

Filosofické pojetí správy

Miloš Vitek

Ústav filosofie, politických a společenských věd, Univerzita Hradec Králové

Abstrakt

Podobně jako pojem řízení se stává předmětem vědeckého studia až ve XX. století, byl pojem správa středem zájmu správní vědy teprve od XVII. století, ačkoli praktické uplatnění obou pojmů sahá do starověku. V případě řízení mohlo jít o kormidlování lodí, správa se týkala soustředěného úsilí velkého počtu lidí při zavlažovacích pracích, vojenských taženích nebo při stavbě pyramid, chrámů apod. Dodatečně si uvědomujeme syntetickou sílu pojmu správa, který obsahuje rozsáhlé zkušenosti z přípravy, uskutečnění a využívání společensky závažných opatření. Dnes se pojem správa řadí do spektra zájmů politické filosofie a odtud pojetí správy může být použito jako filosofický a teoretický základ rozvíjení veřejné správy.

Klíčová slova

Správa, Politika, Řízení, Politická filosofie, Systémová teorie

Od nepaměti se správa spojuje s politikou zhruba tak, že politika přijímá zásadní rozhodnutí a správa zajišťuje realizaci těchto rozhodnutí. To ovšem neznamená podřízené postavení správy vůči politice: úředníci, kteří zpravidla přežijí několik politických garnitur, bývají lépe a přesněji obeznámeni se stavem věcí, o nichž se rozhoduje. Mohou proto nabízet své znalosti politikům, kteří neprošli řadou praktických sfér.

V tomto pohledu vystupuje politika (politiké) jako péče o obec (polis), zatímco správa (administratio) je široce vzato *koordinací lidských činností k určitému cíli*. Stanovení cíle je ovšem záležitostí etickou a již v tomto ohledu nabývá správa kvality praktické filosofie. Tak jako je určení cílů vázáno na dobové podmínky, dostává i správa různé historické podoby. Například v období kapitalistické velkovýroby se správa stává řízením (management) původně určeným pro racionalizované průmyslové podniky a teprve dále se prosazujícím ve veřejné správě (public management).

Sám pojem „správa“ (administration) je velmi syntetický, obecný a komplexní. Obsahuje i filosofickou vrstvu, v níž se tážeme, do jaké míry koordinace lidských činností naplňuje či ohrožuje lidské cíle a hodnoty. Ve správě se jedná a musí jednat i o základní lidské hodnoty jako jsou moudrost, spravedlnost, solidarita, svoboda či štěstí. Nestačí se tedy obrátit na kritéria hospodárnosti (economy), efektivnosti (efficiency) či úspěšnosti (effectiveness), máme-li správu souhrnně hodnotit /3/.

1. Trochu politické filosofie

O Konfuciovi (VI. stol. př. n. l.) se traduje, že po většinu života byl úředníkem ve státěčku Lu a dopracoval se až funkce ministra spravedlnosti. Teprve v posledních letech života se vzdal veřejných úřadů a uspořádal písemné památky a kroniku své země. Již od mládí měl ve svém domě školu pro mladíky, které připravoval na veřejný život. Jeho současník Lao-c' byl ve státěčku Čchu archivářem a teprve ke konci života sepsal Knihu o tao, podle níž má vládce působit spíše svým vzorem, než pomocí zákonů a nařízení.

Rovněž v VI. století př. n. l. vystupuje Buddha se svým náboženstvím bez boha. Jeho pět příkazů správného života (Nezabíjej. Neber, co ti nedávají. Nemluv nepravdu. Nepij opojné nápoje. Nebuď necudný.) se považuje za náročnější než křesťanské Desatero. Buddhistické učení o dokonalém osvobození (nirvána), o logickém myšlení (dialektika) a poznání pohroužením (meditace) ovlivnilo politické myšlení v Indii, Číně, Japonsku a jinde

až do současné doby. V politice se učení šířilo nenásilím a nenásilnou politikou buddhismus podporoval i přes zjevné neúspěchy (srv. dnešní Tibet).

Zhruba ve stejné době Sokrates (asi 470-400 př. n. l.) chodil po athénských ulicích a podněcoval spoluobčany k rozmluvám o tom, co považovat za nejdůležitější pro člověka a pro polis. Jak dosvědčuje Xenofon, rozmluvy se týkaly také zdrženlivosti, spravedlnosti a správy státu. Platon zase zapsal, že teprve ti, co vynikají skromností a sebeovládáním, jsou oprávněni řídit druhé, být státníky, spravovat obec. Sokrates kritizoval, že v politice a správě státu se domnívá kdekdo, jak do těchto věcí může mluvit a v tom je zkáza obce. Radil k objektivnímu poznání v mravní i politické oblasti – pojem „žít v pravdě“ (aletheia) nalézáme později i u J. Husa či T. G. Masaryka.

Sokratovská rozmluva (dialogos) byla propracována Platonem (327-247 př. n. l.) a patří dodnes k hlavním metodám filosofie (dialegó = vybírám, rozjímám, pojednávám, rozmlouvám). Platon zejména v dialogu Obrana Sokratova ukázal, že svět odsoudil filosofa k smrti za to, že jej obtěžuje a ruší. Vlastní politickou filosofii vyložil Platon v dialogích Ústava (Politheia), Politik (Politikos) a Zákony (Nomoi). Píše mj. o tom, že co škodí státu, škodí jednotlivému občanu a naopak; stát je ovšem víc než jednatel, neboť celek je víc než část.

Od Platona se politickou filosofií dodnes vine idea, že stát se může dostat z krize jedině tehdy, bude-li vláda eticky zdůvodněna, bude-li spravedlivá. Dobrý stát je tedy právní stát. Aristoteles (384 – 322 př. n. l.) neuznával žádnou absolutní morální ani politickou normu. Praxe hledá ctnost v pravé míře každého činu, ve zlaté střední cestě mezi extrémy. Dobro se tedy musí stanovit vždy podle reálných okolností, dosáhnout správného státního zřízení lze pouze cvikem a zvykem. Státní zřízení je výsledkem historického vývoje a nelze je vymýšlet, ani přenášet na útvary s jinými podmínkami. Aristoteles první rozlišil mezi státem (polis) a společností (koinónia): stát je institucionalizovaná společnost také později u sociologa Augusta Comta. Ve spise Politika viděl Aristoteles ve výchově nejvýznamnější úlohu státu.

Bezprostředně po Aristotelovi – v helénisticko-římském období – a často později se setkáváme s periodami, které jsou v ohledu politiky a správy negativistické. Hlásaly morálku nikoli občanskou, ale osobní (epikureismus, skepticizmus atd.). Marcus Tullius Cicero (106 – 43 př. n. l.) ve spisech De republica, De legibus a De officiis mluví sice o ctnostech občana a státníka, má však na mysli jejich morálku individuální.

Propracování křesťanské politické filosofie nacházíme u Svatého Augustina (354 – 430) hlavně ve spisech De civitate Dei (O obci Boží), De ordine (O řádu), De libero arbitrio (O svobodném rozhodování) aj. Na augustinovské rozlišení aktivního Dobra a pasivního Zla navazuje ještě N. Wiener v knize Kybernetika a společnost (1954). U Sv. Augustina se obec Boží (civitas Dei) a obec pozemská (civitas terrena) prolínají. Ke konkrétnímu státu je Augustin kritický, neuznává ani státní kult, ani patriotismus občanů. Státu přiznává jen zajištění spravedlnosti a míru: „Když je odstraněna spravedlnost, co jsou státy jiného než loupežnická sebranka?“ Pax terrena může ovšem připravovat Pax aeterna, věčný mír podle zákonů božské lásky.

Uvést aristotelovskou filosofii do samých základů křesťanského myšlení se podařilo až Sv. Tomáši Akvinskému (1225-1274). Říká se, že Tomáš Akvinský „pokřtil“ Aristotela. Pro Tomáše je reálný stát něčím přirozeným, nezbytným a pro člověka potřebným. Stát má zajišťovat dobro celku (bonum commune) a tím i dobro jednotlivců. Učení o lidské důstojnosti (dignitas hominis) říká, že žádný vládce nemůže od člověka žádat plné podřízení: „každý v sobě nese kousek božího“. Střízlivá aristotelovsko-tomášovská politická filosofie si svou aktuálnost podržuje dodnes, přestože historický vývoj byl revolučnější a katastrofičtější než očekával Sv. Tomáš.

Přes posloupnost významných filosofů křesťanského středověku, renesance, absolutistického státu, anglické revoluce a šířeji 18. století se dostáváme mj. k názorům

osvícenského filosofa Immanuela Kanta (1724 – 1804). Ten bývá označován za „filosofického krále Evropské Unie“ (Robert Kagan) a jeho dílem je nutno se zabývat zevrubně. Zde připomeneme jen, že Kant rozlišoval autonomní zákony vnějšího světa (vesmíru) a autonomní zákony vnitřního světa člověka: „Hvězdné nebe nade mnou a mravní zákon ve mně“. Odtud odvozoval kategorický imperativ: „Jednej vždy tak, aby tvé jednání mohlo být všeobecnou normou“. V traktátu K věčnému míru (1795) uvažuje o smlouvě o věčném míru, založené na třech člancích: republikánském zřízení, trvalém kongresu národů a právu na světoobčanství.

Proti racionalismu Kanta, Rousseaua a dalších osvícenců vystoupil pak romantismus se svou směsicí liberálních, radikálně demokratických, socialistických a nacionalistických názorů. To nacházíme už u Johanna Gottlieba Fichta (1762-1814) ve spisech Uzavřený obchodní stát (1800), Rozmluva o vlastenectví (1804) či Nauka o státu (1813). Ve Fichtově uzavřeném státě vládne přísně plánované hospodářství – tuto myšlenku převzal později K. Marx. Fichteho Řeči k německému národu (1808) zahajují etapu filosoficko-politického myšlení, pro něž je typická kombinace racionalismu a iracionalismu /2/.

Programem vyspělých států ve XX. století se stal „stát blahobytu“ (Wohlfahrtsstaat), který svým občanům zajistí co nejvyšší životní úroveň. Po II. světové válce se k těmto státům zařadily Německo a Japonsko, v poslední době malí asijské tygři. Těžko lze očekávat, že by takový „hospodářský zázrak“ dokázalo lidstvo v globálním měřítku. Navíc degradace občana na spokojeného konzumenta vede k poklesu zájmu o duchovní a kulturní hodnoty, ke vzrůstu kriminality, drog, brutality a bezohlednosti už od dětského věku /1/.

O propracovanou kritiku se pokusila tzv. frankfurtská škola (Horkheimer, Adorno, Marcuse, Habermas aj.), která ovlivnila demokratické vědomí v postnacistickém Německu, kritické pojmání demokracie v mezinárodním měřítku či ekologické hnutí. Tak Jürgen Habermas (nar. 1929) kritizuje „kolonizaci“ veřejné sféry na navzájem nesouvisející úseky (školství, zdravotnictví, veřejná správa atd.) a požaduje obnovu veřejnosti: veřejných zájmů, veřejné diskuse, veřejné kontroly. K tomu proti byrokratické racionalitě vyzvedá racionalitu komunikativní (diskurzivní, diskusní).

Jiná východiska naznačují Friedrich August von Hayek (1899 – 1992) ve svém neoliberalismu, Karl Popper (1902-1994) v kritickém racionalismu či Eric Voegelin (1901 – 1985) v nové vědě o politice. Krátká zmínka o politické filosofii by nebyla úplná bez upozornění na nové teorie společenské smlouvy (John Rawls, Robert Nozick, James Buchanan). Z našich politických filosofů připomeňme alespoň Václava Bělohradského, Jiřího Pehe, Jiřího Přibáně či Petra Robejška, přitom nezapomínáme na průkopnické dílo T.G. Masaryka.

2. Správní věda

Správní věda se zabývá rozhodováním veřejné správy. Správa je koordinací a řízením činností k nějakému cíli. Je spíše pojmem ekonomickým než právním (H. Kelsen), ještě více pak pojmem politickým. Právní vymezení správy klade důraz na formální stránku správy, tj. na příkazy a nařízení, ekonomické vymezení správy si všímá její efektivity a politické vymezení zdůrazňuje hodnotové aspekty správy.

František Weyr (1936) rozlišil správu veřejnou a správu soukromou, přičemž za správu označil činnost státu, která není zákonodárstvím ani soudnictvím. Tradičně se za soukromou označuje sféra rodiny a domácnosti (oikos), zatímco za veřejné se považuje jednak úroveň obce (komunity, společenství), jednak úroveň republiky (obce obcí, megapolis, státu). Odtud se rozlišují záležitosti státu, občanské společnosti a jednotlivce. Na rozdíl od správy soukromé je správa veřejná mnohem více vázána právním řádem.

Veřejná správa je správou záležitostí státu, veřejných svazků a jiných veřejných záležitostí, prováděnou příslušnými orgány, jež se řídí právním řádem. Stát ji může delegovat

i na subjekty soukromého práva (např. veřejnoprávními smlouvami). Zvláštním případem spravování věcí veřejných byla správa vrchnostenská (patrimoniální), která svými příkazy a zákazy měla charakter negativní, zatímco správa nevrchnostenská se projevuje jako služba či pečovatelsví.

Hovoříme o cílech správy jako žádoucích stavech a úkolech správy jako krocích, jejichž pomocí má být takových stavů dosaženo. Veřejné úkoly bývá obtížné oddělit od úkolů soukromých, napomoci může centralizace nebo decentralizace správy. Veřejné úkoly mohou plnit rovněž polostátní nebo kvazistátní organizace, např. rozhlas nebo televize a jiná veřejnoprávní média.

Abychom mohli přesněji vymezit veřejné úkoly, rozlišujeme několik oblastí veřejné správy: správně politickou, hospodářskou, sociální a kulturní. Úkoly pak bývají členěny také dle správních odvětví (resortů, oborů), např. v Německu jimi jsou: všeobecná správa, finance, právo, školství a kultura, stavebnictví, sociální věci, mládež a zdravotnictví, veřejná zařízení, hospodářství a doprava.

K uspořádání úkolů veřejné správy lze jejich priority seřadit tzv. systémem plánování, programování a rozpočtování (PPBS – Planing-Programing-Budgeting-System), analýzou užítku (Social Impact Analysis, Nutzen-Kosten Analyse) či oponenturou veřejných úkolů, která poskytuje kritický pohled.

K řadě veřejných úkolů se může ukázat jako efektivní privatizace, zejména když to povede k odlehčení státnímu rozpočtu, soutěži ve veřejných službách a posílení participace občanů. Privatizace musí dodržet princip ekvivalentní směny mezi subjekty. *Princip ekvivalence* mohou narušit externality v kladném smyslu (subjekty získávají užítky, které si neobjednaly ani nezaplatily) a externality v záporném smyslu (nelze identifikovat subjekt, který užitek poskytuje). Privatizace může rovněž narušit tzv. *princip subsidiarity*, podle něhož má jednání vyššího společenství pomáhat nižším společenstvím nebo alespoň napomoci při překonávání jejich potíží.

H. Peters (1949) rozčlenil správní vědu na správní nauku (o skutečném stavu správy, Ist-Zustand), správní právo (co býti má, Soll-Zustand) a správní politiku (hodnotící vědu podobnou etice nebo estetice, Wertwissenschaft). Tak navodil chápání správních věd spíše než jediné správní vědy v německých zemích. Interdisciplinární přístup ke správním vědám vede někdy k povrchnímu eklekticismu. Americké a francouzské pojetí více akcentuje spojení vědy s politickými vědami (G. Langrode aj.).

Předmětem správní vědy je především zkoumání skutečného stavu veřejné správy, tj. úkoly, organizace, prostředky, pracovníci, jednání, řízení, racionalizace a vztah správy k okolí. K základním problémovým okruhům správní vědy patří: postavení veřejné správy ve státě, její vztah k občanu a skupinám občanů, úkoly veřejné správy, organizace správních úřadů, rozhodovací procesy správy. Správní věda je samostatným vědním oborem, který patří do společenských (sociálních) věd.

Metody správní vědy jsou podřízeny úkolům zkoumání. Jsou jimi např.: *systémový přístup*, který klade důraz na souvislosti více než na objekty, *historický přístup* jako jeho určitý protiklad, *juristický přístup*, zdůrazňující normativní stránku správy, *empirický sociální výzkum*, využívající pozorování, dotazování, analýzu písemností a experiment.

Správní politika hodnotí a verifikuje výsledky veřejné správy a podává návrhy k preventivním opatřením. Podněcuje tím správní reformy na základě přijatých politických, ekonomických, sociálních a kulturních hodnot. Ucelená teorie reforem vytváří pro reformní úsilí vhodné teoretické zázemí. Správní reformy totiž nejsou jen problémem technickým, ale především politickým. Nejsou jen běžnými organizačními změnami, ale systémově zasahují rozsáhlejší struktury.

Historie novodobé veřejné správy začíná zhruba se skončením třicetileté války v polovině sedmnáctého století, kdy územní princip vítězí nad univerzální středověkou

autoritou církve i nad partikulárními aspiracemi feudálů. V 17. a 18. století se utváří kameralistika, zaměřená na věci komory, ekonomie a policie (na univerzitě v Halle r. 1727) z níž se později vyčleňuje věda o policii (Justi, 1755). V Rakousku se osmdesát let používala učebnice Josepha von Sonnelfelse „Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz“ (1763), odrážející potřeby osvícenského absolutismu.

V německé literatuře se vyzvedá dílo Lorenze von Steina „Die Verwaltungslehre“ (1865-68), které správní činnost státu pojalo v liberalistickém smyslu. Ve Francii Bonnin v knize z r. 1808 „Principes d'Administration Publique“ vymáhal správní vědě a správnímu právu statut samostatných věd. Ve 20. století navázali Max Weber klasickou analýzou byrokracie, H. Fayol dílem o zásadách správy podniku, u nás se J. Hrdina v r. 1922 zabýval pojmy správy, správního práva a správní nauky.

Vývoj správní vědy v USA se lišil zvýšenou pozorností úlohám správy a řízení v průmyslové velkovýrobě a také tím, že správa tam byla značně decentralizována, měla samosprávný charakter a byla poplatná anglickému pojetí práva. Proto měla správní věda v USA spíše povahu pragmatickou, technickou a experimentální než teoretickou, navíc tu byla hlubší paralela mezi správou veřejnou a soukromou. Představiteli byli Woodrow Wilson (zastávce správy politicky neutrální, profesionální a výkonné) či Henry Fayol (představitel vědeckého managementu).

Dalšími výraznými směry správní vědy byly: a) *veřejná správa* (Public Administration), reprezentovaná knihou L. H. Gulicka a L. Urwicka „Papers on the Science of Administration“ (1937), b) *škola lidských vztahů* (Human Relations), která správní chování zakládá na sociologii a sociální psychologii (Folletová, Mayo) a dále na omezené racionalitě rozhodovacích procesů (H. A. Simon v knize „Administrative Behavior“ – 1947), c) *systémový přístup* (System Approach), vyznačující se interdisciplinárním přístupem ke správě, d) *teorie rozhodování* (Decision-Making) směřující k počítačovému modelování procesů řízení na počítačích. Tyto směry se v minulých desetiletích prosazovaly též v Československu.

Základní členění orgánů státní správy rozděluje orgány ústřední a místní, nebo vyšší a nižší. Od státní správy se odlišuje samospráva jako správa vykonávaná právníky osobami veřejného práva vlastním jménem a na vlastní odpovědnost na základě a v rozsahu zákonného zmocnění a pod dozorem státu. Může se jednat o samosprávu místní, zájmovou, stavovskou apod.

Povahu samosprávných institucí nemají tzv. nevládní organizace (NGO), zpravidla podpůrně sledující plnění státních a jiných veřejných úkolů. Jsou to obvykle veřejnoprávní korporace, zřizované zákonem a financované zcela nebo zčásti státem. Od nich odlišujeme soukromoprávní korporace, působící na ziskovém (komerčním) principu a to i při zajišťování veřejných úkolů. Jsou jimi např. veřejně prospěšné společnosti nebo podniky.

Hodnocení veřejné správy se zaměřuje buď na vztah mezi vloženými prostředky a dosaženými výsledky, nebo na vztah mezi dosaženými a zamýšlenými výsledky. Jako měřitelná kritéria hodnocení správy se používají: efektivnost (poměr mezi náklady a výsledky), hospodárnost (vztah mezi cíli a prostředky), úspornost (výše dosažených úspor), účelnost (blízkost k vytyčenému cíli), přiměřenost (shoda s účelem), účinnost (největší možný úspěch), produktivita (náklady na jednotku výkonu). Náročnější hodnocení si všímá schopnosti pohotově reagovat, adaptace, udržování rovnováhy systému, složitosti, kreativity apod.

(Podrobněji viz literatura: Hendrych D. Základy správní vědy. Praha: Aleko, 1992; Stiglitz J. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Grada, 1997; Vitek M. Veřejné služby a jejich správa. HK: Gaudeamus, 2001.)

3. Rozpory veřejné správy

K filosofii správy se dostáváme od politické filosofie přes správní vědu /4/. Současná veřejná správa se utváří v napětí mezi protikladnými tendencemi, jimiž jsou zejména:

- univerzalismus a specializace,
- osvícenství a romantismus,
- liberalismus a komunitarismus,
- demokracie a elitářství,
- právo a byrokracie.

Sklozávat k jedné z krajností je škodlivé: například přílišné zaujetí pro specializované analýzy ztrácí ze zřetele obecné humanitní ideály, stejně jako upnutí na globalizaci nevidí specifické komunální problémy. Vzájemné proplétání a rozplétání různých myšlenkových přístupů je už součástí filosofického nazírání na správu.

Univerzální vymezení správy nemůže být výrazně *negativní*, jak je nalézáme často v novinách a časopisech. Například v článku *Praha (si) neumí vládnout* píše Martin Jan Stránský, vydavatel časopisu *Přítomnost*: „Vstupem do Evropské unie jsme se vrátili do své víceméně přirozené polohy, již je příslušenství do nadnárodní říše. Taková příslušnost se projevuje nejen sníženou schopností, ale i ochotou si vládnout... Proto jsme také v roce 1989 upřednostnili pohodlnější řešení. Místo konfrontace a očisty vznikl mezi disidenty a domácí komunistickou mafii zpotvořený kompromis... Časté proměny státu a jeho vladařů v nás vytvořily národní sklon k opovržení institucemi a k upřednostnění přežití za každou cenu. Na národní úrovni to vedlo k absenci důvěry, víry a národní identity... Možným důsledkem absence schopnosti si vládnout je otevření prostoru pro vládnutí shora. Inklinace k předání vlády do rukou 'osvícence' na Hradě není ovšem nevyhnutelná... potřebujeme dobré vzory. Na rozdíl od hlavy státu první republiky náš současný prezident tuto roli neplní. Jeho současná popularita je přímým důkazem naší nezralosti... nikdo z nás dnes pořádně neví, co to vlastně znamená být Čechem.“ (MF Dnes, 25. 9. 2004)

Podobné, v zásadě negativní stanovisko, zaujímá v článku *Unie a hrozba zkázy Německa* spisovatel Benjamin Kuras: „Oxfordský historik Niall Ferguson přirovnal reparace uvalené na Německo po první světové válce k příspěvkům, které Německo od vzniku ES zaplatilo jiným členům – především Francii. Dnes už Němci Francii a ostatním zaplatili mnohem víc než oněch 132 miliard dolarů. Pomalý bankrot Německa současného, s akcelerující a nejvyšší nezaměstnaností od doby předhitlerovské a s růstem extremistických organizací je tedy logickým výsledkem... Na otázku 'proč' nalezneme odpověď v Adenauerově 'již nikdy válka z německého území'... Francie Němce svázala do hospodářských smluv, jimiž německý daňový poplatník trvale subvencuje francouzské zemědělství. Kdyby se francouzské zemědělství ponechalo volnému trhu, statisíce zemědělců by přišly na mizinu a daly hlasy komunistům... Německý zázrak skončil, německé subvencování neefektivních evropských projektů nemůže dlouho pokračovat.“ (MF Dnes, 25. 9. 2004)

O co více pozitivních návrhů nalézáme už u T. G. Masaryka či F. X. Šaldy v těžkých dobách. F. X. Šalda ve studii *Česství a Evropa* z roku 1935 jasnozřivě říká:

„Pro malé státy a národy, zejména pro nás (nezapomínejme, že jsme ve středu Evropy, bez přístupu k moři, a tedy ve skutečnosti mnohem menší, než nač by ukazovala početnost našeho obyvatelstva) klade se otázka tak, že musíme svůj nacionalism *vědomě* svádět na jmenovatele univerzálního, vyrovnávat jej účelně a záměrně univerzalismem. To jsme dělali velmi šťastně ve středověku, to jsme dělali v době obrozenství, to musíme dělat dnes i zítra. Pak se může stát jednoho dne, že budeme jazýčkem na vahách evropských, že rozhodneme vítězství jednoho směru evropského proti druhému. Věřím v poslání středu v Evropě. Osa, kolem níž se usoustředuje a krystalizuje dění světové, pošinouje se neznatelně, ale přece od

Západu na Východ. Ruský kolektivism a západnický individualism nebudou neustále naježeny proti sobě jako voda a oheň; budou se v budoucnosti víc a víc směřovat, prolínat, postupovat. Syntetická myšlenka, která předejme toto slučování a ukáže mu cesty, nepochodí špatně. Nemohla by to být myšlenka středoevropská, a speciálně myšlenka naše? To je kulturní program ne na jedno století, nýbrž na několik století, ano i na tisíciletí.“

V politické filosofii a politické teorii systémů se značná pozornost věnuje vztahu jednotlivce a společnosti, romantické kolektivistické reakci na osvícenský ideál rozumného jednotlivce, sporu liberálního a komunitaristického pojetí politiky. Systémový přístup usiluje o sladění liberálního individualismu s komunitaristickým upřednostněním politického společenství. Tyto myšlenky rozvíjí např. kanadský filosof Charles Taylor, u nás právní filosof Jiří Příbáň.

Příbáň v časopise Listy č. 6/2003, s. 13-18, ukazuje, že v multikulturní situaci se komunitaristické výzvy vyostřují natolik, že odpovědí zůstává politika dodržování občanských svobod a individuální autonomie. Osvícenství chápalo člověka jako bytost, která je schopna sama sobě stanovit mravní zákon, přičemž Bůh je vykázán do sféry transcendentna. Z rozumné povahy člověka vyplývá, že je schopen být zákonodárcem své vlastní osoby, stanovit pro sebe normativní podmínky, tj. principy, maximy a meze vlastního chování.

Naproti tomu autenticita uniká řeči principů, pravidel a příkazů, upíná se na představy o individuálním štěstí, osobní seberealizaci a přetváření vlastního já. Jedinec usilující o autentický život musí překonat racionální rámec, který je obsažen i v neosobním řádu byrokratických struktur, masové demokracie a komunikačních médií. Zde začíná romantická kritika osvícenství.

První maximu moderního člověka vyjádřil Oscar Wilde výrokem: „být sám sebou“, což znamená nikoli sebeomezování, ale hledání netušených souvislostí vlastního života a štěstí. Být tvůrcem sama sebe namísto kladení hranic vede k jejich neustálému zpochybňování a přesouvání.

Napětí mezi autonomií a autenticitou předurčuje základní paradox moderní politiky. Lidé hledají nejen svobodu a rovnost, ale také bratrství. Zatímco svoboda a rovnost jsou uskutečnitelné v podmínkách autonomie, bratrství vyžaduje autenticitu, dosažitelnou až kolektivním politickým projektem. Teprve „zákon srdce“ má překonat formální zákony a přinést blaženost. Společné dobro má přednost před individuálními zájmy, což se prosazuje např. v sociálně demokratickém konceptu státu blahobytu, který vychází ze sociální solidarity a sociálního přerozdělování.

Politika sociální odpovědnosti se promítá do komunitaristické kritiky demokratických systémů jako odosobněných strojů: „Namísto demokracie pojímané jako neustálý proces formování kolektivní vůle na základě otevřené diskuse se prosazuje koncept demokracie jako zvláštního projevu tradiční sounáležitosti a z ní odvozené kolektivní identity“ /s. 15/.

Ústředním motivem komunitaristického myšlení je, že různé etnické a kulturní menšinové skupiny musí dostat možnost prosadit svou autentickou vůli. Zpravidla se požaduje podpora skupin od státu na úkor principu rovnosti (tzv. pozitivní diskriminace). Filosof Will Kimlicka soudí, že stát má budovat svůj vlastní národ, utvářet svou kulturní identitu a zároveň chránit identitu všech kulturních pospolitostí na svém území. Tak se realizuje multikulturalismus jako obrana odlišností i nerovností mezi jednotlivými kulturními a etnickými skupinami.

Příbáň soudí, že liberální *stát má být morálně agnostický* v tom smyslu, že odmítne „silnou“ koncepci dobra a identity a nebude zasahovat do soukromé sféry kulturní tradice. Stát uzná pouze „slabou“ koncepci dobra, která postrádá metafyzické zdůvodnění a umožní vzájemné soužití odlišných skupin. V multikulturní společnosti tak máme dva typy identity:

obecnou identitu, vyjádřenou v ústavě, demokratických procedurách a občanských právech, a partikulární identity pospolitostí podle jejich kulturních tradic, dějin a zvyků.

Multikulturní model podle Ch. Taylora vede (podle Příbáně) ke společnosti autistických a represivních kulturních společenství. Ve jménu pochybné kolektivní autenticity dochází k omezení individuální autonomie. Bylo např. zjištěno, že v Mnichově se o radikální myšlenky komunitárního multikulturalismu zajímali hlavně pravicoví i levicoví extremisté. Dokonce ve společnosti, která politickou moc legitimuje koncepcí „dobré pospolitosti“, se autenticita stává hororem a zdrojem nejbrutálnější politické represe.

Východisko budeme spatřovat v systémovém přístupu, kdy různé kulturní identity se budou svobodně rozvíjet v institucionalizovaném rámci občanské společnosti a nikoli bezprostředně pod nátlakem státu. Evropské demokracie (i česká) se utvářely ve styku nacionalistické kultury a občanského principu. Masaryk češství podřazoval vyšším hodnotám občanské demokracie. Tak při utváření kolektivní identity znamenají osobní svoboda a autonomie její normativní základ. Rovněž po roce 1989 nejde tolik o ochranu národních zájmů jako o posilování občanských tradic politiky.

Demokracie svým působením přivolává elitářství (opravdu schopní nepotřebují mnoho) a naopak elitní politici a spisovatelé mohou podporovat demokracii (Masaryk, Čapkové, Šalda aj.). Podle Erazima Koháka rozumíme demokracií postoj k životu, založený na odpovědnosti, vzájemné úctě, na čestnosti a dobré vůli. „Demokracie není stav, je to způsob lidského pobývání a úkol, ke kterému jsme povoláni“ (Kohák, E. *Průvodce po demokracii*. Praha: SLON, 1997, s. 154). Jak ukázal Robert A. Dahl, současnou formou demokracie je vedle republiky především polyarchie („mnohovládí“), která řeší moderní dynamický pluralismus (např. Švýcarsko, Holandsko nebo Belgie).

Nové pojetí elit po II. světové válce navodil Karl Jaspers, který požadoval, aby každý občan vystupoval proti vině kriminální, politické, morální a metafyzické (spis *Otázka viny*, 1946). K. Mannheim a další k elitám v demokratické společnosti řadí vládní a parlamentní skupiny, ministerskou byrokracii, grémia politických stran, vedení velkých podniků a odborů. W. Ehrenstein chápe elity jako „moderní šlechtu“, která je morálním zákonodárcem společnosti. V tomto ohledu uvažuje o obnově religiozity. Podle Hanse W. Dreitzela elity určuje výkon (Leistung), doprovázený úspěchem (Erfolg) /3/.

V USA upozornil J. Burnham v díle *Manažerská revoluce* (1944), že faktická moc přechází na novou třídu manažerů. Hlavním cílem této elity je udržení vlastní moci a privilegií. Panství elity spočívá na násilí a podvodu, je však více nebo méně v souladu se zájmy non-elity (masy). Ch. Wright Mills v díle *Mocenská elita* (1956) vysvětlil, že mocenská elita v USA pochází asi ze 400 rodin, které se osobně stýkají, uzavírají sňatky a mají stejný styl života. Proti nekontrolované moci mocenské elity vkládá naděje do intelektuální elity. Známé názory Petera Druckera na postkapitalistickou společnost, která přinese rozložení odpovědnosti na všechny členy organizací.

Vidíme, že moderní správa je nesena celou řadou společenských rozporů a paradoxů. K těm nejsložitějším patří vztah mezi právem a byrokracií. Moderní pozitivní právo (v porovnání s historickým přirozeným právem) poskytuje logické principy, pravidla a normy pro regulaci sociálního vývoje. Pro pozitivní právo platí koncepce autopoietických systémů (Niklas Luhmann, Gunther Teubner), podle níž je právo systémem uzavřeným (je nezávislé), seberefrenčním (nelze je prohlížet z pozice jiného systému), komplexním (určuje si samo své zákonitosti) a selektivním (normy stanoví hranice a témata chování). Vcelku se zdůrazňuje, že autopoietický systém je vymezen především komunikací, která tvoří nové možnosti a stabilizuje je. Tak je autopoietický systém práva schopen redukovat sociální komplexitu (srv. Luhmann N. *Rechtssoziologie*, 1983).

Podle Luhmanna tedy právo referuje opět k právu a právu nelze porozumět jinak než jazykem práva. Navíc, organizováním sama sebe právo jistým způsobem organizuje

společnost (programování pomocí práva, ale i technizace práva a zjednodušení komunikace). Odtud pak byrokratizace není ničím jiným, než vládou pouze prostřednictvím obecných právních pravidel. To se projevuje ve stále se zvětšující kodifikaci sociálního života v právních textech.

Když vezmeme byrokratickou správu, pak pro ni je charakteristické akcentování těchto principů:

- princip neosobního rozhodování (panství předpisu),
- princip jediného vedoucího (jasné vztahy nadřízenosti a podřízenosti všech členů organizace),
- princip odbornosti (rozhodovat smějí jen kompetentní),
- princip věčnosti (zdůraznění racionální a technické stránky),
- princip efektivnosti (snaha o nejúspornější řešení problémů).

Byrokratická správa jako produkt formální racionalizace představuje dnes takřka výlučnou techniku veřejné a státní správy. Na tom nic nemění častá kritika jejího odosobněného a dehumanizovaného charakteru. Žádná z revolucí nelidskou povahu byrokracie nezměnila (ani sametová revoluce).

Přesto se domníváme, že přesné právo je nejen předpokladem byrokratické správy, ale i jejím omezením a formálním rámcem. Otázky kontroly byrokratické správy především ze strany práva nabývají ve vyspělých státech stále většího významu. Právo například musí zabraňovat korupci ve státní správě, k níž dochází zvýhodněním jednotlivce v úředním postavení na úkor ostatních občanů.

Závěr

Záměrem stati nebylo podat „sofistickou“ definici správy, která by si činila nárok na konečnou, či aspoň víceletou platnost. Chtěli jsme spíše podnítit zájem o širší diskusi o základním smyslu a poslání české veřejné správy a to v současném kontextu středoevropském a evropském. Ze řeckého „filó sofía“ (miluji moudrost) plyne povinnost nekončícího dialogu, který může obohatit hlediska a hodnotové systémy účastníků. Patří k pozitivům pardubické fakulty a univerzity, že prostor pro dialog o veřejné správě vytváří.

Literatura

- /1/ Syllaba T. Přednášky z politické filosofie (ed. Veber V. a Vítek M.). Hradec Králové: Gaudeamus, 2004
- /2/ Vítek M. Politická filosofie. Hradec Králové: Gaudeamus, 1994 (druhé vydání 2004)
- /3/ Vítek M. a kol. Základy územní správy. Pardubice: VŠCHT, 1991
- /4/ Vítek M. Správní věda. Hradec Králové: Gaudeamus, 1996
- /5/ Vítek M. Česká otázka dnes, in: Public Administration 2004, sborník 5. vědecké konference o veřejné správě, Univerzita Pardubice, 21. – 22. 9. 2004, s. 363 - 368

Kontaktní adresa:

doc. Ing. Miloš Vítek, CSc.
Ústav filosofie, politických a společenských věd
Pedagogická fakulta, Univerzita Hradec Králové
V. Nejedlého 573
500 03 Hradec Králové
tel. 49 333 1316
milos.vitek@uhk.cz

Recenzoval: PhDr. Miloš Charbuský, CSc., FES, Univerzita Pardubice