

Podľa rozhodnutia vlády Maďarskej ľudovej republiky z r.1972 sa stanovil ako jedna z hlavných úloh štátneho plánu základného výskumu výskum rozvíjania verejnej správy. Do rámca tejto úlohy sa začlenil aj tento spis. Hneď sa však tu žiada podotknúť, že územne pritom nešlo len o súčasné Maďarsko, ale v historickom, vyše tisícročnom priereze aj, ba hlavne o niekdajšie Uhorsko. Meritórne, pravda, a podľa rozsahu sa podaná problematika spisu naplno rozvíja až od čias sklonku feudalizmu na konci 18. storočia. Lebo až odvtedy datuje v Uhorsku širšie rozvíjaná sociálna starostlivosť v Uhorsku založená na právnych normách a riadená štátnymi orgánmi. Lebo až odvtedy prevládol osvietenský názor, podľa ktorého tzv. "chudobinská" starostlivosť je povinnosťou štátu alebo štátneho či verejného orgánu (mesta, obce). V období, ktoré tomu predchádzalo, sa vyskytli nábehy na to vo forme charitatívnych podujatí zo stránky cirkvi, resp. náboženských organizácií. Na tieto podujatia nadväzovala účasť mestských orgánov prostredníctvom cechov, ktoré taktiež vznikli z nábožensko-sociálnych pohnutí. Napokon sa zriaďovali v mestách osobitné sociálne ustanovizne, najmä nemocnice, lebo práve v mestách sa hromadili sociálne postihnuté osoby, o ktoré sa bolo treba postarať vo verejnom záujme.

No až v období osvietenského absolutizmu sa uplatňovala požiadavka uskutočňovať v záujme "verejného blaha" opatrenia na ochranu obyvateľstva, čo sa chápalo ako povinnosť štátu. Východiskom k tomuto stavu boli v Uhorsku opatrenia vykonané už v období feudálneho absolutizmu. Tak už miestodržiteľská rada zriadená na začiatku 18. storočia získala právomoc nielen v priadkových veciach týkajúcich sa tzv. chudobinskej starostlivosti, ale mala aj právomoc a dozor nad dobročinnou a charitatívnou činnosťou cirkevných ustanovizní katolíckych, protestantských a pravoslávnych. Právne opatrenia štátu však sa pritom obmedzovali hlavne na žobravé a túlavé osoby. Sledovala sa prevencia porušovania verejného poriadku hroziaceho od takýchto osôb. V podobnom duchu vyznievalo aj nariadenie miestodržiteľskej rady z tereziánskej doby, totiž z r. 1775. Obsahovalo veľmi podrobné predpisy, ktorými sa normovali spôsoby, ako mali najmä cirkevné charitatívne ustanovizne vykonávať chudobinskú starostlivosť. To sa malo týkať aj starostlivostí o siroty. Ale ustanovenia tohto nariadenia sa uskutočnili len čiastočne. Preto za vlády Jozefa II. vyšlo nové nariadenie miestodržiteľskej rady. Malo taktiež charakter poriadkového predpisu a týkalo sa žobravých osôb.

Keď potom Jozef II. pred smrťou odvolal všetky patenty, čo bol

vydal, postihlo to aj jeho chudobinské nariadenia, ktoré sa ostatne ani neuskutočňovali. Tak sa chudobinská otázka v Uhorsku odsunula na bočnú koľaj. To ale neplatí o Sedmohradsku, ktoré v tom čase malo osobitné štátoprávne postavenie. Tamojšie gubernium dalo r. 1810 vypracovať nariadenie, ktoré po prieťahoch vyšlo až v r. 1816 a nadviazalo na vyššie spomenuté tereziánske nariadenie z r. 1775. Podľa toho sa chudobinská starostlivosť upravovala nielen v mestách, ale aj na dedinách. Počas hladu r. 1817 sa pod vedením vládneho komisára okrem toho uskutočnila osobitná pomocná akcia.

V tzv. reformnom období, tj. v dvoch desaťročiach pred r. 1848, síce vyšlo množstvo nariadení o chudobinskej starostlivosti. Ale ich uskutočňovanie zostávalo. Pritom najmä v mestách bola naliehavá potreba účinných opatrení, ale správa miest prenechávala chudobinskú starostlivosť najčastejšie na dobročinné, najmä cirkevné ustanovizne. Zo súkromnej iniciatívy súčasne vznikali podľa anglického vzoru (working house) tzv. pracovné domy pre nezamestnaných a pre osoby so zníženou pracovnou schopnosťou. Udržovali ich dobročinné spolky. V Kluži pôsobil taký dom v rokoch 1831-1850. V Košiciach vznikol r. 1836, v Bratislave r. 1844 a v Pešti r. 1846, kde ho vzali do nájmu dvaja kapitalisti. Zväčša v nich vyrábali textilný tovar.

Keď nastúpil buržoázny spoločenský poriadok, chudobinská starostlivosť sa nedostala hneď na program zákonodárnych opatrení. Preto naďalej ostala vecou výkonnej moci. Rozsiahle opatrenia uskutočnené v rakúskej časti habsburgovskej monarchie sa na Uhorsko nerozšírili. Až po vyrovnaní s Rakúskom sa chudobinská starostlivosť jednoznačne vyhlasovala za úlohu štátu a v rámci toho za úlohu obcí. To sa však chápalo ako výpomocná úprava pre prípad, keď sa o chudobného nepostará príbuzenstvo alebo iný spoločenský útvar. Ak by aj obec nebola stačila, stala sa taká starostlivosť úlohou municípie (župy, mesta), resp. ústrednej štátnej moci. Táto úprava sa zákonne zakotvila v zák. článku XVIII: 1871 o obciach. Tam sa hlavne normoval dozor nad dobročinnými spolkami a ustanovizňami. V ďalšom zákone o obciach (zák. čl. XXII: 1886) sa na tom v podstate nič nezmenilo. Až podľa zák. čl. XXI: 1898 sa zriadila tzv. krajinská (štátna) základňa na ošetrovanie chorých, z ktorej sa mali hradiť z polovice náklady na nemocničné liečenie chudobných osôb. Zvyšok nákladov znášala obec, do ktorej bola postihnutá osoba príslušná.

Rozmach priemyslu a robotníckeho hnutia v Uhorsku potom viedol k tomu, že sa vynorila naliehavá potreba poistenia na prípad choroby, invalidity a na starobu. Preto vyšiel zák. čl. XIV: 1891 o povinnom poistení v priemysle. Na to nadväzovali ďalšie sociálne politické opatrenia, ktoré vyústili do nového zákona o robotníckom poistení

(zák. čl. XIX: 1907). Ním sa teoreticky zahrnutí do poistenia aj obchodní zamestnanci okrem priemyselných robotníkov, ale to sa uskutočnilo až r. 1928. Poistenie poľnohospodárskych robotníkov a čelade sa normovalo osobitne.

Tu si autor položil otázku, ktorou sa prejavil ako obzvlášť dôsledne zmysľajúci právny historik. Zdôraznil totiž, že sa žiada skúmať, v akej miere sa uskutočňovali v praxi zákonné opatrenia, ktorými buržoázna trieda upravovala problémy sociálneho zákonodarstva. Pretože archívne materiály k tomu zanikli, rekonštruoval autor skúmanú problematiku podľa štatistických publikácií zo začiatku 20. storočia. Z nich sa mu podarilo vyvodiť náklady na chudobinskú starostlivosť v dedinských a mestských obciach.

V období Maďarskej republiky rád sa rozvinula rozsiahla sociálna právotvorba na celkom nových základoch. Ústavným uzákonením práva na prácu sa mzda stala výlučným zákonným zdrojom príjmov. Stanovili sa meradlá na určenie výšky mzdy a nadväzujúc na to sa určili normy o starostlivosti o osoby, ktoré neboli schopné prácou si zabezpečovať príjmy. Na to sa zriadili ustanovizne, ktoré však pádom republiky rád zanikli.

Po rozpadnutí Uhorska r. 1918 vzniklo v Maďarsku ministerstvo pre blaho ľudu. Povinnosť poskytovať podporu chudobným sa preniesla z domovskej obce na bydlisko. V praxi sa však vyskytli nové komplikácie. Najmä bolo treba zohľadňovať pomery nezamestnaných a prizerať na životné minimum osôb, ktoré síce poberali nejakú podporu, ale tá nedosahovala toto minimum. Ďalšie ťažkosti vznikli z toho, že likvidácia verejných podpôr sa zverila na obce, resp. mestá, čo spôsobovalo veľké náklady. Vtedy sa okolo r. 1930 rozvinula na popud cirkevných kruhov v meste Eger (Jáger) dobročinná akcia. Vykonávali ju dobrovoľníci, za účasti správy mesta. Podľa miesta vzniku sa akcia nazývala "egri norma" (jágerská norma) a podľa jej obdoby Ministerstvo vnútra zaviedlo vo všetkých mestách a vo väčších obciach tzv. "maďarskú normu". No aj táto akcia sa rozbiehala veľmi nerovnomerne.

Súčasne sa uskutočňovali nárazové "akcie proti biele", najmä v období druhej svetovej vojny. Vyústili napokon r. 1940 do vzniku "Základiny (fóndu) na ochranu ľudu a rodín." V praxi však aj to bolo len východiško z núdze. Keď nasledovalo dočasné obsadenie Sedmohradska, zaviedli aj tam vyššie spomínanú "maďarskú normu".

Osobitná pozornosť sa v tomto spise venuje chudobinskej starostlivosti v meste Budapešti. Začala dobročinnými spolkami na prelome 18. a 19. storočia, ktoré v 19. storočí nadobudli charakter odvetvia verejnej správy, čo spadalo do kompetencie mestskej rady. Na sklonku 19. storočia sa starostlivosť rozšírila aj na nezamestnaných, po r.

1914 na rodinných príslušníkov vojakov na fronte. Silno sa uplatnila spolupráca dobročinných spolkov s úradnými orgánmi. Tieto orgány napokon prevzali aj starostlivosť o osoby so zníženou pracovnou schopnosťou.

Tým sa končí prvá časť spisu, v ktorej sa sledoval historický vývin administratívy chudobinskej starostlivosti. V druhej časti nasleduje rozbor foriem sociálnej administratívy, ktoré autor charakterizoval ako "produktívne pokusy", a ktoré časovo zapaдали do obdobia po r. 1918. Skúmal okrem právno dogmatickej stránky aj sociologické zretele a hlavne aplikáciu skúmanej právotvorby. Aj v tom sa prejavil ako právny historik na vysokej úrovni.

Sledoval novú sociálnu politiku hlásanú pod heslom "sociálneho štátu." Jej výsledkom bolo v období medzi dvomi svetovými vojnami spoločenské poisťovníctvo a rodinná mzda vo forme rodinného prídavku zavedeného oštatne už r. 1912 a detského prídavku zavedeného r. 1937. Namiesto niekdajšieho charitatívneho charakteru štátnej podpory sa dostala do popredia ochrana národa a rodín. To súviselo s celkovým bojom proti biede, čo vo všeobecnosti postihla Maďarsko v priebehu dvoch desaťročí po prvej svetovej vojne. Preto sa zriaďovali administratívne ustanovizne právnymi predpismi na podporu verejného blaha. Napokon začali posobiť osobitní administratívni funkcionári od r. 1938 už nie ako orgány na zmiernenie biedy, ale ako sociálni pracovníci. Od r. 1939 sa organizovali doškoľovacie sociálne náukobehy. V niektorých župách však sa vyskytli sociálne podujatia na družstevnom základe.

Podrobne sa rozoberá vznik a formovanie zákona o tzv. Základine (fonde) na ochranu ľudu a rodiny z r. 1940. K tomu vyšlo vykonávacie vládne nariadenie, ktorým sa normovali výkonné administratívne orgány a ich činnosť. Jednotlivé rezortné ministerstvá ešte vydali ďalšie vykonávacie nariadenia. S tým sa spájala aj činnosť dobrovoľných spoločenských pracovníkov a ich organizácií. Napokon ony preberali hlavnú činnosť a štátne orgány sa obmedzovali na dozor. Vcelku išlo pritom o sociálnu starostlivosť, ktorej účelom bolo zasiahnuť vždy podľa potreby v záujme zlepšenia sociálnej úrovne postihnutých osôb, resp. spoločenských skupín. Okrem toho sa zakladali družstevné organizácie pre verejné blaho, usporiadali sa akcie na ochranu rodín a rozmach sociálnych služieb.

Na podklade veľmi rozsiahlych archívnych materiálov podal takto autor zovrubný popis prípravy, legislatívneho formovania a konečného vzniku skúmaných normatívnych opatrení. Celý tento právotvorný proces hodnotil v širokých spoločenských, ekonomických a politických súvislostiach. Táto príkladná právnohistorická metóda je oštatne príznačná

pre všetky autorove publikácie. Jej význam je okrem vysokej metodickkej právnohistorickej hodnoty v tom, že dokumentárne zachytáva pre budúce generácie dokladový materiál o spoločenských procesoch v oblasti dejín štátu a práva. V ucelenej forme sústreďuje ináč neprehľadné množstvo údajov o skúmanej problematike. Robí to sčasti aj ako súčasník, ktorý je na to ako špeciálny znateľ dejín administratívy obzvlášť kvalifikovaný a vie zvládnuť materiály, ktoré by po dlhšom časovom odstupe už aj fyzicky boli ťažko prístupné (pre čiastočnú škartáciu alebo aj zánik prameňov). Keď autor pri svojom výskume zohľadňoval aj neuskutočnené návrhy alebo pokusy, urobil tak právom, lebo tým prispel k zvýrazneniu tendencií a spoločenských síl, ktoré svojho času ovládali právotvorné procesy. Všetky uvedené kladné črty zaraďujú toto recenzované dielo medzi základné syntetické právnohistorické monografie z dejín štátu a práva v Uhorsku, resp. Maďarsku.

Jozef Karpat