

Musil, Libor

Chudoba a československý stát mezi dvěma světovými válkami

Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity. G, Řada sociálněvědná. 1994, vol. 43, iss. G36, pp. [23]-45

ISBN 80-210-1137-8

ISSN 0231-5122

Stable URL (handle): <https://hdl.handle.net/11222.digilib/111592>

Access Date: 30. 11. 2024

Version: 20220831

Terms of use: Digital Library of the Faculty of Arts, Masaryk University provides access to digitized documents strictly for personal use, unless otherwise specified.

LIBOR MUSIL

CHUDOBA A ČESKOSLOVENSKÝ STÁT MEZI DVĚMA SVĚTOVÝMI VÁLKAMI

Ve vývoji sociálního státu v České republice je po roce 1989 možno vysledovat některé dílčí tendence, jejichž přítomnost a smysl není možné pochopit, hledáme-li příčiny jejich existence výhradně v rámci dobového kontextu sociální změny první poloviny 90. let. Mezi nejzřetelnější trendy soudobého vývoje české sociální politiky patří poměrně rychlá krystalizace statusově diferencované soustavy zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven (viz, Musil, 1994) a skutečnost, že populace, která do svých ekonomických strategií v uplynulých letech zabudovala universalisticky koncipované rodinné dávky a státem dotované ceny zboží a služeb, přijala rezidualistické pojetí vládní reformy systému sociální pomoci¹. Obě uvedené tendence je možné chápat jako výsledek postsocialistického sklonu veřejnosti české republiky preferovat zdrženlivou sociální politiku monetaristického a konzervativního ražení před velkorysejší redistribucí socialistické provenience, nebo jako projev snahy do sebe uzavřených rodinných domácností minimalizovat odliv části svých příjmů ve prospěch hůře situovaných nebo sociálně „nepřízpůsobivých“ skupin a maximalizovat koupěschopnost příjmů domácností využíváním služeb bohatějších zaměstnaneckých pojišťoven. Jakkoliv jsou obě uvedené výkladové hypotézy pravděpodobně opodstatněné, je podle mého názoru třeba hledat zdroje statusové diferenciaci sociálního pojištění a souhlasného mlčení vůči silici sociální kontrole klientů úřadů sociálního zabezpečení a úřadů práce v tradicích českého sociální politiky. Oba uvedené trendy totiž dosti věrně kopírují logiku vývoje sociální politiky československého státu v období mezi dvěma světovými válkami.

¹ Za součást „rezidualisticky pojaté reformy systému sociální pomoci“ považuji například redukcí délky vyplácení a výše podpor v nezaměstnanosti, stanovení nároku na sociální podporu v závislosti na situaci rodiny namísto závislosti na příjmech jedince a změny praxí místních úřadů sociálního zabezpečení posilující kontrolu administrátorů sociálního zabezpečení nad situací klientů. Tyto a některé další změny vyžadují systematické studium, bez kterého je nutno výroky o rezidualistické orientaci zákonných úprav systému sociální pomoci chápat jako hypotézu.

Aby bylo možné rozpracovat a ověřit domněnku, že jedním ze zdrojů dnešní diferenciace systému sociálního pojištění a souhlasu s „rezidualizací“ systému sociální pomoci je kontinuita sociální politiky dnešního českého státu se sociální politikou meziválečné Československé republiky, je třeba vypracovat interpretaci meziválečné sociální politiky z hlediska dnes běžných teoretických konceptů. O to se snaží tato studie. Jejím cílem je konfrontovat dostupné poznatky o sociální politice meziválečného československého státu s typologií „režimů sociálního státu“ pocházející z pera Esping-Andersna (1990: 26) a podat charakteristiku předválečného sociálního státu z hlediska této typologie. Jako výchozí empirický materiál jsou přitom použity informace o sociálních programech, kterými meziválečný československý stát ovlivňoval existenční situaci chudých, respektive těch, kterým chudoba hrozila.

Pojetí péče o chudé a sociální politika československého státu

Výkon chudinské péče stál v meziválečné Československé republice mimo zákonem vymezené kompetence státu. Chudinská péče byla zákonem o domovském právu svěřena obcím.² Přesto však nelze říci, že by sociální politika československé vlády a zákonodárnyho sboru Československé republiky nebyla zaměřena na řešení situace chudých.

Jako chudý byl chápán ten, kdo se ocitl v akutní existenční nouzi.³ Za cílovou populaci chudinské péče byli považováni lidé, kteří ztratili schopnost zabezpečit

² V Československé republice zůstala po roce 1918 v platnosti novela domovského zákona z roku 1896, „podle které má obec povinnost udělit na příslušnou žádost...domovské právo těm, kteří se na jejím území po dosažení svéprávnosti po 10 let (počítajíc do podání žádosti) dobrovolně a nepřetržitě zdržovali a v této době nepřipadli na obtíž veřejnému chudinskému zaopatření...“ (Československá, 1931: 152) Podle domovského práva, platného na území Československé republiky mezi světovými válkami: „Domovská příslušnost zakládá právo na nepřetržitý pobyt v obci a na zaopatření chudinské se strany domovské obce...Nárok na chudinské zaopatření vztahuje se na nutnou výživu, nemocenské zaopatření, u dětí též na výchovu. Povinnosti ty tíží nejen domovskou obec, nýbrž po případě prozatímně i obec pobytu, do které byl chudý přikázán jako bezdomovec (osoba, o níž nelze zjistit, do jaké obce přísluší právem domovským). Obec pobytu má však regres (postih) proti obci domovské, to je může se na ní hojiti, učinila-li na jejího příslušníka vydání.“ (Československá, 1931: 153 – 154) „Obec je povinna pečovatí především o vlastní příslušníky..., ale nesmí odepřítí nutnou podporu ani cizímu (přespolnímu) chudému, na př. při náhlém onemocnění...Obec je povinna opatřítí pro chudé nutnou výživu i jiné nutné potřeby (byt, otop, ošacení, školní potřeby dětí, lékařskou pomoc, pohřeb).“ (Československá, 1931: 680)

³ Na dobový význam slova „chudý“ je možné usuzovat z charakteristiky povinnosti obce v oblasti chudinské péče vymezená zákonem o domovském právu (to je novelou rakouského zákona, která byla přijata v prosinci 1986 a zůstala v platnosti i po roce 1918 – Sociální, 1928: 152): „Nárok na chudinské zaopatření vztahuje se na nutnou výživu, nemocenské zaopatření, u dětí též na výchovu... (Československá, 1931: 153) „Obec ...je povinna opatřítí pro chudé nutnou výživu i jiné nutné potřeby (byt, otop, ošacení, školní potřeby dětí, lékařskou pomoc, pohřeb).“ (Československá, 1931: 680)

samostatně byt, stravu, oděv, pomoc v nemoci, školní docházku svých dětí a hygienicky i sociálně únosný způsob pohřbení zesnulých členů své rodiny. Chudoba tedy byla spojována se ztrátou elementárního existenčního zajištění a z něj plynoucími negativními důsledky pro výchovu dětí a hygienickou situaci v obci.

Chudinská péče organizovaná obcemi věnovala pozornost těm občanům, kteří se ocitli v situaci existenční nouze. Stát se prostřednictvím zákonů snažil poskytnout minimální sociální jistotu těm, kteří se po většinu svého života pohybovali na okraji nouze, nebo těm, jimž by nouze hrozila v případě dlouhodobější ztráty příjmu ze zaměstnání. Předmětem sociální politiky státu proto byly tři strategické dominanty:

- sociální situace dělníků a dalších zaměstnanců nižších příjmových kategorií,
- bytová nouze a cena nájemného,
- situace válečných poškozců.⁴

Metody, kterými byly tyto tři (a další) problémy řešeny, lze jazykem dnešní vědy o sociální politice označit jako „konzervativně–korporativistické“ a „liberalistické“. Esping–Andersen (1991: 26) považuje za jeden z klíčových prvků „konzervativně–korporativistického režimu sociálního státu“ statusově hierarchizovanou soustavu fondů sociálního pojištění. Za jeden ze základních principů „liberalistické“, reziduální sociální politiky označuje orientaci státních sociálních programů na úzce definované cílové skupiny. S těmito charakteristikami konvenují dále uvedené rysy státní sociální politiky:

- nepřítomnost trvale platných universálních programů, respektive prohlášení programů, které v poválečné situaci uzákonily nárok všech občanů na určitý typ

⁴ Uvedenou orientaci ilustrují dva níže citované dobové výčty základních cílů sociální politiky československého státu po roce 1918. Hlavními úkoly ministerstva sociální péče, které bylo zřízeno 2. listopadu 1918, bylo podle seznamu z pera vládního úředníka (dle: Sociální, 1928: 10 – 12):

- uzákonění 8 hodinové pracovní doby,
- úprava minimální mzdy pro domácí práci,
- otázka nezaměstnaných,
- řešení bytové nouze ochranou nájemníků, subvencemi a další podporou stavebního ruchu,
- finanční podpora sociálních zařízení na ochranu mládeže,
- řešení situace válečných poškozců,
- rozšíření a zdokonalení soustavy sociálního pojištění,
- zdokonalení živnostenská inspekce.

Výčet klíčových úkolů československé sociální politiky který uvádí Štern (1929), je podobný. Podle tohoto autora bylo třeba přednostně řešit situaci nezaměstnaných, bytovou krizi, otázku osmihodinové pracovní doby, ochranu domácí práce, a sociální pojištění. Mezi „dalšími úkoly“ Štern uvedl: zvýšení dělnického sociálního pojištění, rozšíření úrazového pojištění do zemědělství, novela zákona o pracovních soudech, revize zprostředkování práce a řešení otázky povinného pojištění proti nezaměstnanosti, právní závaznost kolektivních smluv, rozšíření inspekce práce mimo průmysl, celková úroveň mezd zaměstnanectva a potřeba podpořit proces posilování středního stavu.

sociální péče, za přechodné a systematická snaha postupně omezovat dosah těchto programů, popřípadě úsilí o jejich úplné zrušení

- statusově (zejména příjmově) diferencovaný systém sociálního pojištění,
- snaha řešit situaci specifických skupin občanů dílčími, specializovanými programy,
- začlenění prvků sociální kontroly takového jednání klientů sociální politiky státu, které bylo považováno za morálně nebo právně problematické, do zákonů o sociální péči.

Těmto rysům přístupu státu k řešení situace chudých je v dalším textu věnována podrobnější pozornost.

Přechodná platnost universálních programů

Bezprostředně po první světové válce československý stát provedl některá zákonná opatření opravňující celou populaci republiky k čerpání určitých požitků financovaných z veřejných výdajů. Byly uzákoněny:

- státní podpory v nezaměstnanosti,
- působení ministerstva zásobování lidu v oblasti regulace trhu základních životních potřeb,
- opatření v oblasti ochrany nájemníků a podpory stavebního ruchu.

Vývoj realizace příslušných zákonů dokumentuje snahu vlády a vůli parlamentu omezit tento typ programů na minimum buď jejich rušením (v případě působnosti ministerstva zásobování lidu), nebo redukcí počtu občanů oprávněných k čerpání požitků ze státního rozpočtu (v případě podpory v nezaměstnanosti a ochrany nájemníků).

Právní úprava pomoci státu *nezaměstnaným* se vyvíjela ve dvou etapách. Státní podpory, stanovené zákonem číslo 63/1918 Sb. a n. a vyplácené od 15. prosince 1918, byly dnem 1. dubna 1925 vystřídány „státními příspěvky k nezaměstnanostním podporám“ poskytovaným odborovými organizacemi, které určil podle tzv. Gentského systému zákon číslo 267/1921 č. 267 Sb. z. a n. (Sociální, 1928: 10–11).

Státní podpory v nezaměstnanosti, uzákoněné na počátku existence československého státu, byly reakcí na „hrozivou nezaměstnanost na přechodu z hospodářství válečného do mírového“ (Sociální, 1928: 10). Úprava podpor v nezaměstnanosti byla provedena zákonem ze dne 18. prosince 1918, č. 63 Sb. z. a n., s platností od dne 15. prosince 1918. Účelem tohoto zákona bylo „poskytnouti osobám demobilisovaným nebo osobám ocitnuvším se bez vlastní viny bez jakéhokoliv zdroje příjmu, pomocnou ruku přiznáním podpory po dobu přechodné nezaměstnanosti“ (Sociální, 1928: 57). Přestože byl zákon koncipován jako opatření pro řešení přechodné nezaměstnanosti, jeho působnost byla dlouhodobější v důsledku vlny nezaměstnanosti, která se objevila na počátku dvacátých let (viz tabulky číslo 1 a 2).

tabulka 1

Poměr nezaměstnaných k úhrnnému počtu osob v povolání činných (v %)

měsíc/rok	podíl nezaměstnaných
1921	2
12/1922	9
1/1923	9
12/1923	5
6-12/1924	2
1925	1-2
1926	2
1927	1-2

pramen: Sociální, 1928: 65

tabulka 2

Počet uchazečů o práci pobírajících podporu v nezaměstnanosti, úhrn vyplacených podpor, úhrn státního příspěvku k nezaměstnanostním podporám a průměrná výše vyplacených podpor v letech 1920 až 1936

rok	pobírající podporu v tisících	úhrn vyplacených podpor (mil. Kč)	vyplacený st. příspěv. (mil. Kč)	průměrná výše podpory ¹	průměrná výše st. příspěvku ¹
1919	159,4	260,5	254,2	1634,3	1594,7
1920	66,5	95,0	80,4	1428,6	1209,0
1921	40,8	76,2	64,2	1867,7	1573,5
1922	111,9	209,4	150,6	1871,3	1345,8
1923	143,8	389,9	311,0	2711,5	2162,7
1924	40,1	136,0	118,2	3391,5	2947,6
1925	13,8	40,1	31,9	2905,8	2311,6
1926	34,0	35,0	20,0	1029,4	588,2
1927	17,6	31,1	17,8	1767,0	1011,4
1928	16,3	24,5	13,9	1503,1	852,8
1929	23,8	32,3	18,5	1357,1	777,3
1930	51,4	70,0	43,5	1361,9	846,3
1931	102,2	248,6	201,9	2432,5	1975,5
1932	184,6	460,5	365,7	2494,6	1981,0
1933	247,6	672,1	535,1	2714,5	2161,2
1934	246,0	446,0	309,9	1813,0	1259,8
1935	235,6	481,3	348,6	2042,9	1479,6
1936	208,5	420,3	304,0	2015,8	1458,0

pozn.: 1) Udáno v Kč, vlastní výpočet L.M.

pramen: (a) údaje uvedené standardním písmem (Historická, 1985: 833)

(b) údaje uvedené kurzívou (Sociální, 1928: 58, 62)

Vyplácené podpory byly považovány za poměrně velkorysé. Zákon o podpoře nezaměstnaných byl částí veřejnosti přijímán nevlídně. Úvěr byl ministerstvu sociální péče povolován v míře, nedostačující potřebě celého rozpočtového roku.“ Musilo dojít k podstatné změně, jestliže jsme neměli jednati proti zásadám národohospodářským“ (Sociální, 1928: 59). (Touto změnou bylo v roce 1921 přijetí tzv. Gentského systému – viz níže.) V prvních letech mladého státu však byly státní podpory v nezaměstnanosti chápány jako stabilizátor společenské situace. „Náklady na podporu v nezaměstnanosti, vyplacené zejména v prvním období trvání státu, zvláště během roku 1919, lze označiti z části též jako náklady, které byly vydány k udržení veřejného pořádku, pokoje a veřejné bezpečnosti.“ (Sociální, 1928: 58–59)

Vláda se snažila zmírnit ekonomické břemeno, které podpory v nezaměstnanosti představovaly. Zákonem ze dne 17. října 1919, číslo 569 Sb. z. a n., byla proto ustanovena možnost, využít výdajů na podpory v nezaměstnanosti k účelům produktivním. Státní příspěvek mohl být použit k podpoře nouzových prací a byl vyplácen těm veřejným stavebníkům, kteří při těchto pracech zaměstnávali nezaměstnané a státem podporované.⁵ Stát za každou osobu, která by jinak měla nárok na podporu v nezaměstnanosti, přispíval stavebníkovi dvěma třetinami mzdy obvyklé v místě výkonu práce (Sociální, 1928: 67).

Ministerstvo sociální péče působilo na jednotlivé zaměstnavatele, aby při omezeném provozu dříve redukovali pracovní dobu, než by přikročili k propouštění zaměstnanců. Staralo se o to, aby průmyslovým podnikům bylo opatřeno uhlí a další suroviny, které se jim v období po státním převratu nedostávaly. (Sociální, 1928: 58)

1. dubna 1925 nabyl účinnosti zákon ze dne 19. července 1921, číslo 267 Sb. z. a n., o státním příspěvku k podpoře nezaměstnaných. Základní zásadou zákona, na niž spočíval tzv. Gentský systém, bylo ustanovení, že státní příspěvek je pouze příplatkem k podpoře v nezaměstnanosti, vyplacené odborovou organizací. Odborovým svazům byla tímto zákonem předána část státní administrativy. Odborové svazy samy rozhodovaly nejen o podpoře v nezaměstnanosti, nýbrž i o tom, zda člen má nárok na státní příspěvek. Musely se přitom ovšem řídit ustanovením zákona, svazových stanov a podpůrných řádů odborové organizace. Za první rok účinnosti zákona obdrželo svolení ke zprostředkování výplaty státního příspěvku svým členům 133 odborových svazů. 31. prosince 1927 mělo tento souhlas 144 odborových svazů. (Sociální, 1928: 59)

Nezaměstnaný mohl uplatňovat nárok na státní příspěvek po šestiměsíčním členství v odborové organizaci. Nejdelší doba vyplácení příspěvku činila 4 měsíce v roce a z toho nejvýše 3 měsíce po sobě následující (Deyl, 1985: 69). Zákonem č. 74 Sb. ze dne 5. června 1930 byl zvýšen příspěvek k podpoře v nezaměstnanosti

⁵ Státní příspěvek byl použit k provádění silničních a melioračních prací, na úpravu cest, vodovodů, mostů, potoků, rybníků, parků, hřbitovů a koupališť, prací kanalizačních, odstraňování sněhu a škod, způsobených povodněmi a jinými živelnými pohromami (Sociální, 1928: 58).

na trojnásobek (až na 18 Kč denně), podpůrná činnost byla prodloužena na 26 týdnů (Deyl, 1985: 153).

Skutečnost, že byl státní příspěvek k podporám v nezaměstnanosti vázán na členství v odborech, byla pravděpodobně jednou z dominantních příčin vysokého podílu osob, které nepobíraly podporu, mezi neumístěnými uchazeči o zaměstnání. Z tabulky číslo 3 vyplývá, že v jedenácti ze šesnácti let, pro které jsou k dispozici příslušné údaje, přesáhl podíl neumístěných uchazečů o práci nepobírajících podporu 50 procent, v osmi letech byl tento podíl vyšší než 60 procent.

tabulka číslo 3

Neumístění uchazeči o práci nepobírajících podporu v nezaměstnanosti v letech 1921 až 1936

rok	počet neumístěných bez podpory	podíl neumístěných bez podpory z neumístěných
1921	30 700	42,9 %
1922	15 300	12,0 %
1923	63 500	30,6 %
1924	56 400	58,5 %
1925	35 600	72,1 %
1926	33 900	49,9 %
1927	35 300	66,7 %
1928	22 300	57,8 %
1929	17 800	42,8 %
1930	54 000	51,2 %
1931	189 100	64,9 %
1932	369 500	66,7 %
1933	490 700	66,5 %
1934	421 000	62,1 %
1935	450 700	66,0 %
1936	414 200	66,5 %

poznámka: Vlastní výpočet L.M.

pramen: Historická, 1985: 833

Ministerstvo zásobování lidu bylo zřízeno zákonem číslo 2/1918. Jeho úkolem bylo „organizovat trh základních životních potřeb, jenž byl po válce rozvrácen“. Předmět působnosti tohoto ministerstva je dobře patrný z jeho vnitřního organizačního uspořádání. Ministerstvo mělo čtyři oddělení: 1. pro všeobecný zásobovací plán a legislativu, 2. pro zásobování obilím a mlýnskými výrobky, 3. pro zásobování dobyt看em a masem, 4. pro zásobování cukrem, kávou a lihem. Výsledkem působení tohoto ministerstva byla *stabilizace trhu a cen potravin*. Systém regulace obchodu s uvedenými životními potřebami ovlivňoval situaci chudých zejména

tím, že bránil stoupaní cen. To se nejmórazněji projevílo na trhu s mlýnskými výrobky. (Houser, 1968: 18 – 19)

Činnost ministerstva navazovala na soustavu vázaného hospodářství převzatou z doby války, a vliv ministerstva zásobování lidu proto v souvislosti s odbouráním řízeného hospodářství na počátku dvacátých let poklesl. Ministerstvo bylo zrušeno zákonem č. 142/1933 a jeho působnost skončila 15. srpna 1933. (Houser, 1968: 33).

Na situaci chudých měly vliv dvě oblasti *bytové a stavební péče* státu: ochrana nájemníků a státní podpora stavebního ruchu.⁶

Předmětem *ochrany nájemníků* byla regulace výše nájemného a podmínek výpovědi užívání bytu jeho majitelem. Postupné uvolňování ochrany nájemníků, které je dokumentováno dále uvedeným výčtem zákonných opatření, je možno chápat jako proces redukce počtu občanů čerpajících požitky ze státní regulace trhu s byty, čili jako proces přeměny účelu ochrany nájemníků ze všeobecné regulace trhu s byty, která byla uplatňována v poválečných letech, v zákonné opatření na ochranu bytové situace chudších vrstev.

Do 31. prosince 1918 byla ochrana nájemníků upravena rakouským nařízením číslo 21 z 20. ledna 1918. Toto nařízení platilo pro všechny obce bývalého Rakouska a vztahovalo se na všechny byty. Výslovně byla stanovena jeho platnost na podmínky podnájmu části bytu. Zvýšení nájemného bylo u bytů, u kterých nájemné s vedlejšími poplatky nepřesahovalo částku, uvedenou v nařízení o ochraně nájemníků č. 34 z 26. ledna 1917, přípustno pokud to bylo odůvodněno: 1. zvýšením pravidelných ročních výloh na udržování a správu domu, nastalým po počátku války, 2. zvýšením veřejných dávek z domu zapravovaných, nastalým po počátku války, 3. zvýšením úrokové míry z hypoték, nastalým po 27. lednu 1917. Z bytů obývaných příslušníky osob konajících vojenskou službu nebylo možné nájemné zvýšit vůbec, byla-li by zvýšením nájemného zkrácena jejich výživa. U bytů, kde nájemné přesahovalo stanovenou částku, mohlo být nájemné zvýšeno na částku „přiměřenou podle okolností případu“ a mohlo být přihlíženo i k majetkovým poměrům nájemníků a majitele domu. (Sociální, 1928: 34–35)

V Československé republice byla ochrana nájemníků postupně upravována sérií krátkodobých nařízení a zákonů s platností omezenou většinou na jeden rok. Nařízení vlády ze 17. prosince 1918 (číslo 83/1918) se vztahovalo na byty, části bytů a obchodní místnosti. Zabezpečovalo ochranu podnájemníků před libovolným zvyšováním nájemného a proti bezdůvodné výpovědi. Ustanovení o přípustném zvýšení nájemného byla převzata z posledního rakouského nařízení. Ustanovení o výpovědi uvádělo celkem sedm možných důvodů výpovědi. Pět rozhodujících bylo převzato z původního rakouského nařízení:

– nezaplatil-li nájemník nájemné po uplynutí obvyklé lhůty s prodlení,

⁶ Vedle ochranný nájemníků a podpory stavebního ruchu zahrnovala státní bytová a stavební politika také tzv. hospodárné využívání bytového fondu (Sociální, 1928: 41 – 43).

- pokud se nájemník zdráhal svolit ke zvýšení nájemného, které bylo podle nařízení přípustné,
- „ztrpčoval-li neustálým přestupováním domácího řádu nebo svým bezohledným aneb urážlivým chováním spolubydlícím bydlení v domě“,
- „bylo-li lze podle par 1118 občanského zákoníku. žádati zrušení smlouvy bez výpovědi“,
- „potřeboval-li pronajímatel nájemního předmětu sám“. (Sociální, 1928: 37)

Zákon číslo 275 z 8. dubna 1920 rozšířil ochranu „na všechny místnosti, které jsou předmětem nájemní nebo podnájemní smlouvy, ...na všechny provozovny vůbec, na kanceláře, na spolkové místnosti a jiné...“ (Sociální, 1928: 37) Co do výpovědi rozšířil ochranu nájemníků na „všechny nájemní a podnájemní smlouvy, učiněné na dobu delší 3 měsíců...i na pachtovní smlouvy o provozování živnostenské koncese v najatých místnostech...z ochrany však byly vyňaty domy a objekty železniční...“ (Sociální, 1928: 37) Zesílení ochrany nájemníků bylo lze vidět ve výslovném předpisu, že účinnost ustanovení zákona o výpovědi nemůže být vyloučena nebo omezena smlouvou stran. Na druhé straně zákon přiznal vlastníkům domů právo přesunouti na nájemníky všechny náklady spojené s nutnými opravami nebo obnovou domu. Zákon dovolil, aby vedle přípustného zvýšení nájemného ze tří důvodů uvedených již ve výše citovaném rakouském nařízení mohlo být nájemné bez zvláštního svolení soudu zvýšeno o dalších 20 procent. (Sociální, 1928: 37–38)

Zákon číslo 85/1922 rozšířil počet důvodů výpovědi a zavedl „ochranu před výpovědí též pro členy domácnosti takového nájemníka, který opustil společnou domácnost a společný byt.“ (Sociální, 1928: 38) Poprvé byla připuštěna smluvní volnost stran o výši nájemného, šlo-li o nájem bytu, skládajícího se mimo kuchyně a pokoje pro služebné ze čtyř nebo více obytných místností (Sociální, 1928: 38).

Zákon číslo 85 ze dne 26. dubna 1923 připustil nové zvýšení nájemného u bytů osob se zdanitelným příjmem přes 60 000 Kč a u provozoven se zdanitelným výnosem přes 250 000 Kč. Z ochrany byly vyloučeny byty aspoň o čtyřech místnostech pronajímané po 30. dubnu 1924 novému nájemníkovi, části bytu vlastníka domu v obcích do 2000 obyvatel, pronajaté po 30. dubnu 1924 a místnosti, které byly teprve po 1. květnu 1924 nově zřízeny a pronajaty. Zákon připustil, aby novým nájemníkům bylo zvýšeno nájemné oproti dosavadnímu stavu u bytů o jedné až třech obytných místnostech a u malých a středních provozoven o 10 procent, u velkých provozoven a jiných místností o 20 procent. Starým nájemníkům bylo možno zvýšit nájemné jen u bytů o 5 nebo více obytných místnostech, jichž nájemník plně nevyužívá, a to o 20 procent základního nájemného. (Sociální, 1928: 39)

Zákon číslo 45 z 26. března 1925 vyloučil z ochrany nájemníků domy, které jsou od 1. listopadu 1918 ve vlastnictví obce, osady, okresu, země nebo sociálně pojišťovacího ústavu nebo ve vlastnictví nebo správě státu, železnic nebo železničních fondů. Počínaje 1. dubnem 1925 nebylo již možno přesouvat na nájemní-

ky výlohy, které vlastník má nebo bude mít s opravami a obnovami domu. K náhradě těchto výloh povolil zákon další obecně přípustné zvýšení nájemného po 10 procent ve třech termínech, celkem tedy o 30 procent, které bylo úplně osvobozeno od zdanění a od obecních dávek. Volnou dohodu o nájemném dovolil zákon již u bytů tří nebo vícepokojových a u samostatných provozoven (byla-li učiněna smlouva aspoň na dobu 5 let). (Sociální, 1928: 39 – 40)

Zákon číslo 44 z 28. března 1928 vyloučil z ochrany všechny byty a místnosti, které se pronajmou novému nájemníkovi po 31. březnu 1928, dále byty obývané nájemníky, kterým byla za léta 1924 až 1926 předepsána daň z příjmu nejméně 100 000 Kč a konečně i domy obecně prospěšných stavebních sdružení. Volná dohoda o nájemném byla povolena u všech nájemních smluv bez rozdílu, byly-li učiněny alespoň na 4 léta. Zlepšená hospodářská situace umožnila další obecně přípustné zvýšení nájemného celkem o 40 procent ve dvou termínech u všech bytů, provozoven a jiných místností, vyjímajíc velké provozovny, u nichž přípustné zvýšení činí 90 procent u starých a 70 procent základního nájemného u nových nájemníků. Pokud toto nové zvýšení nečinilo více než 40 procent, nezapočítávalo se do vyměřovacího základu činžovní daně. (Sociální, 1928: 40)

V roce 1935 byla všeobecně zrušena ochrana nájemníků v bytech o 3 pokojích a kuchyni a v roce 1937 nájemníků v bytech dvoupokojových (Deyl, 1985: 177).

Státní podpora stavebního ruchu měla za účel finanční podporou státu umožnit stavbu nových obytných domů⁷ a stavbou domů zmírňovat nejen nedostatek bytů, nýbrž i nezaměstnanost. Šlo o to, umožnit stavbu obytných domů po tu dobu, dokud hospodářské poměry znemožňovaly soukromé stavební podnikání. Finanční podpora stavebního ruchu byla projevem snahy státu udržet nájemné v novostavbách na takové výši, na jejíž placení by stačily důchody nájemníků. (Sociální, 1928: 46) K dosažení tohoto účelu stát využíval pět forem podpory stavebního ruchu: (a) ručení stavebních zápůjček státním bytovým fondem, (b) státní ručení stavebních zápůjček, (c) daňové úlevy, (d) přímé státní dotace a (e) státní zápůjčky. Státní podpora stavebního ruchu byla považována za „způsobilý prostředek řešení bytové péče nejen o osoby méně zámožné, jejichž důchody nestačí k placení nájemného, ..., nýbrž i pro osoby, které jsou opravdu chudé.“ (Sociální, 1928: 51)

Podobně jako ochrana nájemníků byla i státní podpora stavebního ruchu upravena v letech 1919 až 1924 každoročně. Důvodem tohoto postupu byl požada-

⁷ V letech 1919 až 1928 bylo s finanční podporou státu v Čechách, na Moravě a ve Slezsku postaveno 21 635 rodinných domků s 24 423 byty. 31,5 procent z nich vystavěli dělníci a horníci, 19,8 procent státní a jiní veřejní zaměstnanci (vyjma zaměstnanců státních drah), 14,3 procent zaměstnanci státních drah, 12,1 procent živnostníci a obchodníci, 11,8 procent zemědělci, 4,7 procent podnikatelé v oboru stavebnictví, 5,9 procent soukromníci a soukromí zaměstnanci. Za stejné období bylo s finanční podporou státu v Čechách, na Moravě a ve Slezsku postaveno 3749 nájemních domů s 34 983 byty. Z celkového počtu 59 406 bytů vystavěných s finanční podporou státu bylo v Čechách, na Moravě a ve Slezsku postaveno 47,1 procent družstvy, 20,4 procent obcemi a 32,5 procent individuálními stavebníky. (dle: Sociální, 1928: 52–53).

vek, aby v dobách neustálé změny byla výše finanční podpory státu ve správném poměru ke zdražení stavebního nákladu. (Sociální, 1928: 45 – 46) Uplatnění tohoto principu dobře ilustruje vývoj zákonných úprav osvobození staveb od daní.

Podpora stavebního ruchu formou *daňových úlev* navazovala v Československu na starší rakouské tradice. Prvním rakouským zákonem, který chtěl zlepšit bytové poměry rozšířením daňového osvobození na 24 let a osvobozením od všech zemských a okresních a od polovice obecních přírážek, byl zákon ze dne 9. února 1892 číslo 37, o dělnických bytech, vydaný na 10 let a novelizovaný zákonem číslo 144/1902 na dalších 20 let. Osvobození novostaveb podle tohoto zákona od daně a přírážek působilo bezprostředně na trvalé snížení nájemného. Zákon číslo 242/1911 zavedl snížené daňové sazby pro stavby domů s malými byty a ještě nižší sazby pro stavby domů s malými byty, podnikané obcemi a obecně prospěšnými stavebními družstvy (Sociální, 1928: 44).

V Československu kulminovala velkorysost daňových úlev stavebníků v letech 1920 a 1921. Zákonem číslo 209/1920 bylo poskytnuto všem stavbám bez rozdílu, začatým nebo dokončeným v letech 1920 a 1921, osvobození od domovní daně se všemi přírážkami na dobu 20 let (Sociální, 1920: 47). Zákon číslo 100/1921 přejal ustanovení o daňových a poplatkových úlevách ze zákona 209/1920 a rozšířil osvobození od domovní daně se všemi přírážkami u staveb malobytových z 20 na 50 let (Sociální, 1928: 48).

V duchu koncipování regulace trhu s byty jako přechodného opatření zkrátil zákon číslo 35/1923 daňové osvobození u staveb domů s malými byty na 30 let „přizpůsobuje se tak poklesu stavebního nákladu novostaveb.“ V důvodové zprávě k vládnímu návrhu tohoto zákona bylo již jako cíl státní bytové politiky vytyčeno umožnění stavebního podnikání bez přímé finanční podpory státu. V důsledku dalšího poklesu stavebních nákladů bylo zákonem číslo 58/1924 zkráceno daňové osvobození u malobytových staveb na 25 let. (Sociální, 1928: 49)

Vyhledky pro stavební podnikání se v roce 1927 ukazovaly jako neobvykle příznivé i bez finanční podpory státu. Přispělo k tomu nejen ustálení stavebního nákladu, nýbrž hlavně příznivý vývoj peněžního trhu, charakterizovaný poklesem úrokové míry při dostatečné nabídce hypotekárního úvěru. „Vývoj ...připouštěl úsudek, že ...daňové osvobození ve spojení se zárukou bytového fondu neb obdobnou zárukou státu dostačí, aby i obce a stavební družstva mohly rozvíjet značnou stavební činnost ve prospěch osob a vrstev méně zámožných, neb aby i méně zámožné osoby mohly podnikati stavbu pro vlastní potřebu.“ (Sociální, 1928: 50) Zákon číslo 44/1927 byl založen na uvedených předpokladech. Osvobození staveb, dokončených do konce roku 1938 od domovní daně se všemi přírážkami, bylo rozšířeno na 35 let, a u ostatních staveb na 25 let a doplněno stejně dlouhým osvobozením od obecní dávky z nájemného. Zákon číslo 43/1928 daňové osvobození staveb dokončených do konce roku 1929 opět snížil, a to u malobytových staveb na 25 let a u ostatních staveb na 15 let, a osvobození od obecní dávky z nájemného u malobytových staveb na 20 let a u ostatních staveb na 10let. Důvo-

dem bylo příliš dlouhé daňové osvobození podle zákona z roku 1927, které působilo nepříznivě na trh se stavebními hmotami a pozemky. (Sociální, 1928: 50)

Staturově diferencovaná soustava sociálního pojištění

Engliš (citováno dle Houser, 1968: 55) rozlišuje tři typy organizace sociálního pojištění: soukromé – výdělkové, organizované v rámci dobrovolných svépomocných svazů a pojišťování se státním donucením. V rámci třetího typu je možno rozlišovat mezi státem vynuceným pojištěním, které je státem současně administrováno, nebo státem vynuceným pojištěním, které je zákonem organizováno a podléhá státnímu doзору. V Československu bylo sociální pojištění v období mezi dvěma světovými válkami organizováno jako státem vynucené pojištění administrované samosprávnými orgány (tzv. nositeli pojištění), jejichž činnost upravoval a kontroloval stát. V rámci tohoto systému vycházela organizace sociálního pojištění ze zásad, které charakterizuje Peterka (1935: 7 – 8):

- zásadou, která vyplývá z výše popsané povahy celého systému je „nucenost“ – vymezené kategorie zaměstnanců jsou ze zákona povinny se pojistit,
- stát k provádění sociálního pojištění zřizuje „samostatné právní subjekty..., které jsou veřejnými nucenými zájmovými svazky a jichž členové jsou pojištěnci a jejich zaměstnavatelé ...stát sám ponechává si jen dozor a menší nebo větší vliv na hospodaření těchto svazků,“
- do pojišťovacích fondů přispívají jak ti, v jejich prospěch bylo sociální pojištění zřízeno, tak i jejich zaměstnavatelé,
- prioritní je „zásada rovnováhy ...mezi příjmy a vydáním, která znamená soběstačnost každé instituce, vybudované na zásadách sociálního pojištění“,
- pokud se ukáže, „že zaměstnanecké a zaměstnavatelské příspěvky ve svém souhrnu nestačí k úplné úhradě potřeb sociálního pojištění, přispívá ke krytí zbývajících nákladů stát“.
- Specifickým rysem sociálního pojištění v meziválečném Československu byly drahotní přídatky k sociálnímu pojištění, které byly zaváděny, aby kompenzovaly dávky sociálního pojištění znehodnocené poválečnou inflací. Drahotní přídatky byly poskytovány při úrazovém, bratrském a nemocenském pojištění (Houser, 1968: 55) a dále k pensijnímu důchodům soukromých zaměstnanců (Sociální, 1928: 125).

Podrobný přehled o struktuře a vývoji sociálního pojištění v meziválečném Československu podává Peterka (1935: 8 – 9). Podle jeho informací bylo „v Československé republice ...uskutečněno“:

1. pojištění nemocenské,
2. pojištění invalidní a starobní,
3. pojištění úrazové,
4. pensijní pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách,
5. nemocenské pojištění veřejných zaměstnanců,

6. hornické pojištění.⁸

Z uvedeného je patrné, že soustava sociálního pojištění byla stavovsky diferencována do soustavy oddělených a samostatně hospodařících systémů sociálního pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách,⁹ veřejných zaměstnanců¹⁰ a horníků.¹¹ V rámci nemocenského pojištění byl na požadavek agrárníků vyčle-

⁸ Kromě uvedených prvků systému sociálního pojištění bylo v roce 1925 uzákoněno invalidní a starobní pojištění osob samostatně hospodařících, příslušný zákon však z hospodářských důvodů nikdy nevešel v účinnost (Peterka, 1935: 101).

⁹ Na základě zákonů o pensijní pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách (zákony číslo 1/1907, 26/1929, 125/1931 a 117/1934 – Peterka, 1935: 68) byly pensijním pojištěním povinny osoby zaměstnané v Československé republice na základě smluvního služebního poměru jakožto úředníci (konceptní, techničtí, obchodní, správní, kancelářští, dílčnští, ve svobodných povoláních, soukromí tajemníci a jiní), soukromí učitelé, vychovatelé jakož i obdobně činní zaměstnanci církví a náboženských společností. Dále byli tímto pojištěním povinni kancelářští zaměstnanci vůbec, vyjímajíc osoby zaměstnané úklidem, čištěním, hlášením návštěv, posilkami, rozmnožováním písemností, všichni kancelářští zaměstnanci advokátů, notářů a patentních zástupců, zaměstnanci v redakcích, administracích a výpravných časopisů a jiných publikací, zaměstnanci divadelních podniků, stálých hudebních sborů, stálých podniků zábavních, stálých sportovních sdružení, výstavních podniků a ústavů vyučovacích, vychovavacích, opatrovnických, léčebných, dobročinných, dále lékařů, zubních techniků, obchodní pomocníci, cestující, zástupci a jednatelé, zaměstnanci, kteří byli zaměstnáni příkazováním práce dělníkům nebo dozorem nad nimi, odborným rozhodováním a přejímáním vyrobeného nebo dodávaného zboží, jeho samostatným skladováním nebo vydáváním, pracemi uměleckými a kreslířskými a pracemi převážně duševními (Peterka, 1935: 68). Měsíční pojistné těchto pojištěnců činilo ve 12 třídách 12 Kč (při služném do 3000 Kč ročně) až 250 Kč (při služném nad 42 000 ročně) (Peterka, 1935: 75 – 77). Základní částka důchodu byla 3600 Kč ročně plus zvyšovací částka počítaná za příspěvkový měsíc ve výši 2 Kč v 1. třídě až 50 Kč ve 12 třídě (Peterka, 1935: 78).

¹⁰ *Nemocenské pojištění veřejných zaměstnanců* bylo upraveno zákonem číslo 221/1925 Sb. z. a n. (Peterka, 1935: 88). Tímto typem pojištění byli, v případě, že měli trvalé bydliště v Československé republice, povinni civilní zaměstnanci ve službě státu, státních podniků a veřejných fondů spravovaných státem, příslušníci četnictva, učitelé obecních a měšťanských škol, zaměstnanci zemí, okresů, obcí a fondů a ústavů jimi spravovaných a dále osoby, kterým tyto instituce vyplácejí odpočívne a nebo zaopatřovací požitky, zaměstnanci korporací prohlášení za rovnocenné zaměstnancům státu a jiných nucených územních svazků, duchovní církví a náboženských společností, kteří vykonávají úkony veřejné správy duchovní nebo požívají požitků odpočívnych nebo zaopatřovacích (Peterka, 1935: 88). Pojistné činilo 2 procenta ze stálých požitků služebních nebo zaopatřovacích. Úhradu pojistného činil zaměstnavatel a zaměstnanec po jedné polovici. Pojištěnec a příslušníci jeho rodiny měli nárok na poskytování lékařské pomoci čítajíc v to pomoc při porodu, potřebná léčiva a terapeutické pomůcky (Peterka, 1935: 91).

¹¹ *Hornické*, nebo také „*bratrské*“ pojištění bylo v meziválečném Československu upraveno zákonem číslo 242/1922 Sb. z. a n., který nabyl účinnosti října 1924 (Peterka, 1935: 93). Podle tohoto zákona byl pojištěním povinnen každý, kdo byl zaměstnán v hornictví v Československé republice (Peterka, 1935: 93). Výše příspěvků na *nemocenské pojištění zaměstnanců v hornictví* byla stanovena vzhledem k očekávaným výlohám. Pokud bylo zapotřebí vyměřit vyšší sazby pojistného než připočítá zákony o nemocenském pojištění zaměstnanců (to je vyšší 5,5 procenta mzdy – viz výše), byly určeny vládním nařízením (Peterka, 1935: 97). Pojistné hradili zaměstnavatelé a zaměstnanci – členové revírních bratrských pokladen napolovic (Peterka, 1935: 96 – 97). Výše dávek z pojištění se řídila zákony o všeobecném nemocenském pojištění (viz výše). Nárok na *invalidní důchod* měl

něh dílčí stavovský sektor zemědělský: Podle zákona číslo 268/1919 bylo možno zřizovat okresní nemocenské pokladny zemědělské, bylo-li v okrese alespoň 1000 pojištěnců (Houser, 1968: 56).

Nemocenské, invalidní a starobní a úrazové pojištění, které bylo ze zákona povinné pro všechny zaměstnance, kteří neměli zákonnou povinnost pojistit se v rámci stavovského pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, veřejných zaměstnanců nebo horníků, bylo vnitřně diferencováno pomocí systému mzdových tříd. Pro každou mzdovou třídu byla předepsána specifická výše pojistného i dávek z pojištění.

Nemocenské pojištění bylo upraveno zákony číslo 221/1924, 187/1928 a 112/1934 Sb. z. a n. (Peterka, 1935: 19).¹² Pojistné bylo zpravidla 5,5% středního výdělku. Pojištěnci byli podle výdělku zařazeni do 10 mzdových tříd. Nejnížší mzdová třída byla charakterizována středním denním výdělkem 4,- Kč, nejvyšší středním denním výdělkem 36 Kč (Peterka, 1935: 30 – 31). Pojistného hradil zaměstnavatel a zaměstnanec po jedné polovině (Peterka, 1935: 32). Dávky z pojištění měly buď naturální podobu nemocenského ošetření nebo peněžitou podobu. Nemocenská pojišťovna byla povinna je poskytnout od 4. dne neschopnosti nejdéle po dobu 365 dnů (Peterka, 1935: 33–34). V nejnižší platové třídě se poskytovalo pojištění ve výši 2,70 Kč denně, v nejvyšší platové třídě činilo denní pojistné 24 Kč denně.

Invalidní a starobní pojištění bylo upraveno zákony číslo 221/1924, 187/1928 a 112/1934 (Peterka, 1935: 19). Pojištěnci byli rozděleni do pěti mzdových tříd, které vznikly sloučením deseti platových tříd nemocenského pojištění. Denní pojistné představovalo v nejnižší třídě „Aa“ 0,38 Kč a v nejvyšší třídě D 1,20 Kč (Peterka, 1935: 41 – 42). Pojistné hradili napolovic pojištěnec a jeho zaměstnavatel (Peterka, 1935: 43).

Invalidní důchod se skládal z částky základní, která činila 550 Kč ročně, a z částek zvyšovacích, které byly 0,60 Kč za každý týden získaný v nejnižší třídě

člen revírní bratrské pokladny bez ohledu na věk, byl-li neschopen výkonu svého dosavadního povolání. Důchod invalidní příslušel bez průkazu neschopnosti k povolání jako *starobní důchod* členu revírní bratrské pokladny, který byl 30 let zaměstnán v podniku povinném pojištěním u bratrské pokladny a dokonal padesátý pátý rok svého věku nebo ten, kdo byl 15 let členem revírní bratrské pokladny a dosáhl šedesátého roku svého věku (Peterka, 1935: 98). Invalidní důchod se skládal ze základní částky, která činila 900 Kč ročně a z částek zvyšovacích. Zvyšování invalidního důchodu počínalo po uplynutí pětileté čekací doby a činilo nejméně 8 Kč za každý příspěvkový měsíc dokonany po době čekací. Invalidní důchod se zvyšoval až o 50 procent, pokud byl provisionista tak bezmocný, že potřeboval cizí péči (Peterka, 1935: 98).

¹² Nemocenským pojištěním byl povinnen, ten, kdo v ČSR vykonával práce nebo služby na základě smluveného poměru pracovního, služebního neb učňovského, včetně domáckých dělníků, to je osob, které vykonávaly živnostenské práce na zakázku. Vyňati byli ti, kdo vykonávali práce nebo služby zakládající jinak pojistnou povinnost pouze přležitostně nebo jako vedlejší zaměstnání, a dále zaměstnanci státu, nucených svazků, ústavů a podniků, kteří měli v případě nemoci nárok na služné aspoň po dobu jednoho roku nebo podléhali pojistné povinnosti podle zákona o pojištění u báňských bratrských pokladen (Peterka, 1935: 19–20).

„Aa“ a 1,75 Kč za každý týden získaný v nejvyšší třídě „D“. (Peterka, 1935: 43 – 44) Starobní důchod byl stanovován stejným postupem jako důchod invalidní. Invalidní důchod přitom příslušel pojištěnci bez ohledu na invaliditu jako důchod starobní, dokonal-li pojištěnec 65. rok věku. Pokud však pojištěnec pobíral starobní důchod, nebylo to překážkou výkonu povinně pojištěných prací nebo služeb, nevzdělával-li pojištěnec ani polovinu toho, co vydělával zaměstnanec téhož oboru s podobným výcvikem (Peterka, 1935: 44).

V oblasti *úrazového pojištění* zůstaly v platnosti rakouské zákony číslo 1/1888 a 168/1894 (Peterka, 1935: 55).

Pojistné povinnosti podléhaly všichni *dělníci a závodní úředníci zaměstnaní* v následujících, taxativně vymezených odvětvích a profesích: hutě, doly, loděnice, lomy, stálá divadla, profese související se stavební činností, podniky, kde se pracuje s třaskavinami, motory nebo zviřaty, hloubení toků, čištění kanalizací, skládání zboží, hasičství, kominičtví, studnařské práce, kamenictví, výroba železných konstrukcí a létání (Peterka, 1935: 55 – 56).

Příslušné podniky byly rozděleny do dvanácti „nebezpečenských tříd“ a dvou zvláštních tříd s malým rizikem. Každý podnik byl zařazen pojišťovnou „do třídy a procenta nebezpečnosti“ a v závislosti na takto stanoveném stupni rizika úrazu pak pojišťovna stanovila a podnikateli zaslala tzv. „příspěvkový tarif“ (Peterka, 1935: 60). Pojistné odvozené z tohoto tarifu platil za všechny své zaměstnance pojistné podnikatel (Peterka, 1935: 59).

Náhrada škody spočívala v pojišťovnou vypláceném důchodu, který se poskytoval zraněnému po dobu jeho vyléčivé neschopnosti, počínaje 5. týdnem po úrazu. Tento důchod činil při úplné neschopnosti a po dobu jejího trvání dvě třetiny ročního pracovního výdělků. Při částečné neschopnosti byla zraněnému vyplácena ta část plného důchodu, která byla vyměřena v poměru podle zmenšené vyléčivé způsobilosti (Peterka, 1935: 61–62).

Státní dávky a pomoc pro specifické skupiny

Do kategorie tak zvaných cílových programů je možné zařadit různorodá opatření zaměřená na řešení situace válečných poškozců, bezprizorní mládeže, starých lidí a domáckých dělníků. Vzhledem k stavovskému zúžení osob pobírajících státní příspěvek k podpoře v nezaměstnanosti na členy odborů do této kategorie patří od roku 1925 také státní pomoc nezaměstnaným, o které je pojednáno výše.

Péče o válečné poškozence byla postupně upravována řadou zákonodárných aktů. Účelem vyhlášky o sčítání válečných invalidů (viz výnos ministra sociální péče z 28. ledna 1919, č.j. 521/II/3/1919) bylo, „aby ministerstvo zjistilo aspoň přibližně počet osob, o než se stát měl starati“ (Sociální, 1928: 129) Pojem „válečný poškozenec“ (to je válečný invalida, nebo na něm závislí pozůstalí – vdovy, sirotci nebo předkové) zavedl a úkoly státní správy v péči o tyto osoby vymezil zákon z 8. dubna 1919, č. 199 Sb. z. a n. Zjišťování zdravotního stavu

válečných invalidů a jejich výdělečné schopnosti bylo provedeno zvláštními „sociálně–lékařskými prohlídkami“, které byly zavedeny nařízením vlády ze dne 23. dubna 1919, č. 224 Sb. z. a n. o dodatečných prohlídkách válečných invalidů. Podle nařízení vlády ze dne 29. října 1919, č. 575 Sb. z. a n. byl proveden soupis válečných poškozců československých v cizině¹³ a jejich prohlídky. V souladu se zákonem 199/1919 zřídil ministr sociální péče (viz nařízení vlády 561/1919) zemské a okresní úřady pro péči o válečné poškozence. V bývalých zemích koruny české byly tak zřízeny zemské úřady pro péči o válečné poškozence v Praze pro Čechy a v Brně pro Moravu a Slezsko. (Sociální, 1928: 129 – 130) Požitky válečných poškozců byly stanoveny zákonem ze dne 20. února 1920, č. 142 Sb. z. a n., který byl později novelizován zákonem ze dne 25. ledna 1922, č. 39 Sb. z. a n. (Sociální, 1931: 12).

Úřady pro péči o válečné poškozence se zpočátku zaměřovaly hlavně na to, aby byla zabezpečena existence invalidů, aby se jim dostalo léčení a protéz, aby jim bylo opatřeno zaměstnání. Postupem času tato původní, později však zcela podružná činnost pozbývala významu a vytrácela se. V průběhu první poloviny dvacátých let úplně zaniklo profesní školení válečných invalidů a podobně tomu bylo s činností směřující k zakládání nebo zabezpečování samostatných živností válečných invalidů. Bezprostřední starost o zajištění existence invalidů postupně ustupovala vyměřování a vyplácení periodických požitků (rent) poškozcům (Sociální, 1928: 130).

O důchody se v průběhu let 1920 až 1927 přihlásilo v celé republice celkem 951 148 válečných poškozců. Důchod však byl přiznán pouze 654 698 válečným poškozcům. Počet válečných poškozců, který, byl v jednotlivých letech se podle stavu k 31. prosinci vyplácen důchod, uvádí tabulka číslo 4.

tabulka číslo 4

Počet válečných poškozců, kterým byla vyplácena renta v letech 1923 až 1927

rok	počet osob pobírajících důchod
1923	588 280
1924	542 708
1925	520 280
1926	492 582 ¹
1927	464 649

1) V Čechách, na Moravě a ve Slezsku byly v roce 1927 vypláceny důchody 331 200 válečným poškozcům (Sociální, 1928: 132).

pramen: Sociální, 1928: 133

¹³ V roce 1928 žilo v cizině trvale 21 633 válečných poškozců – československých státních příslušníků (Sociální, 1928: 131).

Z tabulky číslo 4 lze usuzovat, že ve dvacátých letech bylo na důchodu válečného invalidy nebo jeho pozůstalých závislých více než 400 000 rodin. Postupný úbytek počtu vyplácených důchodů byl způsoben úmrtími důchodců, jejich hospodářským osamostatňováním (získání vyššího nezávislého příjmu), provdáním vdov a dosažením horní věkové hranice sirotků (Sociální, 1928: 132 – 133).

Jak uvádí souhrnná publikace o vývoji sociální péče v letech 1918 až 1927 (viz Sociální, 1928: 135 – 136), byla válečným poškozcům vedle zákonem vymezených rent poskytována také další zákonná nebo charitativní péče. Vedle profesionálního školení směřujícího k hospodářskému osamostatnění (viz výše), to bylo léčení, opatřování protéz, poskytování podpor a zápůjček, spolupůsobení při vytváření samostatných živností (zadávání trafik a biografických licencí).

V případě, kdy invalidita byla takového druhu, že invalida nemohl dále zastávat bývalé nebo příbuzné povolání, byl mu poskytnut výcvik pro jiné povolání. V letech 1919 až 1920 bylo školeno 6 648 válečných invalidů. Roku 1924 již pouze 97 invalidů. Doba strávená školením byla považována za práci v živnosti. Zemská správa politická byla zmocněna, aby válečným poškozcům prominula průkaz způsobilosti k provozu živnosti. V zájmu pomoci válečným poškozcům při zřizování živnosti měli váleční poškozenci přednostní právo při přidělování a obsazování trafik a při rozhodování o přidělu půdy při kolonizaci. Samostatná hospodářská činnost válečných poškozců byla také podporována poskytnutím zápůjčky, udělováním licencí, či zakoupením nebo zařízením malého hospodářství nebo obchodu.

Výnosem ministerstva sociální péče č. 5247/B ze 4. srpna 1920 s účinností od 1. května 1920 měl každý válečný invalida nárok na 2 protézy na náklady vojenské správy, obdobně na jeden kus protézy oční, čelisti, chrupu, boltec, ortopedický nebo opěrný přístroj, břišní a kýlní pás nebo jinou pomůcku. Oprava druhé protézy nebo přiděl dalších protéz byl na účet civilní správy jen u nezámožných invalidů, jejichž roční příjem nepřesahoval 20 000 Kč. Ortopedické pomůcky takto získalo celkem 28 666 válečných invalidů.

Stát poskytoval válečným invalidům léčení a umisťoval je v případě potřeby do domovů (útulků pro válečné invalidy). Vzestup počtu léčených byl patrný do roku 1925, kdy se ustálil. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku bylo například v roce 1927 léčeno 15 879 s náklady ve výši asi 14 300 000 Kč.

Přestože stát neměl ze zákona povinnost věnovat pozornost *péči o děti a mládež* (péče o mládež byla zákonem o domovském právu svěřena v rámci chudinské péče obcím), síť veřejných a dobrovolných institucí zaměřených na péči o děti a mládež¹⁴ byla podporována organizační a subvenční činností Ministerstva sociální péče.

¹⁴ O úloze meziválečného československého státu v organizační struktuře *péče o děti a mládež* informuje Tvrdouň (1936: 12 – 14). Podle jeho výkladu byla organizace péče o děti a mládež rozdělena do čtyř úrovní:

Ministerstvo sociální péče vycházelo z přesvědčení, že dobrovolná dobročinná práce přináší péči o bezprizorní děti a mládež nejen značnou finanční pomoc, nýbrž i rozsáhlou dobrovolnou spolupráci. Podle stanoviska, které vzešlo z pera tehdejšího vládního úředníka, bylo „ovšem třeba, aby dobrovolná součinnost širších vrstev občanstva byla řádně organisována tak, aby nebyla vykonávána nahodile, nýbrž soustavně podle promyšleného programu a aby bylo mezi ní a péčí veřejnou co nejužší organické spojení.“ (Sociální, 1928: 15) Za tímto účelem vydalo ministerstvo sociální péče výnosem ze dne 23. března 1921, č. 388/A vzor stanov tzv. Okresních péčí o mládež a doporučilo všem okresům v Čechách, aby podle vzoru toho zřídily ve svém obvodu spolkové ústředí okresní péče o mládež, ve kterém by se sdružili „veškerí činitelé veřejní k tomu po zákonu povinni a také všechny zařízení péče dobrovolné.“ (Sociální, 1928. 15) Stejný účel v jednotlivých zemích měly mít svazy okresních péčí, tzv. zemské komise nebo ústředny péče o mládež. Ministerstvo podporovalo uskutečnění tohoto soustředění také tím, že ve svých „Pravidlech o udělování státních subvencí na úkoly sociální péče o mládež“ učinilo poskytování státní subvencí institucím dobrovolné péče o mládež odvislým od splnění povinnosti sdružení se v okresních ústředních péče o mládež. (Sociální, 1931: 15 – 17)

1. *Stát* spravoval a řídil ústavní péči převážně pro mládež ochrany potřebnou v bývalých zemích práva uherského, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi prostřednictvím svých ministerstev

2. *Země* pečovaly o ošetřování chudých ve veřejných porodnicích a ústavech pro choromyslné (podle zákona č. 22/1864 f.z.) a hradily náklady na ošetřování nalezenců v nalezincích a na neodbytné léčebné za léčení chudých ve veřejných nemocnicích. Země Česká a Moravskoslezská spravovaly zemské fondy sirotčí, z nichž podporovaly a zřizovaly různé dobročinné ústavy pro ošetřování a výchovu dítek osiřelých, zpustlých a opuštěných.

3. *Okresy* v Čechách byly povinny zřizovati a vydržovati stravovny (podle zákona č. 38/1895 č.z.z.), okresní nemocnice, chorobince a sirotčince (dle §.27 a 28 č. chudinského zákona z roku 1868). Okresům v zemích České a Moravskoslezské náležela povinnost zřizování a udržování okresních ústavů pro zaopatřování a zaměstnávání chudých a pro napomáhání všelikým účelům dobročinným. V majetku, po případě ve správě okresů byly ústavy pro matky a kojence, sirotčince, dětské domovy a chudobince.

4. *Obce*: Chudinská péče v obcích se omezovala na poskytování nejnnutnější obživy a nejnnutnější pomoci potřebným a nemocným. Chudý neměl nárok na určitý druh a způsob podpory. Jelikož povinnost vůči chudému nemocnému zahrnuje do sebe též ošetření v nemoci, poskytnutí léků a lékařské pomoci (dle §24 domovského zákona z roku 1863 a §8 zákona č. 21 z roku 1889), zřizovaly větší a bohatší obce spontánně obecní chudobince, starobince, chorobince, nemocnice, dále pak odborné ústavy pro nevléčitelně choré, choromyslné, hluchoněmé, slepce, mrzáky a neškodné kretény. Jelikož zahrnovala chudinská péče povinnost opatřit dítěti i péči o výchovu a vzdělání potud, aby bylo způsobilé k samostatnému výdělku (§ 24 domovského zákona), zřizovaly obce opatrovny, ochranovny, denní útulky pro děti a matefské školy, učňovské domovy a besídky, ozdravovny, poradny pro volbu povolání, hřiště a podobné ústavy nejrůznějšího druhu. V majetku, po případě ve správě obcí byly sirotčince, dětské domovy a útulky, chudobince a noclehárny pro lidi bez přístřeší. Mimo to obce pořádaly stravovací a ošacovací akce s podporou okresů a pečovaly o nezaměstnané za podpory státu.

Podle §2 vzorových stanov mělo být úkolem všech zemských a okresních péčí o mládež: 1. Probouzetí...a šířiti porozumění a zájem dobrovolné sociální péče o mládež ..., 2. organisovati ...snahu a práci všech korporací a zařízení dobrovolné sociální péče o mládež v okrese ..., 3. pečovatí, aby se dostávalo potřebných zpráv a informací povoláním činitelům péče sociální i jednotlivcům, 4. vyhledávatí děti, které potřebují z jakýchkoliv příčin ochrany a pomoci, vésti je v patrnosti, podávatí příslušným orgánům veřejným žádosti, zprávy a návrhy na zjednání potřebné pomoci ..., 5. míti v patrnosti rodiny ochotné a způsobilé převzítí cizí děti ve svou péči, vychovávatí pochopení a zájem pro tento způsob péče o mládež a svěřovatí rodinám takovým děti, jimž se nedostává péče vlastní rodiny, ..., 6. starati se, aby v okrese podle potřeby byla vybudována a vydržována zařízení, nutná k řádnému výkonu sociální péče o děti ... a svěřovatí péči jejich děti, které to potřebují, 7. poskytovatí radu při volbě povolání ..., 8. starati se o vybudování sítě důvěrníků sdružení, 9. podporovatí činnost orgánů správy veřejné, jimž je sociální péče o mládež zákonem určena, 10. podnikati i všeliká preventivní opatření, jež by zabraňovala všemu, co by mohlo jakkoli ohrožovatí zdárný vývoj mládeže (Tvrdouš, 1936: 15).

Aniž k tomu byl stát v Čechách a na Moravě po zákonu povinnen, napomáhal přímou finanční podporou zemím i obcím v řešení problémů mládeže. O výši subvencí poskytnutých ministerstvem sociální péče na péči o mládež informuje tabulka číslo 5.

tabulka číslo 5

Subvence ministerstva sociální péče do oblasti péče o děti a mládež v letech 1919 až 1927

rok	subvence v Kč
1919	4 077 358
1920	7 340 441
1921	9 017 880
1922	13 424 870
1923	12 108 354
1924	8 476 063 ¹
1925	7 711 854
1926	8 476 063
1927	9 729 612

pramen: Sociální, 1928: 26

1) Pokles v roce 1924 měl původ ve snížení subvenční položky na péči o mládež ve státním rozpočtu (Sociální, 1928: 26).

Kromě těchto výdajů použilo ministerstvo sociální péče v letech 1919 až 1927 22 924 891 Kč na hrazení mimořádných potřeb, mimo jiné „na poskytování mimořádných podpor rodinám nebo jednotlivcům, postiženým mimořádnými ško-

dami nebo ztrátami válkou způsobenými, na provedení státních akcí ošacovacích pro děti rodičů nezaměstnaných atd.“ (Sociální, 1931: 26)

Uvedené výdaje jsou výrazně nižší než výdaje určené na řešení sociální situace jiných skupin občanů. Na péči o mládež bylo v letech 1919 až 1927 vydáno státem celkem 103,2 milionů Kč, zatímco na podporách v nezaměstnanosti stát vyplatil v letech 1919 až 1925 přibližně jednu miliardu dvěstě jedna milionů Kč (Sociální, 1928: 58). Na péči o válečné poškozence bylo v letech 1919 až 1927 vydáno státem 4 miliardy dvěstě šest milionů Kč (Sociální, 1928: 140). Rozdíl ve výši výdajů na péči o jednotlivé skupiny potřebných je mimo jiné vysvětlitelný tím, že vyšší výdaje na podpory v nezaměstnanosti a na péči o válečné poškozence byly podmíněny uzákoněním nároku obou uvedených kategorií občanů na podporu či rentu, zatímco kategorií dětí a mládeže nebyl přiznán právní nárok na požitky vyplácené státem. Státní subvence péče o děti a mládež byly v letech 1919 až 1927 využity na péči o „děti normální“ mnohem větší měrou než na péči o „děti abnormální“. Pro normální děti bylo určeno 71,2 milionu Kč, pro děti abnormální (slepé, zmrzačení, slabomyslné, hluchoněmé, choré a tuberkulosní, zanedbané a mravně ohrožené) 9,4 milionu Kč. (Sociální, 1931: 26 – 27) Z těchto údajů lze usuzovat, jak značný rozsah měly problémy „dětí normálních“, pro které bylo nutno zřizovat a vydržovat dětské domovy, útulky, sirotčince, učňovské útulky a podobné instituce, jež měly „nahraditi nebo doplniti chybící nebo nedostačující péči vlastní rodiny.“ (Sociální, 1931: 28)

Mezi orgány veřejnými byly subvence poskytovány nejčastěji obcím (celkem v letech 1919 až 1927 to bylo 4,6 milionu Kč). Méně vydatné byly subvence okresům a zemím (za stejné období 1,4 milionu Kč). Subvence institucím dobrovolné péče výrazně převyšovaly subvence obcím a okresům (celkem za uvedené období činily 74,4 miliony Kč). (Sociální, 1931: 28)

V zimním období let 1922 až 1923, 1923 až 1924 a dále v letech 1930 až 1932 byly s podporou státu organizovány korporacemi dobrovolné péče o mládež ošacovací a stravovací akce pro děti nezaměstnaných rodičů. V letech 1922 až 1924 využívalo nabídky těchto akcí asi 150 tisíc dětí (Sociální, 1928: 32), v letech 1930 až 1933 využívalo tzv. mléčné akce, která byla součástí celé kapmaně, asi 380 tisíc dětí (Deyl, 1985: 156). Výdaje na tyto jednorázové akce jsou uvedeny v tabulce číslo 6.

Za součást péče o bezprizorní mládež je třeba považovat státem poskytované příspěvky k zákonnému důchodu ze starobního pojištění, které činily u jednostranně osiřelého dítěte 100 Kč ročně a u oboustranného sirotka 200 Kč ročně (Peterka, 1935: 48 – 49).

tabulka číslo 6

Dotace československého státu na stravovací a ošacovací akce v letech 1922 až 1924 a v letech 1930 až 1932

období	výše dotací v milionech Kč
zima 1922/1923	15
zima 1923/1924	10
1930	10
1931	12
1932	225

pramen: Sociální, 1928: 31 – 32, Deyl, 1985: 155 – 156

Sociální pomoc *starým občanům* byla odvozena od systému sociálního pojištění. Stát poskytoval: (a) příspěvky k zákonným důchodům plynoucím z invalidního a starobního pojištění a (b) státní starobní podpory osobám, na které se z legislativních nevztahovala obligatorní účast na starobním pojištění.

Podle Peterky (1935: 48 – 49) stát poskytoval k důchodům plynoucím z invalidního a starobního pojištění příspěvek ve výši 500 Kč u důchodů invalidních a starobních a 250 Kč u důchodů vdovských a vdoveckých.

Státní starobní podpory vymezené zákonem číslo 43/1929 Sb. z. a n. byly určeny osobám, které podle zákona číslo 221/1924 Sb. z. a n. odpadly z obligatorního starobního pojištění vzhledem k tomu, že 1. července 1926 dosáhly nebo překročily 60 let svého věku. Starobní podpoře nepředcházela pojistný poměr a o žádostech rozhodoval okresní úřad příslušný podle místa pobytu. (Houser, 1968: 64)

Zákonem ze dne 12. prosince 1919, č. 29 Sb. z. a n., který vstoupil v účinnost dne 17. července 1920 byla poskytnuta *státní garance respektování minimálních mezd domáckých dělníků*¹⁵ (Sociální, 1928: 75). Domácká práce byla rozšířena především v chudých horských krajích, kde byla často jediným zdrojem výživy obyvatelstva (zejména v Krušnohoří a na Českomoravské vrchovině). Dále byla domácká práce rozšířena v chudých zemědělských oblastech, kde byla vedlejším zaměstnáním a doplňkem nedostatečného příjmu v zemědělství (například v Jižních Čechách). Zejména konfekční domácká práce bývala pomocným pramenem příjmů chudších vrstev obyvatelstva velkých měst (Brno, Praha, Prostějov).

Výše zmíněný zákon prohlásil kolektivní (tzv. „tarifní“) smlouvy v oboru domácké práce za součást každé smlouvy, která byla ujednána mezi příslušníky sdružení, zúčastněných na kolektivní smlouvě. Na základě tohoto zákona bylo zřízeno 5 ústředních a 30 obvodních komisí domácké práce. Výsledkem jejich činnosti bylo vydání celé řady ceníků minimálních mezd. (Sociální, 1928: 75 – 77) Tyto ceníky byly respektovány díky zákonnému oprávnění ústředních komisí do-

¹⁵ Domácká práce je forma průmyslové výroby, při níž dělníci nepracují v továrně podnikatelově, nýbrž ve svých obydlích nebo vlastních dílnách. Výrobní prostředky náležejí při domácké práci obyčejně dělníkům samotným. Řemeslníci pracují na vlastní účet, kdežto domáctí dělníci pracují na účet podnikatele.

mácké práce ustanovovat s právní závazností pro přikázané jim odvětví nejnižší mzdu pro domácké dělníky a dílenské pomocníky, jakož i nejnižší cenu zboží, jež skladoví mistři a domácí dělníci dodávali podnikatelům a zprostředkovatelům (Houser, 1968: 28).

Kontrola problematického chování klientů sociálního státu

Státní sociální politika zahrnovala výrazné prvky sociální kontroly.

Do zákonodárství o sociálním pojištění byla zakomponována pravidla, která bránila výplatě dávek z pojištění pojištěncům, kteří se odklonili od obecně uznávané morálky. Peterka uvádí: „Byla-li...neschopnost k práci přivoděna zaviněnou účastí ve rvačce, nebo prokáže-li se jako bezprostřední následek opití, nevyplácí se nemocenské. V těchto případech může však rodinným příslušníkům pojištěncovým býti přiznána podpora ve výši polovičního nemocenského.“ (Peterka, 1935: 34) Podobně: „...vůbec nemá nárok na důchod invalidní (v rámci hornického pojištění) ten, kdo si přivodil nezpůsobilost k práci úmyslně, nadmíru hrubým proviněním, anebo při jednání, pro které byl soudním rozsudkem právoplatně uznán vinným zločinu nebo přečinu. Pozůstali mají však nárok na zaopatřovací plat, i když zemřelý si přivodil smrt úmyslně.“ (Peterka, 1935: 99)

Z hlediska zákonodárců byla v meziválečném období pravděpodobně za nemorální považována také neochota nezaměstnaného přijmout jakoukoliv placenou práci, byť neodpovídala profesi uchazeče. Výplata státní podpory v nezaměstnanosti byla podmíněna ochotou občana „přijmouti zaměstnání, zvláště nouzovou práci, jemu od veřejné správy přikázanou,....“ (Sociální, 1928: 10)

Logika přístupu státu k řešení situace chudých

Ptáme-li se po původu převahy konzervativně–korporativistického a liberalistického přístupu československé sociální politiky k otázce chudoby, můžeme vyslovit hypotézu, že zatímco konzervativně–korporativistický sklon k stabilizaci hierarchizovaného sociálního řádu byl jako dědictví rakouské a potažmo německé sociální politiky nesen spíše tradicí, liberalistická orientace na specifické cílové skupiny, doplněná vědomým úsilím o tlumení latentních sociálních konfliktů, a důsledné podřízení sociální politiky národohospodářským zásadám byly aktivními principy činnosti vládního úřednictva, které koncipovalo a výrazně ovlivňovalo obsah většiny uzákoněných programů. Sklon ke statusové diferenciaci sociální politiky se vhodně doplňoval s respektem k národohospodářským principům. Statusově segregované nebo diferencované programy umožňovaly redukovat počet osob majících nárok na podporu státu (viz např. gentský systém podpor v nezaměstnanosti) a byly založené na spoluúčasti klientů sociální politiky na financování ochrany před různými riziky (viz sociální pojištění). Snaha rozšířit povinné

sociální pojištění na co největší část zaměstnanců byla tradičně chápána jako nástroj redukce výdajů obcí a případných státních dotací na chudinskou péči (viz Adámek, 1897). Těmito cestami měly státní sociální programy ovlivňující existenční situaci chudých redukovat veřejné výdaje na výši nezbytnou pro zachování sociální stability společnosti.

Použitá literatura

- ADÁMEK, K.: O reformě domovského práva. (Zákon ze dne 5. prosince 1896.) Beaufort, Praha 1897.
- Československá vlastivěda. Svazek pátý, STÁT. Masarykova akademie práce, Praha 1931.
- DEYL, Z.: Sociální vývoj Československa 1918 – 1938. Academia, Praha 1985.
- ESPING-ANDERSEN, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princenton University Press, Princenton 1990.
- HOUSER, J.: Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky. Academia, Praha 1968.
- MUSIL, L.: Statusová solidarita a česká sociální politika. Sociologický časopis. (V tisku.)
- Sociální péče a sociální politika. In: Deset let Československé republiky, svazek třetí, Praha 1928, s. 5 – 145.
- ŠTERN, E.: Deset let naší sociální politiky. (Předneseno na Sociálním ústavě ČSR dne 25. října 1928.) Sociální ústav ČSR, Praha 1929.
- TVRDOŇ, A.: Spolky, ústavy a zařízení pro péči o chudé a péči o mládež ochrany potřebnou v republice Československé. Seznam podle stavu v roce 1934. Státní úřad statistický, Praha 1936.

POVERTY AND CZECHOSLOVAK STATE BETWEEN THE SECOND WORLD WAR

The author tries to deal with the question: "Are the basic trends of the current reform of social security in the Czech republic consistent with the development of social security in the prewar Czechoslovak republic?" To answer the question, the author offers a description of poverty policy of the prewar Czechoslovak state. The growth of hierarchical system of compulsory social insurance and the residual, target-group oriented policy in the field of social aid are found to be crucial features of the prewar as well as current development of social security.

