

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**FAKULTA EKONOMICKÁ**

Bakalářská práce

**Role obcí v sociálním zabezpečení - historický  
vývoj na našem území**

**The role of municipalities in social support -  
history in our country**

Marcela Harantová

Plzeň 2016

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta ekonomická  
Akademický rok: 2015/2016

**ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE**  
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Marcela HARANTOVÁ**  
Osobní číslo: **K12B0225P**  
Studijní program: **B6208 Ekonomika a management**  
Studijní obor: **Podniková ekonomika a management**  
Název tématu: **Role obcí v sociálním zabezpečení - historický vývoj na našem území**  
Zadávací katedra: **Katedra financí a účetnictví**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Zpracujte historický pohled na problematiku sociálního zabezpečení na našem území.
2. Proveďte komparaci vývoje sociálních systémů ve vybraných historických obdobích se zaměřením na pomoc ze strany obcí.
3. Zhodnoťte roli obcí z hlediska vývoje systému sociálního zabezpečení ve sledovaném období.
4. Shrňte rozdíly v roli obcí v sociálním zabezpečení v historickém vývoji po současnost.



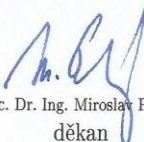
Rozsah grafických prací: **neuveđen**  
Rozsah kvalifikační práce: **40 - 60 stran**  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:


- **KOLDINSKÁ, Kristina; MARKOVÁ, Hana.** *Sociální pomoc a právo. 1. vyd.* Praha: Orac, 2001. 175s., ISBN 80-86199-38-X
- **PRŮCHA, Václav a kol.** *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992. Období 1945-1992. Sv. 2. 1. vyd.* Brno: Doplněk, 2009. 1002 s. ISBN 978-80-7239-228-5
- **RÁKOSNÍK, Jakub a kol.** *Sociální stát v Československu: právně-institucionální vývoj v letech 1918-1992.* Praha: Auditorium, 2012. 416 s. ISBN 978-80-87284-30-8

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Pavlína Hejduková, Ph.D.**  
Katedra financí a účetnictví

Datum zadání bakalářské práce: **23. října 2015**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **25. dubna 2016**

  
Doc. Dr. Ing. Miroslav Plevný  
děkan



  
Prof. Ing. Lilia Dvořáková, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 23. října 2015

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma

*„Role obcí v sociálním zabezpečení – historický vývoj na našem území“*

vypracovala samostatně pod odborným dohledem vedoucí bakalářské práce za použití pramenů uvedených v příložené bibliografii.

V Plzni dne 25. dubna 2016

.....

podpis autora

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala vedoucí mé bakalářské práce Ing. Pavlíně Hejdukové, Ph.D. za poskytnutí odborných rad, věcné připomínky, ochotu a vstřícný přístup během zpracování této práce.

Velké poděkování náleží celé mé rodině a blízkým za podporu, trpělivost a povzbuzování po dobu mého studia.

# Obsah

Úvod .....	8
Metodika a postup práce.....	10
<b>1 Pojem a obsah sociálního zabezpečení .....</b>	<b>11</b>
1.1 Definice pojmu.....	11
1.2 Nástroje sociálního zabezpečení .....	12
1.3 Cíle sociálního zabezpečení .....	14
1.4 Principy sociálního zabezpečení .....	15
1.5 Objekty a subjekty v sociální politice .....	17
<b>2 Vývoj sociálního zabezpečení.....</b>	<b>19</b>
2.1 Nejstarší historické základy .....	19
2.2 Počátky systému sociálního zabezpečení.....	22
2.2.1 Raný středověk .....	22
2.2.2 Vrcholný a pozdní středověk .....	23
2.2.3 Novověk.....	25
2.3 Koncepce moderních forem sociálního zabezpečení .....	30
2.3.1 Osobnosti v historii sociální politiky .....	31
2.3.2 Sociální politika před a během první světové války .....	33
2.4 Historický vývoj sociálního zabezpečení v ČSR v letech 1918 – 1945.....	35
2.4.1 Sociální politika v období po první světové válce .....	36
2.4.2 Hospodářská krize.....	38
2.4.3 Pomnichovské období a druhá světová válka .....	41
2.5 Vývoj sociálního zabezpečení po druhé světové válce (1945 -1948).....	42
2.5.1 Zákon o národním pojištění 1948 .....	45

2.6	Vývoj sociálního zabezpečení v letech 1948 – 1989 .....	48
2.6.1	Rok 1948– 1956 (Sovětizace sociálního státu).....	51
2.6.2	Rok 1956– 1968 (Snahy o reformu sovětského modelu) .....	52
2.6.3	Rok 1969– 1989 (Normalizační režim a populistická sociální politika) 53	
2.7	Vývoj sociálního zabezpečení po roce 1989 .....	54
<b>3</b>	<b>Vývojové tendence v sociálním zabezpečení.....</b>	<b>58</b>
3.1	Reforma veřejné správy .....	58
3.2	Postavení obcí .....	60
3.3	Trendy obcí se zaměřením sociálního zabezpečení .....	62
3.4	Popis hlavních subjektů a příjemců sociálního zabezpečení ve vybraných etapách .....	63
<b>4</b>	<b>Primární role obcí v soc. zabezpečení ve vybraných obdobích .....</b>	<b>65</b>
4.1	Role obcí v oblasti sociálního zabezpečení v druhé polovině 19. století a první polovině 20. století.....	65
4.2.	Role obcí v oblasti sociálního zabezpečení ve druhé polovině 20. století.....	68
4.3.	Role obcí v oblasti sociálního zabezpečení v 21. století.....	69
	<b>Závěr .....</b>	<b>71</b>
	<b>Seznam tabulek .....</b>	<b>72</b>
	<b>Seznam obrázků.....</b>	<b>73</b>
	<b>Seznam použitých zkratk .....</b>	<b>74</b>
	<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>75</b>

## Úvod

Bakalářská práce na téma „Role obcí v sociálním zabezpečení – historický vývoj na našem území“ je věnována problematice, která se stala v posledních letech velmi diskutovanou a celospolečenskou otázkou. Přijetím Sociální reformy I. došlo k velmi výrazné změně kompetencí obecních úřadů, a to zejména v oblasti sociálního zabezpečení.

Cílem bakalářské práce je analýza změn v historických etapách české republiky a zhodnocení, ve kterých oblastech sociálního zabezpečení vystupují obce jako subjekty sociálního zabezpečení a jak obce vykonávají činnosti související s výkonem aktivit spadajících do oblasti sociálního zabezpečení.

V historii se s měnící intenzitou uplatňovaly v sociálním zabezpečení různé subjekty: jednotlivci, církve, rozličné spolky a sdružení a nakonec i samotný stát. Tento fakt souvisel s uvědoměním, že zajištění určité životní úrovně obyvatel na určitém území, může být prospěšné celému společenskému systému v daném časovém a místním pásmu.

V samotném vývoji sociálního zabezpečení zaujímá své prvotní místo jak československá tak i česká historie, jelikož zákony, které byly přijímány na našem území na konci 19. století a počátkem první poloviny 20. století vycházely z nejnovější myšlenky v sociální oblasti v daných etapách historického vývoje. Historicky je tuto skutečnost možno doložit za Rakouské monarchie Taafeho reformou a lze pokračovat přes zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří z roku 1924. Velmi důležitou roli hrál v oblasti sociálního zabezpečení také zákon o národním pojištění platný od roku 1948.

Po necelých padesáti letech totalitního režimu se koncem roku 1989 začaly odehrávat celospolečenské změny, a to jak ve sféře politické, tak i ekonomické. Tato skutečnost s sebou přinesla i počátek sociální reformy, kterou nejvýznamněji charakterizoval zpětný návrat k sociálnímu pojištění. V druhé polovině 90. let intenzivně probíhala diskuze o nutnosti dalších a následných reforem a to především na poli působnosti důchodového pojištění a zdravotnictví a došlo k důležitým změnám v oblasti sociálního zabezpečení.



Bakalářská práce se člení do čtyř hlavních částí. První se věnuje pojmu sociální zabezpečení, samotné historii a obsahu, na které sociální zabezpečení stojí již v současnosti.

Druhá část analyzuje historický vývoj instituce sociálního zabezpečení v přímých souvislostech a odkazech na první kapitolu. Právě tato druhá kapitola je nejpodstatnější a nejrozsáhlejší částí bakalářské práce. Obsahový důraz je kladen především na období vzniku a rozvoj sociálního pojištění, jelikož i dnes je tato forma jednou z nejvýznamnějších a z nejzásadnějších hledisek dosud nepřekonána.

Ve třetí části bakalářské práce je diskutován záměr předpokládaného směřování sociálního zabezpečení s odvozením na některé nově převládající trendy a možnosti. Právě tato kapitola by měla objasnit a dotvořit ucelený obraz o vývoji sociálního zabezpečení na území Českého státu.

Čtvrtá kapitola je závěrečnou částí této bakalářské práce, která zobrazuje primární role obcí v sociálním zabezpečení ve vybraných obdobích. Tato kapitola zachycuje časové éry, ve kterých obec vystupovala jako hlavní subjekt sociálního zabezpečení.

## **Metodika a postup práce**

Tato bakalářská práce je zpracována na základě relevantních dostupných zdrojů, které jsou volně dostupné, jak v knižní, tak v elektronické podobě. Převážná většina čerpaných zdrojů je v českém jazyce. Je zapotřebí některé zdroje filtrovat, z důvodu odporování si s jinými, více odbornými, ale v rámci dostupnosti informací, není možné některým bodům se věnovat více do hloubky. V této bakalářské práci jsou uvedeny údaje tak, aby poskytovaly co nejspolehlivější údaje k daným časovým etapám.

Postup práce se odvíjí v závislosti na výše uvedených stanovených cílech, ke kterým tato bakalářská práce dospěla. Na začátku je provedena literární rešerše z mnoha odborných publikací a důležitých elektronických zdrojů. Informace z nich jsou protříděny dle relevantnosti a významu pro dané téma bakalářské práce.

Další část práce se věnuje analýze vybraných jednotlivých etap v sociálním zabezpečení obcí a základními subjekty obcí. Konec této práce tvoří metoda syntézy tedy zhodnocení poznatků prostřednictvím syntetické metody. Seznam zdrojů, tabulek a obrázků je zakomponován na samotném konci práce.

# 1 Pojem a obsah sociálního zabezpečení

## 1.1 Definice pojmu

Pojem sociální zabezpečení je součástí sociální politiky státu a poskytuje ochranu a pomoc jednotlivcům v eventuálních sociálních událostech, které jsou někdy také označovány jako sociální rizika či sociální případy (Kukalová a Moravec, 2014).

Dle Krebse (2015) můžeme sociální zabezpečení obecně chápat jako soubor institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím a pomocí se uskutečňuje prevence ve zmírňování a odstraňování následků sociálních událostí občanů.

V České republice je pojetí sociálního zabezpečení dle autorů Kukalové a Moravce (2014) poněkud zúžené pouze na oblast důchodového zabezpečení. Toto zmenšení významu pojmu sociálního zabezpečení se datuje z roku 1964, kdy byl tímto názvem pojmenován zákon, který poskytoval důchodové zabezpečení a sociální péči. V této podobě se v České republice používá dosud a nalezneme ho i v názvech zákonů, např. zákon 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, který upravuje pojistné na důchodové pojištění a pojistné na nemocenském pojištění.

Sociální zabezpečení a sociální suverenitu dělí Krebs (2015) třemi formami:

- sociálními příjmy (jsou odvislé na principu pojištění i prostými dávkami dlouhodobými i krátkodobými),
- sociálními službami (tzn. informačními, poradenskými a zprostředkovatelskými sítěmi s navazujícími službami – např. pečovatelská služba, tísňová služba, a sociální služby pro důchodce),
- sociálními azyly (tzn. různými formami azylů zejména při nedostatečném přirozeném zdroji sociální suverenity, jako jsou např. ústavy pro těžce zdravotně postižené, tělesně postižené, dětské domovy a domovy pro seniory, apod.).

Kahoun a kol. (2013) uvádí, že mezi sociální události lze zařadit:

- nemoc,
- nezaměstnanost,
- pracovní neschopnost – úraz a nemoc z povolání,
- invalidita,
- mateřství a rodičovství,
- nezaopatřené dítě,
- stáří,
- úmrtí živitele.

## **1.2 Nástroje sociálního zabezpečení**

Za nejdůležitější nástroj sociální politiky je považováno sociální zabezpečení. Publikace autorů Galvas a Gregorová (2005) uvádí, že pojem sociální zabezpečení patří k pojmům, které jsou nepřesným překladem z cizojazyčných výrazů pro podobný systém - podobný proto, že přesný překlad pojmu v různých evropských jazycích např. „Sozialsicherheit“, „social security“, „securité sociale“, „seguridad social“ znamená „sociální bezpečnost“.

Hlavním rozdílem mezi zabezpečením a bezpečností je rozdíl mezi činností a stavem, rozdílem v kontextu sociálních systémů. Je zřejmé, že jinak je tomu v demokratické společnosti, kde jde spíše o zajištění lidských práv státem na přijatelné úrovni.

Mezi hlavní nástroje sociálního zabezpečení řadíme státní sociální podporu, sociální pojištění a sociální pomoc a služby.

### **Sociální pojištění**

Jak uvádí Koldinská (2013), ze zákona je sociální pojištění povinný finanční systém, do kterého přispívá jedinec samostatně, nebo pomocí jiných. Zásadní prioritou tohoto nástroje je, že se jedinec zajišťuje proti budoucím sociálním událostem. Většina systémů sociálního pojištění je univerzální, tzn. *„účast na nich je určena všem obyvatelům příslušného státu, zpravidla v době, kdy jsou výdělečně činní“* (Koldinská, 2013, str. 24).

Ochrana a kol. (2010) uvádí, že sociální pojištění je fiskálně nejvýznamnějším elementem českého sociálního zabezpečení, pod které spadají 4 základní oblasti: úhrada zdravotní péče, výplata penzí, nemocenské dávky a podpora v nezaměstnanosti.

Sociální pojištění můžeme dělit z časového hlediska na krátkodobé a dlouhodobé. Mezi krátkodobé sociální pojištění můžeme zařadit pomoc v mateřství, nemoci, nezaměstnanosti. Mezi dlouhodobé sociální pojištění patří zajištění osob ve stáří či při invaliditě. Podle mezinárodní klasifikace se sociální pojištění rozděluje na tyto složky: nemocenské pojištění, důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (Koldinská, 2013).

### **Státní sociální podpora**

Tröster (2010) uvádí, že systém státní sociální podpory (tzv. zaopatření) poskytuje dávky na krytí nákladů stravy a dalších osobních potřeb dětí a rodin. Je financován státním rozpočtem.

Na rozdíl od sociálního pojištění zde není povinnost přispívat pojistné před nelehkou životní událostí. Pro vznik nároku na dávku státní sociální podpory musí být splněno několik stanovených podmínek. Mezi ně patří zjišťování trvalého pobytu na území České republiky, posuzování výše příjmu rodiny v rozhodném období i zdravotní stav dětí atp.

### **Sociální pomoc**

Sociální pomoc, původně chudinská péče, je jedním z nejstarších systémů sociální ochrany, jež byly v českých zemích zavedeny. Chudinská péče existovala již dříve, než byla uzákoněna, resp. včleněna do právních norem (Šturma a kol., 2009).

Arnoldová (2012) uvádí, že sociální pomoc se snaží zmírnit případy sociální či hmotné nouze, která se týká 4 % obyvatel ČR. Každý požadavek na dávku se hodnotí individuálně, nemusí se plnit žádné podmínky ze zákona. Sociální pomoc se zpravidla poskytuje těm, kteří se nacházejí v mimořádně obtížné sociální situaci.

Koldinská (2013) dodává, že se mnohdy stává, že tyto jedinci jsou vyloučení ze společnosti za jejich chování a životní styl. Můžou to být osoby, které jsou závislé na drogách či alkoholu, osoby bez domova, děti bez rodičů apod.

Česká republika v současnosti dle Koldinské (2013) do této kategorie řadí: pomoc v hmotné nouzi, sociální služby a dávky poskytnuté zdravotně postiženým lidem. Pomoc v hmotné nouzi je poskytnuta jedincům s nedostatečnými příjmy, aby se zabránilo jejich sociálnímu vyloučení. Pochází to z myšlenky, že pracující osoby se mají lépe než ti, co nepracují nebo se práci dokonce vyhýbají.

**Tabulka 1: Struktura sociálního zabezpečení v České republice**

Složka sociálního systému	Vazba na pojistné	Forma plnění nárokových dávek
Sociální pojištění	ANO	Peněžité dávky
Státní sociální podpora	NE	Peněžité dávky
Sociální pomoc	NE	Peněžité dávky a služby

Zdroj: vlastní zpracování dle Hejdukové (2015)

### 1.3 Cíle sociálního zabezpečení

Cílem soudobého sociálního zabezpečení je v obecném slova smyslu regulace odpovědnosti občana za svou budoucnost zejména povinnými pojistnými systémy a určení míry forem sociální soudržnosti mezi občany. „Základním sociálním právem je právo na práci v demokratické společnosti, tzn. možnost zvolit si svobodně zaměstnání za uspokojivých pracovních podmínek a za přiměřenou odměnu. Právo na práci není samoučelné, je to prostředek, který má každému občanu zajistit na jedné straně podíl na hrubém domácím produktu a na druhé straně plné uplatnění vlastní osobnosti“ (Tröster a kol., 2010, str. 9).

Základní cíle, které by měl sociální stát plnit, jsou:

- zajišťování prosperity,
- omezování chudoby,
- zajišťování sociální rovnosti,
- zajišťování sociální integrace a zamezování sociální exkluzi,
- zajišťování sociální stability,
- zajišťování nezávislosti jednotlivců.

## 1.4 Principy sociálního zabezpečení

Na principy sociálního zabezpečení je možné nahlížet z několika pohledů. Některé z nich přímo zhmotňují základní lidská práva, a lze tedy provádět jejich zkoumání z této pozice. Jiné zásady odrážejí spíše způsob financování a komplexní interakční vztah vznikající v sociálním zabezpečení.

Principy koncepce sociálního zabezpečení

- princip soc. solidarity,
- princip univerzality,
- princip participace,
- princip adekvátnosti,
- princip uniformity,
- princip soc. spravedlnosti,
- princip komplexnosti,
- princip soc. garance.

### **Princip sociální solidarity**

Dle autorů Galvase a Gregorové (2005) vychází podstata sociální solidarity z toho, že člověk je společenská bytost, která je odkázána i na druhé, tedy je závislá na celé společnosti. Solidaritu můžeme rozlišovat na ekonomicky aktivní a neaktivní obyvatelstvo, což může být jinak řečeno, na ekonomicky silnější a ekonomicky slabší obyvatelstvo. Občané s vyššími příjmy by se měli podílet na zabezpečení občanů s nižšími příjmy. Důležité je také rozvíjet nevynucenou solidaritu, pod kterou si můžeme představit např. nadace.

### **Princip univerzality**

Princip univerzality vyžaduje rozšířit základní systém na všechny žijící osoby na území určitého státu a zaručit jim jednotnou dávku při splnění zákonem stanovených podmínek např. dosažení předepsaného věku, prokázaná invalidita apod. (Tomeš a kol., 1998).

### **Princip participace**

Kukalová a Moravec (2014) předpokládají, že každý jedinec by měl mít možnost podílet se na rozhodování určitých pravidel, které mu ovlivňují život. Tito jedinci nejsou pouze pasivní příjemci sociálních nástrojů, ale mají sami možnost se podílet na jejich tvorbě a realizaci. Podmínkou je, aby byli občané vzdělaní a informovaní a měli odpovědné sociální chování a nakonec je stát v tom pak podpořil.

### **Princip adekvátnosti**

Princip adekvátnosti potřebuje podle Tomše (1998) přiměřenost dávek a služeb sociálním potřebám a individuální příčinění. Někdy je princip adekvátnosti označován jako princip přiměřenosti. Uplatnění tohoto principu potřebuje, aby dávky byly přiděleny osobám dle jejich příčinění.

### **Princip uniformity**

Princip uniformity neboli rovnosti je úsilím zabezpečit všechny oprávněné osoby podle stejných jednotných pravidel. Uplatněním zásady rovnosti nečiní právní systém rozdílů mezi občany. Ty činí lidé svým příčiněním a lhostejností.

### **Princip sociální spravedlnosti**

Sociální spravedlnost je podle Kukalové a Moravce (2014) relativní pojem, neboť záleží na subjektivním vnímání sociální nerovnosti. To, co daný jednotlivec může považovat za sociálně spravedlivé, jiný tak považovat vůbec nemusí.

Krebs (2015) dále uvádí, že na princip soc. spravedlnosti může být vzhlíženo ze subjektivního, nebo objektivního hlediska. Objektivním hlediskem může být popř. prospěch lidstvu. To může vést k časté záměně pojmu sociální spravedlnosti. Subjektivním vnímáním sociální spravedlnosti je současný stav jednotlivců. Vysoce postavené subjekty např. podnikatelé či vysokoškoláci ho hodnotí pozitivně, kdežto manuální pracovníci nebo nezaměstnaní ho hodnotí jako nespravedlivý.

### **Princip komplexnosti**

Princip komplexnosti, který je někdy označován jako princip úplnosti, požaduje, aby kryly vhodnou kombinací věcných a peněžních dávek všechny sociální události, které lze očekávat v dané zemi na daném stupni sociálně ekonomického vývoje (Tomeš a kol., 1998).



## **Princip sociální garance**

Tomeš (1998) uvádí, že princip sociální garance má právní a ekonomický charakter. Právní záruka jsou míra a způsob realizace dávky při vzniku všech zákonem stanovených sociálních událostí. Ekonomické záruky jsou zachování reálného obsahu dávek, především valorizace peněžních dávek.

## **1.5 Objekty a subjekty v sociální politice**

### **Objekty sociální politiky**

Dle Francové a Novotného (2008) jsou objektem sociální politiky ti, kterým jsou určena opatření sociální politiky a mají z ní prospěch. Objekty sociální politiky jsou obyvatelé dané země, ať jednotlivci či sociální skupiny. Jednotlivec je objektem pro svou účast v systému tím, že se sám přihlásil, stal se členem, platil příspěvky nebo naopak příspěvky potřebuje např. je chudý, nemocný, sirotek atp. Sociální skupina je část osob, u které existuje určitá interakce, a tyto osoby si ji uvědomují. Může to být zaměřeno na rodiny s dětmi či na nezaměstnané.

### **Subjekty sociální politiky**

Subjekty sociální politiky jsou ti, kdo mají podmínky, příležitosti a prostředky tvořit a realizovat sociální politiku, ale také mít za její efekty odpovědnost.

Mezi subjekty sociální politiky Kukulová a Moravec (2014) řadí:

- stát a jeho orgány, státní instituce,
- nadnárodní organizace a struktury,
- obce, jejich orgány a instituce,
- zaměstnavatele, podnikatele,
- orgány, profesní komory a svazy,
- občanské organizace, iniciativy, místní komunity, církve,
- občany, rodiny a domácnosti.

Galvas a Gregorová (2005) uvádí, že subjekty sociální politiky můžeme rozdělit na státní a nestátní. Za nejdůležitější subjekt sociální politiky řadí *stát a jeho orgány*, neboť ten vytváří, realizuje a v neposlední řadě také kontroluje legislativní opatření a podmínky pro sociální politiku státních i nestátních subjektů.

## **2 Vývoj sociálního zabezpečení**

Tato část bakalářské práce pojednává o systému sociálního zabezpečení na území České republiky. Je velmi zajímavé monitorovat bohatou historii tohoto právního odvětví, kdy sociální zabezpečení můžeme zpozorovat již v prehistorických obdobích. Nesmíme opomenout, že dějiny patří k našemu každodennímu vnímání světa nejen v oblasti sociálního zabezpečení.

Krebs (2015) uvádí, že chudoba bývá mnohdy zaměňována s bídou, což není stejný stav. Pod chudobou si představíme nouzi v důležitých aspektech našeho života. Tím má Krebs na mysli, že tito jedinci či rodiny nemají žádný majetek, mají nedostatečný příjem, chatrné zdraví, nedostatečné vzdělání a špatné podmínky pracovního života. Pod bídou si člověk představí určitý stav, který je pouze jedním z existujících dopadů chudoby.

Základní strategie proti chudobě vytváří sociální politika a sociální zabezpečení. Nejdříve se o sociálně slabší jedince staraly samotné rody, posléze církev a nakonec se do působnosti zařadil stát spolu s obcemi. Dlouhá léta převládal názor, že péče o praceneschopné občany je věcí soukromou a církevní.

### **2.1 Nejstarší historické základy**

Dle Trösterera (2010) se rozsah a postup sociálního zabezpečení vyvíjel spolu s vývojem společnosti. V odlišných dějinných érách se lidé nacházeli na vyšších nebo nižších stupních ekonomického, technického nebo lékařského vývoje. Nesmíme pochopitelně opomenout ani věčně vznikající a měnící se teorie státovědecké, politické a sociologické a postupné rozšiřování spektra lidských práv a svobod. Tyto faktory pak působí na každou obec, která se stará o své občany, kteří zažili stěžejní sociální příhody. Ty se postupem dějin nemění, můžeme mezi ně zařadit stáří, nemoc, úraz, ztráta živitele, mateřství.

Naše dějiny však ovlivňovaly i proměny hospodářské činnosti, které zřetelně působí na základní podmínky a řešení souvisejících problémů. Důležité je, aby se dařilo jednotlivcům, kteří mohou odvádět daně státu, neboť pak se ekonomika může postarat a zajistit péči praceneschopným občanům.

Dalším podstatným faktorem je demografická skladba populace, která jedine při správné struktuře obyvatelstva dokáže zaručit základní podmínky pro fungující hospodářství. Dále je nezbytné zdůraznit mravní, etické vlivy či zvyklosti, které rozhodně také utvářejí individuální i celospolečenské pozorování potřeb, míru i postup sociálního zabezpečení.

Ve starší době kamenné se setkáváme se vztahy původní společnosti, jejich záměrem bylo zachování existence. Lid se slučoval nejdříve do tlup a od střední doby kamenné se tvořily matrilineární rody. V nich zaujmuli nejváženější pozice šikovní lovci, matky rodu a šamani. Dělna práce se projevovala jen v základních znacích, např. na obstarávání potravy se podíleli všichni členové seskupení. Od doby ledové (před 12 000 – 10 000 lety) lze pozorovat první charakteristické znaky vzájemnosti. Značná část jednotlivců se na lovu nemohla podílet, ale zůstali v seskupení a na základě pokrevní spřízněnosti jim byla poskytnuta patřičná péče (Rákosník a kol., 2012).

I v mladší době kamenné zůstala sociální solidarita na nízké úrovni, ale dělna práce pokročila. Výrobní prostředky zůstaly nadále kolektivním majetkem, což lze považovat za jeden z příčin vzájemného neboli recipročního zabezpečování v rámci rodu.

Rodová solidarita se změnila nástupem patriarchálního paternalismu. To je forma společenské struktury, která je charakteristická tím, že vedoucí pozici zastává muž. Na nejvyšší stupnici hierarchického řádu byl otec, náčelník, diktátor, ten určoval role a úkoly. Jednotlivci, kteří nebyli schopni splnit přiřazené úkoly vyplývající ze společenských rolí, mohli být eventuálně i zabiti. Sociální instituce státu byly integrálním prvkem přidělového systému. Knausová (2011) dále poukazuje na to, že člověk v sobě za své přirozenosti choval, a i nadále chová, potřebu sociálního bezpečí. Zprvu jedinec hledal ochranu a zabezpečení jen své fyzické podstaty. Nejstarší obtížné životní situace a jejich řešení bylo založeno na společném úsilí členů rodu o přežití. Nejstarší sociálněpolitická opatření byla včleněna do rodového systému. Tím opatřením míníme pomoc a péči o nemocné a staré členy rodu, péči o potomstvo a vzájemná pomoc v rámci příbuzenstva.

S postupnou genezí trvale organizovanějších společenských jednotek a větším rozdílem obyvatel se zjišťují nové kooperace opory v jistých situacích. V Akkadské říši, která se datuje zhruba mezi lety 2300 – 2150 př. n. l., odměňoval vládce své stoupence

za jejich přízeň pozemky. Obdobně v Babylónii se potomstvo vojáků dočkalo státní dávky (Tröster a kol., 2010).

Již v 18. století př. n. l. babylonský král Chammurappi zařadil mezi práva svých vojáků i právo vdovy na třetinu vojenského přídělů. Sociální příděl byl vyplácen pouze tehdy, že zůstal po zemřelém vojákově nezletilý syn. Knausová (2011) k tomu dodává, že motivací k této pomoci bylo, že syn vojáka byl příštím potencionálním bojovníkem.

Koldinská (2013) uvádí, že v Řecku se stále častěji vyskytovalo otroctví pro dluhy, které ohrožovalo stabilitu státu. Nezávislí svobodní lidé se účastnili činnosti státních orgánů. V 6. století př. n. l. změnil Solónovy reformy otroctví pro dluhy a byly zavedeny čtyři skupiny občanů. V jejich rámci došlo k historicky prvnímu systémovému přerozdělování, tedy nařízené solidaritě mezi nejbohatší a nejchudší třídou společnosti. Pro nejnižší skupinu občanů byla stanovena hranice příjmu a majetku. Následně byly zavedeny veřejné práce pro chudé. V 5. století př. n. l. se začaly vyplácet dávky chudým občanům a poskytovala se vládní podpora válečným veteránům.

V Římě bychom mohli za začátky sociálního zabezpečení považovat mnoho aktivit, mezi které můžeme zařadit zaopatření úředníků, kterým skončila služba. Následující skupinou byli otroci. Jejich pán o ně pečoval v období nemoci nebo mateřství, ale musíme podotknout, že to dělali hlavně kvůli zachování jejich bohatství a majetku. Ve 2. století př. n. l. nastávají v důsledku válek první spory, které souvisí s chudou vrstvou obyvatel. Program „chléb a hry“ je politický program, který byl za Římské říše populární. Dát lidem jídlo a zábavu, znamenalo pro císaře uklidnit lid a mít vládu bez nepokojů a povstání. Také zde se jedná o typ určitého sociálněpolitického opatření. Tento postup pochopitelně do určitého rozsahu maskoval úplatkářství proti občanům. Za vlády Octaviana Augusta se stavěly budovy pro konání řady her. Na staveních byla zaměstnána především chudina. (Tomeš a kol., 1998).

Do roku 13 př. n. l. obdrželi vojenští vysloužilci přidělenou půdu v koloniích v oblasti Itálie, Galie a na Iberském poloostrově. Od tohoto data dostávali veteráni finanční hotovost. V roce 6 n. l. byl založen speciální fond, ze kterého propuštění veteráni dostávali finanční hotovost přiměřenou výplatě za 13 let (Tomeš a kol., 1998).

Přibližně roku 100 n. l. za vlády římského císaře Traiana dával stát obživu chudým dětem potřebných občanů. Zakládaly se spolky pro řemeslníky, neboť ti byli ohroženi částí populace. Jejich výdělek se odvíjel od provedené práce. V případě nemoci či smrti jim zajistil přinejmenším minimální bezpečí. Asi o 50 let později byly tyto spolky podřízeny státní kontrole.

V období starověku měly všechny státní zásahy společnou roztrůštnost a nenárokovost a týkaly se pouze nezávislých samostatných občanů. Cizinci a otroci neměli nárok na pomoc při žádných sociálních událostech.

## **2.2 Počátky systému sociálního zabezpečení**

### **2.2.1 Raný středověk**

Raný středověk byl historiky stanoven v období od 5. do 11. století. Dle Koldinské (2013) se v raném středověku díky rozvoji církve a přijetí křesťanství za státní náboženství rozvíjí první chudinská péče, které poskytovaly kláštery a později farnosti.

Na konci 5. století se rozpadla Západořímská říše. Území Galie, Itálie a další bývalé provincie mají společnou církevní strukturu, která později získala podstatnou roli v boji proti chudobě. Další důležitou roli měli feudálové. Feudál je středověký šlechtický výhradní vlastník půdy, který poskytoval pozemky svým poddaným za směnu ve formě roboty, naturálií nebo peněz. Nedílnou součástí raného středověku se stala i péče o chudé (Bednaříková, 2009).

Chudoba se stala sociálním, politickým i hospodářským problémem. Vznikala z neschopnosti obyvatel obstarat si obživu. Musíme ale podotknout, že z rolí a vztahů této doby jim nebylo dáváno příliš šancí, jak si prostředky k obživě zajistit. Tyto osoby musely spoléhat na dobročinnost církve.

Na začátku 6. století se v kraji od Rýna na sever od Iberského a Apeninského poloostrova stabilizoval jeden z nejpodstatnějších subjektů. V roce 511 sloučil Chlodvík všechny kmeny Franků a uskutečnilo se první církevní setkání na franském území. V pátém a šestém kánonu se řeší postavení církve a také její povinnosti, jak zacházet s majetkem v pozornosti na chudé (Bednaříková, 2009). Později roku 549 byly stanoveny další požadavky na církve v oblasti budování útluků pro lid na cestách nebo zdokonalení pozic otroků. Někdy církve chránily vdovy a sirotky při nespravedlivých světských soudech.

Tomeš (1998) uvádí, že Karel Veliký nařídil v 9. století, aby kláštery zřizovaly „domy pro hosty“ a šlechta, aby se starala o praceneschopné na svých panstvích. Karel Veliký a Ludvík Pobožný podporovali církevní charitu ze státních prostředků. V té době každý biskup věnoval čtvrtinu svých příjmů na péči o chudé a nemocné.

V období raného středověku se stát ani jeho orgány nepodílely na péči sociálně slabších jedinců. Stát poskytoval jen bezvýznamnou péči a přesunul péči o chudé na jiné subjekty, především na církve.

### **2.2.2 Vrcholný a pozdní středověk**

Historici označili středověk v období od 12. do 17. století, podrobněji se může dělit na vrcholný středověk, což je doba největšího rozkvětu středověké společnosti v etapě 11. až 14. Století, a na pozdní středověk, který začíná na přelomu 14. a 15. století.

Podle Knausové (2011) zesílila ve středověku potřeba péče o chudé občany. Otrokářská společnost se rozpadla a lidé získali jistou svobodu, současně se vytratila zodpovědnost představitelů společenské moci za jejich osudy. Narostl počet jedinců, kteří se ocitli bez prostředků a objektivní možnosti se uživit. Tito jedinci pro společnost představovali hrozbu v podobě kriminální činnosti.

Péče o chudé měla většinou dobročinný charakter a nebyla nijak organizována. Subjekty této sociální péče byla většinou šlechta, katolická církev a měšťanstvo. Chudí lidé získávali pomoc prostřednictvím jídla, vody, ošetření, šatstva nebo střechy nad hlavou.

Od sklonku 12. století se začíná vytvářet ve městech početná vrstva městské chudiny, a to v důsledku rozvoje výrobních sil. Na venkově byly zakládány nové vsi a vedle starých způsobů feudálního vykořisťování se stále více zaváděl povinný plat v penězích. Rozšíření peněžní formy mělo vliv na odstranění forem nevolnictví (Kalenská, 1986).

Rozvoj řemesel a obchodu přinesl ve středověku také první svépomocné aktivity na českém území. První řemeslnické instituce vznikaly ve 13. století, velký rozvoj nastal až ve 14. století, kdy vznikaly různé zájmové spolky tovaryšů a cechy mistrů a bratrstva. Tyto spolky měly ekonomické funkce a garantovaly kvalitu práce svých členů. Dále podporovaly pozůstalé rodinné příslušníky a také pořádaly smuteční obřady svých zemřelých členů.

Knausová (2011) se vyjádřila k almužnám, kdy ve 13. a 14. století rostla chudoba. Církev byla schopna se starat pouze o nejpotřebnější jedince a rodiny. Mnoho lidí bylo ponecháno svému osudu. V dobách předhusitských byla v českých zemích hlavní formou zajištění chromých, slepých, nemocných nebo zmrzačených osob almužna z jejich individuální žebroty. Obdržet almužnu pro člověka znamenalo dostat peněžitou či věčnou pomoc.

O aktivní účasti obcí v rámci péče o obyvatelstvo je až v 15. století a hovoří o něm Knausová (2011). Šlo zpravidla o pomoc lidem na základě církevních sbírek. Sociální péče, původně prakticky poskytována pouze církví, se v Evropě postupně stala natolik samozřejmou a nepostradatelnou, že si její zajišťování vzal za úkol také stát, resp. obce.

Obec tedy měla povinnosti se starat o sociálně slabé jedince, ale pouze o své domovské příslušníky. Tato práce obce byla zřízena již v roce 1552 za Ferdinanda I., a to bylo poprvé, co se stát vložil do boje s chudinskou péčí. Aby se ale domovské obce mohly o své jedince starat, bylo nutné poddané rozdělit na domácí a cizí. Tak vznikala propast mezi lidmi řádnými, kteří v té dané obci bydleli, a vyvrženými, kteří třeba ze své obce ať dobrovolně, či nedobrovolně odešli a hledali své útočiště jinde.

Rákosník (2012) uvádí, že dávky chudinské péče byly z hlediska společenského statusu nedostatečné a mnohdy i morálně neakceptovatelné. Gradující urbanizace vyvolávala otázku, jak zabezpečit uspokojivé hygienické podmínky v obcích, aby nedocházelo k šíření nakažlivých chorob a vzniku epidemií.

Počátkem 17. století bylo v Anglii, Francii, Německu a Rakousku-Uhersku přijato opatření, které ukládalo bohatým platit určité příspěvky pro pomoc chudým a opuštěným. Úloha státu se v sociální oblasti postupně zvyšovalo, ale je stále jen okrajově. Stát a především obec poskytovala pomoc jen těm, o které se neuměla postarat rodina nebo nestátní dobročinnost (Francová a Novotný, 2008).

Tröster a kolektiv (2010) k tomu dodává, že v 17. století dochází na území České republiky k určitým korekcím v péči o nemocné a staré osoby. v roce 1661 byl schválen patent o tulácích a žebrácích, ten umožnil obcím připustit právo žebrat výhradně práci neschopné chudině. Církev na tehdejší českém území pečovala o potřebné osoby až do roku 1785, poté přešla tato péče do povinnosti vrchnosti.



Postupem času byla povinnost pečovat o chudé přenesena na obce. V roce 1848 byla uzákoněna v českých zemích zásada, že péče se bude poskytovat pouze chudým s domovským právem. Chudinská správa se stala prvkem veřejné obecní správy. Do chudinské péče bylo zařazeno zejména ubytování na minimálním standardu v obecních chudobincích a pastouškách a poskytnutí nejnnutnější potravy (Tröster a kol., 2010).

Ve středověku byla chudoba z hlediska státu pouze okrajový společenský problém, který řešila nejprve církev, místní vrchnost a později obec a cechy. Zajímavostí je, že v tomto období vznikaly v osadách, obcích a městech tzv. ratejny. Byl to dům, který sloužil ke společnému ubytování a stravování chudých lidí na statcích, kteří byli ve správě vrchnosti. Uprostřed tohoto příbytku byly pouze jedny kamna, ty vytápěly celou budovu a na nich se i vařilo. Pojmenování ratejna vzniklo po oráčích neboli ratajích, kteří pracovali pro majitele panství.

Obrázek 1: Ratejna



Zdroj: webový portál seznam.cz, 2016

### **2.2.3 Novověk**

Novověk je datován 18. a 19. stoletím a je fází přechodu společnosti od feudalismu ke kapitalismu a zároveň obdobím, kdy se zvětšují a vyhraňují sociální problémy spojené především se vznikem a rozvojem dělnictva. Pro toto dobu je typický rozvoj industriální společnosti, urbanizace a uvolnění pracujících z panského poddanství.

V 18. století bylo na chudé a chudobu pohlíženo z křesťanského hlediska jako na živou konkrétní přítomnost člověka z masa a kostí, který je ztělesněným symbolem Boha. Z ekonomického hlediska bylo na chudé pohlíženo, jako že neexistují. Rostl průmysl, který potřeboval lidské ruce, a proto z ekonomického hlediska tato realita neexistovala. Existovalo tvrzení, že kdo chce pracovat, práci si najde (Foucault, 1994).

Na konci středověku a na začátku novověku se nedá odhadnout počet osob ohrožených chudobou. Člověk v sobě chová potřebu sociálního bezpečí a hledá zabezpečení hlavně svých fyzických potřeb. To můžeme spatřit na první pohled už v nižších vrstvách, ty měly nedostatek úspor a pracovních příležitostí, a přesto měly požadavky na zajištění určitého životního standardu. V dalším vývoji vznikl požadavek na zajištění základních předpokladů k všeobecnému rozvoji osobnosti člověka. Skutečný počet osob odkázaných na podporu závisel na odlišných hospodářských krizích a jiných událostech, mezi něž můžeme zařadit např. morové epidemie.

Tomeš a kol. (1998) uvádí, že již v druhé polovině 18. století byly vydány první dva penzijní normály zakládající nárok na penze, první se týkal vdov a sirotek po zaměstnancích, kteří oddaně sloužili z roku 1771, a druhý z roku 1781 byl pro zaměstnance, kteří alespoň 10 let plnili přijatelnou službu a následně se stali práceneschopnými. Tyto penzijní standardy byly také na našem území základem sociálního zaopatření, které bylo nazýváno také státním zaopatřením.

Za vlády Marie Terezie a jejího syna Josefa II. došlo k byrokracii ve státním zabezpečení. „*Marie Terezie vládla v období 1740 až 1780. Za své vlády vyhlásila v roce 1746 nařízení pro cizí občany obcí ohlašovací povinnost do dvaceti čtyř hodin na příslušném obecním úřadě. V roce 1774 založila Marie Terezie povinnou školní docházku v podobě císařského doporučení.*“ (Rákosník a kol., 2012, str. 56).

Údaje z počátku 19. století ukazují, že v Čechách mezi šestým a dvanáctým rokem navštěvovala školu zhruba třetina dětí, na Moravě čtvrtina. Syn Marie Terezie Josef II. vydal v roce 1781 patent o zrušení nevolnictví, což byl jeden z klíčových předpokladů uvolnění pohybu pracovních sil, 22. srpna 1785 byl tento patent vydán i pro Uhry. Za jeho vlády došlo k rozšíření v oblasti veřejné péče v letech 1782 – 1786, a to k založení farních chudinských institucí. Kde založeny nebyly, zůstala domovská zásada. K dotvoření moderního trhu práce v habsburské monarchii ovšem došlo až v roce 1848, kdy byla zrušena robota (Rákosník a kol., 2012).

Domovské právo neboli domovskou příslušnost měly některé osoby k obci. Obsahem tohoto práva byl požadavek na tichý pobyt v obci nebo chudinské zaopatření v případě bídy. Na domovské právo měl občan nárok pouze v jedné obci. Svou domovskou obec mohla osoba s domovským právem požádat o chudinské zaopatření a nemohla být z ní vykázána (Hledíková a kol., 2005).

Dle Tůmy (1920) rodiny, které žily společně v obcích po celá desetiletí, začaly svá pouta uvolňovat dopadem hospodářských a sociálních krizí. Přispěl i rozvoj dopravy, díky němuž obyvatelé venkova mohli cestovat za prací do měst. Tyto faktory vedly k tomu, že obyvatelé obcí žili někde jinde, ne v domovské obci. Pokud se ale dostali do tísně a potřebovali sociální podporu, museli se obracet na své domovské obce. Tito jedinci požadovali, aby bylo možné získat domovské právo i v jiné obci např. po několika letech nepřetržitého pobytu. Zvyšoval se tlak přezkoumání domovského práva a změnu chudinského zákona. V roce 1896 se dočkali novely zákona a jedinci měli nárok na udělení nového domovského práva v obci, kde pobývali po desetiletém nepřetržitém pobytu.

Efmertová (1998) uvádí, že byla řada forem péče o chudé. Ve městech se zřizovaly chudinské ústavy, ty měl na starosti městský úřad nebo samosprávný svaz. Chudinská péče mohla být prováděna ale i pomocí naturálních darů. Malé obce přijímaly chudé a sirotky podle určitého režimu, rodiny dostávaly výživu přímo. Fasora (2000) k tomu dodává, že to bylo důsledkem nedostatečných peněžních prostředků obce. Hospodář vyžadoval, aby si u něj stravu odpracovaly i děti.

Vznikaly další sociální problémy, mezi ně patřila nezaměstnanost, chudoba, špatné hygienické a bytové podmínky, ale také prostituce a kriminalita.

K rozpoznání a identifikaci chudých osob sloužila městům a obcím zaznamenávání buď centrálně do chudinské pokladny, jak tomu bylo např. ve Frankfurtu nad Mohanem, nebo decentralizovaně na významu farností např. v Kolíně nad Rýnem. Na území tehdejšího Rakouska – Uherska byly zakládány spolkové nemocenské pokladny. *Ty byly zřizované na základě spolkových zákonů (zákona č. 253/1852 ř. z., později zákona č. 134/1867 ř. z.). Zákon z roku 1867 sice přinesl určité uvolnění, pokladny byly podle něho posuzovány jako dobročinné spolky, avšak později začala státní správa na základě zákona z roku 1852 požadovat, aby se pokladny podrobovaly státnímu dohledu* (Tröster a kol., 2010, str. 28).

Peněžní prostředky získané ze sbírek byly použity na sociální péči pro nemocné, staré a chudé v nemocnicích. V novověku byly tyto nemocnice přeorganizovány a zavedly se pracovní výuky a byl navýšen počet zaměstnanců.

O sociální politice v novověku se zmiňuje Knausová (2011). Se vznikem dělnické třídy se opatření sociální politiky stále častěji zaměřují na pracovní a životní podmínky dělnictva a také se v nich stále významněji angažuje stát. Skutečností je, že dělníci se stali voliči. Mohli tedy ovlivnit podobu sociální politiky prostřednictvím svých volených zástupců do parlamentů. Projevem těchto zásadních změn je v Anglii vydaný první zákon o ochranu práce z roku 1802. Tímto zákonem byla zakázána především práce dětí v noci a práce dětí delší než 12 hodin.

Počátkem 40. let 19. století bylo nutné znovu provést reformu systému chudinské péče. Stát roku 1840 vložil na obce povinnost postarat se o chudé, ti měli po prokázání své nemajetnosti právo na obecní podporu, aby se už nikdo neuchyloval k žebráání. Tato povinnost byla ještě více zdůrazněna v Stadionově prozatímním obecním zřízení z roku 1849. Obce začaly, pokud tak neučinily již dříve, přebírat správu chudinského zabezpečení do vlastní režie (Hlavačka a kol., 2013).

V sociální péči obce vydávaly vysvědčení při propůjčování práva chudoby a doručovaly je, oznamovaly také úmrtí. Pokud to bylo nutné, tak obce měly také povinnost zřídit poručníka a učinit opatření ve prospěch osob mladších 18 let (Schelle, 1992).

Dle Francové a Novotného (2008) v sociální sféře nastoupila další nová nařízení pro pobyt cizích žebráků na území měst a obcí maximálně na pár dní a současně se zdůraznil princip, že všechny obce se mají starat o své chudé. To bylo úzce spojeno s průmyslovou revolucí, protože velké skupiny lidí se stěhovaly. Města na příchod velkého počtu přistěhovalců nebyla připravena a lidé museli žít ve velmi problematických podmínkách.

Tisíce lidí se stěhovaly z míst, kde se po staletí žili jejich předkové. Jedni se stěhovali z vesnic do měst, kde neměli žádné zázemí, druzí se museli smířit s tím, že jejich lokalitu obsazovalo velké množství neznámých přistěhovalců. Tyto procesy modernizace společnosti narušily účinnost takových podpůrných mechanismů, jakými byla rodina, sousedé, komunity či obce (Navrátil, 2001).

Hlavačka a kol. (2015) dodává, že obec měla na druhé straně právo vyžadovat od chudých, o něž se starala, přiměřenou práci ve svůj prospěch. Pokud by se chudí zdráhali tuto práci vykonávat, mohla proti nim použít donucovacích prostředků. Nemocné chudé měla obec poslat do nemocnice nebo do jiné podobné instituce, a pokud ji neměla tak do veřejných ústavů na své vlastní náklady.

Velká města na našem území měla systém pro chudinskou péči propracovanější, především ty německy mluvící. Ten začal v 80. letech 19. století a nazýval se elberfeldský systém. Jeho název byl podle německého města Elberfeld, kde byl systém v roce 1852 zaveden. Hlavní zásadou tohoto systému byl návrh, že chudým lidem bude lépe v jejich prostředí, než aby byli zavřeni do ústavu či chudobince nebo jiného podobného zařízení. Městská chudinská komise rozčlenila město na chudinské okresy a posléze na kvartýry. V každém kvartýru byl jmenovaný správce, který kontroloval nejvýše čtyři rodiny, a tím lépe poznal jejich poměry. Na našem území si na tento systém nejrychleji navykla Praha, která ho přijala již před rokem 1850 (Efmertová, 1998).

V roce 1871 byl vydán po protáhlem projednávání říšský zákon o postrku, ten bránil pohybu obyvatelstva širokých vrstev. Podle tohoto zákona tuláci a osoby, které nechtěli pracovat, byly policií vyhnány do svých domovských obcí, většinou byli vykázáni trestanci nebo prostitutky. Vyhoštění mohli být na stanovenou dobu, nebo navždy. Tito lidé byli převezeni do domovských obcí, ale většinou nezískali v místě bydliště práci a postupem času byli opět nuceni se vydat do světa a tam hledat práci nebo začít žebrot. Kvůli tomuto systému rostly náklady (Janák, 1970).

Dle Janáka (1970) domovská obec mohla povinnou pomoc realizovat různými způsoby. Známé jsou dva druhy zaopatření chudiny tzv. otevřená a uzavřená chudinská péče. Pod uzavřenou péčí si můžeme představit zaopatření chudé osoby v ústavu a řízení, které je k tomu určené např. chudobinec, chorobinec, sirotčinec a jiný obecní či okresní chudinský ústav. Otevřená chudinská péče znamená, že osoby byly zaopatřeny mimo ústav. Ze strany obce mohla tato podpora být formou peněžní nebo naturální. Městské rady nebo obce dostávaly hromadu příspěvků a žádostí. Především žádaly o stálou almužnu nebo o jednorázový příspěvek ve složité životní situaci.

Dále byly přidělovány příspěvky různých druhů. Podpora jedinců mohla být pravidelná či přechodná, finanční nebo naturální. Mezi podmínky pro chudinskou podporu řadíme: chudobu, táboreské domovské právo, neschopnost příjmu, nebo pokud příbuzného nemohou zaopatřit rodinní příslušníci.

Všechny výpomoci ze strany obcí byly posuzovány jednotlivě podle nároků žadatele. Dávky sirotkům a chudým studentům byly nejvyšší (Janák, 1970).

Chudinská péče je dle Rákosníka (2012) mnohdy přehlížena a znevažována, protože častěji jsou k dispozici prameny, které nedostatky kritizují. Počty chudých v době před první světovou válkou rozhodně nešlo o zanedbatelnou soustavu sociálně politických nástrojů. V roce 1896 byl na základě rakouské statistiky vypočítán, jak velký segment populace byl během 19. století zahrnován do chudinské péče. V roce 1830 připadal v Rakousku jeden žebrák na 200 obyvatel a jeden chudý občan na 25 obyvatel. Podle statistiky z roku 1861 ubylo žebráků i chudých, kdy byl jeden na 34,6 obyvatel. V roce 1890 bylo v Čechách podporováno 1,62 % obyvatel v rámci chudinské péče. To se však týká jen živelů domácností. Při započtení ostatních členů číslo vzroste na 2,25 % obyvatelstva. Přitom drtivá většina přesněji 78 % je podporována trvale a zbytek 22 % dočasně. Více než dvě třetiny těchto osob nacházelo podporu v domovských obcích.

Koncem 19. století, tedy koncem této vývojové etapy, výrazněji vzrostla úloha státu, který ze své pravomoci vytvářel a koordinoval určité prvky státní sociální politiky. Začal se užívat pojem sociální správa. Sociální správa je soustava státních institucí, které poskytují sociální ochranu lidem s nedostatečnými nebo žádnými příjmy. Tento pojem se užívá i v současnosti. Na závěr lze potvrdit, že se převážně o chudinu starala až do pádu Rakousko–uherské monarchie obec.

### **2.3 Koncepce moderních forem sociálního zabezpečení**

Vznik moderních forem sociálního zabezpečení můžeme datovat k 19. století. Církev a vrchnost poskytovala primární péči chudým především prostřednictvím almužny a přístřeší. Postupem času došlo k přenesení péče o chudinu na obce. Stát i obce usilovaly o nejúčinnější řízení chudých a jinak podporovaných jedinců a co nejmenší zásahy do soukromé sféry populace.

V polovině 19. století byla péče o chudé občany předána prostřednictvím domovského práva obcím. Péče tedy obec poskytovala především chudým osobám s domovským právem.

Koncem 19. století došlo k růstu vlivu dělnického hnutí a jeho organizování v rámci odborů a politických stran. V roce 1874 byla založena Sociálně - demokratická strana Rakouska a v roce 1878 Československá sociálně demokratická strana dělnická. Komplikovaný politický a ekonomický stav ve střední Evropě způsobil, že se vlády pustily hlouběji do řešení otázky sociálního pojištění. Je to období demonstrací dělnictva za lepší životní podmínky a také období počátků prvních pojištění. Formování sociální politiky je spojeno s některými osobnostmi.

### 2.3.1 Osobnosti v historii sociální politiky

Za tvůrce idey povinného pojištění považujeme Angličana Daniela **Defoea**, který žil v letech 1660 až 1731. Kromě jeho nejznámějšího díla Robinson Crusoe, nás zajímá Esej o projektech z roku 1697, kde se Defoe věnuje otázce pojištění lidí, kteří jsou v pracovní neschopnosti nebo otázce vzdělávání dívek či problému zadluženosti. Problém zadluženosti lidí se stal v současnosti diskutovaným sociálním tématem, na který musí sociální politika svými opatřeními reagovat (Francová a Novotný, 2008).

Jeho myšlenky však uskutečnil Francouz Jean-Baptiste **Colbert**, ten žil od roku 1619 do 1683. Colbert byl za vlády Ludvíka XIV. jedním z nejslavnějších ministrů financí všech dob. Zahájil starobní pojištění pro francouzské námořníky, kteří pracovali na obchodních lodích.

V Německé historii byl reformátorem novověku Otto von **Bismarck** (1815-1898). Celým jménem Otto Eduard Leopold von Bismarck byl jedním z nejvýznamnějších reformátorů sociální politiky a německý kancléř. v 80. letech 19. století přijal některá sociální opatření, zavedl důchodové, zdravotní a úrazové pojištění, která sice byla svým rozsahem skromná, jejich základní princip byl opravdu ve své době převratný. Byl stoupencem přísné konzervativní politiky. K sociální reformě ho vedla vědomost intenzivního sociálnědemokratického hnutí, které ohrožovalo nadcházející pruské zřízení. Konkretizoval proto tzv. politiku cukru a biče, což znamená, že v roce 1878 zakázal sociálně demokratickou stranu a současně se snažil o vznik první povinné sociální soustavy v pojištění na světě.

Knausová (2011) uvádí, že při zavedení sociálního pojištění se však Bismarck zasadil zároveň o negativní opatření. Zestátnil svépomocné nemocenské pokladny. Jako důvod uváděl, že finanční prostředky v pokladnách byly mnohdy zneužity při organizování dělnického výtržnictví. Na základě nových zákonů byly dělnické spolky podřízeny politickému dozoru státu, který ovládnul i jejich finance. Účinek Bismarckova způsobu práce způsobilo, že byly v Německu všechny rozhodující složky sociálního pojištění zavedeny před začátkem první světové války. Kromě nastolení pojišťovacího systému byl zájem věnován i na pracující a zlepšení jejich pracovních a sociálních podmínek, bytových problémů a školství. Stát se stal nejenom politickým, ale i sociálním činitelem. Tento zlom, k němuž došlo v Německu, měl kladný dopad na rozvoj i v jiných evropských zemích

V Rakousku – Uhersku bylo v letech 1888-1889 zavedeno úrazové, nemocenské a hornické pojištění. Hrabě Eduard Franc Josef **Taafe**, žil v období 1833 až 1895. Taafe byl předsedou vlády, a proto jeho zákony jsou označovány jako Taafeho reforma.

Taafe se snažil charakter své vlády přibližovat Bismarckově režimu ze sousedního Německa. Přikláněl se k jeho teoriím např. státního socialismu, chtěl sociální reformy ve prospěch dělnictva, které měly být nejdůležitějším prostředkem proti vzrůstajícímu boji sociální demokracie. Reformní kroky v Rakousku - Uhersku byly přijímány velmi pozvolna a také váhavě, a hlavně až po zavedení v sousedním Německu. První zákon, který byl přijat, byl zákon o živnostenské inspekci z roku 1883. Pak přišla na řadu novela z roku 1885 živnostenského řádu (Hledíková a kol., 2005).

V roce 1888 byl přijat zákon o úrazovém pojištění dělníků (zákon č. 1/1888 ř. z.) a zákon o nemocenském pojištění dělníků (zákon č. 33/1888 ř. z.), který nabyl účinnosti dnem 1. srpna 1889. Nárok na dávky měli podle tohoto zákona pouze pojištěnci, nikoliv jejich rodinní příslušníci. Z pojištění náležely pojištěncům peněžité i věcné dávky. Pojištěné ženy měly nárok na bezplatnou pomoc při porodu od porodní asistentky, nárok na léky a léčebné pomůcky a dostávaly peněžitou podporu ve výši nemocenského po dobu čtyř týdnů ode dne porodu (Tröster a kol., 2010).



### 2.3.2 Sociální politika před a během první světové války

Na konci 19. století došlo k mnoha významným národním i mezinárodním jednáním týkajícím se sociální oblasti či sociálních problémů. Byla přijata různá opatření týkající se tehdejších českých zemí.

Veřejnou zdravotní péči upravoval v Rakousku - Uhersku hlavně zákonný článek 16/1876. Podle něj měla města a obce povinně poskytovat péči o duševně nemocné a sirotky. Větší obce pak měly povinnost platit veřejnou porodní asistentku a největší i obecního lékaře, kteří měli nemajetné ošetřovat na náklady obce, řadě obcí ale finanční problémy nedovolovaly tyto cíle realizovat (Rákosníka kol., 2012).

V Basileji byl založen Mezinárodní ústav práce, Společnost pro sociální reformu v Německu. Společnost pro ochranu práce založená v Rakousku – Uhersku, která působila na rozvoj státní sociální politiky a povzbudila úsilí dělníků, později zaměstnanců a úředníků, kteří si zlepšili životní poměry prostřednictvím organizované svépomoci např. odbory a družstva (Knausová, 2011).

V Berlíně v roce 1890 proběhla mezinárodní konference o ochraně práce. Byla zaměřena na posílení mezinárodní spolupráce v oblasti sociálněpolitických opatření.

Tomeš (1998) uvádí, že koncem 19. století začala vláda pracovat na osnově zákonů o důchodovém zabezpečení dělníků a úředníků. Po stabilizaci sociálního neklidu opadl i zájem vlády o zavedení dělnického důchodového pojištění. Práce na úřednickém penzijním pojištění byly dokončeny v roce 1907 a s účinností od roku 1909 byl schválen zákon o penzijním pojištění soukromých úředníků.

Zejména v Německu a Rakousku – Uhersku byla v období před první světovou válkou přijata opatření, která výrazně zlepšovala pracovní a sociální politiky zaměstnaných občanů.

Autoři Francová a Novotný (2008) komentují, že počátkem 20. století byla sociální politika, sociální instituce a instituty vnímány jako nezbytná integrální součást společenského uspořádání. V letech 1879 až 1909 se ve většině evropských zemí zvýšily několikrát výdaje na sociální politická opatření. To postupem času vedlo k vytváření protitlaku ze strany vedení státu a zejména střední vrstvy, na ní totiž ležela největší finanční tíha sociálního břemene. V důsledku toho vzniklo a postupně

se rozšířilo hnutí proti sociální reformě. Snahu vlád států i středních vrstev zaměřené na sociální reformy narušila nebo spíše zmařila první světová válka.

První světová válka představovala z mnoha důvodů zkušenosti pro následný vývoj sociální politiky. Bylo nutné mobilizovat veškeré dostupné zdroje pro válku, lid, suroviny a výrobní kapacity, a pokud tomu situace dovolovala, musely se přeorientovat na válečnou výrobu. Za druhé nedostatek surovin a potravin v Německu a Rakousku si vynucoval státní úpravy, aby mohly být uspokojeny potřeby fronty i výživa obyvatelstva. Za třetí, válka znamenala významné oslabení víry ve svobodný obchod. Za čtvrté to byly demografické důsledky války, neboť na frontě padlo miliony mužů. Šlo také o zázemí. Válečná nejistota a nedostatek potravin vedl k prudkému poklesu porodnosti (Rákosník a kol., 2012).

Knausová (2011) k tomu dodává, že pátým důležitým momentem sociální politiky bylo, že Československá republika stála i u vzniku Mezinárodní organizace práce, která je specifikovanou organizací OSN usilující o prosazení sociální spravedlnosti a mezinárodně uznávaných právních práv. Byla založena 11. 4. 1919 ve Versailles.

Krebs (2015) shrnul, že první světová válka jako snad každá válka, vyostříla nějaké sociální problémy. Hodně rodin přišlo o živitele, šířilo se více chorob, značný problém byla podvýživa, kvůli nedostatku potravin a vysoké inflace, vznikala nedostatek příležitostí k zaměstnání. Proto rostl význam úloh sociální politiky organizované státem.

Po první světové válce se tehdejší nová Československá republika pokoušela vypořádat s velkými sociálními problémy, které postihly velké skupiny obyvatelstva. Jednalo se o chudobu, nezaměstnanost, ale také třeba o alkoholismus a sebevražednost (Knausová, 2011).

Flögel (1948) dokumentuje, že právní úprava obcí před 28. říjnem 1918 a její činnosti jsou obsažena v zákonech o obci, které jsou označeny jako obecní zřízení nebo obecní řád. Dosud platná úprava obecního zřízení byla zakládána v podstatě na *zákoně ze dne 5. března 1862, č. 18 ř. z., o základních pravidlech pro uspořádání záležitostí obecních*. v rámci tohoto zákona se pak usnesly tehdejší sněmy jednotlivých zemí na zemských zákonech, které obsahovaly jednak obecní zřízení, tak i volební řád v obcích.

Tedy byly vydány zákony:

- v Čechách: zákon ze dne 16. dubna 1864, č. 7. z. z. čes.,
- na Moravě: zákon ze dne 15. března 1864, č. 4. z. z. mor.,
- ve Slezsku: zákon ze dne 15. listopadu 1863, č. 17. z. z. slez.

Tyto zemské zákony byly čtenými pozdějšími zákony doplňovány a měněny (Flögel, 1948, str. 7).

V tomto období dle Rákosníka (2012) vyvolávala péče o nezaměstnané zcela okrajovou pozornost. Důvodů bylo k tomu víc. Za prvé životní styl nižších dělnických vrstev. Tyto osoby často měnily geografickou polohu a střídaly zaměstnání. Tyto práceschopné bylo těžké odlišit od dlouhodobých tuláků. Na základě dosavadních poznatků bylo žebrání v dolních vrstvách dlouho považované za běžné ekonomické chování v případě nouze, nemoci a nedostatku práce, hlavně v zimě. Za druhé ani ekonomická teorie nebyla v této věci příliš nápomocná. Třetím důvodem, proč se pojištění pro případ nezaměstnanosti začalo rozvíjet až s určitým zpožděním, byla nejednoduchost pojistné matematiky, neboť cyklickou a strukturální nezaměstnanost lze jen těžko předpovědět. Řešil se problém pojistného zda nastavit vysoké příspěvky, aby systém vydržel i větší nápor uchazečů o podporu. Tím ale odrazoval zájemce o pojištění, takže pokladna nebyla schopna generovat dostatečnou rezervu, když bylo pojištění drahé.

Začátkem 20. století se zvyšovala v oblasti sociální politiky mezinárodní spolupráce a vznikly mezinárodní subjekty věnující se sociální oblasti. V tomto období tedy mnohem více roste úloha státu a nestátních subjektů, staly se tak rozhodujícím subjektem sociální politiky. Role obcí v sociálním zabezpečení ale v této éře není tak významná. Podle některých autorů se považuje tato doba za hraniční kámen v rozvoji sociální politiky. Někdy se o této době mluví jako o moderní sociální politice.

## **2.4 Historický vývoj sociálního zabezpečení v ČSR v letech 1918 – 1945**

První světová válka dala podle autora Malého (2010) české politice prvně možnost vytvoření a realizaci moderního politického programu. Nakonec se objevila šance, aby Češi využili příležitost k dosažení záměrů, které se nezdařilo masovým politickým tlakem docílit z minulosti. Posléze se rýsovala příležitost dosáhnout ukojení

státoprávních nároků českého národa a jeho samostatnosti. 28. října 1918 byla vyhlášena první Československá republika.

#### **2.4.1 Sociální politika v období po první světové válce**

Nové otázky vznikaly nejen za první světové války, ale pokračovaly i po válce, kdy se vojsko rozpadlo a vrátilo se zpět do svých domácností v obci. Současně se na trhu práce objevilo mnoho nezaměstnaných, protože se zastavil válečný průmysl. O lidi, kteří zůstali dlouho bez příjmů, se musela ze zákona starat domovská obec (Rákosník a kol., 2012).

Knausová (2011) uvádí, že první světová válka prohloubila sociální problémy velkých skupin obyvatelstva. Válečné škody na lidských, materiálních a výrobních zdrojích přiosťřily sociální problémy lidí. Mnoho rodin ztratilo své živitele, problémem byly šířící se choroby.

Po první světové válce byl vydán československým státem zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., který stanovil v §2, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti. Platily tedy dále: zákon 18/1862 ř. z., zmíněné zemské zákony o obecním zřízení a zvláštní zemské statuty. V zákonech po 28. říjnu 1918 se mluví o obci jako o obecním zřízení. Ani organizací veřejné správy provedenou na podkladě systému národních výborů nebyla právní osobnost těchto obcí dotčena. Obec je v právním smyslu zákonem organizovaná veřejná korporace, které je svěřená určitá část veřejné moci nad osobami a věcmi na určitém území (Flögel, 1948).

Velký přírůstek nezaměstnaných nemohly obce samy zvládnout, neboť kvůli válce měly samotné obce velké finanční nesnáze. Tuto situaci musela vyřešit republika a její reprezentanti si toho byli vědomi. Jejich velkým úkolem bylo přenést chudinství z obcí na jiné samosprávné subjekty.

Podle Knausové (2011) se dalšími vážnými problémy staly:

- nedostatek potravin,
- nedostatek pracovních příležitostí,
- nedostatečné bytové zabezpečení,
- obtížné situace vdov, sirotků, osamělých osob
- vysoká inflace.

Zejména po první světové válce vzrostl význam státu v sociální politice a sociálním zabezpečení, protože se řešilo mnoho sociálních problémů.

Autoři Kubů a Pátek (2000) uvádí, že stát převzal již z minulosti nemocenské a úrazové pojištění, které bylo pro průmyslové dělníky a penzijní pojištění, jež se týkalo soukromých úředníků. V roce 1919 se úrazové pojištění pro horníky převedlo z hornické vídeňské úrazovky do úrazové dělnické pojišťovny v Praze a v Brně. Železniční zaměstnanci, kteří měli úrazové pojištění, o něž se dříve starala odborová úrazovka rakouských železnic, měli toto nahrazeno novým úrazovým zaopatřením v Československu. V Praze byl 20. prosince 1918 založen všeobecný penzijní ústav. Na něj byla převedena celá sféra všeobecného penzijního ústavu z Vídně.

Průcha (2004) dodává, že dalším úkolem bylo sjednotit sociální pojišťovací zákonodárství a připojit k němu hlavně starobní a invalidní pojištění. První sociálně politický zákon zveřejnila vláda už 10. prosince 1918, byl to zákon č. 63 Sb., ten se zabýval státní podporou v nezaměstnanosti. Tento zákon byl několikrát novelizován a jeho platnost byla do 31. března 1925. Tyto peněžní dávky byly vyplaceny ze státního rozpočtu. Dalším důležitým zákonem sociální reformy byl zákon č. 91/1918 Sb., o osmihodinové pracovní době, a zákon č. 275/1920 Sb., o ochraně nájemníků. Těmito zákony došlo k zásadní obměně sociálního systému, neboť stát přijal podstatnou roli v sociální péči, kterou dříve měly na starost soukromé instituce a obce.

Dle Rákosníka (2012) během meziválečného období pokračovalo sjednocování, ale zůstala řada nedořešených problémů. Důležitou úlohu sehrál zákon č. 244/1922 Sb., který obsahoval všeobecnou úpravu právních poměrů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Obdoba penzijního pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách v předválečných Uhrách neexistovala. Bylo zřízeno teprve na základě zákona 484/1921 Sb. V roce 1929 byl vydán nový zákon č. 26/1929 Sb., který tuto oblast sjednotil, zavedl nové vdovecké a rodičovské důchody, nemocenské pojištění důchodců.

V sociální reformě postupovala republika zákonným opatřením a v roce 1924 legalizovala zákon č. 221 Sb. z. a n. Tento zákon se týkal povinného sociálního pojištění zaměstnanců pro případ invalidity, nemoci či stáří. Tímto zákonem byla zabezpečena značná část aktivního obyvatelstva proti chudobě. Z toho mělo vyplývat, že pokud chudý pojištěnec nebude schopen si zabezpečit nejnutnější životní potřeby, bude mu muset pomoci jeho domovská obec tím, že mu dorovná příjem (Nečas, 1938).

Tomeš (1998) hovoří o době poválečných sociálních tlaků na novou republiku, kdy u nás zintenzivnila politika reforem, daleko rychleji než rakouská. Rozvážnost této politiky se prokázala o deset let později, kdy v okolních státech zesílila tendence k sociálfašismu<sup>1</sup>.

Na počátku Československé republiky byly na našem území převzaty i ty právní předpisy z Rakouska – Uherska, které se týkaly sociální oblasti, a postupem času byly přijaty i následující právní předpisy. V roce 1924 byl zaveden zákon o penzijním pojištění, který se týkal všech dělníků a nemocenského pojištění státních zaměstnanců, byl to zákon č. 221/1924 Sb. I u nás byl pak později vývoj zpomalený následkem hospodářské krize v třicátých letech. Sociální pojištění bylo v té době pouze doplňkem ke kolektivnímu a soukromému opatření a zabezpečovalo pouze malou část obyvatelstva. V této éře se projevíly zásady univerzality a participace, i když byly limitovány pouze na státní zaměstnance a dělníky.

V listopadu byl publikován zákon č. 184/1928 Sb., díky kterému došlo k vyloučení mladistvých pracovníků do 16 let z pojištění, a některé další úpravy, mezi které můžeme zařadit snížení vdovského důchodu, zavedení výbavného a pojistných tříd apod. (Rákosník a kol., 2012).

#### **2.4.2 Hospodářská krize**

Hospodářská krize představovala prověrku pro existující systémy financování sociálního zabezpečení. Hospodářská krize z konce 20. a počátku 30. let 20. století měla dopad na většinu obyvatelstva. Také ovlivnila a zkomplikovala úsilí států o vyrovnání se se sociálními problémy. Ukázalo se, že tržní mechanismus má sice nejen své přednosti, ale i slabiny a že v období masové nezaměstnanosti není stát schopen zabezpečit práceschopné obyvatelstvo ani obyvatelstvo nemocné, staré apod.

---

<sup>1</sup> sociálfašismus je termín používaný v komunistickém hnutí po VI. kongresu KI v roce 1928 k označení politické praxe sociálnědemokratických stran, jejichž vůdci spolupracovali v burž. vládách i s představiteli fašizující buržoazie. Vycházel z demografického podcenění rozporů uvnitř burž. reformistického politického tábora, nepostihoval přesně úlohu sociálně dem. a ztěžoval komunistům rozlišení mezi pravicovými vůdci a masou členů sociálně demokratických stran. V souvislosti s orientací komunistických stran na vytváření jednotné a posléze lidové fronty proti fašismu přestali komunisté v roce 1934 tento výraz používat.

Proto od poloviny 30. let 20 století postupně dochází k velkým státním zásahům regulačního charakteru a ke zvyšování odpovědnosti státu za sociální podmínky a za životní situaci obyvatelstva. Vzniklo důležité heslo: „ *stát má odpovědnost za to, jak, resp. v jakých podmínkách lidé žijí*“ (Knausová, 2011).

Vlády 30. let se podle Rákosníka (2012) nacházely ve značně nepříznivé situaci, kdy klesaly daňové výnosy a zároveň se musely řešit sociální dopady krize, ať již formou podpory nezaměstnaných nebo podporou investičních projektů. V prvních letech krize vládě chyběla dlouhodobá koncepční protikrizová politika.

Stále více sílí rozdělovací a koordinační úloha státu, který působí současně s nestátními subjekty (obcemi) a stává se postupně hlavním subjektem, tedy realizátorem sociální politiky, sociální pomoci a péče o občany. Sociálněpolitická opatření té doby se týkala lidí nezaměstnaných, práce neschopných, osob nemocných či invalidních a také osob opuštěných, osamocených, např. sirotků.

I v tehdejší Československu zpomalila hospodářská krize rozvoj sociální politiky. Tehdejší vláda se snažila důsledkům krize čelit, zadávala státní zakázky, dotovala veřejné práce, rozšiřovala sítě zprostředkovatelů práce nebo zřizovala střediska na rekvalifikace nezaměstnaných, především mládeže. Velkými sociálními problémy té doby se staly velká nezaměstnanost, pokles mezd zaměstnaných osob a růst spotřebitelských cen.

Tvrdoň (1936) uvádí, že domovská obec se musela starat o jedince a že musela poskytnout jim v případě nemoci zdravotní péči, výživu, pečovat a dohlížet na jejich děti v ohledu výchovy. Nejčastější způsob této péče představovalo umístění osob do ústavů. Tito lidé byli umisťováni do starobinců a chudobinců v dané obci nebo na náklady obce byli odvezeni do ústavů cizích. V této oblasti rozvíjela příležitost veřejnoprávního či soukromého charakteru zakládat ústavy a dobrovolné spolky.

Abychom získali představu o značném počtu osob, které potřebovaly pomoc od obcí, je k dispozici následující tabulka.

**Tabulka 2: Počet chudých podporovaný obcemi pro roky 1901, 1921 a 1931**

Země	Rok	Obec	Obyvatelé	Podporovací příslušníci	
				celkově	% obyvatel
Čechy	1901	7 426	6 372 811	152 705	2,41
	1921	8 142	6 670 582	116 507	1,77
	1931	8 445	7 109 376	187 179	2,63
Morava a Slezsko	1901	3 380	3 118 128	75 566	2,42
	1921	3 338	3 335 152	51 339	1,56
	1931	3 325	3 565 010	85 134	2,39
Slovensko	1921	3 511	3 000 601	12 557	0,43
	1931	3 447	3 329 793	88 452	2,66
Podkarpatská Rus	1921	482	604 745	742	0,13
	1931	482	725 357	10 895	1,50
Československá republika	1921	15 473 (15 208)	13 11 080	181 145	1,35
	1931	15 734	14 729 536	371 660	2,52

Zdroj: vlastní zpracování dle Tvrdoně (1936)

Z této tabulky vyplývá, že obce v roce 1901 podporovaly v Čechách pouze 2,41 % chudých obyvatel. Během období deseti let došlo ke snížení v Československé republice na 1,35 % chudých obyvatel. To bylo přičiněním aktivní sociální politiky ČSR. Bohužel v třicátých letech 20. století se počet chudých osob opět navýšil na 2,52 %, a to v důsledku především hospodářské krize.

Krausová (2011) uvádí, že státní ekonomická a sociálněpolitická opatření se odvíjela podle situace a specifík jednotlivých zemí. Ve svém celku nabývala státní sociální politika sice postupně, ale cílevědomě nové kvality.

Po první světové válce se projevíly velké sociální problémy, mezi něž můžeme zařadit chudobu, nezaměstnanost a obtížné situace vdov a sirotků. V průběhu hospodářské krize v období 20. – 30. let 20. století začala sílit úloha státu, který se nakonec stal hlavním subjektem a realizátorem sociální politiky.



Do dalšího vývoje sociální politiky však zasáhla druhá světová válka a doposud příznivý sociálněpolitický vývoj přerušila. Jak na straně vítězů, tak na straně poražených, vedla k aktivizaci celkových sociálních požadavků a k odpovídající reakci na tyto požadavky ze strany jednotlivých států. Ve své orientaci mířila většina evropských států k tzv. „sociálnímu státu“. Jedná se o stát, který je od 30. let 20. století realitou v západoevropských vyspělých demokratických zemích. V sociální oblasti se velice angažuje, svým občanům výrazně pomáhá při řešení jejich sociálních událostí a problémů. Stát garantuje minimální úroveň uspokojování potřeb svých obyvatel (Knausová, 2011).

Nečas (1938) uvádí, že jako jednotky vnitřní správy působí obce, okresy a země. Ve správě obecní jsou obce a jejich orgány, mezi které jsou zařazeny obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta, významnými sociálními činiteli. Platí správa obecné samosprávy, což znamená, že obce v rámci zákona mohou si své věci spravovat samy, ovšem pod dohledem státní správy. V tomto rámci náležela obcím zejména chudinská péče.

### **2.4.3 Pomnichovské období a druhá světová válka**

V pomnichovském období se vyměnila hlava státu, místo Edvarda Beneše nastoupil Emil Hácha. V podzimních měsících roku 1938 se začala znovu prohlubovat nezaměstnanost. V srpnu 1939 již bylo na území protektorátu jen necelých deset tisíc nezaměstnaných, tak malé číslo nebylo ani za vrcholného rozmachu na konci 20. let. Mezi rokem 1939 a 1944 byly zaměstnanci naháněni do válečného průmyslu a počet dělníků se zvětšil o více než třetinu. Vzrůstala zaměstnanost žen, důchodců atd. Vzrůstala ale také nemocnost a přibývalo pracovních úrazů (Průcha, 2004).

V polovině března 1939 zanikla republika a vznikly na jejím území dva celky závislé na německé Třetí říši, Protektorát Čechy a Morava a Slovenská republika. Vývoj sociálních politik byl v mnoha ohledech podobný. Podobnost si vynucovala válka i ekonomické využití ze strany Německa.

Průcha (2004) dodává, že válka negativně zasáhla do vzdělávacího systému. Dne 17. listopadu 1939 byly uzavřeny všechny vysoké školy. Počty studentů se během války zredukovaly o více než polovinu.

V roce 1940 byl suspendován zákon č.334/1940 Sb. o osmihodinové pracovní době z roku 1918. Povoloval dvě pracovní hodiny ve dni navíc. V srpnu 1942 zavedl zákon č. 287/1942 Sb., možnost zavedení šedesátihodinového pracovního týdne a jeden pracovní den mohl mít až 12 hodin. Podle údajů ze září 1943 pracovalo v protektorátu ve směnách delších než 9,5 hodiny 58 % dělníků a 9 % pracovalo déle než 11,5 hodiny denně (Olšovský, 1969).

Také v oblasti sociální neboli chudinské péče dle Rákosníka (2012) došlo k reakci na pomnichovské změny k organizačním změnám. Byl vytvořen tzv. Základ národní pomoci č. 370/1938 Sb., jehož cílem byla koordinace a maximálně možná koncentrace charitativních akcí. Zákonem, který se týkal druhé světové války, bylo říjnové nařízení č. 223/1938 Sb., o pracovních útvarech, jejichž cílem bylo využití pracovní síly nezaměstnaných pro obecně prospěšné cíle. Dalším nařízením byl č. 72/1939 Sb., které zřizovalo kárné tábory. Zatímco pracovní útvary byly určeny pro nezaměstnané, kárné tábory se zaměřovaly na osoby práce se štítící. Další nařízení za druhé světové války bylo č. 46/1941 Sb., o provádění opatření o řízení práce, které stanovilo pracovní povinnost pro všechny protektorátní občany od 18 do 50 let. Rostoucí nedostatek pracovních sil nakonec v roce 1942 vedl k radikálnímu rozšíření osobní působnosti ustanovení o pracovní povinnosti.

Za doby nesvobody od 30. září 1938 do 4. května 1945 byla prováděna právní úprava obecního zřízení obecního finančního hospodářství vládními a jinými nařízeními, z nichž některá hluboce zasahovala do působnosti obcí (Flögel, 1948).

Teprve po osvobození v září 1945 byl vydán dekret č. 93/1945 Sb., o prozatímních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění a začal se rovněž připravovat plán komplexní reformy existujícího sociálního pojištění (Rákosník a kol., 2012).

## **2.5 Vývoj sociálního zabezpečení po druhé světové válce (1945 - 1948)**

Po ukončení druhé světové války v roce 1945 až do února roku 1948 bylo v sociální politice navázáno na tradici první republiky, na myšlenku sociální spravedlnosti, která odpovídala i evropským tradicím, a i pro působnost obcí se nic nezměnilo. Přes všechny problémy byla poválečná léta v Československé republice charakteristická hledáním varianty pluralitního politického uspořádání a kombinací tržního

a plánovaného hospodářství. Jak stát, tak nestátní sektor prováděly sociální politiku, tedy sociální pomoc lidem, kteří ji potřebovali (Knausová, 2011).

Dle Rákosníka (2012) byla právě v tomto období dotvořena legislativa do podoby, kdy ji lze považovat za splňující definiční kritéria sociálního státu. V důsledku zkušenosti velké hospodářské krize a války se v české a slovenské společnosti vytvořil relativně silný systém sociální ochrany. Ideálem se stala sociální bezpečnost. Metodou uskutečnění bylo národní pojištění. Vedle reformy však bylo v letech 1945 – 1948 urgentním úkolem i zabezpečení dosavadního systému, který byl v důsledku války narušen.

Průcha a kol. (2009) uvádí, že sociální politika v období 1945 – 1948 nebyla ze sociálně ekonomického hlediska jednotlivá. V prvních měsících poválečné doby musely být překonávány základní životní potřeby a důsledky války. Koncem roku 1945 byly zavedeny přídatky na děti. V roce 1946 byl připravován a realizován dvouletý plán, který vytvářel konsolidaci poměrů a další sociální politiku. Konflikty vyvolávaly i politické vlivy v předúnorovém období a díky pozdějšímu mocenskému zvratu si komunistická strana zabezpečila prioritní postavení při generování sociální politiky. Na životní úroveň v roce 1947 působila zahraniční pomoc, obnova hospodářství a výjimečné sucho.

Základní zásady poválečného sociálního zákonodárství byly obsaženy v Košickém vládním programu. Je to dokument, který schválila tehdejší vláda. Týkala se všech pracujících vrstev lidu na venkově i ve městech. Vláda se ujala i povinnosti zabezpečit osoby samostatně výdělečně činné v nezaměstnanosti, nemoci i ve stáří. Po únoru 1948 byl schválen nejvýznamnější zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění (Tröster a kol., 2010).

*„ Proti předválečné praxi se změnila institucionální základna sociální politiky, v níž vedle státních orgánů zaujaly výrazné postavení odbory. Jejich organizace působící v českých zemích i na Slovensku se na jaře 1946 sloučily v jednotné Revoluční odborové hnutí v čele s Ústřední radou odborů. Odborové orgány se podílely na přípravě programových dokumentů a zákonů ze sociální oblasti, účastnily se řešení pracovněprávních a dalších otázek a ve znárodněném sektoru přerůstala jejich oponentura vůči podnikovému vedení ve spoluúčast při rozhodování o hospodářských*

*otázkách. Odbory zasahovaly i jinak do celostátní politiky a vyvíjely tlak na radikálnější obsah přijímaných opatření“ (Průcha a kol., 2009, str. 204).*

Na formování sociální politiky se aktivně podílela sociálně demokratická strana, která se účastnila příprav zákona o národním pojištění a sociální části dvouletky. Od komunistické strany se lišila tím, že kladla důraz na více subjektů sociální politiky, mimo jiné i na dobrovolné organizace.

V prvních letech poválečného období bylo nutné řešit problémy v sociální oblasti, které vznikly válkou a německou politikou. Úkolem státu a obcí byla snaha zajistit výživu obyvatelstvu, zvýšit zaměstnanost, bojovat s inflací, odškodňovat některé skupiny obyvatelstva, které byly v období války uvězněny. Nárok na penzi získaly vdovy po utlačovaných osobách. Přijímali zpět na původní místa ženy, které byly nuceny opustit zaměstnání ve veřejné službě (Průcha a kol., 2009).

Rákosník a kol. (2012) uvádí, že nejdůležitější změnou bylo odstranění potřebnosti. Na rodinné přídatky získal nárok každý pojištěnec, pokud pečoval o nezaopatřené dítě. Rodinné přídatky fungovaly na pojistném principu, vyplácely je obce a stát pouze ručil pro případ nedostatku finančních prostředků, což s ohledem na relativně vysoké odvody nebylo příliš pravděpodobné.

V roce 1948 se Československo ocitlo pod mocenským vlivem Sovětského svazu, moc převzala komunistická strana. Došlo k zásadním změnám politického a hospodářského systému. Tyto změny se promítly také v pojetí uplatňovaných nástrojů sociálního zabezpečení, jehož charakter se začal měnit. Nejednalo se o politiku v pravém slova smyslu, spíše ji nahrazovala tzv. technicko – organizační regulace (Knausová, 2011).

Dle Arnoldové (2012) měla hesla vládnoucí strany o sociální spravedlnosti u obyvatelstva příznivý ohlas v důsledku zkušeností z období hospodářské krize 30. let 20. století a poválečného zchudnutí obyvatelstva. Poválečné reformy, které tato vládnoucí strana konala, byly lidmi přijímány nejen jako akty sociální spravedlnosti, ale i jako příslib vyšší výkonnosti ekonomiky.

K velké podpoře komunistické vlády občany přispěla i mzdová opatření, která vedla ke snížení příjmové diferenciaci uvnitř zaměstnaneckých vrstev ve prospěch méně placených a méně kvalifikovaných skupin. Tato tendence spolu s postupným

omezováním středního a drobného podnikání prohlubovala nivelizaci ve společnosti. Velké podniky byly znárodněny již v letech 1945 až 1948.

### **2.5.1 Zákon o národním pojištění 1948**

Dle Knausové (2011) byl v roce 1948 přijat zákon o národním pojištění, který byl připravován již od konce války. V rámci tohoto zákona se sjednotily různorodé pojišťovací systémy a pojištění odlišných druhů rizik. Pojištění se rozšířilo o nové kategorie obyvatelstva. Na svou dobu šlo o zákon pokrokový, jeho základní zásady však byly brzy nahrazeny sovětským modelem sociálního zabezpečení.

Národní pojištění bylo organizované už za druhé světové války a zřetelně na ně působily myšlenky Williama Beveridge. Národní shromáždění zasedalo 15. dubna 1948 a za vypracování a přijetí národního pojištění se zasloužili především sociální demokraté a jim naklonění odborníci, kteří se ve vyhnanství seznámili přímo s Beveridgeovou koncepcí. Zákon byl na svou dobu velmi moderní, progresivní a zákonodárně dobře propracovaný. Byla zavedena jednotná soustava pojištění na odlišné druhy rizik a aplikoval se princip sociální solidarity na střeoevropský model sociálního pojištění. Zásadní posunutí nastalo v rozšíření pojištění na další skupiny obyvatelstva, kterými byly prvně dokonce také osoby samostatně hospodařící (Francová a Novotný, 2008).

Zákon o národním pojištění se skládal z osmi částí a 280 paragrafů a zrušil všechny předcházející předpisy v oblasti sociálního pojištění. Byly zrušeny starobní podpory a byly nahrazeny sociálním důchodem. Významný vliv na životní úroveň obyvatelstva v poválečných letech bylo zvýšení sociálních příjmů v oblasti nemocenského a důchodového zabezpečení, rodinné a vánoční příspěvky, závodní stravování a také zlepšení služeb zdravotnictví a školství. Tento zákon se zaměřoval nejen na zaměstnance, ale i na jejich rodinné příslušníky, také na samostatně hospodařící občany a příslušníky svobodných povolání. Příspěvky byly placeny společně státem, zaměstnanci a zaměstnavateli. Pojišťovací systém byl navržen tak, aby ho bylo možno průběžně podle potřeby zdokonalovat (Průcha a kol. 2009).

Koldinská (2013) k tomu dodává, že přijetím tohoto zákona se úspěšně dovršily snahy o sjednocení sociálního pojištění, zákon tak představoval první plně unifikační předpis v oblasti sociálního pojištění v historii Československa. Díky těmto úpravám sociálního zabezpečení získalo Československo jednu z předních míst na světě. Na druhé straně, se však zákon o národním pojištění stal na dlouhých 40 let v podstatě posledním demokratickým zákonem v Československu v oblasti sociálního zabezpečení.

Národní pojištění předpokládalo sjednocení podmínek dělníků i státních zaměstnanců, ti měli výhody oproti dělníkům. Při nemoci měli zachován ještě několik týdnů plat. I úředníci v soukromém sektoru na tom byli mnohem lépe než dělníci. Snažili se pomoci i lidem, kteří nebyli schopni vydělávat. Zavedení národního pojištění mělo pomoci všem občanům v nemoci, v mateřství, ve stáří, při invaliditě a při ovdovění.

Dle Průchy (2009) bylo pojištění povinné a stanovovalo se % z vyměřovacího základu, u nemocenského pojištění se výše stanovila na 5 až 6,8 %. Osoby samostatné platily pojištění za sebe a své rodinné příslušníky samy. Zaměstnavatelé hradili pojištění za své zaměstnance. Vyměřovací základu u rolníků se určoval podle toho, jakou měli rozlohu polí a pozemků a jak na nich hospodařili. Bylo možné si zřídit i důchodové připojištění.

V případě nemoci se dávky vyplácely již od prvního dne. Dávky nemocenského pojištění mohly být jak peněžní, tak věcné. Mezi věcné se řadila ústavní a mimoústavní léčba, výpomoc rodinám, podávání léků či pobyty v lázních. Nemocenské pojištění se zaměřilo i na preventivní zdravotní péči a odškodňování úrazů. U nemocenských dávek se rozlišovalo 14 stupňů dávek, které se pohybovaly od 15 do 159 Kčs denně. U pomoci v mateřství se prodloužilo vyplácení dávek o 6 týdnů, z 12 na 18 týdnů. Rodičky měly bezplatné lékařské ošetření a pobyt v nemocnici, dostaly dětskou výbavu a porodné ve výši 2 500 Kčs (Průcha a kol., 2009).

Dle Rákosníka (2012) existovalo celkem 9 druhů důchodů: starobní, vdovské, invalidní, sirotčí, důchody pro manželky a pro družky a ostatní. Na starobní důchod měl nárok člověk, který byl starší 60 let a měl zaplacené dvacetileté pojištění nebo byl starší 65 let a odváděl pojištění minimálně čtyři roky. Důchod byl stanovený jako suma pevné a pohyblivé složky, základní složka byla ve výši 8400 Kčs a pohyblivá, která byla stanovena jako 1/5 průměrné mzdy v průběhu jednoho kalendářního roku.

Po dvaceti letech pojištění se každý rok navíc důchod zvyšoval o 0,4%, avšak horní omezení důchodu bylo 85% průměrné mzdy. Pokud nesplnil pojištění a byl starší 65 let, mohl být přiznán sociální důchod, tito lidé byli dříve odkázáni na výměnek nebo chudinskou péči. Byly zavedeny důchody, které lidem pomáhaly v těžkých životních situacích např. výbavné, tzn., že to byl důchod lidem po uzavření sňatku nebo pohřebné. Důchodové a úrazové pojistné docílilo 11% vyměřovacího základu a rozdělovalo se rovnoměrně mezi zaměstnance a zaměstnavatele. Státní příspěvek, který byl ve formě úhradové rezervy, se měl v příštích sedmi letech trojnásobně zvýšit. Zákon o národním pojištění se týkal i důchodů vdovských a sirotčích (Rákosník a kol., 2012).

*„ V roce 1948 činil průměrný roční starobní a invalidní důchod dělníků 18 440 Kčs, soukromých úředníků 24 326 Kčs a důchod státních a veřejných zaměstnanců 28 482 Kčs“ (Průcha a kol., 2009, str. 217).*

V této době byly zrušeny instituce sociálního zabezpečení a jejich pracovní náplň byla předána Ústřední národní pojišťovně, která byla nezávislou institucí a dále Okresním národním pojišťovnám. Dříve než byl tento zákon plně uveden do života občanů, byl v roce 1950 přezkoumán.

Dle Tomeše (1998) byl rok 1948 hraničním mezníkem v Československu nejen v sociální oblasti. Smíšená ekonomika se postupně měnila v jednosektorovou ekonomiku, což mělo dopad na malovýrobce.

Zákon o národním pojištění zaznamenal ve své době vskutku přelom a zachvění demokratického vývoje.

Flögel (1948) zmiňuje, že až do tohoto období musí obce pečovat o své chudé a obecní dobročinné ústavy. Vedle této veřejné chudinské péče přikázané obci, se uplatňuje též soukromá péče o chudé, kterou vykonávají jednotlivci, spolky, náboženské společnosti, ústavy, nadace a fondy. Veřejná chudinská péče je přikázána doposud obci tak, že chudý příslušník obce má na základě svého domovského práva právní nárok vůči své domovské obci na chudinské zaopatření. Obec, která je příliš zatížena chudinským břemenem, může žádat o příspěvek okresní nebo zemský národní výbor. Obec poskytovala chudému příslušníkovi zaopatření ve formě peněz, potravin, bydlení, stravování a podobně. Chudým příslušníkem obce je ten československý státní občan,

který má domovské právo v obci a nemá příjmy, aby uspokojil nezbytně nutné životní potřeby svoje a své rodiny např. na výživu, bydlení, osvětlení, otop, na výchovu dětí, na léčení apod. Obce mají povinnost se postarat o bezplatnou pomoc chudým rodičkám při porodu a následné ošetření, dále o osoby nakažené nemocemi a jejich umístění do vhodné místnosti, dodat jim bezplatně dezinfekční prostředky. Žádost o chudinskou podporu se podá u obce a přiznána je ode dne podání žádosti.

Chudinský fond je zvláštním jměním ve správě obce, je vedlejším rozpočtem obecního rozpočtu. Schodek se zařadí jako výdajová položka do obecního rozpočtu, ale pokud se objeví přebytek v chudinském rozpočtu, zůstává vyhrazen chudinskému fondu a nepřechází do obecního rozpočtu a nesmí být použit obcí na jiné účely.

Šturma (2009) uvádí, že v roce 1948 byl zrušen zákon č. 174/1948 Sb., o zrušení domovského práva. Právě tento zmíněný zákon a další právní normy, které následovaly v duchu implementace sovětského modelu sociálního zabezpečení, byly důvodem pro naléhavou potřebu reformy celého subsystému sociální péče po roce 1989.

Dle Knausové (2011) byl počátkem 50. let fondový princip pojistek anulován a majetek sjednocené pojišťovny byl znárodněn. Peněžní prostředky, které byly určeny na sociální zabezpečení, se od té doby rozdělovaly přes státní rozpočet. Byl vytvořen samostatný Úřad důchodového zabezpečení, soustava státního zdravotnictví a správa nemocenského pojištění.

## **2.6 Vývoj sociálního zabezpečení v letech 1948 – 1989**

Zásadní změny, k nimž dochází v poválečném období, zejména po roce 1948 podstatným způsobem změnil charakter a typ sociální politiky. Tyto změny souvisely, resp. vyplývaly ze změn ve společenskopolitické a ekonomické oblasti, které vedly k tomu, že byl přerušen tradiční demokratický vývoj a byl nastolen socialistický systém ve všech oblastech života společnosti (Mach 1997).

Stát v tomto období vystupoval v paternalistické úloze, to znamená, že byl pouze jediným subjektem, který mohl realizovat sociální politiku. V očích občanů byl se svou politikou, tedy pomocí, velmi velkorysý.

Činnost nestátních organizací byla potlačena, až nakonec zanikla. Stát resp. vládnoucí komunistická strana a její představitelé, rozhodoval jak o sociálních opatřeních, tak o příjemcích těchto opatření. Sociální pomoc byla plošná, poskytována všem.



Např. přídatky na děti bývaly v této době vypláceny všem rodinám, bez ohledu na jejich potřebnost. Reálná ekonomická situace státu, jeho možnosti a hospodářské plány nebyly brány v potaz.

Komunistická strana Československa prohlásila řešení sociálních problémů za svůj program, který na jednotlivých sjezdech strany vyhlášovala. Stejně tak na svých stranických sjezdech deklarovala, že sociální problémy nástupem socialismu přestaly existovat, resp. byly vyřešeny (Kopecký, 2010).

Sociální politika neplnila stimulační úlohu při zvyšování výkonnosti ekonomiky, ale spíše usilovala o dosažení souhlasu a poslušnosti občanů ve vztahu k řídicím orgánům. V praxi to znamenalo, že se občané nesnažili cokoli pro sebe dělat, jakkoli se o sebe starat, vždy a v každé situaci spoléhali na pomoc státu.

Dle Knausové (2011) se sociální politika v tehdejším Československu od února 1948 do listopadu 1989 vyznačovala:

- plnou zaměstnaností, znamenalo to, že práce byla vynucována zákonem, kdo nepracoval, byl stíhán za příživnictví,
- pozorností, která byla věnována rodinám s dětmi, (uvedené souviselo s právem resp. s povinností pracovat, péči o děti zaměstnaných rodičů, matek zajišťovaly ve velké míře jesle a mateřské školy),
- podílem státu na plnění všech funkcí sociální politiky – stát zastoupil rodinu, obec, dobrovolná sdružení i nestátní organizace, znamenalo to, že občané se stali pasivními příjemci služeb, o jejichž kvalitě či podobě nemohli spolurozhodovat,
- zvětšováním stranického a bezpečnostního aparátu, ten byl tvořen privilegovanými vrstvami obyvatelstva, o které bylo dobře postaráno, naopak občané dostávali dávky, příspěvky či služby univerzálně jednotlivě,
- podporou a referencí některých výrobních odvětví (navzdory rostoucí ekonomické efektivnosti a vysycháním finančních zdrojů), které vedlo k zadluženosti oblasti služeb,
- rozvíjením specifických služeb pro zaměstnance, především ve zvolených odvětvích materiální výroby, podniková sféra nepochybně usilovala nahradit svým pracovníkům nedokonalosti v působení státních institucí sociální politiky.

Po nástupu komunistické strany do čela státu byly postupně zrušeny všechny sociální instituce provozované do té doby v rámci církví či náboženských společností.

Stát na sebe vzal organizaci, financování a vykonávání veškeré sociální péče o obyvatele. Byl to postoj pro občany na první pohled velkorysý, byl však také extrémně ekonomicky náročný. Vedl ke společensko – hospodářskému propadu. Další skutečností se stala ztráta solidarity mezi lidmi, absence pocitu spoluzodpovědnosti za bližního a očekávání občanů, že se stát o vše postará.

Za jeden z nejdůležitějších faktorů zabezpečení sociálních jistot je podle Knausové (2011) ve všech zemích považováno zajištění plné zaměstnanosti. Zestátněním veškerých odvětví národního hospodářství a centralistický prostředek regulace pohybu pracovních sil přispívalo k nepřirozeně udržované 100% zaměstnanosti, ta se dostávala do rozporu s efektivností, a tím i vytvářením podmínek pro ekonomicky podložené sociální jistoty. Bylo uzákoněno právo na práci, což vlastně znamenalo povinnost pracovat.

Dle Průchy (2009) zákon o JZD otevřel cestu k zakládání výrobních družstev založených na společné práci. Konečné hospodářské výsledky JZD nezávisely jen na úrovni výkupních cenových schopností se podílet na cenově výhodnějším státním nákupu, ale i na pomoci státu. Ta byla poskytována těmito formami:

- dotace ze státního rozpočtu a příspěvky ke zvýšení odměn v ekonomicky slabých družstvech,
- zpětný odprodej krmiv, odstředěného mléka, řepných řízků z cukrovarů, cukru aj. za státem intervenované ceny,
- pomoc veterinární a při hubení škůdců,
- výhodné dlouhodobé úvěry,
- bezplatná výpomoc nezemědělských podniků dopravními prostředky v době sklizně,
- vysílání odborných kádrů placených národními výbory, účast pracovních brigád z měst a škol v době špičkových prací.

Dle Macha (1997) termín sociální politika z našich slovníků začátkem padesátých let vymizel a začal se objevovat až v 70. a 80. letech v souvislosti s vytvářením socialistického způsobu života. Z ideologického hlediska neexistovala totiž ani sociální otázka, ani sociální problémy, neexistovala nezaměstnanost a chudoba. Tyto problémy samozřejmě existovaly, ale byly řešeny prostřednictvím cenových dotací a přezaměstnaností. Sociální sféře i sociální politice bylo upřeno její relativně samotné postavení.

### **2.6.1 Rok 1948– 1956 (Sovětizace sociálního státu)**

Dle Průchy (2009) se v letech 1948 a 1949 projevila změna politiky komunistické strany k jednotlivým společenským vrstvám, a to hlavně k živnostníkům a rolníkům. Zvýšené napětí ale vládlo i u vyšší vrstvy, která vzbuzovala nedůvěru, a to hlavně u části dělnictva, protože měli vyšší společenské postavení, a tím větší podíl na řízení společenských událostí. Sociální politika v letech 1949 – 1989 ztrácela dřívější relativně samostatné postavení vůči hospodářské politice. Např. podpora v nezaměstnanosti nebo pomoc chudým byla považována za přežitek kapitalismu.

V únoru 1950 při probíhajících systémových změnách novely zákona o sociálním pojištění komentoval předseda vlády A. Zápotocký situaci, že původní zákon o národním pojištění nese známky předúnorových poměrů a důchodové dávky nejsou vypláceny podle zásluh. V roce 1951 bylo zrušeno Ministerstvo sociální péče, které mělo na starosti všechny sociální oblasti. V roce 1952 se změnilo financování sociální sféry. Původně se na sociálním pojištění podíleli zaměstnavatelé, zaměstnanci a stát. V té době se sociální zabezpečení i zdravotnictví financovalo ze státního rozpočtu. Národní pojištění bylo přejmenováno na sociální pojištění a pojišťovací fondy se změnily na bezpečovací fondy (Průcha a kol., 2009).

V závěru období 1948 až 1956 došlo ke třem důležitým událostem, které následně poznamenaly i následující období. Za prvé ukončení přídělového hospodářství nahrazenou měnovou reformou. Československá ekonomika bojovala s inflací a přetíženým hospodářstvím a také již zmiňovanou zvýšenou investiční aktivitou, kdy mezitím osobní spotřeba radikálně klesala. 30. května 1953 byla schválena měnová reforma, která byla řešením dosavadní nevhodné politiky v oblasti řízení hospodářství a spotřeby. Za druhé ukazovala proradnost, neboť těsně před vyhlášením měnové

reformy, kdy tehdejší prezident Zápotocký rozhlasem sděloval, že peněžní reforma nebude. Lidé tak přišli o své úspory. Za třetí prohlubující se potíže v zásobování, ty nastaly nakrátko po zrušení přidělovacího systému. Doposud přiděly zajistily lidem potraviny, textil a obuv, což ke skromnému životu postačovalo (Rákosník a kol., 2012).

### **2.6.2 Rok 1956– 1968 (Snahy o reformu sovětského modelu)**

V roce 1956 byla uskutečněna *první reforma sociálního zabezpečení*. Byl přijat zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců (č. 54/1956 Sb.) a dále zákon o sociálním zabezpečení (č. 55/1956 Sb.). Členové, rolníci výrobních družstev a osoby samostatně hospodařící byli pojištěni pro případ ztráty živitele, stáří nebo invalidity. V roce 1964 byla uskutečněna *druhá reforma sociálního zabezpečení*. Byly přijaty zákony č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, kdy sociální péče byla zařazena pod pojem služby sociálního zabezpečení a zákon č. 103/1964 Sb., o sociálním zabezpečení družstevních rolníků. V důsledku slabé efektivity hospodářství a nepříliš příznivého ekonomického vývoje došlo ke zhoršení úrovně důchodového zabezpečení (Tröster a kol., 2010, str. 33).

Rákosník (2012) se vyjádřil k řešení náhrad škod za pracovní úrazy, náhrad nákladů léčebné péče a dávek nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení, které bylo řešeno zákonem č. 58/1956 Sb. Tato úprava byla nahrazena v roce 1961 novou úpravou zákona č. 150/1961 Sb., o náhradách při úrazech a nemocech z povolání. Ten lépe vyhovoval tehdejšímu systému sociálního zabezpečení a ochrany zdraví při práci. Zároveň měla tato úprava podporovat úrazovou prevenci. Tato úprava byla nakonec v roce 1965 nahrazena kapitolou v zákoníku práce. V roce 1964 strana svou pozornost věnovala i zvýšené péči o těhotné ženy a matky zákonem č. 58/1964 Sb. Právní úprava byla posléze nahrazena zákonem č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění.

Mates (1996) uvádí důležitý zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Území Československé republiky se dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce a vojenské újezdy. Ubyl počet krajů a okresů, počet krajů poklesl z 19 na 10 a počet okresů se zredukoval ze 180 na 76.

V tomto období se snižuje důchodový věk u žen podle počtu narozených dětí. Byla prodloužena doba minimálního zaměstnání z 20 na 25 let, aby vznikl nárok na starobní důchod. V důchodovém zabezpečení bylo výrazné zavedení progresivní daně, což mělo dopad na stanovení maximálních hranic starobních a invalidních důchodů. Starobní důchod nemohl být vyplácen lidem, kteří chtěli ještě chodit do zaměstnání (Malý, 2004).

Rákosník a kol. (2012) zmiňuje, že roky 1965 až 1967 byly érou kritiky závěrů sovětizace sociálního státu a předkládání možných návrhů na jeho zlidšťování. Bouřlivým obdobím byl rok 1968, kdy byl svržen z vedení Antonín Novotný a nastoupil do vedení KSČ Alexandr Dubček.

Malý (2004) uvádí, že před rokem 1968 došlo ke změnám v dávkových systémech, a to k zavedení nové peněžité dávky poskytované z nemocenského pojištění - vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství. Ten mohly získat ženy, které po dobu očekávání až 9 měsíců po porodu nemohly vykonávat dosavadní práci a byly přerazeny na jinou vhodnější práci, kde dosahovaly nižších výdělků.

### **2.6.3 Rok 1969– 1989 (Normalizační režim a populistická sociální politika)**

Lacina (2005) považuje za zlom ve vývoji státoprávního systému Československé republiky ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Podstatou bylo dobrovolné spojení českého a slovenského národa. Nejvyšším orgánem vládní moci bylo Federální shromáždění, tvořily ho dvě sněmovny. K platné rezoluci bylo potřeba souhlasu obou sněmoven.

Dle Průchy (2009) v sociální politice po schválení stabilizačních opatření v červnu 1969 posilovala centrální regulace cenového a mzdového vývoje. Vláda zavedla cenové moratorium, což je zákaz zvyšování ceny bez souhlasu vrcholných státních orgánů.

Dle Francové a Novotného (2008) souvisí 70. léta s ropnými krizemi. Po nich pochopitelně následovala hospodářská krize a růst nezaměstnanosti. Zdroje však bylo stále obtížněji zvětšovat. Redukce výdajů změnami sociálního zákonodárství přitom byly považovány za politicky riskantní.

Normalizační vláda se snažila na počátku sedmdesátých let drobnými reformami např. zákonem č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení vytvořit příznivý dojem a získat některé vrstvy obyvatelstva. Avšak hospodářské neúspěchy v 80. letech nutily režim ke střízlivé politice v oblasti sociálního zabezpečení (Tomeš a kol., 1993).

Malý (2004) uvádí, že v polovině 80. let se přikročilo k vypracování nového zákona o sociálním zabezpečení. Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení vycházel z uplatnění hlavních principů tak, aby důchodově bylo zabezpečeno prakticky všechno ekonomicky aktivní obyvatelstvo, aby důchody byly nadále financovány ze státních prostředků, aby důchodový systém byl jednotný pro všechny pracující občany a zahrnoval jak zabezpečení ve stáří, tak i v případě ztráty pracovní schopnosti či živitele.

Dle Koldinské (2013) disponovalo na konci 80. let tehdejší Československo systémem sociálního zabezpečení, který se vyznačoval stále se prohlubující krizí pramenící ze špatného hospodaření státní ekonomiky i systému sociálního zabezpečení.

V 70. letech byly spojovány obce a vznikaly tzv. střediskové obce. Menší obce byly připojeny k větším. Důvodem bylo slučování finančních prostředků. Bohužel na menší obce se většinou stejně finanční prostředky nedostaly. Toto sjednocování se neosvědčilo a obce se časem odtrhly.

## **2.7 Vývoj sociálního zabezpečení po roce 1989**

Rok 1989 přinesl změny ve všech oblastech života. Občané poznali, že v sociální oblasti, znamenající jistotu a sociální bezpečí, už nebude nic jako dřív. Již se nebudou moci vždy a ve všem spolehnout na stát, ale především na sebe.

Ve svém každodenním životě přicházeli občané stále více do styku s měnícími se politickými a sociálními institucemi. Denně byli vystavováni tlaku nových sociálních situací vyžadujících sociální chování, které bylo pro ně nové a nezvyklé. Byli také nuceni změnit postoje k určitým hodnotám, především k zaměstnání, sociálním jistotám a jejich pojetí a také k sociální ochraně.

Trendem vývoje svobodného Československa po roce 1989 bylo úsilí o vybudování občanské společnosti podle vzorů vyspělé západní Evropy.

Dle Knausové (2011) v sociální oblasti na počátku 90. let 20. století nastaly změny, které se týkaly různých sfér. Projevily se např.

- ve zřízení úřadů práce,
- ve zrušení povinnosti pracovat, včetně zrušení práva na práci ve starém pojetí,
- v uzákonění minimální mzdy,
- v přijetí zákona o zaměstnanosti,
- v reformě systému sociálního zabezpečení (zahrnovala např. pravidla valorizace důchodů, zavedení vdoveckého důchodu aj.),
- v přijetí nových zákonů, které později vedly k přechodu na systém tří pilířů sociálního zabezpečení,
- v budování systému péče o zdraví v bázi povinného pojištění,
- ve zrušení státního monopolu v organizaci a poskytování sociálních služeb.

Dle Potůčka a Radičové (1998) se sociální politika této doby, tedy v procesu transformace, musela orientovat jak na krátkodobá opatření, tak na vytváření střednědobých a dlouhodobých koncepcí rozvoje sociální politiky. Důležité bylo skloubit koncepční řešení a jemu odpovídající opatření s těmi opatřeními, která měla či musela řešit aktuální problémy, jež provázely jednotlivé kroky ekonomické reformy.

Většina občanů, především vzdálenější část populace, považovala změny ve společnosti za správné. Někteří lidé však probíhající změny přijali zdrženlivě, někteří je považovali za nespravedlivé. Jednalo se o občany s nízkým stupněm vzdělání, resp. bez kvalifikace, o občany, kteří byli v době totality aktivní apod. Nespokojenost plynula ze skutečnosti, že tito lidé byli v hospodářské sféře postiženi nejvíce.

Aktuálním problémem této doby se stalo rušení podniků, továren a mnoha organizací, tzn. velká, tzv. strukturální nezaměstnanost velkého počtu lidí. S tím souvisely další jevy: pokles životní úrovně mnoha rodin, ve kterých živitelé ztratili práci, či zchudnutí početných skupin obyvatelstva.

Tvůrci ekonomické reformy si uvědomovali, že tato reforma může být úspěšná jen za podmínek sociálního konsenzu, vytvořením politických a sociálních podmínek s možností realizace této ekonomické reformy. Z tohoto důvodu byl scénář ekonomické reformy doplněn scénářem sociální reformy.

Většina občanů s tezí, že úspěch ekonomické reformy je klíčovým předpokladem pro úspěšné překonání společenské krize způsobené předchozím režimem, souhlasila.

Socialistická společnost neznala určité jevy, např. nezaměstnanost, chudobu, inflaci. Bylo nutné tedy vytvořit nové mechanismy sociální ochrany ohroženého obyvatelstva. Níže uvedená záchranná sociální síť je takovým mechanismem.

Záchranná sociální síť byl systém státem garantovaného a institucionálně zajištěného sociálního zabezpečení, který integroval sociální pojištění, sociální podporu a sociální pomoc. Díky němu se občan právě v době společenské transformace a ekonomické reformy nedostal do stavu neúnosné nouze. Tato síť z roku 1991 zabezpečovala občany minimální úrovni pomoci, zejména peněžitými dávkami. Mezi které můžeme zařadit životní minimum, minimální důchod, minimální mzdu, podporu v nezaměstnanosti nebo příspěvek na bydlení.

Záchranná sociální síť byla tedy souborem různých legislativních norem, jež obsahovaly aktivní i pasivní opatření, kterými stát garantoval všem občanům určitou minimální úroveň pomoci v případě, že se ocitli v závažných, státem uznávaných sociálních situacích. Byla zamýšlena jako reakce na nepříznivé sociální důsledky ekonomické reformy.

Důsledky ekonomické reformy znamenaly:

- diferenciaci (rozdíly) mezi občany (vytvořila se nová struktura obyvatelstva),
- sociální propady jednotlivců, rodin nebo i skupin občanů,
- prohloubení rozdílů mezi chudými a bohatými skupinami obyvatelstva.

Transformační efekty byly podmíněny také regionálně. Mimořádně kladnou úlohu v procesu transformace sehrála rodina. Prokázala, že může tlumit individuálně působící sociální důsledky ekonomické reformy a potvrdila, že je významnou ekonomickou jednotkou. Dokázala, že je schopná účinně zabezpečovat řadu funkcí, a to i přesto, že mnohé z nich byly v minulosti potlačovány a nahrazovány společenskými institucemi.



Dle Knausové (2011) spočívaly základy sociální reformy:

- v aktivní politice zaměstnanosti,
- v liberalizaci a pluralizaci systému soc. zabezpečení o třech pilířích,
- ve vytvoření záchranné sociální sítě.

Místo plošného univerzalistického modelu sociální politiky, který byl znám z doby před rokem 1989, byl zaveden model upřednostňující adresnost poskytování sociální podpory a pomoci těm, kteří ji skutečně potřebují. Sociální politika se začala rozvíjet na bázi uplatnění principu solidarity a subsidiarity. Princip subsidiarity znamená, že vyšší úroveň začne působit až v situaci, kdy existující problém nebylo možno vyřešit na nižší úrovni. Konkrétně v případě nepříznivé sociální události si nejprve člověk zkouší pomoci sám, vlastními silami a prostředky či silami rodiny. Když tato pomoc není účinná, nebo není vůbec, obrací se na další články, mezi které můžeme zařadit zaměstnavatele, zájmové organizace, spolky apod. Jako poslední přichází se svou pomocí stát.

Moderní společnost se potýká a v budoucnu se stále potýkat bude s různými sociálními problémy. Tyto problémy mohou být úspěšně řešeny nejen státem, ale také i s využitím širokého spektra nestátních subjektů na bázi tržních i netržních vztahů.

Nestátní subjekty po roce 1989 začaly působit nejen v sociální oblasti. Svou činností zareagovaly a stále reagují na sociální problémy, které ve společnosti byly a nadále jsou. Pomáhají lidem řešit různé obtížné sociální situace.

### **3 Vývojové tendence v sociálním zabezpečení**

Vývojové tendence od zrodu až do současnosti sociálního zabezpečení zaznamenaly hlavní posun v tom, že jednoduché systémy se staly složitějšími. Dřívější nahodilé, nepovinné a rozsahem zanedbatelné činnosti byly nahrazeny povinnými a ucelenými soustavami, které jsou pod větší či menší centrální kontrolou.

Obecně platí, že stát by neměl zabezpečovat ty sociální aktivity, které mohou být stejným způsobem nebo i kvalitněji, pohotověji a účinněji zabezpečovány nestátními subjekty. Role státu v sociální politice po roce 1989 oproti předchozímu vývoji zeslabovala, ale stále není optimální. Úvahy o budoucí roli státu v sociálním zabezpečení by měly vycházet z toho, co stát má v této oblasti učinit. To, co bude stát v sociální oblasti dělat, souvisí s charakterem budoucí české společnosti. Stát se v sociální oblasti stále příliš angažuje jako bezprostřední vykonavatel vzdor tomu, že jeho možnosti nést tíhu veškerého sociálního zabezpečení jsou stále omezenější, i přestože usiluje o ozdravení veřejných financí. Posunem aktivit ze státních na nestátní instituce by se stát zčásti odbřemnil ze své funkce realizátora sociálních aktivit (Krebs a kol., 2015).

Sokol a kol. (2002) uvádí, že slovo občan kupodivu nesouvisí se slovem stát, ale s obcí. V různých formulářích vyplňujeme, že jsme občané České republiky, a tedy státu, ale každý z nás je též občan obce, kde má trvalé bydliště. Každá obec je samostatná jednotka, která má svůj majetek, vlastní příjmy a rozpočet. Česká republika není příliš velký stát, ale i zde jsou mezi obcemi velké rozdíly. Z více než 9000 obcí v ČR je asi 6800 malých obcí, ale přes dvě třetiny obyvatel bydlí ve městech a každý devátý občan žije v Praze.

#### **3.1 Reforma veřejné správy**

Prvním záměrem reformy veřejné správy bylo v listopadu 1989 svržení komunistického režimu a v následujícím roce svobodné parlamentní volby. Cílem reformy bylo zdokonalit veřejnou správu a přiblížit ji občanům. V naší republice tehdy ještě Československé – došlo již v roce 1990 k obnově demokratických principů k prvním obměnám v územní veřejné správě, a to hlavně na obecní úrovni, kdy byla obnovena samospráva obcí zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (Baumruková, 1997).

Reforma veřejné správy v České republice je rozdělena na dvě fáze. Do první fáze můžeme zařadit vznik vyšších územních samosprávních celků - tedy krajů, které zahájily své působení k 1. 1. 2001. Tím vznikl další stupeň samosprávy a bylo učiněno podstatné opatření k zahájení decentralizace státní správy.

Dle Grospiče a Vostřé (2004) byly přijaty tyto zákony:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,
- zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze,
- zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech,
- zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů,
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákon č. 220/2000 Sb., změny zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku ČR,
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní,
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje,
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Druhá fáze reformy veřejné správy je ukončení činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002 a přenos jejich působnosti převážně na obce s rozšířenou působností. Došlo k místní a regionální úrovni k posílení samosprávy a demokracie. Po ukončení činnosti 73 okresních úřadů byla převážná část jejich úkonů k 1. 1. 2003 přenesena z velké části na 205 obcí s rozšířenou působností.

Dle Wokouna vznikly zákony nebo byla jejich novela:

- zákon č. 231/2002 Sb., novela zákona o krajích,
- zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců,
- zákon č. 312/2002 Sb., zákon o úřednících územních státních celků,
- zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů,
- zákon č. 290/2002 Sb., zákon o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce,
- zákon č. 314/2002 Sb. Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

### **3.2 Postavení obcí**

Obec je právnická osoba, která je základní součástí veřejné správy a celek územní samosprávy. Území obce je vymezeno hranicí a má vlastní majetek. Obec pečuje o své občany a plní úkoly, kterými chrání veřejný zájem. Každá obec má svůj název, vlajku a znak. Obce se dále mohou dělit na části. V roce 1993 vznikla Česká republika a státní moc byla přesunuta na nižší organizační jednotky, tedy na územní samosprávu.

#### **Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy dle ČSÚ**

- obec se základním rozsahem přenesené působnosti (6 253 obcí) - k 31. 12. 2015
- obec s pověřeným obecním úřadem (393 obcí) - k 31. 12. 2015
- obecní úřad obce s rozšířenou působností (205 obcí) - k 31. 12. 2015

#### **Obec se základním rozsahem přenesené působnosti**

Obecní úřady se základním rozsahem přenesené působnosti spravují své věci samostatně. Obecní úřady plní úkoly, které mu uloží obecní rada nebo zastupitelstvo. Pomáhá výborům obecního zastupitelstva s činností. Obce I. stupně nemají svěřenou žádnou pravomoc v působnosti při výkonu státní správy v oblasti sociálního zabezpečení. Tyto obce mají za úkol svým občanům poskytovat odbornou a poradenskou činnost v oblasti sociální péče. Mezi hlavní obecní kompetence můžeme zařadit evidenci obyvatel (webový portál Podnikátor.cz, 2016).

## **Obec s pověřeným obecním úřadem – obce II. typu**

Český statistický úřad (2013) uvádí, že pověřené obecní úřady jsou upraveny v zákoně č. 128/2000 Sb. Obecní úřady II. typu poskytovaly do 31. 12. 2011 pomoc v hmotné nouzi, rozhodovaly o výši přiznané pomoci a prováděly jejich výplatu. Odbory sociálních věcí u pověřených obecních úřadů byly zrušeny a jejich agenda byla od 1. 1. 2012 převedena na Úřad práce ČR.

## **Obecní úřad obce s rozšířenou působností – obce III. typu**

Po zrušení okresních úřadů se obecní úřady s rozšířenou působností tedy obce III. typu staly ústředními rozhodujícími orgány, které vykonávají v sociální oblasti státní správu v přenesené působnosti. Rozšířená působnost obcí je vymezena v zákoně o obcích (zákon č. 314/2002 Sb.), a také v mnoha jiných zákonech např. ve vyhlášce Ministerstva vnitra ČR č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Tyto obce mohou vydávat cestovní a osobní doklady, řidičské průkazy, živnostenské oprávnění apod. (Kopecký, 2010).

Obecní úřady s rozšířenou působností měly do 31. 12. 2011 rozsáhlé pravomoci při rozhodování o poskytnutí jednorázové peněžité dávky sociální péče. Poskytovaly dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky pro osoby se zdravotním postižením, příspěvky na péči, příspěvky na zdravotní pomůcky, osoby se zdravotním postižením mohly dostat příspěvek na provoz motorového vozidla a byly jim vydávány průkazy TP/ZTP/ZTP/P. Nesmíme opomenout ani na fakt, že na ORP je sociálněprávní ochrana dětí vykonávána stále (Arnoldová, 2012).

Arnoldová (2012) doplňuje, že obcím III. typu v oblasti sociálního zabezpečení od 1. 1. 2012 zůstala následná působnost v sociálním odboru. Sociální odbory stále vykonávají agendu sociálně právní ochrany dětí, zastávají funkci opatrovníka, ustanovují osoby zvláštním příjemcem dávek důchodového pojištění a poskytují sociálně právní pomoc občanům.

### **3.3 Trendy obcí se zaměřením sociálního zabezpečení**

Činnosti obecní samosprávy zahrnují v sociální oblasti desítky druhů činností od obecných, koncepčních, koordinačních, kontrolních činností po konkrétní sociální práci. Patří sem např. i povinnost obce vytvářet podmínky pro uspokojování sociálních potřeb svých občanů včetně potřeb bytových, nárok na poskytování sociálního poradenství.

Přestože většina obcí v rámci své samostatné působnosti upravuje přístup k bydlení v obecních bytech, praxe ukazuje, že zajišťování bydlení nízko příjmovým či sociálně slabším domácnostem nebývá prioritou. Jedním z důvodů jsou dle poznatků z praxe již dlouhodobě omezené kvantitativní možnosti obecních bytových fondů, které nejsou schopny uspokojit poptávku po tomto typu nájemního bydlení.

Konkrétními činnostmi, kterými se obce zabývají, spočívají především ve formě vytváření koncepčních, metodických a analytických materiálů. Podporuje finančně i metodicky sociální práci a sociální služby. Obec realizuje rozvoj sociálních služeb procesem komunitního plánování, konkretizuje rodinnou politiku obce. Obce mohou spolupracovat s jinými institucemi státního, samosprávného či neziskového charakteru. Monitoruje účelnost vynaložených nástrojů v oblasti sociální práce v obci. Provádí též protidrogovou politiku. Zabývá se problematikou sociálního vyloučení příčinami zdravotního postižení, problematikou trestné činnosti a seniorů v obci. Řeší problematiku národnostních menšin. Obstarává k zapůjčení speciální rehabilitační a kompenzační pomůcky pro osoby se zdravotním postižením, realizuje spoluúčast na prevenci kriminality a sociálně negativního chování v obci. Odbory sociálních věcí provádí terénní sociální práci na principu preventivního působení na rodinné vztahy, jsou-li zasaženy tak, že přichází v úvahu působení veřejné moci, důraz je především kladen na ochranu dětí před sociálně patologickými jevy. Dále zajišťuje odborné poradenství v sociální oblasti postiženým osobám, rodinám s dětmi, cizincům, osobám v hmotné nouzi a seniorům. V případě žádosti klientů realizuje šetření aspektů životních poměrů. V neposlední řadě je jednou z náročných činností odboru sociálních věcí výkon funkce veřejného opatrovníka.

### 3.4 Popis hlavních subjektů a příjemců sociálního zabezpečení ve vybraných etapách

Tabulka 3: Hlavní subjekty a příjemci soc. zabezpečení ve vybraných etapách

Období	Hlavní subjekty	Obsah	Příjemci
starověk (4000 let př. n. .l. do 5. stol.)	rodina, veřejná správa	společenské role, zabezpečení vojáků a jejich rodin	členi rodů, vojáci a příslušníci rodin
raný středověk (5. až 11. stol.)	šlechta, církev a měšťanstvo	renty a dávky	váleční veteráni, chudí občané
vrcholný a pozdní středověk (12. až 17 stol.)	církev, obec	domovské právo žebrať, plat v penězích, jídlo, bydlení, oblečení	chudí občané
novověk (18. a 19. stol.)	domovská obec, stát	domovské právo žebrať, plat v penězích, jídlo, bydlení, oblečení	chudí občané
před a během první světové války	domovská obec	domovské právo žebrať, pracovní a sociální politiku, nárok na obecního lékaře, porodní asistentku aj. zavedeno soc. pojištění	chudí občané, pracující
1918 - 1945	domovská obec, nestátní organizace, stát	renty, nemocenské, úrazové a penzijní pojištění, starobní, invalidní důchody, zavedeny vdovecké, rodičovské důchody	váleční veteráni, chudí občané, zaměstnanci
1945 - 1948	stát, obec	starobní, vdovské, invalidní, sirotčí důchod, bezplatné lékařské ošetření	chudí, rodiny s dětmi, staří, nemohoucí, nezaměstnaní, nemocní, invalidní aj.
1948-1989	stát	plná zaměstnanost, plošná sociální pomoc - př. přídavky na děti, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství, dotace, zpětný odprodej krmiv apod.	zaměstnaní, rodiny s dětmi, JZD a ostatní družstva

Období	Hlavní subjekty	Obsah	Příjemci
21. století	stát a přenesená působnost na kraje a obce	sociální dávky, sociální péče, zdravotnické služby, ochrana proti soc. vyloučení	chudí a sociálně vyloučení, bezmocní, rodiny s dětmi, staří, nemohoucí, nezaměstnaní, nemocní, invalidní aj.

Zdroj: vlastní zpracování, 2016

Církev byla až do 16. století hlavní pomocnou silou chudých. Křesťanská charita závisela hlavně na ochotě bližních, ti do kostelů a klášterů přinášeli peníze, a oblečení. Za vybrané peníze církev budovala útulky a špitály. Jídlo a oblečení bylo rozdáváno potřebným přímo v kostelech. Církev se starala o nemocné, chudé a staré občany, ale i o tělesně postižené, hluchoněmé, nevidomé či slabomyslné

Zdroje církve nepostačovaly na zabezpečení všech potřebných, a tak se sociální služby začaly přesouvat na obec. V habsburské monarchii v roce 1552 vznikl říšský policejní řád, který udával domovské právo. Občané, kteří si o něj zažádali, bydleli v pastouškách, skromných obecních chudobincích. I v jiných evropských zemích byla do roku 1948 sociální péče na třech základních pilířích, kterými jsou rodina, obec a církev.

V období komunistické vlády, která v Československu vládla 60 let až do roku 1989, byl hlavním subjektem sociálního zabezpečení stát, který pomocí národních výborů podporoval občany a zemědělská družstva. Stát finančně podporoval JZD, a ty následně mohly zaměstnávat více občanů. Tato doba je známá tím, že byla plná zaměstnanost.

Rok 1989 přinesl nejen v sociální oblasti velké změny. Hlavním subjektem sociální pomoci se stal stát. Ten přenesl svou působnost na kraje a obce, je poskytována sociální péče potřebným občanům, v této době dochází k velkému nárůstu neziskových organizací, které i nadále pomáhají s pomocí v poskytování sociálních služeb.



## **4 Primární role obcí v soc. zabezpečení ve vybraných obdobích**

### **4.1 Role obcí v oblasti sociálního zabezpečení v druhé polovině 19. století a první polovině 20. století**

Dle Kopeckého (2010) historie obecní samosprávy začala v českých zemích v polovině 19. století v revolučním roce 1848. Prvá petice občanů, shromážděných ve Svatováclavských lázních v Praze, které se konalo 11. března 1848, obsahovala požadavek na zavedení obecní samosprávy. Po několika návrzích se v roce 1849 přijal zákon č. 170/1849 ř. z., který zakotvil právní nárok příslušníků obce na zaopatření občanů dle dokázané potřeby. Tento zákon byl prvním obecním zřízením. „*V čele jeho uvozovacího patentu se objevila pověstná zásada: Základem svobodného státu je svobodná obec*“ (Kopecký, 2010, str. 5).

V druhé polovině 19. století se prosadil systém veřejné péče poskytované obcemi a nastaly nemalé změny. V roce 1863 byl přijat zákon č. 105/1863 o domovském právu. Tento zákon byl v platnosti až do roku 1949. Podstata domovského práva spočívala v tom, že občané byli zařazeni do své domovské obce a zde měli právo na nerušený pobyt a základní zaopatření z její strany (Hlavačka a Cibulka, 2013).

Domovskou příslušnost mohli občané získat:

- výslovným přijetím domovského svazku (stávající obyvatelstvo),
- sňatkem (žena nabývala příslušnost po svém manželovi),
- narozením dítěte (jméno po otci),
- udělením obecního úřadu (občan se musel dobrovolně a nepřetržitě zdržovat v obci po dobu deseti let),
- udělením úředního postu v obci (zaměstnání např. státní zaměstnanci, duchovní, veřejní učitelé, četníci).

Kopecký (2010) pojednává, že za poskytnutí domovského práva obec vybírala poplatky do obecní pokladny. Občan musel uhradit poplatek dobrovolně a následně získal domovský list, který byl důkazem o existenci domovského práva v dané obci. V roce 1868 byl přijat zákon č. 59/1868 ř. z., o chudinských zákonech. Chudinská péče se tímto zákonem stala součástí veřejné správy, která byla svěřena obcím. Od té doby měly obce povinnost starat se o své občany. Pomáhala jim, pokud se ocitli v těžké sociální nebo zdravotní situaci. Oba zákony z roku 1863 a 1868 neřešily komplexnost sociálních dávek, ale zaměřovaly se spíše na potlačování důsledků chudoby, žebráctví a tuláctví.

Mezi nejčastější problémy v péči o chudé bylo poskytnutí ubytování, proto obce zřizovaly sirotčince, starobince, chudobince, blázince a pastoušky na venkově. Dále obec poskytovala svým občanům stravu, ošacení nebo léky. Obec měla vyživovací povinnost pouze tehdy, pokud k dané osobě neměly vyživovací povinnost jiné osoby, např. manžel, děti. Obec měla zaopatřovací povinnost, pokud si osoby nemohly svým přičiněním zajistit potřebnou výživu samy. Zákon byl připraven i na případy, že se o péči nebo dávky přihlásí osoba, která může pracovat. Obec ji nabídla práci, kterou osoba mohla pro obec vykonávat. Ze zákona měla obec povinnost zaopatřit potřebnou výživu a poskytnutí ošetření v případě nemoci. Povinností obce bylo poskytovat 20% příspěvek svým občanům, kteří se nacházeli v nemocnici, porodnici nebo ústavu pro choromyslné. Obec měla povinnost uhradit 20 % nevymahatelných nákladů za své občany, kteří byli hospitalizováni a poplatky za péči neuhradili. Obec byla od poplatků osvobozena, pokud byl občan hospitalizován z důvodu infekční nebo přenosné choroby. Pokud na území obce zemřela cizí osoba, tedy osoba, která neměla k dané obci domovské právo, obec nemohla žádat náhradu na jeho domovské obci a byla zde pohřbena (webový portál, Svaz měst a obcí, 2016).

Dle webového portálu svazu měst a obcí (2016), mohla domovská obec vyhostit cizí osoby z těchto důvodů:

- usilovaly o domovské právo v dané obci a neměly vůbec žádné předchozí domovské právo, ani nemohly dokázat, že usilovaly o vydání domovského práva v jiné obci Rakouska nebo Československa,
- žebrały na veřejných místech, obtěžovaly žebráckými dopisy nebo návštěvami lidí v bytech.

- budily veřejné pohoršení, např. byly odsouzeny pro krádež, podvod, lichvu, zpronevěru ale mohlo se jednat i o časté veřejné opilství.

Obec mohla výše uvedené osoby vykázat nejvýše na dobu tří let. Pokud se osoba vrátila do obce dříve, učinila tím přestupek, a ten byl řešen podle tehdejšího trestního zákona.

V 19. a 20. století dochází kvůli válkám ke zbídačení obyvatelstva, a to se odráží převážně na dětech, které jsou nuceny již v útlém věku pracovat. Práva dětí v tomto období nejsou uzákoněna, ale pokud byly děti zbídačené a zanedbané, mohl je soud rodičům odebrat, neřešilo to hlavní příčinu, protože následně obce neměly, kde tyto děti ubytovat. V první polovině 20. století vznikaly na našem území první vychovatelný a začaly se finanční příspěvky poskytovat pěstounům. Obce neměly povinnost zaopatřit chudé děti a pečovat o jejich výchovu.

Již na konci 19. století se jevila sociální péče jako nedostatečná. Skutečností je, že domovské obce mohly řešit případy individuálně, neboť dobře znaly své občany a jejich poměry a potřeby. Bohužel na poskytování sociální péče obce neměly dostatečné finanční prostředky.

Vznik československého státu byl vyhlášen dne 28. října 1918. Co se týče úpravy postavení obcí, byly přijaty zákony a předpisy z Rakouska - Uherska z roku 1863 a pozdějších právních předpisů. V období samostatné Československé republiky nedošlo k vydání nového obecního zřízení pro obce v českých zemích, bylo však přijato několik novel (Kopecký, 2010).

Začátkem 20. století se obce snažily více starat o osoby, které to potřebovaly. Lidé pochopili, že jednorázové dávky nemohou zcela vyřešit životní situaci občanů. Obce hledaly nová řešení pro své občany, nabízely a hledaly jim práci. Obce usilovaly o to, aby i ženy mohly jít dříve pracovat, a začaly pro jejich děti zřizovat mateřské školy a různé opatrovny a denní útulky.

Změny, ke kterým došlo v místní veřejné správě po roce 1939 je potřeba vidět v politických souvislostech nacistické okupace. Postavení územní samosprávy se chýlilo na nějaký čas ke konci

## 4.2. Role obcí v oblasti sociálního zabezpečení ve druhé polovině 20. století

V roce 1948 bylo zrušeno domovské právo zákonem č. 174/1948 Sb., a bylo nahrazeno československým občanstvím. Pokud vzniknul nárok na sociální zaopatření po 30. červnu 1948, je povinna se o chudého občana postarat obec, ve které má trvalé bydliště nebo obec pobytu. V tomto roce se Československá republika ocitla pod mocenským vlivem Sovětského svazu. Došlo k zásadním změnám v politickém a hospodářském systému. Tyto změny se promítly nejen v odlišných nástrojích sociálního zabezpečení. Vývoj po druhé světové válce směřoval k postupnému odstranění územní samosprávy, která se u nás vyvíjela od poloviny 19. století. Na právním postavení obcí se tyto změny projevíly nejvýrazněji. Vznikaly národní výbory, které až do roku 1990 byly orgánem československé státní správy na úrovni obcí a měst. Místní národní výbory spravovaly ve své působnosti ty veřejné záležitosti, které dříve vykonávalo obecní zastupitelstvo, obecní rada a starosta obce, pokud nebyly v kompetenci jiných veřejných orgánů. Místní národní výbor měl povinnost ihned propustit zaměstnance, kteří se provinili v oblasti státních zájmů (Průcha, 2009).

*„Obce byly zachovány jako nejnižší správní odvody, jako základ územního členění státu, ale ztratily svou dřívější kompetenci (včetně ekonomického základu samosprávy). Působnost, kterou dříve vykonávaly obce jako veřejné korporace, příslušena nyní národním výborům jakožto státním orgánům“ (Kopecký, 2010, str. 5).*

V tomto období ovládal stát pomocí národních výborů celé sociální zabezpečení. Národní výbory vyplácely sociální dávky, zajišťovaly chod zařízení, které poskytovaly ústavní sociální péči, zabezpečovaly terénní sociální péči tedy pečovatelskou službu. Místní národní výbory spravovaly zařízení sociálních služeb. Hlavní role ale hrály především okresní národní výbory.

Po roce 1989 se naše zákonodárství do určité míry vracelo do doby před komunismem. Docházelo k přesunu povinností v oblasti sociálního zabezpečení ze státu na obecní samosprávu (Koldinská, 2001).

### 4.3. Role obcí v oblasti sociálního zabezpečení v 21. století

Začátek 21. století přinesl v oblasti územní samosprávy důležité zákony:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ze dne 12. dubna 2000,
- zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 13. června 2002,
- zákon č. 314/2002 Sb. Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, ze dne 13. června 2002.

V roce 2002 přešly na obecní úřady s rozšířenou působností desítky druhů činností. Jejich pracovní náplní se stala péče o zdravotně postižené občany, sociálně právní ochrana dětí, péče o nepřizpůsobivé občany, dávky a služby sociální péče apod. V následujících letech přišly reformy, které role obcí v sociálním zabezpečení postupně omezovaly.

Obce jsou v dnešním období důležitým zprostředkovatelem sociálního zabezpečení, a to ve věci poskytování dávek osobám zdravotně znevýhodněným, osobám nacházející se v nejistém či neadekvátním sociálním prostředí, významná podpora v tomto období je věnována seniorům a osobám vyžadující zvláštní (ústavní) péči. Obce poskytují dotace neziskovým organizacím, které vykonávají sociální služby. Rozsah činností v oblasti sociálního zabezpečení je důrazně ovlivněn volenými zástupci a jejich vztahem k sociální politice.

Dle webového portálu Kraje, okresy, obce (2016) je role obcí v sociálním zabezpečení nenahraditelná. Nestátní subjekty mohou zabezpečit určitou část sociálních služeb, ale jsou závislí na poskytnutí dotací. Posílení role obcí se vzhledem k dosavadnímu vývoji při řešení sociálních problémů, zdá být logickým krokem. Nesmí být pouze deklaratorním právním ustanovením, která nejsou podpořena finančními zdroji.

Polsko a Maďarsko vstoupilo stejně jako Česká republika v roce 2004 do Evropské unie a patří do bývalých komunistických zemí. Podle těchto zmíněných zemí lze monitorovat výsledky reforem, kdy byly na obce převedeny kompetence bez postačujících finančních prostředků. Role obcí ve veřejné správě je ve vyspělých zemích světa nezastupitelná, ale v ČR nejsou zdaleka její možnosti využity (webový portál, Kraje, okresy, obce, 2016).

## **Závěr**

Z pohledu vývoje civilizace je sociální zabezpečení součástí sociální politiky státu poměrně mladým pojmem, který poskytuje ochranu a pomoc jednotlivcům v různých sociálních událostech. V poslední době pokračuje trend, kdy je na sociální politiku a s tím související zabezpečení potřeba stále více finančních prostředků a proto je část jeho nákladů hrazena na úkor státního rozpočtu.

Bakalářská práce nesoucí název, „Role obcí v sociálním zabezpečení – historický vývoj na našem území“ pojednává o problematice vývoje jednotlivých etap sociálního zabezpečení ve vztahu k obcím.

Cílem bakalářské práce je analýza změn v historických etapách české republiky a zhodnocení, ve kterých oblastech sociálního zabezpečení vystupují obce jako subjekt sociálního zabezpečení a jak obce vykonávají činnosti související s výkonem aktivit spadajících do oblasti sociálního zabezpečení.

Obecně lze shrnout, že cílem a účelem je efektivnější řešení vybraných záležitostí občanům z pohledu sociálního zabezpečení, zefektivnění procesů, na které dopadá a které jsou jejím předmětem. V tomto kontextu lze pozitivně hodnotit sociální zabezpečení a pomoc obcí tak, že obce, jejichž úkolem je být co nejbližší svým občanům jsou podstatným přínosem, neboť obce mají k tomuto účelu vymezený dostatečný prostor.

Sociální zabezpečení obcí fungující na principu subsidiarity má zajistit, aby všechna opatření byla přijímána co nejbližší občanům, tedy na nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich realizaci nebo výkon. Důležitý je proces kvalitní sociální práce vykonávaný kvalifikovanými sociálními pracovníky, avšak legislativně je potřebné, aby sociální pracovníci vykonávající péči o občany své obce mohli svoji práci vykonávat v souladu s platnými zákony a příslušnými kompetencemi.

Domnívám se, že nyní je nejvhodnější doba na to, aby obce získaly pravomoc a potřebné finance k tomu, aby měly jasně danou kompetentní roli v oblasti sociálního zabezpečení. Očividně to nebude jednoduchý proces, zejména s hrozbou stoupajícího zadlužování veřejných financí.

## **Seznam tabulek**

Tabulka 1: Struktura sociálního zabezpečení v České republice.....	14
Tabulka 2: Počet chudých podporovaný obcemi pro roky 1901, 1921 a 1931 .....	40
Tabulka 3: Hlavní subjekty a příjemci soc. zabezpečení ve vybraných etapách .....	63



## **Seznam obrázků**

Obrázek 1: Ratejna .....	25
--------------------------	----

## Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
ČSR	Československá republika
ES	Evropské společenství
JZD	Jednotné zemědělské družstvo
KSČ	Komunistická strana Československa
ORP	obce s rozšířenou působností
OSN	Organizace spojených národů (United Nations)
ř. z.	říšský zákoník
Sb.	Sbírka zákonů
Sb. z. a n.	Sbírka zákonů a nařízení
TP	těžce postižený
ZTP	zvlášť těžce postižený
ZTP/P	zvlášť těžce postižený s průvodcem

## Seznam použité literatury

### Seznam použitých knižních zdrojů

ARNOLDOVÁ, Anna. *Sociální zabezpečení I: sociální zabezpečení v České republice, lékařská posudková služba, pojistné, systémy sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012. Aktuální legislativa. ISBN 978-80-247-3724-9.

BAUMRUKOVÁ, Pavla. *Obce, města, regiony a sociální služby*. Vyd. 1. Praha: Sociopress, 1997. Sešity pro sociální politiku (Socioklub). ISBN 80-902260-1-9.

BEDNAŘÍKOVÁ, Jarmila. *Frankové a Evropa*. Vyd. 1. Praha: Vyšehrad, 2009. ISBN 978-80-7021-942-3.

EFMERTO VÁ, Marcela C. *České země v letech 1848-1918*. 1. vyd. Praha: Nakl. Libri, 1998. ISBN 8085983478

FASORA, Lukáš. *Systém České zemské péče o mládež na Moravě v letech 1921-1937*. Brno, 2000.

FOUCAULT, Michel. *Dějiny šílenství v době osvícenství: hledání historických kořenů pojmu duševní choroby*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1994. ISBN 80-7106-085-2.

FRANCOVÁ, Hana, NOVOTNÝ Aleš. *Sociální politika v základech*. Vyd. 1. Praha: Triton, 2008. ISBN 978-80-7387-125-3.

GALVAS, Milan, GREGOROVÁ, Zdeňka. *Sociální zabezpečení*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2005. ISBN 80-7239-176-3.

GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference Třešť, 22. - 24. října 2003*. 1. vyd. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.

HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-298-4.

HLAČKA, Milan, CIBULKA, Pavel. *Chudinství a chudoba jako sociálně historický fenomén: ambivalence dobových perspektiv, individuální a kolektivní strategie chudých a instrumentária řešení*. Praha: Historický ústav, 2013. ISBN 978-80-7286-225-2.

- HLAVAČKA, Milan, CIBULKA, Pavel, POKORNÝ, Jiří, FEJTOVÁ, Olga, BEK, Pavel. *Sociální myšlení a sociální praxe v českých zemích 1781-1939: ideje, legislativa, instituce*. 1. vydání. Praha: Historický ústav, 2015. ISBN 978-80-7286-241-2.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, 2005. ISBN 80-7106-709-1.
- JANÁK, Jan. *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*. Vyd. 1. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1970. Spisy University J.E. Purkyně v Brně, Filosofická fakulta.
- KAHOUN, Vilém. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Stanislav Juhaňák - Triton, 2013. ISBN 978-80-7387-733-0.
- KNAUSOVÁ, Ivana. *Kapitoly z historie sociální politiky*. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2011. ISBN 978-80-244-2865-9.
- KOLDINSKÁ, Kristina, MARKOVÁ, Hana. *Sociální pomoc a právo*. 1. vyd. Praha: Orac, 2001. ISBN 80-86199-38-X.
- KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální právo*. Vyd. 2. V Praze: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-474-2
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8.
- KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 6., přepracované a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-921-2
- KUBŮ, Eduard, PÁTEK, Jaroslav (eds.). *Mýtus a realita hospodářské vyspělosti Československa mezi světovými válkami*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2000. ISBN 80-7184-716-X.
- KUKALOVÁ, Gabriela, MORAVEC, Lukáš. *Systém sociálního zabezpečení a zdravotní pojištění v ČR*. Vydání druhé. Praha: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2015. ISBN 978-80-213-2573-9.
- LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Evropské systémy veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2005. ISBN 80-86754-37-5.

- MACH, Miloš (ed.). *Transformace sociální politiky v ČR*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1997. Acta oeconomica Pragensia. ISSN 0572-3043
- MALÝ, Karel, ed. a SOUKUP, Ladislav, ed. *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989: [sborník příspěvků]*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0863-4.
- MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4., přeprac. vyd., V nakl. Leges vyd. 1. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4.
- MATES, Pavel. *Kapitoly z historie české veřejné správy v letech 1848-1989*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1996. ISBN 80-7079-846-7.
- NAVRÁTIL, Pavel. *Teorie a metody sociální práce*. 1. knižní vyd. Brno: Marek Zeman, 2001. ISBN 80-903070-0-0.
- NEČAS, Jaromír. *20 let sociální péče v Československé republice*. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1938.
- OCHRANA, František, PAVEL, Jan, VÍTEK, Leoš. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2.
- OLŠOVSKÝ, Rudolf, PRŮCHA, Václav (eds.). *Stručný hospodářský vývoj Československa do roku 1955*. Vyd. 1. Praha: Svoboda, 1969.
- POTŮČEK, Martin, RADIČOVÁ, Aleš (eds.). *Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 1998. ISBN 80-7184-622-8.
- PRŮCHA, Václav a kol. *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*. Období 1918-1945. Sv. 1. 1. vyd. Brno: Doplněk, 2004. ISBN 978-80-7239-147-X.
- PRŮCHA, Václav a kol. *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*. Období 1945-1992. Sv. 2. 1. vyd. Brno: Doplněk, 2009. ISBN 978-80-7239-228-5.
- RÁKOSNÍK, Jakub a kol. *Sociální stát v Československu: právně-institucionální vývoj v letech 1918-1992*. Praha: Auditorium, 2012. ISBN 978-80-87284-30-8.
- SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 80-210-0493-2.

SOKOL, Jan, MIČIENKA, Marek, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Občanské minimum: učební text pro žáky*. 1. vyd. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání, 2002. ISBN 80-211-0410-4.

ŠTURMA, Pavel a kol. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III., Proměny veřejného práva*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1662-9.

TOMEŠ, Igor. *Právo sociálního zabezpečení*. 2. vyd. Praha: Všehrad, 1998. ISBN 80-85305-39-9.

TRÖSTER, Petr. *Právo sociálního zabezpečení*. 5., přeprac. a aktualiz. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-322-6.

TŮMA, Antonín, VACEK, Alois. *Organisace zákonné i dobrovolné sociální péče na ochranu mládeže*. V Praze: Státní knihosklad, 1920.

TVRDOŇ, Antonín. *Spolky, ústavy a zařízení pro péči o chudé a péči o mládež ochrany potřebnou v republice Československé: seznam podle stavu v roce 1934*. V Praze: Státní úřad statistický, 1936.

WOKOUN, René, MATES, Pavel (eds.). *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-608-3.

## **Seznam použitých právních norem**

Zákon č. 253/1852 ř. z. Císařský patent ze dne 26. listopadu 1852. Dostupné na [www:  
http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=21&Section=1&IdPara=1&ParaC=2](http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=21&Section=1&IdPara=1&ParaC=2)

Zákon č. 18/1862 ř. z., o základních pravidlech pro uspořádání záležitostí obecních. Dostupné na [www:  
http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=12823&Section=1&IdPara=1&ParaC=2](http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=12823&Section=1&IdPara=1&ParaC=2)

<http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=12823&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>

Zákon č. 134/1867 ř. z., o právě spolčovacím. Dostupné na [www:  
http://spcp.prf.cuni.cz/lex/134-1867.htm](http://spcp.prf.cuni.cz/lex/134-1867.htm)

Zákon č. 1/1888 ř. z., o pojišťování dělníků pro případ úrazu. Dostupné na [www:  
http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=376&Section=1&IdPara=1&ParaC=2](http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=376&Section=1&IdPara=1&ParaC=2)

Zákon č. 33/1888 ř. z., o nemocenském pojištění dělníků. Dostupné na [www:  
http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=380&Section=1](http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=380&Section=1)

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého. Dostupné na www: <http://spcp.prf.cuni.cz/lex/11-18.htm>

Zákon č. 63/1918 Sb., o podpoře nezaměstnaných. Dostupné na www: <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=849&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>

Zákon č. 91/1918 Sb., o osmihodinové pracovní době. Dostupné na www: <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=878&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>

Zákon č. 275/1920 Sb., o ochraně nájemníků. Dostupné na www: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgiyf6mrxguwta>

Zákon č. 484/1921 Sb., kterým se působnost zákona o pensijním pojištění rozšiřuje na Slovensko a Podkarpatskou Rus. Dostupné na www: <http://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgiyv6nbygqwta>

Zákon č. 244/1922 Sb., kterým se všeobecně upravují právní poměry mezi zaměstnavateli a zaměstnanci na Slovensku. Dostupné na www: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgif6mruqgwa>

Zákon č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Dostupné na www: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgi2f6mrsgewtcna>

Zákon č. 184/1928 Sb., jímž se mění a doplňuje zákon ze dne 9. října 1924, čís. 221 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Dostupné na www: <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=4707&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>

Zákon č. 26/1929 Sb., o pensijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách. Dostupné na www: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=26&r=1929>

Vládní nařízení č. 370/1938 Sb., jímž se zřizuje "Základ národní pomoci". Dostupné na www: <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=7428&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>

Vládní nařízení č. 223/1938 Sb. o pracovních útvarech. Dostupné na www: <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=7281&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>

Vládní nařízení č. 72/1939 Sb., o kárných pracovních táborech. Dostupné na www: <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=7708&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>

Vládní nařízení č.334/1940 Sb., o osmihodinové pracovní době. Dostupné na [www: http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=8918&Section=1&IdPara=1&ParaC=2](http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=8918&Section=1&IdPara=1&ParaC=2)

Vládní nařízení č. 46/1941 Sb., jímž se činí některá opatření o řízení práce. Dostupné na [www: http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=9145&Section=1&IdPara=1&ParaC=2](http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=9145&Section=1&IdPara=1&ParaC=2)

Vládní nařízení č. 287/1942 Sb., o pracovní době po čas války. Dostupné na [www: http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=10398&Section=1&IdPara=1&ParaC=2](http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=10398&Section=1&IdPara=1&ParaC=2)

Dekret č.93/1945 Sb., o prozatímních opatřeních v oboru veřejnoprávního sociálního pojištění. Dostupné na [www: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1945-93](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1945-93)

Zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění. Dostupné na [www: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1948-99](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1948-99)

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-589](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-589)

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dostupné na [www: http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128](http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129)

Zákon č 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-130](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-130)

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-131](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-131)

Zákon č. 132/2000 Sb., o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. Dostupné na [www: http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=132&r=2000](http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=132&r=2000)

Zákon č. 147/000 Sb., o okresních úřadech. Dostupné na [www: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-22](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-22)

Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-157](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-157)



Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218)

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-219](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-219)

Zákon č. 220/2000 Sb., změny zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku ČR. Dostupné na [www: http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=220&r=2000](http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=220&r=2000)

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-243](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-243)

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-248](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-248)

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250)

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců. Dostupné na [www: http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=218&r=2002](http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=218&r=2002)

Zákon č. 231/2002 Sb., novela zákona o krajích. Dostupné na [www: http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=231&r=2002](http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=231&r=2002)

Zákon č. 290/2002 Sb., zákon o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce. Dostupné na [www: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-290](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-290)

Zákon č. 312/2002 Sb., zákon o úřednících územních státních celků. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312)

Zákon č. 314/2002 Sb. Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Dostupné na [www: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-314](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-314)

Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Dostupné na [www: http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=320&r=2002](http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=320&r=2002)

## Seznam použitých internetových zdrojů

Český statistický úřad: *Obce s pověřeným obecním úřadem – (obce II. stupně)* [online]. Praha, 2014 [cit. 2016-03-21]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/13-8126-03-2003-metodicke\\_vysvetlivky](https://www.czso.cz/csu/czso/13-8126-03-2003-metodicke_vysvetlivky)

Český statistický úřad: *Obec s rozšířenou působností (ORP) – je obec jméno* [online]. Praha, 2014 [cit. 2016-03-21]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/13-3231-06-za\\_rok\\_2005-metodicke\\_vysvetlivky](https://www.czso.cz/csu/czso/13-3231-06-za_rok_2005-metodicke_vysvetlivky)

*Domovské právo: Svaz měst a obcí České republiky* [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-04-06]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/bezpecnost/domovske-pravo.aspx>

*Kraje, okresy, obce* [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-03-14]. Dostupné z: <http://www.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/CZ032>

*Obce a sociální politika: Deník veřejné správy* [online]. Praha: Triada, 2016 [cit. 2016-04-09]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/role-mest-a-obci-v-socialnich-sluzbach.aspx>

Obec se základním rozsahem přenesené působnosti. *Podnikátor* [online]. 2012 [cit. 2016-03-14]. Dostupné z: <http://www.podnikator.cz/urady/n:18340/Obec-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti>

Portál územního plánování: Oficiální portál Ústavu územního rozvoje z oblasti územního plánování. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. 2016 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>

*Role měst a obcí v sociálních službách: Svaz měst a obcí České republiky* [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-04-09]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/role-mest-a-obci-v-socialnich-sluzbach.aspx>

*Správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem* [online]. Praha, 2013 [cit. 2016-03-14]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/rso/poverene\\_obce](https://www.czso.cz/csu/rso/poverene_obce)

Vševěd. *Vševěd: encyklopedie v pohybu* [online]. 2011 [cit. 2016-02-13]. Dostupné z: <http://encyklopedie.vseved.cz/soci%C3%A1lfa%C5%A1ismus>

## **Abstrakt**

HARANTOVÁ, Marcela. *Role obcí v sociálním zabezpečení – historický vývoj na našem území*. Bakalářská práce. Plzeň: Fakulta ekonomická ZČU v Plzni 82 s., 2016.

**Klíčová slova:** Obec, sociální zabezpečení, sociální péče, sociální pomoc, chudinská péče, sociální politika, reforma.

Cílem bakalářské práce je analyzovat vývoj sociálního zabezpečení na našem území a zhodnotit roli obcí v rámci sociálního zabezpečení v různých historických etapách. Práce je primárně zaměřena na období 19 století až do začátku 21. století. Práce obsahuje i předcházející období, která vedla ke vzniku organizované sociální správy. Bakalářská práce je rozdělena do 4 kapitol, které na sebe věcně a časově navazují. Každé období je zpravidla ohraničeno a spojeno s historickým milníkem.

Nejvýznamnější kapitoly popisují vývoj sociálního zabezpečení během novověku, první až druhé světové války a po roce 1989. V práci nedochází jen ke konkrétnímu popisu vývoje dané problematiky, ale i k hodnocení podstatným společenským situacím a opatřením, které v daných obdobích výrazně ovlivňovaly sociální zabezpečení v obcích na našem území.

## **Abstract**

HARANTOVÁ, Marcela. *The role of municipalities in social support – history in our country*. Bachelor's thesis. Pilsen: Faculty of Economics, University of West Bohemia in Pilsen, 82 p., 2016.

**Key words:** Municipality, social care systém, social welfare, social support, care about poor, social policy, reform.

The aim of this work is the analysis of development of social security in the Czech republic and evaluation of the role of local governments in the field of social security during various historical eras. The thesis is focused on the era between the 19<sup>th</sup> century and the beginning of the 21<sup>st</sup> century. The thesis also is addressed previous eras which led to the development of an organized social administration. The thesis is consisted of four chapters, which are in a chronological order. The new eras are usually connected to a major historical event.

The main chapters are described the development of social security during the modern era, the First World War, the Second World War, and the years following 1989. The work addresses not only the development itself, but also major social events and special measures that had a great effect on social security in Czech regions during the discussed historical eras.