

SOCIÁLNÍ PÉČE V MEZIVÁLEČNÉM ČESKOSLOVENSKU

Lucie Vohradníková

Abstrakt

Příspěvek se zabývá chápáním významu pojmu sociální péče v letech 1918 – 1938. Následně se zabývá organizací sociální péče v meziválečném Československu. Popisuje okolnosti, které její utváření a fungování značně ovlivnily. Poukazuje na některé její silné a slabé stránky.

Abstract

The paper focuses on the understanding of the term "Social Care" in the years 1918 - 1938. Further, it engages in the organization of social care in interwar Czechoslovakia. It describes the circumstances that influenced its development and function considerably, and refers to some of its strengths and weaknesses.

Klíčová slova

Sociální péče, první republika, meziválečné období, veřejná sociální péče, dobrovolná sociální péče.

Keywords

Social care, the first republic, interwar period, public social care, voluntary social care.

1. Úvod

Křesťanství přineslo zásadní význam pro rozvoj sociální péče, která se od té doby utvářela a rostla. Dá se říci, že sociální péče dosáhla určitého vrcholu v období před druhou světovou válkou. Dle mého názoru: je to období, ze kterého lze stále čerpat inspiraci pro současnou teorii i praxi.

Cílem předkládané práce je rozebrat organizaci sociální péče v meziválečném Československu a zhodnotit její fungování.

2. Sociální péče v letech 1918 – 1938

Pro postavení sociální péče v první republice bylo charakteristické, že platný právní řád v Československé republice neznal pojem sociální péče. Zákony označovaly úkoly tohoto oboru pod jmény policie zdravotní a další pod názvem chudinství a dobročinné ústavy. Je jisté, že v meziválečné době sociální péče předstihla právní řád. I když judikatura tento pojem neznala, často se v dobové literatuře objevoval.

Sociální péče jako encyklopedické heslo se poprvé objevilo v Masarykově naučném slovníku:

„Sociální péče je organizovaná pomoc o osoby sociálně slabé, odkázané na veřejnou pomoc a zejména na finanční a mravní podporu. Sociální péče se vztahuje zejména na osoby chudé, přestárlé, invalidy, válečné poškozence, mládež, zejména úchylnou, učně, studentstvo, osoby tělesně i duševně vadné (osoby slepé, hluchoněmé, slabomyslné, epileptické, zmrzačené), válečné poškozence, sirotky, vdovy aj. Zprvu byla řešena lidumilstvím, dobročinností, v moderní době vedení a usměrňování sociální práce přebírají veřejnoprávní korporace, zejména obec a stát.“

K rozšíření sociální péče za první republiky došlo v důsledku rozvoje hospodářských a sociálních poměrů. Svoji roli sehrálo zrovnoprávnění občanů v oblasti politických práv, jehož důsledkem byla stále intenzivnější snaha o ochranu slabších jedinců v duchu sociální spravedlnosti. Velký vliv na rozvoj sociální péče v první republice měla nesporně první světová válka, protože prohloubila dříve existující sociální nesrovnalosti. Navíc válka zbavila tisíce rodin živitelů a oslabil výdělečnou činnost dříve produktivních jedinců.

Sociální péče v první republice na rozdíl od té současné měla za úkol působit především represivně s cílem odstranit nebo zmírnit sociální problémy v konkrétních případech a napravit následky politických rozhodnutí státu. Jen výjimečně působila sociální péče také preventivně, v tom případě přecházela do působnosti sociální politiky, která byla považována za preventivní činitel, který zabraňoval vzniku sociálních problémů vhodnou změnou a úpravou společenských poměrů. Sociální péče plnila funkci represivních opatření tvořila nutný doplněk meziválečné sociální politiky. Navíc pojem sociální péče byl v meziválečné době chápán především jako ekvivalent pro sociální práci, což jednak vyplývá z dobové literatury a pramenů a jednak je to patrné z pojmání sociální péče jejími vlastními vykonavateli.

3. Organizace sociální péče za první republiky

Sociální péče zahrnovala tři rozsáhlé oblasti – chudinskou péči, péči o mládež a péči o válečné poškozené. Byla zajišťována kombinací veřejných a soukromých institucí. Do oblasti sociálních veřejnoprávních opatření garantovaných státem patřila řízená distribuce potravin s nízkými cenami, péče o válečné poškozené, péče o nezaměstnané, ochrana žen, dětí a mladistvých, veřejná chudinská péče a péče o mládež.

O sociální činnost v oblastech negarantovaných státem se veřejnoprávní péče dělila se soukromoprávní, některé úseky však spočívaly pouze na iniciativě nestátních poskytovatelů sociální péče.

3.1 Veřejná sociální péče

Stát jako veřejnoprávní celek plnil povinnosti sociální péče za pomoci vlastních úřadů, orgánů a zařízení buď přímo sám, nebo ji obstarával prostřednictvím nižších veřejnoprávních útvarů – zemí, okresů, obcí, na které se tehdejší státní území i jeho správa členily.

Všeobecným předpokladem nároku na veřejnou sociální péči byla státní a domovská příslušnost.

Státní příslušnost upravoval zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., který zároveň stanovil ve shodě s příslušnými mírovými smlouvami, kdo je státním občanem.

Domovská příslušnost (domovské právo) spojovala jednotlivce s určitou obcí. Domovské právo se vztahovalo jen na určitou místní obec, nikoliv na vyšší veřejnoprávní korporaci, jakými byly okres a země. Pokud byla zmiňována domovská příslušnost ve veřejnoprávních územních svazcích, pak tato skutečnost znamenala, že obec, ve které měl jedinec domovské právo, ležela v územním obvodu vyšších veřejnoprávních korporací. V příslušné obci na základě domovského práva uplatňoval jedinec nárok na sociální péči. Základní právní normou pro nabývání a pozbytování domovského práva byl zákon č. 36/1920 Sb. z. a n.

Státní a domovská příslušnost vznikala a zanikala skutečnostmi, které zákon přesně stanovil. Obě příslušnosti se vzájemně doplňovaly a jeden právní svazek nemohl existovat bez druhého. Kdo chtěl nabýt domovského práva, musel být československým občanem a naopak,

kdo se chtěl stát československým občanem, musel prokázat možnost nabytí domovského práva v obci, ležící na území našeho státu.

Směrnici pro účelné řešení každé sociální otázky byl požadavek, aby jednotlivé druhy sociálních úkolů byly uloženy těm činitelům, které měly na jejich plnění větší zájem, přičemž se brala v úvahu finanční úhrada, která měla být rovnoměrně rozvržena. Obstarávání jednotlivých úkolů mohlo být rozloženo mezi více kompetentních veřejných činitelů, např. péči o mentálně postiženou mládež zajišťovaly země, ale administrativní a finanční činnosti přispívaly také stát, okresy, popř. obce, a to způsobem odpovídajícím jejich schopnostem a možnostem.

Ministerstvo sociální péče mělo působnost v sociálněpolitické problematice, v péči o mládež, v péči o válečné poškozence, v bytové a stavební péči a v ochraně spotřebitelů a družstevníků. V oblasti sociální péče spolupracovalo s řadou ministerstev – např. v chudinské záležitosti s ministerstvem vnitra nebo v sociálních otázkách z oboru justiční správy s ministerstvem spravedlnosti atd.

Nositeli a vykonavateli veřejné sociální péče byly také jednotky vnitřní sociální správy - obce, okresy a země.

Obecní samospráva měla pod dohledem státní správy samostatnou působnost zejména v chudinské péči. Povinnost chudinského zaopatření náležela domovským obcím, které zároveň musely poskytnout potřebnou pomoc i občanovi, jenž v obci pouze bydlel, ale neměl v ní domovské právo. Obec, která pomoc zajistila, mohla požadovat náhradu nákladů na obci, ve které měl chudý domovské právo. Příslušnost k domovské obci prokazoval chudý tzv. „Domovským listem“. Bohatší obce spontánně zřizovaly obecní chudobince, starobince a chorobince, ale častěji se chudinská péče v obcích omezovala na minimum a spočívala hlavně v poskytování nejnütnější výživy a pomoci. Chudinské opatření zahrnovalo i péči o výchovu a vzdělání dětí, proto obce zřizovaly opatrovny, denní útulky pro děti, mateřské školy apod.

Do samostatné působnosti okresů i zemí patřily ty humanitní, zdravotní, a sociální zájmy okresu, příp. země a jejich obyvatelstva, které svým významem převyšovaly rozsah a potřeby obcí. Bylo to zejména zřizování různých ústavů a zařízení. V Čechách byly zastupitelské okresní úřady povinny zřizovat a vydržovat stravovny, ústavy pro zprostředkování práce, okresní nemocnice, chorobince a sirotčince.

Vedle těchto orgánů vykonávaly speciální úkoly sociální odborné ústavy a úřady, a to úřady pro péči o válečné poškozence, ústavy pro péči o mládež a jiné osoby potřebující ochranu. Pro oblast sociální správy měli velký význam nositelé povinného sociálního pojištění (Ústřední sociální pojišťovna, nemocenské pojišťovny, Všeobecný pensijní ústav, Úrazová pojišťovna aj.).

Při zajišťování veřejné sociální péče hrála významnou roli skutečnost, že povinnost veřejné sociální péče byla uložena státu a veřejnoprávním svazkům různými zákony. Povinnost však nebyla dána jednotně. Příčinou byla historie vzniku našeho státu a následný vývoj zákonodárství. Československá republika vznikla na části území Rakousko-Uherska, v němž byly některé obory veřejné sociální péče upraveny odlišně. Jelikož rozdíly nemohly být ihned odstraněny, bylo proto recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., stanoveno, že veškeré dříve platné zákony platí i v nově vyhlášeném státu. Důsledkem této skutečnosti trpěla celá veřejná správa dvojí legislativou – zemskou a říšskou, velkou rozdílností v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a zcela odlišným systémem na Slovensku. V důsledku této situace byla např. působnost Ministerstva sociální péče vymezena pouze rámcově. Pro okruh Ministerstva

sociální péče zůstaly v platnosti na základě recepčního zákona také rakouské předpisy. Kompetenční normou nově zřízeného ministerstva zůstalo nejvyšší rozhodnutí, které bylo připojeno k vyhlášce č. 504/1917 ř. z., která platila pro všechna nově zřízená ministerstva a její nejasnost se stala zdrojem nejrůznějších kompetenčních problémů.

Největší kompetenční konflikty v oblasti sociální péče se týkaly především oblasti péče o mládež.

Výsledkem snah řešit tyto problémy byl zákon č. 126/1920 Sb. z. n., o župních a okresních úřadech. Župní zákon byl aktivován pouze na Slovensku a tím se celý systém ještě více roztržil. Možnost jednotné úpravy byla dána až zákonem č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, známý pod názvem organizační zákon. Zákon sjednocoval veřejnou správu na celém území republiky a byl největším unifikačním aktem, jenž zaváděl jednotnou politickou správu na území celého státu. Podle tohoto zákona, platícího od 1. ledna roku 1928 se politickými úřady s veškerou působností staly zemské úřady ve druhé instanci a okresní úřady v první instanci. Zemské úřady v čele se zemskými prezidenty byly zřízeny v Praze pro zemi Českou, v Brně pro zemi Moravskoslezskou, v Bratislavě pro zemi Slovenskou a v Užhorodě pro Podkarpatskou Rus. Mezi nejdůležitější body návrhu zákona patřilo zavedení zemí, postátnění okresní a zemské samosprávy, a tím definitivní odstranění dvojkolejnosti.

3.2. Dobrovolná sociální péče

Vedle veřejné sociální péče působila soukromá sociální péče (dobrovolná, dobročinná). Přestože význam sociálního a hospodářského zákonodárství spočíval v ochraně existenčně nejslabších jedinců, měl i pomáhat ke zlepšování životní úrovně takových občanů. Stát ve svých zákonech určoval pouze rámec sociální péče, ale nepostihoval individuální případy. A to právě bylo úkolem dobrovolné sociální péče.

Vykonavatelé dobrovolné sociální péče byly fyzické nebo právnické osoby a spolkové korporace. Dobrovolné organizace působící podle spolkového práva měly rozsáhlou organizační síť a ve smyslu svých stanov udělovaly podpory (peněžní nebo naturální), zřizovaly a udržovaly četné odborné ústavy a další zařízení ve prospěch sociálně potřebných osob. Vyvíjely také poradní činnost. Některé z těchto organizací představovaly polooficiální sociální péči. Příkladem byla zejména sociálně právní ochrana mládeže, založená výhradně na spolkové bázi. Z početných organizací dobrovolné péče mohou zmínit **Společnost Čs. Červeného kříže**, která působila hlavně v oboru sociálně zdravotním, **organizace Okresních péčí o mládež a jejich ústředí**, a v neposlední řadě **Masarykovu Ligu proti tuberkulóze**.

Dobrovolnou péči zajišťovaly také jednotlivé státní úřady, zejména ministerstva, která měla pro tyto účely zpravidla zvláštní úvěry. V případech jako živelné pohromy a katastrofy uvolňovala úvěry přímo vláda.

Jinak byly dobrovolné organizace financovány z veřejných prostředků minimálně, takže byly nuceny pořádat sbírky a podobné akce, které jim umožňovaly rozvíjet svoji činnost. Některé jejich aktivity jako např. oslavy Svátku matek nebo vánoční stromy republiky se staly tradičními.

V dobrovolné a podpůrné činnosti působil rovněž prezident republiky, kterého ústava mimo jiné zmocňovala k udělování darů a penzí z milosti.

Podstatu dobročinné péče můžeme nalézt v prvorepublikovém pojetí demokracie: „Demokracie se trpně neodevzdává do rukou prezidentů, ale spolu s nimi plní své úkoly prací

a pobytem. Společenský úkol demokratického občana není jen v pracovním výkonu. Závěrečný úder pracovní hodiny je počáteční úder pro občanskou praxi. Demokracie činná a vzájemná je nejučelnější podstatou sociální péče. Ona netvoří z potřebného občana beztvárnou davovou jednotku, ale snaží se uplatnit jeho individuální tvářnost a schopnost. Tím se udržuje občanské spoluuvědomění, které nedopouští, aby z občana vyprchaly vztahy ke společnosti. Stát jsem také já, říká si každý občan republiky, stát je také každý jiný občan“.

4. Závěr

Sociální péče tvořila v období první republiky důležitou součást sociální politiky. Na rozdíl od současného chápání sociální péče jako aktivační a motivační pomoci klientovi plnila sociální péče v letech 1918 – 1938 funkci především represivní pomoci. Navíc byla sociální péče považována za synonymum pro sociální práci, což je v současné době striktně odlišeno.

Sociální péče byla za první republiky zajišťována kombinací veřejných a soukromých institucí.

Ve veřejnoprávní sféře se za první republiky podařilo státu sjednotit zdravotní, sociální a výchovné složky zemských a okresních péčí především v Čechách, a docílit tak komplexního pojetí sociální péče. Projevem sociální politiky mezi dvěma světovými válkami byla součinnost státní a dobrovolné sociální péče.

Stát na působnost dobrovolné péče spoléhal, finančně ji podporoval a přenášel na ni plnění rozsáhlých úkolů, proto měly některé z nich polooficiální charakter. Členitost a mnohostrannost rozsáhlé dobrovolné péče přinášely státu četné výhody. Mnoho sociálních činností, k nimž by stát musel organizovat velký aparát, zajišťoval prostřednictvím dobrovolných pracovníků. Překotný rozvoj mnoha dobrovolných spolků či institucí po roce 1918 přinesl také řadu komplikací. Kompetence jednotlivých dobrovolných institucí a programů byly neúplné a nevyhraněné, některé z institucí měly často problémy s nedostatkem financí a s fluktuací pracovníků. Nekoordinované laické nadšení a kompetenční spory někdy brzdily práci s klienty a zpomalovaly rozvoj sociální péče. Na druhé straně díky činnosti organizací dobrovolné péče a jejich účinné spolupráci s veřejnou péčí bylo odstraněno mnoho bíd, zejména v době hospodářské krize.

Příčinou neúspěšnosti při zajišťování některých úkolů sociální péče byla skutečnost, že sociální péče byla v meziválečném Československu postavena a fungovala na přežitých zákonech Rakousko – Uherska. Řada zákonů vznikla v jiných hospodářských a sociálních podmínkách a jejich implantace do moderní společnosti působila jako brzda při vytváření moderní sociální péče. Sociální péči chyběly v meziválečné době právní normy, které by výkon péče systematicky upravily, zmodernizovaly a odstranily nejružnější kompetenční problémy.

Použité zdroje:

- [1] Časopis Sociální pracovnice. Praha: Organizace sociálních pracovníků, 1935.
- [2] Dějiny československého státu a práva (1918 – 1945). Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 133. ISBN 80 – 210 – 0450 – 9
- [3] Houser, Jaroslav. Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky. Praha: Academia, 1968, s. 75.

- [4] Janák, Jan, Hledíková, Zdeňka. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1989, s. 262. ISBN 80 – 04 – 21189 – 5
- [5] Masarykův slovník naučný (lidová encyklopedie všeobecných vědomostí). Díl: VI. Praha: vyšlo nákladem „, čes. kompasu“ tiskař. a vyd. akc. spol., 1932, s. 772.
- [6] Matoušek, Oldřich. Základy sociální práce. Praha: Portál, 2001, s. 309. ISBN 80 – 7178 – 473 – 7
- [7] Mostecký, Václav. Příručka sociální péče. Jindřichův Hradec: Společenská knihtiskárna. s. 23.
- [8] Nečas, Jaromír. 20 let sociální péče v Československé republice. Praha: Ministerstvo sociální péče, 1938, s. 177.
- [9] Šimek, Jiří. Demokratická podstata individuální sociální péče. Praha: Hospodářská pomoc, 1937, s. 20.
- [10] Tůma, Antonín. Právní základy sociální péče o mládež v republice Československé. Praha: Česká Zemská komise pro mládež v Čechách, 1925, s. 267.
- [11] Tůma, Antonín. Právní základy veřejné správy sociální a zdravotní zvláště péče o mládež. Praha: Vyšší škola sociální, 1936, s. 273.

Kontaktní adresa:

Mgr. Lucie Vohradníková
Věznice Pardubice
P. O. Box 18
530 44 Pardubice
Email: lvohradnikova@vez.pce.justice.cz