřování politických práv (rozšiřování volebního práva a vliv sociálně demokratických stran).

2.3.4 Vznik sociálního pojištění v Německu

Již na počátku 40. let byla na německém území naléhavě pocíťována potřeba nových forem kolektivního ekonomického zabezpečení. Řešení hledali zastánci liberálních i konzervativních pozic. Nemilosrdné potlačení povstání tkalců ve Slezsku v létě 1844 mělo další dopad na posun veřejného mínění ve prospěch nových koncepcí.

Liberálové reprezentovaní především porýnskými podnikateli prosazovali paradoxně paternalistické tendence vůči dělnictvu. Jelikož idea laissez-faire nebyla dotažena do svého logického konce, přikláněli se tito v řešení sociálních problémů buď k socialismu, nebo konzervatismu. Někteří hájili spíše svépomocné spolky (ovšem pod kontrolou středních tříd), druzí naopak viděli iniciativu spíše na straně státu (etatistické sklony).

Konzervativci se obávali liberálů i socialistické revoluce, proto se mezi nimi diskutovali dvě koncepce. Otto von Bismarck (1815-1898), pruský a německý ministerský předseda a budoucí iniciátor přelomových sociálních zákonů, ještě okolo

⁵⁶ První přišel s myšlenkou povinného pojištění Jean Baptiste Colbert. Za vlády Ludvíka XIV. se museli povinně pojišťovat francouzští námořníci pro případ újmy na zdraví nebo životě a též na stáří.

roku 1849 upřednostňoval povinné cechy. Jiní jako Viktor Aimé Huber nebo poradce Friedricha Viléma IV. generál Joseph von Radowitz prosazovali spíše myšlenku sociální monarchie spočívající ve spojení státu s dělnictvem, a tím oslabení moci liberálních sil. Lorenz Stein teorii dále rozvedl tím, že král stojí nad třídami. Ovšem nejmocnější vrstva ve státě ho chce vést sama. Pokud si tak král chce zachovat moc (Selbstätigkeit), musí se nutně postavit do čela sociálních reforem ve jménu sociálního blaha. Leopold von Ranke došel dokonce tak daleko, že se ve svém uvažování přiklonil k právu na práci.

Bismarcka však nejvíce ovlivnila jeho zkušenost z Francie, kde Napoleon III. pomocí státního zabezpečení starobními penzijními fondy velice efektivně kontroloval veškeré dění okolo průmyslových dělníků. Konkrétní impuls pak dal Bismarckovi Herrman Wagener, který ho přesvědčil k iniciativě v sociálních reformách, jejichž prostřednictvím se dá kontrolovat dělnické hnutí. Jeho návrh obsahoval tři základní body, a to: minimální mzdu, kolektivní smlouvy a spoluvlastnictví podniku dělníky po určité době v zaměstnaneckém poměru. Bismarck projevil zájem zejména o myšlenku spojení státu a dělnictva proti liberálům. Uvažoval dokonce o spolupráci s Ferdinandem Lassalem.

První konkrétní návrhy sociálního pojištění se do říšského sněmu dostaly z relativně nečekaných míst v roce 1878. Carl Ferdinand von Stumm-Halberg předložil plán starobního a invalidního pojištění. Vzhledem ke svému feudálně patriarchálnímu postoji ke vztahu dělník a zaměstnavatel (dělník má poslouchat a zaměstnavatel se o něj starat) viděl v pojištění prostředek k posilování jednoty uvnitř tohoto vztahu. O dva roky později představil jiný významný průmyslník, Carl Ludwig Baare, svou vizi pojištění pracovních úrazů.

Po dvou pokusech o atentát na císaře byly přijaty dva protisocialistické zákony⁵⁷, i když samotné atentáty socialisté neorganizovali. Nato vystoupil Vilém I. s poselstvím (15. února 1881), že by mělo docházet nejen k potlačování socialismu, ale též ke zvyšování blaha dělníků, protože stávající instituce mající toto obstarávat jsou nefunkční. Další směřování Bismarckovy sociální politiky je tedy v souladu s touto výchozí situací a mělo směřovat k odvedení dělnictva z řad sociální demokracie, oslabení liberálů, zachování loajality existujícímu státnímu zřízení (císaři, státu) a

⁵⁷ Např. *Gesetz gegen der allgemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie* platný 1878-1890.

posílení jeho postavení, omezení vlivu církve, zajištění říšských financí (zvýšení nepřímých daní – tabákový monopol, odpoutání od příspěvků spolkových států), zvýšit výkonnost dělníků a ochotu investovat. V oficiálním prohlášení vlády bylo zdůrazňováno, že sociální pojištění je vhodným a pozitivním doplňkem k protisocialistickým zákonům. H. Rosenberg o tom řekl: „...byla (politika) taktickým prostředkem k upevnění aristokraticko-vojensko-byrokratického charakteru hohenzollernské monarchie na modernizovaných základech.“⁵⁸

V říšském sněmu však Bismarcka zprvu provázely neúspěchy kvůli silné liberální a katolické opozici. V létě 1881 to znamenalo nepřijetí návrhu zákona o úrazovém pojištění. Bismarck tak následně opustil koncepci dobrovolného pojištění se státními příspěvky (obdoba francouzské Caisse National de Retrites pour Vieillesse). V srpnu pak neprošel ani návrh na spojení úrazového a starobního pojištění s tabákovým monopolem.

Jádro sociálního zákonodárství tak přišlo na světlo světa až o několik let později. Tvořily ho následující zákony:

- I. zákon o nemocenském pojištění (15. června 1883),
- II. zákon o úrazovém pojištění (6. července 1884),
- III. zákon o starobním a invalidním pojištění (22. června 1889).

Zákon o nemocenském pojištění konsolidoval a rozvíjel stávající instituce. Vztahoval se na průmyslové dělníky a úředníky s důchodem do 2000 marek. Zemědělství dělníci (ale třeba i služebnictvo) se do systému zapojovali až rozhodnutím místních samospráv. To vše znamenalo, že v roce 1885 bylo pojištěno 4,7 miliónu osob (10% obyvatel)⁵⁹. Do pokladen, kterých znal zákon sedm druhů (volné, závodní, stavební, hornické, místní, obecní a společenství), přispívali 2/3 pojištěnci a 1/3 zaměstnavatel. Nejvíce se rozšířily místní pokladny. Zákon rovněž upravoval stanovení minimální výše podpory, jejíž trvání stanovil maximálně na 13 týdnů. Podpora obsahovala lékařskou péči a určité medikamenty, nemocenské, pohřebné a podporu v šestinedělí (3 týdny).

Zestátněním nebo minimálně pacifikací svépomocných nemocenských pokladen, které pomáhaly kofinancovat různé dělnické akce, se podařilo německému císařství ovládnout finanční zásoby rovnající se přibližně 2 miliardám marek.

⁵⁸ ROSENBERG, Hans. *Grosse Depression und Bismarckzeit :Wirtschaftsablauf, Gessellschaft und Politik in Mitteleuropa*. Berlin : de Gruyter, 1967.

⁵⁹ LOEWENSTEIN, Bedřich. *Otto von Bismarck*. Praha : Svoboda, 1968. str. 167.

Zákon o úrazovém pojištění v podobě roku 1884 neodpovídal plně záměrům vlády. V život nevstoupil Říšský pojišťovací výbor (Reichversicherungsanstalt) ani příplatky státu. Od roku 1871 podobnou problematiku řešil zákon o odpovědnosti v případě úrazu (Reichshaftpflichtgesetz)⁶⁰. Ten se však ukázal jako nevyhovující, jelikož kompenzace za úraz připouštěl jen, když postižený byl schopen dokázat zavinění zaměstnavatele. Nová forma pojištění dopadala asi na 13 miliónů lidí, když pojištění byli všichni dělníci a úředníci s platem do 2000 marek. Z úrazového pojištění se vyplácely krátkodobé i dlouhodobé dávky pro případ úrazu nebo nemoci z povolání. Konkrétně to znamenalo úrazový a pozůstalostní důchod, pohřebné a výdaje na léčení po 14. týdnu. Administraci vykonávaly resortní svazy zaměstnavatelů (Berufsgenossenschaften) kontrolované jimi samotnými. Zástupci dělníků zde neměli příliš vlivu.

Starobní a invalidní pojištění se rodilo ještě bolestněji než výše popsané zákony. Nejprve se v květnu 1884 Bismarck vyjádřil k podpoře práva na práci a v souladu se zásadami pruského občanského zákoníku uznal závazek postarat se nejen o staré a invalidní, ale i nezaměstnané. V roce 1887 vznikly zásady starobního a invalidního pojištění, které chtěla vláda prosazovat. Šlo zejména o:

- I. standardní příspěvky bez ohledu na výši příjmů,
- II. výše důchodu se měla odvíjet od délky pojištění,
- III. rozdělení plateb po třetinách mezi zaměstnance, zaměstnavatele a stát,
- IV. důchod se měl poskytovat od 70 let věku,
- V. u žen byly příspěvky i důchod sniženy na 2/3 hodnoty u mužů.

Důchod měl zajistit pouze skromnou existenci pro všechny, „nahradit“ chudinskou péči a donutit obyvatele vrátit se tam, kde s penězi vyžijí (tzn. na venkov). Obecní rady totiž vyvíjely tlak na snížení dávek chudinské podpory, jelikož dělníci se vraceli domů na venkov často bez prostředků a neschopni práce. Chudinská podpora byla též spojena s přísnou kontrolou a společenskou degradací příjemců. Místní úřady ji poskytovaly až po vyčerpání osobních úspor žadatele a snažily se ji zpětně vymáhat po příbuzných, kteří měli povinnost chudého podporovat.

Konečnou podobu zákona o starobním a invalidním pojištění schválil říšský sněm roku 1889. Ten se vztahoval na veškeré dělníky od 16 let věku a soukromé

⁶⁰ Netýkal se zaměstnanců železnic, ti měli úpravu příznivější, ani nádeníků či zemědělských dělníků, ti naopak neměli úpravu žádnou.

úředníky a obchodní pomocníky s platem do 2000 marek. Z dva roky starých vládních zásad zůstalo jen torzo. Starobní důchod se opravdu vyplácel až po dosažení sedmdesáti let věku a po 30 letech pojištění, ovšem stát neplatil 1/3 pojištění (pouze fixní příspěvek 50 marek ročně na jednu penzi), neprošlo ani dvoutřetinové omezení pro ženy a výše plateb bez ohledu na příjmy. Místo toho začal fungovat systém progresivních příspěvků vypočítávaných na základě čtyř samostatných příjmových kategorií (od roku 1899 jich bylo 5). Výsledná vyplácená částka samozřejmě také závisela na příslušném zařazení. Na invalidní důchod, který nebyl závislý na věku, vznikl nárok po pěti letech pojištění a při dvoutřetinově snížené pracovní schopnosti. Správu zajišťovalo 31 regionálních pojišťovacích úřadů (prakticky každá země a pruská provincie měla vlastní úřad) a k tomu existovalo 10 menších fondů. V obou institucích převládal byrokratický element. Zaměstnancům zůstala kontrola jen nad těmi fondy, které financovali výhradně oni ze svých prostředků.

Reforma ztělesněná třemi popsanými zákony se stala svého druhu revolučním počinem a inspirací pro další země. Chyby jí ale vytýkali jak sociální demokraté (nezohlednění pracovních podmínek, mezd, dětské práce, pracovní doby), tak i liberálové, kteří brojili hlavně proti narůstající moci státu (jakémusi státnímu socialismu). Z tohoto důvodu se i přes všechny vládní snahy udržel alespoň v začátcích při správě pojištění silný samosprávný prvek.

Bismarck jistě nesledoval svou reformou čistě altruistické cíle. Naopak. Soustředil se na funkčnost. Přesto nutno konstatovat, že jím zavedený systém sociálního pojištění, ačkoliv motivace byly různé, ovlivnil nejen politické a sociální, ale i ekonomické směřování mnoha vlád v celé řadě míst Evropy.

2.3.5 Vznik sociálního pojištění v Rakousku-Uhersku

Přibližně ve stejném období, kdy v Německu vstupovalo pod taktovkou kancléře Bismarcka na scénu sociální zákonodárství, se v Rakousku-Uhersku dostal do křesla ministerského předsedy hrabě Eduard Taaffe (1833-1895). Jeho působení mezi lety 1879 a 1895 bylo v oblasti sociální politiky silně ovlivněno a dá se říci, že i navazovalo na výše popsané praktiky Bismarckovy, které se často stručně shrnují jako politika „cukroví a biče“ (Zuckerbrot und Peitsche). Zástupci obou zemí vzájemně

spolupracovali při přípravě protisocialistických kroků již od událostí Pařížské komuny (1871)⁶¹. Jak již spojení „cukroví a bič“ napovídá, neměla být jediným cílem represe. Pozitivní složku zastupovalo především sociální pojištění v povinně zřizovaných pokladnách, jež mělo být financováno samotnými dělníky a zaměstnavateli. Ovšem vzhledem k vnitropolitickým problémům (odpor celé řady zájmových skupin včetně sociálních demokratů) a na rozdíl od Německa diametrálně odlišné síle vlády, postupovalo přijímání zákonů pomalejším tempem než u severozápadního souseda. Stejně jako v německém císařství se sociálně pojišťovací reforma (Taafeho reforma) skládala ze tří a posléze čtyř stěžejních zákonů. Struktura byla ovšem poněkud odlišná a čtvrtý důležitý zákon byl přijat s velkým zpožděním a samozřejmě už nikoliv za funkčního období Eduarda Taafeho. Mezi tyto předpisy tedy řadíme:

- I. zákon o nemocenském pojištění (zák. č. 33/1888 ř.z.),
- II. zákon o úrazovém pojištění (zák. č. 1/1888 ř.z.),
- III. zákon o bratrských pokladnách (zák. č. 127/1889 ř.z.),
- IV. zákon o penzijním pojištění (zák. č. 1/1907 ř.z.).

Zákon o nemocenském pojištění, který se však vztahoval pouze na živnostenské dělnictvo (zemědělstí dělníci byli z pojištění vyloučeni), poskytoval jednak peněžitou podporu v období dvacet týdnů ve výši 60% obvyklé denní mzdy. Dále pak pojištěncům náležely věcné dávky (léky a léčebné pomůcky) a ambulantní či nemocniční ošetření. Zákon pamatoval i na těhotné ženy, když jim přiznával nárok na pomoc porodní asistentky nebo lékaře při porodu a podporu odpovídající nemocenskému po 4 týdny. Příspěvky do systému byly povinné a činily kolem 16 korun za rok⁶². Správu pojištění zajišťovaly nemocenské pokladny (např. spolkové, závodní, okresní). Vedlo je představenstvo složené ze zástupců pojištěnců (2/3) a zaměstnavatelů (1/3).

Zákon o úrazovém pojištění nahradil předcházející řešení, které stálo na pojištění dělníků u soukromých pojišťoven. V roce 1888 přijatý zákon pak zvýhodňoval hlavně zaměstnavatele. Pojištění byli pouze na dělníky velkých továren, ti zemědělstí a ti v menších živnostech stále úrazové pojištění neměli. Příspěvky hradil z 10% dělník a z 90% zaměstnavatel. Dávky poskytované ze systému činily při úrazu 60% průměrného

⁶¹ TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Věšhrad, 1998, str. 22 (autor kap. I. Tomeš).

⁶² MALÝ, Karel, et al. *Dějiny českého a česko-slovenského práva do roku 1945*. Praha : Linde, 1997, str. 245 (autor kap. K. Malý).

výdělku z předchozího roku, 20% téhož pobírala vdova a manželské dítě do 15 let po zemřelém pracovníkovi (jejich součet nesměl překročit 50% základu). Jestliže zemřel jediný živitel, nárok na obdobné dávky měli i rodiče. Krom tohoto se vyplácelo i pohřebné (nejméně 25 zlatých). Shromažďování příspěvků a výplatu dávek měly na starosti úrazové pojišťovny. Speciální úprava platila pro zaměstnance železnic (zák. č. 168/1894 ř.z.).

V oblasti hornictví přinesl pokrok zákon o bratrských pokladnách, který navazoval na horní zákon z května 1854 a zaměřil se na eliminaci praktických úskalí jeho aplikace. Oddělily se zaopatřovací a nemocenské pokladny a byla stanovena minimální výše podpory pro praceneschopné členy (z důvodu stáří, nemoci, úrazu) na 100 zlatých za rok.

Taafé stejně jako v Německu Bismarck cílil pojišťovacími zákonodárstvím proti socialistickým tendencím. Nezavedl však starobní důchodové pojištění, takže tlak v tomto směru ze strany sociální demokracie a dělníků i úředníků celkově na sebe nenechal dlouho čekat. V roce 1901 se objevil vládní návrh zákona o penzijním pojištění pro úředníky, který byl v prosinci 1906 schválen. V účinnost vstoupil v roce 1909 pod číslem 1/1907. Starobní důchod přiznával pro muže v 60 letech věku a po 40 letech pojištění. Ženy dosáhly na důchod též v 60 letech, ale stačila jim o pět let kratší doba pojištění.

Výrazná změna v kurzu oproti předchozímu období, kdy se sociální a pracovní práva dělníků rozšiřovala, nastala v průběhu válečných let 1914-1918. Hospodářství se militarizuje a podniky produkující strategicky důležité komodity podléhají válečnému režimu. Zákon o válečných úkonech (zákon č. 236/1912 ř.z.) společně s dvěma nařízeními (122/1917 a 123/1917 ř.z.) zakotvil vojenskou pravomoc nad zaměstnanci, vyloučil působnost živnostenského řádu a upravil pracovní a mzdové poměry za války. Sice došlo k některým dílčím zlepšením, ale generálně se podmínky zhoršovaly, jelikož stát se primárně zaměřuje na záležitosti spojené s úspěchem ve válce.

2.3.6 Zákon o národním pojištění 1911

Ve Velké Británii probíhalo zavádění pojištění s jistým zpožděním za Německem i Rakouskem-Uherskem. Přesto se ještě před 1. světovou válkou můžeme

setkat s jedním významným zákonem, který důležitým způsobem zasáhl do vývoje v této oblasti.

V letech 1907-1908 bylo přijato šest zákonů, které vypovídaly o tom, že anglická vláda⁶³ bere sociální reformu vážně. Tyto zákony upravovaly např. zprostředkovatelný práce, odškodnění dělníků, školní stravování a zdravotní prohlídky⁶⁴ a též první pravidla pro poskytování starobních důchodů. Položily tak základy britského sociálního státu. Zákon o odškodnění dělníků (1907) ukládal zaměstnavatelům povinnost pojistit zaměstnance a zabezpečil náhradu za pracovní úrazy v rizikových oborech. Zprostředkovatelný práce existovaly již před rokem 1908, ale pouze na místní úrovni. Posléze, když je převzal stát, se jejich počet rozrostl z původních 61 na téměř 1500.

Nejdůležitější však byl zákon o starobních důchodech (1908). Při jeho konstruování se uvažovalo, zda zvolit nepříspevkový či příspěvkový systém. Nakonec zvítězila první varianta s tím, že důchod se poskytoval ve výši pěti šilinků od 70 let věku. Zaveden byl ovšem i test potřeby, a dokonce morálky. Důchod v plné výši mohli dostat jen lidé s ročním příjmem do 21 liber⁶⁵. Morální test zvažoval kritéria jako alkoholismus, trest vězení v předchozích 10 letech, pobírání chudinské podpory apod. Výplaty prováděly pošty a muži i ženy (svobodné i vdané) měli nárok na stejnou částku.

Britská vláda se však nadále zabývala myšlenkou zavést sociální pojištění po vzoru Německa⁶⁶. Následně definitivně zvítězil pojišťovací systém a řešily se otázky, jestli má být systém příspěvkový či nikoliv a má-li být zavedena jednotná nebo diferencovaná sazba. Úplná shoda nepanovala ani v otázce vytvoření speciálních úřadů pro správu pojištění.

Finální verze zákona o národním pojištění měla dvě části:

- I. pojištění proti nezaměstnanosti,
- II. pojištění zdravotní.

Pojištění proti nezaměstnanosti se účastnilo asi jen 2 250 000 dělníků. Ti platili příspěvky ve výši dvě a půl pence týdně stejně jako zaměstnavatelé a stát přispíval jednou třetinou ze součtu. Pojištění se vztahovalo jen na pracovníky ve vybraných

⁶³ V té době byla u moci Liberální strana a ministerským předsedou byl Henry Campbell-Bannerman, později Herbert Henry Asquith.

⁶⁴ Počátek státní zdravotní péče.

⁶⁵ Opačná hranice byla 31 liber 10 šilinků ročně. Důchod pak činil 1 šilink.

⁶⁶ David Lloyd George studoval bismarckovský systém přímo v Německu v srpnu 1908.

(nestabilních) oborech jako loďářství, stavebnictví, hutnictví. Dávky činily 7 šilinků týdně pro dospělého muže. Ženy a mladiství dostávali méně. Vdovské a sirotčí dávky neprošly.

Zdravotní pojištění zahrnovalo manuálně pracující od 16 do 70 let s ročním výdělkem nižším než 250 liber. U nemanuálně pracujících se strop nacházel na 160 librách ročně. Administraci zajišťovaly osvědčené svépomocné pojišťovací spolky a pošta (pro ty, které spolky odmítly pojistit). Příspěvky byly rozloženy následovně: 4 pence přispíval zaměstnanec, 3 pence zaměstnavatel, 2 pence stát. Nemocenské dávky dosahovaly 10 šilinků a invalidní 5 šilinků. Při narození dítěte se vyplácel jednorázový mateřský příspěvek 30 šilinků.

Reálně začalo národní pojištění fungovat v roce 1912. V průběhu následujících šesti let se nejenže nepotvrdily původní obavy z toho, jak zdravotní pojištění zvládne vzhledem k nepředvídatelnosti nemocnosti financovat své náklady na dávky (s pojistnou matematikou a výpočty pravděpodobných rizik neměly tehdejší státní orgány žádnou zkušenost), ale naopak na konci roku 1918 ležel na jeho účtech čistý přebytek 15 miliónů liber. O dva roky později se mzdová hranice pro nemanuálně pracující zvedla na 250 liber za rok, ale zemědělství dělníci a lidé s definitivou (např. železničáři) stále do programu nespádali.

2.4 Vývoj sociálního zabezpečení v ČSR v letech 1918-1938

2.4.1 Vznik samostatného československého státu a právní východiska sociálního zabezpečení

V podvečer dvacátého osmého října 1918 schválil Národní výbor jako nejvyšší zákonodárny orgán *Zákon o zřízení samostatného československého státu* (č. 11/1918 Sb.). V jeho druhém článku se pravilo, že „*veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“ a dále následovalo, že „*veškeré úřady samosprávné, státní i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení*“. Vznikl tak stav právního dualismu, kdy v Čechách, na Moravě a ve Slezsku platilo právo rakouské a na Slovensku právo uherské⁶⁷.

Tato „recepční norma“ se samozřejmě vztahovala i na celou soustavu sociálního zákonodárství. Československý právní řád tedy v sociální oblasti převzal hlavně zákon o nemocenském pojištění (1888), zákon úrazovém pojištění (1888), zákon upravující pojištění horníků (1889) a zákon o penzijním pojištění soukromých zaměstnanců (1907). Na Slovensku se podobné zákony datují až do počátku 20. století⁶⁸.

Kromě právních předpisů si nově vzniklá republika přinesla z dob monarchie i mnohé problémy, které měla na svědomí první světová válka. Jednalo se především o početné skupiny lidí zasažených přímo nebo nepřímo tímto konfliktem. Vyjádřeno v absolutních číslech musela se republika postarat až o 590 000 jedinců poškozených válkou⁶⁹. K tomu bylo nutno přijmout legislativu novou, jelikož recipovat nebylo logicky co⁷⁰. Nově přijatý zákon č. 199/1919 Sb. z. a n. formuloval základy péče a poskytoval důchody výše zmíněným osobám v relativně nízké výměře, přesto se náklady vyšplhaly až na téměř jednu miliardu korun. Dle vládního nařízení se od 30. let vyplácely dávky v závislosti na míře invalidity. Osoby s 20-40% ztrátou výdělečné schopnosti dostaly 1800 Kč, s 55-84% ztrátou 2400 Kč a pro osoby se ztrátou výdělečné schopnosti nad 85% činil příspěvek 4800 Kč. Navýšení příslušelo na každé

⁶⁷ Někdy se hovoří i o právním dualismu, protože v Hlučínsku platilo právo německé.

⁶⁸ Nemocenské pojištění z roku 1891, úrazové pojištění z roku 1900 pro zemědělské a roku 1907 pro průmyslové dělníky.

⁶⁹ 155 588 invalidů, 121 215 vdov, 238 156 sirotků, 73 371 rodičů.

⁷⁰ Kromě uherského zákona č. XV/1915.

nezaopatřené dítě a manželku (600 Kč) a ke každému důchodu náležel 50% drahotní příplatek.

Další aktuální otázkou vyžadující rychlé řešení se stala nezaměstnanost. Počet nezaměstnaných v souvislosti s demobilizací a útlumem válečné výroby rychle narůstal. Zákon č. 63/1918 Sb. z. a n. zavedl přímé státní podpory a nepřímé podpory vyplácené zaměstnavatelem, které následně stát až z 90% refundoval. Zároveň státní správa hodlala pomocí obcí, okresních samospráv a silničních úřadů zavést veřejné práce částečně státem dotované. Široký dopad měl i o několik dní později přijatý zákon (č. 91/1918 Sb. z. a n.) o osmihodinové pracovní době. Novelizací prošlo penzijní pojištění soukromých zaměstnanců, nemocensky pojištění byli i dělníci zemědělství a nově bylo upraveno penzijní pojištění železničářů, a to na rozdíl od jiných skupin zaměstnanců výrazně ve prospěch pojištěnce. Postupně byla do roku 1920 prodlužována doba pro výplatu dávek z 26 týdnů až na celý 1 rok.

Nejen výše nastíněnou agendu, ale i péči bytovou a o mládež, zprostředkování práce, chudinství, živnostenskou inspekci a sociální pojištění obecně spravovalo 15. listopadu 1918 zřízené Ministerstvo sociální péče (zákon č. 2/1918 Sb. z. a n.).

Hlavními úkoly státu se stalo odstranit právní dualismus, zjednodušit administrativně sociální pojištění, zlepšit dávkový systém a zahrnout do pojištění co nejvíce lidí. Veškeré reformy, jak si uvědomovali politici většiny názorových proudů, měly směřovat primárně k řešení naléhavých sociálních problémů. Jde však vypořádat další účel, a tím je zachování a rozvoj demokratického zřízení a právního státu. Na podporu tvrzení možno uvést prohlášení sociálně demokratického ministra sociální péče Gustava Habrmana, který řekl, že sociální pojištění „*je produktem sociální politiky, jež pochopila nebezpečí hrozící společnosti se vzrůstajícími třídními protivy mezi majetkem a prací a snaží se tyto protivy zmírnit nebo vůbec odstranit.*“⁷¹ Sociální střety ovšem přes znatelné úsilí československých vlád hrozily stále. Všechny tyto motivy vedly nakonec k přijetí nejvýznamnějšího ze sociálních zákonů první republiky o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, který byl uveřejněn pod číslem 221/1924 Sb. z. a n.

⁷¹ TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Věšhrad, 1998, str. 23 (autor kap. I. Tomeš).

2.4.2 Základ sociálního zákonodárství ČSR

Recepce bývalého Rakousko-Uherského práva ani novely⁷² přijaté novou republikou už brzy nepostačovaly k saturování nově nastávajících sociálních situací a bylo potřeba přistoupit k řešení novému a do jisté míry komplexnímu. Pozornost státních úřadů a politických elit se nejvíce soustředila na invalidní a starobní pojištění dělnictva.

První náznak aktivit v tomto směru zaznamenáváme již v lednu 1920. Sociální demokracie předložila Národnímu shromáždění prostřednictvím svého poslance Václava Johanise *Zásady starobního a invalidního pojištění*⁷³. Iniciativě se nedostalo příliš pozornosti, přesto 20. října 1920 podal týž poslanec s několika svými kolegy návrh vypracovaný pod vedením dr. Lva Wintra. Dokument putoval záhy do speciální komise⁷⁴ sestavené tehdejším ministrem sociální péče dr. Gruberem.

Komise působila do května 1923 a poté předložila politické reprezentaci k diskuzi návrh budoucího zákona. Hospodářská krize let 1922-1923 a rozpory mezi jednotlivými stranami však dále brzdily přijetí zákona. Polemika se vedla především o organizaci pojištění a o vztahu pojištění dělnického k pojištění úředníků a horníků. Postupně se po dlouhých debatách nejen ve vládní koalici, které trvaly téměř rok a půl, přistoupilo k řešení, které zachovávalo oddělené penzijní pojištění úředníků a horníků⁷⁵. Stranou připravovaného zákona zůstalo i původní pojištění úrazové. Poslanecká sněmovna schválila finální verzi na svém zasedání 23. září 1924 jako zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Účinným se stal však až 1. července 1926.

Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří plnil úlohu tzv. základního zákona. Jestliže tedy někdo nebyl z působnosti zákona přímo vyjmut, resp. nespadal pod působnost zákona speciálního,

⁷² Zákony č. 268/1919 a 684/1920 Sb. z. a n.

⁷³ Lze jmenovat zásady jako jednotná organizace všeho pojištění a jednotně stanovený okruh pojištěnců nebo samostatné pojišťovací soudnictví.

⁷⁴ Z členů jmenujme např. dr. Schönbauma, ředitele Všeobecné penzijní pojišťovny, nebo dr. Bedřich Odstrčil z Úrazové pojišťovny.

⁷⁵ Obě skupiny bránily své privilegované postavení.

byl pojištěn dle zákona 221/1924. Ten měl tři části a 288 paragrafů⁷⁶ a obsahoval především následující zásady:

- I. Invalidní a starobní pojištění se soustředilo v jeden celek v ohledech rizika a financí. Nemocenské pojištění fungovalo odděleně. Oba subsystemy spojovala pouze organizace.
- II. Z invalidního a starobního pojištění se vyplácely dávky jednorázové a opakující se, obligatorní i fakultativní.
- III. Vyjma peněžitých dávek se poskytovalo i plnění naturální ve formě léčebné péče k odvrácení invalidity.
- IV. U nemocenské části zákon zavedl třídenní absolutní karenční dobu.

Zvláštní úprava platila pro státní zaměstnance (zákon č. 103/1926 Sb. z a n. zavádějící nové penzijní předpisy) a některé zaměstnance v regulovaném soukromém sektoru (dráhy, pošta, lesy, tabákový průmysl), soukromé úředníky a horníky. Ti všichni požívali oproti ostatním zaměstnancům více či méně rozsáhlé výhody, takže popisovaný zákon se vztahoval prakticky jen na dělníky, a to jen na ty, kteří nastoupili do zaměstnání do 60 let věku.

Nemocenské pojištění se zakládalo vstupem do pracovního poměru a jeho nositel pozbýval všech oprávnění z něho plynoucích po šesti týdnech po opuštění zaměstnání. Výše dávek i pojistného se odvíjela od zařazení do jedné z deseti mzdových tříd (viz příloha č. 1). Za výdělek se považovaly kromě mzdy i podíly na zisku, naturální a jiné požitky, které pojištěnec dostával od zaměstnavatele nebo od třetí osoby místo mzdy nebo vedle ní⁷⁷. Z nemocenského pojištění se hradily:

- I. pomoc v nemoci (lékařská péče, léčiva, nemocenské ošetřování, nemocenské),
- II. pomoc v mateřství,
- III. pohřebné.

Nemocenské se vyplácelo nejdéle po dobu jednoho roku. Dávky v mateřství dosahovaly výše nemocenského a pojištěná žena nebo manželka pojištěnce je pobírala šest týdnů před porodem a následně i šest týdnů po porodu. Dále vznikal nárok na bezplatnou pomoc porodní asistentky a případně též lékaře. Příspěvky hradil z poloviny

⁷⁶ Dle oficiální publikace České správy sociálního zabezpečení z roku 2004. Systém ASPI ovšem uvádí pouze 286 paragrafů.

⁷⁷ § 10 odst. 1, 2 zákona č. 221/1924 Sb. z. a n.

zaměstnanec a z poloviny zaměstnavatel. Správu pojištění obstarávaly nemocenské pojišťovny, kterých existovalo šest druhů (okresní, zemědělské, závodní, společenstevní, spolkové, zapsané pomocné). Celkově jich na území republiky působilo 370, z čehož 190 bylo okresních.

Invalidní a starobní pojištění vznikalo týž dnem jako nemocenské pojištění nebo za určitých okolností dnem, kdy dojde přihláška pojišťovně, a poskytovalo se z něj:

- I. invalidní a starobní důchod,
- II. vyrovnávací příplatky k důchodům invalidním a starobním,
- III. vdovský a vdovecký důchod,
- IV. sirotčí důchod,
- V. odbytné.

Na rozdíl od nemocenského pojištění se zde pojištěnci rozčleňovali pouze do čtyř tříd (viz příloha č. 2).

Za invalidní zákon považoval osobu, která následkem nemoci, tělesné nebo duševní vady nevydělal ani 1/3 toho, co by vydělal zaměstnanec s podobnou kvalifikací ve stejném místě. Lékař stanovující invaliditu musel zároveň rozhodnout, jakou práci vzhledem ke zbývajícím schopnostem může ještě invalida vykonávat⁷⁸.

Dávka invalidního a starobního důchodu se sestávala ze tří částí. Základní suma 500 Kč ročně byla stejná pro všechny. Dále se pak přičítala 1/5 zaplaceného pojistného a státní příspěvek ve výši 500 Kč ročně. Nárok na starobní důchod vznikal pojištěnci dosažením 65 let věku a opuštěním zaměstnání nebo snížením výdělku na 1/2 mzdy zdravého zaměstnance⁷⁹. Společnými podmínkami i pro invalidní důchod pak bylo uplynutí tzv. čekací doby, která trvala 150 týdnů, a pojistný případ musel nastat za trvání pojištění nebo v ochranné lhůtě jednoho roku po zániku pojištění.

Příspěvky platil rovným dílem zaměstnanec a zaměstnavatel. Výše důchodu činila po třech letech pojištění v nejnižší třídě 1129 Kč. Ve střední mzdové třídě dosáhl důchod po 10 letech placení 1600 Kč a po 20 letech 2300 Kč.

Vdovské a vdovecké důchody se vyplácely, jestliže zemřel manžel nebo manželka a vdova či vdovec se stali invalidními. Takový důchod dosahoval výše 1/2 důchodu, na který by měl nárok zemřelý.

⁷⁸ Určující tu byla zbytková schopnost a nikoliv snížení celkové schopnosti, jak je tomu v současnosti.

⁷⁹ Jednalo se tedy o konstrukci předpokládané invalidity v určitém věku.

Správu pojištění zajišťovala Ústřední sociální pojišťovna, jejíž sídlo se nalézalo v Praze a jejíhož předsedu jmenoval prezident republiky na čtyřleté období.

Zákon 221/1924 se dočkal několika novel. Jedna důležitá se odehrála již v roce 1928. Lidovecký ministr sociální péče představil návrh, v němž byli z invalidního a starobního pojištění vyloučeni dělníci mladší 16 let (asi 144 tisíc osob) a dále domáctí a sezónní dělníci. Zaváděla se také pátá mzdová třída u invalidního a starobního pojištění pro zaměstnance s nejnižší mzdou⁸⁰. Návrh samozřejmě vyvolal protesty dělníků, ale 8. listopadu 1928 byl přijat pod číslem 184 Sb. z. a n. Z pojištění tím byli vyloučeny osoby, které nedosahovaly 16 let a do pracovního poměru vstoupily po 1. lednu 1929. Zkrátila se však čekací doba (na 100 týdnů), zavedeno bylo výbavné a snížily se nároky na přiznání vdovského důchodu.

Podruhé prošel zákon významnou novelizací ve 30. letech. Zákon č. 112/1934 Sb. z. a n. řešil finanční problémy pojišťoven způsobené jistě i rozsáhlou hospodářskou krizí. Předpis omezil rozsah pojištění pro zemědělské dělníky (pouze na ty, kteří byli zaměstnaní alespoň tři měsíce nejméně šestnáct dnů v týdnu), snížil nemocenské. Na druhé straně se pojištěncům narozeným před 1. lednem 1899 započítávala jedna třetina doby odpracované před 1. červencem 1924.

Jak již bylo uvedeno výše, zákon 221/1924 se nevztahoval na osoby, které s jeho účinností dovršily šedesát let. Jim se vyplácely starobní podpory dle zákona č. 43/1929 Sb. z. a n. ze dne 21. 3. 1929. Zahrnuti byli i lidé, kteří dosáhli 65 let věku, byli nemajetní a neschopní si sami vydělat na svou obživu. Částky podpor se pohybovaly v rozpětí 300-500 Kč v závislosti na počtu členů domácnosti (samotný žadatel dostal 500 Kč, dva žadatelé ve společné domácnosti každý po 300 Kč).

Veřejní zaměstnanci, mezi které patřili zejména četníci, učitelé a další zaměstnanci státu, státních fondů, obcí, žup nebo zemí, podléhali úpravě zákona č. 221/1925 Sb. z. a n., o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců. Podmínkou bylo bydliště na území ČSR. Léčebný fond veřejných zaměstnanců, který pojištění spravoval, byl známkou jistého zvýhodnění veřejných zaměstnanců. Pojištění osob samostatně hospodařících pro případ invalidity a stáří mělo být zavedeno zákonem č. 148/1925 Sb. z. a n.

⁸⁰ Třída A se dělila na Aa a Ab.

2.4.3 Veřejná chudinská péče

Sociální pojištění se ve 20. letech rozvíjelo a zvyšoval se tedy i počet lidí, kteří měli nárok na dávky z tohoto systému. Přesto však zůstávala skupina obyvatel, kteří nespĺnili náležitosti nutné pro kvalifikování se do řad pojištěnců. Pro tyto účely se nadále udržovala veřejná chudinská péče, která se postupně transformovala v sociální péči s prvky též preventivními.

Chudinská péče fungovala hlavně na úrovni obcí, které měly povinnost se postarat o občany:

- I. s domovským právem⁸¹,
- II. nezpůsobilé se uživit prací,
- III. kteří si nemohli opatřit nutné životní prostředky od osob povinných k jejich zaopatření,
- IV. kteří neměli nárok na jiné dávky.

Vlastní náplní chudinské péče bylo, pomineme-li finanční podporu a materiální dávky (jídlo, otop), i zřizování různých ústavů a zařízení jako např. chudobince, sirotčince, veřejné vývařovny, noclehárny, učňovské domy. Obdobná opatření přijímaly též vyšší správní celky (okresy, země) zajišťující pomoc v případě, že obci již nedostačovaly prostředky. Obecních zařízení bychom na území ČSR našli více než šest tisíc, ostatních asi pět set. Náklady celé soustavy hradil stát, jehož vliv se stále zvyšoval, a jiné veřejné korporace (obce) a správní jednotky (okresy), ale nezanedbatelná část peněz přicházela i ze soukromého sektoru. Při celkovém objemu přes 600 miliónů Kč se soukromá péče podílela asi 16% a tvořila důležitý doplněk veřejné chudinské. Různé organizace typu Společnosti Československého červeného kříže, Masarykovy ligy proti tuberkulóze nebo náboženských spolků přinášely státu výhodu v tom, že řešily určité sociální problémy a stát nemusel zřizovat rozsáhlý byrokratický aparát. Mnoho z těchto organizací pak nabývalo tzv. poloveřejného charakteru. Úskalí však spočívalo v roztržitosti institucionálního zajištění, přetrvávající charitativní povaze veřejné i soukromé chudinské péče a nedostatečném financování.

⁸¹ Podmíněno též občanstvím ČSR.

2.4.4 Rekapitulace sociálního zákonodárství 1. republiky

Zákon č. 221/1924 dle některých autorů⁸² opravdu přispěl k demokratickému vývoji v Československu a jako obrana proti rostoucím nacionálně socialistickým a fašistickým tlakům z okolních států. Tento zákon však tvořil jen část soustavy, která samozřejmě pamatovala krom dělníků i na různé jiné zaměstnanecké skupiny, a to většinou úpravou výhodnější. Sociální politika ČSR hrála ve 20. a 30. letech důležitou roli ve světovém vývoji⁸³, ale samotné provedení jistě mělo i řadu negativ. Sociální pojištění se organizačně i legislativně rozpadalo do malých uzavřených celků, s čímž souvisí např. preferování státních zaměstnanců. Dělnické pojištění dosahovalo nižší úrovně a výše již zmíněné starobní pojištění osob samostatně hospodařících nikdy nenabývalo účinnosti.

Předpisy sociálního zákonodárství přejímala Československá republika z dob monarchie (zákony č. 1/1888 ř.z., 33/1888 ř.z., 1/1907 ř.z.). Tyto bývaly často novelizovány (zákon č. 207/1919 Sb. z. a n., 481/1921 Sb. z. a n., 89/1920 Sb. z. a n.) nebo na jejich místo přicházela úprava zcela nová (zákon č. 221/1925 Sb. z. a n., 221/1924 Sb. z. a n., 26/1929 Sb. z. a n.).

⁸² TRÖSTER, Petr, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 30 (autor kap. V. Štangová).

⁸³ Inspirace Řecka československým systémem sociálního zabezpečení.

2.5 Vývoj sociálního zabezpečení v období 1939-1945

Česko-Slovenská republika ztratila v březnu 1939 postavení samostatného státu. Slovensko vytvořilo samostatný Slovenský štát. Již po Mnichovské dohodě připadla Podkarpatská Rus a část pohraničí na jižním Slovensku Maďarsku, většina pohraničí v Čechách a na Moravě se stala integrální součástí Německé říše. Zbytek území nesl označení Protektorát Čechy a Morava a platily na něm tři druhy právních předpisů:

- I. předokupační,
- II. německé říšské,
- III. vydané protektorátními orgány.

Říšský protektor jako zástupce Adolfa Hitlera a zmocněnec říšské vlády mohl vydávat předpisy s platností zákona v jakékoliv oblasti, jestliže hrozilo nebezpečí z prodlení. O tomto stavu však rozhodoval výlučně sám říšský protektor a byl tak takřka neomezeným vládcem v protektorátu.

Jednoznačně se projevila tendence unifikovat protektorátní právo s právem říšským, a to včetně rasových předpisů, tzv. norimberských zákonů⁸⁴, které například přesně definovaly, kdo je Židem. Na tomto základě pak byla konstruována různá omezení a znevýhodnění nejen v sociální oblasti. Vládní nařízení č. 260/1942 Sb., o zaměstnávání Židů zakotvilo, že židovští zaměstnanci nemají nárok na zvýšení odměny za práci přes čas nebo noční práci, jejich pracovní poměr mohl být ukončen kdykoliv do konce druhého dne, došlo k jejich vyloučení ze závodních penzijních fondů a neměli též nárok na žádné sociální příplatky. Nařízení č. 136/1942 Sb., o postavení Židů ve veřejném životě omezovalo i pracovní možnosti. Židé dle něj nesměli zastávat pozice ve veřejné správě a zastupitelských sborech, na školách nebo v advokacii. Nesměli dále být lékaři, lékárníky, veterináři, výkonnými umělci v divadlech nebo redaktory periodických tisků.

Místní vyhlášky politických úřadů zaváděly pravidla pro styk židovského obyvatelstva s obyvatelstvem ostatním. Týkaly se především zákazů vstupu do některých provozoven (restaurace, kina, knihovny) osobám se židovským původem. Jinde musel být Židům vyhrazen zvláštní prostor (nemocnice).

⁸⁴ Zákony o říšské vlajce, o říšském občanství, o ochraně německé krve a německé cti.

Zásadní změny se uskutečnily v hospodářství a souvisejících oblastech práva. Do protektorátu rychle pronikal německý kapitál a docházelo též často k protiprávním konfiskacím židovského majetku. Ceny zboží a služeb mohly být stanoveny centrálně, hospodářská samospráva byla omezena, stávky zakázány a postavení odborů omezeno. Největší zásahy se týkaly pracovního práva. Vládní nařízení č. 190 a 195/1939 uzákonila všeobecnou pracovní povinnost. Pracovní knížky vydávané osobám starším 14 let udržovaly přehled o pracovních silách. V roce 1941 se poprvé ve vládním nařízení (č. 46/1941 Sb.) objevila možnost tzv. totálního nasazení na práci v Německu.

V ekonomice sílily inflační tlaky a tendence ke znehodnocení měny. To samozřejmě vyvolalo zvyšování cen a snižování reálné hodnoty všech vyplácených dávek. Za tímto účelem se valorizovaly drahotní příspěvky i důchody (o 20% invalidní a starobní, o 30% vdovské) a v roce 1941 se zjednodušily podmínky pro výpočet a vyplácení důchodů.

V hornickém pojištění přinesla doba okupace několik novelizací vládními nařízeními (č. 167/1940 Sb., č. 378/1941Sb., č. 100/1942 Sb., č. 70/1945 Sb.), které v podstatě jen zmírňovaly dopady inflace. Dělnické pojištění mělo být novelizováno již před okupací, ale připravované změny se promítly do platné právní úpravy až zákonem č. 52/1939 jen v omezeném rozsahu. Navazující předpisy pak přinesly např. více mzdových tříd a změny sazeb pro stanovení věkového příplatku, nárůst státního příspěvku či snížení věkové hranice pro přiznání vdovského důchodu⁸⁵.

Státními starobními podporami se za existence Československé republiky zabýval zákon č. 43/1929 a „...byly již před válkou poměrně nízké, a proto protektorátní vláda byla nucena je zvýšit. Stalo se tak vládním nařízením č. 266/1940 Sb. a pak ještě vl. nař. č. 164/1944 Sb.“⁸⁶

Úrazové pojištění se dočkalo nové úpravy až ke konci druhé světové války v letech 1944 a 1945. Válečným poškozcům byly zvýšeny důchody. Nemocenská péče přebírala organizaci z dob první republiky.

Ve všech odvětvích sociálního zabezpečení se negativně projevilo rasové zákonodárství. Židům bylo zakázáno poskytovat jakékoliv výjimečné odměny jako např. třináctý plat či vánoční odměny). Dále se zakazovalo vyplácení odstupného a

⁸⁵ MALÝ, Karel, et al. *Dějiny českého a česko-slovenského práva do roku 1945*. Praha : Linde, 1997, str. 393 (autor kap. K. Adamová)

⁸⁶ Tamtéž.

jakékoliv dodatkové starobní zaopatření. S částkami vyplácenými z veřejného penzijního pojištění mohli Židé nakládat jen do 1500 Korun týdně. Zbytek byl poukazován na zvláštní účet a výplatu vyšších částek povolovalo ministerstvo financí.

Druhá světová válka způsobila některé zásadní obraty ve vývoji sociálního zabezpečení. Náklady na pojištění se snížily vyloučením židovského obyvatelstva a naopak se rozšířil okruh pojištěnců zásluhou co nejširšího využívání pracovní síly. Zcela pochopitelně narůstal počet invalidů a zvyšovala se úmrtnost přímými i nepřímými následky války. Dílčí úpravy sociálního zabezpečení se snažily na aktuální situaci reagovat, ale pojištěnci a účastníci systému sociálního zabezpečení obecně se nedočkali žádných výrazných zlepšení.

2.6 Sociální zabezpečení po 2. světové válce

2.6.1 Přetrvávající problémy a hledání nových řešení

Po druhé světové válce navázalo zákonodárství na předpisy z doby první republiky a legislativa z doby okupace se nestala uznanou součástí právního řádu. Zmíněná kontinuita s sebou přinesla i problémy, které tížily sociální zabezpečení první republiky a následně se prohloubily válkou, což znamenalo zejména:

- I. organizační a legislativní roztříštěnost sociálního pojištění,
- II. diferenciaci nemocenské péče a vyplácených dávek dle stavovské příslušnosti⁸⁷,
- III. znehodnocení fondů sociálního pojištění válečnou ekonomikou nebo jejich konfiskací okupačními silami.

Stěžejní principy byly formulovány již v Košickém vládním programu. Jejich provedení dostala na starost po válce ustavená komise Národní fronty. Tato snaha nakonec vyústila roku 1948 v přijetí zákona o národním pojištění (č. 99/1948 Sb.). V mezidobí se odehrály jen dílčí změny (mzdové zrovnoprávnění žen, zlepšení v oblasti dovolených). Za jediný výrazný zásah lze považovat zavedení přídavků na děti koncem roku 1945.

⁸⁷ TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Všehrad, 1998, str. 23 (autor kap. I. Tomeš).

2.6.2 Sociální pojištění a připojené služby

V průběhu druhé světové války se britská vláda snažila vyjít vstříc odborům a zároveň omezit nepřehledné množství různých dávek. Za tímto účelem ustavila *Royal Commission*, do jejíhož čela jmenovala ministerského úředníka Williama Beveridge, bývalého ředitele London School of Economics, který se podílel již na přípravě národního pojišťovacího zákona z roku 1911. V prosinci 1942 však vláda přes odpor premiéra Churchilla, ministerstva financí a mnoha úředníků zveřejnila Beveridgeovu zprávu *Social Insurance and Allied Services*. V ní se pojednávalo o koncepci národního pojištění, která vycházela z:

- I. respektování dosavadní tradice, ale i hledání nového řešení a nikoliv pouze vylepšování pouze stávajících modelů,
- II. souladu národního pojištění s ostatními reformními kroky vlády vedoucími k dosažení všeobecného blahobytu,
- III. přičinění státu i jednotlivce (příspěvky platí stát, zaměstnanec a zaměstnavatel).

Systém měl chránit pojištěnce před negativními vlivy v průběhu celého života.

Hlavně se jednalo o vymýcení těchto sociálních problémů:

- I. chudoby/nouze,
- II. nemocnosti,
- III. nevědomosti,
- IV. nezaměstnanost/nečinnost
- V. neuspokojivé bydlení/zanedbanost.

Různé typy pojištění měly být sjednoceny, dávky stanoveny ve stejné výši (flat rate) pro všechny po celou dobu trvání sociální události tak, aby zabezpečovaly životní minimum. Dávky též platili všichni účastníci rovné a správa byla sjednocena pod národní pojišťovnou. Základní idea tedy spočívala v příspěvkovém sociálním pojištění spravovaném státem, které poskytne příjemcům stigmatu zbavené dávky v nezaměstnanosti, stáří a při pracovních úrazech. Sjednocení se týkalo i sociální pomoci vyplácené *National Assistance Board* (NAB) pro osoby, které zpočátku nebudou mít nárok na dávky z národního pojištění. Dále se počítalo s bezplatnou zdravotní péčí (*National Health Service*), aby se dávky pojištění nevyčerpaly právě na ni a zajistila se určitá úroveň životního minima. Podstatnou podmínkou pro fungování

celé soustavy se stala politika plné zaměstnanosti nesoucí se v duchu učení tehdejšího ministra financí J. M. Keynesa.

Povinné sociální pojištění, dobrovolné pojištění a sociální pomoc tvořily pilíře koncepce. Povinné pojištění sloužilo jako prevence chudoby. Náklady na výživu a jiné základní potřeby exaktně vypočítával státní aparát. Nad touto hranicí se měl každý o sebe postarat sám. Beveridge se totiž vydal cestou equality oproti equity a chtěl samozřejmě maximálně omezit jakékoliv zkoumání potřebnosti (means test). Celý systém nesl několik důležitých znaků:

- I. samostatná regulace výše dávek bez ohledu na politickou vůli,
- II. nároková výplata dávek zajištěná příspěvkem,
- III. univerzální osobní a komplexní věcný rozsah,
- IV. znevýhodnění závislých (less eligibility), tzn., že dávky v rámci NAB měly být nižší než dávky národního pojištění.

Přes odpor konzervativní části politického spektra a neúplné pochopení strategie ze strany labouristické a socialistické reprezentace prochází v průběhu 40. let parlamentem několik stěžejních zákonů: školský zákon (1944, poskytující vzdělání zdarma), zákon o Národní zdravotní službě (1946, náklady na bezplatnou zdravotní péči se hradí z daní), zákon o národním pojištění (1946), zákon o rodinných přídavcích (1946), zákon o sociální pomoci (1948).

Beveridgeovy původní návrhy doznaly některých změn, které později zvýhodnily sociální pomoc na úkor pojištění. NAB zůstal samostatnou institucí, automatická regulace dávek byla opuštěna, rekvalifikační centra nebyla zavedena a dávky pojištění dosahovaly nižší úroveň než státní pomoc. Původně odvážná koncepce tak nakonec podlehlá křehkému politickému kompromisu. Přesto významně ovlivnila sociálněpolitické uvažování 2. poloviny 20. století především v jiných zemích Evropy.

2.6.3 Zákon o národním pojištění 1948

Národní pojištění připravované již od druhé světové války a výrazně ovlivněné myšlenkami Williama Beveridge schválilo Národní shromáždění zákonem z 15. dubna

1948⁸⁸ publikovaným pod číslem 99/1948 Sb. Hlavně sociální demokraté a jim naklonění odborníci, kteří se v exilu seznámili přímo s Beveridgeovou koncepcí, se zasadili o jeho vypracování a přijetí. Zákon na tehdejší poměry moderní, pokrokový a legislativně dobře propracovaný zaváděl jednotnou soustavu pojištění na různé typy rizik a aplikoval principy solidarity (občanské a sociální) na střeoevropský (bismarckovský) model sociálního pojištění. Hlavní posun však nastal v rozšíření pojištění na další skupiny obyvatelstva (poprvé i osoby samostatně hospodařící), zvýšení dávek a ve zřízení Ústřední národní pojišťovny hospodařící na fondovém principu, jež oproti první republice zaštiťovala celou soustavu⁸⁹. Příspěvky platili zaměstnanci, zaměstnavatelé i stát.

Zmiňovaný zákon složený z osmi částí a 280 paragrafů tedy rušil všechny předešlé předpisy ve sféře sociálního pojištění, v důsledku čehož zrovnoprávnil důchodové nároky dělníků a jiných zaměstnanců a mimo jiné to znamenalo i zrušení starobních podpor a jejich nahrazení sociálním důchodem. Ústřední národní pojišťovna tímto způsobem vlastně převzala financování chudinské péče. Stěžejními zásadami, na kterých byl vybudován, byla kupříkladu univerzalita, rovnost, solidarita či uniformita.

Nárok na důchod vznikl po čtyřech letech pojištění v posledních pěti letech před nastalou sociální událostí, což umožňovalo odchod do důchodu v 65 letech. V 60 letech mohl odejít do důchodu občan po 20 letech pojištění. Výše důchodu byla stanovena jako součet složky základní ve výši 8400 Kčs a složky pohyblivé, která se stanovila jako 1/5 průměrné mzdy v průběhu jednoho kalendářního roku. Po dvaceti letech pojištění se každý rok navíc důchod zvyšoval o 0,4%, ale horní hranice ležela na 85% průměrné mzdy. Pojistné (důchodové a úrazové) dosahovalo 11% vyměřovacího základu a dělilo se rovnoměrně mezi zaměstnance a zaměstnavatele. Státní příspěvek v podobě úhradové rezervy se měl v následujících sedmi letech zvýšit trojnásobně. Zákon zároveň pamatoval i na důchody vdovské a sirotčí.

Zákon o národním pojištění znamenal ve své době opravdu zvrát a záchvěv demokratického vývoje, který měl být v příštích letech potlačen ve prospěch ideologické orientace.

⁸⁸ Tedy až po tzv. „únoru 1948“. Myšlenkový vzor (Beveridge) byl částečně zastíněn ve prospěch leninského programu sociálního pojištění schváleného na pražské konferenci Ruské sociálnědemokratické strany v roce 1912.

⁸⁹ Na Slovensku působila jakási asymetrická pobočka - Národní pojišťovna v Bratislavě. Na úrovni okresů se pak zřizovaly okresní národní pojišťovny.

2.6.4. Vývoj sociálního zabezpečení v letech 1949-1989

Po krátkém fungování zákona o národním pojištění, které trvalo přibližně rok a půl, zaznamenáváme první výraznější změny, které později vyvrcholily faktickou likvidací pojišťovacího principu. Místo toho byl aplikován sovětský zabezpečovací vzor sociálního zákonodárství, který vznikal ve zcela rozdílném prostředí, kdy politicky vrcholil stalinismus a v hospodářství se uskutečňovala tvrdá kolektivizace a industrializace⁹⁰. Přece jen ekonomicky vyspělejší Československo se obrátilo tímto směrem především z ideologických důvodů, tzn. jako výraz přerozdělování v rámci socialistického uspořádání. Moderní a pokrokové pojetí nahradila v negativním smyslu jednoduchá a zastaralá verze.

Opatření shora naznačené reformy se počala uskutečňovat v roce 1950 integrací sociálního zaopatření státních zaměstnanců. O rok později vydaný zákon č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění, zaváděl několik výrazných změn:

- I. nemocenské pojištění řídilo Revoluční odborové hnutí (konkrétně Ústřední rada odborů jako vrcholný orgán), správa spadala pod ústřední výbory odborových svazů a později pod krajské odborové rady, vlastní provádění měly na starost závodní rady;
- II. správa důchodového zabezpečení přešla pod Státní úřad důchodového zabezpečení a působnost okresních národních pojišťoven převzaly okresní národní výbory;
- III. důchodové zabezpečení (tedy nikoliv již pojištění) a nemocenské pojištění se stalo součástí státního rozpočtu;
- IV. zřízeno bylo Ministerstvo pracovních sil namísto Ministerstva práce a sociální péče.

Zároveň bylo v souladu s Nedvědovým plánem z května 1945 znárodněno zdravotnictví (zákon č. 103/1951 Sb., o jednotné preventivní a léčebné péči) a budoval se obvodní systém péče zajišťovaný ústavy národního zdraví. Soukromé ordinace úplně zanikly až roku 1959.

Zákony č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění a č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení spolu s vládními nařízeními č. 56/1956 Sb. a č. 57/1956 Sb., která upravovala nároky členů výrobních družstev, JZD a osob samostatně hospodařících,

⁹⁰ TRÖSTER, Petr, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 33.

završily snahy o přebudování soustavy. Předpisy vytvořily tři kategorie zaměstnanců, z nichž první dvě byly výrazně preferované⁹¹. Rozšířil se počet dávek (zaveden částečný invalidní důchod, podpora při ošetřování člena rodiny) a stoupla jejich výše, vzrostl však i počet zabezpečených osob, což znamenalo, že náklady dosáhly několikanásobku těch předválečných⁹².

Muži odcházeli do důchodu zpravidla v 60 a ženy v 55 letech. Zcela mimo běžné posuzování nároků na starobní důchod stály osobní důchody, které měly zajistit individuální ocenění pracujících. O jejich přidělení rozhodovala speciální vládní komise podle směrnic, které ovšem nebyly nikdy zveřejněny a nebyly ani právním předpisem. Oficiálně mohl tento důchod dostat každý, kdo prokázal mimořádné zásluhy v důležitých oborech (věda, kultura, obrana státu, státní správa), ale reálně sloužily pro přilepšení pouze exponentům režimu. Obdobně konstruoval zákon i stavovskou invaliditu. Pracovník sice mohl v plném rozsahu vykonávat zaměstnání, to ale zcela neodpovídalo původní práci. V tomto případě se jednalo o zvýhodnění pro režim důležitých povolání, zejména horníků převedených na práci na povrchu. Někdy na stavovský důchod dosáhli i umělci.

Zvýšenou úrazovost a tím ohrožení chodu hospodářství řešil stát přesunutím financování pracovních úrazů a nemocí z povolání přímo na podniky, od čehož si sliboval mimo jiné i lepší starost o podmínky na pracovišti.

S přihlédnutím k právě popsanému zvýšení nákladů na sociální zabezpečení se uskutečnila v polovině 60. let další reforma. Samotné větší objemy peněz alokované v sociálním zabezpečení by se nestaly tak palčivým problémem, kdyby je neprovázely neduhy spojené s centrálně plánovaným hospodářstvím (nízká efektivita výroby, výhradní orientace na těžký průmysl, zaostávání technických inovací a antistimulační vliv nivelizovaných mezd). Nutnou úpravu výdajové stránky provedly zákony č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení a č. 103/1964 Sb., o sociálním zabezpečení družstevních rolníků. Nejvýznamnější rozdíl oproti předchozímu období se týkal pojistných dob, resp. jejich opuštění. Od nynějška se započítávala pouze doba skutečně odpracovaná, a tedy nikoliv i některé doby, ve kterých nebyl občan zaměstnán. Nárok

⁹¹ V první kategorii byli např. horníci nebo letci a ve druhé např. zaměstnanci v chemickém nebo hutním průmyslu. Preference se týkaly třeba věku odchodu do starobního důchodu.

⁹² V roce 1964 při 6,8 miliónech důchodově zabezpečených lidí činily náklady 31 miliard korun, když průměrný důchod se pohyboval kolem 700 Kč. Více TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Všehrd, 1998, str. 24 (autor kap. I. Tomeš).

na starobní důchod tak vznikl po 25 letech. U žen se věk odchodu do starobního důchodu snižoval v závislosti na počtu vychovaných dětí. Důchod vdovecký a důchod za výsluhu let byl zrušen stejně jako vdovský důchod pro družku. Maximální hranice pro výši starobního a invalidního důchodu pak oslabila prvek zásluhovosti. Starobní důchod rovněž nemohl pobírat zaměstnaný člověk. Důchod však podléhal progresivnímu zdanění.

Rok 1968 a krátké uvolnění poměrů (např. cenzury) umožňovalo artikulaci nutných opatření v sociálním zabezpečení. Akční program KSČ schválený na plenárním zasedání Ústředního výboru KSČ vyjádřil například požadavek denivelizace příjmů, prodloužení placené dovolené, přehodnocení zdanění důchodů a zabýval se i prognostickými myšlenkami zvýšení porodnosti. Od ledna 1968 do dubna 1969 se pak objevila řada požadavků⁹³, které postupně nacházely ohlas (např. v programovém prohlášení Černíkovy vlády v dubnu 1968). Několik opatření realizovaly zákony Národního shromáždění z počátku léta 1968⁹⁴. Jiná přinesla až legislativní činnost v polovině 70. let a některá se přímo vylučovala s nástupem normalizace, takže se o jejich přijetí nadále ani neuvažovalo.

V sedmdesátých letech začala příprava předpisů ke zmírnění nejzásadnějších pokřivení sociálního zabezpečení. Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení zrušil zdanění důchodů a zvláštní postavení členů zemědělských družstev a zvýšil maximální hranice důchodů. Nevyhověl však požadavkům týkajících se penzijního připojištění. Financování nemocenského pojištění nadále integroval státní rozpočet, fondový princip se neuplatnil. Značnou aktivitu možno nalézt ve sféře propopulačních opatření. Postupně se rozšiřoval okruh žen, které měly nárok na mateřský příspěvek, a prodlužovala se i doba vyplácení. Navyšovala se podpora při narození dítěte i příspěvek na dítě.

O desetiletí později sledujeme značné hospodářské těžkosti zemí komunistického bloku v kontrastu se snahou o příznivější sociální politiku, na kterou potom logicky scházely zdroje⁹⁵. Pozitivní posuny zaznamenáváme především tyto:

⁹³ Stanovení existenčního minima pro důchodce, zvýšení základních důchodů až o 8%, zavedení fondového hospodaření, zlepšování pomoci rodinám s dětmi, zvýšení nemocenského za první tři dny.

⁹⁴ Prodloužení mateřské dovolené a dávky v mateřství a zřízení Federálního ministerstva práce a sociálních věcí.

⁹⁵ 3, 4 milionu osob pobírajících důchod a náklady 86 miliard Kčs.

- I. zrušení omezení nemocenského na polovinu pro osoby svobodné, rozvedené, ovdovělé, které nemají vůči nikomu vyživovací povinnost (1982);
- II. sjednocení sazeb nemocenského a podpory při ošetřování člena pro všechny zaměstnance (1983);
- III. zvýšení hranice mezd pro výpočet nemocenského ze 120 na 150 Kčs⁹⁶ (1985);
- IV. zvýšení přídavků na dítě, mateřského příspěvku a opakovaně i důchodů.

Pokračující snaha o reformy hlavně v oblasti důchodového zabezpečení gradovala zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Na základě tohoto předpisu celá populace ČSSR podléhala jednotnému důchodovému systému (s výjimkou osobních a stavovských důchodů) financovanému ze státního rozpočtu, a dále bylo nastaveno:

- I. zmírnění redukce výdělku pro výpočet důchodů,
- II. zvýšení maximálních hranic důchodů,
- III. vazby na pracovní zásluhy (výdělek a odpracovaná léta),
- IV. umožnění získat důchod i bez zaměstnání ke dni vzniku nároku na důchod,
- V. zmocnění vlády pravidelně zvyšovat důchody v reakci na vývoj mezd.

Záměr zlepšit dávky však stále narážel na hospodářskou situaci a ideologické překážky, takže přiblížení průměrné penze vývoji platů se nepodařilo realizovat.

Tentýž zákon rozsáhle řešil také sociální péči, jejímiž hlavními neduhy byla především kvalita a kapacita zařízení a nedostatek preventivního působení.

Charakterizovat nedostatky, které se postupně hromadily od roku 1949 a kulminovaly na konci 80. let, můžeme několika základními komplexními tezemi, jež určovali celou sociální politiku:

- I. Plnou zaměstnanost, jako pilíř soustavy, vynucoval zákon. V praxi pak spíše vláda uměle vytvářela a udržovala pracovní místa bez ohledu na efektivitu práce.
- II. Výhody plynoucí ze sociálního zabezpečení se odvíjely od zařazení do základní kategorie – pracujících, přičemž rozsáhlá nivelizace platů i dávek cílila pouze na nutnou reprodukci pracovní síly.

⁹⁶ Horníci již dříve měli hranici 180 Kč.

- III. Stát převzal veškeré role v sociálním prostoru a zpočátku měl ambici nahrazovat i tak tradiční instituce jako je rodina, nemluvě o dobrovolných iniciativách, obcích, církvích nebo nestátních organizacích.
- IV. Všichni (poskytovatelé i příjemci) byli postaveni do role pasivních pozorovatelů bez možnosti jakkoliv ovlivnit strategie, směřování, konkrétní nabídku služeb/dávek nebo jen vyjádřit názor na platná či připravovaná opatření.
- V. Na jedné straně až absurdně prosazovaná rovnost ostře kontrastovala s péčí o privilegované zaměstnance a ještě více pak s péčí o režimní exponenty (stranické elity).
- VI. Upřednostňování výrobních sektorů (hlavně těžkého průmyslu) způsobilo úpadek a zadluženost odvětví služeb⁹⁷.

2.6.5 Vývoj sociálního zabezpečení po roce 1989

Transformaci započatou po roce 1989 nutno vnímat především jako proces kontinuální, v němž vedle sebe koexistují staré i nové hodnoty. Přeměna původního systému se všemi jeho určujícími atributy s sebou nesla samozřejmě i dopady v sociální oblasti. Realizovat rozsáhlé politické a následně ekonomické změny bez návaznosti na oblast sociálního zabezpečení bylo nepředstavitelné. Od 50. let režim prakticky nepotřeboval sociální politiku, jelikož se domníval, že socialismus vyřeší jakékoliv nedostatky z vlastní podstaty. Chudoba a nezaměstnanost oficiálně neexistovaly, avšak skutečný stav věcí, kdy zaměstnanost udržovaly uměle státní podniky, a většina důchodů zaznamenala pokles vůči mzdám, nebral nikdo dostatečně v úvahu nebo by jejich náprava šla proti komunistické doktríně. Ačkoliv některé oblasti sociálního zabezpečení byly zvládnuty relativně dobře, šlo hlavně o krátkodobé dávky nemocenské, rodinných přídatků a úrazového odškodňování, problematika důchodů se nacházela na opačném pólu. Varovné indikátory v podobě výše zmíněné nezaměstnanosti, viditelné chudoby a snižování reálných příjmů se ozvaly relativně záhy a předpovídaly neodkladnost zásadní reformy sociálního zabezpečení, které doposavad vykazovalo jen finanční náročnost, těžkopádnost, neschopnost přizpůsobit se

⁹⁷ POTŮČEK, Martin *Sociální politika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1995, str. 27.

novým podmínkám tržní ekonomiky a jistou nespravedlnost v podobě osobních důchodů a stavovské invalidity⁹⁸. Stěžejní procesy, které bylo potřeba uskutečnit, lze shrnout následovně:

- I. odbourání státního monopolu – liberalizace na poli subjektů (tzn. podpora aktivit jednotlivců i privátních organizací);
- II. opuštění paternalizmu – zavedení občanské odpovědnosti a participace (tzn. přimět občany starat se o svoji budoucnost);
- III. vytváření demokratické a decentralizované správy – přenesení rozhodování na adekvátní úroveň (tzn., aby ti, jichž se věc týká, měli svůj podíl na rozhodování).

V důsledku pak měly všechny jeden ústřední cíl a tím byl přechod od sociálního zabezpečení k sociálnímu pojištění.

Počátek sociální reformy se rozbíhá již v prosinci 1989. První výrazný krok vlády zaznamenáváme v červnu 1990, kdy schvaluje scénář sociální reformy. Jde o program spíše ochranný, garanční a sanační mající podporovat reformu ekonomickou. Nakonec ale v jistých ohledech přesáhl svůj původně zamýšlený charakter a zaváděl nové instituce (úřady práce), instituty (sociální pojištění, životní minimum) a mechanismy (valorizace, kolektivní vyjednávání). Stál na čtyřech tezech, mezi něž počítáme:

- I. politiku zaměstnanosti inspirovanou v tradičních tržních ekonomikách,
- II. rodinnou politiku stojící na funkční a nezávislé rodině,
- III. politiku sociálního zabezpečení směřující k odstranění relikvů minulosti.

První konkrétní opatření směřovala k odstranění nerovností v důchodové soustavě (zákon č. 110/1990 Sb. rušil osobní důchody) a diskriminace osob samostatně výdělečně činných. Dále šlo o přeorganizování nemocenského pojištění. Odbory ho nadále nespravovaly, zatímco Česká správa sociálního zabezpečení měla nyní na starost jak nemocenské, tak důchodové pojištění. V neposlední řadě nesmí být vynechán jeden z nejzásadnějších bodů tohoto programu, a to iniciace záchranné sociální sítě⁹⁹, bez níž by jen stěží mohla proběhnout reforma ekonomická. Úkoly záchranné sociální sítě byly:

⁹⁸ TRÖSTER, Petr, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 34 (autor kap. V. Štangová).

⁹⁹ Stát se zavazuje garantovat určitou minimální úroveň v určitých nouzových a uznávaných sociálních situacích.

- I. aktivní působení v politice zaměstnanosti – vracení pracovní síly k činnosti a její zajištění nezbytnými příjmy v době nezaměstnanosti,
- II. garance minimální výše příjmů pomocí minimální mzdy,
- III. garance nezbytně nutných příjmů sociálně potřebným skupinám občanů (rodiny s dětmi) pomocí životního minima,
- IV. ochrana bydlení sociálně potřebných úhradou části nákladů.

Tímto se měly zmírňovat nejhlubší sociální dopady transformace reformy a zároveň vyjadřovat hodnoty celospolečenské solidarity a zodpovědnosti státu vůči občanům, pakliže se dostanou nikoliv vlastní vinou do stavu nouze.

Výše popsané kroky vykreslují první etapu sociální reformy, která běží do roku 1992. Následující etapu datující se od konce roku 1992 výrazně poznamenal rozpad ČSFR a vznik samostatné České a Slovenské republiky. Vláda (i jiné síly) a nezanedbatelná část občanů tíhly v těchto chvílích k neoliberalismu. Sociální politika tak logicky sleduje převládající ideologický směr a jsou pojmově i fakticky zpochybňovány jiné možnosti směřování než ty založené na ryze tržní ekonomice, jako např. sociálně-tržní hospodářství doprovázené sociální spravedlností. Vláda se sice přihlásí k principům solidarity osob s vyššími příjmy vůči opaku spektra, ale pomoc musí být adresná, poskytovaná jen sociálně potřebným a zprostředkovaná státem, aniž by se vylučovaly jiné formy. Odmítá tedy solidaritu vůči předem stanoveným skupinám (důchodci, zdravotně postižení) a současně s tím i přerozdělování příjmů pomocí sociálního pojištění a zákonných sociálních dávek. V důsledku pak alespoň první část odporuje čistému liberálnímu pojetí, když proklamuje zásahy ústřední státní moci.

20. listopadu 1992 parlament schválil zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Vláda prosazováním tohoto předpisu sledovala uskutečnění daňové reformy, což vyplývá z omezení jeho účinnosti od 31. prosince 1993. Pojistné sice bylo odděleno od platby daní, ale stále zůstávalo součástí státního rozpočtu. Výraznější změny se odehrály až později.

Názory na sociální politiku artikulované vládou zněly jasně, ale konkrétní postup hledala spíše pragmaticky a ad hoc. Velký spor se rozhořel o adresnost dávek státní sociální podpory a s tím související nastavení úrovně životního minima. Oddělení fondů sociálního pojištění od státního rozpočtu je dalším palčivým tématem. Po bouřlivých

diskuzích uvnitř vládní koalice i mezi účastníky tripartity schválil parlament v roce 1995 dva přelomové zákony:

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

Kompromisní řešení se nakonec odrazilo v konečném oddělení financování důchodů od státního rozpočtu, jejich dvousložkovosti a způsobu valorizace. Adresnost dávek státní sociální podpory byla též schválena, i když její administrace v praxi způsobila zpočátku značný zmatek.

Penzijní připojištění zavedl už zákon č. 42/1994 Sb. jako doplňkový systém. Vláda ale nezastírala, že má sloužit i jako prostředek akumulace kapitálu. Penzijních fondů však působí na trhu příliš mnoho (několik desítek) a většina klientů patří k několika největším. Fondy zároveň slibují příliš velké zhodnocení, takže se v budoucnu dochází k očekávanému omezení jejich počtu.

Poslední etapa počíná svůj běh obrácením politického kursu od neoliberalismu k sociálně demokratickému smýšlení. Působení sociálně demokratických vlád od roku 1998 provází debaty o nutnosti důchodové reformy a časté úpravy státní sociální podpory. Řešení nezaměstnanosti, růstu mezd a důchodů je též na pořadu dne.

Po roce 2006 dochází k přijetí celé řady nových předpisů jak v oblasti sociálního zabezpečení, tak v oblastech souvisejících:

- I. zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách,
- II. zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu,
- III. zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi,
- IV. zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (účinný od 1. 1. 2009),
- V. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (účinný od 1. 1. 2007),
- VI. zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění (až na několik výjimek účinný od 1. 1. 2013),
- VII. zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů,
- VIII. zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010.

Poslední dva legislativní akty jsou dílem nové vlády orientující se opět na liberální politiku a jsou motivovány cílem stabilizovat veřejné rozpočty a snižovat mandatorní výdaje. Krom toho stále vyvstávají otázky reformy důchodového systému v závislosti

na demografickém vývoji – prodlužování průměrné délky dožití, pokles porodnosti a snižování počtu lidí v produktivním věku – a reformy zdravotnictví.

3 Vývojové tendence sociálního zabezpečení

Sociální zabezpečení sleduje od svých prvopočátků až do současnosti několik výrazných tendencí, které přes různé výkyvy znamenají v podstatě rámec pro posun od jednodušších k složitějším systémům. Původně nepovinné, nahodilé, roztržité a objemově zanedbatelné činy zaznamenávají přerod k povinným a uceleným soustavám pod menší nebo větší centrální kontrolou, které mají nejen podporovat nově nabývaná sociální práva, ale též příznivě působit z hlediska makroekonomické politiky státních útvarů. Politická liberalizace, již několikrát zmiňované posilování dělnického hnutí a v pozdějších letech různé mezinárodní deklarace a závazky, jako vyjádření ochoty zlepšovat podmínky pro život všech jednotlivců, vedly k tomu, že sociální zabezpečení se ubíralo směrem k následujícím principům:

- I. univerzalita,
- II. komplexnost,
- III. uniformita,
- IV. adekvátnost.

Ač tedy můžeme obecný směr považovat za jednotný, nástroje sociální politiky vycházející z tradic v jednotlivých zemích způsobují, že značné rozdíly v sociálním zabezpečení přetrvávají, i když instituty mohou na první pohled působit naprosto shodně. Libor Musil poznamenává: „*Převzetí dílčího prvku nebo „segmentu“ jiné soustavy nemusí vést k přenosu jeho smyslu a funkce. Daný prvek či segment může být při zavádění do jiné soustavy zbaven svého původního smyslu a může být použit jako nástroj ochrany nebo reprodukce odlišných hodnot nebo strategických cílů.*“¹⁰⁰ Tato myšlenka nabývá zvláštní důležitosti v době, kdy klasický welfare state podléhá kritice z mnoha stran¹⁰¹, ale asi nikdo si neumí představit jeho úplné odbourání. Ve Finsku se na konci devadesátých let zrodila teorie sociální společnosti jako jakási vyšší a inovativní forma sociálního státu. Mohl by tím být odstraněn negativní nádech slova stát jako synonyma neefektivnosti.

¹⁰⁰ MUSIL, Libor. *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno : Doplněk, 1996, str. 10.

¹⁰¹ Mluví se o krizi sociálního státu. Zastáncům liberalismu (Hayek, Friedman) se nelíbí přebujelý stát, konzervativci dávají přednost tradičním formám (rodina, chudinská péče), neomarxisté (O'Connors, Offe) zdůrazňují konflikt mezi legitimizační a akumulační funkcí státu a R. Dahrendorf upozorňuje např. na dezintegrační funkci některých sociálních dávek.

Ve skutečnosti ovšem ani ropné krize sedmdesátých let a navazující krize fiskální neznamenalý zásadní změnu orientace. Sociální stát se vydal spíše cestou malých a postupných technických změn, které ale limituje demografický vývoj. Vystávající potřeba komplexní reformy se zdá být stále aktuálnější. Metody, které přicházejí teoreticky v úvahu, jsou:

- I. snížení (zastavení růstu) dávek,
- II. zvýšení příspěvků,
- III. zvýšení důchodového věku,
- IV. privatizace.

Z těchto však zřejmě jen poslední tři jsou i prakticky realizovatelné. Otázka politické vůle k jejich uskutečnění pak závisí na výsledku střetu dvou táborů. U ekonomicky aktivních lidí panuje neochota platit stále vyšší daně na zabezpečení jiné generace a na druhé straně stojí vlivná skupina voličů v důchodovém nebo těsně předdůchodovém věku.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR uvádí, že prodlužování věku odchodu do důchodu probíhá např. na Islandu, v Dánsku, Maďarsku, Německu, USA a všude je tato hranice nastavena minimálně na 65 let. Francie stále drží věk odchodu do důchodu na 60 letech, ale prodloužila dobu pojištění na 41 let. Mnoho postkomunistických zemí (Bulharsko, Chorvatsko, Polsko, Lotyšsko) zavedlo rovněž tzv. druhý (kapitálový) pilíř. Penzijní fondy musí ovšem generovat zisk, což nejde bez určité míry rizika. Obrana proti inflaci je v tomto uspořádání též daleko těžší.

Švédsko zvolilo přechod od dávkově definovaného průběžného systému (pay-as-you-go defined benefit) ke kombinaci příspěvkově a finančně definovaného penzijního systému (notional defined contribution, financial/funded defined contribution). Polsko přistupuje k podobnému modelu postupně.

Některé z výše popsanych změn zřejmě čekají i Českou republiku. Jejich přijetí není závislé pouze na hospodářských výsledcích a demografických studiích, ale hlavně na vývoji vzorů politické vůle a politické podpory¹⁰².

¹⁰² PIERSON, Christopher. Beyond the Welfare State? : the new political economy of welfare. Cambridge : Polity Press, 2006.

Závěr

Sociální zabezpečení prodělalo za posledních přibližně 130 let výrazný vývoj a problematika, kterou se snaží v moderním a postmoderním světě obsáhnout, se stává stále více nepřehlednou. V globalizované společnosti a ekonomice přibývá faktorů, jež jednak iniciují nová témata přinejmenším k diskuzi, ale na druhé straně nabízejí i rozsáhlejší možnosti jejich řešení. V tomto kontextu si pak lze představit, že se objeví instituty známé, vyzkoušené a prověřené, které již přinesly jistý typ výsledků, ale mohou být prezentovány jako nové, převratné a v jistém slova smyslu všespásné. Jejich předpokládaný účinek se dá posléze lehce zastřít. Z tohoto důvodu vidím jako důležité alespoň stručně rekapitulovat vývoj sociálního zabezpečení a ukázat slabiny i silné stránky různých přístupů v návaznosti na hospodářské, politické a třeba i demografické změny. Tato práce tedy směřovala především k popsání mechanismů a procesů, které vedly ke vzniku současného stavu sociálního zabezpečení.

Nejstarší historická východiska, jak naznačuje úvod práce, můžeme hledat stovky let v minulosti. Svépomocné podpůrné spolky nebo i soukromé pojištění a chudinská péče sice prokázaly určitý kladný přínos, ale neznamenal ještě takový zvrát jako nástup povinného sociálního pojištění.

Síly ovlivňující úroveň sociálního zabezpečení pramenily v již výše zmíněných oblastech (hospodářství atp.), ale nezanedbatelné role hrají i prvky tradice. Rozsáhlá materie si vyžadovala jistá omezení a zaměření se především na geograficky blízký prostor. V 19. století, kdy vznikaly moderní formy sociálního zabezpečení, pozorujeme na území dnešní České republiky vliv hlavně německý s jeho korporativistickým pojetím a statusovou solidaritou. Později (po 2. světové válce) se politická reprezentace krátce inspirovala ve Velké Británii (zákon o národním pojištění z roku 1948) a posléze naopak v Sovětském svazu. Historicky se tak Česká republika pohybuje na rozhraní konzervativně-korporativistického a liberálního modelu¹⁰³, což někdy bývá v jiných souvislostech označováno jako model „Latinského pobřeží“ typický např. pro Španělsko nebo Itálii. Padesát let komunistické vlády však znamenalo ingerenci tzv.

¹⁰³ Dle Esping-Andersenovy typologie, která sociální stát dělí na sociálně-demokratický, konzervativně-korporativistický a sociálně-demokratický. R. Titmus naopak rozlišuje reziduální, pracovní výkonový a institucionálně-redistributivní.

„leninského modelu“¹⁰⁴, který měl ale daleko menší dopad v Československu než třeba v Polsku¹⁰⁵. Švédsko předvedlo ve 20. století jednu z nejúspěšnějších sociálních politik založenou na sociálně-demokratickém modelu. To, čím byl v Británii Beveridge a v Německu Bismarck, reprezentuje ve Švédsku Karl Gunnar Myrdal. Jak je ovšem patrné, sociálně-demokratický model založený na výrazném viditelném zdanění a redistribuci není středoevropskému prostoru příliš vlastní, což by mohl být jeden z opěrných bodů při aktuálním hledání reformních řešení. Krize důvěry a zpochybňování legitimacy sociálních států („welfare backlash“) staví však před sociální zabezpečení a jeho další vývoj výzvy, jejichž překonání bude vyžadovat analýzu nejen trvajících stavů, ale i důkladné přihlídnutí k rozboru minulých období.

¹⁰⁴ Specifická kombinace korporativistického a sociálně-demokratického modelu, ve které se uplatňuje občanská solidarita pouze na zaměstnance státu.

¹⁰⁵ V Československu tvořili zaměstnanci státu naprostou většinu. Oproti tomu v Polsku existovala početná skupina samostatně hospodařících zemědělců.

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika

ČSR – Československá republika

ČSFR – Československá/Česko-slovenská federativní republika

ČSSR – Československá socialistická republika

KSČ – Komunistická strana Československa

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

Sb. z. a n. – Sběrka zákonů a nařízení

angl. - anglicky

něm. - německy

franc. - francouzsky

Seznam použité literatury a pramenů

- 1) BEDNAŘÍKOVÁ, Jarmila. *Frankové a Evropa*. Praha : Vyšehrad, 2009. 335 s.
- 2) BLACK, Jeremy. *Evropa osmnáctého století*. Praha : Vyšehrad, 2003. 543 s.
- 3) ČORNEJOVÁ, Ivana, et al. *Velké dějiny zemí Koruny české. Svazek VII*. Praha; Litomyšl : Paseka, 2008. 711 s.
- 4) DEYL, Zdeněk. *Sociální vývoj Československa 1918-1938*. Praha : Academia, 1985. 224 s.
- 5) Encyklopedický dům. *Slovník cizích slov*. Praha : Encyklopedický dům, 2002. 366 s.
- 6) HOFFMAN, František. *České město ve středověku : život a dědictví*. Praha : Panorama, 1992. 453 s.
- 7) KLIMEŠ, Lumír. *Slovník cizích slov*. Praha : Státní pedagogické nakladatelství, 1983. 790 s.
- 8) LE GLAY, Marcel; VOISIN, Jean-Louis; LE BOHEC, Yann. *A History of Rome*. Chichester : Wiley-Blackwell, 2009. 639 s.
- 9) LEDVINKA, Václav; PEŠEK, Jiří. *Praha*. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2000. 819 s.
- 10) LINHART, Jiří, et al. *Slovník cizích slov pro nové století*. Litvínov : Dialog, 2002. 412 s.
- 11) LOEWENSTEIN, Bedřich. *Otto von Bismarck*. Praha : Svoboda, 1968. 242 s.
- 12) MALÝ, Karel, et al. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha : Linde, 1997. 572 s.
- 13) MUNCK, Thomas. *Evropa sedmnáctého století 1598-1700*. Praha : Vyšehrad, 2002. 468 s.
- 14) MUSIL, Libor. *Vývoj sociálního státu v Evropě : čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. Brno : Doplněk, 1996. 256 s.
- 15) PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare state? : the new political economy of welfare*. Cambridge : Polity Press, 2006. 273 s.
- 16) PODBORSKÝ, Vladimír. *Dějiny pravěku a rané doby dějinné*. Brno : Masarykova univerzita, 1997. 325 s.

- 17) POTŮČEK, Martin. *Sociální politika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1995. 142 s.
- 18) REJZEK, Jiří. *Český etymologický slovník*. Voznice : Leda, 2001. 752 s.
- 19) RHEINHEIMER, Martin. *Chudáci, žebráci a vaganti : lidé na okraji společnosti 1450-1850*. Praha : Vyšehrad, 2003. 187 s.
- 20) ROSENBERG, Hans. *Grosse Depression und Bismarckzeit : Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa*. Berlin : De Gruyter, 1967. 301 s.
- 21) RYS, Vladimír. *Česká sociální reforma : (sociologická studie)*. Praha : Karolinum, 2003. 170 s.
- 22) *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha : Academia, 1978. 799 s.
- 23) STEARNS, Peter N. *Encyclopedia of European Social History*. Detroit : Scribner, 2001. 6 sv.
- 24) *The Oxford American dictionary and language guide*. New York : Oxford University Press, 1999. 1306 s.
- 25) TOMEŠ, Igor, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : Všehrd, 1998. 209 s.
- 26) TOMEŠ, Igor. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha : Portál, 2010. 439 s.
- 27) TRÖSTER, Petr, et al. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha : C.H. Beck, 2010. 379 s.
- 28) VEČEŘA, Miloš. *Sociální stát : východiska a přístupy*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1993. 103 s.
- 29) VOREL, Petr. *Velké dějiny zemí Koruny české. Svazek VII*. Praha; Litomyšl : Paseka, 2005. 639 s.
- 30) Webové stránky MPSV

Přílohy

Příloha č. 1 – Tabulka nemocenského pojištění – mzdové třídy

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

Příloha č. 2 – Tabulka starobního a invalidního pojištění – mzdové třídy

Mzdová třída	Střední denní mzda v Kč	Týdenní pojistné v Kč
A	14,00	4,30
B	22,00	5,70
C	28,50	7,10
D	28,50	8,80

Historical Evolution of Social Security and its Types

Summary

The topic of the thesis is “Historical Evolution of Social Security and its Types” and its main purpose is to describe how social security works during different eras and also to analyze how particular points of view have changed. Various approaches occurred in more than three thousand-year history of social security. Some of them are up-to-date even today and another are useless for practical implementation into contemporary social security systems. This comparison is also one goal of the study.

I have chosen the topic because every individual is interested in its living standard in case of getting ill, becoming disabled, old age etc. but there are only few studies examining social security from legal angles.

The paper is divided into three main chapters. First chapter is introductory and composes of three parts. Part One defines basic terminology used in the paper e.g. social security and its special Czech equivalent "sociální zabezpečení" as well as social services and social welfare. Part Two explain aims and aspects of social security. And finally Part Three presents basic principles which create some sort of ideological background.

Second chapter is subdivided into six parts and each of them has from three to six subparts. The whole chapter focuses on the actual historical evolution of social security from its oldest roots to social and political changes in early 90's and makes an outline of the most important legislation on social security especially in Europe.

The last chapter is the shortest and it's not subdivided. It illustrates tendencies in social security and their progress. It also tries to explore the future orientation of social security and predict necessary changes which have to be implemented.

The outcomes of the thesis are drawn in the Conclusion. The most common type of social security - social insurance - originated in 19th century but everything indicates that it isn't outdated yet, even though The World Bank has expressed another opinion.