

## **PROSAZOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH ASPEKTŮ VE „ZLATÝCH LETECH“ PROSPERITY ČESKÝCH ZEMÍ ZA PŘÍSPĚNÍ ODBORŮ (1926–1929)**

FRANTIŠEK ČAPKA

*The basic aim of social policy in a period of economic boom (1926–1929) in Czechoslovakia was a further improvement in general social conditions in terms of alleviating the biggest social differences of the property stratification of society. The research study focuses on the expansion of social care insurance, through enactment of disability and old-age insurance of workers. Attention is paid to the role of trade unions headquarters in law enforcement.*

*Key words: social policy, unions, health instance, disability and old-age insurance, instance, boom, the law strikes.*

Základním cílem sociální politiky celé první poloviny dvacátých let minulého století v našich zemích (v rámci celého Československa) byla harmonizace a zlepšení všeobecných sociálních poměrů především ve smyslu zmírňování největších sociálních rozdílů, které vyplývaly z majetkového rozvrstvení společnosti. Tento trend, spočívající v ochraně a ve zvyšování sociální ochrany především v oblasti práce, byl ze strany celé řady tehdejších teoretiků (jakými byli Bráf, Polák, Štern, Engliš) označován jako jeden z významných principů uchování a stabilizace demokratické podoby státu. Sociální politika se rozvíjela jako vědecká disciplína; při ministerstvu sociální péče se zabýval sociálním výzkumem Sociální ústav ČSR, který vydával časopis *Sociální revue*.<sup>1</sup> Připomeňme si zásadu sociální teorie formulovanou jedním z těchto vědců, sociálně demokratickým ekonomem Josefem Mackem, který zdůrazňoval, že „nestačí jen rozdělení dosavadního výtěžku práce, nýbrž je třeba změnit výrobu... Výroba musí být zmnohonásobena, zlepšena a zcela změněna po stránce technické i mravní“.<sup>2</sup> Tvůrci sociální politiky k ní přistupovali často jako ke směru a způsobu politiky vůbec, jako k činnosti s charakterem preventivním a ochranným, k zabezpečení demokracie ve státě.

Sledovanému období po roce 1926 předcházely dva významné právní akty, které ovlivňovaly obsah sociální politiky druhé poloviny dvacátých let. Tím prvním bylo vydání vládního nařízení č. 186 ze dne 29. srpna 1924, kterým se měl provádět zákon ze dne 19. července 1921 č. 267/1921 Sb. z. a n. k podpoře nezaměstnaných neboli o tzv. gentském

<sup>1</sup> Sociální ústav byl založen v roce 1919 ministrem sociální péče Leo Wintrem (byl i jejím prvním předsedou), fungovat začal 6. dubna 1920, kdy byly schváleny stanovy. Původně měl pět sekcí, po reorganizaci v roce 1925 tři odbory. Především jeho druhý odbor se zabýval otázkami dělnického a zákonodárního ochrannářství a sociálním pojišťováním. V ediční řadě vycházelo 4–5 publikací ročně, celkem vyšlo téměř 80 svazků této knihovny. Činnost ústavu byla zastavena v roce 1940. Od roku 1920 existovala i Masarykova akademie práce, jejíž široce vymezená agenda zahrnovala mj. také sociální věci. Blíže: NEČAS, J.: *20 let sociální péče v Československé republice*. Praha 1938. Těž: NEŠPOR, Z. R.: *Institucionální zázemí české sociologie před nástupem marxismu*. In: *Sociologické studie*, 2007, č. 2.

<sup>2</sup> MACEK, J.: *Základy sociální politiky*. Praha 1925, s. 13. Josef Macek (1887–1972) byl i politický teoretik a praktik, žák A. Bráfa a J. Grubera. Významně zasahoval do sporů a diskusí o hospodářské politice v Československu, v nichž byl názorovým protivníkem K. Engliše. Svá stanoviska publikoval v řadě článků a studií, zejména v *Nové době* a v *Sociální revui*.

systému podpor v nezaměstnanosti, který vstoupil do života 1. dubna 1925.<sup>3</sup> To přinášelo naprosto jiné řešení podpor, jejichž provádění se přenášelo na odborové organizace.<sup>4</sup> K druhému stěžejnímu opatření řadíme rozšíření péče na uzákonění invalidního a starobního pojištění dělnictva. Byl to právě tento zákon, na jehož přípravu a realizaci se od roku 1920 upírala pozornost československých vlád na poli sociálního práva. Nakonec po náročných jednáních jen díky koaličnímu „výměnnému obchodu“ mezi socialistickými stranami a agrárníky („pojištění za agrární cla“) došlo k jeho konečnému odsouhlasení v senátu 9. října 1924 (č. 221/1924 Sb. z. a n.) s účinností od 1. července 1926.<sup>5</sup> Ministr sociální péče Gustav Habrman ve svém projevu v poslanecké sněmovně dne 16. září 1924 výslovně zdůraznil, že sociální pojištění je „produktem sociální politiky, jež pochopila nebezpečí hrozící společnosti se vzrůstajících třídních protív mezi majetkem a prací a snaží se protivy tyto zmírnit nebo vůbec odstranit“. Odvolával se přitom na německého kancléře O. von Bismarcka a britského státníka D. Lloyda George.<sup>6</sup> Prohlašoval o nich, že „zavedením sociálního pojištění postavili své země dávno před válkou v čelo sociální politiky světové“.<sup>7</sup> Zákonem o nemocenském, invalidním a starobním pojištění dělnictva, jímž „byly sloučeny v jediném zákoně dvě větve pojištění, a to pojištění pro případ nemoci a pojištění pro případ invalidity a stáří“, přestalo podle ustanovení § 282 zákona o sociálním pojištění působit v historických zemích ustanovení dřívějšího nemocenského zákona č. 33/1888 ř. z., jakož i zákony jej pozměňující a doplňující.

Přijatý zákon o sociálním pojištění vyňal z pojištění všechny osoby starší 60 let, zrušil vyplácení nemocenské podpory od prvního dne nemoci a zavedl vyplácení podpory až od čtvrtého dne, při delší nemoci od třetího dne. Odstranil výplatu podpory za neděle a svátky. Minimální důchod činil po tříletém pojištění 1 130 Kč ročně, po 10 až 20 letech pojištění se pohyboval od 1 800 do 2 400 Kč ročně (tj. od 150 do 200 Kč měsíčně). Nejvyšší invalidní

<sup>3</sup> Od tohoto data vyplatil stát na příspěvcích k podporám placených odborovými organizacemi do konce prosince 1925: 3 157 754 Kč, v roce 1926: 20 032 423 Kč a v roce 1927: 17 854 710 Kč. Podrobněji: DOBIÁŠ, K.: *Sociální politika Československé republiky v prvním desetiletí jejího trvání*. Praha 1929, s. 9.

<sup>4</sup> Podrobněji: RÁKOSNÍK, J.: *Gentský systém v období I. československé republiky*. In: Časopis Národního muzea. Řada historická, č. 3–4, Praha 2001, s. 84–105. Tjž: *Odvrácená tvář meziválečné prosperity. Nezaměstnanost v Československu v letech 1918–1938*. Praha 2008. Tjž: TUČNÝ, A.: *Gentský systém – pojištění pro případ nezaměstnanosti v Republice československé*. Praha 1925. Tjž: ROSENKRANZ, J.: *O státním příspěvku ku podpoře nezaměstnaných*. Praha 1926. Tjž: BERÁNEK, J.: *Nedostatky gentského systému a jeho vliv na nemocenské a invalidní pojištění a na krizi pojišťování hornického*. Praha 1926. Tjž: HLAVÁČKA, M. – CIBULKA, P. a kol.: *Sociální myšlení a sociální praxe v českých zemích 1781–1939. Ideje, legislativa, instituce*. Praha 2015, s. 195–200.

<sup>5</sup> DEYL, Z.: *Z historie přípravy a vzniku zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří*. In: ČSČH, 1973, č. 4, s. 527–552. Taktjž: SCHOENBAUM, E.: *Aktuální problém starobního a invalidního pojištění*. Praha 1936. Tjž: RÁKOSNÍK, J. – TOMES, I. a kol.: *Sociální stát v Československu. Právně-institucionální vývoj v letech 1918–1992*. Praha 2012, s. 83–101. Tjž: MUSIL, L.: *Stavovská solidarita a česká sociální politika*. In: Sociologický časopis, 31/1995, s. 423–426.

<sup>6</sup> Otto von Bismarck (1815–1898), jeden z nejvýznamnějších evropských politiků 19. století, budovatel sjednoceného Německa, první německý kancléř („železný kancléř“). V roce 1881 zavedl nový systém sociálního pojištění, které se stalo vzorem v ostatních zemích. Nastolil „socialismus shora“ s povinným zdravotním a sociálním pojištěním. Jednalo se o celý systém pojištění pro případ nemoci, pracovního úrazu, invalidity a stáří, do něhož byly zahrnuty nejširší vrstvy obyvatelstva. Tento systém byl považován za základ moderního pojištění. Věk do důchodu byl stanoven v Německu na 70 let, přičemž průměrná délka života se pohybovala okolo 55 let.

David Lloyd George (1863–1945), ministr financí představující klíčovou postavu mnoha reforem, které položily základ sociálního státu ve Velké Británii; od druhé poloviny první světové války do prvních čtyř poválečných let jako představitel liberální strany vykonával premiéřský úřad.

<sup>7</sup> POPEL, *Boj dělnictva o sociální pojištění v době předmnichovské republiky*. Praha 1953, s. 11.

a starobní důchod činil 5 400 Kč ročně (450 Kč měsíčně).<sup>8</sup> Zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří vytvořil v Československu právní základ nového systému dělnického sociálního pojištění a současně vyvolal dílčí organizační i hospodářské změny v péči o zaměstnance vyřazené z pracovního procesu.<sup>9</sup>

Bezprostředně po přijetí zákona věnovaly socialistické i občanské strany zvýšenou pozornost prosazení zákona o výstavbě Ústřední sociální pojišťovny (ÚSP), jež se stala nejen vykonavatelem nového systému, ale i správcem jmění získaného z pojišťovacích příspěvků. Svoji organizační strukturu budovala ÚSP spojením invalidního a starobního pojištění s nemocenským pojištěním, které disponovalo rozsáhlou sítí nemocenských pokladen, jež zajišťovaly běžný kontakt s pojištěnci; nemocenské pokladny se tak staly přímými orgány ÚSP, která tak disponovala obrovskými finančními zdroji a zasahovala do mnoha oblastí hospodářského života státu. Proto rostl zájem jednotlivých politických stran o získání klíčových pozic v orgánech této pojišťovny. Prosazené paritní zastoupení zklamalo především sociální demokracii, která nerealizovala svou původní představu o rozhodujícím personálním zastoupení v orgánech ÚSP.<sup>10</sup> Po krátkém působení přípravného výboru (zřízeného výnosem ministerstva sociální péče ze dne 5. 11. 1925, čj. 742-III/D) byla většina z jeho čtyřiceti členů jmenována od 1. 7. 1926 vládou do prvního výboru ÚSP, v jehož čele stanul Antonín Hampl.<sup>11</sup> Reforma pojištění, jako důležitého poválečného činitele působícího na zmírnění sociálního napětí ve společnosti, znamenala posílení centralizačních tendencí se současným zvýrazněním prvku státního dozoru. Postupně však vznikaly první potíže při realizaci zákona.<sup>12</sup>

V roce 1927 bylo v Československu 307 nemocenských pojišťoven s počtem převyšujícím 2 a půl milionů pojištěnců, podléhajících dozoru ÚSP; z toho bylo 190 okresních pojišťoven (s počtem skoro 2 milionů pojištěnců), 48 zemědělských pojišťoven (s 220 tisíci pojištěnci), 24 závodních (35 tisíc členů), 34 tzv. společenstevních (se 105 tisíci), 2 spolkové (63 tisíc) a 9 tzv. pomocných pojišťoven (se zhruba 80 tisíci pojištěnci). Vedle toho tři pojišťovny (se 125 tisíci) podléhaly dozoru ministerstva sociální péče, dále přes 11 tisíc zaměstnanců spadalo pod 19 pojišťoven (od roku 1929) tabákového průmyslu a dalších 8 pojišťoven si zachovávalo označení bratrské (s počtem 144 tisíc pojištěnců). Svoji zvláštní organizaci si zachovala Jednota zemědělských nemocenských pojišťoven Republiky československé, sdružující 168 tisíc zaměstnanců v 84 nemocenských pojišťovnách.

Jak již bylo konstatováno v předcházejícím autorově článku,<sup>13</sup> pro ekonomický vývoj českých zemí s výrazně proexportní politikou znamenala první léta hospodářského obratu (1924–1925) i další zlepšení sociálního postavení zaměstnanců a pokles nezaměstnanosti.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 12–13.

<sup>9</sup> Podrobný výklad zákona přináší práce: MIMRA, S.: *Systém nemocenského, invalidního a starobního pojištění dělníků podle zákona o sociálním pojištění*. Praha 1936.

<sup>10</sup> Blíže: *Dvacet let Ústřední sociální pojišťovny*. Praha 1946. Též: HOUSER, J.: *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky*. Praha 1968, s. 58–65.

<sup>11</sup> Antonín Hampl (1874–1942), český a československý odborový funkcionář (tajemník Svazu československých koedukátníků) a politik, poslanec parlamentu ČSR, ministr (1919–1920), v letech 1924–1938 předseda ČSDSD (sociální demokracie), za druhé republiky předseda Národní strany práce; v letech okupace se zapojil do domácího odboje, zatčen gestapem, v Berlíně umučen.

<sup>12</sup> Podrobněji: DEYL, Z.: *Vývoj dělnického sociálního pojištění v Československu v letech 1924–1938*. In: ČSČH, 1976, č. 4, 508–523.

<sup>13</sup> ČAPKA, F.: *Státní sociální politika a odbory v českých zemích v první fázi poválečného vzestupu (1923–1925)*. In: Sborník prací Pedagogické fakulty Masarykovy univerzity, řada společenských věd, roč. 29, 2015, č. 2, s. 103–113. Tam rovněž detailněji připomenuty otázky kolem podpory v nezaměstnanosti (gentský systém) a zákona o invalidním a starobním pojištění.

V roce 1924 nastalo období velkého hospodářského vzestupu představované růstem čs. ekonomiky o 10,6 %.<sup>14</sup> Tento vzestup pokračoval ve dvou vlnách oddělených krátkým a nepříliš hlubokým poklesem v roce 1926 (ve starší literatuře označovaným jako tzv. mezikrise), která postihla jen některá odvětví (jako oblast investiční činnosti) a také zahraniční obchod.<sup>15</sup> Pokles byl vyvolán razantním nástupem německé konkurence na balkánských a středoevropských trzích.<sup>16</sup> Od roku 1927 můžeme jako druhou vlnu zaznamenat opětovný růstový trend, kdy právě tento rok je historiky označován jako mezník „nejdravějšího rozmachu konjunktury“, který se svými důsledky odrazil i do ostatních sfér společenského života.<sup>17</sup> Hrubý domácí produkt (HDP) dosáhl 10 %, v dalších dvou letech (1928 a zejména 1929) konjunktura vrcholila: v roce 1928 došlo k 12 % zvýšení, o rok později HDP dosáhl 152 % předválečné úrovně, přičemž průmysl stoupl o 41 % a zemědělství o 28 %). Rokem 1929 došlo ke zlomu. Prakticky nulový růst exportu v tomto roce pak předznamenal konec konjunktury a následný příchod velké hospodářské krize.<sup>18</sup>

Nejvýznamnějším pozitivem hospodářského vývoje ve dvacátých letech nebyl ani tak kvantitativní růst průmyslu a zemědělské výroby i terciálního sektoru, ale jejich modernizace a budování moderní infrastruktury. Technický pokrok se opíral o hromadné využití převratných vynálezů z konce 19. století. Investiční činnost probíhala ve dvacátých letech ve třech vlnách, poslední v letech 1928–1930. Dominantní postavení v hospodářství republiky zaujímal sektor průmyslu a živností, který tvořil již téměř polovinu národního důchodu; pro srovnání: podobně tomu bylo v sousedních státech, v Německu a v Rakousku, a také v nejvyspělejších západoevropských zemích. Naopak podstatně nižší podíl tohoto sektoru vykazovalo Polsko, Maďarsko, Rumunsko a Jugoslávie (mezi 20–30 %).

Hospodářská konjunktura v druhé polovině dvacátých let se odrazila i ve vysoké zaměstnanosti a vzestupu mezd. I když racionalizace uvolňovala v některých výrobních oblastech větší množství pracovníků, stačila je pohlcovat rozšiřující výroba a také sféra služeb. Počet nezaměstnaných se pohyboval okolo hranice, která byla považována za „nezbytné minimum“; v druhé polovině roku 1927 bylo úředně evidováno necelých 40 tisíc nezaměstnaných (0,8 %), v říjnu následujícího roku (1928) to bylo dokonce jen necelých 30 tisíc (0,45 %); pro srovnání: v nejhlubším roce nastávající krize (1933) tvořili nezaměstnaní 11,3 % práce činných osob. Stoupaly mzdy a platy. Po prudkém, více než 30 % poklesu nominálních mezd v letech 1922–1923, který byl reakcí na zhodnocení nominálních mezd při deflaci, stoupaly mzdy a platy. Zvyšovala se nejen spotřeba a životní úroveň širokých vrstev obyvatelstva, ale zvětšovala se i kapacita vnitřního trhu.

Zhruba od poloviny dvacátých let se začal poválečný sociálně reformní konsensus rozpadat. Již sedmá republiková vláda Antonína Švehly (9. 12. 1925–18. 3. 1926) ve svém programovém prohlášení označila sice „veliké dílo sociálního pojištění dělnického“ za vrchol sociálně politické činnosti republiky a slíbila řešit potřebné kroky k jeho uvedení do života, současně však nastoupila stabilizační kurs s daňovými opatřeními ve státě.<sup>19</sup> Po zhruba šestiměsíčním účinkování úřednického kabinetu Jana Černého (březen–říjen 1926) pokračova-

<sup>14</sup> LACINA, V.: *Dynamika průmyslového rozvoje v meziválečném Československu*. In: ČČH, 94/1996, s. 287.

<sup>15</sup> HOTOWETZ, R.: *Naše hospodářství roku 1926 a jeho další vývoj*. Praha 1927.

<sup>16</sup> V. Lacina se domnívá, že se jednalo o „zakolísání“ běžné v tržní ekonomice. LACINA, V.: *Zlatá léta čs. hospodářství 1918–1929*. Praha 2000, s. 85–95. Též: BRADÁČ, Z.: „Zlatá“ dvacátá léta. Praha 1983.

<sup>17</sup> KÁRNÍK, Z.: *České země v éře první republiky (1918–1938) Díl první. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1929)*. Praha 2003, s. 421.

<sup>18</sup> LACINA, V.: *Tempo růstu a etapy rozvoje hospodářství v meziválečném Československu*. In: ČČH, 93/1995, s. 233.

<sup>19</sup> Blíže: *Národní shromáždění Republiky československé v prvním desetiletí*. Praha 1928.

la nová občanská koalice vedená opět Švehlou (říjen 1926–únor 1929) v nastoupeném kursu. Jednalo se o první „čistě“ pravicovou vládu (tedy bez socialistů), složenou z agrárníků, lidovců, národních demokratů, živnostníků, dvou německých stran (agrárníků a lidovců) a slovenských luďáků. Sociální demokracie sice do svého „akčního programu“ zařadila nové sociální požadavky, jako starobní pojištění, závaznost kolektivních smluv, podporu stavební činnosti, zdravotní pojištění zemědělských dělníků a podobně, avšak k jejich prosazení byla z vlády vlastní neakceschopností vyřachována.

Vláda občanských stran „slyšela“ na stížnosti ze strany drobných a středních podnikatelů (organizací průmyslníků a obchodníků), že pojistné pro ně představuje nadměrné zatížení. Zvláště u nich (a také u statkářů) docházelo k bojkotu zákona; zaměstnavatelé začali hromadně odhlašovat učně a čeled' z nemocenských pojišťoven, i když je nadále zaměstnávali. Zejména živnostenská středostavovská strana organizovala protestní akce proti pojištění, když požadovala jeho zavedení jako dobrovolné a dokonce usilovala o zachování nemocenského pojištění jen v některých oborech.<sup>20</sup> Podobně agrárníci požadovali alespoň snížení pojišťovacích příspěvků pro statkáře a vrácení válečných půjček. Společně s lidovci navrhovali, aby sociální pojištění bylo pro zemědělské dělnictvo zrušeno nebo prohlášeno za dobrovolné. Využívali k tomu i tlaku svých odborových ústředí.<sup>21</sup>

V senátu již 14. října 1926 navrhoval agrárník Václav Donát, aby byl zřízen zvláštní sociálně pojišťovací výbor, jehož hlavním úkolem by bylo provést novelizaci zákona o sociálním pojištění. Senát tento návrh přijal a výbor zvolil. Následně dne 18. listopadu téhož roku podává lidovecký poslanec Josef Šamalík v poslanecké sněmovně návrh, aby se sociální pojištění novelizovalo a „zlevnilo“. Dne 1. ledna 1927 přinášejí deníky vládních stran novoroční články, ve kterých se žádá novelizace pojištění. Tak například v agrárním *Venkově* je publikován článek poslance Jana Dubického, v němž se žádá, aby se pojištění vztahovalo na zaměstnance teprve od 17 let, a aby „odpovídalo hospodářským možnostem naší finanční síly a výroby i potřebám státním“. V *Národních listech* Karel Kramář argumentuje, že „nemáme ani prostředků, ani jakékoliv možnosti, abychom vyhazovali zbytečně peníze na správu sociálních institucí“.

Trvalo pak celý rok, než 25. října 1927 přišel do vlády ministr sociální péče, lidovec Jan Šrámek, s návrhem reformy, která předpokládala vyloučení z invalidního a starobního pojištění dělníky mladší 16 let (v úhrnném počtu zhruba 144 tisíc), domácí dělníky (v počtu asi 250 tisíc osob) a rovněž všechny sezónní dělníky (okolo 600 tisíc), čímž by se okruh pojištěnců snížil asi o dvě pětiny; celkově by zhruba jeden milion dělníků byl zbaven invalidního a starobního pojištění. Předloha navrhovala také snížit nemocenské podpory dělníkům, kteří nebyli plně zaměstnáni, zemědělské čeledi a pomocnicím v domácnosti. K dosavadním čtyřem třídám invalidního a starobního pojištění měla být zřízena nová, pátá třída pro zaměstnance s nejnižší mzdou. Tento návrh novely celkově snižoval dělnické důchody téměř jedné čtvrtině sociálně nejslabších pojištěnců a naopak vyhovoval požadavkům zaměstnavatelů, kterým snižoval pojistné příspěvky. Šrámkova novela snižovala dělnické důchody

<sup>20</sup> *Svépomoc*, roč. 33/18, 15. 9. 1926, s. 279. Též: WINTER, L. – ŠTERN, E.: *Útoky na sociální pojištění*. Praha 1927. Též: POPEL, Z.: c. d., s. 40–42.

<sup>21</sup> V roce 1925 vznikla sloučením dvou českých a dvou slovenských odborových jednot zemědělských a lesnických zaměstnanců nová odborová centrála – Republikánské ústředí zaměstnancké (někdy označované jako „zelené odbory“), jež z původního počtu zhruba 50 tisíc členů v roce založení (1925) dosáhla na konci roku 1929 výše přes 78 tisíc. Lidová strana se odborově opírala o Říšskou všeodborovou komisi křesťanskosociální, která se utvořila po vzniku ČSR sloučením dvou již před válkou existujících ústředí; v roce 1929 dosahovala její členská základna čísla přes 83 tisíc. Podrobněji: ČAPKA, F.: *Odbory v českých zemích v letech 1918–1938*, c. d., s. 37–40, 80–81.

24 % pojištěnců až o 600 Kč ročně, a to především těm nejhudším a sociálně nejslabším. Vláda dále navrhovala, aby v představenstvech a dozorčích výborech pojišťoven měli zaměstnavatelé paritní zastoupení s pojištěnci.

Šrámkův návrh vyvolal projevy nesouhlasu dělnictva. První negativní reakce se objevily z iniciativy reformistických odborů od jara 1927, tedy ještě před vyhlášením návrhu. Na sjezdu zástupců odborových organizací Československé obce dělnické (ČOD), Odborového sdružení československého (OSČ) a Mezinárodního všeodborového svazu (MVS) svolaného na 2. duben 1927 na Slovanský ostrov do Prahy, se mj. požadovala samospráva ve všech pojišťovacích ústavech a odmítala se jakákoliv změna ve stávajícím finančním rozložení.<sup>22</sup> Přesto můžeme konstatovat, že boj dělnictva proti novelizaci zákona se rozvíjel povětšinou živelně. Od listopadu 1927 se vytvářely v řadě měst společně „obrné výbory“ složené ze zástupců socialistických stran a reformistických odborových organizací (mnohde i za účasti komunistických odborářů). Tak tomu bylo například ve Dvoře Králové, v Jihlavě, v Kladně, v Mladé Boleslavi, v Kolíně a v Bohumíně; celkem bylo zaznamenáno na 120 těchto protestních akcí. Snaha po jednotném postupu byla mnohdy sabotována komunistickými zástupci v MVS.<sup>23</sup> V Brně se konala 17. listopadu 1927 společná schůze odborových organizací českých i německých reformistických stran a Čsl. obce legionářské, na níž byl dohodnut společný postup proti zhoršení sociálního pojištění. Poprvé se koncem roku 1927 sešli i zástupci odborových ústředí, a to nejdříve 24. listopadu, podruhé 3. prosince.

Situace vedla 10. ledna 1928 Švehlovu vládu „panské koalice“ ke svolání porad o vládní novele. Agráři mezitím pokračovali v organizování protestních rezolucí venkovských obcí. Další měsíce byly poznamenány intenzivním jednáním v parlamentě. K vyvrcholení protestních akcí došlo od února 1928. Manifestovalo se zejména v Praze, a to na Václavském náměstí, na Staroměstském náměstí, na Smíchově, ve Vysočanech a v Libni. Reformistické odborové ústředny uspořádaly 28. února na Slovanském ostrově v Praze společný mítink.

Po těchto velkých „akcích ulice“ se vláda dala na ústup. Vedle toho byla pověřena odborná komise při ÚSP projednáváním sporných otázek. Po sérii schůzek se zaměstnavatelé a po poradách mezi zástupci OSČ, ČOD a Ústředního svazu průmyslníků bylo dosaženo dohody, v níž byly uplatněny některé dílčí požadavky reformistických stran a odborů. Dne 20. června 1928 se sešli agráři Bradáč a Malík, národní demokrat Kramář, lidovec Dolanský a zástupce německých stran poslanec Stenzel se sociálními demokraty Hamplem a Wintrem a s národními socialisty Tučným a Frankem, aby uzavřeli kompromisní dohodu o způsobu řešení novely sociálního pojištění. Nový vládní návrh vypracovaný na podkladě tzv. návrhu odborné komise v sociálně politickém výboru poslanecké sněmovny byl v září t. r. projednáván v plénu poslanecké sněmovny.<sup>24</sup>

Novela zákona byla přijata 12. října 1928 v senátu (vyslovilo se pro ni 72 senátorů, proti bylo 48 hlasů opozice) a následně 8. listopadu 1928 i v poslanecké sněmovně jako č. 184

<sup>22</sup> Uvedené tři české odborové centrály disponovaly v sledovaném období (1926–1929) nejsilnějšími členskými základnami: z celkového průměrného počtu odborářů 1 650 tisíc členů bylo v OSČ organizováno zhruba 365 tisíc (22 %), k ČOD se hlásilo 290 tisíc (18 %) odborářů a k MVS 165 tisíc (10 %). Přesněji: ČAPKA, F.: *Odbory v českých zemích v letech 1918–1938*. Brno 2008, s. 83. Též: Archiv Českomoravské konfederace odborových svazů (dále jen A ČMKOS), *Odborové hnutí ČOD v letech 1924–1926*, Praha 1927; *Odborové hnutí ČOD v letech 1927–1930*. Praha 1931.

<sup>23</sup> Tamtéž, *Hospodářské poměry, sociální politika a odborové hnutí v letech 1926–1929. Zpráva k IX. sjezdu OSČ ve dnech 21.–24. 9. 1930*. Praha 1930, s. 143–148.

<sup>24</sup> Byla to zejména sociální demokracie, která v propagandě argumentovala, že jejím přičiněním a také zásluhou s ní těsně spojeným OSČ byla vláda nucena zmírnit zhoršující se podmínky zákona, které se zejména dotýkaly pojištění domácích dělníků a mladistvých; u domácích dělníků měli být vyloučeni z pojištění jen ti, kteří nevydělávali více než 60 Kč týdně, u sezónních dělníků se vyloučení z pojištění týkalo těch, kteří pracovali v roce nejvýše 90 dnů v roce.

Sb. z. a n. Konečný verdikt přinesl podpis prezidenta republiky T. G. Masaryka. Touto tzv. první novelou sociálního pojištění byl doplněn zákon ze dne 9. října 1924, č. 221 Sb. z. a n. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Z obsahu novely upozorníme zejména na vynětí ze starobního a invalidního pojištění těch osob, které nepřekročily 16. rok svého věku a které vstoupily do námezdního poměru teprve po 1. lednu 1929. Na druhé straně původní zákon přinesl několika pozitivních změn, zejména ve zkrácení čekací doby, v zavedení „výbavného“ a ve snížení nároku na vdovský důchod.<sup>25</sup> Podle takto platného zákona se vztahovala pojistná povinnost v pojištění na všechny osoby, které vykonávaly práce nebo služby na základě smluveného pracovního, služebního nebo učňovského poměru, pokud tyto práce nebyly vykonávány jako vedlejší nebo příležitostné zaměstnání. Pojištěnci byli zařazeni do 10 mzdových tříd, a to tak, že do nejnižší 1. třídy patřili ti, kdož dostávali denní mzdu menší než 6 Kč, a naopak do nejvyšší 10. třídy náleželi všichni ti, kteří pobírali denní mzdu vyšší než 34,50 Kč.<sup>26</sup>

Pojištění zaměstnanců bylo doplněno pojištěním osob samostatně hospodařících. Zatímco zákonem o pojištění zaměstnanců bylo upraveno společné pojištění invalidní a starobní s pojištěním nemocenským, omezilo se pojištění osob samostatně hospodařících jen na pojištění invalidní a starobní. Bylo nadále postaveno na bázi dobrovolnosti, která byla zakotvena již v článku IX. novely o nemocenském pojištění z 15. května 1919, č. 268 Sb. z. a n.<sup>27</sup>

Pojištění pro případ nemoci, které bylo uzákoněno pro dělníky a pro soukromé zaměstnance vůbec, bylo rozšířeno i na zaměstnance veřejné správy, a to zákonem z 15. října 1925, který vstoupil v platnost 1. srpna 1926. Podle něho byli pojištěni civilní zaměstnanci „ve službách státu“, tedy příslušníci četnictva, učitelé obecných a občanských škol, zaměstnanci ve státní správě zemí, okresů a obcí, a také zřizenci fondů, korporací i ústavů jimi spravovanými. Vládním nařízením z 16. července 1926 č. 144 Sb. z. a n. byla pojistná povinnost rozšířena i na duchovní. Vládním nařízením z téhož dne, č. 145 Sb. z. a n. bylo stanoveno nejnižší pojistné na částku 16 Kč, nejvyšší pak na 50 Kč.<sup>28</sup>

Po přijetí zákona o dělnickém pojištění se stala naléhavou reforma penzijního pojištění soukromých zřizenců, která byla naposled upravena zákonem ze dne 5. února 1920. Zejména platové třídy se staly neudržitelnými, neboť zvláště starším zaměstnancům nezajišťovaly žádné dostatečné zaopatření. Vytvořené dva parlamentní výbory k projednávání této problematiky společně se zvláštní meziministerskou komisí, vzniklou u Všeobecného penzijního ústavu, připravovaly odborný návrh na reformu penzijního zákona. Vedle toho pracovaly další dva podvýbory, z nichž jeden se zabýval otázkou penzijního pojištění, a druhý otázkou nemocenského pojištění soukromých zaměstnanců. Výbory zasedaly až do počátku roku 1929, kdy ukončily svou práci. Nový přijatý zákon č. 26 z 21. února 1929 pro soukromé zaměstnance ve „vyšších službách“ rušil dosavadní zákony a postavil jejich pojištění na nové základy. Těmto osobám byly zvýšeny dosavadní vyplácené dávky a došlo u nich k zavádění nových finančních položek, jako vdovských důchodů, důchodů rodičů, nemocenského pojištění důchodců a výbavného provádajícím členkám. Rovněž byl rozšířen okruh pojištěnců o nové profesní kategorie,

<sup>25</sup> Čekací doba byla zkrácena na 100 týdnů, pro ženy-pojištěnky byla zavedena jednorázová dávka coby „výbavné“ pro vstupu do manželství. Vdovský důchod také náležel vdově starší 65 let nebo vdově, která pečovala nejméně o dvě děti, které měly nárok na sirotčí důchod. Počet mzdových tříd byl zvýšen o jednu třídu a zvyšovací částky byly stanoveny pro každou mzdovou třídu pevnými částkami, a to od 0,60 Kč do 1,75 Kč za příspěvkový týden ročně.

<sup>26</sup> POPEL, Z.: c. d., s. 48–56.

<sup>27</sup> DOBIÁŠ, K.: c. d., s. 43–44, 55–60.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 47–49.

například o zaměstnance divadelních podniků, jasněji omezoval povinnosti pojištěnců v kategorii obchodních zástupců a dalších menších pracovních kategorií. Bylo stanoveno 11 tříd služného, a to až do nevyšší započitatelného ročního služného 42 tisíc Kč (dosud bylo 16 tříd, s nevyšší částkou 9 tisíc Kč).

Když byly zákonem o sociálním pojištění (ze dne 9. října 1924) vyloučeny osoby starší 60 let z pojišťovací povinnosti, a tudíž také z nároku na důchod, domáhalo se OSČ, aby došlo zvláštním zákonem k starobní podpoře pro tyto přestárlé vyloučené občany z pojištění. OSČ vydalo 29. dubna 1926 prohlášení („dobrozdání“), které v upravené podobě bylo nakonec 21. března 1929 přes odpor vládních poslanců parlamentem schváleno v podobě zákona č. 43. Podstatou tohoto zákona bylo poskytování starobní podpory osobám, které dovršily 65. roku věku ve výši 500 Kč ročně.<sup>29</sup>

Hospodářská konjunktura přinášela vedle uspokojování nad lepšícími se hospodářskými poměry i odpor vůči stupňování intenzity práce a dalším jevům, které provázely racionalizaci práce.<sup>30</sup> Odborové centrály svými kritickými postoji upozorňovaly na řadu neduhů, a to zejména ve zdravotní péči zaměstnanců, které sebou přinášel technický rozmach a modernizace výroby. Zvyšování produkce vedlo jak ke snižování počtu zaměstnanců, tak k zániku mnohých podniků, což ve svém důsledku znamenalo, že se zcela nepodařilo odstranit nezaměstnanost. Když se na podzim 1926 projevil vzestup nezaměstnanosti a současně nárůst cen základních životních potřeb, předložila 14. září t. r. delegace OSČ spolu se zástupci nejsilnější německé odborové ústředny Zentralgewerkschaftskommission des deutschen Gewerkschaftsbundes in der Tschechoslowakei (DGB, v roce 1927 se obě tyto sociálně demokraticky orientované centrály spojily) premiéru Janu Černému „pamětní spis“.<sup>31</sup> V něm se upozorňovalo na neutěšené poměry v českých zemích, zejména pak v pohraničí, a to v hornictví (od roku 1924 bylo propuštěno 21 710 zaměstnanců oboru), dále v textilním průmyslu (s pronikavým vývozním charakterem), v kovoprůmyslu, ve sklářském, stavebním i kožedělném průmyslu; tam všude docházelo k zastavení výroby řady firem a k stálému omezování výroby.<sup>32</sup>

Již předtím se ozývaly reformistické odbory proti Černého vládě, která převzala „stabilizační program“ předchozího Švehlova kabinetu a rozšířila jej o některá další úsporná opatření. Jednalo se zejména o zavedení pevných agrárních (obilních) cel, o tzv. kongruu (státní záruku minimálních platů duchovních), o daňovou reformu a o zavedení 18-měsíční vojenské prezenční služby. Proti nim se zvedla v prvních měsících roku 1926 vlna demonstrací a protestních stávek, na jejichž organizování se podílely reformistické odbory. Hnutí odporu pokračovalo i po pádu Švehlova kabinetu.

Odboroví předáci OSČ za účelem snížení přímých daní jednali na ministerstvu financí, přičemž se jim podařilo dosáhnout v dubnu 1927 vydání výnosu ministerstva o úlevách při placení daní z příjmu, předepsaných z pevných služebních požitků, tj. pro úředníky a zřízence. OSČ také intervenovala ve věci sanace hornického pojištění, protože hornické bratrské pojišťovny hospodařily (s výjimkou mostecké pojišťovny) s finančním schodkem. Sanační

<sup>29</sup> A ČMKOS, *Hospodářské poměry, sociální politika a odborové hnutí v letech 1926–1929*, c. d., s. 142.

<sup>30</sup> Tamtéž. V zápise ze zasedání tohoto sjezdu OSČ se na s. 78 v projevu generálního tajemníka OSČ R. Tayerleho uvádí: „Racionalizace tak, jak se u nás často provádí, znamená jen větší vykořisťování pracovní síly a větší nezaměstnanost.“ Podle něj bylo třeba bránit se racionalizaci, „jež nepřispěje k pravidelnějšímu zaměstnání, vyšší mzdě a levnější ceně výrobku“.

<sup>31</sup> Nejsilnější německá odborová centrála DGB měla evidováno v druhé polovině dvacátých let (před sloučením s OSČ) zhruba 200 tisíc členů.

<sup>32</sup> K problematice nezaměstnanosti v letech první republiky: NEČAS, J.: *Nezaměstnanost a podpůrná péče v Československu*. Praha 1938.



akce byla schválena ministerskou radou již v únoru 1927, kdy byl upraven návrh na důchodový věk 65 roků; dosud byl stanoven na 55 roků a 30leté zaměstnání v hornictví nebo na 60 let věku a 15 let práce v oboru. K zhoršení mělo dojít ještě v nároku na vdovský důchod (dosud byl bezpodmínečný), po změně měl nastat při invaliditě vdovy nebo v 65. roku jejího věku nebo při péči o dvě a více dětí. Horníci připravovaná sanační opatření odmítali a na podporu svých postojů dokonce vyhlásili na den 24. března 1927 jednodenní všeobecnou stávkou.<sup>33</sup> Podobně se OSČ postavilo proti záměru ministerstva železnic zdražit jízdné o 20 %. Stálou podporu odborářů vyvolávala úprava platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců, která již od roku 1925 byla v popředí pozornosti vedení OSČ; k vyvrcholení aktivit v této oblasti došlo v roce 1926.<sup>34</sup>

Uvedené kroky obou českých socialistických odborových centrál (OSČ i ČOD) korespondovaly s představami lídrů sociální demokracie a národně socialistické strany, že skončilo období velkých sociálních zápasů. Nyní (prý) nastupuje doba, kdy hlavním úkolem dělnictva by se mělo stát zvyšování účasti odborových předáků v hospodářských orgánech na organizaci a řízení výroby. Touto cestou měl být zajištěn přechod k „hospodářské demokracii“. V souvislosti s tím se dostávala do popředí i otázka účelnosti stávek a podobných nátlakových aktivit. Odboroví předáci zdůrazňovali cestu jednání se zaměstnavateli a státními orgány jako schůdnost k dosažení potřebných sociálních a mzdových priorit. Řada odborových bossů zasedala v nejvyšších zákonodárných a výkonných státních orgánech.<sup>35</sup>

Z předchozího výkladu vyplývá, že díky zavedení zákona o invalidním a starobním pojištění dělníků, vdovských a sirotčích důchodů a výbavného se Československo zařadilo mezi přední státy v Evropě v oblasti sociální politiky. Přispěla k tomu i skutečnost, že do konce roku 1928 československý stát ratifikoval devět mezinárodních smluv o ochraně dělnictva, v lednu téhož roku pak byly zaregistrovány další dvě úmluvy o nemocenském pojištění.<sup>36</sup> Těmito jedenácti úmluvami zaujalo Československo 13. místo ve světovém srovnání.<sup>37</sup> Vedle těchto úmluv usnesených na mezinárodních konferencích byly sjednány některé další úmluvy v oboru sociálního pojištění, ve věci odškodnění pracovních úrazů, podpor v nezaměstnanosti apod. Právě ve „zlatých letech“ prosperity, tj. v době hospodářské konjunktury ve druhé polovině dvacátých let, se povinné nemocenské pojištění vztahovalo přímo na 3 a půl milionu zaměstnanců plus i na jejich rodinné příslušníky. Dohromady tak bylo „pod deštníkem“ pojištění v případě nemoci zahrnuto přes sedm milionů obyvatel, tedy přibližně jedna polovina všech občanů republiky.

doc. PhDr. František Čapka, CSc.  
Katedra historie  
Pedagogická fakulta MU  
Poříčí 9  
603 00 Brno  
Česká republika  
e-mail: capka@ped.muni.cz

<sup>33</sup> A ČMKOS, *Hospodářské poměry, sociální politika a odborové hnutí v letech 1926–1929*, c. d., s. 142–144.

<sup>34</sup> *Odborové sdružení československé*, roč. XXXI, 1927, č. 13–14, s. 167–169.

<sup>35</sup> ČAPKA, F.: *Odbory v českých zemích v letech 1918–1948*, c. d., s. 84–94.

<sup>36</sup> NEČAS, J.: *20 let sociální péče v Československé republice*, c. d., s. 80–81.

<sup>37</sup> Na 1. místě stálo Lucembursko (podepsalo 25 úmluv), následované Belgií (19), Bulharskem (16), Kubou (16), Estonskem (15), Lotyšskem (14), Polskem (14), Anglií (13), Maďarskem (13), Francií (12), Itálií (12), Jugoslávií (12). Blíže: DEYL, Z.: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*. Praha 1985, s. 103. Tentýž: *Sociální politika Československa v české dobové literatuře 1918–1938*. In: Sborník k dějinám 19. a 20. století, 2/1972, s. 148–166.