

SOCIÁLNÍ REVUE

Věstník ministerstva sociální péče.

Ročník I.

V Praze, dne 1. března 1920.

Číslo 9.

□□□□□□□□□□	Část revuální.	□□□□□□□□□□
------------	----------------	------------

Dr. JOS. LUKÁŠ:

Nynější organisace nemocenského pojištění.

První zákon, na němž se usneslo zastupitelstvo republiky československé, a jenž dotkl se částečné úpravy jednoho z nejdůležitějších oddílů pojištění sociálního, totiž pojištění pro případ nemoci, zákon to z 15. května 1919. č. 268 sb. z. a n., valnou měrou liší se od posavadních pokusů na tomto poli, pokud učiněny byly zákonodárcem bývalého Rakouska. Nejen že měrou hojnou rozšířil pojistnou povinnost na osoby, které až posud byly z obligatorního pojištění nemocenského vyloučeny a do jisté míry zvýšil i míru pojistných nároků (článek II.), nýbrž přikročil k pronikavé organizaci nemocenského pojištění vůbec. Článkem VII. cit. zák. změněno bylo totiž podstatně ustanovení § 11. nem. zák. z 30. března 1888, č. 33 ř. z., podle něhož mohly pojištění v § 1. prováděti kromě nemocenských pokladen okresních ještě nemocenské pokladny závodní, stavební, společenstevní, bratrské a spolkové, zpravidla bez zvláštního obmezení, jen když poskytovaly svým členům aspoň nejmenší zákonné dávky a když členové nebyli na tom hůře, nežli členové okresních nemocenských pokladen. Vedle toho mohly prováděti nemocenské pojištění podle § 1. nem. zák. též zapsané pokladny pomocné podle zák. ze 16. července 1892, č. 202. ř. z., dostalo-li se jim osvědčení podle § 7. odst. 2. cit. zák.

Od 1. července 1919, kdy zákon z 15. května 1919. č. 248 sb. z. a n., nabyl účinnosti, mohou prováděti pojištění podle § 1. nem. zákona ve znění zákona z 15. května 1919 pouze okresní nemocenské pokladny, závodní pokladny nemocenské, zřízené podle 43., 52. a 53. nem. zák., dále pokladny bratrské, a to bezpodmínečně, kdežto společenstevní pokladny nemocenské jenom potud, pokud dne 31. prosince 1918 měly aspoň 400 členů, dále spolkové pokladny nemocenské, které v tutéž dobu měly alespoň 1000 členů a zapsané pokladny pomocné jenom potud, pokud jim nebylo odňato osvědčení podle § 7. odst. 2. zákona o zaps. pokladnách pom. ze 16. července 1892. č. 202 ř. z. Z těchto pomocných pokladen, za-

psaných mohou podle článku XXI. cit. zák. z 15. května 1919 prováděti zmíněné pojištění pouze ty, které měly dne 31. prosince 1918 alespoň 1000 členů, bez ohledu, zda členové její náležejí ke kategorii dělnické, či úřednické (zřizenecké), a dále pokladny, které přijímají za členy pouze pojištěnce, podrobené pensijnímu pojištění podle zákona ze 16. prosince 1906, č. 1. ř. z. z 1907 a pojištěnce, kteří nepodléhají pojištění pensijnímu pouze proto, že nedosáhli věku ustanoveného v § 1. nem. zák., měly-li dne 31. prosince 1918 alespoň 400 členů.

Zajisté nebude bez bližšího zájmu, nakreslíme-li obraz, jak se nám jevil v době, nežli zákon z 15. května 1919 počal působit a jaký obraz se nám projektuje na mapě větší části správního území naší republiky, pokud jde o novou organizaci nemocenského pojištění. Právě na větší části správního území, poněvadž předpis o nemocenském pojištění na Slovensku opírají se o ustanovení článku XIX. zákonů uherských z roku 1907, platí podle zákona z 28. října 1918, č. 11 sb. z. a n., posud a byly změněny do jisté míry vládním nařízením z 23. září 1919, č. 516 sb. z. a n. Organizace nemocenského pojištění na Slovensku jest do jisté míry jednodušší nežli u nás. Tam totiž provádí nemocenské a úrazové pojištění z e m s k á, d ě l n i c k á a n e m o c e n s k á ú r a z o v á p o j i š t o v n a za pomoci okresních dělnických pojišťovacích pokladen; vedle toho připuštěny jsou tam pokladny závodní (§ 138. a násl. zákona z r. 1907), jakož i báňské nemoc. pokladny bratrské a pokladny továren tabákových (§ 154. a násl. leg. cit.). Organizace tamější byla uvedeným vládním nařízením změněna tou měrou, že působnost článku VII. zákona z 15. května 1919 (novelisovaný § 11. nem. zák.) rozšířena i na Slovensko, takže z á v o d n í nemocenské pokladny nemohou tam vůbec prováděti pojištění nemocenské. Tím se stalo, že kromě hlavního nositele dělnického pojištění, tedy zemědělské, dělnické a úrazové pokladnice, a dále 26 okresních robotníkův pojišťujících pokladen na Slovensku a 3 pokladen v Příkarpatské Rusi, jsou tam jen pokladny tabákových továren jako zařízení ve státní správě — obdoba to našich nemocenských pokladen podle § 53. nem. zák. — a báňské pokladny bratrské.

Pokud jde o nynější stav organizace nemocenského pojištění v Čechách, na Moravě a ve Slezsku sluší poznamenati toto: v Čechách jest soudních okresů 214, pro které existuje 196 okresních nemocenských pokladen (119 českých a 77 německých). Na Moravě jest soudních okresů 76, v nich pak pouze 62 okresní nemocenské pokladny (46 českých a 16 německých), ve Slezsku v 25 soudních okresích jest pouze 14 okresních nemocenských pokladen.

Jednotlivé okresní nemocenské pokladny sloučeny jsou ve svazy, při čemž do jednotlivých svazů přihlášeny jsou i jiné nemocenské pokladny, které provádějí nemocenské pojištění podle § 1. nem. zák., jakož i pokladny bratrské. Toho času jsou takovéto svazy pro české pokladny 3, a to: Ústřední svaz nemocenských pokladen v Praze, v němž jsou spojeny 61 pokladny z Čech a 36 pokladen z Moravy; České Ústředí nemocenských pokladen, v němž soustředěno 55 pokladen z Čech

a 10 z Moravy, a konečně Ústřední svaz úřednických nemocenských pokladen.

Německé nemocenské pokladny spojeny jsou ve svazy se sídlem v Karlových Varech se 44 pokladnami, v Jablonci nad Nisou se 26 pokladnami, v Chebu se 7 pokladnami. Pro Moravu a Slezsko existuje svaz nemocenských pokladen v Moravské Ostravě, v němž sloučeno 10 pokladen z Moravy a 7 ze Slezska a svaz v Brně se 6 pokladnami z Moravy a 7 ze Slezska.

Byly-li okresní nemocenské pokladny až dosud podstatným základem pojištění nemocenského, zůstaly jím i na dále, ovšem s působností intensivnější. Intensita nezvýšena pouze tím, že členy okresních nemocenských pokladen staly se osoby nové, které až dosud postrádaly zákonného opatření pro případ nemoci (čeledi, zemědělské dělnictvo, domácí dělnictvo), nýbrž i tím, že počet členstva velmi značně rozmožen členstvem rozpuštěných nebo dobrovolně se rozešedších nemocenských pokladen, které podle § 11. nem. zák. ve znění zákona z 15. května 1919 nemohly více prováděti nemocenské pojištění podle § 1. nem. zák.

Vedle toho zůstaly v činnosti ještě ostatní nemocenské pokladny v § 11. nem. zák. v počtu ovšem valně zmenšeném, následkem ustanovení zákona z 15. května 1919 (§ 11. a čl. XXI.), a min. výnosu z 12. září 1919, č. 21.788. Zde sluší zvlášť upozorniti na závodní nemocenské pokladny podle § 43. nem. zák. Z těchto pokladen na počet 18 v den 31. prosince 1918 zůstalo v činnosti pouze 14; neboť i tyto pokladny, přes ustanovení § 11., č. 2. nem. zák. ve znění zák. z 15. května 1919 rozešly se dobrovolně a byly následkem toho rozpuštěny zemskou správou politickou podle ustanovení § 49. nem. zák.

Zajímavé jest, že zřizování nemocenských pokladen podle § 43. nem. zákona dalo se v poslední době nikoliv z nařízení zem. správy politické, nýbrž k žádosti těch kterých podnikatelů, pokud se týče těch kterých závodních nemocenských pokladen. O důvodech těchto kroků nelze ovšem na tomto místě šířiti slov. Jenom na tolik lze poznamenati, zejména pokud jde o dobrovolné rozcházení se těchto pokladen; že okresní nemocenské pokladny ničeho nenamítaly proti zrušování pokladen závodních, zřizovaných podle § 43. nem. zák., zajisté z důvodů, ze kterých vycházelo i Národní shromáždění při vydávání zákona z 15. května 1919, č. 268 sb. z. a n., tedy z důvodů soustředění nemocenského pojištění v rukách jedněch pokladen. Přejaly tedy dobrovolně značné břemeno, které by jinak při pokladně závodní podle § 43. nem. zák. nésti musil podnikatel, ježto i zákon z 15. května 1919 ponechal v platnosti ustanovení 45., 47., č. 3, 5, 7, 8 nem. zák.

Provedením článku XXI. zák. z 15. května 1919, č. 268 sb. z. a n. zaniklo a to buď dobrovolným sloučením s tou kterou okresní nemocenskou pokladnou, nebo zrušením na základě výnosu ministerstva sociální péče z 12. září 1919, č. 21.788 celkem:

a) závodních nemocenských pokladen (§ 42. nem. zák.), 708, při čemž 2 byly změněny na závodní nemocenské pokladny ještě před platností zákona z 15. května 1919;

b) závodních nemocenských pokladen, zřízených podle § 43. nem. zák. spojilo se 6 dobrovolně s místně příslušnými okresními nemocenskými pokladnami, kdežto 14 takovýchto pokladen zachovalo svoji samostatnost i na dále, takže s připočtením horčičích 2 pokladen jest jich toho času v Čechách, na Moravě a ve Slezsku celkem 16.

c) společenstevních nemocenských pokladen včetně samostatných pokladen učňovských bylo zrušeno celkem 549, poněvadž neměly dne 31. prosince 1918 zákonný počet nejméně 400 členu, kdežto 64 zůstaly v působnosti své zachovány.

d) ze spolkových pokladen nesmj jich 19 prováděti pojištění podle § 1. nem. zák., poněvadž v den 31. prosince 1918 neměly alespoň 1000 členů; toho času provádí nemocenské pojištění podle § 1. nem. zák. pouze 5 spolkových pokladen.

e) 90 zapsaným pokladnám pomocným odňato osvědčení podle § 7. odst. 2. zák. o zaps. pokl. pom., poněvadž neměly v uvedený den alespoň 1000, pokud se týče 400 členů (čl. XXI. zák. z 15. května 1919), kdežto 24 pokladnám takovým osvědčení ono ponecháno. Zde sluší na to upozorniti, že Pražská úřednická zapsaná pokladna včasnou změnou stanov rozšířila působnost svoji na celé správní území Čech, spojiťsi takto řadu menších úřednických pokladen v jedno a zřídívši v sídle jejich svoji exposituru.

f) stavební nemocenská pokladna zrušena jedna; podle § 52. nem. zák. existují pokladny 3, a podle § 53. pokladny 2.

Jest všeobecně uznanou zásadou, že pojišťovatel, jenž provádí nemocenské pojištění, není s to, aby je s úspěchem prováděl na území rozsáhlém, aniž by se nevydával nebezpečí, buď nepříznivého výsledku finančního pro sebe sama, anebo nepříznivého výsledku hospodářského a sociálního pro pojištěnce. Nutná kontrola nemocných pojištěnců nedá se totiž s úspěchem jednotně provésti na širokém působišti pojišťovatelů, ježto se tím umožňuje a podporuje simulace, na druhé straně pak tím trpí i zájem onemocnělého pojištěnce, když nemůže dojíti ku včasnému a účinnému odbornému zakročení lékařskému. Přes to však nutno i při pojištění nemocenském počítati s určitým velkým číslem, bez něhož žádný obor pojištný nedá se vůbec mysliti.

Zásady tyto uplatněny byly i v platných zákonech. Dobrým dokladem toho jsou jednak základy našeho dělnického pojištění nemocenského v okresních pokladnách, jednak ustanovení § 3. zák. o zaps. pokladnách pomocných, podle něhož jest nemocenské pojištění v těchto pokladnách ohmezeno pouze na osoby, které bydlí nebo jsou zaměstnány v politickém okrese sídla zapsané pokladny pomocné; výjimku z toho může povolit pouze ministerstvo soc. péče po prozkoumání organizačního plánu nemocenského pojištění*). Nový, lépe řečeno zlepšený doklad této zásady vyslovil zákon z 15. května 1919, č. 268 sb. z. a n. v novelisovaném § 11. tím, že značnou měrou omezil činnost společenstevních nemocenských pokla-

*) Výjimka tato povolena byla výnosem ministerstva sociální péče z 31. května 1919, č. 10928 a výnosem zemské správy politické v Praze č. 3/C 570 (235.564) pro všeobecnou nemocenskou pokladnu úřednickou.

den a odstranil vůbec působnost závodních nemocenských pokladen. Vyhovovaly sice oba tyto druhy nemocenských pokladen zásadě první, působíce na užším kruhu územním, a nadto pracující s ustálenými morbidními poměry mezi pojištěnci téže kategorie, nebo kategorií příbuzných, nebyly však poněkud s to, aby uplatnily i zásadu druhou, aby totiž pracovaly s počtem členů, za něž úhrnný počet příspěvků pojistných mohl by podle zásad pojistně matematických hraditi nejen pojistné nároky pojištěnců, nýbrž i celou režii pojistitele.

Pokud jde v této věci předem o nemocenské pokladny společenstevní obmexil zákon působnost jejich na minimální počet členů 400. Z té okolnosti, že z celého počtu 613 společenstevních (včetně učňovských) zůstalo jich v činnosti pouze 64, že tedy 549 pokladen neměly vůbec členů ani 400, největší počet jich pak neměl než po několika desítkách, ba ještě méně, lze nejlépe vystihnouti význam zákona z 15. května 1919. Ukázky úředních zpráv o stavu členstva společenstevních nemocenských pokladen z 31. prosince 1918 nejlépe zobrazují celý stav věci. Byli-li na př. ve společenstevní pokladně ve Velké Borovnici 3 členové, ve Lhenicích 6, v Hynčicích 7, v Rudolticích 8, v Glöcklbergu a České Lípě po 9, v Kamenici nad Lípou a Frývaldově po 11, ve Frýdlandě 12, v Dobrušce 13, v Lounech 14, v Kaplici 16, v Nové Cerekvi 19, v Kosmonosích 20 atd. atd.: nejednalo se věru o ústavy, které by byly mohly vyvíjeti nějakou pojistnou činnost, která by na základech pojistně-matematických a vůbec pojistně-technických vyhovovala potřebám členstva, které jest co do své nynější i příští existence závislo na správném fungování pokladen. Jak mohly takové liliputánské ústavy poskytovat žádoucí podpory a lékařské ošetření svým několika málo členům, jak mohla býti vedena veškerá správa pokladny odbornými silami, těžko věru chápati a pochopiti. Důsledek toho byly nesčetné stesky na hospodaření pokladen těch, což mohlo býti odstraněno jenom radikální operací při nejbližší příležitosti, která udála se po převratu z 28. října 1918.

U pokladen závodních byly poměry tyto příznivější v závodech s větším počtem zaměstnanců. Než práva, jež poskytoval § 42. nem. zák., bylo svého času používáno měrou přílišnou, takže právě mezi závodními nemocenskými pokladnami byla většina těch, při nichž počet členstva iak tak přesahoval minimální počet 100, že tedy i zde vyskytovaly se obdobné potíže a stinné stránky, jako u pokladen společenstevních. V den 31. prosince 1918 nebyly pak poměry u závodních nem. pokladen o nic příznivější, nežli jak tomu bylo u pokladen společenstevních. Neboť bylo-li členů v některých závodních nemocenských pokladnách na př. v Jílové u Děčína 2, v Bernaticích (ve Slezsku) 3, v Benešově (ve Slezsku) a v Šumburku 4—8, v Jáchymově 5, v Dařenicích 6, ve Slavonicích a Voháněch 9, v Drholci, Tanvaldě, Kraslicích po 10, v Lichtenu 17, v Lednici 18 atd. atd.: jest z toho zřejmo, že ani závodní nemocenské pokladny nemohly státi na výši situace, na které je chtěl míti zákon o nemocenském pojištění.

Dalo by se snad namítnouti, že mohly aspoň závodní nemocenské pokladny s určitým větším počtem členů býti zachovány v platnosti. Námitka tato byla by snad odůvodněna, když by mini-

mální počet členů mohl býti zajištěn. Tomu však tak býti nemůže, neboť počet členstva závodní nemocenské pokladny závisí na rozkvětu i úpadku podniku a obě nezávisí někdy ani na nejlepší vůli a nejlepších schopnostech podnikatele. Mohlo by se velmi lehce státi, že by z veliké závodní nemocenské pokladny v krisích hospodářských staly se pokladny malé, méně dobře vedené a spravované a sociálnímu postavení zaměstnanců škodlivé.

Značný průlom do zásady, kterou sledoval a do jisté míry provedl zákon z 15. května 1919, tvoří dodatek k § 12. nem. zák., podle něhož může býti zřízena samostatná tak zvaná zemědělská pokladna okresní, je-li pojištěno v nemocenské pokladně okresní téhož okresu soudního více nežli 1000 pojištěnců v podnicích zemědělských a lesních, anebo je-li jich v nemocenských pokladnách téhož politického okresu pojištěno více nežli 2000. Aby výjimka tato nebyla v zásadě soustředovací jednou již vyslovené tolik nepřívznivou, nezamýšlí vláda provésti ustanovení § 12. do krajnosti, nýbrž chce zavésti pokladny zemědělské pouze jako typická zařízení, a použití zkušeností takto nabytých k úpravě celkového problému soustředovacího. Jsouť v poměrech poľního a lesního hospodářství celkem značné odchylky od poměrů v podnicích průmyslových, zejména pokud jde o povahu, způsob a trvání poměru námezdního, rovněž pokud jde o otázku mzdy a jejího způsobu, takže by po případě mohly pro podniky zemědělské a lesní svého času učiněny býti určité výjimky. Poněvadž musejí k cíli tomu zjednány býti určité zkušenosti, budou zřízeny v některých místech republiky samostatné zemědělské pokladny.

Nebude snad od místa zmíniti se o tom, jaké postavení zaujímají hornické bratrské pokladny v organizaci nemocenského pojištění. Se stanoviska zásady zákona z 15. května 1919, č. 288. Sb. z. a n., pozbyly tyto nejstarší a velice zasloužilé ústavy práva na samostatnou existenci již zavedením nemocenského pojištění podle zákona z 30. března 1888, č. 33. ř. z. Neboť již tehda mohly snadno všechny osoby, pro které bratrské pokladny existovaly, býti pro případ nemoci pojištěny u okresních nemocenských pokladen. Aby aspoň pojistné nároky pro případ nemoci osob těchto byly uvedeny v soulad se zákonem nemocenským, byl vydán zákon z 28. července 1889, č. 127. ř. z. Společná správa obou oddělení bratrských pokladen, nemocenského a provisorního, bránila částečně tomu, aby přetvořily se pokladny bratrské na samostatné nemocenské pokladny; při reformě, provedené zákonem z 15. května r. 1919, k otázce této zatím se nehledělo, též proto, že kompetence pro správní dozor nad bratrskými pokladnami nebyla a posud není v oboru ministerstva sociální péče, nýbrž v oboru ministerstva veřejných prací. Než snahy po sjednocení nemocenského pojištění a po další reorganizaci jeho nemohou se ukončiti, aniž by nebvly i bratrské pokladny přetvořeny na samostatné pokladny nemocenské. Samostatná finanční správa obou oddělení umožní zajisté toto osamostatnění. Tam, kde při hornictví zaměstnán jest v jednom nebo sousedních okresích značný počet horníků, tam dá se zřídit samostatná pokladna nemocenská, kdežto tam, kde doly jsou roztroušené anebo zaměstnávají nepatrný počet horníků, bude lze tyto

snadno přičlemti k místně příslušné nemocenské pokladně okresní. Zcelení a zjednodušení nemocenského pojištění bylo by tím přivedeno opět o značný krok k žádoucímu cíli. Tak by z několika obrazů v různých rámcích zasazených, jež nám poskytují posavadní nemocenské pokladny podle § 11., vznikl obraz, který by více pozbyl značně na své barvitosti, ale činil by dojem ladného celku a byl by výrazem právě vzájemnosti, s níž se v sociálním pojištění musíme v každém směru setkat, a která důsledně jsouc provedena, teprve podá důkaz o tom, čím má býti sociální pojištění zaměstnanců pod jeho ochranná křídla postavených.

BOHUMIL KOCH:

Provádění zákona o 8hodinové době pracovní v živnostech obchodních. Nedělní klid.

Zákon ze dne 19. prosince 1918 o 8hodinové době pracovní je do jisté míry zákonem rámcovým. Neurčuje přesně, kdy má práce započít a kdy má býti skončena, nýbrž praví všeobecně, že „skutečná pracovní doba zaměstnanců nesmí trvati zásadně déle, než osm hodin ve dvacetičtyřech hodinách nebo nejvýše čtyřicet osm hodin týdně.“ Rozdělení pracovní doby, jakož i ustanovení přestávek ponechává dohodě zaměstnanců se zaměstnavateli (§ 3.) za určitých, zákonem vyjmenovaných podmínek.

Při velkém počtu různých pracovních oborů a při rozmanitosti provozovacích podmínek jest pochopitelno, že začátek a konec doby pracovní není zákonem výslovně určen. Odpovídá také duchu moderního zákonodárství sociálního, jestliže se provedení zákona v praxi ponechává dohodě obou zájmových skupin. V odvětvích výrobních lze poměrně snadno uvést tímto způsobem zákon do praxe, protože skončení práce znamená zhusta zastavení provozování podniku. Není tu valných překážek ani u výrobních podniků provozovaných nepřetržitě, protože zaměstnavatelé jsou na tolik vyspělí, aby věděli, že nezbyvá nežli dohoda s dělnictvem.

Jinak je tomu však v živnostech obchodních, které svou povahou liší se i v tomto ohledu od jiných pracovních oborů. Obchod není ani podnik provozovaný nepřetržitě, ani ne takový, aby skončením práce zaměstnanců byl nucen — zejména v závodech menších — provozování zastaviti. Zaměstnanci v obchodech nejsou pak svou početností takovou massou, aby mohli váhou své organizace rázem vynutiti úpravu začátku a ukončení práce, jako mohou učiniti veliké, kompaktní massy dělnictva. Také jejich vztah k podniku i k hospodářskému životu je jiný, nežli u průmyslového dělnictva.

Tyto všechny okolnosti způsobují potřebu, aby v obchodech byl začátek a konec pracovní doby regulován. K tomu přistupuje ještě okolnost další: že pro živnosti obchodní zůstal v platnosti zákon ze 14. ledna 1910, čís. 19. ř. z., jenž ustanovuje ne dobu pracovní, ale pouze 11hodinný odpočinek ve 24 hodinách, a jenž dále praví, že takto naznačená doba pracovní může se pohybovati mezi 5. hodinou ranní a 7., v obchodech požívatelkami 9. hodinou večerní.