

**PODÍL ČESKÝCH ODBORŮ NA ROZVOJI
SOCIÁLNĚ POLITICKÝCH AKTIVIT V POČÁTEČNÍM OBDOBÍ
ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY (1918–1923)**

FRANTIŠEK ČAPKA

The main activities of trade union headquarters in the new Czechoslovak state became enforcement of partial requirements, mainly in the field of social legislation and in the field of wages and employment, thus significantly social orientation. During the First Republic, the trade union centrals became a partner of employers and state authorities in discussions in social policy. The contribution approximates the share of trade unions (of different orientation) in the establishment of the foundations of a new social policy of the state, leading to cooperation of state and voluntary social care, which was reflected in the growing employees confidence in trade unions, expressed in an increase in membership.

Key words: Trade Unions; Social Policy; Welfare State; Social Legislation; Social Care.

S ukončením „Velké války“ a s vytvořením samostatného československého státu se v novém politicko-ekonomickém uspořádání změnily podmínky pro fungování jednotlivých organizačních struktur odborového hnutí. Nově vzniklá Československá republika byla hospodářsky a technicky nejvyspělejším nástupnickým státem bývalé rakousko-uherské monarchie; připadala jí sice jen asi šestina plochy Předlitavska a 36 % obyvatelstva (asi 20 % z celého mocnářství), tedy z 28 milionů obyvatel Předlitavska asi 10,063 milionu v českých zemích (6,713 milionu v Čechách, 2,605 milionu na Moravě a 0,745 milionu ve Slezsku), ale na jeho území se nacházelo odhadem zhruba 65–75 % výrobní kapacity průmyslu Předlitavska, v klíčových oborech (jako v dolování i hutní výrobě) to bylo podstatně více (85–90 %). Postavení českých zemích v mocnářství dokládají další čísla: k roku 1914 disponovaly české země 41,2 % hrubého národního jmění Předlitavska a asi 32,1 % podílu na hrubém národním jmění celého soustátí. V přepočtu na jednoho obyvatele byl občan českých zemí bohatší (3 510 K) než průměrný obywatel Předlitavska (3 208 K).¹

České země (Čechy, Morava, Slezsko) jako součást Předlitavska měly v té době průmyslově agrární charakter, když podíl obyvatel spjatých s prací v průmyslu a řemeslech převyšoval podíl zemědělského obyvatelstva (39,9 % oproti 34,4 %). Vývoj zaměstnanosti směrem k průmyslovému a řemeslnému odvětví pokračoval i ve dvacátých letech, a to i v rámci celé republiky, kdy i v tomto srovnání překonal v roce 1930 počet zemědělského obyvatelstva (34,9 % oproti 34,6 %); bylo to způsobeno rapidním snížením počtu zemědělských pracovních sil v českých zemích (na 25,5 %).² Z dalších statistických čísel vyplývá, že v tomto počátečním období před-

¹ KÁRNÍK, Z.: *České země v éře První republiky (1918–1938)*, díl první. *Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1938)*. Praha 2003, s. 197–203. Podrobněji: LACINA, V.: *Formování československé ekonomiky 1918–1923*. Praha 1990, s. 169–172. Týž: *Problémy odvětvové struktury československého průmyslu letech 1918–1930*. In: *Československý časopis historický*, roč. 24, 1976, č. 8, s. 821–850. Týž: *Úloha hospodářské politiky při vytváření nové československé ekonomiky (1918–1923)*. In: *Politický systém a státní politika v prvních letech existence Československé republiky (1918–1923)*. Praha 1990, s. 63–102. KUBŮ, E. – PÁTEK, J.: *Mýtus a realita hospodářské vyspělosti Československa mezi světovými válkami*. Praha 2000.

² Propočteno podle *Statistické příručky Republiky československé*, II. Praha 1925, s. 401, a *Statistické ročenky Republiky československé*, IV. Praha 1932, s. 13–14.

stavovalo průmyslové dělnictvo v českých zemích společenskou sílu mimořádného významu, bez níž by nebyla myslitelná sociální rovnováha společnosti.³ S tím souvisela poměrně vysoká koncentrace výroby v českých zemích (na rozdíl od Slovenska a Podkarpatské Rusi) a samozřejmě i samotná koncentrace dělníků ve velkých závodech. To byly přirozené a objektivně dané předpoklady pro vysokou odborovou organizovanost v českých zemích, která měla za následek vyšší předpoklady pro úspěšnost při vyjednávání o pracovních, sociálních i mzdových požadavcích. Dělnictvo velkých závodů mělo na druhou stranu proti sobě silnější a dobře kartelově organizované protivníky. Přitom dělnictvo tvořilo sociálně složitý strukturovaný celek: muže, ženy (ty tvořily v prvních poválečných letech v důsledku jejich předchozího válečného nasazení do továren okolo 25 % všech zaměstnanců v průmyslu), mladistvé, sezónní a příležitostné dělníky, tzv. kovorolníky, stejně jako dělníky nezaměstnané, případně roztríděné podle míry kvalifikovanosti. Tento základní informační přehled o podobě české (československé) ekonomiky, toto „rakouské dědictví“, zde připomínáme proto, abychom si přiblížili předpoklady i možnosti pro fungování odborového hnutí, které bylo přirozeně bezprostředně propojeno s charakterem zaměstnanosti obyvatelstva.

Směrem k odborové organizovanosti a také sociálního tlaku na kapitálové elity dominovali zaměstnanci v odvětvích kovo, hornictví, doprava (zvláště „modrá armáda“ železničářů) a také textil (i přes vysoké procento zaměstnaných žen). Zvláštní postavení, vyplývající z postavení na počátku prvních odborových organizací, zaujímali zaměstnanci v oblasti polygrafie, jejichž organizace patřily k odborovým elitám.

Z bývalého předlitavského uspořádání se do nového státu přenesla nejednotnost a roztržitost v odborovém hnutí v českých zemích, což se postupně ještě více prohloubilo tím, že prakticky každá větší politická strana disponovala „svou“ odborovou ústřednou, přičemž se však obecně deklarovala jejich nezávislost na politické straně, jejich přísná neutralita a apolitičnost. Podstatnou část odborového hnutí představovaly v českých zemích po roce 1918 v zásadě tři největší centrály. Jejich členskou základnu tvořili převážně průmysloví dělníci, podchycující zhruba 75 % členstva z celkového počtu všech odborářů. Již před rokem 1918 to bylo *Odborové sdružení československé* (po roce 1918 „československé“, OSČ), politicky propojené s autonomistickou Československou sociálnědemokratickou stranou dělnickou (ČSDSD), *Česká obec dělnická* (ČOD), provázaná na Českou stranu národněsociální (ČSNS), a *Zentralgewerkschaftskommission des deutschen Gewerkschaftsbundes* (DGB), spjatá s *Deutsche sozialdemokratische Arbeiterpartei* (DSAP).⁴

Činnost odborových organizací během první světové války byla omezována četnými výjimečnými opatřeními a nařízeními vojenské i civilní správy; podobně i pracovní poměry zaměstnanců byly upravovány podle nařízení vojenských a státních orgánů a rovněž pracovní poměr byl striktně regulován podle rozkazů vojenských a státních úřadů. Narůstaly státní zásahy do celé oblasti sociální sféry, o čemž mj. svědčí aktivování ministerstva sociální péče k 1. lednu 1918 v předlitavské vládě E. v. Seidlera, jehož řízením byl pověřen Viktor Mataja. Do kompetence nově vzniklého ministerstva (o jeho zřízení bylo rozhodnuto 1. června 1917) patřily

³ V českých zemích pracovalo v roce 1921 90,2 % všech dělníků z celé republiky, z toho v Čechách 62,7 %, na Moravě a ve Slezsku 27,5 %. Blíže: KÁRNÍK, Z.: c. d., s. 509–518.

⁴ První dvě uvedené centrály představovaly v českých zemích historicky nejstarší odborová sdružení: OSČ bylo založeno na sjezdu českých odborových a vzdělávacích spolků 31. ledna 1897 v Praze a ČOD se utvořila 27. dubna 1902 také v Praze jako zastřešující organizace pro podpůrné a nacionálně orientované vzdělávací spolky. Základy německé DGB byly položeny na zemské konferenci německých odborových svazů z východních a severních Čech ve dnech 27.–28. března 1918 v Liberci. Blíže: ČAPKA, F.: *Odbory v českých zemích v letech 1918–1948*. Brno 2008, s. 13–14.

otázky péče o mládež, o válečné poškozence a o pozůstalé po obětech války, sociální pojištění, ochranné dělnické zákonodárství, zprostředkování práce, péče o nezaměstnané, vystěhovalectví a bytové otázky.

Jen ve stručnosti nahlédneme do vývoje sociální politiky v posledních desetiletích monarchie. Z počátku byl rozsah sociálních opatření skrovný a jejich praktický význam poměrně ohraničený. Sociální zásahy, vyvíjející se ve víceméně ucelený systém, byly sice z hlediska státu a podnikatelské sféry shledávány nutnými, avšak v hospodářském životě byly pocíťovány jako cizorodý prvek. Podnikatelský svět spatřoval v sociálních zásadách státu vnucenou povinnost. Realizace sociálních opatření přesto v dalším vývoji prokázala své opodstatnění. Z dlouhodobého hlediska se v hospodářství vyspělých zemí projevoval trend k posilování sociálních prvků. V celém vývoji sociální politiky však nebyly sociální reformy těmi, kdo je prosazovali, považovány pouze za prostředek k řešení sociálních problémů, ale často sloužily jako účinný nástroj v sociálně politických zápasech.

Vzorem pro vytváření sociálního systému v předlitavských poměrech se stal projekt sociálního pojištění, prosazený v Německu kancléřem Otto von Bismarckem.⁵ Rakouská vláda premiéra hraběte Eduarda Taaffeho (1879–1893) řešila sociální otázky za pomoci autoritativní a regulativní funkce státu. Prvním krokem v tomto směru byla volební reforma č. 142/1882 ř. z. ze 4. října t. r., která nejenže snížila volební census z 10 na 5 zlatých v kurii městských a venkovských obcí, čímž přinesla větší politické zastoupení maloburžoazním vrstvám, ale současně i zajistila realizaci umírněných sociálně reformních snah. Na poli pracovního zákonodárství byly nejdůležitějším výsledkem dvě novely živnostenského řádu.⁶ Podle Bismarckova příkladu přijala Taaffeho vláda soubor úrazového a nemocenského pojištění.⁷ Vývoj sociálního zákonodárství pokračoval i počátkem 20. století (starobní pojištění pro soukromé zaměstnance a pro svobodná povolání, úprava pracovních podmínek žen a mladistvých).⁸

⁵ Otto von Bismarck (1815–1898), v letech 1878–1889 v duchu známého hesla *Zuckerbrot und Peitsche* – na jedné straně protisocialistický zákon, na druhé sociální pojištění – vstoupil do historie sociální politiky. Právě jím navržené sociální pojištění mělo odvádět dělníky od revolučních nálad a připoutávat je materiální motivací k existujícímu státu. Blíže: KOTOUS, J. – MUNKOVÁ, G. – ŠTEFKO, M.: *Obecné otázky sociální politiky*. Praha 2013, s. 25–31.

⁶ Souběžně s první novelou živnostenského řádu (tzv. řemeslnickou, č. 89/1883 ř. z. z 15. 3. 1883) byla provedena počáteční opatření v oblasti dělnického zákonodárství: byly zřízeny tovární inspekce, došlo ke stanovení maximální délky pracovní doby u dospělých v hornictví (10 hodin denně), u dětí ve věku 12–14 let a u dívek do 18 let (práce jen na povrchu, ne v noci a o nedělích). Na tuto novelu navázala 8. března 1885 druhá novela živnostenského řádu (tzv. dělnická, č. 22/1885 ř. z.), stanovující denní pracovní dobu v továrnách na 11 hodin (v živnostech a v zemědělství dále platila pracovní doba bez hodinového omezení). Současně s tím byly upraveny podmínky pro pracovní přestávky a předpisy o učebním poměru a také pravidla při zaměstnávání těhotných žen; postupně byly vydávány další předpisy k práci v době nedělního a svátečního klidu (č. 21/1895 ř. z.), k živnostenské inspekci (č. 117/1889 ř. z.), k pracovnímu a živnostenskému soudnictví (č. 218/1896 ř. z.), k pracovnímu klidu 11 hod. denně pro obchodní a příbuzné živnosti (č. 19 ř. z. ze 14. ledna 1910).

⁷ Dne 28. prosince 1887 byl vydán zákon č. 1/1888 ř. z. o úrazovém pojištění dělníků v nejnebezpečnějších provozech pro případ úrazu (mj. platil až do roku 1948, kdy byl nahrazen zákonem č. 9/1948 Sb.), 1. srpna 1888 zákon č. 33/1888 ř. z. zaváděl v Předlitavsku všeobecné nemocenské pojištění dělnictva (mimo zemědělství). Původní zákon z roku 1887 byl později několikrát doplněn a rozšířen, jako zákonem z 20. července (č. 168/1897 ř. z.), zákonem z 9. srpna 1908 (č. 162/1908 ř. z.) o ručení za škody z provozování „silostrojů“ (automobilů) a dalšími dvěma zákony o rozšíření úrazového pojištění horníků (č. 363 ř. z. z 21. srpna 1917 a č. 523 ř. z. z 30. prosince 1917). Do roku 1918 bylo v Předlitavsku přijato celkem 23 nařízení o předcházení úrazům a nemocem v různých oborech výroby, 3 zákony týkající se všeobecné ochrany, 4 zákony o úpravě pracovní doby. Blíže: DEYL, Z.: *Z historie přípravy a vzniku zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří*. In: Československý časopis historický, roč. 21, r. 1971, s. 529–530.

⁸ Opatření rakouské vlády v sociální oblasti byla částečně ovlivněna novým ekonomickým směrem, který již vznikl v 70. letech 19. století („psychologická škola“) s představiteli E. Böhmem-Bawerkem (1851–1914), C. Mengerem (1840–1921) a F. von Wiesnerem (1851–1926). Na tuto národohospodářskou školu navázal první velký český

K bezprostředně nejvýznamnějším poválečným počínům v českém odborovém hnutí patřilo obnovení přerušovaných jednání mezi OSČ a ČOD z období války o možnosti sjednocení těchto dvou centrál, což bylo i odrazem české národní revoluce v říjnu 1918 a vyhlášení samostatného státu. Myšlenka odborové jednoty těchto dvou „socialistických ústředí“ uzrávala již od roku 1917 (zejména uvnitř ČOD), tak jak národněsociální strana procházela vnitřním přerodem, který na jejím sjezdu ve dnech 30. března až 1. dubna 1918 vyústil v přijetí „socialistického“ programu a ve změně názvu strany na Českou stranu socialistickou.⁹ V OSČ se objevil požadavek jednotných socialistických odborů poprvé na jeho konferenci dne 24. června 1917.¹⁰ Mezi vedeními obou odborových centrál následovalo vzájemné vyjasňování celé řady otázek, které souvisely s možným splynutím jak odborových centrál, tak výhledově i politických stran: – vzájemné vazby a podoba nové organizační odborové struktury v případě sloučení sociálnědemokratické a národněsociální strany, – budování společných „neutrálních odborů“, – míra prosazování „národních zájmů“ v národněsociální straně oproti „internacionalismu“ v sociální demokracii.¹¹ Jednání zintenzivněla prakticky hned po vyhlášení Republiky československé, avšak postupně se dostávala do „slepé uličky“. Ukazovalo se, že v obou stranách jde o mnoho více, než jen o odborovou jednotu, že jde o politické otázky, o podíl na moci ve státě. Odborové otázky se dostávaly do vleku vedení obou těchto politických stran, které se stávaly stále mocnějšími. Obklopovaly se škálou jim spřízněných a závislých organizací, z nichž právě odbory patřily k těm nejpočetnějším a také s nejnápadnějším tlakem na dělnictvo. Mezi předáky obou odborových ústředí zavládlo mnohdy přímo „bratrovražedné nepřátelství“. Sociální demokracie tradičně ovládala většinu dělnictva velkých závodů, a tak přes OSČ rozšiřovala obraz neorganizovaných dělníků a členů ČOD jako „rušitelů dělnické jednoty“. To přirozeně značně zužovalo prostor pro jednání o sloučení. Stranou zájmu odborových „bossů“ z OSČ nezůstaly ani organizace sdružující dělnictvo ostatních národností v Československu.

Již od sklonku roku 1918 byly navázány první kontakty s představiteli odborových organizací sociálnědemokratického směru na Slovensku, jejichž zástupci se sešli 29. prosince 1918 v Praze s představiteli Ústřední rady OSČ, kteří v přijatém společném prohlášení uvedli, že „spojení národa československého v jeden státní celek splňuje též dávné přání po sloučení odborových organizací v jednotný organizační svazek“.¹² Poměrně v krátké době proběhlo na Slovensku během roku 1919 několik společných porad, které vyústily v založení zemské Krajské odborové rady a všeodborového sekretariátu v Bratislavě.¹³ Naopak organizace sdružující převážně odboráře maďarské a německé národnosti na Slovensku se stavěly značně rezervovaně až

národohospodář Albín Bráf (1851–1912), přední politik staročeské strany, odborník v bankovníctví, vysokoškolský učitel a dvakrát dokonce ministr rakouské vlády. Ve své práci *Sociální politika států evropských* (1895) definuje sociální politiku jako „účinkování moci veřejné zákonodárstvím a správou ve prospěch těch společenských tříd, které procesem životním, probíhajícím na kolejích právních řádů až dosud platných, omezeny nebo ohroženy jsou v podmínkách svého bytí a prospívání“.

⁹ Archiv Českomoravské konfederace odborových svazů v Praze (dále jen A ČMKOS), TUČNÝ, A.: *Odborové hnutí českého dělnictva v letech 1914–1918. Zpráva tajemnická ke sjezdu českých odborových organizací socialistických ve dnech 7., 8. a 9. června 1919 v Praze*. Praha 1919, s. 51.

¹⁰ A ČMKOS, *Protokol VI. sjezdu OSČ 1918*. Praha 1919, s. 21.

¹¹ K možnému sloučení obou socialistických stran se později lapidárně vyjádřil F. Peroutka: „Aby tyto soupeři se sešli, bylo třeba, aby dříve se odehrály dva procesy: sociální demokraté musili zcela přijmout myšlenku národní, což se stalo vlivem války, a národní socialisté musili se zradikalizovat sociálně, což se stalo také vlivem války. Sblížení obou stran mohlo být uskutečněno jen ve znamení pevnosti národní a pevnosti socialistické. In: PEROUTKA, F.: *Budování státu, I (1918–1919)*. Praha 1991, s. 22.

¹² A ČMKOS, *Zpráva Odborového sdružení československého k VII. sjezdu všeodborovému za leta 1918–1920*. Praha 1922, s. 53.

¹³ MLYNÁRIK, J.: *Odbory na Slovensku a vznik ČSR*. In: *Vznik Československé republiky a odborové hnutí*. Praha 1968, s. 99–119.

negativně k začlenění do OSČ. Ještě složitěji (ale také okrajově) probíhala jednání jednotlivých svazů na Podkarpatské Rusi a na Těšínsku o sloučení rusínských, resp. polských odborově organizovaných dělníků s českými svazy.¹⁴

Poměrně odlišným (a složitějším) způsobem než na Slovensku se vyvíjela situace v pohraničních oblastech českých zemí. Představitelé německých odborových organizací museli vnímat státoprávní změny, k nimž došlo po 28. říjnu 1918. Předáci sociálnědemokratických odborových organizací (a zejména politických stran) se postavili na krajně nacionalistické stanovisko a fakticky podpořili iredentistické aktivity německých politických stran v Sudetech. Z těchto pozic také odmítali myšlenku organizačního sjednocení s OSČ, když se cítili být součástí rakouského státu (Deutsche Österreich) a vídeňské odborové ústředny Gewerkschaftskommission Österreichs.¹⁵ Postupná změna těchto postojů nastala po likvidaci německé iredenty v českém pohraničí čs. vojenskými jednotkami během prosince 1918. Na odborové konferenci sociálnědemokratických odborových organizací v Teplicích-Trnovanech (13.–14. dubna 1919) došlo pod tíhou „nové reality“ k přerušení kontaktů s Vídní a k založení nové (zemské) centrály „pro německá území československé Republiky“ se sídlem v Liberci.¹⁶ Od začátku září 1919 vedená složitá jednání mezi OSČ a libereckou zemskou centrálou nakonec dospěla k provizornímu závěru: koncem července 1920 v Teplicích došlo k ustavení všeodborového ústředí s názvem *Zentralgewerkschaftskommission des deutschen Gewerkschaftsbundes in der Techechoslowakei* (DGB) se sídlem v Liberci; proto byla někdy centrála označována jako „liberecká komise“. OSČ bylo prakticky uznáno za společnou zemskou odborovou ústřednu i pro odborové svazy sdružené v této německé liberecké ústředně.¹⁷

Události na konci roku 1920, jimiž vyvrcholil konflikt uvnitř sociální demokracie mezi pravíci a levíci, nenechával v klidu ústředí OSČ, které se snažilo, aby sporné otázky v politické straně se nedostávaly pokud možno na půdu odborů. To dokládá tzv. *Zásadní prohlášení ve věci sporu*, které bylo přijato 23. září 1919 na pražském Žofíně na konferenci svazových představenstev, které navazovalo na předchozí výzvu Ústřední rady OSČ ze 17. září t. r. k zachování přísné neutrality odborů vůči probíhajícímu zásadnímu sporu v sociální demokracii, když vyzývalo „k nestrannosti odborových organisací ve sporu, zdůrazňujíc snahu o jednotné odborové hnutí v celé republice bez ohledu na názory politické, zásady náboženské či příslušnost národní“.¹⁸ Tato výzva byla následně zdůrazněna na poradě svolané Ústřední radou OSČ 12. října 1920 za účasti obou zneprátelených skupin, když byla uzavřena dohoda mezi „pravíci a levíci“ v sociální demokracii o respektování neutrality odborových organizací a o jejich nevtahování do vnitrostranického konfliktu.¹⁹ Rozkol se však nepodařilo odvrátit. Policie obsadila 9. prosince 1920 sídlo sociální demokracie Lidový dům v Praze. Na výzvu výkonného výboru levice byla na 10. prosince t. r. vyhlášena generální stávka. Zastupitelstvo OSČ vydalo téhož dne *Prohlášení k dělnictvu odborově organizovanému*, v němž se „dovolává proto v poslední chvíli rozvahy obou sporných stran a nabízí jim služby zprostředkovatelské k vyrovnání sporu“; v tomto duchu se nesly další výzvy k rozvaze – ze dne 12. prosince a zejména z 21. prosince 1920, kdy bylo v rezoluci přijaté na schůzi představenstev svazů zdůrazněno, že „generální stávka svým vznikem postrádala mravního základu všeobecného zájmu

¹⁴ Tamtéž, s. 58–61.

¹⁵ Bliže: POKORNÝ, J.: *Odborové sdružení československé a Deutscher Gewerkschaftsbund in der Tschechoslowakei*. In: Pohledy. Revue pro politiku, ekonomii, sociologii a historii, 5, 1997, č. 1–2, s. 7–10.

¹⁶ A ČMKOS, *10 Jahre Deutscher Gewerkschaftsbund in der Tschechoslowakei*. Reichenberg 1929, s. 15–19.

¹⁷ A ČMKOS, *Zpráva Odborového sdružení československého k VII. sjezdu všeodborovému za léta 1918–1920*, c. d., 61–65. Celý složitý proces sjednocovacích snah podrobněji přiblížen: ČAPKA, F.: c. d., s. 14–29.

¹⁸ A ČMKOS, *Zpráva Odborového sdružení československého k VII. sjezdu všeodborovému za léta 1918–1920*, c. d., s. 77.

i přes později připojené požadavky sociální, byla prohlášena bez souhlasu odborové ústředny, ano proti její vůli... Stávka byla vyvolána fantasty a nebyla odborářsky připravena a vedena. To nebyla generální stávka, nýbrž partisánská stávka...“ Současně bylo v rezoluci zdůrazněno, že se může republika na OSČ plně spolehnout.²⁰ Výzvu k bojkotu generální stávky vydala 12. prosince i německá DGB v Liberci, ČOD a křesťanskosociální odbory. Ke stávce se prakticky připojily jen ty odborové organizace, v nichž měla převahu levice. Těmito událostmi a porážkou levice definitivně skončilo období hledání možností sjednocení socialistických odborových centrál. Rozštěpením sociální demokracie na vlastní stranu sociálnědemokratickou a komunistickou byl v květnu 1921 rozkol přenesen i do odborových centrál.

I přes nepříznivý vývoj sjednocovacích snah se odborové hnutí v českých zemích od konce války výrazně oživovalo. Do konce války dosáhl celkový počet odborově organizovaných čísla 371 tisíc osob, během roku 1919 se vyšplhal k 1 305 tisícům, přičemž zhruba tři čtvrtiny z toho tvořili dělníci, převážně organizovaní v OSČ, případně v ČOD a DGB.²¹ Od podzimu 1919 bylo již zřejmé, že tyto „socialisticky“ orientované odborové centrály v českých zemích zůstanou na relativně dlouhou dobu organizačně rozdělené, a to v podstatě podle stranického klíče. Mimo tyto tři nejsilnější centrály ještě fungovaly v sledovaném období tzv. občanské ústředny a další desítky samostatných odborových organizací. V roce 1918 to byly zejména: *Čsl. říšská všeodborová komise křesťanskosociální*, od roku 1921 tzv. *Národní sdružení odborových organizací dělníků a zřizenců* a tzv. *Vysokoškolský svaz*, z německých ústředen od roku 1919 ustavený *Reichsvereinigung der deutschen Gewerkschaften* a o rok později zřízený *Verband der christlichen Gewerkschaften*. Koncem října 1922 byla ustavena separátní, přísně centralizovaná komunistická odborová ústředna s názvem *Mezinárodní všeodborový svaz (MVS)*, známý též pod názvem *Rudé odbory*. Vedle těchto nových centrál fungovalo okolo 58 samostatných, většinou apolitických odborových organizací, orientovaných na úzké skupiny pracovníků rozlišných odvětví a oborů.²²

Hlavní náplní činnosti odborů v novém československém státě se po říjnu 1918 stalo prosazování dílčích sociálních požadavků.²³ Český národní převrat (revoluce) neměl jen „národní“ cíle, ale také poměrně silné sociální pozadí. „Velkou válkou“ se dostal svět do sociální krize, kdy se (řečeno dobových sloganem) jednak „plodil děs z vlády lůzy“, a jednak i „naděje na konečnou a důslednou revoluční nápravu bídy světa“. Před novým státem stály vedle politických a du-

¹⁹ Tamtéž, s. 79.

²⁰ *Odborové sdružení československé* (dále jen OSČ). Časopis pro sociální politiku, statistiku a ochranná zákonodárství dělníků. Ústřední orgán československých odborových a vzdělávacích spolků, roč. XXV, 1921, č. 1, s. 10–14.

²¹ V OSČ bylo ke konci roku 1918 zaevidováno 122 tisíc členů, o rok později již 643 tisíc, následně v roce 1920 856 tisíc, v roce 1921 (po rozkolu) 675 tisíc, v dalších dvou letech sledovaného období – 1922/23 – počet členstva poklesl na 404, resp. 321 tisíc. ČOD sdružovalo ke konci prosince 1918 91 tisíc členů, během roku 1919 došlo k prudkému nárůstu na 192 tisíc, tento trend pokračoval i v dalších dvou letech: 1920 – 249 tisíc, 1921 – 311 tisíc, v roce 1922 následoval mírný pokles – 286 tisíc a v roce 1923 opětovný vzrůst – 292 tisíc. V německé DGB bylo v roce 1919 organizováno 262 tisíc, o roku později (1920) přišel značný vzrůst na 393 tisíc, vystřídáný v roce 1921 mírným poklesem – 372 tisíc, který pokračoval i v následujících dvou letech: 1922 – 286 tisíc, 1923 – 292 tisíc. Blíže: ČAPKA, F.: c. d., s. 44, s. 83.

²² Jen ve stručnosti si připomeňme stavby členstva v uvedených menších centrálách v letech 1918–1923: počty v Čsl. říšské všeodborové komisi křesťanskosociální postupně narůstaly od 15 do 134 tisíc, Národní sdružení odborových organizací dělníků a zřizenců vykazovalo 15–18 tisíc členů, Vysokoškolský svaz sdružoval okolo 10 tisíc členů, počty německého Reichsvereinigung der deutschen Gewerkschaften narůstaly od 13 do 46 tisíc členů, Verband der christlichen Gewerkschaften se z původních 8 tisíc „zvedl“ na 12 tisíc. Jako nejsilnější nová centrála vystupoval MVS: z 89 tisíc při založení (1922) vykázal na konci roku 1923 „skok“ na 167 tisíc. V samostatných odborových organizacích (tedy bez ústředen) bylo evidováno koncem roku 1918 142 tisíc odborářů (73 tisíc v českých a 69 tisíc v německých), jejich počet každoročně narůstal, takže v roce 1923 dosáhl čísla 278 tisíc (241 tisíc v českých a 37 tisíc v německých). Celkový počet odborově organizovaných se přiblížil koncem roku 1921 dvoumilionové hranici (1 971 tisíc), v dalších dvou letech došlo k mírnému poklesu, takže koncem roku 1923 dosáhl čísla 1 622 700 členů. Podrobněji: Tamtéž, s. 44, s. 83.

²³ DEYL, Z.: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*. Praha 1985.

chovných otázek také čistě sociální problémy. Skončila válka a lidé chtěli znovu (plně a také i jinak) žít. Přitom bezprostředně po válce rostla nezaměstnanost, protože skončila válečná výroba.²⁴ Vládní úkoly nového státu byly zaměřeny nejen na zajištění strategických úkolů pro fungování ekonomiky, ale i na zajištění nejnnutnějších potřeb běžného denního života lidí, zejména potravin. Prohlubující se těžkosti vycházely z nesouladu mezi prudkým růstem cen na jedné straně a pomalejším vzestupem mezd na straně druhé. Rozrůstala se lichva s potravinami, tzv. keřasení. Nadšení z nabyté národní svobody brzy překryly každodenní hmotné starosti. Lidé naplňovala víra, že se národní svoboda stane základem hlubokých sociálních změn. Dílčí úspěchy v sociální oblasti v Předlitavsku do roku 1918 opravňovaly mnohé odborové „bossy“ k nadějším, že nastává období „sociálního smíru“; byly to představy, které vytvářely jakýsi pomyslný „most“ mezi „vládnoucími a ovládanými“ nebo také prostředí pro diskusi o aktuálních sociálních otázkách, a následně i pro jejich zrealizování, byť jen některých z nich.

Dělníci v průmyslových oblastech, podporováni jak stranickými předáky socialistického směru, tak i odborovými funkcionáři, hovořili o „socializaci“ jako o jedině možném prostředku nápravy neutěšených poměrů; výklad pojmu „socializace“ byl však značně široký. Pak však již neobstojí proklamovaná apolitičnost, kterou se odbory mnohdy rády zaštitovaly. Odhadem můžeme říci, že z uvedených organizačních struktur poválečných odborů v českých zemích 80–85 % představovaly organizace tzv. socialistického, „národního“ nebo křesťansko-sociálního směru, stojící na zásadách existujícího hospodářského, sociálního i politického uspořádání, usilující o „vylepšení“ stávajícího systému, který by vedl ke zlepšení životní úrovně svých členů, zejména z řad dělnictva, tedy (dalo by se říci) snažící se o zdokonalování role státu v sociální oblasti. Na okraji pak stály odbory radikálnějšího zaměření, které hlásaly revoluční cíle, spjaté s sociální reformy coby politický prostředek k odstranění stávajícího kapitalistického systému (jejich chápání pojmu „socializace“). Po zkušenostech z doby tzv. divokého kapitalismu 19. století se u této části dělnictva vyskytovaly názory, že jedině nátlakovými akcemi blízkými ideologii třídního boje lze dosáhnout změn v sociální oblasti.

Již v prvních popřevratových dnech roku 1918 předložila ČOD Národnímu výboru československému (v té době nejvyššímu zákonodárnému orgánu nového státu) „požadavky pracujícího lidu“.²⁵ Z nich zejména zaujme stanovení „pracovní doby všeobecné v živnostenských podnicích na 8 hodin denně“ s tím, že „pracovní doba pro dělníka na týden 48 hodin nesmí přesahovati“; osmihodinová pracovní doba byla zakotvena již v prvních kolektivních smlouvách na jaře 1919.²⁶ Dále se v požadavcích uvádělo, že „práce žen a mladistvých dělníků (t. j. do 18 let) připuštěna není mezi 6. hod. večerní a 6. hod. ranní“; jednalo se tedy o zákaz dětské práce a noční práce žen. Živnostenský řád měl být rozšířen na všechny námezdní dělníky, tedy i na zemědělské.²⁷ Z dalších požadavků uveďme také zavedení minimálních mezd a ustanovení „pro zastoupení potřeb dělnických dělnické komory“. Stejně revolučně znělo vypracování „jednotného zákonníku dělnického ochranného zákonodárství a sociálního pojištění“. Z oblasti sociální ještě zaujme požadavek na zavádění „obligatorního pojištění pro příslušníky

²⁴ K 15. lednu 1919 bylo evidováno v českých zemích 228 tisíc nezaměstnaných, o měsíc později to bylo již 267 tisíc osob bez práce.

²⁵ Již 29. října 1918 bylo vydáno nařízení Národního výboru československého o povolání závodů podřízených zákonu o válečných úkonech do služeb československého státu a o dva dny později (31. října) *Nařízení národního výboru československého o vojenském dozoru v závodech podřízených zákonu o válečných úkonech*.

²⁶ Na druhé straně ještě v polovině roku 1919 nechyběli majitelé větších podniků, kteří požadovali pracovní týden v délce až 55 hodin.

²⁷ Sociální ochrana zemědělského dělnictva byla na nejnižší úrovni, což vedlo hned po roce 1918 k masovému „útěku“ zemědělského dělnictva do měst. Zemědělský dělník dával přednost celoroční práci v továrně.

rodin pojištěnců“ a také nárok, aby bylo „neodkladně přikročeno k uskutečnění starobního a invalidního pojištění“.²⁸

Podobně i provolání OSČ k Národnímu výboru požadovalo osmihodinovou pracovní dobu, jednotnou úpravu pracovního zákonodárství, zákonnou ochranu mzdy, starobní a invalidní pojištění a další dílčí reformy, které byly později zahrnuty i do versailleské mírové smlouvy. Současně s tím byla ze strany OSČ vyjádřena myšlenka o státní ochraně námezdně pracujících, když uváděla, že „majíce na mysli, aby nový stát dokázal dělnictvu, že nalezne v něm svého ochránce, k němuž může se s důvěrou obrátiti, předkládáme tyto návrhy“.²⁹ Počátkem roku 1919 tlumočil pak centrální tiskový orgán OSČ názor, že „každá úprava a zlepšení dělnického života ve výrobním a hospodářském procesu je již samo o sobě vyvlastňování kapitálu“ (socializace), a že mnohdy malé a odmítané reformy prý „mohou mít za následek veliké reformy s revolučními výsledky“.³⁰ Požadavek socializace se postupně změnil v „teoretickou otázku“ tzv. socializačního programu, který byl po celý rok 1919 projednáván v představenstvu OSČ³¹. Na zasedání Ústřední rady OSČ v květnu 1920 byl přijat socializační program, který definoval socializaci jako budoucí úkol prováděný postupně „dle hospodářských podmínek a vědeckých metod, a to nejen ve svém obsahu, vnitřní organizaci výroby, ale i rozsahu“. Možnou socializaci spojoval se třemi způsoby: 1. státní majetek a přímá státní správa; 2. obecní majetek a jeho přímá obecní samospráva; 3. smíšená společenstva složená ze zástupců státu či obcí, zaměstnanců i spotřebitelů.³² Požadavek socializace se však postupně z programu OSČ vytrácel.

Podobně tomu bylo u ČOD, kde začal převládat názor na nenarušení základů „národního státu“; ČOD byla zcela poplatna ideji „státotvornosti“ a „konstruktivismu“, proto používala termínu „socializace“ zřídka a vůbec ho nezahrnula do svého programu. Za ideálního vlastníka „všech výrobních prostředků a všeho bohatství“ označovala „národ“, přičemž však toto „národní vlastnictví“ se nemělo realizovat prostřednictvím státu, protože ve státní formě vlastnictví spatřovala ČOD nebezpečí nadměrného centralismu, který by plodil „nové poddanství a panství“. Místo toho navrhovala vytvoření „právních sdružení, ať již pod jménem syndikátů či družstev a svazů družstevních“. Stát měl nad těmito sdruženími uskutečňovat jen dohled a být zárukou dodržování „vzájemného řádu“ mezi nimi.³³ Rezolutně byl odmítnut násilný převrat, který mohl zplodit „nanejvýše policejní stát, v němž by pak živel socialistický byl zardoušen živlem politickým“. Hlavním prostředkem postupného uskutečňování „socialistického cíle“ se měly stát právě odbory.

Relativně nejméně pozornosti věnovaly otázce socializace německé sociálně demokratické odborové organizace (DGB), které se v prvních poválečných měsících společně s celou sudetoněmeckou politickou frontou soustředily především na iredentistické cíle v českém pohraničí (právo na sebeurčení německého obyvatelstva, vyhlášení čtyř německých provincií).

Politickým aktem prvořadého významu se v tomto období stalo uzákonění osmihodinové pracovní doby; zákon č. 91/1918 Sb. z. a n. z 19. prosince 1918 se neomezoval jen na délku

²⁸ TUČNÝ, A.: *Vývoj dělnické a zřízenecské otázky v prvním pětiletí Čsl. republiky*. Praha 1924, s. 73–75.

²⁹ OSČ, roč. XXII, 1918, č. 21, s. 247.

³⁰ Tamtéž, roč. XXIII, 1919, č. 20, s. 234.

³¹ Podrobněji: *Zpráva Odborového sdružení československého k VII. všeodborovému sjezdu za léta 1918–1920*. In: OSČ, roč. XXVI, 1922, s. 29. O problému socializace bylo již jednáno na VI. sjezdu OSČ (28. 9. – 1. 10. 1918, rezoluce k bodu *Socialisace výroby*), přitom však referující neměli jasnou představu o tomto pojmu (vyskytovaly se úvahy o vyvlastňování průmyslu formou jeho združstevňování, o jeho postátnění apod.). Blíže: A ČMKOS, *Protokol VI. sjezdu OSČ 1918*, c. d., s. 86–93. Tato problematika se dostala na pořad jednání i VII. sjezdu OSČ (22.–26. 1. 1922), a to samostatným jednacím bodem č. VII – *O součinnosti odborových organizací s družstevními na cestě k socialisaci*. Blíže: A ČMKOS, *VII. sjezd OSČ*. Praha 1922, s. 78–84.

³² Tamtéž, *Program schválený zastupitelstvem OSČ*, 14. května 1920.

³³ DUBSKÝ, V.: *Odbory v počátcích československého státu*. Praha 1978, s. 37–54.

pracovní doby, ale spolu s hygienickými předpisy a s opatřeními na ochranu práce dále stanovil i další závazné garance.³⁴ Československo se tímto zákonem zařadilo mezi první země na světě.³⁵ Z hospodářského hlediska bylo zavedení osmihodinové pracovní doby zvláště přijatelné pro velké závody, které zaváděly vícesměnné provozy. Navazujícím zákonem v oblasti pracovních poměrů se stal zákon z 12. prosince 1919 (č. 29/1920 Sb. z. a n.) o domácí práci³⁶ a zákon z 1. července 1921 (č. 262/1921 Sb. z. a n.) o zavedení placené dovolené, a to nejdříve pro horníky, následně pak zákonem z 3. dubna 1925 (č. 67/1925 Sb. z. a n.) i pro ostatní zaměstnance.³⁷ Placená dovolená byla ze strany odborových organizací požadována již od počátku roku 1919, a to alespoň v délce tří dnů. Jen některé kovodělné závody poskytovaly po roce 1918 šestidenní dovolenou, což bylo zakotveno v kolektivních smlouvách.³⁸ Poněkud specifické postavení horníků bylo také potvrzeno zákonem z 25. února 1920 (č. 143/1920 Sb. z. a n.) „o účasti zaměstnanců při hornictví na správě dolů a jejich podílu na čistém zisku“ a zákonem z téhož dne (č. 144/1920 Sb. z. a n.) „o závodních a revírních radách při hornictví“.³⁹ Zákonem ze 17. října 1919 (č. 571 Sb. z. a n.) byly odstraněny pracovní a čelední knížky. V oblasti pracovního práva vstoupilo 1. března 1923 v platnost nařízení, jímž se zaváděla v závodech, na něž se vztahoval zákon o závodních a revírních radách a zákon o závodních výborech, nejméně týdenní výpovědní lhůta.

Samotné prosazování přijatých zákonů nebylo vždy jednoduché a automatické. V malých podnicích a provozovnách řemeslnického charakteru, kde povětšinou odborové organizace neexistovaly, nebylo uplatnění osmihodinové pracovní doby zcela automatické; i nadále v nich přetrvávala delší pracovní doba (9–12 hodin denně). Toto nepovolené prodlužování pracovní doby bylo

³⁴ Ty se např. týkaly poskytnutí jednou týdně nerušené pracovní přestávky alespoň 32 hodin (zpravidla připadající na neděli), dále noční práce od 22. hod. do 5. hod. ranní, ochrany žen a mladistvých (od 14 let) v pracovním procesu. Práce dětí (do 14 let) byla upravena zvláštním zákonem ze 17. července 1919 (č. 420 Sb. z. a n.), v němž se dovolovala práce hochů a dívek před dovršením 14. roku jen tehdy, když to bylo v zákoně výslovně dovoleno; práce dětí do 10. roku byla bezvýhradně zakázána. Ke zpřesnění užívání dětské práce do 14 let došlo na základě ratifikační listiny přijaté Národním shromážděním 30. dubna 1921 (na základě závěrů konference Mezinárodní organizace práce Společnosti národů ve Washingtonu v roce 1919).

³⁵ Zákon o osmihodinové pracovní době přijalo brzy po válce i sousední Německo, Rakousko a Polsko, dále také Francie, Itálie, Španělsko, Belgie, Holandsko a Švédsko. ČSR bylo mezi prvními zeměmi, které splnily všechny podmínky mezinárodní úmluvy o osmihodinové pracovní době. Když vstoupila úmluva po schválení ratifikační listiny Národním shromážděním na jaře 1921 a po jejím zapsání a uložení u Společnosti národů v březnu 1922 v platnost, stalo se to jedním z argumentů o mimořádné sociální aktivitě Československa v porovnání s ostatními kapitalistickými státy. Do prosince 1927 byla totiž ratifikace zákona o osmihodinové pracovní době registrována u Společnosti národů jen osmi členskými státy Mezinárodní organizace práce. Blíže: SKOCH, J.: *Mezinárodní organizace práce a Československo*. Praha 1928, s. 55–56, s. 148.

³⁶ Již krátce před skončením války byla v Předlitavsku vypracována vládní předloha pro úpravu domácí práce, která se stala předlohou tohoto zákona. Zákon zdůrazňoval provedení evidence domácí výroby a ukládal vést seznam domácích zaměstnanců i jejich zprostředkovatelů. Prikazoval vést oznamovací povinnost o mzdových a pracovních podmínkách a zaváděl tzv. dodávkové knížky. Ministerstvo sociální péče mělo ustavit ústřední komise, které stanovily nejnižší mzdu pro domácí dělníky a jejich pomocníky.

³⁷ Podrobněji: DOBLÍŠ, K.: *Sociální politika Československé republiky v prvním desetiletí jejího trvání*. Praha 1929, s. 30–31. Po jednorozšíření nepřetržité pracovní době měl horník nárok na placenou dovolenou v rozmezí: při odpracovaných 1–5 let na 5 dnů, od 5 do 10 let na 7 dnů, od 10 do 15 let na 10 dnů a při délce odpracované více jak 15 let 12 dnů. Zákon z roku 1925 pro ostatní zaměstnance stanovil nárok na placenou dovolenou takto: po 1. odpracovaném roce v délce 6 dnů, po 10 letech 7denní dovolenou, po 15 letech 8denní volno.

³⁸ Do vzniku Československa byla placená dovolená poskytována jen úředníkům a obchodním pomocníkům.

³⁹ Oběma uvedenými zákony se měla vlastně zavádět kontrola podnikání v hornictví; úkolem závodních rad bylo zúčastňovat se doзору nad dodržováním a prováděním zákonných nebo úředních hornicko-policijních ustanovení a norem včetně nařízení o ochraně pracovníků a o ochraně provozování a doзору nad prováděním pracovního řádu. Závodní rady měly podávat návrhy na zlepšování pracovního prostředí, na dodržování mzdových a platových smluv, měly spravovat dobročinná zařízení pro zaměstnance a také nahlížet do bilance podniku. Výkonným orgánem v těchto závodech se měly stát revírní rady. Blíže: Tamtéž, s. 32–34.

v řemeslnických dílnách a v drobných podnicích na denním pořádku. Podobně tomu bylo u práce v zemědělství. Mnohé odborové organizace „sváděly“ boj za odstranění mzdového znevýhodnění žen, a to zvláště u pomocných prací. Značné rozdíly existovaly i při uplatňování přesčasové práce a práce o nedělích a ve dnech svátků.⁴⁰ V oblasti řemesel se často nedodržoval i zákon o placené dovolené, o hlášení výdělků pro odvod nemocenského apod. Tato podnikatelská oblast byla vždy nejkonzervativnější k sociálním reformám. Obchodní a živnostenské komory od roku 1918 namítaly, že „sociální reformy nepřicházejí cestou dohody hospodářských kruhů“, ale jsou jednostranným mocenským diktátem a současně zaujímaly zcela odmítavé stanovisko k návrhu zákona o závodních výborech; odůvodňovaly to tvrzením, že mohou být zneužity „radikálními živly dělnickými k rozvratu hospodářského podnikání.“⁴¹ Stejně odmítavě postupovaly při projednávání zákona o nemocenském pojištění. Živnostenská společenstva představovala v sociální oblasti nejkonzervativnější organizace, když byla přesvědčena, že sociální opatření poškozují živnostenský stav.

Na nejnižší úrovni sociální ochrany se pohybovalo zemědělské dělnictvo, což se odrazilo pronikavým úbytkem („útekem“) zemědělských dělníků do měst.⁴² Zemědělský dělník dával přednost celoroční a lépe placené práci ve městě, kde mu tovární práce přinášela i jiné výhody. Naturální odměňování ani ve spojení s peněžními požitky nedosahovalo úrovně průmyslových mezd.⁴³ Snaha odborových organizací platit zde pojišťovací příspěvky se jen těžko prosazovala. Úbytek zemědělské čeledi byl nahrazován využíváním práce členů rodiny a zvýšeným najímáním sezónních dělníků ze Slovenska.

Mezi sérií nařízení a zákonů po proměně Národního výboru v Revoluční Národní shromáždění zaujímal významné postavení zákon o všeobecné státní podpoře v nezaměstnanosti (č. 63/1918 Sb. z. a n. z 10. prosince 1918, v platnost vstoupil 15. prosince t. r.), podle něhož měl nárok na státní přímou podporu ve výši 4 K (denně) každý nemocensky pojištěný dělník, horník a demobilizovaný voják, který se po návratu z fronty bezvýsledně ucházel o práci; zákon zaváděl i tzv. nepřímou podporu, kterou vyplácel zaměstnavatel, pokud se nechtěl rozejít se svými dělníky.⁴⁴ Stát podpory podniků z 85–90 % refundoval. Vedle této podpory obdržel nezaměstnaný příplatek 1 K pro osoby žijící s ním ve společné domácnosti a výživou na něj odkázané, zejména manželka, družka, vlastní i nevlastní děti do 14 let. Celková podpora nezaměstnaného i s jeho rodinnými příslušníky nesměla přesáhnout 10 K denně. Z nároku na podporu v nezaměstnanosti byli vyloučeni zemědělství dělníci, lesní dělníci a sezónní pracovníci. O přiznání podpory rozhodovaly okresní demobilizační výbory, od konce roku 1919 pak okresní správy politické. Stát přispíval v únoru 1919 zhruba 266 tisícům osob, o rok později to bylo jen

⁴⁰ Ke sjednocení předpisů o svátcích a památných dnech v ČSR došlo až zákonem č. 65/1925 Sb. z. a n. ze 3. dubna 1925: zrušeny byly tři mariánské svátky a zemský svátek sv. Jana Nepomuckého, za svátky byly prohlášeny dny 1. a 6. ledna, Boží tělo, sv. Petra a Pavla, Nanebevzetí Panny Marie, 1. listopad, 8. a 25. prosinec, jako volné dny bylo určeno velikonoční a svatodušní pondělí, 26. prosinec, památnými dny zůstaly 28. říjen, 1. květen („národní svátek“), 5. a 6. červenec a 28. září.

⁴¹ Věstník Ústředny Obchodních a živnostenských komor v Praze, r. 7, 1928, č. 20, s. 301. Tamtéž, r. 8, 1929, č. 2, s. 59.

⁴² Jestliže činil průměrný úbytek zemědělského obyvatelstva v letech 1901–1910 jen 3,6 %, pak v letech 1921–1930 to bylo již 13,6 % (z 956 tisíc osob na 773 tisíc), ubyli zejména nádeníci. Blíže: BOHÁČ, A.: *Změny v hospodářském a sociálním rozvrstvení obyvatelstva českých zemí*. Praha 1933, s. 13. Též: *Československá statistika*, sv. 23, s. 3, tab. část.

⁴³ Pro zajímavost: roční plat v zemědělství činil v průměru 740 Kč, průměrné naturální požitky představovaly ročně byt o 1 místnosti, 12 q kamenného uhlí, 4 kubíky dřeva, 1 litr mléka (denně), 80 kg mouky (měsíčně), 75 kg brambor a pronájem kousku pozemku. Po přepočtu všech požitků to představovalo měsíční částku asi 230 Kč.

⁴⁴ Podpory v nezaměstnanosti jsou v porovnání s péčí o jiné sociální události (jako úraz, nemoc, stáří) relativně mladší záležitostí, což vyplývalo ze skutečnosti, že masová nezaměstnanost se objevila až poměrně později. Veřejné zprostředkování práce a tím i státních podpor v nezaměstnanosti bylo před rokem 1918 upraveno zákonem z 29. března 1903; nebylo však prováděno celoplošně a jednotně. Nezaměstnaní byli povětšinou dále odkázáni na nepravidelné podpory různých spolků a dělnických svépomocí a na chudinské podpory svých obcí. Blíže: TUČNÝ, A.: *Gentský systém pojištění pro případ nezaměstnanosti v republice Československé*. Praha 1925, s. 57–58.

96 tisíc, do konce roku 1922 tento počet klesal k 20 tisícům, od ledna 1923 však prudce rostl (v únoru již činil 203 tisíce osob). Platnost zákona byla původně stanovena jen na přechodnou dobu (do 15. února 1919). Protože se však situace na pracovním trhu nezlepšovala, jak se původně předpokládalo (na počátku února 1923 bylo v ČSR 441 tisíc nezaměstnaných), byl zákon o podpoře prodlužován až do roku 1925. Nakonec vláda nařízením z 23. prosince 1924 určila nejvyšší denní výši státního příspěvku na 12 Kč.⁴⁵ Postupně byly v roce 1919 vydávány další zákonné předpisy pro sociální oblast: zákon č. 179/1919 Sb. z. a n. z 8. dubna 1919 zahrnoval organizaci péče o válečné poškozence, zákon č. 420/1919 Sb. z. a n. ze 17. července 1919 upravoval práci dětí, zákon č. 530/1919 Sb. z. a n. stanovil podmínky pro státní vyživovací příspěvek.

Výše uvedený zákon č. 63/1918 o státní podpoře v nezaměstnanosti byl 5. září 1921 nahrazen zákonem č. 322/1921 Sb. z. a n., který přinášel několik zásadních změn. Zákon stanovil výši podpory v nezaměstnanosti v závislosti na velikosti obce⁴⁶ a určil, že nárok na podporu nemá ten, kdo stávkuje nebo je z práce vyloučen po dobu stávky či výluky, kdo byl vlastní vinou ze zaměstnání propuštěn, nebo kdo dobrovolně práci opustil bez závažného důvodu. Nárok na podporu pozbyval i ten, kdo bez důvodu odmítl zprostředkovanou práci, která je přiměřená jeho tělesným silám i duševním schopnostem. Konec účinnosti zákona č. 322/1921 přišel s datem účinnosti zákona o tzv. gentském systému (č. 267/1921 Sb. z. a n. ze dne 19. července 1921) o státním příspěvku k podpoře nezaměstnaných, jímž se nárok na podporu přenášel na odborové organizace. Odbory měly vyplácet podpory ze svých prostředků a stát jim poskytoval státní příspěvek. Do „života“ v Československu vstoupil gentský systém až k 1. dubnu 1925.⁴⁷

K zaopatřování nezaměstnaných měla sloužit další tři opatření: nouzové práce, pracovní povinnost a refundační systém. Úpravu nouzových prací přinášel zákon č. 569/1919 Sb. z. a n., který opravňoval ministra sociální péče, aby po konzultaci s okresní politickou správou povolil příspěvek ke mzdám pro každou osobu, která by jinak měla nárok na podporu; stát doplácel dvě třetiny vyplácené mzdy, avšak maximálně 6 Kč za den. Nejčastěji se jednalo o stavby a opravy komunikací. Od těchto prací se očekávala redukce nezaměstnanosti nekvalifikovaných pracovníků, takže díky tomu klesl počet nezaměstnaných v roce 1920 o 10 %. V témže roce byl zaveden také systém pracovních povinností, jehož principem byla povinnost nezaměstnaných nastoupit práci ve veřejném zájmu bez nároku na další příplatky k podpoře. Nezaměstnaní nesměli takovou práci odmítnout. Pracovní povinnost byla upravena zákonem č. 222/1921 Sb. z. a n.,

⁴⁵ V této souvislosti je třeba uvést, že do roku 1918 nebyla péče o nezaměstnané zakotvena v zákoně a podpory byly vypláceny dobrovolně prostřednictvím svépomocných spolků a později i odborovými organizacemi. Vyplácely se však nejdéle po dobu 6 týdnů a mohly se rovnat nejvýše nemocenským dávkám. Břemeno „péče“ o chudé spočívalo především na obcích. Blíže: MINAŘÍKOVÁ, H.: *Evidence a statistika nezaměstnanosti v buržoazním Československu*. In: Acta Universitatis Palackianae Olomucensis, Facultas Philosophica. Historica 22, 1983, s. 93–96. Těž: CZERMANN, J.: *Vývoj a organizace zprostředkování práce v Československu*. In: Sociální revue, 1936, s. 601–607, 711–719; 1937, s. 19–30, s. 133–141, s. 175–179.

⁴⁶ V obcích do 7 tisíc obyvatel stanovil podporu pro nezaměstnané 8 Kč denně, u obcí nad 7 tisíc 10 Kč denně. Mimo osobní podporu v nezaměstnanosti obdržel nezaměstnaný rodinný příspěvek pro osoby žijící s ním ve společné domácnosti a výživou na něj odkázané, a to pro manželku nebo družku 2 Kč denně, pro vlastní i nevlastní děti do 14 let věku 1 Kč denně. Celková podpora „hlavy“ rodiny i s rodinnými příplatky nesměla přesahovat 16 Kč denně u osob v obcích do 7 tisíc obyvatel, a 18 Kč denně v obcích nad 7 tisíc.

⁴⁷ Název odvozen od belgického města Gentu, kde byl poprvé zaveden v roce 1901. K vyplácení dávek odborovými organizacemi se u zájemce požadovalo alespoň šestiměsíční členství, výplata státního příspěvku byla nejdříve omezena na 3 měsíce v kalendářním roce. Nárok na něj neměl např. ten, kdo stávkoval nebo byl z práce vyloučen po dobu stávky nebo výluky, kdo byl vlastní vinou ze zaměstnání propuštěn, nebo kdo dobrovolně práci opustil bez závažné příčiny a kdo se zdržoval mimo území Československa. Tento systém přinášel odborový finanční nápor na pokladny odborových organizací. Přitom současně narůstal počet těch, na něž se gentský systém nevztahoval. Těmto osobám pak byly vypláceny tzv. žebračky nebo byly pro ně pořádány různé stravovací akce.

který umožňoval i za tyto práce vyplácet mzdu. Třetím opatřením v boji proti nezaměstnanosti byl tzv. refundační systém. Ministerstvo sociální péče apelovalo na podnikatele, aby pokud možno neomezovali nebo nezastavovali výrobu, a tím nesnižovali stavy svých zaměstnanců. Oplátkou za to jim měl být poskytnut státní peněžitý příspěvek pro neproduktivní pracovní síly. Možnost zavedení refundačního systému v jednotlivých odvětvích byla zakotvena v § 13 zákona č. 63/1918 Sb. z. a n.

Hlavní obsahovou náplní činnosti odborových centrál se stávalo (z rozličného úhlu pohledu) prosazování dílčích požadavků z oblasti sociálního zákonodárství, vč. mzdové a pracovní oblasti; do pozadí bylo zatlačeno jakési „prehistorické“ období v činnosti prvních odborových spolků a organizací, spočívající ve vzájemně podpůrné oblasti (jako například pomocí bratrských pokladen). Odborové organizace i dělnické socialistické strany v očích stále větší části dělnictva představovaly naději na zlepšení jejich sociálního postavení (odrazem byl růst členské základny těchto odborů). Politické atmosféře napomáhal i měnící se pohled vládnoucí prvorepublikové politické reprezentace na odbory, které se pro vládu stávaly plnohodnotnými partnery při řešení otázek nové sociální podoby státu. V této souvislosti je třeba říci, že se v mnoha směrech vytvářely kvalitativně lepší podmínky pro fungování odborů, než tomu bylo dosud. Vazba mezi státními orgány a odbory představovala v mnoha oblastech vztahy spíše partnerské, hledající vzájemný konsensus, než vzájemně konkurenční a konfliktní. Idylka to však zdaleka nebyla. Uzákonění řady demokratických svobod a práv v prvorepublikovém politickém systému přispívalo k všeobecné demokratizaci společenského života ve společnosti. Tento nově se formulující vztah se odrazil i v měnícím se postoji zaměstnavatelů vůči odborům, kdy se tito snažili o jakési „kopírování“ poměru státu k odborům.

Samozřejmostí se například stávaly kolektivní smlouvy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, které zejména v prvním prvorepublikovém období představovaly základnu sociálního smíru mezi nimi. Kolektivní smlouvy přinášely určité zvýšení nominálních mezd (zvláště méně kvalifikovaným pracovníkům) a poskytovaly zaměstnancům dočasný nárok na nejručnější příplatky, jako drahotní, na ošacení, na bydlení a ještě další. Již v roce 1919 působily odborové organizace při sjednávání 1 087 kolektivních smluv platných pro 46 802 závodů s 946 409 zaměstnanci; jedna smlouva tak připadala na 43 závodů.⁴⁸ V ujednáních se promítaly zákonné normy, které byly v sociální oblasti přijaty po roce 1918.⁴⁹ Avšak ani v republikovém zákonodárství po roce 1918 nebyl termín „kolektivní (či hromadné) smlouvy“ přesně určen a nebyla přijata všeobecná právní norma o těchto úmluvách; chyběly totiž přesné předpisy o jejich platnosti. Nejčastěji se vyskytovaly místně přijímané smlouvy pro příslušný obor nebo pro větší počet závodů stejného oboru. Po počátečním období rozmachu v uzavírání kolektivních smluv nastal za první poválečné hospodářské krize pokles jejich výskytu. Prosazovala se praxe v uzavírání stejných smluv pro více závodů s větším množstvím zaměstnanců. Rovněž vznikaly smlouvy příbuzných profesních oborů.⁵⁰

Odborové organizace zvláště pozorně sledovaly situaci v oblasti mzdové, kdy vystupovaly proti zaváděným mzdovým a platovým srážkám, což mnohdy vedlo až ke stávkám.⁵¹ Přitom

⁴⁸ Bližze: DUNDR, V. – HAMPL, A.: *Kolektivní smlouvy pracovní*. Praha 1924, s. 14. Autoři zde uvádějí, že „uzavřením kolektivní smlouvy ustává zřejmě nepřátelství mezi zaměstnanci a zaměstnavateli“. Též: REIF, G.: *Kolektivní smlouvy za léta 1919–1922*. Praha 1923.

⁴⁹ V předlitavském zákonodárství neexistovalo do roku 1918 zvláštní ustanovení o kolektivních smlouvách, pouze novela živnostenského zákona z 5. února 1907 v č. 114 b) připouštěla „společenstvům a pomocným hromadám“ možnost, aby se usnášely na kolektivních smlouvách.

⁵⁰ Ke kolektivním smlouvám rovněž: DEYL, Z.: *Kolektivní smlouvy v Československu 1918–1938*. Praha 1987.

počet stávek od roku 1921 postupně klesal, přičemž se měnil i jejich charakter: dosavadní „útočné“ stávky byly vystřídány stávkami „obranými“, které obhajovaly dosažené výhody zaměstnanců v sociální oblasti. Z požadavků stávkujících se vytrácely politické aspekty. Vedle toho se intenzivně jednalo o podobě zákona o závodních výborech (radách); konečné znění zákona bylo přijato 12. srpna 1921 (č. 330/1921 Sb. z. a n.), které předpokládalo jejich zřízení v závodech nad 30 zaměstnanců.⁵²

Ustavování závodních výborů probíhalo však velmi pomalu, protože převažovala jistá nejasnost jejich postavení, zejména pak vymezení vztahu a formy spolupráce s odborovými organizacemi. Působnost a pravomoci závodního výboru se vesměs redukovaly na dozírání nad dodržováním mzdových a pracovních smluv a řádů, jakož i na ustanovení o bezpečnosti práce. V zásadě byly závodní výbory koncipovány jako nástroj spolupráce mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, přičemž představovaly současně i jedinou instituci, která zastupovala zájmy nejen odborářů, ale i odborově neorganizovaných zaměstnanců, takže vystupovaly jako „prodloužená ruka“ všech zaměstnanců k zaměstnavatelům. Odrazem tohoto stavu byl nárůst odborové organizovanosti, související s prohlubováním vazeb na státní orgány; v praktické rovině to znamenalo, že byli odborářští funkcionáři dosazováni do dozorčích rad, případně do úřadů ministerstva sociální péče, do správ nemocenského, invalidního a starobního pojištění.

Jak již bylo naznačeno, budovaný systém sociálního pojištění v prvorepublikovém období byl převzat z předlitavského modelu. Pro širší okruh pracujících vrstev bylo zavedeno nemocenské a úrazové pojištění, naopak pojištění invalidní a starobní bylo omezeno jen na soukromé úředníky a zřízence (jen v historických zemích), a také na horníky. Zaváděné republikové pojišťovací zákonodárství muselo nejen doplňovat mezery v převzatém systému, ale muselo přijímat nová zákonná opatření a zavádět k tomu i nové instituce.

Původní zákon o úrazovém pojištění z roku 1887 byl upraven hlavně zákonem z 10. dubna 1919 (č. 207/1919 Sb. z. a n.) a zákonem z 12. srpna 1921 (č. 300/1921 Sb. z. a n.). Zákonem č. 33/1888 ř. z. z 30. března 1888 (v platnost vstoupilo 1. srpna t. r.) bylo zavedeno v Rakousku nemocenské pojištění (novelizováno 20. listopadu 1917 zákonem č. 457 ř. z.); za Rakousko-Uherska podléhalo povinnému pojištění jen 11 % obyvatelstva. Republika zákonem z 15. května 1919 (č. 268/1919 Sb. z. a n.) rozšířila pojistnou povinnost na všechny osoby námezdně zaměstnané a zrušila pojišťovny slabé, aby tak byla připravena půda ke spojení pojištění nemocenského se starobním a invalidním pojištěním. Nositelem individuálního a starobního pojištění se stala Ústřední sociální pojišťovna a provádění nemocenského pojištění bylo svěřeno okresním nemocenským pojišťovnám. Týmž zákonem byla prodloužena doba poskytování podpory na 39 týdnů. Zákonem z 22. prosince 1920 (č. 689 Sb. z. a n.) bylo poskytování podpory prodlouženo na dobu jednoho roku a podpory byly zvýšeny na maximální denní výši 24 Kč.⁵³ Dále bylo zavedeno tzv. rodinné pojištění, což znamenalo, že léčebná péče byla rozšířena i na rodinné příslušníky. Vedle toho došlo zákonem č. 89/1920 Sb. z. a n. z 5. srpna 1920 k novelizaci penzijního pojištění. Série zákonů tohoto druhu byla završena v roce 1924 přijetím zákona

⁵¹ Z větších hospodářských bojů na počátku 20. let se například jednalo o výluku dělnictva v kovoprůmyslu v délce pěti týdnů, k níž došlo v květnu 1921 a do níž se zapojilo na 25 tisíc dělníků. V červenci téhož roku stávkovali i bankovní úředníci a zřízenci; tato stávka podobně jako stávka části horníků ostravsko-karvinského revíru skončila porážkou stávkujících. Blíže: TUČNÝ, A.: *Vývoj dělnické a zřízenecké otázky v prvním pětiletí Čsl. republiky*, c. d., s. 73–75.

⁵² Výklad zákona spolu s vedlejšími normami a judikaturou přináší práce: *Závodní výbory*. Praha 1937, s. 17; též: KÁRNÍK, Z.: c. d., s. 80–83.

⁵³ Tato změna v pojištění byla však závazná pro zaměstnance v továrnách, v dolech, pro zaměstnance železnic a v živnostenských podnicích; nevztahovala se na zaměstnance v zemědělství a v lesnictví, na domácké dělníky a na „osoby služebné“. Pojištění rodinných příslušníků bylo fakultativní. Podpora byla poskytována nejdéle 26 týdnů, byla vyměřena od 60 hal. do 5 Kč denně. Blíže: DOBIÁŠ, K.: c. d., s. 37–47.

o sociálním pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (č. 221/1924 Sb. z. a n. ze dne 9. října t. r.). Dozor nad dodržováním sociálního zákonodárství vykonávala tzv. živnostenská inspekce. V celé republice postupně fungovalo 28 takových inspektorátů, pod které nakonec spadalo 345 558 živnostenských závodů.⁵⁴

V souvislosti s tím byly nařízením z 19. prosince 1919 (č. 662/1919 Sb. z. a n.) zavedeny dělnické rozhodčí soudy pro spory o propuštění z práce, které měly rozhodovat o náhradě škody v případě neoprávněného propuštění odborově organizovaného zaměstnance. Výkon rozhodčího soudu, zasedajícího u okresního soudu, byl upraven zákonem „proti útisku a na ochranu svobody ve shromážděních“ ze dne 12. srpna 1921 (č. 309/1921 Sb. z. a n.).

V roce 1919 zahájilo ministerstvo sociální péče přípravu zákona o zprostředkování práce; návrh zákona byl pak 7. dubna 1921 (č. tisku 2106/1921) předložen ke schválení Poslanecké sněmovně. Proti návrhu se postavila Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu (agrární strana) a také živnostenské organizace, takže nakonec zákon nebyl přijat. V té době již existovaly vedle soukromých zprostředkovatelen práce i odborové zprostředkovatelny, jejichž úspěšnost však nebyla nijak vysoká.⁵⁵

Při stanovení obsahu sociální politiky nového československého státu se střetávalo tzv. širší a užší pojetí tohoto pojmu. Zastánci užšího pojetí sociální politiky spatřovali její základ především v řešení dělnické otázky nebo v úsilí o zlepšení těch nejtěživějších sociálních podmínek námezdně pracujících, tedy sociální otázka byla podle nich chápána jako „souhrn opatření směřujících k ochraně takových společenských a hospodářských skupin, které v důsledku své hospodářsky nepříznivé situace jsou zvláště silně vystavovány poškození, nevýhodám a nouzi“.⁵⁶ Stát měl usilovat o to, aby zákonnými a administrativními prostředky docházelo k potírání nedostatků v rozdělování „hmotných statků“, které se za války ještě více zvýraznilo. Naproti tomu autoři širšího pojetí navrhovali, aby spolu s opatřeními směřujícími k přerozdělení národního důchodu ve prospěch postižených osob zahrnovala sociální politika další cíle, včetně řešení základních problémů pracovních právních vztahů, problémů životního prostředí, bydlení apod. Odtud vycházela i snaha formulovat sociální politiku jako politický směr, nezřídká i jako „cestu k ideálu společnosti“. V českém prostředí po roce 1918 můžeme zaznamenat stoupence obou pojetí, když v praktickém pohledu se oba směry vzájemně prolínaly.⁵⁷

Celá oblast sociální politiky procházela v poválečném období složitým obdobím hledání metod a prostředků, jimiž by čelila revolučním náladám části dělnictva a současně oslabilu příčiny stávajícího sociálního napětí ve společnosti. Ministerstvo sociální péče, vedené především sociálně demokratickou stranou, muselo řešit mnohé otázky, které byly v předchozím monarchistickém období zanedbávány.⁵⁸ V prvních měsících nového státu byly mimořádně

⁵⁴ CHYBA, A.: *Postavení dělnické třídy v kapitalistickém Československu*. Praha 1972, s. 224.

⁵⁵ V roce 1921 umístily veřejné (soukromé) zprostředkovatelny práce 60,7 % zadatelů. Blíže: DEYL, Z.: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*, c. d., s. 73–74.

⁵⁶ ŠMÝD, B.: *Sociální služby*. Praha 1966, s. 16.

⁵⁷ Blíže: DEYL, Z.: *K buržoaznímu pojetí sociální politiky v letech 1918–1938*. In: Sborník k dějinám 19. a 20. století, sv. 1. Praha 1972, s. 49–50.

Čeští představitelé teoretických úvah o sociální politice vycházeli ze zahraničních autorů. Počátky sociální politiky jako teoretické disciplíny jsou svázány s britským kontextem. V roce 1912 vznikla katedra sociálních věd a správy (Department of Social Science and Administration) na London school of Economics and Political Science. Postupně vznikala až ve druhé polovině 20. století univerzitní a vědecká pracoviště, zabývající se sociální politikou. Po roce 1918 byli u nás nejčastěji citováni němečtí ekonomové a politici Adolf Wagner (1835–1917), Ludwig Heyde (1888–1961) a Leopold Aids (1876–1969) a rakouský národohospodář Otto von Zwiëdeck Südenhorst (1871–1957).

⁵⁸ Ve vládě všenárodní koalice vedené K. Kramářem a v následných dvou vládách V. Tusara (od 14. 11. 1918 do 15. 9. 1920) byl ministrem sociální péče sociální demokrat Lev Winter, v úřednické vládě J. Černého (od 15. 9. 1920 do 26. 9. 1921) Josef Gruber, v dalším vládním kabinetu E. Beneše (26. 9. 1921 – 7. 10. 1922) jím byl opět sociální demokrat Gustav Habrman (úřad zastával do 28. 3. 1925).

komplikované podmínky charakterizovány všeobecným hospodářským rozvrztem způsobeným přechodem průmyslu z válečné výroby na mírovou, rozkladem v zásobování, růstem cen a drahoty, „demobilizační krizí“, vysokou nezaměstnaností, bídou invalidů, úpadkem všech druhů sociálního pojištění, bytovou nouzí a morálním úpadkem společnosti.⁵⁹

Jedním ze základních kamenů sociální politiky po vzniku republiky se staly úvahy a představy Karla Engliše, publikované již za války (1916) v jeho práci *Sociální politika*.⁶⁰ Engliš definoval sociální politiku jako praktické snažení, aby „společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálněji“. Za ideální považoval společnost, „která zachovávajíc a hospodárně rozmnožujíc své energie, co nejrychleji, ale trvale plní svůj úkol prohlubovat a zintenzivňovat život co možná všech svých členů směrem ideálu člověka zdravého, vzdělaného a umraveného“.⁶¹ Jádrem sociální politiky spatřoval v úpravě existujícího společenského zřízení, která by přispěla k vypěstování uvedeného ideálu člověka. Engliš chápal sociální politiku jako činnost zaměřenou na celé vrstvy a skupiny obyvatel a vylučoval z ní akty milosrdenství vůči jednotlivcům, když zdůrazňoval, že „hybným perem sociální politiky není milosrdenství, nýbrž spravedlnost a společenská účelnost“. Jako prostředek k dosažení finálních cílů spatřoval Engliš v úsilí, aby „plody hmotné a duchovní kultury byly rozděleny na různé vrstvy společenského celku co nej-spravedlivěji a tudíž co nejrovnoměrněji, jak toho žádá a dopouští z jedné strany trvalost společenského pokroku a na druhé straně ideální výstavba společenského tělesa“.⁶² V tomto užším slova smyslu byla sociální politika ve své podstatě nivelizační politikou, jež měla vyrovnávat společenské nerovnosti a zaměřovat se na slabší, utlačené a méně majetné vrstvy. I při uznání nutnosti společenských reforem, směřujících ke zmírnění sociálního napětí, převažoval v Englišově učení eticko-politický ideál.

Postupně vstupovalo do popředí pojetí dalšího československého ekonomy a politického teoretika, Josefa Macka.⁶³ Macek pojímal sociální politiku nikoli jako obor nebo oddíl politiky, nýbrž jako směr, způsob nebo hledisko, které by mělo pronikat veškerou politikou, když ji definoval jako snahu, aby „funkční zájmy lidí ve společnosti byly uspokojovány trvale prospěšným celkem“. Zdůrazňoval všelidské poslání sociální politiky a tzv. společenský účel této činnosti. Macka spojovalo s Englišem evoluční pojetí sociálních změn a postupné dosahování „společenského ideálu“. Správný směr sociální politiky viděl nikoli v úpravě rozdělování dosavadního výtěžku práce, ale především ve změně výroby: „Výroba musí být zmnohonásobena, zlepšena a zcela změněna po stránce technické i mravní (úcta k práci, záliba v ní, odstranění módy aj.). Pak teprve bude mít smysl změna v rozdělování pracovních výtěžků.“ Sociální politika neměla „socializovat chudobu, ale právě jen bohatství“.⁶⁴

Typickým projevem počínajících prvorepublikových sociálně politických aktivit byla součinnost státní a dobrovolné sociální péče. S tímto propojením stát přímo počítal a kalkuloval

⁵⁹ DEYL, Z.: *Z novějšího výzkumu státní činnosti v sociální oblasti 1918–1924*. In: Politický systém a státní politika v prvních letech existence Československé republiky. Praha 1990, s. 122–137. Též: ČAPKA, F.: c. d., s. 59.

⁶⁰ Karel Engliš (1880–1961), ministr financí v šesti vládách (s přestávkami) v letech 1920–1931, první rektor Masarykovy univerzity (1919–1920), který spolu s A. Jiráskem inicioval již 15. listopadu 1918 v Revolučním Národním shromáždění přijetí zákona o její založení (28. ledna 1919), v letech 1934–1939 guvernér Národní banky Československé, rektor Karlovy univerzity v Praze (1947–1948), uznávaný a respektovaný národohospodářský odborník.

⁶¹ ENGLIŠ, K.: *Sociální politika*. Praha 1921, s. 14–15.

⁶² Tamtéž, s. 19–20.

⁶³ Josef Macek (1887–1972), sociálně demokratický zakladatel české ekonomické sociologie, jehož centrem bádání byla sociální problematika od příčin chudoby, nerovnosti v rozdělování bohatství a selhání politiků a monopolů až ke konkrétním otázkám (viz práce *Základy sociální politiky*. Díl I, *Úkoly a zásady*. Praha 1925 a *Sociální ekonomika. Kurs národního hospodářství*. Praha 1946), představitel reformismu v politické ekonomii a zastávce učení J. M. Keynesa.

⁶⁴ MACEK, J.: *Zásady sociální politiky*. Praha 1925, s. 13.

ve svých představách a plánech, když na některé dobrovolné organizace přímo přenášel úkoly veřejné správy. Bylo to možné vzhledem k tomu, že dobrovolné organizace a spolky disponovaly rozsáhlou organizační sítí, mnohé z nich měly přímo ve svých stanovách zanesenu dobročinnou aktivitu (finanční, naturální, sbírkovou apod.), případně zřizovaly a udržovaly rozličné ústavy a instituce se sociální a poradní náplní ve prospěch potřebných osob (Společnost Čs. červeného kříže, Masarykova liga proti tuberkulóze, náboženské spolky zajišťující péči o osoby nevidomé, hluchoněmé, zmrzačené apod.). Mnoho těchto sociálních činností bylo zajišťováno dobrovolnými pracovníky, takže stát nemusel za tímto účelem organizovat velký aparát. Finanční prostředky na tuto činnost byly čerpány jak ze státních subvencí (ministerstva sociální péče, ministerstva zdravotnictví a ministerstva spravedlnosti), z různých darů institucí (spořitelén, bank apod.), tak také z četné vlastní činnosti (kulturní podniky, sbírkové akce).

Činnost ministerstva sociální péče vycházela ze zákona přijatého dne 2. listopadu 1918, kterým se zřizovaly nejvyšší státní úřady. Ze zákona vyplývalo, že veškeré předchozí říšské zákony zůstávají v platnosti a pro vymezení působnosti všech úřadů platí zákony a nařízení, které určovaly jejich působnost v Rakousko-Uhersku. Ministerstvo bylo zřízeno 15. listopadu 1918 (zákonem č. 2/1918 Sb. z. a n.) jako ústřední úřad státní správy na úseku sociální politiky a vedle prezidia mělo od počátku roku 1919 tři odbory: 1. péče o mládež; 2. péče o invalidy, bytová péče a družstevnictví; 3. ochrana dělnictva a zprostředkování práce, živnostenská inspekce a sociální pojištění. Koncem roku 1918 začaly přípravy ke zřízení Sociálního ústavu Československé republiky, který měl působit při ministerstvu a který skutečně započal svou činnost počátkem roku 1919.⁶⁵ Do ministerské sféry spadala tradičně sociální péče, vztahující se převážně na ty vrstvy obyvatelstva, které žily v bídě a byly buď v předaktivním (tj. předškolním) a školním věku, nebo ve věku poaktivním. Do souboru opatření v rámci již uvedených rozličných forem sociální péče spadalo také chudinství (opatřování nejnnutnější výživy, přístřeší, šatstva a dalších základních životních potřeb), péče o mládež a také péče o válečné poškozence, která měla svou speciální zákonnou úpravu a organizaci.⁶⁶ Dalekosáhlé výhody byly ve smyslu zákona ze dne 23. května 1919 (č. 282/1919 Sb. z. a n.) a zákona ze dne 24. července 1919 (č. 462/1919 Sb. z. a n.) poskytnuty legionářům.⁶⁷ Další oblastí oficiální sociální politiky tvořil okruh základních problémů životní úrovně obyvatel, kam spadala ochrana nájemníků, ochrana spotřebitelů apod.⁶⁸ Samostatnou (nikoli však bezvýznamnou) oblast tvořila vystěhovalecká politika státu.

⁶⁵ HOUSER, J.: *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky*. Praha 1968. Též: NEČAS, J.: *20 let sociální péče v Československé republice*. Praha 1938. Zásahu na zřízení ústavu měl tehdejší ministr sociální péče L. Winter. Sociální ústav vydával časopis *Sociální revue*, jehož hlavním úkolem bylo shromažďování sociálně politického materiálu, studium sociální vědy a její šíření. Úzce spolupracoval s Masarykovou sociologickou společností, byl členem Mezinárodní asociace pro sociální pokrok. Prvním ředitelem ústavu byl Josef Gruber (1865–1925), v letech 1920–1921 byl ve vládě J. Černého ministrem sociální péče.

⁶⁶ Po skončení války bylo v celém státě evidováno asi 210 tisíc válečných invalidů a asi 380 tisíc pozůstalých po padlých. K péči o válečné invalidy měly přispět dva zákony o invalidních rentách: č. 530/1919 Sb. z. a n., a č. 142/1920 Sb. z. a n.

⁶⁷ Legionářům byla vyhrazena všechna místa sluhů, zřízenců a dozorců u státních úřadů a ústavů, legionáři měli přednost před jinými žadatelé při obsazování míst u soudů a ve státní a civilní stráž, v bezpečnosti a ve finanční stráž. Podobně i při přijímání aspirantů četnické služby byla legionářům dáвана přednost s cílem „vnést do četnického sboru duch pravého vlastenectví a zjednat tam platnost zásadám, kterými vedeny byly legie v boji za svobodu“. In: *Slovník veřejného práva československého*, sv. I. Brno 1929, s. 319. Též: *Rok práce*. Praha 1919, s. 62.

⁶⁸ DEYL, Z.: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*, c. d., s. 24–35. První pokus o ochranu nájemníků proti lichvářům můžeme zaznamenat již v rakouském zákonodárství. Nejprve 26. ledna 1917, podruhé 20. března 1918 vyšlo nařízení, na něž navázala republiková vyhláška ministra sociální péče a ministra spravedlnosti ze dne 17. prosince 1918 (č. 83 Sb. z. a n.), kterou byla výše nájemného vázána na přesné podmínky vypočítané z nařízení. Základní normu představoval až zákon ze dne 8. dubna 1920 (č. 275 Sb. z. a n.), v němž bylo dovoleno zvýšit nájemné nejvýše o 20 %.

Vystěhovalectví z českých zemí za první světové války ustalo a krátce po roce 1918 ustoupilo reemigraci. V letech 1919–1921 se vrátilo do Československa z USA 5 069 Čechů, 32 644 Slováků a 4 162 amerických státních občanů. Mnoho reemigrantů přicházelo i z evropských zemí; jen z Rakouska se odhaduje na 100 tisíc osob.⁶⁹ Repatriační vlna byla současně provázána vystěhovalectvím, jež od roku 1920 postupně stoupalo; 95 % vystěhovalců směřovalo do USA, které jen za fiskální roku 1920/1921 přijaly 40 844 osob (z toho bylo 28 056 Slováků), tento počet v dalších letech narůstal.⁷⁰ První poválečná hospodářská krize a rostoucí nezaměstnanost vyvolaly od roku 1922 novou skutečnou vystěhovalickou vlnu i do evropských zemí (do Francie, Německa, Rakouska, Maďarska, ale i do SSSR, Rumunska a Polska).

Skutečný stav sociální ochrany zaměstnanců určoval komplex nejen právních předpisů, ale i politicko-ekonomických opatření, do nichž se promítaly aktivity politických stran, a zejména odborových organizací. Údaje o probíhajících kvalitativních proměnách v sociální oblasti v počátečním stádiu nového československého státu (1918–1923) se objevovaly ve sjezdových zprávách odborových svazů.⁷¹ Realizace sociální politiky v předmnichovském Československu předpokládala postupnou existenci rozmanitých vzájemně spjatých subsystémů, nástrojů, institucí apod., jejichž pomocí měly být naplňovány její cíle. Při jejich volbě se musely respektovat základní principy sociální politiky: sociální spravedlnost, sociální solidarita, subsidiarita a participace.

K problému sociální spravedlnosti uváděl již zmiňovaný Josef Macek její tři zásady: každému stejně, každému podle jeho potřeb a každému podle jeho zásluhy. První zásada podle Macka byla v řadě případů neproveditelná a může být kontroverzní se společenskými zájmy, podle druhé zásady je práce rozdělována mezi členy společnosti podle jejich schopností a sil, ale její výsledky podle potřeb jednotlivých členů, přičemž uplatňování této zásady vyžaduje existenci autority – tj. státu, která rozhodne o prioritě potřeb. Při aplikaci třetí zásady jsou zásady a odměny odvozovány z pracovního výkonu. Podle Macka je sociální spravedlnost pojem relativní, a proto je nutné nechat se vést při výběru zásad ještě zásadou života.⁷² Tři následné principy sociální politiky (sociální solidarita, subsidiarita a participace) vycházely a spočívaly ve vzájemné podpoře, sounáležitosti jedinců a sociálních skupin při utváření a rozdělování životních podmínek a prostředků.

Sociální politika začala být v těchto letech realizována různými subjekty, z nichž ústřední roli hrály vedle státu i odbory. Stát a jeho orgány představovaly hlavní subjekt sociální politiky, určující pojetí, obsah i cíle sociální politiky a také konkrétní úkoly v daném časovém úseku. Na formování a realizaci sociální politiky se podílely všechny složky státní moci – zákonodárna, výkonná i soudní. Nejvýznamnější role příslušela Národnímu shromáždění, které přijímalo rozhodující legislativní opatření a schvalovalo státní rozpočet. Odborové organizace tradičně hájily zájmy svých členů v pracovní i sociální oblasti, přičemž samy realizovaly nebo se výrazně podílely na aktivizaci různých sociálně politických opatření. K dalším subjektům sociální politiky se řadili zaměstnavatelé, zabezpečující opatření stanovená státem a jeho orgány; kromě toho realizovali často vlastní dobrovolné činnosti související s péčí o zaměstnance, příp. jejich

⁶⁹ HORÁČEK, C.: *Statistický příspěvek k našemu vystěhovalckému problému*. In: Československý statistický věstník, 1927, seš. 1–3. Viz též: POHL, J.: *Vylidňování v Čechách v období 1850–1930*. Praha 1932, s. 13. Nejnověji: VACULÍK, J.: *Reemigrace a repatriace Čechů a Slováků po první světové válce*. Brno 2014.

⁷⁰ MÉZL, F.: *Vystěhovalectví z Československé republiky*. In: Sociální revue, r. 4, 1923, s. 136–137.

Též: A ČMKOS, IX. sjezd Odborového sdružení československého. *Zápis o jeho zasedání ve dnech 21.–24. září 1930 v Obecním domě v Praze*. Praha 1930, s. 69–71.

⁷¹ DEYL, Z.: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*, c. d., s. 36–83. Též: ČAPKA, F.: c. d., s. 48662.

⁷² MACEK, J.: *Sociální ekonomika*. Praha 146, s. 20 a n.

rodiny (podnikovou sociální politiku). Můžeme konstatovat, že budovaná sociální politika první republiky držela krok s celosvětovým vývojem, a to jak v teorii („česká škola sociální politiky“), tak i v praxi. Přispělo k tomu celkově vysoce demokratické ovzduší mladého státu, vycházející z humanitních tradic českého národa a ze sociální filozofie T. G. Masaryka.⁷³ Můžeme říci, že nejvýznamnější sociální reformy se v prvorepublikovém Československu realizovaly právě ve sledovaném poválečném období.

⁷³ T. G. Masaryk (1850–1937) vycházel, podobně jako A. Bráf, při formování svých sociálně politických názorů z rakouské národohospodářské školy (zejména mu byl sympatický pokus C. Mengera o psychologickou analýzu jednání kupujícího a prodávajícího). Hlavním jeho zaměřením byla snaha zastřít sociální rozpory za pomoci účinných humanitních reforem. V tomto duchu se koncem 19. století živě zajímal o poměry mezi dělnictvem a o marxismus. Jeho myšlenky (viz *Otázka sociální*, I. II. Praha 1947) o socialismu a o sociální otázce vůbec měly velký význam pro teorii i praxi sociální politiky mezi dvěma světovými válkami. Jejich největší rolí bylo jasné a vědecky erudované potlačení myšlenek komunismu a třídního boje.